

**VOUCHERS PARA A EDUCAÇÃO NO BRASIL:
UMA ESTRATÉGIA PARA MELHORAR A QUALIDADE DO ENSINO SEM
AUMENTAR O GASTO PÚBLICO**

Marcos Ricardo dos Santos

RESUMO

Esta monografia apresenta a proposta de implementação de um programa-piloto de *vouchers* educacionais para a educação básica no Brasil, com o intuito de melhorar a qualidade do ensino no país, por meio da ampliação da oferta privada, sem a necessidade de aumentar despesas públicas no setor – a fim de se evitar as consequências econômicas negativas de uma política fiscal expansionista. A ideia é criar uma ação que combine elementos de liberdade e de equidade, permitindo que, independentemente de condição socioeconômica, todos os alunos da educação básica possam escolher a escola que melhor atenda suas necessidades educacionais. Nesse sentido, o papel do Estado, em lugar de ofertar diretamente o ensino, poderia a ser o de, em alguns casos, apenas financiar, total ou parcialmente, os estudos daqueles que não dispõem de condições de fazê-lo de forma autônoma. A partir de um cálculo escalonado com base em quintis de renda, propõe-se um modelo pelo qual seria possível, sem aumento de despesas públicas, financiar, na rede privada, um conjunto de alunos 33,3% maior do que o número de alunos na rede pública hoje custeados com o mesmo volume de recursos. Alternativamente, para fins de financiamento, propõe-se a cobrança, também de forma escalonada por faixas de renda, de uma mensalidade para os alunos que estudam gratuitamente nas instituições públicas de ensino superior, cujo funcionamento hoje está baseado em um sistema que retira recursos da sociedade como um todo para financiar a formação das faixas mais privilegiadas da população. Com a cobrança de uma taxa proporcional aos quintis de renda nas universidades públicas, seria possível financiar, sem ônus para o Estado, o acesso de 2,3 milhões de crianças à educação básica, por meio do sistema de *vouchers*. Para se chegar a essa proposta, este trabalho descreve a trajetória da disputa entre a oferta pública e a oferta privada na história da educação brasileira, demonstrando o caminho que levou o Brasil a privilegiar a educação pública e a se tornar um dos países que mais investe em educação no mundo, em termos proporcionais à sua riqueza. Entretanto, demonstra-se que esse nível de investimento não se reverte em qualidade, uma vez

que o Brasil apresenta índices de desempenho em exames internacionais muito inferiores aos de países com patamar similar de investimento em educação. O exame das questões de qualidade é contraposto com uma análise sobre o lado dos custos, ao se demonstrar que os impactos negativos de um nível de gasto público elevado podem não ser compensados pelos benefícios esperados do investimento em educação, em razão da baixa qualidade do ensino.

PALAVRAS-CHAVE: EDUCAÇÃO, *VOUCHERS*, AJUSTE FISCAL

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	1
1. TRAJETÓRIA E CONTEXTUALIZAÇÃO COMPARATIVA DAS ESTRATÉGIAS DE FINANCIAMENTO DO BRASIL PARA A EDUCAÇÃO.....	4
1.1 Orçamento brasileiro: improviso, <i>pork barrel</i> e tragédia dos comuns.....	4
1.2 Evolução dos investimentos públicos em educação no Brasil.....	7
1.3 O Brasil gasta muito ou pouco em educação?.....	13
1.4 A análise de custo x benefício que esquece o custo e só vê o benefício.....	18
2. ASPECTOS CONCEITUAIS DO INTERVENCIONISMO ECONÔMICO: OS EFEITOS NEGATIVOS DAS DESPESAS PÚBLICAS.....	23
2.1 Base conceitual e teórica do intervencionismo na economia.....	23
2.2. Como as intervenções do governo distorcem a economia.....	27
3. CONSIDERAÇÕES A ANÁLISES COMPARATIVAS DE QUALIDADE NA EDUCAÇÃO BÁSICA BRASILEIRA.....	38
3.1 A qualidade da educação básica no Brasil comparada a de outros países.....	38
3.2 A qualidade da educação básica: escolas públicas vs. escolas privadas.....	42
4. EDUCAÇÃO PÚBLICA VS. PRIVADA: EXPERIÊNCIAS E PERSPECTIVAS ALTERNATIVAS FRENTE AO MONOPÓLIO ESTATAL.....	45
4.1 Educação: um bem público ou um bem privado?.....	45
4.2 O <i>voucher</i> educacional: oferta privada com financiamento público.....	49
4.3 Casos de uso de <i>vouchers</i> educacionais na educação básica.....	53
4.4 Um caso brasileiro de uso de <i>vouchers</i> na educação.....	59
4.5 Uma proposta de <i>vouchers</i> para a educação básica no Brasil.....	61
CONCLUSÃO.....	72



Cadernos de Finanças Públicas Vol 18, nº 3 (set-dez/2018)

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....76

INTRODUÇÃO

Há hoje no Brasil um entendimento predominante de que a educação é um direito de todos e uma obrigação do Estado. Não por acaso, a Constituição de 1988 garantiu a oferta estatal em todas as etapas e modalidades de ensino e tornou obrigatória a frequência à escola, dos quatro aos dezessete anos de idade, para todos os cidadãos. Esse comando constitucional reflete um pensamento que reverbera a tradição brasileira de atribuir ao Estado o papel de protagonista para o desenvolvimento econômico e social, em diversas áreas, inclusive na educação.

Esse entendimento, hoje tido como natural, é algo relativamente novo. Ao longo da história, a educação foi uma atividade preponderantemente privada e somente a partir das revoluções liberais século XVIII veio progressivamente a se tornar objeto de oferta estatal, acompanhando uma mudança de pensamento que alterou a compreensão do papel do Estado na sociedade. Em lugar de servir apenas para garantir que fossem mantidos os direitos fundamentais de liberdade do cidadão – integridade física, proteção à propriedade e livre iniciativa –, o Estado passou a ser considerado como responsável por ofertar um crescente leque de serviços que passaram a ser vistos como de caráter público, entre eles a educação.

A partir de sua herança ibérica, a história da educação no Brasil não foi diferente da europeia. Desde o início da formação do país, o ensino foi tido como uma tarefa privada, sob responsabilidade primordial da Igreja Católica. Aos poucos, foi-se ampliando a ideia do caráter público da educação – um pensamento que ganhou força especialmente no século XX, quando o Estado passou a dominar quase integralmente a responsabilidade pelo ensino, seja ofertando diretamente o serviço, seja controlando, de forma indireta, a oferta privada.

A ideia de preeminência estatal sobre educação permitiu que se criasse na sociedade um senso comum de que mais investimento em educação é sempre algo positivo – uma posição que se reflete também no meio político e burocrático. Como há respaldo popular – e eleitoral – para haver sempre crescentes recursos aplicados em educação, esse tema costuma ser analisado no país quase exclusivamente pela ótica dos benefícios, mas raramente é ponderado também pelo lado dos custos.

Com apoio da classe política, da academia e da sociedade civil, o Brasil vem investindo cada vez mais recursos públicos em educação, com recentes volumes de recursos sem precedentes na história. Com esse pensamento consolidado, não é difícil entender o fato de o país ter definido que se aumentem progressivamente os investimentos até atingir um patamar

Cadernos de Finanças Públicas Vol 18, nº 3 (set-dez/2018)

anual de, no mínimo, o equivalente a dez por cento da riqueza produzida pelo país, medida pelo Produto Interno Bruto – um nível de investimento que não encontra exemplo em nenhum outro país do mundo.

Como regra, o Brasil vem trilhando o caminho de tentar fortalecer a educação pública como estratégia para se melhorar a educação. Esse esforço se traduz em uma expressiva ampliação de recursos públicos para o setor. Entre 2003 e 2013, considerando-se valores reais, o Brasil triplicou os recursos federais destinados à educação. Porém, não há evidências de que esse aumento de investimentos tenha se revertido, proporcionalmente, em melhoria da qualidade do ensino.

Essa constatação permite um questionamento: não seria vantajoso se tentar um caminho diferente? Em vez de concentrar cada vez mais esforços na educação pública, não seria possível mudar o rumo da estratégia e passar a utilizar mais fortemente o setor privado para buscar a melhoria da qualidade do ensino no país? A análise dos indicadores de qualidade da educação básica, que via de regra mostra melhores resultados do ensino privado nessa etapa de ensino, leva a crer que sim.

A partir da compreensão desse cenário, é possível considerar que um programa de *vouchers* para educação básica poderia ser uma alternativa a ser tentada no Brasil, com o objetivo de se melhorar a qualidade do ensino, sem a necessidade de se ampliar ainda mais o volume de recursos aplicados nesse setor. Esta é a hipótese apresentada neste trabalho, condensada em uma proposta concreta para a implementação de um programa-piloto de *vouchers* para a educação básica no Brasil. Com a adoção dessa proposta, seria possível combinar dois elementos fundamentais para a educação: liberdade e equidade. Na prática, pais e alunos poderiam escolher a escola que melhor atenda suas necessidades e o Estado serviria de apoio redistributivo para ajudar as famílias que eventualmente não disponham de recursos para financiar os estudos de suas crianças.

Para embasar essa proposta, são elencados alguns aspectos conceituais dos *vouchers* educacionais, uma ideia que combina elementos de eficiência da oferta privada com elementos de equidade da oferta pública. Apresenta-se um desenho no qual todas as pessoas, independentemente de sua situação socioeconômica, possam acessar a mesma educação de qualidade, no setor privado, com um apoio financeiro estatal específico, destinado àqueles que não têm condições de arcar com suas despesas educacionais de forma autônoma.

Cadernos de Finanças Públicas Vol 18, nº 3 (set-dez/2018)

Com base na análise de experiências já testadas em outros países, propõe-se uma estratégia concreta para se aplicar um sistema de *vouchers* para a educação básica no Brasil, sem a necessidade de se aumentar ainda mais os investimentos no setor, a partir da realocação de recursos já aplicados em educação. Em resumo, propõe-se um caminho para se melhorar os indicadores de qualidade da educação brasileira, sem causar ainda mais danos à economia do país – para que a educação possa servir de fato como um instrumento de melhoria de vida das pessoas.

CAPÍTULO 1 – TRAJETÓRIA E CONTEXTUALIZAÇÃO COMPARATIVA DAS ESTRATÉGIAS DE FINANCIAMENTO DO BRASIL PARA A EDUCAÇÃO

1.1. Orçamento brasileiro: improviso, *pork barrel* e tragédia dos comuns

A Constituição de 1988 estabeleceu o modelo orçamentário brasileiro baseado em três instrumentos fundamentais: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Em tese, o PPA deve conter os grandes rumos das políticas públicas, fixando os investimentos prioritários e estabelecendo metas qualitativas e quantitativas. Já à LDO cabe o papel de desdobrar as metas do PPA, ano após ano, colocando-as nos padrões compatíveis com a realidade fiscal e estabelecendo as prioridades para o orçamento do exercício seguinte. A LOA, por sua vez, tem caráter mais prático e corresponde à execução efetiva das prioridades anteriormente definidas (SOUSA, 2008). Para Matta (1998), os três instrumentos tentam criar uma vinculação das ações do governo ao longo do tempo, a fim de assegurar maior coerência em sua execução.

No entanto, na avaliação de Sousa (2008), o sistema de planejamento e orçamento delineado pela Constituição Federal não é efetivo, uma vez que a elaboração e a execução do orçamento são marcadas por uma relação institucional conflituosa entre o Poder Executivo e o Legislativo: “De um lado, o Executivo lança mão da discricionariedade orçamentária para definir seus objetivos e prioridades. Por outro lado, o Legislativo exige o cumprimento do orçamento na forma estrita da LOA em detrimento do seu atual caráter autorizativo” (SOUSA, 2008, p.7).

Apesar de haver um esforço por parte das áreas técnicas do governo federal em tentar alinhar os três elementos constitutivos do planejamento orçamentário nacional, o que se vê na prática é uma grande preponderância do orçamento sobre o planejamento, o qual, comumente,

Cadernos de Finanças Públicas Vol 18, nº 3 (set-dez/2018)

em vez de delimitar os gastos de acordo com as prioridades anteriormente definidas, é ajustado *a posteriori* para se adequar a mudanças orçamentárias sem embasamento, feitas nas etapas finais do processo.

Mas não é de se surpreender que a política trate as questões orçamentárias dessa maneira. As razões para se compreender esse fenômeno encontram-se em estudos realizados a partir das décadas de 1950 e 1960, iniciados com os trabalhos fundamentais de Downs (1957), Buchanan e Tullock (1962) e Olson (1965) e que se agruparam em uma abordagem teórica denominada Teoria da Escolha Pública¹, que se baseia na aplicação de modelos racionais a eventos políticos e analisa a política desde um ponto de vista sem idealismo ou romantismo. A Teoria da Escolha Pública demonstra que os políticos agem de forma racional, movidos a incentivos. E faz parte da essência dos incentivos dos políticos pensar estritamente no curto prazo e negligenciar o longo prazo, uma vez que, do ponto de vista eleitoral, em regimes democráticos, é muito mais importante para os políticos obter resultados positivos imediatos, mesmo antevendo que, futuramente, possam vir a obter resultados negativos, ainda que mais impactantes, já que, para se manter no poder, necessitam dos votos de agora – e não do futuro.

No Brasil são incontáveis os exemplos em que se aplicam os conceitos delineados pela Teoria da Escolha Pública referentes à tentativa, por parte dos políticos, de maximizar os benefícios concentrados – para si ou para seus eleitores e/ou financiadores –, independentemente do impacto difuso que isso represente para os demais setores ou indivíduos. É uma variação do que a Ciência Política costuma chamar de *pork barrel*, termo empregado para classificar uma política cujos benefícios econômicos ou serviços são concentrados em uma área circunscrita geograficamente, mas os custos são repartidos por todo o território.

Essas características se coadunam no chamado “presidencialismo de coalizão”, termo cunhado pelo cientista político Sérgio Abranches, em 1988, e que se tornou quase um mantra na Ciência Política nacional, usado para definir a estrutura e o mecanismo de funcionamento do regime político-institucional brasileiro. O termo se constrói sobre o conceito de que, apesar de o Executivo concentrar grande parcela de poder na figura do Presidente da República, ele só

¹Em Ciência Política, a Teoria da Escolha Pública é uma forma de se “analisar a política sem romance”, feita pela da Escola da *Public Choice*. A Escolha Pública parte de uma abordagem “neutra, cínica, desconfiada, fria, analítica, científica e realista” da política, contrapondo-se à visão romântica e idealista de que o político é um agente altruísta do bem comum e do interesse público. A abordagem da Escolha Pública trata os políticos como agentes racionais e maximizadores, que priorizam a satisfação do seu autointeresse (GIANTURCO, 2017).

Cadernos de Finanças Públicas Vol 18, nº 3 (set-dez/2018)

consegue exercer esse poder com o apoio do Legislativo – apoio este normalmente concedido em troca de cargos, verbas e/ou benefícios concentrados – e não por alinhamento programático.

Mendes (2008) alinha esses conceitos para detalhar como o sistema político induz prioridade para a LOA em detrimento das demais ferramentas de planejamento orçamentário, sublinhando três aspectos: (i) os bônus e ônus eleitorais da estabilidade fiscal recaem sobre o Presidente e os ministros da área econômica, sendo menor (ou até inexistente) a preocupação dos parlamentares e demais ministros com o equilíbrio fiscal; (ii) há significativa fragmentação de interesses político-eleitorais no Legislativo, fazendo com que as decisões orçamentárias representem a soma de interesses individuais dos parlamentares e dos ministros da base aliada do governo, os quais são atendidos por meio de expansão de despesas; e (iii) a dificuldade para formar maiorias no Legislativo transforma a execução das dotações orçamentárias em moeda de troca na compra de apoio aos projetos do Executivo.

Considerando este contexto de predomínio da LOA sobre a LDO e o PPA – ou seja, do orçamento sobre o planejamento –, os diversos setores interessados em obter mais verba (*i.e.*, mais poder e influência) perceberam que uma das formas de garantir o seu quinhão na disputa por recursos era tentar incluir, no texto constitucional, um valor mínimo para sua área de interesse, independentemente de uma avaliação conjuntural mais ampla sobre a necessidade do gasto em cada momento. Como na “tragédia dos comuns”², as lutas individuais e setorializadas são tantas que, por pouco, a soma delas não ultrapassa o montante total – o que, na prática, faz que orçamento se torne extremamente engessado, permitindo pouca margem de discricionariedade para investimentos.

Na prática, cria-se uma espiral de insegurança orçamentária, que se retroalimenta: para garantir recursos para determinado setor, busca-se estabelecer mínimos legais ou constitucionais, mas a consequência disso é o engessamento do orçamento, o que faz com as vinculações originais sejam ignoradas, com o uso de mecanismos contingenciais, que acabam prevalecendo sobre o planejamento, o que, por sua vez, causa um retorno à situação original de insegurança.

1.2 Evolução dos investimentos públicos em educação no Brasil

² A “tragédia dos comuns” é uma situação em que indivíduos agindo de forma independente e racionalmente de acordo com seus próprios interesses se comportam em contrariedade aos melhores interesses de uma comunidade, esgotando algum recurso comum (HARDIN, 1968). A crítica de Ostrom (1990) sobre o modelo da tragédia dos comuns lhe rendeu o Prêmio Nobel de Economia em 2009.

Cadernos de Finanças Públicas Vol 18, nº 3 (set-dez/2018)

De modo geral, a progressiva ampliação da participação do setor público na oferta de ensino, ocorrida ao longo do século XX, incidiu, evidentemente, na correspondente ampliação de recursos públicos para o setor. Segundo Negri (2014), o Brasil gastava cerca de 1% de seu Produto Interno Bruto (PIB) com educação na década de 1930 e foi ampliando aos poucos as despesas no setor até chegar a 3,5% do PIB no ano de 1986. Em 2014, ano mais recente com o dado disponível, o Brasil chegou a 5% do PIB investido em educação pública.

O progressivo aumento dos gastos estatais com educação ocorreu *pari passu* à ampliação do apetite geral do Estado por recursos públicos: o Brasil observou uma ampliação da carga tributária do patamar de 10% do PIB na década de 1930 para 25% na década de 1980. Porém, dentre os gastos públicos gerais, a parte destinada à educação não se alterou de forma expressiva nesse período (NEGRI, 2014).

A Constituição de 1988 refez o pacto federativo e descentralizou recursos e atribuições entre seus entes subnacionais. A divisão de responsabilidades pela oferta de educação ficou mais clara: a educação primária como responsabilidade prioritária dos municípios e a secundária como responsabilidade dos estados, ambas contando com apoio técnico e financeiro da União, que também se responsabilizaria prioritariamente pela educação superior. Na vigência da nova Constituição, a carga tributária brasileira em relação ao PIB passou de 23% em 1988 para um patamar superior a 35% em 2010. Mas a importância relativa da educação dentre os gastos governamentais seguiu sem alterações, mantendo índices de porcentagem próximos à casa de 15%, de 1988 a 1999.

Apesar de garantir mais recursos públicos para a educação de um modo geral, a existência por si só de mínimos constitucionais para aplicação em educação por parte de estados e municípios fazia com que os investimentos dependessem diretamente da capacidade de financiamento de cada ente federado. Ou seja, estados e municípios mais ricos tinham maior capacidade de investir em educação, enquanto estados e municípios mais pobres tinham menor capacidade de financiar o ensino. Essa realidade minava a possibilidade de que a própria educação, considerada como um fator de desenvolvimento, pudesse reverter as disparidades regionais dentro do país, uma vez que eram justamente os mais pobres os que mais precisavam de mais investimentos educacionais – mas eram os que menos recebiam.

No marco da Constituinte, observavam-se grandes desigualdades regionais em termos de gastos públicos em educação. A partir dos dados de um estudo realizado pelo Ministério da

Cadernos de Finanças Públicas Vol 18, nº 3 (set-dez/2018)

Educação em 1988, conduzido por Xavier e Marques (1988), Mello (1989) elencou alguns exemplos das disparidades constatadas, tais como o fato de que um aluno de escola municipal urbana custava em média 106,6% a mais do que o de escola rural; ou o fato de que o aluno de escola municipal da Região Sudeste custava 508,4% a mais do que o da Região Norte.

