

## O ORÇAMENTO DOS CEFETS E DAS ETFs: PRATICANDO A POLÍTICA DO COBERTOR CURTO

THE FUNDING FOR THE CEFETS AND ETFs:  
A POLICY OF ROBBING PETER TO PAY PAUL

Jailson dos Santos <sup>1</sup>

**Resumo** Analisa-se aqui a política de orçamento do Ministério de Educação e Cultura (MEC) voltada para os Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFETs) e para as Escolas Técnicas Federais (ETFs), no contexto da reforma da educação profissional regulamentada pelo decreto 2.208/97. Tomamos por base os Balanços Gerais da União para mostrar a forma pela qual o MEC, durante os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso – 1995-1999 e 1999-2003 –, vem reduzindo gradativamente as suas despesas de custeio. Essa redução se verifica a partir da política de ajuste macroeconômico, o qual impõe severas restrições aos gastos públicos, inclusive os da área social. Tais restrições se efetivaram no contexto em que o MEC passou a exercer a sua ação supletiva, com o objetivo de priorizar a universalização do ensino fundamental, principal bandeira do Governo Fernando Henrique Cardoso para a educação. Com o objetivo de cumprir essa prioridade educacional, a União, através do MEC, transferiu parcelas significativas do seu orçamento a estados e municípios. A adoção dos ajustes macroeconômicos, por parte do governo da União, e a transferência de recursos para satisfazer à política de universalização do ensino fundamental afetaram o drasticamente o orçamento dos CEFETs e das ETFs, o que se explicita através da diminuição sistemática das suas despesas correntes.

**Palavras-chave** orçamento; educação profissional; ação supletiva; financiamento da educação.

**Abstract** This paper analyses the budgetary policies of the Brazilian Ministry of Education and Culture (MEC) for the Federal Centres of Technological Education (CEFETs) and for the Federal Technical Schools (ETFs), in the context of the professional education reform regulated by the governmental decree nº 2208/97. We used the National Annual Balance Sheets to show how, during President Fernando Henrique Cardoso's two terms – 1995-1999 and 1999-2003 – the Ministry of Education gradually reduced its funding of those institutions. All these budgetary reductions took place after the implementation of the macroeconomic adjustment policies, as the latter imposed severe restrictions on public expenditure in general, including that on the social area. These restrictions were put into practice in a context where the MEC started to play a stronger role in financing supplementary education. The Ministry's objective was to prioritise the universalization of elementary education, the main banner of President Cardoso's government. In order to fulfil this educational priority, the Federal Government transferred significant amounts from its own budget to the states and municipalities through MEC. Thus, the adoption of the macroeconomic adjustments by the Federal Government and the transfer of resources to implement a policy of universalization of elementary education had a dramatic impact on the budget of the CEFETs and of the ETFs, leading to a systematic reduction of their running expenses.

**Key words** budget; professional education; supplementary role; funding education.

## **O orçamento da União: cumprindo a agenda determinada pelos ajustes macroeconômicos**

“Pela própria concepção de mundo, pertencemos sempre a um determinado grupo, precisamente o de todos os elementos sociais que partilham do mesmo modo de pensar e de agir. Somos conformistas de algum conformismo (...)”

Antônio Gramsci

Do nosso ponto de vista, os gastos realizados pelo poder público ao longo de determinado período, na maioria das vezes, materializam suas prioridades, e, em decorrência, determinam que grupos da sociedade se beneficiam dos serviços oferecidos pelo Estado. Em outras palavras, podemos dizer que o orçamento do setor público, após sua execução, constitui, em última análise, a carta de intenções de determinado governo.

É nesta perspectiva que vamos analisar o orçamento geral da União, fundamentados na hipótese de que, durante o mandato de Fernando Henrique Cardoso, os gastos públicos se conformaram à agenda determinada pelas políticas macroeconômicas, definidas pelos organismos internacionais com o consentimento das autoridades brasileiras.

O contexto dos anos 90 se caracterizou por ajustes macroeconômicos promovidos por diversos países da América Latina, em particular aqueles implementados no Brasil. Os eixos centrais desses ajustes foram definidos na reunião realizada em novembro de 1989 em Washington, da qual participaram vários economistas latino-americanos, funcionários do governo dos Estados Unidos e representantes do Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento.