Para tentar minimizar as disparidades regionais, foi criado, em 1996, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef)³, de caráter contábil, com o intuito de redistribuir recursos públicos da União e também dos próprios estados e municípios, de forma proporcional ao número de matrículas. A ideia era equalizar os investimentos educacionais em todo o país, além de diminuir as influências políticas nos repasses de verbas federais. De acordo com Negri (2014), o Fundef tinha um funcionamento muito simples, retendo automaticamente 15% do total dos fundos destinados a cada estado e seus respectivos municípios, para em seguida redistribuí-los, também automaticamente, para cada estado e seus municípios na proporção do número de matrículas do ensino público, registrado anualmente no censo escolar do Ministério da Educação.

Além da equalização financeira, o formato do Fundef estimulava gestores estaduais e municipais a matricular mais alunos, pois, se antes mais alunos apenas representavam mais despesas, a partir do Fundef as matrículas contariam também para o estado e o município receberem mais recursos da União: “colocar crianças nas escolas não era mais um encargo de despesas sociais, mas sim, uma garantia de obtenção de recursos tributários para a manutenção e melhoria da rede educacional” (NEGRI, 2014, p. 23).

Os resultados do Fundef foram positivos para a equalização dos investimentos públicos no país e também para a ampliação da oferta de ensino. No período de 1995 a 2003, o sistema público de educação básica incorporou 6,3 milhões de novos alunos – um aumento de 16,9%. Foi com a contribuição desse instrumento que se conseguiu, praticamente, atingir a universalização do acesso ao ensino fundamental, com avanços maiores justamente nas regiões menos favorecidas, como a região Nordeste, que então tinha a menor participação de crianças

³ O FUNDEF foi criado pela Emenda Constitucional nº 14/96, regulamentado pela Lei nº 9.424/96 e pelo Decreto nº 2.264/97 e implantado automaticamente em janeiro de 1998 em todo o país. Era composto, no âmbito de cada Estado, por 15% das seguintes receitas: a) Fundo de Participação de Estados e Municípios (FPE e FPM); b) Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS); c) Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPIexp); d) Ressarcimento pela desoneração de exportações de que trata a Lei Complementar nº 87/96 (Lei Kandir); e) Complementação da União (quando necessário).

Cadernos de Finanças Públicas Vol 18, nº 3 (set-dez/2018)

na escola. No Brasil, entre 1995 e 2003, a taxa de escolarização líquida⁴ no ensino fundamental no período passou de 85,9% para 94,0% – especificamente no Nordeste, o crescimento foi de 77,1% para 92,2% (NEGRI, 2014).

A partir de 2007, com a aprovação da Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006, o Fundef foi substituído pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb). As implicações mais importantes dessa mudança foram: (i) ampliação da abrangência das etapas de ensino: do ensino fundamental para toda a educação básica, com a inclusão da educação infantil e do ensino médio; (ii) inclusão de novos impostos⁵ e aumento progressivo de 15% para 20% no percentual dos impostos considerados; (iii) ampliação da complementação da União para os estados que não conseguissem atingir um valor mínimo estabelecido por aluno; (iv) estabelecimento de que a complementação da União para o Fundeb só poderia contar como no máximo 30% do total da fonte de manutenção do ensino para contabilização do mínimo constitucional de 18% das receitas de impostos da União; e (v) permissão de que os recursos do Salário-Educação⁶ pudessem também ser aplicados em todas as etapas da educação básica, estendendo os programas de assistência estudantil (livro didático, alimentação escolar, transporte escolar e dinheiro direto na escola) também para o ensino médio. Na prática, essas mudanças significaram um expressivo aumento de recursos para a educação pública como um todo, em especial com a ampliação proporcional da contribuição da União para os fundos de manutenção da educação.

Três fatores podem ajudar a explicar o progressivo – e expressivo – aumento dos recursos públicos destinados para a educação nos últimos vinte anos. O primeiro fator foi a estabilização monetária, ocorrida após a implantação do Plano Real, em 1994. Viver sob inflação alta significa tornar impossível a realização de qualquer planejamento financeiro de médio ou longo prazo – e isso se aplica às famílias, às empresas e também ao governo. A partir

⁴ A taxa de escolarização bruta é a razão entre o número total de matrículas (independente da faixa etária) e a população correspondente na faixa etária prevista para o curso na etapa de ensino. A taxa de escolarização líquida representa a razão entre o número de matrículas de alunos com idade prevista para estar cursando determinada etapa de ensino e a população total na mesma faixa etária.

⁵ Além dos impostos já integrantes do Fundef, no Fundeb foram incluídos percentuais do Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações (ITCMD), do Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e quota-parte de 50% do Imposto Territorial Rural devida aos municípios.

⁶ O Salário-Educação é uma contribuição social destinada ao financiamento de programas, projetos e ações educacionais, definido pela Constituição (art. 212, parágrafo 5º) como fonte adicional de financiamento da educação básica pública. O Salário-Educação é uma contribuição social recolhida pelas empresas e corresponde a 2,5% calculados sobre o total de remunerações pagas ou creditadas a qualquer título, aos empregados segurados (art. 15, Lei 9.424/96).

Cadernos de Finanças Públicas Vol 18, nº 3 (set-dez/2018)

do controle da inflação, foi possível haver, no Brasil, o início de um processo de acesso ao crédito, instrumento fundamental para o desenvolvimento econômico do país – seja nas economias domésticas das famílias, seja nas contas nacionais.

O Plano Real conduziu o Brasil, de forma abrupta, para o mundo financeiro amadurecido – foi como se o Brasil tivesse passado por um processo de *Initial Public Offering (IPO)*, saindo de uma situação em que o capital do país se resumia aos depósitos à vista, para uma situação de multiplicação de recursos com a previsão de crédito: ocorreu uma espécie de alavancagem multiplicadora, em um curto espaço de tempo, e que gerou uma sensação generalizada de riqueza.

O segundo aspecto foi a mudança na condução política do país, tendo assumido o poder um governo de visão política e econômica desenvolvimentista, que via no setor público o protagonismo para o desenvolvimento econômico. Aproveitando a bonança causada pela estabilização monetária, somada a um contexto externo positivo, com ávida demanda por produtos exportados pelo Brasil (como por exemplo a demanda da China por soja e minério de ferro), o país vivia uma onda de otimismo em relação a sua economia – o que entusiasmou o governo federal a ampliar os gastos públicos a patamares sem precedentes.

Analisando-se o período de 2001 a 2010, verifica-se que houve um crescimento do gasto público total de 14% acima do crescimento do PIB. A exemplo do que ocorreu em outras áreas, a área de educação também apresentou elevada taxa de crescimento de despesas executadas, com aumento de 47,68% no período (MACIEL, 2013). O crescimento dos recursos orçamentários do Ministério da Educação – que, em valores reais, foram triplicados em um período de onze anos, passando de R\$ 33,9 bilhões em 2003 para R\$ 101,9 bilhões⁷ – exemplifica a tendência geral de aumento de despesas observada também em outras áreas de governo, que ocorreu em intensidade muito superior ao crescimento do PIB.

O terceiro fator é que de fato a economia brasileira cresceu no período de bonança da primeira década do século XXI – até ser freada pela aguda crise econômica observada a partir de 2011. Considerando os reflexos dos dois fatores anteriores – estabilização monetária e uma visão keynesiana da política econômica, cujas consequências negativas apenas posteriormente vieram a se manifestar – o fato é que a economia cresceu, a arrecadação aumentou e, por consequência, o apetite do Estado por recursos também. Os recursos obtidos por meio do

⁷ Considerando valores constantes ajustados pelo IPCA médio 2013.

Cadernos de Finanças Públicas Vol 18, nº 3 (set-dez/2018)

Salário-Educação, contribuição social recolhida pelas empresas, correspondendo a 2,5% do valor de todas as folhas de pagamentos, demonstra o crescimento do trabalho formal nas empresas, acompanhando a tendência de crescimento do PIB, no período que antecedeu o início da crise econômica.

O entusiasmo do governo federal em ampliar os gastos públicos ao viver um período econômico positivo é compreensível, por duas razões. A primeira é pelo fato de ser natural a reação de entender poder gastar mais ao observar a pujança a seu redor. A segunda é explicada pela Teoria da Escolha Pública: para o político, gastar mais significa, na prática, o eleitor ver resultados concretos do trabalho administrativo. São mais obras, mais inaugurações e mais ações que, no olhar do cidadão, se traduzem por competência. O político vê o curto prazo e não tem incentivos para prever as consequências futuras de suas decisões imediatas – por isso não costuma gostar de ouvir qualquer ideia ligada a austeridade – e tem incentivos a olhar mais para o benefício do que para o custo.

1.3 O Brasil gasta muito ou pouco em educação?

Os benefícios de se investir em educação são incontestáveis. Mas esses benefícios não são gratuitos – eles têm um preço, que muitas vezes não é baixo. Por isso, é amplo o debate sobre como, com o que e, principalmente, quanto o país deve gastar com educação. Para balizar a discussão sobre esses temas, comumente se recorre a comparações internacionais para que sejam observados alguns parâmetros em relação a outros países, localizando o Brasil no contexto global.

Uma das comparações mais comuns se refere ao nível de gasto em educação em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), ou seja, quanto um país gasta em educação, considerando sua riqueza. Mas antes de comparar os dados do Brasil com os de outros países, é interessante observar o caminho que o país traçou até chegar aos desafios que estão postos atualmente, com a meta prevista pelo atual Plano Nacional de Educação⁸ de se ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o equivalente a 10% do PIB até 2024 – um valor sem precedentes na história mundial.

Os dados mais recentes disponíveis (OECD, 2016b), referentes a 2013, mostram que os países desenvolvidos (integrantes da OCDE - Organização para a Cooperação e

⁸ BRASIL, Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE.

Cadernos de Finanças Públicas Vol 18, nº 3 (set-dez/2018)

Desenvolvimento Econômico) gastam, em média, 5,2% de seus produtos internos brutos, considerando os investimentos público e privados, em todas as etapas de ensino. Entre os 34 membros da organização, o país que mais gasta proporcionalmente à sua riqueza é o Reino Unido (6,7%) e o que menos gasta é Luxemburgo (3,5%). O relatório da OCDE mostra que os índices de investimento em relação ao PIB costumam permanecer praticamente estáveis, tendo sido observada uma variação geral positiva de apenas 0,2% nos oito anos anteriores ao último dado, mesmo com as consideráveis reduções de PIB observadas entre diversos países desenvolvidos a partir de 2008 (OECDb, 2016).

Entre 37 países analisados no estudo da OCDE, incluindo alguns países não-membros com condição de associados, apenas a Costa Rica superou o patamar de 7%, com investimento total de 8,3% do PIB, dos quais 6,4% correspondiam a investimentos públicos e 1,8% a investimentos privados. Considerando apenas os gastos públicos, nenhum chegou a atingir 7% do PIB – e apenas Costa Rica (6,4%), Noruega (6,2%) e Dinamarca (6,1%) ultrapassaram o patamar de 6% (OECD, 2016b). O Brasil não entrou nessa comparação pois informa apenas os gastos públicos em educação, os quais, em 2013, representaram 5,1% do PIB brasileiro.

O Brasil nunca apresentou dados de investimentos privados em educação. O primeiro Plano Nacional de Educação, de 2001, fazia uma referência a uma estimativa de 1% do PIB à época, mas não há cálculos oficiais que confirmem essa participação. Em outros países, o setor privado representa contribuições robustas para o investimento do país em educação como um todo, como são os casos de Chile (2,2%), Colômbia (2,1%), Estados Unidos da América (2,0%), Coreia do Sul (1,9%) e Costa Rica (1,8%) (OECD, 2016b). Assim, observa-se que seria interessante o Brasil adotar uma metodologia para calcular a contribuição do setor privado nos investimentos em educação e também que há espaço para se ampliar a participação privada como contribuição das metas de melhoria da educação do país.

Se em proporção a sua riqueza, o Brasil gasta mais em educação do que a média dos países da OCDE, em termos absolutos por aluno, o Brasil gasta muito menos do que os países desenvolvidos. Enquanto os países da OCDE, em 2013, gastaram, em média, US\$ 10.493 por estudante, no Brasil esse gasto foi de US\$ 4.318 por estudante, considerando o valor do dólar convertido a partir da paridade do poder de compra de cada país⁹. Esse valor é menor do que o

⁹ A Paridade do Poder de Compra (PPC) – ou *Purchasing Power Parity (PPP)*, na sigla em inglês – é um método alternativo à taxa de câmbio para se calcular o poder de compra entre diferentes países. A PPC procura medir o quanto uma determinada moeda pode comprar em termos internacionais (normalmente a partir do dólar

Cadernos de Finanças Públicas Vol 18, nº 3 (set-dez/2018)

dispendido por todos os membros da OCDE, à exceção do México, que gastou US\$ 3.387 por estudante, e dos associados Colômbia e Indonésia. Na comparação com outros países, há que se considerar que o dado do Brasil se refere apenas a despesas públicas, enquanto a maior parte dos países da OCDE informa as despesas públicas e privadas em conjunto. Mesmo assim, a diferença é bastante relevante.

Combinando as duas formas anteriores, é possível analisar comparativamente as despesas com educação a partir da relação entre o gasto por aluno com a riqueza de cada país. Essa forma é particularmente interessante para o Brasil porque demonstra uma distorção muito expressiva no âmbito orçamentário do país no setor educacional: o fato de o Brasil privilegiar, em grande medida, gastos no ensino superior em detrimento de gastos com educação básica (educação primária e secundária). Na comparação internacional por etapa de ensino, observa-se que, nas etapas de educação primária (ensino fundamental) e secundária (ensino médio), em 2013, o Brasil dispendeu, por aluno, em relação a seu PIB *per capita*, proporções muito próximas à média da OCDE. Porém, na etapa terciária (ensino superior), o gasto por aluno com relação a PIB *per capita* não só destoou flagrantemente da média dos países desenvolvidos, como foi, de longe, a maior taxa entre todos os países do mundo OECD (2016b).

É importante ressaltar que, nos cálculos de gastos em educação em relação ao PIB *per capita*, a maior parte dos países considera a soma de investimentos públicos e privados. No caso do Brasil, são considerados apenas os investimentos públicos. Assim, levando-se em conta que as instituições públicas representam apenas 25% das matrículas de graduação no país (as outras 75% são em instituições privadas), observa-se que o Brasil gasta, proporcionalmente à sua riqueza, o dobro do que a média da OCDE e com apenas um quarto de seus estudantes em nível superior: “Tudo isso canalizado para instituições onde estão somente 5,2% das matrículas de todos os estabelecimentos públicos de ensino do país¹⁰ e 25% de todas as matrículas em cursos de graduação” (NASCIMENTO; VERHINE, 2017, p. 10).

De acordo com Góes e Duque (2016), em gastos por aluno, o setor público escolheu priorizar a educação superior. Para cada estudante em uma universidade pública, em média, seria possível manter quatro estudantes de ensino médio ou fundamental na escola. Outros

americano), já que bens e serviços têm diferentes preços de um país para outro, ou seja, relaciona o poder aquisitivo de das pessoas com o custo de vida do local.

¹⁰ Incluindo matrículas na educação básica e matrículas em cursos presenciais e à distância de graduação e de pós-graduação. Cálculos dos autores utilizando dados referentes ao ano de 2015 extraídos de Inep (2016) e Capes (2016) (NASCIMENTO e VERHINE, 2017).

Cadernos de Finanças Públicas Vol 18, nº 3 (set-dez/2018)

autores como Veloso (2011) e Negri (2014) também apontaram essa distorção entre o que se gasta no Brasil com educação superior em comparação com educação a básica.

Note-se que, por muitos anos, o total de gastos com a educação superior era muito próximo ao total de gastos com educação básica, em que pese a enorme diferença entre universos quantitativos de alunos – sendo o número de estudantes na educação básica quase 25 vezes superior ao de estudantes no ensino superior. De acordo com o Censo da Educação Superior, em 2014, estudantes matriculados em cursos de graduação em instituições públicas eram cerca de 2 milhões¹¹, enquanto os alunos matriculados em escolas públicas, em 2014, eram quase 50 milhões, segundo o Censo Escolar da Educação Básica (INEP, 2016c)¹².

O Governo Federal compreendeu essa distorção e, nos anos recentes, canalizou a ampliação dos investimentos para a educação básica, a fim de tentar minimizar essa disparidade. Mas a tentativa de mudança rumo a um maior equilíbrio de recursos entre a educação básica e superior encontra grande resistência no ambiente universitário, uma vez que justamente os principais privilegiados por esse cenário – estudantes e professores das instituições federais de ensino superior – acabam tendo grande influência não apenas em meios acadêmicos e de opinião pública, mas também na formulação das políticas educacionais.

Neste contexto, apesar de haver ações para a ampliação de recursos para a educação básica, qualquer tentativa de redução de recursos públicos para a educação superior é vista com enorme resistência. Mas é justamente nesse universo onde há espaço para uma possível racionalização de recursos públicos, inclusive, considerando o perfil de renda dos alunos das instituições públicas, com a possibilidade de cobrança de mensalidades de seus usuários.

1.4 A análise de custo x benefício que esquece o custo e só vê o benefício

É cultura comum na administração pública a visão de que a eficiência administrativa de um órgão é medida por sua capacidade de executar todo o orçamento. Por isso, não é raro ver, principalmente nos meses finais do ano, gastos feitos por atacado, sem critério técnico, apenas para não “devolver orçamento”. O fato de um gestor público entregar o mesmo produto

¹¹ Os números exatos em 2014 eram de 1.961.002 estudantes matriculados em instituições públicas e de 5.867.011 matriculados em instituições privadas (INEP, 2016b).

¹² O número exato em 2014 era de 49.771.371 estudantes matriculados na educação básica, considerando educação infantil, ensino fundamental, ensino médio, educação profissional e educação de jovens e adultos (INEP, 2016c).

Cadernos de Finanças Públicas Vol 18, nº 3 (set-dez/2018)

(resultado) gastando menos – o que na iniciativa privada seria considerado como uma atitude de competência – é visto na administração pública como um elemento de má gestão. Na realidade prática do serviço público, não importa o como, mas apenas o quanto se executa. Isso se reflete até mesmo nas propagandas que os governos fazem de si mesmos, ao se vangloriar por quanto investiram em determinado setor, partindo do princípio de que é senso comum que o gasto público seja, *per se*, algo positivo.

Assim como os políticos têm incentivos para gastar cada vez mais, os burocratas que compõem o corpo técnico dos governos também possuem incentivos para ampliar, *ad infinitum*, os gastos públicos. Diferentemente do que ocorre na esfera privada, onde os incentivos são voltados para se gastar cada vez menos, o dispêndio financeiro não afeta os tomadores de decisão sobre os gastos – afinal, é fácil gastar o dinheiro dos outros.

Para o corpo burocrático, mais orçamento significa maior poder, maior influência e maior prestígio – incentivos que na esfera pública são mais importantes, uma vez que as implicações relativas a custos financeiros não afetam os tomadores de decisão. Gonçalves (2009) retoma o pensamento de Niskanen (1971) para compreender os incentivos que influenciam a conduta dos burocratas, argumentando que são indivíduos que atuam racionalmente no sentido de maximizar o tamanho de sua agência e de seu respectivo orçamento, por meio de sua posição, controle de informações e influência estratégica no processo orçamentário.

De acordo com Niskanen (1971), a burocracia se organiza a partir de duas características particulares que delimitam os incentivos a seus integrantes: os trabalhadores destas organizações não se apropriam de nenhuma parte da diferença entre receitas e custos como rendimento pessoal; e as receitas decorrentes da organização derivam de outra forma de financiamento que não a venda de produtos ou serviços a um preço unitário.

Além disso, a estrutura da burocracia é calcada, normalmente, em um problema a ser resolvido. Assim, se o órgão tiver sucesso em sua tarefa, e o problema é de fato resolvido, perde-se a razão de existir do próprio órgão. Por exemplo, imagine-se uma unidade burocrática que tenha a tarefa de acabar com a fome em uma determinada região. Se seus integrantes trabalharem bem e conseguirem, por esforço e mérito, resolver o problema da fome naquele local, ato contínuo aquela unidade administrativa perde a razão de existir – o que acaba gerando incentivos contraditórios para a ação do burocrata.

Cadernos de Finanças Públicas Vol 18, nº 3 (set-dez/2018)

Em teoria, o processo de formulação de políticas públicas prevê análises de custos – inclusive custos de oportunidade – na fase de elaboração dos programas (RUAS, 2013). Nesse sentido, pelo menos em tese, dever-se-ia considerar a conjuntura econômica no processo de elaboração dos programas de governo – e também na definição das políticas fiscais adotadas pelos governos.

Sobre esse aspecto, Maciel (2013) chama a atenção para o conceito de espaço fiscal futuro, entendido como o montante disponível para a realização de despesas primárias, calculado pela subtração da receita corrente líquida pela meta de resultado primário. Para o autor, a análise do espaço fiscal de médio prazo é elemento crucial para a definição sobre a manutenção ou a redução da carga tributária futura: “(...) se as despesas obrigatórias do governo tiverem o crescimento menor que o PIB nominal, abre-se espaço fiscal futuro para novos programas (...) ou para redução da carga tributária brasileira” (MACIEL, 2013, p. 1221-1222).

A visão de Maciel (2013) é tecnicamente correta, mas é também, do ponto de vista político, ingênua. Na prática, pelo menos no governo federal brasileiro, não há – nem nunca houve – o dilema de escolha por ele imaginado: sempre que as despesas obrigatórias do governo tiveram crescimento menor que o PIB nominal, optou-se por apresentar novos programas – jamais houve no Brasil uma redução linear da carga tributária (desconsiderando-se, claro, reduções pontuais com caráter de subsídio, obtidas por pressões políticas de setores específicos organizados). De igual forma, ao se criar novos programas governamentais, a preocupação com possíveis impactos fiscais futuros, relacionados a despesas de custeio por eles criadas, é, na prática, próxima a zero.

Na literatura sobre políticas públicas, é comum a análise sobre programas governamentais, mas, via de regra, o olhar recai normalmente sobre a eficácia e a efetividade das políticas – pouco se fala sobre as análises de cenário que compõem a fase de elaboração de políticas públicas e quase nunca sobre questões de custo, muito menos sobre os custos de oportunidade. Mas a análise dos custos de oportunidade é fundamental, pois ao se escolher agir de determinada maneira, está-se deixando de agir de muitas outras formas, as quais eventualmente poderiam gerar benefícios mais relevantes à população.

Ao se analisar a questão dos custos, há duas camadas que devem ser observadas. A primeira é evidente: as despesas de uma política pública retiram recursos da economia produtiva. Mesmo sendo óbvia, não raro o senso comum esquece da premissa de que as funções

Cadernos de Finanças Públicas Vol 18, nº 3 (set-dez/2018)

do governo – que na tipologia clássica de Musgrave (1959) são alocativa, redistributiva e estabilizadora – não geram novo produto para a economia. Quando um governo diz que “injeta” alguns milhões de reais na economia com alguma política pública, o que ele não diz é que esses mesmos milhões de reais são, na verdade, retirados de outros setores da economia.

Em 1850, Frédéric Bastiat escreveu um célebre artigo chamado “*O que se vê e o que não se vê*”, onde ele conta a “falácia da janela quebrada”. É a história de um menino que chuta uma bola, quebra uma vidraça e o pai tem de arcar com o prejuízo. O vidraceiro fica feliz, pois vendeu uma nova janela e por ela recebeu, digamos, seis francos. Com esse dinheiro, o vidraceiro compra uma camisa, o alfaiate fica satisfeito. Com a venda que fez, o alfaiate compra alguma outra coisa e assim vai girando a economia. Isso é o que se vê.

Mas essa aparente prosperidade é, na verdade, uma ilusão. Na realidade, a vidraça quebrada significou uma perda líquida de seis francos, pois o pai do menino ficou com a vidraça, mas sem sua poupança – a qual poderia vir a representar outro gasto no futuro, mas que agora deixou de existir. O que não se vê é que se o menino não tivesse quebrado a vidraça, o pai dele teria continuado com a vidraça e também ficado com os seis francos, os quais, em um segundo momento, teriam sido gastos na alfaiataria ou em qualquer outra coisa – o que teria também girado a economia, mas sem perda de valor agregado.

Com essa parábola, Bastiat ([1850] 2010) mostra que é equivocada a ideia de que gastos em uma guerra ou para recuperar uma cidade destruída por um desastre natural aquecem a economia. A realidade crua é que destruição significa efetivamente perda de riqueza. Se não fosse assim, para aquecer a economia, bastaria sair destruindo tudo e depois gastar para recuperar o que se tinha antes.

Nesse sentido, os gastos públicos tampouco agregam à economia, pois eles, na verdade, são retirados da economia real, sendo apenas realocados pelo governo – um processo, aliás, que sempre gera alguma perda. O que se vê é o governo gastando, o que não se vê é que parte desse dinheiro é consumida pelo próprio governo, tanto no processo de expropriar quanto no próprio processo de gastar. E, principalmente, o que não se vê é que esses recursos movimentariam a economia ainda mais se fossem integralmente utilizados por aqueles que os produziram.

Essa distorção é a segunda camada pela qual a política pública deveria ser analisada: o impacto econômico das distorções de mercado promovida pela intervenção do governo. Ao se implantar uma política pública, deve-se olhar, sem dúvida, para os possíveis benefícios que



Cadernos de Finanças Públicas Vol 18, nº 3 (set-dez/2018)

serão obtidos. Mas também há que se olhar para os impactos dos custos previstos – não apenas dos impactos diretos e imediatos, mas também sobre as possíveis distorções que poderão ocorrer ao mercado e à sociedade. Há muitas maneiras de o poder público distorcer a economia – e nenhuma delas é integralmente inofensiva.

Cadernos de Finanças Públicas Vol 18, nº 3 (set-dez/2018)

CAPÍTULO 2 – ASPECTOS CONCEITUAIS DO INTERVENCIONISMO ECONÔMICO: OS EFEITOS NEGATIVOS DAS DESPESAS PÚBLICAS

2.1 Base conceitual e teórica do intervencionismo na economia

No âmbito da economia política, o século XX foi marcado pela polarização entre dois sistemas econômicos que dividiram o mundo por quase cem anos: o capitalismo e o socialismo. Um dos mais relevantes estudiosos a analisar, do ponto de vista teórico, as características constitutivas desses dois sistemas econômicos foi Ludwig von Mises ([1929] 1996), que definiu como a linha de corte principal que divide os dois sistemas o fato de que, no capitalismo, a produção é controlada pelo setor privado, em um livre mercado, enquanto no socialismo a produção é controlada pelo setor público, de forma centralizada e planejada – como ocorria no socialismo soviético, sistema que vinha sendo implantado justamente na época em que Mises escreveu a maior parte de sua obra.

Contudo, em meio aos pêndulos tipológicos descritos por Mises ([1929] 1996), a realidade na maior parte dos países está baseada em um sistema político-econômico composto, em diferentes combinações, por elementos capitalistas e socialistas. Quando o Estado usa sua força de coerção para confiscar – e redistribuir – parte do que é produzido pela sociedade no livre mercado, ou quando o governo impõe regras na economia, tais como uma política de preços máximos em determinado setor ou limitações a aquisições ou fusões entre empresas privadas, há uma clara interseção entre os dois sistemas. O próprio Mises define esse sistema híbrido, denominando-o de “intervencionismo”.

Mises ([1929] 1996) considerava que o intervencionismo, como terceira via entre o capitalismo e o socialismo, era algo contraditório e ilógico. E que, com o tempo, um dos dois sistemas originais iria prevalecer. Porém a realidade vem demonstrando que, neste ponto, Mises se equivocou: o intervencionismo, baseado no uso de um sistema de mercado para reger riqueza, combinado a elementos redistributivos socialistas, vem se mantendo como o mais comum sistema político-econômico existente nos diferentes países do mundo.

As principais discussões político-econômicas da atualidade passaram a ser apenas de modo e de intensidade: quanto e de que forma devem ser feitas as intervenções. Para Ikeda (1997), a descrição conceitual do intervencionismo feita por Mises é perfeita – o problema da explicação reside apenas em sua previsão sobre o fim iminente do sistema intervencionista sob

Cadernos de Finanças Públicas Vol 18, nº 3 (set-dez/2018)

o peso de suas contradições – o que aliás, ironicamente, o aproxima do pensamento de Karl Marx, em termos proféticos (e, no fim das contas, equivocados).

Para Mises ([1929], 1996), intervenção é uma norma restritiva imposta por um órgão governamental, que força os donos dos meios de produção e empresários a empregarem estes meios de uma forma diferente da que empregariam se agissem livremente. Como norma restritiva entende-se uma regra que não faz parte de um esquema que regulamenta toda a produção e distribuição, substituindo integralmente a propriedade privada pela propriedade pública dos meios de produção, como ocorre no socialismo. No intervencionismo, as regras da economia privada, ainda que muito numerosas, não chegam a ser capazes de minar a motivação do lucro, que é a força motora do sistema capitalista.

Mises ([1929], 1996) divide as regras do intervencionismo em dois grupos. O primeiro grupo é o das “restrições de produção”, no qual se reduz ou se impede, diretamente, a produção econômica. Esse tipo de intervenção ocorre, por exemplo, quando o governo estabelece regras de atendimento mínimo para as empresas privadas de seguros de saúde ou quando define se uma empresa pode ou não adquirir ou se fundir com outra, por meio de órgãos estatais de defesa da concorrência. O segundo grupo é o de “interferência na estrutura de preços”, a partir da fixação de preços que diferem dos preços de mercado – como ocorreu no Brasil com as diversas tentativas de planos econômicos heterodoxos ao longo das décadas de 1980 e 1990, antes do Plano Real de 1994.

Os efeitos negativos das interferências na estrutura de preços são mais evidentes. Por regra geral, quando o governo tenta estabelecer limites máximos de preços, o resultado desse processo será, invariavelmente, a escassez do produto. Se o preço estabelecido não compensar o esforço e o trabalho do fornecedor daquele bem, ele simplesmente desistirá de produzi-lo – a menos que ele seja coercitivamente obrigado pelo governo a fazê-lo, o que é um passo a mais rumo ao autoritarismo e, no limite, a uma situação de trabalho forçado análogo à escravidão.

Esse exemplo mostra que, na prática, a única forma de se corrigir uma intervenção que não surtiu o efeito esperado é com uma nova intervenção, ainda mais invasiva. Nasce desta constatação o conceito de espiral intervencionista de Mises: as primeiras interferências acabam gerando distúrbios que servem como justificativa para mais e mais intervenções.

Por sua vez, as intervenções relacionadas a restrições de produção são mais sutis e, por isso, mais difíceis de serem compreendidas como danosas. Quando uma agência estatal impõe

Cadernos de Finanças Públicas Vol 18, nº 3 (set-dez/2018)

regras a um determinado setor da economia, o que se vê são os benefícios imediatos daquela intervenção, mas o que não se vê são as consequências negativas posteriores. Por exemplo, quando a Agência Nacional de Telecomunicações “endurece” as regras que devem ser cumpridas pelas operadoras, a sensação inicial percebida pelo senso comum é de que o governo está agindo em benefício dos consumidores e atacando o “lucro” das empresas.

O que não se vê nessa situação é que, cada vez que mais regras são estabelecidas, menos empresas têm condições de atendê-las, criando-se barreiras de entrada que conduzem à oligopolização do serviço. No longo prazo, como se sabe por conta dos mecanismos fundamentais de oferta e procura, o fato de haver menos empresas ofertantes acarreta maior preço (e/ou menor qualidade) aos demandantes, uma vez que, com menor concorrência, as empresas ofertantes têm mais condições de controlar o mercado. A realidade atual dos serviços de telefonia e telecomunicações no Brasil é um exemplo disso: em um mercado extremamente regulamentado e “protegido”, poucas empresas controlam o mercado e oferecem um dos piores e mais caros serviços do mundo (CHADE, 2014).

De posse desse aparato teórico delineado por Mises ([1929], 1996), Ikeda (1997) apresenta uma teoria de ciclos intervencionistas. Segundo o autor, o intervencionismo seria um exemplo do conceito de ordem espontânea de Hayek ([1973] 1985): examinada a lógica da evolução do tamanho do estado, observam-se que existem forças que, por um mecanismo de retroalimentação, conferem estabilidade ao sistema – o que se contrapõe à ideia de Mises de que o intervencionismo tenderia à sua própria extinção.

No modelo proposto por Ikeda (1997), o ciclo intervencionista tem duas fases: uma expansionista e outra contracionista. A fase expansionista se baseia na espiral intervencionista de Mises ([1929], 1996): intervenções geram uma reação em cadeia que demandam mais intervenções. Porém, o acúmulo de problemas gerados pelas intervenções faz com que, ao longo do tempo, diminua-se a efetividade das novas intervenções. Assim, quando a crise do intervencionismo se manifesta sob a forma de uma crise macroeconômica, os governos são pressionados a, contra seu próprio interesse e tradição ideológica, promover reformas em uma direção liberalizante – o que consiste na fase contracionista do ciclo. Mas tão logo a fase contracionista comece a gerar efeitos positivos na economia, os governantes retomam sua preferência e vocação original pelo intervencionismo – o que faz com que se complete o ciclo. É importante notar que, a cada ciclo intervencionista, a fase de intervenção, para ser efetiva,

Cadernos de Finanças Públicas Vol 18, nº 3 (set-dez/2018)

precisa ser maior do que a do ciclo anterior – o que reforça e corrobora a análise da espiral intervencionista de Mises ([1929], 1996).

2.2 Como as intervenções do governo distorcem a economia

Na esfera econômica privada, os indivíduos vivenciam permanentemente uma situação na qual devem fazer uma escolha entre dois elementos em *trade-off*: consumir toda a sua renda ou poupar uma parte, com o objetivo de consumir mais no futuro – seja por meio do mero acúmulo, seja por meio da destinação de parte da renda para a formação de capital, pensando em criar condições de se obter mais renda no futuro (a partir de um novo negócio, por exemplo).

As pessoas têm também a opção de utilizar crédito como estratégia de formação de capital: podem, por exemplo, tomar um empréstimo para montar um negócio e, assim, no futuro, auferir um nível de renda que seja suficientemente maior não apenas para pagar o empréstimo, mas que implique uma renda líquida superior ao patamar que se encontrava antes. Porém, é de conhecimento comum e intuitivo a ideia de usar o crédito apenas para aumentar o consumo é uma estratégia insustentável no longo prazo.

Na esfera macroeconômica, o funcionamento das leis da economia não é diferente do que ocorre no mundo real dos indivíduos. Para haver expansão econômica, é preciso haver investimento com base na poupança voluntária, ou seja, com o ato de renúncia ao consumo imediato, seja para consumir no futuro, seja para acumular capital. Esse é o crescimento natural, baseado no aumento da produção de riqueza, que pode ser obtido por meio de melhorias tecnológicas ou pela mudança no padrão de preferência temporal, privilegiando a poupança, para ampliar o padrão de consumo futuro. O crédito é também uma estratégia que pode ser utilizada, mas, como ocorre na esfera privada, o uso dessa ferramenta para a quitação sistemática de despesas correntes não se sustenta no longo prazo.

No âmbito privado, os indivíduos tomam decisões econômicas hoje e são eles mesmos que sofrerão as consequências futuras de suas escolhas no presente. Já na economia nacional, os tomadores de decisão de hoje, muito provavelmente, não estarão nas mesmas posições no futuro e, assim, não sofrerão as consequências de suas escolhas – uma situação para eles confortável, mas que, em última análise, funciona como incentivo contínuo para a tomada de decisões irresponsáveis.

Como regra geral, os tomadores de decisão na esfera política têm incentivos para pensar no curto prazo. Afinal, dispõem de um breve mandato para mostrar, de forma mais rápida e

Cadernos de Finanças Públicas Vol 18, nº 3 (set-dez/2018)

eloquente possível, o “bem” que podem fazer a quem o elegeu. Assim, é difícil encontrar quem esteja disposto a enfrentar o custo político das consequências da ausência de consumo imediato – muitos são tentados a forçar o crescimento: reduzindo artificialmente as taxas de juros, expandindo artificialmente o crédito, aumentando a massa monetária ou criando déficits operacionais com a ampliação dos gastos públicos.

Em sua *Teoria geral do emprego, do juro e da moeda*, Keynes (1936) apresentou a ideia de que, durante períodos recessivos, o livre mercado pode não gerar demanda suficiente para garantir o pleno emprego dos fatores de produção devido ao entesouramento das poupanças. Segundo sua teoria, nessas ocasiões, seria aconselhável que o Estado criasse déficits fiscais para aumentar a demanda efetiva e instituir uma situação de pleno emprego. Ou seja, em períodos de recessão, os gastos do governo poderiam estimular a economia.

Na administração pública, o pensamento keynesiano é largamente utilizado, evidenciando a função estabilizadora das políticas públicas, por meio das chamadas políticas fiscais anticíclicas como instrumento de aquecimento da economia em períodos de recessão. O problema é que o conselho de gastar mais para aquecer a economia acaba sendo muito bem aceito pelos homens de poder, que costumam esquecer da parte adversativa (“em períodos de recessão”) para focar sua atenção apenas na parte do comando de “gastar mais” dentro da receita keynesiana. Há muito debate sobre se o remédio para a estabilização econômica é mesmo esse. Mas mesmo se o remédio for correto, não há dúvida de que as doses costumam ser equivocadas: em qualquer ciclo, os políticos preferem gastar mais. Quando erram a mão – normalmente em meio a pressões políticas por resultados positivos imediatos –, os economistas keynesianos, em vez dar um passo atrás, acabam prescrevendo reiteradamente o mesmo remédio: nova expansão monetária, que irá gerar um novo ciclo de prosperidade ilusória, em mais um dos incontáveis exemplos do conceito de espiral intervencionista de Mises ([1929], 1996). Na prática, é como tentar curar a ressaca mantendo-se sempre bêbado.

Sob esse aspecto, a tradição da escola austríaca da economia se contrapõe à visão keynesiana e defende que o crescimento da economia não pode ser acelerado de forma artificial. Segundo Garrison (2001), o crescimento econômico pode ocorrer de diferentes maneiras. A primeira delas é por meio do crescimento secular, que ocorre de forma lenta e natural, sem a necessidade de qualquer tipo de intervenção. Nessa situação, os investimentos brutos aumentam em consequência de maior poupança, por meio de um aumento da renda, sem que se altere a

Cadernos de Finanças Públicas Vol 18, nº 3 (set-dez/2018)

taxa de juros: a redução do consumo imediato (poupança) financia os investimentos para o consumo futuro, mantendo a relação entre consumo e investimento dentro da linha da fronteira de possibilidades de produção. Na visão de Garrison (2001), o crescimento econômico pode se acelerar, de forma sustentável, por meio de progresso tecnológico ou de mudanças nas preferências intertemporais, a partir do desejo das pessoas de economizar no presente para ampliar seu potencial futuro de consumo.

Entretanto, impacientes em esperar o (lento) crescimento sustentado da economia, governos costumam tentar induzir um crescimento de forma artificial, por meio da expansão monetária ou creditícia. Segundo Garrison (2001), a expansão do crédito reduz a taxa de juros, o que aumenta o consumo e também o investimento, ainda que sem a existência prévia de poupança. A redução da taxa de juros desloca o investimento para fora da fronteira de possibilidade de produção. Há então um conflito entre o investimento e a poupança, pois esses dois fatores passam a atuar em sentidos opostos.