Essa reunião, posteriormente conhecida como Consenso de Washington, teve um formato acadêmico, uma vez que seu objetivo era apenas debater os problemas dos países da América Latina frente ao processo de globalização, o que afasta, portanto, qualquer caráter deliberativo, segundo Batista (2001, pp. 11-12). Entretanto, esse encontro acabou se revestindo de um significado simbólico, pois nele se construiu um consenso entre os participantes no sentido de estabelecer uma agenda com um conjunto de propostas de reformas, traduzido por um rigoroso programa de ajuste. Uma vez implementadas pelos governos da região, tais reformas proporcionariam a entrada destes países no mundo globalizado.

Para Soares (1996, p. 23), o principal objetivo do programa de ajuste, proposto no Consenso de Washington, era o de assegurar o pagamento da dívida externa contraída pelos países da América Latina. Neste sentido, os vários segmentos ali representados procuraram estabelecer os eixos centrais para a sua execução, sendo um dos principais deles era “o equilíbrio orçamentário, sobretudo, mediante a redução dos gastos públicos”.

No caso do Brasil, o programa de ajuste elaborado no Consenso de Washington foi adotado no início da década de 90, quando Fernando Collor assumiu o poder. Esse processo, entretanto, foi interrompido em face do período conturbado que marcou a gestão desse presidente, que teve seu *impeachment* decretado após dois anos e meio de mandato.

Em janeiro de 1995, com a posse de Fernando Henrique Cardoso — eleito no primeiro turno no pleito de 1994 —, deu-se continuidade, de forma muito mais consistente, ao programa de ajuste. Em outras palavras, o governo de Fernando Henrique Cardoso, ao longo de oito anos de mandato — o primeiro no período 1995-1999, e o segundo, fruto da reeleição, no quadriênio 1999-2003 —, conseguiu colocar em prática um amplo programa de reformas, fundamentado no processo de globalização, conformando as políticas de Estado à doutrina dos organismos internacionais, definidas no Consenso de Washington.

Neste quadro é que se operam as reformas produzidas pelo governo de Fernando Henrique Cardoso, que se processam visando a uma nova integração ao mercado global. Segundo Costa (2003, pp. 323-324), esta foi acompanhada de restrições macroeconômicas no orçamento da União, restrições que afetaram sensivelmente a área social, sobretudo na vigência do segundo mandato, iniciado em 1999, quando eclodiu a crise internacional, ocasionando a implementação de uma rígida disciplina fiscal para a obtenção de superávit primário.

Nos três últimos anos da gestão de Fernando Henrique Cardoso, o governo federal reduziu de forma expressiva o orçamento da União (tabela 1). Este aperto orçamentário teve por objetivos dar prosseguimento às políticas de ajustes macroeconômicos e propiciar o cumprimento dos acordos firmados com os organismos internacionais, sobretudo quanto ao pagamento dos juros e encargos da dívida que o país contraiu junto a esses organismos.

**Tabela 1**

Gasto total da União por Ano e a Evolução Percentual dos Gastos – 2000-2002

Ano	Gasto total da União* (R\$)	Evolução anual (%)
2000	2.117.160,00	-
2001	1.620.320,00	- 23,47
2002	711.454,00	- 56,09

Fonte: Balanço Geral da União (Exercícios 2000, 2001 e 2002)

\* Valores atualizados pelo IGP-DI/FGV2 a preços de novembro de 2003.

Segundo os dados apresentados no Balanço Geral da União, de 2000 a 2002, foram destinados cerca de R\$ 275,8 bilhões ao pagamento dos juros e

encargos da dívida. Tais recursos foram provenientes do Tesouro, significando, que, para cumprir tais obrigações, o governo brasileiro lançou mão da estratégia de redução dos gastos públicos, inclusive os da área social. Isto demonstra uma opção por parte do poder público: a de que o orçamento deve se conformar ao cumprimento da agenda definida pelos organismos internacionais, com o consentimento das autoridades brasileiras.

### **O financiamento dos Cefets e das ETFs: o que os gastos revelam**

O MEC mantém sob sua administração um sistema educacional formado por uma rede de instituições de ensino composto por universidades e por escolas de nível básico e de educação profissional nas diferentes modalidades.

No que se refere às matrículas nos cursos de graduação das universidades e nas escolas de nível básico, o MEC mantém um reduzido número de matrículas nos níveis de educação infantil, ensino fundamental e ensino médio em relação ao total de alunos matriculados no país (tabela 2). O maior peso no atendimento recai sobre o ensino superior, nos cursos de graduação. Mesmo assim, segundo os dados do Censo Educacional de 2002, grande parte dos alunos que freqüentam os cursos de graduação se encontra na rede particular, que controla 69,70% das matrículas neste nível de ensino. Os outros 15,02% do total de matrículas da graduação estão distribuídos nas universidades públicas, estaduais e municipais, com prevalência na primeira.