A dissociação entre investimento e poupança cria uma tensão entre investidores e consumidores na fronteira de possibilidades de produção. Segundo Garrison (2001), esses dois estímulos contrários fazem com que a relação entre consumo e investimento se movimente em sentidos opostos, levando o produto para fora fronteira de possibilidades de produção e, ainda, causando o encolhimento dos setores intermediários da estrutura de produção – cenários que, segundo o modelo, são sintomas da não sustentabilidade da expansão econômica induzida. Assim, observa-se um desequilíbrio entre a demanda e a oferta: a produção não consegue atender as expectativas do consumo. Quando o nível de consumo excede a capacidade de oferta, surge uma pressão inflacionária, que implica um aumento da taxa de juros. Na prática, segundo Garrison (2001), o crescimento forçado a partir da expansão do crédito é insustentável pois, o fato de as taxas de juros estarem mais baixas passa um sinal equivocado para o mercado, trazendo uma ilusão de expansão. Há um consumo maior, que não é atendido pela produção. E há também sobreinvestimentos de longo prazo, induzido pelos sinais artificiais dos mercados, mas que não se sustentam, pois o nível de consumo não é duradouro.

O mesmo ocorre quando o governo amplia demais suas despesas, criando déficits operacionais para cobrir despesas correntes, por meio de emissão de títulos públicos: cria-se no mercado uma falsa expectativa de prosperidade, fazendo com que ocorram maus investimentos,

Cadernos de Finanças Públicas Vol 18, nº 3 (set-dez/2018)

os quais, depois, não apenas irão se frustrar, mas também irão gerar desperdícios do capital investido, fazendo com que a nova situação seja ainda pior do que a do ponto de partida.

Uma expansão monetária por meio de crédito sem lastro permite um aumento de gastos para além da fronteira de possibilidades de produção. Além do desequilíbrio entre a oferta (produção) e a demanda (consumo), quando se ultrapassa a fronteira de possibilidades de produção, os custos de manutenção de capital acabam excedendo a capacidade de poupança, uma vez que a acumulação de capital tem crescimentos decrescentes, enquanto os custos da manutenção do capital aumentam de forma linear (MUELLER, 2013). Em outras palavras, sem poupança prévia, não há como manter investimentos realizados com crédito. Isso ocorre, por exemplo, quando o governo resolve construir, por meio de expansão monetária, estradas ou hospitais, mas depois não dispõe de recursos para mantê-los em funcionamento. A consequência disso é que o crescimento não se sustenta e a economia, que parecia se expandir, volta a entrar em tendência de contração.

A realidade é eloquente: a fronteira de possibilidades de produção determina, com a liquidez macroeconômica, o equilíbrio da economia. Se em vez de perseguir o caminho natural de crescimento econômico – prosperidade com base na poupança, na produtividade e na inovação –, força-se o crescimento por meio de políticas fiscais, creditícias e monetárias expansivas do tipo desenvolvimentista-keynesiana, a consequência disso será um *boom* artificial que irá extrapolar a fronteira de possibilidades da produção e gerar um excesso ilusório de atividade econômica.

Essa ilusão é particularmente ardilosa porque, num primeiro momento, a política de indução artificial parece funcionar, gerando um *boom* econômico temporário. Por isso essa categoria de política é tão bem aceita pelos políticos, que buscam resultados rápidos, mas não pensam no longo prazo. Ocorre que, invariavelmente, esse *boom* será seguido por um *bust*. No fim das contas, o enredo é sempre o mesmo: a expansão creditícia sem poupança, no longo prazo, gera ciclos econômicos insustentáveis, uma vez que traz para a economia sinais econômicos que não lastreiam a expansão da produção.

O caráter intervencionista na economia também manifesta por meio do uso de ferramentas de direcionamento de crédito. Os subsídios a determinados setores, realizados por meio dos bancos públicos, representam uma distorção do mercado, não apenas por serem em si injustos, ao privilegiar uns setores em detrimento dos demais, mas também por dificultar a

Cadernos de Finanças Públicas Vol 18, nº 3 (set-dez/2018)

leitura dos agentes no livre mercado, eclipsando as reais condições de desenvolvimento da economia. Também é relevante o fato de que, mesmo quando pautados nas melhores intenções, os técnicos não têm condições de conhecer todos os cenários do mercado a fim de antever em quais pontos específicos da economia devem ser aplicadas subvenções.

Além disso, os juros mais baixos e os prazos maiores das instituições públicas fazem com que os recursos de créditos livres, ofertados por bancos privados, acabem se tornando mais caros e com prazos mais curtos. No Brasil, em 2015, enquanto a taxa de juros média nas operações de crédito com recursos livres era de 44,17% ao ano, a do crédito direcionado era de 10,1% ao ano; e, enquanto o prazo médio da carteira de crédito com recursos livres é de 1,5 ano, o prazo em operações com recursos direcionados é de 6,2 anos. Isso, de certa forma, ajuda a explicar o fato de o *spread* bancário ser tão elevado no Brasil, pois os tomadores de empréstimo de “crédito livre” acabando tendo que, indiretamente, pagar pelo subsídio do crédito direcionado (ULRICH, 2015).

Em anos recentes, a fim de estimular o crédito e o consumo, o governo brasileiro vem tentando se utilizar da estratégia de ampliar o uso de bancos públicos para a concessão de créditos com condições e preços abaixo dos de mercado. No período de 2004 até meados de 2008, justamente por conta da melhora da confiança na economia do país, o crédito privado se expandiu de forma mais intensa do que o crédito estatal. A partir do final de 2008 já houve sinais de estagnação na oferta privada do crédito. Em contrapartida, após um crescimento constante até 2007, a partir de 2008 observou-se um crescimento exponencial do crédito estatal, até que, em 2013, os bancos públicos ultrapassaram os bancos privados no setor de crédito. A estratégia de usar os bancos públicos como instrumento de política anticíclica para aquecer artificialmente a economia por meio do consumo representou a guinada desenvolvimentista do governo e se tornou um dos principais pilares da chamada “Nova Matriz Econômica”.

Uma política de crédito abundante e subsidiado é danosa para a economia, pois desarranja toda a estrutura de mercado. Além de privilegiar uns em detrimento de outros, tentativas de direcionamento da economia tiram a clareza dos sinais de mercado, deixando todo o sistema opaco e imprevisível – o que prejudica o ambiente de negócios. O crédito subsidiado coloca e protege no mercado agentes que, em condições normais, não deveriam estar lá. Mas não há mágica: eles conseguem sobreviver por um tempo, mas não para sempre. Mas esse processo não é indolor, pois mesmo que os maus investimentos sejam aos poucos extirpados

Cadernos de Finanças Públicas Vol 18, nº 3 (set-dez/2018)

do mercado, eles causam prejuízos à economia, em termos de perdas com custos afundados, custos de manutenção desnecessários e redução de produto.

Por essas e outras razões, em 2014, o Brasil entrou em recessão. Comparando o segundo trimestre de 2014 com o segundo trimestre de 2013, o encolhimento da economia foi de quase 1%. Para uma economia grande como a brasileira, um encolhimento de 1% significa muito: foram quase R\$ 50 bilhões a menos sendo produzidos em termos de bens e serviços (ROQUE, 2014).

A fim de se eximir de sua culpa, integrantes do governo (e economistas desenvolvimentistas) se dizem “surpresos” com essas as consequências danosas à economia – muitas vezes culpando “fatores externos” pela crise econômica nacional. Mas desde o início do processo de expansão creditícia e de aumento desenfreado dos gastos públicos, muitos economistas (de diferentes escolas econômicas) já alertavam para as incontornáveis consequências desse processo, uma vez que na teoria econômica situações nesse sentido não são novidade: Mises ([1940] 2010) já descrevera a receita do processo de expansão creditícia em direção inevitável a uma crise econômica.

As consequências previstas por Mises ([1940] 2010) em relação a um aumento artificial de preços e salários por conta da expansão creditícia são também exemplificadas pela atual crise econômica brasileira. Nos últimos anos, os salários no Brasil – no setor privado e com mais intensidade no setor público – foram sendo ampliados em escala superior à do aumento do PIB, ou seja, da real capacidade de produção do país. Na comparação entre o ano de 2004 e o ano de 2013, enquanto o PIB brasileiro cresceu 8,5% em termos reais, o salário médio real no setor privado cresceu 30,3% no mesmo período e o salário médio real no setor público cresceu 43,1%, de acordo com dados do Banco Central.

A discrepância entre o aumento do PIB (ou da produção) e dos salários indica que o mercado viveu a ilusão de que a situação estava melhor do que de fato estava. No médio e no longo prazo, o menor aumento do produto não consegue cobrir o aumento muito maior dos fatores de produção, entre eles os salários – um caminho inequívoco em direção ao aumento do desemprego.

Via de regra, o resultado da expansão desenfreada de crédito é também a inflação de preços. Dependendo da situação, ela pode gerar a uma situação ainda pior, que é o fenômeno de *estagflação*, ou seja, a combinação de uma depressão na atividade econômica com a

Cadernos de Finanças Públicas Vol 18, nº 3 (set-dez/2018)

existência de alta inflação – uma situação bem conhecida dos brasileiros. Mises ([1940] 2010) deixa claro que o governante não pode se colocar como vítima de um processo inflacionário, uma vez que ele é seu agente causador: “A inflação, a emissão de papel-moeda e a expansão do crédito são sempre atos intencionais; não são calamidades naturais que atingem as pessoas, como um terremoto” (MISES, [1940] 2010, p. 60).

Quando o governo busca forçar o crescimento por meio de aumento de despesas públicas ou de crédito subsidiados, a forma pela qual acaba se utilizando para se financiar é quase sempre a mesma: endividar-se. Desde a implantação do Plano Real, o Brasil manteve uma estratégia ortodoxa para tentar manter a estabilidade econômica a partir do que ficou conhecido com o tripé macroeconômico, composto por câmbio flutuante, superávit primário nas contas públicas e um sistema de metas de inflação, com controle das taxas básicas de juros por um Banco Central atuando de forma autônoma.

Por quase vinte anos, e por diferentes governos, a receita baseada no tripé macroeconômico foi mantida – e com razoável sucesso. Essa estratégia gerou a retomada da confiança e a economia se desenvolveu de modo relativamente consistente, de forma a gerar uma esperança de que finalmente o Brasil estaria mesmo na rota do crescimento e se tornando, aos olhos do mundo, um potencial gigante econômico. Porém, com a deflagração da crise internacional, em 2008, temeroso do efeito negativo para o país, o governo resolveu apostar no remédio keynesiano e acabou abandonando a estratégia do tripé macroeconômico, abrindo mão do controle da inflação e de certa responsabilidade fiscal.

A mudança de pensamento por parte do governo – de uma preocupação com a manutenção da ortodoxia econômica de responsabilidade fiscal para uma política keynesiana expansionista –, se revelou também na diferença em relação ao esforço fiscal para pagamento dos encargos da dívida pública. Desde o início do Plano Real até 2013, houve um claro esforço para se manter um superávit primário nas contas nacionais, porém, a partir de 2014, a preocupação com um resultado primário positivo foi abandonada pela Nova Matriz Econômica. Nesse ponto, o modo pelo qual o governo se financia para pagar a dívida pública também é relevante. Ao longo do tempo, a estratégia utilizada foi se modificando: nos anos 2000, a maior parte dos juros da dívida era paga com receita de tributos, resultado de um esforço fiscal – o que ajudou, de modo constante, a reduzir a dívida pública. Em 2014, essa preocupação foi

Cadernos de Finanças Públicas Vol 18, nº 3 (set-dez/2018)

deixada de lado e os juros passaram a ser integralmente financiados com emissão de novas dívidas (GÓES, 2015).

Por tudo isso, após um longo período de estabilidade e até mesmo de redução na dívida pública brasileira, a tendência se inverteu: a partir de 2014, a dívida do setor público no Brasil passou a aumentar – e de modo bastante agudo: segundo o Banco Central, o total da dívida bruta do governo passou de 51,5% do PIB em janeiro de 2014 para 72,5% do PIB em maio de 2017. A partir desses dados, Mueller (2013) considera que esse período não passou de mais um entre muitos dos “voos de galinha” tentados pelos desenvolvimentistas. Para ele, os “voos de galinha” não são exceção, mas a regra do padrão do desenvolvimento econômico brasileiro.

Em resumo, o ferramental teórico da Escola Austríaca demonstra que a tentativa de desenvolver a economia com base no consumo e no crédito é uma ilusão. A expansão só é sustentável se houver investimento com base na poupança, para financiar o aumento da produção. As políticas de inspiração keynesiana podem até imprimir uma sensação de sucesso, uma vez que, num primeiro momento, a expansão artificial gera resultados positivos, os quais mais tarde se provarão ilusórios e deixarão a situação pior do que a que se encontrava no ponto inicial.

Os fatores relacionados à intervenção estatal sobre a economia fazem parte da análise de cenário que deve ser feita no momento em que o governo analisa o espaço fiscal para a consecução de políticas públicas. Os benefícios esperados pelas políticas públicas não são um bem em si mesmo, mas devem ser confrontados pelos custos correspondentes, tanto em termos de gastos financeiros, quanto nos impactos econômicos indiretos para a sociedade. Isso se aplica a todos os gastos governamentais, mesmo nos setores sensíveis e nos quais há consenso sobre sua importância, como no caso da educação¹³. Costuma-se dizer que a educação não tem preço. Mas isso é um erro. A educação tem preço sim, pois alguém sempre paga por ela – seja direta ou indiretamente, por meio de impostos. E às vezes esse preço pode ser muito superior ao benefício recebido.

¹³ Barbosa Filho e Pessoa (2008) calcularam em 15% ao ano a taxa de retorno da educação no Brasil, ou seja, cada ano investido em educação implica um aumento de 15% na renda proveniente do trabalho.

Cadernos de Finanças Públicas Vol 18, nº 3 (set-dez/2018)

CAPÍTULO 3 – CONSIDERAÇÕES A ANÁLISES COMPARATIVAS DE QUALIDADE NA EDUCAÇÃO BÁSICA BRASILEIRA

3.1 A qualidade da educação básica no Brasil comparada a de outros países

No âmbito da educação básica, a principal referência internacional para a verificação da qualidade do ensino nos diferentes países do mundo é o PISA - *Programme for International Student Assessment*, realizado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), organização internacional de 35 países que aceitam os princípios da democracia representativa e da economia de livre mercado. O PISA é uma iniciativa de avaliação comparada, aplicada de forma amostral a estudantes matriculados a partir do 8º ano do ensino fundamental na faixa etária dos 15 anos, idade em que se pressupõe o término da escolaridade básica obrigatória na maioria dos países. Em 2015, 70 países participaram do PISA, sendo 35 deles membros da OCDE e 35 países/economias parceiras, tendo cerca de 540 mil de alunos realizado as provas padronizadas. A amostra brasileira para o PISA 2015 foi constituída por 841 escolas públicas e privadas, 23.141 estudantes e 8.287 professores (INEP, 2016a).

Entre os 70 países participantes, o Brasil ficou na 63ª posição em Ciências, na 59ª em Leitura e na 66ª colocação em Matemática. Em todos os aspectos analisados, o desempenho dos alunos no Brasil está abaixo da média dos alunos em países da OCDE – em Ciências (401 pontos, comparados à média de 493 pontos), em Leitura (407 pontos, comparados à média de 493 pontos) e em Matemática (377 pontos, comparados à média de 490 pontos).

De maneira geral, os resultados do Brasil nos exames mostram-se praticamente estagnados desde o ano 2000, quando os exames do PISA começaram a ser realizados. A média do Brasil na área de Ciências se manteve estável desde 2006, o último ciclo do PISA com foco nessa área. Houve uma elevação aproximada de 10 pontos nas notas – de 390 pontos em 2006 para 401 pontos em 2015 –, o que, na análise da OCDE, não representa uma mudança estatisticamente significativa. Na área de Leitura, a média do Brasil também se manteve estável desde o ano 2000, com uma sutil elevação na pontuação de 396 pontos em 2000 para 407 pontos em 2015, diferença que não representa uma mudança estatisticamente significativa, segundo a análise da OCDE. Na área de Matemática, houve um aumento significativo de 21 pontos na média dos alunos entre 2003 a 2015, seguida de um declínio de 11 pontos se comparadas a média de 2012 e a média de 2015 (OECD, 2016a).

Cadernos de Finanças Públicas Vol 18, nº 3 (set-dez/2018)

Se considerada a evolução dos resultados em contraposição aos investimentos realizados, observa-se que o Brasil aumentou os recursos investidos em educação básica, mas isso não se reverteu em melhora nos resultados dos exames. Segundo a OCDE, em 2015, o PIB *per capita* do Brasil (USD 15.893) correspondeu a menos da metade da média do PIB *per capita* nos países da OCDE (USD 39.333), enquanto o gasto acumulado por aluno entre 6 e 15 anos de idade no Brasil (USD 38.190) equivaleu a 42% da média do gasto por aluno em países da OCDE (USD 90.294). Essa proporção representou um aumento em relação a 2012, quando essa proporção correspondia a 32%. Na análise técnica da OCDE, aumentos no investimento em educação precisam agora ser convertidos em melhores resultados na aprendizagem dos alunos (OECD, 2016a). Outros países como a Colômbia, o México e o Uruguai obtiveram resultados melhores em 2015 em comparação ao Brasil, embora tenham um custo médio por aluno inferior. O Chile, com um gasto por aluno semelhante ao do Brasil (USD 40.607), também obteve uma pontuação melhor (477 pontos) em ciências (OECD, 2016a).

Ao se estabelecer um cruzamento entre o gasto com educação e os resultados obtidos pelos estudantes no PISA, ainda que não seja possível estabelecer uma relação de causalidade, observa-se uma correlação entre o total gasto por estudante ao longo de sua vida escolar e os resultados no PISA. Tomando como exemplo os resultados na prova de Ciências do PISA 2015, é possível observar, na Figura 1, uma relação linear entre a nota na prova e o volume de investimentos, principalmente até a faixa de gasto de USD 100 mil por aluno ao longo da trajetória escolar até o fim da etapa secundária de ensino. A partir dessa faixa, um gasto maior parece não influenciar tanto na qualidade – a melhora das notas passa a ser incremental.

Mesmo considerando o fato de que, para o Brasil, só se contabilizam os gastos públicos em educação, o país é um ponto fora da linha, apresentando resultados nas notas no PISA bastante inferiores aos de países com o nível semelhante de gasto com educação, tais como Turquia, Rússia ou Chile – Figura 1:

Cadernos de Finanças Públicas Vol 18, nº 3 (set-dez/2018)

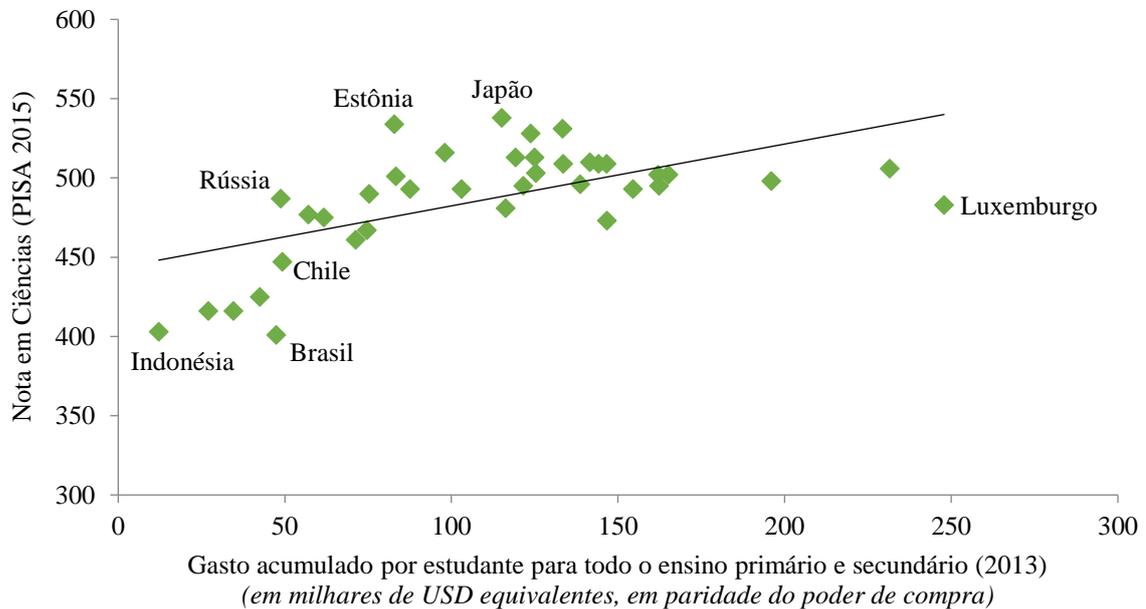


Figura 1 – Relação entre o gasto acumulado por aluno para todo o ensino primário e secundário (em milhares de USD, em PPC) e as notas obtidas em Ciências no PISA 2015.

Nota: Irlanda, Itália, Polônia, Suíça e Brasil consideram apenas as despesas públicas em educação.

Fonte: OECD (2016b) e OECD (2016c). Elaboração própria.

Se considerados os gastos realizados pelos diferentes países em relação ao PIB *per capita*, na educação primária, é ainda mais clara a correlação entre o nível de gasto em educação e os resultados nos exames internacionais – ainda que isso não implique necessariamente uma relação de causalidade. Sob este olhar, o Brasil se afasta ainda mais da linha média de correlação entre gasto em educação e resultado nos exames internacionais, mesmo o país informando apenas os gastos públicos em educação. Sob esse aspecto, o Brasil está entre os países que mais gastam proporcionalmente ao PIB *per capita*, mas os resultados obtidos pelos alunos nos exames internacionais estão muito abaixo da média – Figura 2:

Cadernos de Finanças Públicas Vol 18, nº 3 (set-dez/2018)

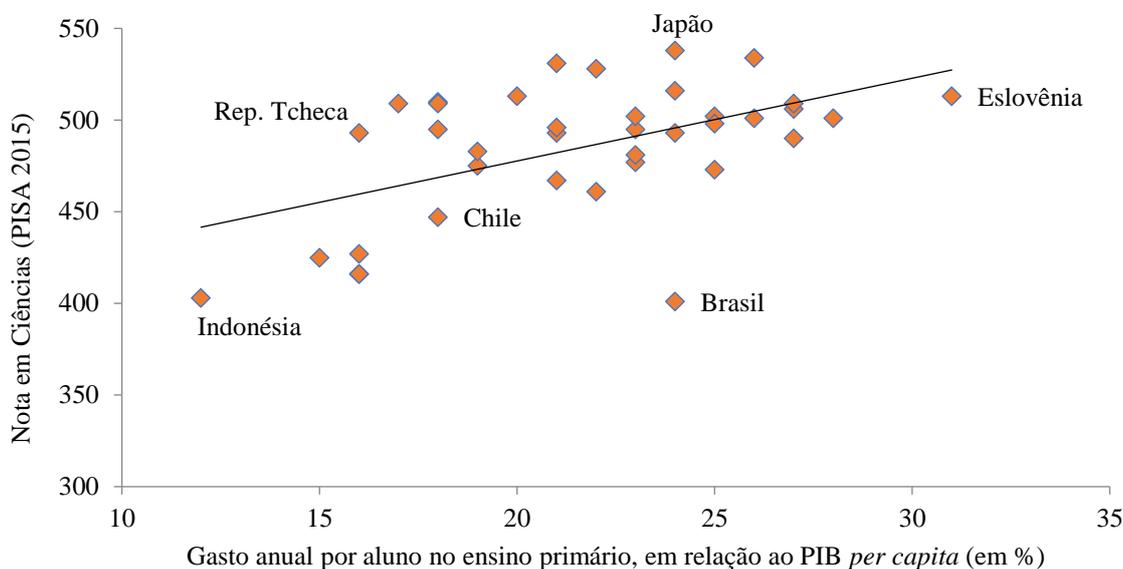


Figura 2 – Relação entre a proporção em relação ao PIB *per capita* do gasto anual por aluno no ensino primário (em %) e as notas obtidas em Ciências no PISA 2015.

Nota: Irlanda, Itália, Suíça e Brasil consideram apenas as despesas públicas em educação.

Fonte: OECD (2016b) e OECD (2016c). Elaboração própria.

A análise dos resultados obtidos pelo Brasil nos exames internacionais padronizados frente à comparação dos investimentos feitos pelo país em educação nos últimos anos permite constatar que os investimentos realizados têm causado impacto positivo em termos de acesso ao ensino, mas, em termos de melhoria de qualidade, o impacto de um aumento substancial de recursos tem se demonstrado praticamente nulo.

Essa constatação deve servir de alerta aos formuladores de políticas públicas de educação, uma vez que a questão da qualidade é essencial para a educação seja, de fato, um instrumento efetivo de desenvolvimento econômico e social das pessoas.

3.2 A qualidade da educação básica: escolas públicas vs. escolas privadas

Sob qualquer ótica de análise, em termos de qualidade, a educação básica privada tem melhores resultados do que a educação pública no Brasil. É claro que a comparação entre essas duas esferas administrativas tem muitas limitações. A primeira delas é o fato de que as escolas privadas existem em número muito menor: as matrículas em escolas particulares representam 16,36% do total no país no ensino fundamental, enquanto as escolas públicas (municipais, estaduais e federais) representam 83,64% do total de matrículas (INEP, 2016c).

Cadernos de Finanças Públicas Vol 18, nº 3 (set-dez/2018)

Além disso, na educação básica, há uma forte correlação entre a dependência administrativa e o perfil socioeconômico dos alunos, como demonstraram Alves, Soares e Xavier (2013), ao criar um índice de nível socioeconômico das escolas de educação básica do Brasil. Via de regra, as famílias pertencentes a faixas de maior renda preferem, quando possível, matricular seus filhos em escolas privadas, fazendo com que o perfil dos alunos da rede pública seja composto majoritariamente por alunos de classes de renda intermediária e baixa.

O fato de serem oferecidas aos alunos de maior renda melhores condições em todos os aspectos da vida – ambiente, alimentação, lazer, acesso à cultura – gera uma influência positiva também no desempenho escolar. Esse contexto beneficia, em conjunto, o desempenho das escolas privadas. Em outras palavras, independentemente da qualidade do ensino das escolas, os alunos da rede privada tendem a ser, em tese, mais preparados, uma vez que já de início acessam o ensino com um ferramental mais amplo para a aprendizagem. Porém, em que pesem as limitações comparativas, não há dúvidas de que, no contexto geral, as escolas privadas costumam obter resultados melhores em termos de desempenho.

Um dos instrumentos mais utilizados para se verificar a qualidade das escolas é o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), calculado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação. O Ideb foi criado em 2007 e reúne, em um indicador, os resultados de dois conceitos igualmente importantes para a qualidade da educação: o fluxo escolar e as médias de desempenho nas avaliações. O indicador é calculado a partir dos dados sobre aprovação escolar, obtidos no Censo Escolar, e das médias de desempenho nas avaliações do Inep: o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), para as unidades da federação e para o país, e a Prova Brasil, para os municípios.

O Ideb agrega ao enfoque pedagógico dos resultados das avaliações em larga escala do Inep a possibilidade de resultados sintéticos, facilmente assimiláveis, e que permitem traçar metas de qualidade educacional para os sistemas. O índice varia de zero a dez e a combinação entre fluxo e aprendizagem busca equilibrar essas duas dimensões: por exemplo, se um sistema de ensino eventualmente tentar reter seus alunos, por meio de reprovação, para obter resultados de melhor qualidade no Saeb ou na Prova Brasil, o fator fluxo será alterado, implicando piora no índice agregado. O inverso também é verdadeiro: se o sistema tentar apressar a aprovação

Cadernos de Finanças Públicas Vol 18, nº 3 (set-dez/2018)

do aluno sem qualidade, o resultado provavelmente pior nas avaliações impactará negativamente no índice, por meio da dimensão de aprendizagem.

Os dados do Ideb são divulgados a cada dois anos e estão disponíveis para consulta aberta no *site* do Inep, nas diferentes esferas administrativas: nacional, estadual, municipal ou por escola. O Ideb é considerado pelo Ministério da Educação como condutor de política pública em prol da qualidade da educação e é a ferramenta utilizada pelo governo para acompanhamento das metas de qualidade do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) para a educação básica.

Em todas as etapas de ensino da educação básica, os resultados da rede privada são consideravelmente melhores do que os das redes públicas. E, em que pese o substancial aumento de recursos públicos para a educação básica que vem se dando no Brasil, a evolução dos resultados no Ideb para a rede pública vem ocorrendo de forma apenas marginal. A diferença de qualidade entre a escola pública e a escola privada é observada não apenas com dados estatísticos, mas é também percebida, de forma empírica, pelas pessoas de modo geral. Na prática, quando uma família melhora o nível de renda e passa a ter condições de colocar os filhos em escolas privadas, via de regra, os pais optam por fazê-lo.

Por exemplo, no período mais recente em que o país passou por uma expansão econômica, houve uma migração do sistema público para o privado: entre 2010 e 2013, o número de alunos matriculados em escolas particulares subiu 14%, passando de 7,5 milhões para 8,6 milhões; enquanto, no mesmo período, a quantidade de estudantes em escolas públicas recuou 5,8%, caindo de 43,9 milhões para 41,4 milhões, segundo dados do Censo da Educação Básica (VIEIRA, 2014). Isso demonstra que, na prática, em podendo escolher, as famílias brasileiras preferem colocar seus filhos na escola privada.

CAPÍTULO 4 – EDUCAÇÃO PÚBLICA VS. PRIVADA: EXPERIÊNCIAS E PERSPECTIVAS ALTERNATIVAS FRENTE AO MONOPÓLIO ESTATAL

4.1 Educação: um bem público ou um bem privado?

A teoria econômica *mainstream* adota a tipologia da Escola Neoclássica para separar os bens econômicos entre bens públicos e bens privados. A definição básica que divide os bens segundo suas características é feita a partir de duas perguntas: (i) o bem é excludente, ou seja, as pessoas podem ser impedidas de usá-lo? E (ii) o bem é rival, ou seja, o fato de uma pessoa

Cadernos de Finanças Públicas Vol 18, nº 3 (set-dez/2018)

usá-lo impede (ou reduz) o uso por outra pessoa? Por regra geral, os bens privados são excludentes e rivais, enquanto os bens públicos não são nem excludentes nem rivais (MARTINS, 2015).

A maior parte dos bens na economia é essencialmente privada e, por conseguinte, costuma ser produzida e ofertada pelo setor privado. Quem produz e vende uma fatia de bolo somente o faz em contrapartida ao pagamento por parte do interessado. Só come o bolo quem paga por ele – é um bem excludente porque basta não entregar a fatia a quem não pagar por ela. E o fato de uma pessoa comer uma fatia do bolo implica que ninguém mais o faça – é, portanto, um bem rival.

Há na economia outros bens em que as características de exclusão e rivalidade não podem ser aplicadas. Quando alguém faz um *show* pirotécnico no céu de uma cidade, não pode excluir seus vizinhos de apreciar a beleza dos fogos – é um bem não excludente. E o fato de os vizinhos aproveitarem o *show* não diminuiu a satisfação de quem soltou os fogos – é um bem não rival. Quando as características de exclusão e rivalidade não podem ser aplicadas a um bem, a teoria econômica *mainstream* diz se tratar de um bem público. Na esfera administrativa, a defesa e a segurança pública estão entre os exemplos mais comumente citados de bens públicos: em uma cidade bem policiada, ninguém pode ser excluído de ser protegido e a proteção de um cidadão não implica menor proteção de outro.

Considerando a tipologia neoclássica, a oferta de educação, em que pese sua importância central para a sociedade como um todo, é evidentemente um bem privado: ela pode não ser oferecida para quem não pague por ela (é, portanto, excludente) e há limitações práticas em termos de rivalidade: em uma sala que cabem trinta alunos, uma cadeira não pode ser ocupada por duas crianças. O fato de a sociedade desejar oferecer educação para todos – e entender que a oferta estatal seja o caminho para isso – não altera o caráter tipológico da educação como bem privado.

Ao analisar a ótica econômica de qualquer serviço de caráter público deve-se sempre ter em mente que, conforme apontaram Menger ([1871], 2007) e Mises ([1933] 2003), o preço não é um atributo ontológico de qualquer coisa, o preço não faz parte da essência de nada. O preço é apenas uma medida, uma unidade referência que facilita a comparação entre duas coisas – bens, produtos ou serviços – e que serve como instrumento para as pessoas compararem mais facilmente o valor que elas próprias atribuem a coisas de naturezas distintas. Uma pessoa

Cadernos de Finanças Públicas Vol 18, nº 3 (set-dez/2018)

específica se dispõe a trabalhar por uma hora cortando a grama para em troca receber uma massagem de vinte minutos ou comer uma dúzia de maçãs? É mais fácil responder a essa pergunta sabendo o preço de cada uma dessas atividades – o preço serve para nada mais do que facilitar a realização de trocas entre coisas de natureza distintas.

Em última análise, o fato de que o valor seja subjetivo é o que propicia o comércio, pois, em uma troca, os dois lados consideram que estão em vantagem, ou seja, cada um considera que aumentou sua utilidade com o negócio. Caso contrário, por óbvio, a troca não seria realizada. Ao comprar um quilo de arroz por cinco reais, a dona de casa, em sua escala de valor, acha que um quilo de arroz vale mais que cinco reais. Para o dono do supermercado, cinco reais são mais úteis do que um quilo de arroz. Eis a mágica do comércio, capaz de satisfazer mutuamente as duas partes em uma só transação. Por tudo isso, compreende-se que não há mal nenhum em se precificar qualquer coisa, seja a educação ou qualquer outro bem ou serviço, mesmo os de natureza moralmente elevadíssima. Nesse sentido, ao se debater a educação, é razoável, do ponto de vista moral, discutir elementos relacionados ao preço do ensino, analisando-se questões tais como economicidade e eficiência.

Além disso, o fato de o ensino ser normalmente tido como uma tarefa de caráter público – o que se confunde com a ideia de que deva ser ofertada pelo Estado – traz também importantes implicações de cunho moral, social e político: o poder concedido a um grupo restrito de pessoas (políticos e burocratas) de definir como as próximas gerações serão formadas é uma situação que tem seus riscos muitas vezes subestimados nos debates sobre a educação.

De forma simplificada, a educação compreende dois aspectos basilares: a instrução, ou seja, a transmissão de conhecimentos; e a transmissão de valores. Na escola, espera-se que as crianças aprendam a ler e a escrever, sejam capazes de fazer cálculos e de resolver problemas e compreendam a base dos princípios da ciência e da natureza, entre muitos outros conhecimentos teóricos e práticos. Igualmente, espera-se que a escola contribua para desenvolver nas crianças valores tais como justiça, honestidade, solidariedade, empatia e cidadania, entre muitos outros, além de atuar na também importante tarefa de socialização.

Quando se defende que o Estado esteja a cargo da educação, infere-se nessa ideia a defesa de que o governo atue no desenvolvimento desses dois aspectos – instrução e valores – o que, de forma indireta, quer dizer que se defende também que não sejam os pais ou os próprios estudantes os detentores da última palavra sobre quais conhecimentos e valores serão passados

Cadernos de Finanças Públicas Vol 18, nº 3 (set-dez/2018)

às crianças e adolescentes. Em outras palavras, isso significa que o controle estatal faz com que a oferta da educação não seja conduzida seguindo a preferência das pessoas (pais e alunos), mas segundo a conveniência política e ideológica de políticos e burocratas (RALLO, 2014).

No campo da educação, não é razoável pensar que um restrito grupo de políticos, técnicos e burocratas, mesmo se especialistas no tema, possam de alguma forma ser capazes de estabelecer, em todos os aspectos e dimensões – conteúdo, sequência de aprendizado, carga horária, número de dias letivos, metodologia, visão pedagógica –, a melhor forma de educar toda e qualquer criança do país. A educação é, por essência, um campo no qual a experimentação deveria ser a regra. Mesmo entre os maiores especialistas do assunto, há muita divergência sobre quais são as melhores estratégias para se ensinar. Deve haver lição de casa ou não? É melhor memorizar os conteúdos ou tentar compreender os assuntos sem precisar decorar nada? É mais vantajoso ter um nível de cobrança elevado como fazem as tradições orientais ou é melhor que a criança tenha mais tempo para o ócio criativo? O ensino secundário deve ser geral para todos ou é melhor já ir se especializando por área do conhecimento? O ensino integral é mais vantajoso ou as crianças devem ter tempo de lazer no contraturno? São todas questões de extrema relevância para quais não há respostas consensuais.

Nesse sentido, é evidente que a educação deveria ser livre o suficiente para possibilitar a coexistência de várias propostas diferentes simultâneas, oferecendo-se estratégias distintas que sirvam como um leque de escolhas para que pais e os próprios alunos possam optar pelo tipo de educação que mais lhe interesse, agrade ou que melhor se encaixe às suas necessidades educacionais.

Do ponto de vista pedagógico, há diversas teorias e metodologias de ensino, cada uma com suas especificidades, que apontam para diferentes caminhos e estratégias de aprendizado. O debate sobre qual é o método mais efetivo ou adequado é infundável, como pontuam Edwards (2002) e Pinheiro e Ramos (2005), para citar apenas alguns autores que se debruçam sobre a análise de alternativas possíveis de método de aprendizagem. No Brasil, é comum a existência de escolas com diferentes métodos, tais como a pedagogia Waldorf de Steiner (antroposofia), o método montessoriano (de Maria Montessori), o construtivismo de Jean Piaget, o pragmatismo de John Dewey, o construtivismo pós-piagetiano de Emilia Ferreiro e a pedagogia logosófica de Carlos Bernardo González Pecotche, entre diversos outros. Entretanto, a escolha de método pedagógico se restringe à escola privada, já que às escolas públicas não se permite

Cadernos de Finanças Públicas Vol 18, nº 3 (set-dez/2018)

apresentar alternativas pedagógicas, pois estão presas às definições provenientes da autoridade estatal.

As escolhas do tipo de método pedagógico, das bases filosóficas e até mesmo do viés ideológico das escolas compõem a ideia de liberdade de educação. Só a partir dessas escolhas a educação pode ser verdadeiramente livre e, dessa forma, ser capaz de cumprir integralmente o papel de formação e de pleno desenvolvimento de cada indivíduo. E, em última análise, não é difícil notar que qualquer modelo padronizado pela autoridade estatal – por melhor que seja – é exatamente o oposto do ideal de uma educação livre.

4.2 O *voucher* educacional: oferta privada com financiamento público

No final da década de 1950, surgiu nos Estados Unidos a corrente de pensamento econômico denominada Teoria da Escolha Pública (*Public Choice*). A teoria pressupõe que os indivíduos se movem racionalmente na sociedade e tomam decisões no sentido de maximizar seus próprios interesses, a partir da informação de que dispõem. A Teoria da Escolha Pública também expande a noção tradicional de mercado, normalmente relacionada apenas à esfera de negociação de bens privados, passando a considerar que as estruturas de mercado são mais eficientes também para os bens públicos, desde que ajustadas (COSSE, 2003).

No campo da educação, uma das ferramentas de ajuste para a utilização de estruturas privadas de mercado para bens de interesse público são os chamados *vouchers* educacionais¹⁴, ideia lançada por Milton Friedman, em 1955, num artigo intitulado *The role of government in education*, ainda que o conceito já tivesse sido delineado anteriormente por John Stuart Mill, filósofo político que já em 1838 sublinhava a importância de a educação não ser limitada ao monopólio estatal e sugeria que o Estado, em vez de prover diretamente a educação, se limitasse a ajudar a financiá-la a quem não pudesse pagar:

Por meio dos *vouchers*, famílias de menor renda recebem – total ou parcialmente – subsídios públicos, com finalidade determinada, para serem usados para o pagamento da educação em oferta privada. A ideia é manter o poder de escolha dos pais e dos estudantes, que podem optar pela escola que mais lhes convenha, mesmo que não tenham condições econômicas de fazê-lo – o que traz para o sistema um caráter de política pública redistributiva.

¹⁴ A definição de *voucher* educacional é dada por Epple, Romano e Urguiola (2015 p. 2) como “*a government-supplied coupon that is used to offset tuition at an eligible private school*”.

Cadernos de Finanças Públicas Vol 18, nº 3 (set-dez/2018)

Esse desenho de política pública está baseado em três princípios: (i) os pais, como responsáveis por seus filhos, têm o direito de escolher a melhor educação para eles; (ii) a partir das informações de que dispõem, os pais agem racionalmente para fazer escolhas no sentido de atender aos interesses de seus filhos; (iii) o Estado pode e deve agir coercitivamente para redistribuir parte da riqueza gerada pela sociedade para equalizar oportunidades para todos os seus integrantes (COSSE, 2013).

Sobre o primeiro princípio, é intuitiva a ideia de que a educação e o cuidado dos filhos é, antes de tudo, uma responsabilidade da família. Ainda assim, considerando o domínio do pensamento coletivista tal como apontado por MISES ([1957] 2014), o ideário estatista, muitas vezes, não se furta em defender – sempre em nome de um suposto bem coletivo moralmente superior aos direitos individuais das pessoas – a preeminência do Estado sobre os indivíduos, com base na ideia de que a estrutura estatal tem maior capacidade de saber o que é melhor para as pessoas do que elas próprias.

No âmbito educacional, ainda que de forma nem sempre explícita, tem força o pensamento de que as estruturas estatais têm mais condições de saber o que é melhor para a educação das crianças do que as próprias famílias. No entanto, é difícil não concordar com a intuitiva ideia de que, se a família quiser ter a prioridade de escolher, os pais devem ter a palavra final sobre a educação dos filhos.

Em relação ao segundo princípio, as críticas mais comuns sobre a ideia da escolha racional estão galgadas sobre a eventual assimetria de informações que possa prejudicar a liberdade de escolha (COSSE, 2003). Entretanto, deve-se observar que a questão das informações assimétricas é igual para todos: tanto para os indivíduos que fazem escolhas para si mesmo, quanto para o Estado ao formular políticas públicas. Se o indivíduo não dispõe de uma parte da informação para tomar uma decisão sobre seu cotidiano, menos ainda terá condições o Estado de dispor não apenas de uma informação específica, mas do conjunto de todas as informações existentes (IORIO, 2011).

Além disso, a tecnologia vem progressivamente conseguindo suprir eventuais lacunas de informações assimétricas, a partir de métodos cada vez mais complexos de difusão da informação. Por exemplo, no Brasil, hoje é possível acessar indicadores de qualidade de qualquer escola na internet, sejam indicadores oficiais como o Ideb ou mesmo levantamentos independentes feitos por diversas organizações privadas. Além disso, não há dúvida que, em se

Cadernos de Finanças Públicas Vol 18, nº 3 (set-dez/2018)

tratando da educação de seus filhos, em qualquer estrato de renda, considerando-se as crescentes facilidades em termos de fluxo e de fluidez de informação, os pais têm acesso e participam da construção da reputação de cada escola, nem que seja por conversas entre vizinhos – é difícil encontrar alguém que não saiba, nem que seja pelo menos de ouvir falar, quais são as escolas boas e as ruins em seu bairro, cidade ou região.

Também deve ser considerado o fato de que distintas escolhas podem ser feitas a partir de diferentes preferências pessoais em relação a elementos que se apresentam em *trade-off*, tais como qualidade do ensino, distância de casa, preço, visão religiosa, base pedagógica, entre outros. Por fim, não é razoável supor que um grupo centralizado de burocratas tenha mais condições de saber, em qualquer caso, o que é melhor para os filhos de todos os cidadãos do que eles próprios.

Finalmente, sobre o terceiro princípio, é discutível a ideia de que a sociedade deva ter uma responsabilidade coletiva em relação ao dever de garantir a todos os cidadãos o direito de acessar a educação. Mesmo assim, partindo da premissa de que há esse entendimento e considerando que a educação é vista como ferramenta fundamental para que todos tenham condições de se desenvolver profissional e socialmente, o fato de que o Estado sirva como agente coercitivo para mobilizar compulsoriamente recursos daqueles que produzem riqueza para serem distribuídos a todos indiscriminadamente não implica que o Estado seja também necessariamente o agente ofertante de serviços públicos.

Ainda que esta seja uma questão de grande debate do ponto de vista teórico, como mostra Rockwell (2014), uma vez que o conjunto da sociedade optou por financiar a educação de todos, do ponto de vista prático nada impede a existência de um sistema no qual o Estado atue apenas como agente coercitivo, estabelecendo o caráter redistributivo da política pública, ainda que a oferta de serviço seja provida – e até com maior eficiência – por agentes privados.

No âmbito da educação, a proposta dos *vouchers* busca combinar o aspecto de eficiência da oferta privada, em cuja essência está a competitiva disputa por clientes, com o aspecto redistributivo da política pública, tendo o Estado o papel de ajudar a financiar a educação para os que não têm condições de fazê-lo autonomamente. Afinal, a educação tem sempre um custo e, por conseguinte, tem também um preço, que precisa ser pago por alguém.

4.3 Casos de uso de *vouchers* educacionais na educação básica

Cadernos de Finanças Públicas Vol 18, nº 3 (set-dez/2018)

Há um caminho concreto para se diminuir as clivagens sociais por meio da educação: oferecer o mesmo ensino a todos. Isso pode ser feito de duas formas: (i) obrigar a todos a frequentar a escola pública, o que seria um atentado à liberdade de escolha e à livre iniciativa; ou (ii) possibilitar a todos que possam escolher a escola onde queiram estudar, ajudando especificamente aqueles que não dispõem de recursos materiais a fazê-lo por meio de apoio financeiro estatal. Alguns países sul-americanos tentaram aplicar algumas experiências que apontam para esse caminho.

Em 1991, a Colômbia estabeleceu um programa chamado *Programa de Ampliación de Cobertura de la Educación Secundaria (PACES)*, com o objetivo amplo de elevar a taxa de matrícula no ensino secundário e, em particular, permitir que estudantes de famílias pobres tivessem acesso a escolas privadas de nível secundário de boa qualidade, por meio da utilização de um sistema de *vouchers* (VELOSO, 2011). À época, a Colômbia apresentava uma taxa de frequência escolar de 89% no ensino primário e de 75% no secundário. Considerando apenas o quintil mais pobre da população, a frequência era de apenas 55% (ANGRIST et al., 2002).

A proposta do programa era atender estudantes que tivessem concluído o ensino primário na rede pública e quisessem seguir para o ensino secundário na rede privada, financiados com recursos públicos. As vagas existentes eram sorteadas entre os estudantes que obedecessem três critérios de exigibilidade: (i) ser comprovadamente proveniente de família pobre; (ii) ter cursado o ensino primário em uma escola pública e; (iii) ter sido aprovado em uma escola secundária. Segundo Cunha (2008), a ideia era aproveitar também a capacidade ociosa apresentada pelas escolas particulares que detinham 40% do mercado de estudantes da Colômbia. Além disso, apesar de ser um programa do governo nacional colombiano, era preciso que os municípios aderissem ao sistema, custeando 20% do valor do *voucher*, o que limitou a adesão ao programa a apenas 25% do total de municípios do país.

O programa foi criado em 1991 e entrou em operação em 1992. Em 1994, o programa atingiu o maior número de matrículas com *vouchers*, com a adesão de 1.700 escolas secundárias em 216 municípios do país, a maior parte delas localizadas em áreas urbanas (CUNHA, 2008). Após um crescimento no número de participantes entre 1992 e 1994, a partir de 1995, observou-se uma redução no número de matrículas. Segundo Cunha (2008), esta redução se deveu, em grande parte, à redução do poder de compra dos *vouchers*, corroído pela inflação, fazendo com que, em muitos casos, as famílias dos estudantes tivessem que complementar o valor dos

Cadernos de Finanças Públicas Vol 18, nº 3 (set-dez/2018)

vouchers, por conta do aumento das mensalidades. Sem condições de realizar esse complemento, parte dos estudantes retornou à rede pública.

De modo geral, em termos de melhoria de qualidade, os resultados obtidos pelo programa foram positivos. Um estudo conduzido por Patrinos (2001) mostrou que os estudantes que receberam os *vouchers* tiveram de 15 a 20% mais chance de terminar ensino secundário, 5% menos probabilidade de repetir ano, além de ter melhores médias na escola e maior participação em exames de admissão em universidades. ANGRIST et al. (2002) mostraram que os beneficiados pelo PACES tiveram notas significativamente maiores em exames padronizados que os não beneficiados. Em estudo posterior, Angrist, Bettinger e Kremer (2006) mostraram que o PACES teve também efeitos positivos de longo prazo e que os beneficiados do programa tiveram maior probabilidade de concluir o ensino secundário, além de obter melhores notas em exames de admissão na universidade.

Também é interessante notar que os resultados positivos em termos de qualidade foram obtidos a um custo menor para o Estado. Segundo Cunha (2008), em 1995, custo médio mensal por aluno do ensino secundário em escola pública era de 203,31 pesos colombianos, aproximadamente 26% maior do que custo do aluno usuário de *voucher*, que à época era de 161,22 pesos mensais.

Outra experiência de implementação de um programa de *vouchers* na América Latina – mais abrangente e duradoura – ocorreu no Chile, a partir do início da década de 1980. A estratégia chilena incluiu um programa nacional de *vouchers* dentro de uma reforma mais ampla de mudanças no sistema educacional, que compreendeu também a municipalização do ensino. De modo geral, a experiência chilena é considerada positiva pois contribuiu para levar o país à condição de ter o melhor ensino da América do Sul, de acordo com as comparações internacionais, sendo o Chile o país da região com melhores resultados nos exames padronizados como o PISA (OECD, 2016c).

O programa chileno de *vouchers* foi o mais abrangente já testado na América Latina, tendo sido o único implementado em escala nacional e com mais de 15 anos de duração (CUNHA, 2008). O programa foi aplicado em todas as etapas da educação básica: da educação infantil ao ensino secundário, chegando a cobrir 90% dos alunos do país. No modelo chileno, as escolas públicas recebem recursos públicos de acordo com o número de alunos (o que gera uma competição por alunos também entre as públicas) e esse mesmo valor por aluno pode ser

Cadernos de Finanças Públicas Vol 18, nº 3 (set-dez/2018)

usado com um *voucher* nas escolas privadas participantes, desde que essas escolas sigam as diretrizes curriculares definidas pelo Ministério da Educação.

Com o sistema de *vouchers*, as famílias passaram a preferir instituições privadas, acarretando, em termos de matrículas, uma expressiva migração dos alunos das escolas públicas para as escolas particulares (HSIEH e URQUIOLA, 2003). Em 1981, 80% dos estudantes chilenos frequentavam escolas públicas. Em 15 anos, um quinto dos alunos chilenos migrou de escolas públicas para escolas privadas participantes do programa de *vouchers*. No mesmo período, a demanda pelas escolas privadas não usuárias do sistema se manteve constante, representando uma faixa de 6% do total de matrículas no Chile (ARENAS, 2004).

Ao longo do programa, alguns entraves administrativos atrapalharam o seu andamento. Por exemplo, em 1990, uma alteração no Estatuto do Professor criou um problema de cunho financeiro para as escolas, uma vez que o estatuto impôs uma centralização das negociações salariais, fazendo com que as escolas perdessem controle orçamentário sobre parte de das folhas de pagamento. Com isso, muitas escolas passaram a não conseguiram cobrir seus custos apenas com o valor dos *vouchers*, sendo as famílias obrigadas a complementar parte do valor da mensalidade com recursos próprios – o que ensejou perda de matrículas.

Em termos de qualidade, há controvérsias sobre a eficiência do programa chileno, uma vez que as análises são diversas ou mesmo antagônicas. Por exemplo, Hsieh e Urquiola (2006) analisaram os efeitos do programa de *vouchers* do Chile no desempenho escolar e não encontraram evidências de que o programa teve um efeito positivo nas notas de alunos em testes padronizados, taxas de repetência e anos de escolaridade. Além disso, os resultados indicaram que essa política aumentou a segregação de alunos, possivelmente porque os melhores alunos das escolas públicas se transferiram para as privadas. Segundo os autores, a competição induzida pelo sistema de *vouchers* se deu através de uma disputa pelos melhores alunos e não por esforços em elevar a qualidade da educação oferecida.

Em contraste, segundo Cunha (2008), com base nos dados do *Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE)* para o ano de 1996, os resultados em exames padronizados indicaram que as escolas municipais particulares subsidiadas com *vouchers* tiveram uma pontuação inferior à das escolas particulares pagas, mas superior à pontuação das escolas públicas. Mizala e Romaguera (1998) mostraram que houve uma diferença de pontuação de cerca de 10% entre os resultados obtidos por alunos de escolas privadas subsidiadas e por alunos

Cadernos de Finanças Públicas Vol 18, nº 3 (set-dez/2018)

de escolas públicas em exames padronizados aplicados pelo Ministério da Educação do Chile. No entanto, os autores ponderam que diferenças relacionadas a condições socioeconômicas entre os estudantes podem justificar essa diferença de desempenho, na qual alunos de escolas privadas subsidiadas se saíram um pouco melhor do que os de escolas públicas municipais.

Em termos de retenção e repetência, Aedo e Spanelli (2001) mostraram que, em média, um estudante de escola pública demorava 9,9 anos para completar o ensino fundamental e 5,9 anos para completar o ensino médio. Nas escolas privadas com subsídio esse tempo era de 9,6 anos e 4,9 anos, respectivamente, enquanto nas privadas não subsidiadas o tempo médio era de 8,8 anos para finalizar o ensino fundamental e de 4,4 anos para o ensino médio.

De forma geral, Aedo e Spanelli (2001) avaliam que os resultados do programa de *vouchers* educacionais no Chile foram limitados pela própria intervenção do governo, considerada excessiva pelos autores. Eles apontam que o excesso de regulações governamentais sobre as escolas subsidiadas gera impactos negativos sobre os resultados e afeta a liberdade de que essas escolas possam desenhar produtos novos. As experiências realizadas no Chile e na Colômbia mostram que é possível aplicar o sistema de *vouchers* na educação básica e que esse sistema pode sim contribuir tanto para ampliar o acesso à educação quanto para melhorar a qualidade do ensino.

Porém, é preciso notar que, em ambos os casos, diferentes entraves administrativos de cunho burocrático dificultaram a plena aplicação dos programas: dependência da adesão dos municípios, limitação ao número de participantes, estabelecimento de cotas proporcionais em cada escola, exigência de critérios de elegibilidade muito específicos, condicionamento da participação das escolas ao cumprimento de normas da autoridade central (com regras nacionais em relação ao salário dos professores, por exemplo), desvalorização dos *vouchers* pela inflação, atraso no pagamento dos repasses às escolas, entre outros. A depender de sua intensidade, essas questões burocráticas podem minar a obtenção dos resultados esperados, a ponto até de inviabilizá-los integralmente.

De forma geral, análise dessas experiências ajuda a demonstrar que quanto mais entraves burocráticos forem aplicados ao processo, mais difícil será de se obter êxito com esse tipo de programa. Dito de outro modo, quanto mais simples, direto e menos regrado for o modelo administrativo, mais chance terá de funcionar um sistema de *vouchers* educacionais.

4.4 Um caso brasileiro de uso de *vouchers* na educação

Apesar de não ser formalmente denominado como um programa de *vouchers* educacionais, o Brasil também tem uma experiência concreta – e de sucesso – do uso desse instrumento. Trata-se do Programa Universidade para Todos (Prouni)¹⁵, que tem como finalidade a concessão de bolsas de estudo integrais e parciais em cursos sequenciais e de graduação em instituições de ensino superior privadas.

O Prouni foi criado em 2004, oferecendo bolsas de estudo em contrapartida à isenção de tributos das instituições privadas participantes. São elegíveis para participar do programa estudantes egressos do ensino médio da rede pública ou da rede particular na condição de bolsistas integrais, com renda familiar *per capita* máxima de três salários mínimos. Segundo dados oficiais, o Prouni atendeu, desde sua criação até o processo seletivo do segundo semestre de 2016, mais de 1,9 milhão de estudantes, dos quais 70% com bolsas integrais. Juntamente com o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), o Prouni foi uma das iniciativas que contribuíram para o expressivo aumento das matrículas no ensino superior no Brasil em anos recentes, liderado fortemente pela oferta privada, que cresceu 113% em um período de doze anos, mesmo período no qual a oferta pública cresceu 66%, praticamente a metade do crescimento verificado pelo setor privado.

Os expressivos resultados obtidos por esses programas de financiamento indireto têm como razão principal o fato de que, com esse desenho, é possível atender a um número maior de alunos, a um custo menor. Tachibana, Menezes Filho e Komatsu (2015), calcularam, com valores normalizados pela inflação, o custo dos alunos bolsistas do Prouni em comparação com o valor médio das mensalidades das instituições privadas de ensino superior e também em relação ao investimento direto mensal por estudante em instituições públicas, no período entre 2006 e 2011. Em resumo, *grosso modo*, para cada estudante matriculado em instituição pública de ensino superior, seria possível conceder de duas a três bolsas do Prouni em instituições privadas.

¹⁵ O Programa Universidade para Todos (Prouni) tem como finalidade a concessão de bolsas de estudo integrais e parciais em cursos de graduação e sequenciais de formação específica, em instituições de ensino superior privadas. O programa foi criado pelo Governo Federal em 2004 e institucionalizado pela Lei nº 11.096, em janeiro de 2005. É dirigido aos estudantes egressos do ensino médio da rede pública ou da rede particular na condição de bolsistas integrais, com renda familiar *per capita* máxima de três salários mínimos. De acordo com o Ministério da Educação, de 2005 a 2016, foram atendidos mais de 1,9 milhão de estudantes, dos quais 70% com bolsas integrais.

Cadernos de Finanças Públicas Vol 18, nº 3 (set-dez/2018)

Além de contribuir para ampliar o acesso ao ensino superior, o Fies e o Prouni servem também como instrumento para a redução das desigualdades sociais no âmbito educacional, pois são focados justamente nas faixas de renda com menos oportunidades. Considerando-se os valores investidos e o perfil socioeconômico dos alunos nas instituições públicas e privadas – tendo em conta que a representação proporcional da classe alta nas universidades públicas é quase o dobro daquela observada na sociedade como um todo (GÓES, 2016) –, o sistema de *vouchers* vem se demonstrando, de forma inequívoca, como uma política verdadeiramente focada em atender as pessoas de menor renda, exercendo um papel redistributivo muito mais efetivo do que os investimentos na oferta pública de educação superior.

Há aperfeiçoamentos que poderiam ser implementados. Por exemplo, de acordo com as regras do programa, a isenção fiscal para cada instituição participante é relativa a uma proporção legal preestabelecida entre estudantes pagantes e as bolsas concedidas. Porém, o controle de matrículas por parte do governo é frágil, baseado apenas nas informações enviadas pelas próprias instituições – o que enfraquece a gestão do programa, como apontado em auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União (BRASIL, TCU, 2009).

Mais do que as limitações de controle administrativo, o desenho do Prouni peca em não incentivar a competição entre as instituições, as quais, de certa forma, por meio do programa, acabaram conseguindo uma demanda garantida, sem precisar disputar clientes no mercado. Isso ocorre porque, como há um número limitado de bolsistas por instituição participante, essas instituições acabam buscando alunos somente no sentido de preencher sua capacidade ociosa, mas não dispõem de incentivos para buscar cada vez mais alunos – o que inviabiliza uma competição verdadeira entre as escolas para atrair estudantes.

Caso os *vouchers* fossem ofertados diretamente aos estudantes, os quais pudessem escolher livremente o curso que desejassem e também a instituição ofertante, sem limitações, essa medida certamente melhoraria a qualidade do ensino, uma vez que as instituições seriam obrigadas a competir abertamente para receber cada vez mais os alunos, seguindo as características básicas do livre mercado. De qualquer forma, de modo geral, a experiência do Prouni demonstrou que o sistema de *vouchers* é bastante factível e tem condições de atingir um número grande de beneficiários, a um custo menor para a sociedade.

4.5 Uma proposta de *vouchers* para a educação básica no Brasil

Cadernos de Finanças Públicas Vol 18, nº 3 (set-dez/2018)

Como descrito ao longo deste trabalho, o Brasil vem insistindo no caminho da oferta pública de educação. Entretanto, como se viu no terceiro capítulo, a ampliação de recursos em educação pública não é garantia de melhoria de qualidade: as análises realizadas indicam que não há evidências de que o expressivo aumento de recursos verificado especialmente na última década tenha sido revertido de fato em melhoria de qualidade na educação brasileira.

Essa constatação permite um questionamento: não seria o momento de se tentar um caminho diferente, utilizando-se mais fortemente o setor privado para buscar a melhoria da qualidade do ensino no país? A análise sobre os indicadores de qualidade da educação básica, que mostram melhores resultados do ensino privado nessa etapa de ensino, leva a crer que sim. Nesse contexto, um programa de *vouchers* para educação básica poderia ser um caminho alternativo a ser tentado no Brasil, com o objetivo de se melhorar a qualidade do ensino, sem a necessidade de um aumento de recursos nesse setor.

A partir da análise dos casos de políticas educacionais apresentados neste capítulo, propõe-se a realização de um programa-piloto de *vouchers* para a educação básica no Brasil, que combine o aspecto de liberdade de escolha das famílias – para matricular suas crianças na escola que desejarem – com o elemento de equidade, a partir de uma contribuição financeira por parte do Estado, para ajudar as famílias de menor renda a ampliar seu leque de escolha, de forma escalonada e proporcional a sua renda. Para que um programa de *vouchers* educacionais tenha sucesso, o primeiro princípio a ser respeitado é o da simplicidade: o Estado deve se limitar tão somente a repassar o valor do *voucher* para as famílias, sem estabelecer regras ou condicionantes muito detalhadas para as escolas ou para as famílias. A análise de experiências anteriores com esse tipo de programa, como as realizadas no Chile e na Colômbia, indica que o excesso de regras governamentais parece ter sido justamente a razão para que os sistemas de *vouchers* que foram tentados não tenham atingido plenamente os objetivos pretendidos.

Nesse sentido, deve-se observar o exemplo do Programa Bolsa Família¹⁶, um programa de transferência direta de renda implementado a partir de 2004, com o intuito de reduzir a população em situação de pobreza e de extrema pobreza no país. Em termos de eficácia, o Programa é considerado uma ação exitosa, tendo conseguido atingir rapidamente resultados

¹⁶ O Programa Bolsa Família, institucionalizado pela Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, é um programa de transferência direta de renda, direcionado às famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza, de modo que consigam superar a situação de vulnerabilidade e que tenham garantido o direito à alimentação e o acesso à educação e à saúde. Em 2015, mais de 13,9 milhões de famílias foram atendidas pelo programa, em todo o país.

Cadernos de Finanças Públicas Vol 18, nº 3 (set-dez/2018)

efetivos na redução da pobreza e da desigualdade de renda, a um custo relativamente baixo, como demonstraram Mesquita (2007) e Rocha (2011). No que se refere à modelagem de política pública, a experiência do Bolsa Família demonstrou que a transferência direta tem como uma de suas vantagens menores custos de transação em comparação com programas tradicionais executados diretamente pelo governo, uma vez que são diminuídos os custos das atividades meio, fazendo com que mais recursos cheguem até a esfera finalística, atingindo diretamente o objetivo a que se propõe.

Entretanto, com um olhar mais atento, pode-se notar que a principal razão para os bons resultados obtidos pelo Bolsa Família não está ligada ao campo administrativo e sim a um aspecto ontológico do programa. Quebrando sua tradição autocentrada, o governo federal criou uma ação que, de fato, respeitou a liberdade de escolha do cidadão. Em vez de ofertar diretamente um serviço, ou de definir qualquer critério de aplicação de recursos, o poder público se limitou a usar seu poder coercitivo para fazer uma ação redistributiva. Porém, talvez de forma inédita, não tentou definir, em nome do cidadão, o que é melhor para ele. Ao disponibilizar um valor monetário em espécie para as pessoas de baixa renda, sem qualquer destinação específica, o Estado permitiu que o próprio cidadão fosse o protagonista de suas escolhas – e isso fez toda a diferença.

Esse mesmo espírito deve ser mantido ao se pensar em um programa de *vouchers* educacionais. Em que pese o fato de a especificidade da educação requerer que o *voucher* seja utilizado apenas com despesas de ensino, um programa nesse campo terá mais chances de ser efetivo se, em todos os demais aspectos, for garantida uma liberdade total de escolha, tanto para as famílias, quanto para as escolas participantes. Do ponto de vista prático, uma vez repassado o recurso para as famílias, elas devem ser livres não apenas para escolher a escola que desejarem, mas também, eventualmente, poder complementar o valor da mensalidade, caso optem por escolas mais caras do que o valor do *voucher*.

De igual forma, as escolas devem estar livres para negociar preços e condições com as famílias. Só assim os mecanismos de livre mercado poderão atuar de forma a promover uma competição franca entre as diversas escolas e, assim, possibilitar a ocorrência de lucros apenas marginais para os ofertantes, que devem estar em permanente competição – o que é próprio de um mercado com ampla concorrência. É justamente a competição entre os ofertantes para mais

Cadernos de Finanças Públicas Vol 18, nº 3 (set-dez/2018)

bem satisfazer os seus clientes – no caso, os estudantes e suas famílias – que servirá como motor para uma melhoria contínua de qualidade no ensino.

As experiências de *vouchers* educacionais tentadas anteriormente mostram que, para o sucesso do programa, é preciso que o governo central se limite ao papel financiador e evite a tentação de intervir demasiadamente no detalhamento da política, considerando alguns aspectos. Primeiramente, deve-se observar que uma excessiva regulação sobre as condições de participação das famílias no programa, com o estabelecimento de critérios de adesão muito rigorosos, poderá dificultar a participação e até mesmo impedir que parte do público-alvo seja beneficiada.

Além disso, deve-se manter o funcionamento do programa, sem alterações abruptas ou inesperadas, por um tempo suficiente para que o aluno possa dar sequência à sua trajetória escolar. Isso inclui questões administrativas tais como um processo fluido de pagamento dos *vouchers*, protegido de oscilações ou de contingenciamentos orçamentários e com atualização constante de seu poder de compra, a fim de evitar que alunos em situação de maior vulnerabilidade acabem deixando o programa ao longo do tempo. Em relação às escolas, deve-se evitar a criação de mecanismos que tragam o risco de se criar uma demanda cativa, como por exemplo com a imposição de cotas, fazendo com que as escolas não precisem se esforçar para atrair mais clientes. É importante observar que só haverá uma melhoria de qualidade se as escolas participantes estiverem permanentemente incentivadas a atender seus clientes da melhor forma possível. Por fim, se as regras para a adesão por parte das escolas forem muito rígidas, isso funcionará como barreira de entrada no lado da oferta, o que aumentará sensivelmente o risco de haver uma oligopolização entre os ofertantes – como ocorre em setores altamente regulados como os de serviços de telefonia, de saúde complementar ou de transporte público, apenas para citar alguns dos exemplos mais conhecidos de serviços públicos muito regulados e que, por isso, se tornaram oligopolizados.

Tomadas essas precauções, é possível iniciar o delineamento de um desenho orçamentário-financeiro para um programa de *vouchers* para a educação básica no Brasil, a partir do cálculo do investimento público direto. Considerando os dados disponíveis mais recentes, em 2014, o custo anual por aluno na educação básica era de R\$ 5.935, em valores da época. Ao se dividir esse montante em 12 parcelas, obteve-se uma média mensal de R\$ 494,58 à época. Esse valor, *grosso modo*, poderia balizar a criação de um sistema de *vouchers*

Cadernos de Finanças Públicas Vol 18, nº 3 (set-dez/2018)

educacionais com valores escalonados de até R\$ 500 mensais, voltado para as famílias de menor renda.

Note-se que não é necessário que todos os *vouchers* sejam de valor integral – eles podem ser escalonados de acordo com a renda familiar. Famílias do primeiro quintil de renda receberiam o valor integral, enquanto as do último quintil não seriam elegíveis para receber o *voucher*. Nas faixas intermediárias de renda, os valores dos *vouchers* seriam escalonados: 75% (R\$ 375) para o segundo quintil; 50% (R\$ 250) para o terceiro quintil; e 25% (R\$ 175) para o quarto quintil. Para se calcular os universos populacionais de cada faixa de renda, são utilizados os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, realizada anualmente pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE – Figura 3:

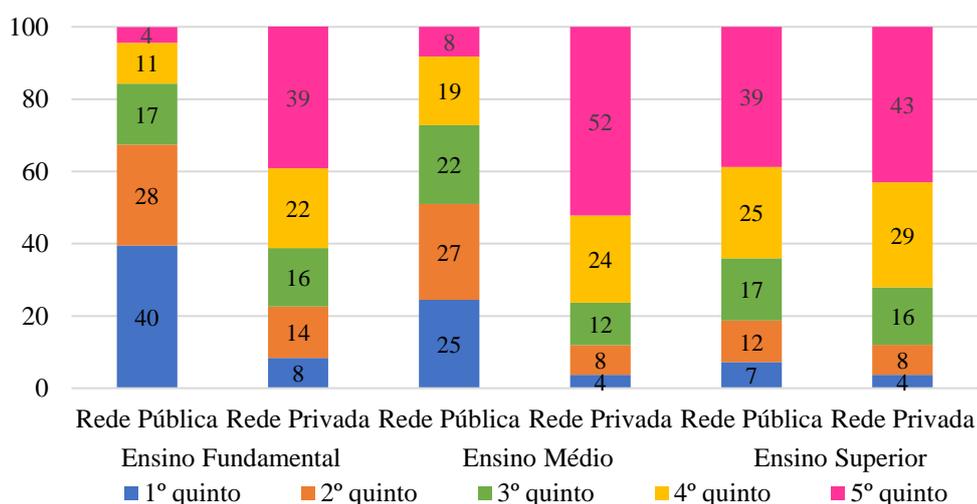


Figura 3 – Estudantes da rede pública e da rede particular no ensino fundamental, médio e superior, segundo os quintos de rendimento mensal familiar *per capita* (em %). Brasil, 2013.

Fonte: IBGE/Pnad.

A partir da distribuição por faixas de renda, seria possível escalonar um programa para financiar integralmente os estudos dos estudantes mais pobres – e parcial e progressivamente os estudantes de faixas intermediárias. A título de exemplo, ao se separar como público-alvo um contingente de 1 milhão de alunos matriculados na rede pública, o montante dispendido pelo poder público para custear a educação deste grupo representaria um total de R\$ 500 milhões mensais.

Cadernos de Finanças Públicas Vol 18, nº 3 (set-dez/2018)

Se fossem oferecidos *vouchers* integrais no valor de R\$ 500 para 39,5% desse grupo de alunos, que representam o percentual de alunos do 1º quintil de renda no ensino fundamental, a despesa para esta faixa de renda somaria R\$ 197,5 milhões. Para os 27,9% dos alunos que pertencem ao 2º quartil de renda, o *voucher* unitário seria de R\$ 375, o que representaria um total de R\$ 104,625 milhões para a faixa. Para o 3º quintil, 16,9% dos alunos receberiam um *voucher* de 50%, ou seja, R\$ 250, perfazendo um total de 42,25 milhões para essa faixa. Os alunos do 4º quintil receberiam uma ajuda menor: R\$ 125 mensais, apenas como complemento, chegando a um total de R\$ 14,125 milhões mensais. Já os alunos do 1º quintil de renda (4,3% do total) não seriam elegíveis para o programa.

Com esse modelo, seria possível atender 956 mil alunos¹⁷ com um custo mensal de R\$ 358,5 milhões, ou seja, o valor por aluno seria de R\$ 375. Se fosse utilizado integralmente o total de R\$ 500 milhões separados inicialmente – que correspondem a 1 milhão de alunos na rede pública –, seria possível atender a 1,333 milhão de alunos, ou seja, 33,3% a mais do que o grupo original na rede pública, conforme detalhado na tabela 1:

Tabela 1 – Cálculo estimativo de custos e de atendimento para um possível programa de *vouchers* para a educação básica no Brasil.

Base de cálculo mensal		R\$ 500		1.000.000	R\$ 500.000.000
Faixa de renda		Valor do voucher		Nº de alunos	Despesa total
1º quartil	39,5%	100%	R\$ 500	395.000	R\$ 197.500.000
2º quartil	27,9%	75%	R\$ 375	279.000	R\$ 104.625.000
3º quartil	16,9%	50%	R\$ 250	169.000	R\$ 42.250.000
4º quartil	11,3%	25%	R\$ 125	113.000	R\$ 14.125.000
5º quartil	4,3%	0%	R\$ 0	não elegíveis	

¹⁷ Para cada 1 milhão de alunos da rede pública, 956 mil alunos seriam elegíveis e 43 mil não seriam elegíveis para o programa de *vouchers*, uma vez que pertencem ao quinto quintil de renda.

Cadernos de Finanças Públicas Vol 18, nº 3 (set-dez/2018)

Valor calculado por aluno: R\$ 375	Total	956.000	R\$ 358.500.000
Alunos atendidos com vouchers:	33% a mais	1.333.333	R\$ 500.000.000

Fonte: Elaboração própria, com dados de IBGE (2013) e INEP (2015).

É claro que o programa deve ser totalmente voluntário – apenas para aquelas famílias que prefeririam matricular seus filhos na rede privada, mesmo levando-se em conta que alguns deles deverão cofinanciar parte do valor das matrículas, a depender de sua faixa de renda. Porém, este seria um modelo mais equitativo, com os mais ricos contribuindo para financiar a educação dos mais pobres, uma vez que o financiamento do programa se daria por recursos tributários dispendidos pela sociedade como um todo e os beneficiários receberiam valores diferenciados a partir de sua condição de renda. Desenhar um programa focalizado, que ajude mais a quem mais precisa, tem duas vantagens: atende um número maior de estudantes com o mesmo montante de recursos e ainda gera um efeito positivo em termos da sensação de coparticipação para aqueles que dispõem de ajuda parcial – o que contribui para ampliar o comprometimento das pessoas em relação à responsabilidade individual para com a educação.

Do ponto de vista operacional, seria possível criar um programa de *vouchers* para a educação básica de forma relativamente simples – a partir do remanejamento de recursos utilizados como complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Como o valor do Fundeb é calculado por aluno, um eventual programa-piloto que implicasse a migração de parte dos alunos da rede pública para a rede privada poderia ser acompanhado de um proporcional remanejamento de recursos do Fundeb para esse possível programa. Dessa forma, seria possível criar uma estratégia para se melhorar a qualidade da educação básica, por meio da ampliação da participação do setor privado, sem que isso representasse qualquer aumento no volume de recursos públicos destinado à educação.

Em termos de estratégia de financiamento, além dessa solução mais direta, no âmbito da educação básica, seria possível propor uma alternativa ainda mais ousada, a partir da cobrança escalonada de mensalidade nas universidades públicas, de acordo com o perfil de renda de cada aluno, a fim de se construir um fundo para o financiamento de um programa de *vouchers* para a educação básica.

Cadernos de Finanças Públicas Vol 18, nº 3 (set-dez/2018)

Considerando o perfil socioeconômico dos alunos que frequentam, gratuitamente, a universidade pública, observa-se que estudantes de faixas sociais mais abastadas são subsidiados pelos mais pobres, uma vez que o ensino superior público é financiado por tributos custeados pela sociedade como um todo, mas somente alguns conseguem usufruir do serviço. Considerando-se que mais da metade da receita tributária brasileira é baseada no consumo e não na renda (GASSEN; D'ÁRAÚJO; PAULINO, 2013) – e que, por isso, absorve boa parte dos rendimentos de forma linear¹⁸ –, o que ocorre na prática é que aqueles que não conseguem acessar a universidade pública acabam pagando os estudos daqueles que o fazem. Considerando que, segundo o IBGE, em 2013, 64% das matrículas em instituições públicas de ensino superior eram ocupadas, gratuitamente, por integrantes da faixa dos 40% mais ricos da população, a realidade é que, na prática, os ricos estão sendo financiados pelos mais pobres. Por isso, se de fato se quer diminuir as desigualdades de renda no país, deveria haver um esforço nacional para se acabar com essa distorção social que é a gratuidade da universidade pública.

Sob qualquer ótica – da eficiência, da qualidade ou da equidade –, não há razão para que seja mantido o privilégio de alguns (em geral, ricos) serem custeados pelo esforço de muitos (em geral, pobres). Em muitos países, mesmo entre aqueles que oferecem a educação básica estatal gratuita, o ensino superior é pago, o que não implica que não possa haver bolsas e/ou subsídios específicos para aqueles que não dispõem condições de custear seus estudos.

Utilizando-se a mesma metodologia anterior, seria possível criar um sistema de faixas, para que se pudesse cobrar, total ou parcialmente, uma contribuição relativa à mensalidade dos cursos de graduação nas instituições públicas. Nem se propõe aqui o custeio do valor integral que é dispendido pelo país na educação superior, calculado pelo Inep, em 2014, em R\$ 21.875 anuais (ou R\$ 1.823 mensais) – valor bastante superior ao da média observada no setor privado, cuja mensalidade média foi calculada em R\$ 645, em 2014.

Utilizando-se como referência o valor da média mensal de R\$ 645 nas instituições privadas de ensino superior, observada em 2014, se fosse cobrada uma taxa de todos os alunos de graduação que estudam em instituições públicas – 1.961.002 alunos em 2014, segundo o Inep (2016b) –, com isenção integral dos pertencentes do primeiro quintil de renda e de forma proporcional nos quintis intermediários, seria possível custear *vouchers* educacionais para um

¹⁸ Para uma discussão sobre a questão do imposto sobre consumo *versus* imposto sobre renda, ver Roque (2010) e Rallo (2014).

Cadernos de Finanças Públicas Vol 18, nº 3 (set-dez/2018)

total de 2.334.906 alunos na educação básica, seguindo também a proporcionalidade de renda, conforme detalhado na tabela 2:

Tabela 2 – Cálculo estimativo para um programa de *vouchers* para a educação básica no Brasil, a partir de cobrança de mensalidade nas instituições públicas de ensino superior.

Base de cálculo mensal			R\$ 645	1.961.002	
Faixa de renda			Valor da mensalidade	Nº de alunos	Receita total
5º quintil	38,8%	100%	R\$ 645	760.869	R\$ 490.760.361
4º quintil	25,2%	75%	R\$ 484	494.173	R\$ 239.055.949
3º quintil	17,3%	50%	R\$ 323	339.253	R\$ 109.409.204
2º quintil	11,5%	25%	R\$ 161	225.515	R\$ 36.364.331
1º quintil	7,2%	0%	R\$ 0	não elegíveis	
			Total	1.819.810	R\$ 875.589.844
Número potencial de alunos da educação básica que poderiam ser atendidos com vouchers:			Valor por aluno ¹⁹ : R\$ 375		2.334.906

Fonte: IBGE/Pnad (2013), Inep (2014b) e resultados da pesquisa. Elaboração própria.

Esse exercício financeiro permite concluir que a cobrança de mensalidades em instituições públicas de ensino superior, de forma proporcional às faixas de renda dos alunos, poderia ser uma estratégia de contribuição para o custeio da educação básica na rede privada, também de forma proporcional às faixas de renda, a partir de um sistema de *vouchers* educacionais.

Conclui-se, portanto, que as duas propostas de financiamento apresentadas – redistribuição de recursos do Fundeb para um projeto-piloto ou criação de um fundo a partir de recursos obtidos por meio da cobrança de mensalidade em instituições públicas de ensino superior – poderiam ser utilizadas como forma de se obter recursos para um programa de *vouchers* educacionais para a educação básica.

O modelo de *vouchers* poderia compor uma estratégia de se combinar aspectos de liberdade e de equidade no sentido de ampliar a participação da oferta privada na educação

¹⁹ Para se chegar ao valor por aluno de R\$ 375 foi utilizada a mesma metodologia descrita na Tabela 1.



Cadernos de Finanças Públicas Vol 18, nº 3 (set-dez/2018)

básica, ao permitir a inclusão de estudantes das faixas de menor renda em escolas particulares, por meio de apoio financeiro estatal. Assim, com uma maior participação de escolas privadas – a partir da escolha de cada aluno em frequentar a escola que melhor atender seus desejos e interesses individuais –, seria possível, então, melhorar a qualidade do ensino como um todo, sem a necessidade de se aumentar recursos públicos no setor.

CONCLUSÃO

Há uma correlação entre o nível de investimento em educação e o retorno obtido por esse investimento – mas essa correlação não é absoluta, uma vez que os investimentos crescem de forma linear e a curva de retorno, após atingir determinado patamar, passa a observar um crescimento marginal. Essa diferença pode ser sentida empiricamente: dois anos de estudo para quem não é alfabetizado significa um ganho muito maior do que dois anos de estudo para quem já tem doutorado. E os dados mostram que isso se aplica também à esfera macroeconômica: em diferentes países, até um nível de investimento de um total de USD 100 mil aplicados por aluno ao longo do ensino primário e secundário, há uma correlação quase linear entre o investimento e os resultados obtidos em exames internacionais padronizados. A partir dessa faixa, perde-se o que parece ser o ponto ótimo: países que investiram índices de até 50% a mais do que esse patamar não observaram resultados muito melhores nos exames internacionais do que os que investiram valores próximos a USD 100 mil.

O expressivo aumento de investimentos observado nos anos recentes no setor não parece vir sendo convertido em melhoria da qualidade de ensino. Em comparações internacionais, o Brasil se encontra entre os piores países colocados em *rankings* a partir de testes padronizados. Mais ainda, ao se cruzar os dados entre volume de investimentos e resultados obtidos nos exames internacionais, o Brasil é o país que, de longe, tem o pior custo benefício: investe muito e obtém péssimos resultados. Se a ampliação de recursos para fortalecer a educação pública parece não estar surtindo efeito em termos de melhoria de qualidade, é possível questionar se o caminho traçado pelo país – baseado na oferta pública – é mesmo o mais efetivo para se atingir o objetivo de oferecer uma educação de qualidade a todos os cidadãos. Seria possível pensar em uma alternativa pela qual fosse viável melhorar a qualidade da educação, mas sem aumentar o volume de recursos investidos, a fim de se evitar as consequências de um peso fiscal ainda maior para a sociedade? A resposta a essa pergunta está na oferta privada.

Uma ideia difundida por Milton Friedman, Nobel da Economia em 1976, pode ser uma alternativa viável para combinar as vantagens da oferta privada, em termos de qualidade, eficiência e liberdade, com a questão da equidade. A proposta é oferecer *vouchers* educacionais, financiados com recursos públicos, para famílias de menor renda, utilizados como pagamento parcial ou integral de serviços educacionais em escolas privadas. Com esse sistema, as mesmas escolas privadas passariam a ser frequentadas não apenas por aqueles que podem pagá-las, mas

Cadernos de Finanças Públicas Vol 18, nº 3 (set-dez/2018)

também por alunos de menor renda, com a ajuda da sociedade como um todo. Nesse modelo, o Estado não seria o ofertante, mas o instrumento coercitivo para arrecadar os recursos necessários para se oferecer a mesma educação a todos.

Algumas experiências nesse sentido estão sendo testadas. Na educação básica, o Chile e a Colômbia criaram programas que, apesar de algumas limitações de cunho administrativo-burocrático, obtiveram resultados positivos em termos de ampliação de acesso e de melhoria de qualidade. No Brasil, a experiência do Programa Universidade para Todos (Prouni) vem também obtendo resultados expressivos de ampliação de acesso ao ensino superior – e com menos recursos do que os utilizados na educação pública. A partir da análise dessas experiências, propõe-se, neste trabalho, a criação de um programa de *vouchers* educacionais para a educação básica no Brasil, de forma escalonada de acordo com as faixas de renda, a fim de permitir que estudantes de renda média ou baixa que desejam estudar em escolas privadas possam fazê-lo com a ajuda de financiamento estatal.

Para se chegar ao valor do *voucher*, considerou-se como referência o montante dispendido pelo país com a educação básica pública, calculado em cerca de R\$ 500 mensais em 2014. Para se definir as faixas de renda, considerou-se a divisão em quintos feita pelo IBGE. A partir desses dois fatores, propôs um sistema para oferecer um *voucher* com valor integral de R\$ 500 para os 20% mais pobres do país e subsídios parciais no valor de R\$ 375, de R\$ 250 e de R\$ 125 para o segundo, o terceiro e o quarto quintis de renda, respectivamente. Já o grupo dos 20% mais ricos do país não seria elegível para o programa.

Com esse cálculo, com o mesmo montante de recursos utilizados na educação pública, seria possível atender um número 33% maior de alunos por meio do sistema de *vouchers* – e ainda com a vantagem de permitir que as famílias possam escolher livremente a escola onde querem matricular seus filhos. Do ponto de vista administrativo, seria possível realizar esse programa-piloto a partir da destinação de parte dos recursos utilizados como complementação da União para o Fundeb, cujo montante é calculado por aluno.

Uma estratégia ainda mais ousada para se construir um sistema de *vouchers* para a educação básica seria a criação de um fundo a partir da cobrança de mensalidade nas instituições públicas de ensino superior. Considerando que o perfil socioeconômico dos estudantes que frequentam essas instituições é composto principalmente por jovens de renda elevada, não seria

Cadernos de Finanças Públicas Vol 18, nº 3 (set-dez/2018)

inviável – do ponto de vista econômico nem do ponto de vista da equidade – que fosse cobrada uma taxa de contribuição para o financiamento de seus estudos, também escalonada por renda.

Essa cobrança seria uma forma de se tentar mitigar um efeito regressivo que ocorre no Brasil: como as vagas em universidades públicas são limitadas e normalmente conquistadas por alunos de maior renda, o que ocorre na prática é uma transferência de renda dos mais pobres para os mais ricos, uma vez que o serviço é oferecido, de forma gratuita, para poucos privilegiados, mas custeado de forma linear pela sociedade como um todo.

Para se chegar a esta proposta, utilizou-se como referência o valor da média mensal de R\$ 645 cobrados nas instituições privadas de ensino superior em 2014 – bastante inferior à média de R\$ 1.823 mensais investidos por aluno nas instituições públicas. Se fosse cobrada uma taxa de contribuição dos cerca de 1,96 milhão de alunos de graduação matriculados em instituições públicas, com isenção integral aos 7,2% dos alunos pertencentes do 1º quintil de renda e de forma proporcional nos quintis intermediários (R\$ 161 para os 11,5% do 2º quintil; R\$ 323 para os 17,5% do 3º quintil; R\$ 484 para os 25,2% do 4º quintil; e o valor integral de R\$ 645 para os 38,8% do 5º quintil) seria possível custear *vouchers* educacionais para 2,3 milhões de alunos na educação básica, seguindo também a proporcionalidade de renda.

Assim, conclui-se que um programa de *vouchers* para educação básica no Brasil poderia ser utilizado como estratégia para se melhorar a qualidade do ensino, combinando aspectos de liberdade, em termos da ampliação de possibilidade de escolha das famílias, com aspectos de equidade, com a possibilidade de estudantes de todas as faixas de renda poderem estudar nas mesmas escolas. Com essa proposta seria possível alcançar a mais alunos do que os hoje atendidos pela rede pública, a um custo menor para a sociedade – o que evitaria os efeitos negativos de se aumentar ainda mais os esforços tributários do país. Dessa forma, com a adoção desta proposta, seria possível trilhar um caminho mais eficiente, efetivo e eficaz para se melhorar a qualidade da educação no Brasil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AEDO, C.; SAPELLI, C. **El sistema de vouchers en la educación: una revisión de la teoría y la evidencia empírica para Chile**. Estudios Públicos, Junio 2001.

ALVES, M. T. G.; SOARES, J. F.; XAVIER, F. P. **O nível socioeconômico das escolas de educação básica brasileiras**. Anais da VII Reunião da ABAVE: Avaliação e Currículo: um diálogo necessário, nº 1, p. 15-32, 2013.

ANGRIST, J.; BETTINGER, E.; BLOOM, E.; KING, E.; KREMER, M. **Vouchers for private schooling in Colombia: evidence from a randomized natural experiment**. The American Economic Review, v. 92, nº 5, p. 1535-1558, 2002.

ANGRIST, J.; BETTINGER, E.; KREMER, M. **Long-term educational consequences of secondary school vouchers: evidence from administrative records in Colombia**. The American Economic Review, v. 96, nº 3, p. 847-862, 2006.

ARENAS, A. **Privatization and vouchers in Colombia and Chile**. International Review of Education, nº 50, p. 379-395, 2004.

BARBOSA FILHO, F. H.; PESSÔA, S. **Retorno da educação no Brasil**. Pesquisa e Planejamento Econômico, vol. 38, nº 1, abr. 2008. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

BASTIAT, F. **O que se vê e o que não se vê**. In: Frédéric Bastiat. Tradução de Ronaldo da Silva Legey. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010.

BUCHANAN, J. M.; TULLOCK, G. **The calculus of consent: logical foundations of constitutional democracy**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1962.



Cadernos de Finanças Públicas Vol 18, nº 3 (set-dez/2018)

BRASIL, Tribunal de Contas da União. **Relatório de auditoria operacional: Programa Universidade para Todos (ProUni) e Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES)** / Relator Ministro José Jorge. Brasília: TCU, 2009.

CHADE, J. **Brasil tem uma das telefonias mais caras do mundo, aponta estudo**. O Estado de S. Paulo, 24 de novembro de 2014.

COSSE, G. **Voucher educacional: nova e discutível panacéia para a América Latina**. Cadernos de Pesquisa, nº 118, março 2003.

CUNHA, R. N. D. **Aplicação de vouchers para incentivo a educação no Brasil**. Dissertação (Mestrado em Finanças e Economia Empresarial). Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2008.

DOWNS, A. **Teoría Económica de la Democracia**. New York: Harper&Row, 1957.

EDWARDS, C. P. **Three Approaches from Europe: Waldorf, Montessori, and Reggio Emilia**. ECRP, Vol. 4, Number 1, 2002.

EPPLE, D.; ROMANO, R. E.; URQUIOLA, M. **School vouchers: a survey of the economics literature**. NBER Working Paper No. 21523, September 2015.

FRIEDMAN, M. **The role of government in education**. A. Solo (ed.), Economics and the Public Interest, New Brunswick, NJ, Rutgers University Press, 123-44, 1955.

GARRISON, R. W. **Time and money: the macroeconomics of capital structure**. New York: Routledge Foundations of the Market Economy, 2001.

GASSEN, V.; D'ARAÚJO, P. J. S.; PAULINO, S. R. F. **Tributação sobre consumo: o esforço em onerar mais quem ganha menos**. Florianópolis: Sequência, n. 66, p. 213-234, jul. 2013.

Cadernos de Finanças Públicas Vol 18, nº 3 (set-dez/2018)

GIANTURCO, A. **A ciência da política: uma introdução**, 1ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

GÓES, C. **A ascensão e queda do PT em 13 gráficos**. Instituto Mercado Popular, 14 mai. 2016.

GÓES, C. **Faça aqui sua auditoria da dívida pública**. Instituto Mercado Popular, 27 out. 2015.

GÓES, C.; DUQUE, D. **Como as universidades públicas no Brasil perpetuam a desigualdade de renda: fatos, dados e soluções**. Nota de Política Pública nº 01/2016. São Paulo: Instituto Mercado Popular, 2016.

GONÇALVES, S. M. **O poder da burocracia no processo orçamental: o burocrata e a maximização orçamental**. Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública, vol. VII, núm. 11, 2009, pp. 231-273.

HARDIN, G. **The tragedy of the commons**. Science, vol. 162, pp. 1243-1248, 1968.

HAYEK, F. A. **Direito, legislação e liberdade**, vol. 1 – Normas e ordem (1973). São Paulo: Visão, 1985.

HSIEH, C. T.; URQUIOLA, M. **When schools compete, how do they compete? An Assessment of Chile's nationwide school voucher program**. Working Paper nº 45. Cambridge, MA: Bureau for Research in Economic Analysis and Development, 2003.

HSIEH, C.T.; URQUIOLA, M. **The effects of generalized school choice on achievement and stratification: evidence from Chile's voucher program**. Journal of Public Economics, v. 90, n. 8-9, p. 1477-1503, 2006.

Cadernos de Finanças Públicas Vol 18, nº 3 (set-dez/2018)

IKEDA, S. **Dynamics of the Mixed Economy: toward a theory of interventionism**. Routledge, 1997.

IORIO, U. J. **Ação, tempo e conhecimento: a Escola Austríaca de Economia**. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises. Brasil, 2011.

INEP, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Investimento público direto em educação por estudante em valores reais, por nível de ensino de (2000 a 2014)**. Brasília: Indicadores Financeiros Educacionais, 2015.

INEP, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Brasil no PISA 2015: análises e reflexões sobre o desempenho dos estudantes brasileiros**. São Paulo: Fundação Santillana e Brasília: MEC/Inep, 2016a.

INEP, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo da Educação Superior 2014**. Brasília: MEC/Inep, 2016b.

INEP, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sinopse Estatística da Educação Básica 2014**. Brasília: MEC/Inep, 2016c.

KEYNES, J. M. **The General Theory of Employment, Interest, and Money** (1936).

MACIEL, P.J. **Finanças públicas no Brasil: uma abordagem orientada para políticas públicas**. Rev. Adm. Pública – Rio de Janeiro 47(5):1213-241, set./out. 2013.

MARTINS, J. P. **O governo e os bens públicos**. Gazeta do Povo, 11 de junho de 2015.

MATTA, J. L. J. da. **O paradoxo do orçamento público e os dilemas da poliarquia à brasileira**. Monografia (Especialização em Administração Pública/Fesp) – Rio de Janeiro, Fundação Escola de Serviço Público – Fesp, 1998.

Cadernos de Finanças Públicas Vol 18, nº 3 (set-dez/2018)

MELLO, E. **Implicações do financiamento da educação na gestão democrática do ensino público de primeiro grau.** Em Aberto, Brasília, ano 8, n. 42, abr./jun. 1989.

MENDES, M. J. **Sistema Orçamentário Brasileiro: planejamento, equilíbrio fiscal e qualidade do gasto público.** Consultoria Legislativa do Senado Federal. Brasília: Senado Federal, Textos para Discussão, nº 39, fev. 2008.

MENGER, C. **Principles of Economics** (1871). Ludwig von Mises Institute, 2007.

MESQUITA, C. S. **O Programa Bolsa família: uma análise de seu impacto e alcance social.** Dissertação (Mestrado em Política Social). Universidade de Brasília, 2007.

MILL, J. S. **On Liberty** [1838]. *In: On Liberty and Other Essays.* New York: Oxford University Press, 1991.

MISES, L. **A critique of interventionism.** Originally published by Gustav Fischer, 1929. New York: Foundation for Economic Education, 1996.

MISES, L. **Intervencionismo: uma análise econômica** (1940). Tradução de Donald Stewart Jr. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010.

MISES, L. **Teoria e História** (1957). Tradução de Rafael de Sales Azevedo. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010.

MIZALA, A.; ROMAGUERA, P. **Desempeño escolar y elección de colegios: la experiencia chilena,** Documento de Trabajo nº 36, Centro de Economía Aplicada, DII, Universidad de Chile. Junio, 1998.

MUELLER, A. **Por que o Brasil não cresce mais?** Instituto Ludwig von Mises Brasil, 27 mar. 2013.

Cadernos de Finanças Públicas Vol 18, nº 3 (set-dez/2018)

MUSGRAVE, R. **The theory of public finance: a study in public economy**. Nova York, NY: McGraw-Hill, 1959.

NASCIMENTO, P. A. M. M.; VERHINE, R. E. **Considerações sobre o investimento público em educação superior no Brasil**. Ipea: Radar | 49 | fev. 2017.

NEGRI, B. **O financiamento público da educação básica no Brasil: 1988-2012**. In: NEGRI, B. (org). *A Educação básica no Estado de São Paulo: avanços e desafios*. São Paulo: Seade/FDE, 2014.

NISKANEN, W. A. (1971). **Bureaucracy and Representative Government**. In: W. Niskanen (ed). *Bureaucracy and Public Economics*. Cheltenham, Brookfield: Edward Elgar Publishing, 1994.

OECD. **Brazil Country Note – Results from PISA 2015**. Paris: OECD Publishing, 2016a.

OECD. **Education at a Glance 2016: OECD Indicators**. Paris: OECD Publishing, 2016b.

OECD. **PISA 2015 Results (Volume I): Excellence and Equity in Education**. Paris: PISA, OECD Publishing, 2016c.

OLSON, M. (1965). **The logic of collective action: public goods and the theory of groups**. Cambridge (Massachusetts): Harvard University Press, 1975.

OSTROM, E. **Governing the commons: the evolution of institutions for a collective action**. Cambridge/UK: Cambridge University Press, 1990.

PINHEIRO, J.; RAMOS, L. **Métodos pedagógicos**. Instituto do Emprego e Formação Profissional, 2005.

RALLO, J. R. **Una revolución liberal para España**. Bilbao: Deusto, 2014.

Cadernos de Finanças Públicas Vol 18, nº 3 (set-dez/2018)

ROCHA, S. **O Programa Bolsa Família: evolução e efeitos sobre a pobreza**. Campinas: Economia e Sociedade, v. 20, nº 1 (41), p. 113-139, abr. 2011.

ROCKWELL, L. **Vouchers escolares: o caminho mais “eficiente” para a socialização da educação**. Instituto Ludwig von Mises Brasil, 25 set. 2014.

ROQUE, L. **Imposto de renda vs. imposto sobre o consumo - uma abordagem liberal clássica**. Instituto Ludwig von Mises Brasil, 26 abr. 2010.

ROQUE, L. **O que houve com a economia brasileira?** Instituto Ludwig von Mises Brasil, 26 out. 2014.

RUAS, M. G. **Para aprender políticas públicas: conceitos e teorias**, Volume I. IGEPP, 2013.

SEMESP. **Mapa do Ensino Superior no Brasil 2015**. São Paulo: Sindicato das Mantenedoras de Ensino Superior, 2015.

SOUSA, F. H. **O caráter impositivo da lei orçamentária anual e seus efeitos no sistema de planejamento orçamentário**. Finanças Públicas – XIII Prêmio Tesouro Nacional, 2008.

TACHIBANA, T. Y.; MENEZES FILHO, N. A.; KOMATSU, B. K. **Ensino superior no Brasil**. São Paulo: Centro de Políticas Públicas do Insper. Policy Paper | Nº 14. Dezembro, 2015.

ULRICH, F. **O desastre da economia brasileira e o gigantesco buraco fiscal do governo**. Instituto Ludwig von Mises Brasil, 3 set. 2015.

VELOSO, F. **A evolução recente e propostas para melhoria da educação no Brasil**. In: BACHA, Edmar Lisboa; SCHWARTZMAN, S. (Orgs.). *Brasil: a nova agenda social*. Rio de Janeiro: LTC, 2011. p. 215-253.



Cadernos de Finanças Públicas Vol 18, nº 3 (set-dez/2018)

VIEIRA, L. **Rede pública perde alunos para escolas privadas, segundo Censo.** O Globo, 27 fev. 2014.

XAVIER, A. C. R.; MARQUES, A. E. S. **Custo direto de funcionamento das escolas públicas de 1º grau da Região Sul.** Brasília: MEC/SEB, 1988.