**Tabela 2**

Proporção de matrículas na rede federal, em relação ao total de matrículas no Brasil, por nível de ensino — 2002

Nível de ensino	Número de matrículas na rede federal por nível de ensino (A)	Total das matrículas no Brasil por nível de ensino (B)	Proporção em relação ao total (A/B)
Educação infantil	2.460	6.130.358	0,04
Ensino fundamental	27.283	35.150.362	0,08
Ensino médio	79.874	8.681.957	0,92
Ensino superior (cursos de graduação)	531.634	3.479.913	15,28

Fonte: INEP (2003 a)

Quanto à educação profissional, o MEC mantém a Rede Federal de Educação Tecnológica (RFET), formada pelos Centros Federais de Educação Tecnológica (Cefets), por Escolas Técnicas Federais (ETFs) e Escolas Agrotécni-

cas Federais (EAFs), acrescidos das respectivas Unidades Descentralizadas (Uneds).

Segundo os dados do Censo Educacional, em 2002, tivemos 248.815 alunos matriculados na RFET, sendo que a maior parte das matrículas (58,16%) estava concentrada nos Cefets ([tabela 3](#)).

**Tabela 3**

Número de matrículas nos Cefets, nas ETFs, nas EAFs, nas respectivas Uneds e nas unidades vinculadas – 2002

Tipo de unidade	Número de matrículas
Cefet e Uneds	144.723
ETF e Uneds	24.401
EAF e Uneds	57.776
Vinculadas*	21.915
Total	248.815

Fonte: MEC/Semtec

\* Escolas de formação profissional vinculadas às universidades federais.

Com a reforma educacional, posta em prática na segunda metade da década de 90, o MEC passou a canalizar grande parte de seus esforços para as duas principais prioridades do governo Fernando Henrique Cardoso na área de educação: universalização do ensino fundamental e expansão do ensino médio.

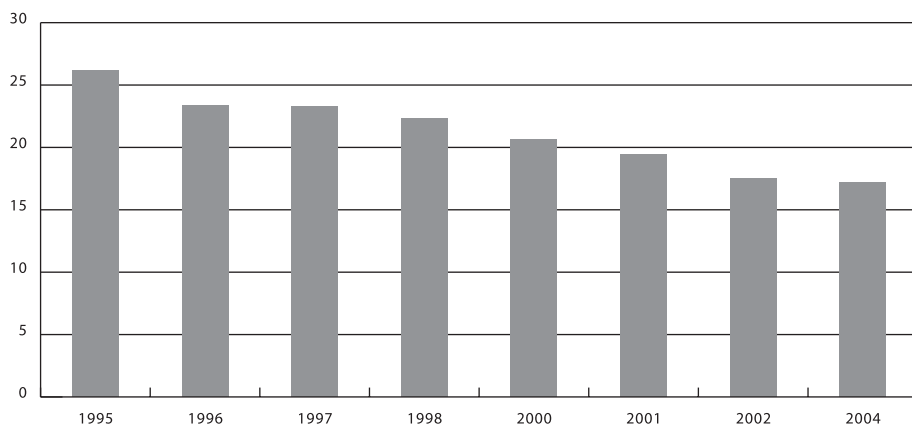
Do ponto de vista do financiamento, o MEC passou a exercer uma ação supletiva sobre os demais sistemas educativos do país — mantidos pelos estados e municípios — que se explicita na transferência de parte de seus recursos orçamentários para serem aplicados nos níveis de ensino fundamental e médio.

Evidentemente, é de vital importância a ação supletiva que o MEC vem desenvolvendo para atingir a universalização do ensino fundamental e a expansão do ensino médio nas redes estaduais e municipais do país, tendo em vista que se trata de uma demanda histórica da sociedade brasileira. Entretanto, esta “socialização” dos recursos do MEC entre estados e municípios vem se efetivando num contexto em que os ajustes macroeconômicos vêm impondo, ao governo da União, a redução drástica dos gastos orçamentários. Em decorrência deste aspecto, as despesas correntes do MEC, responsáveis pelo custeio de seu sistema de ensino, têm sofrido uma queda acentuada, conforme nos mostra o [gráfico 1](#).

Com base nos dados desse gráfico, verifica-se que, durante os oito anos de mandato de Fernando Henrique Cardoso, os gastos de custeio do MEC foram reduzidos em 33,21%. O quadro de redução das despesas de custeio no

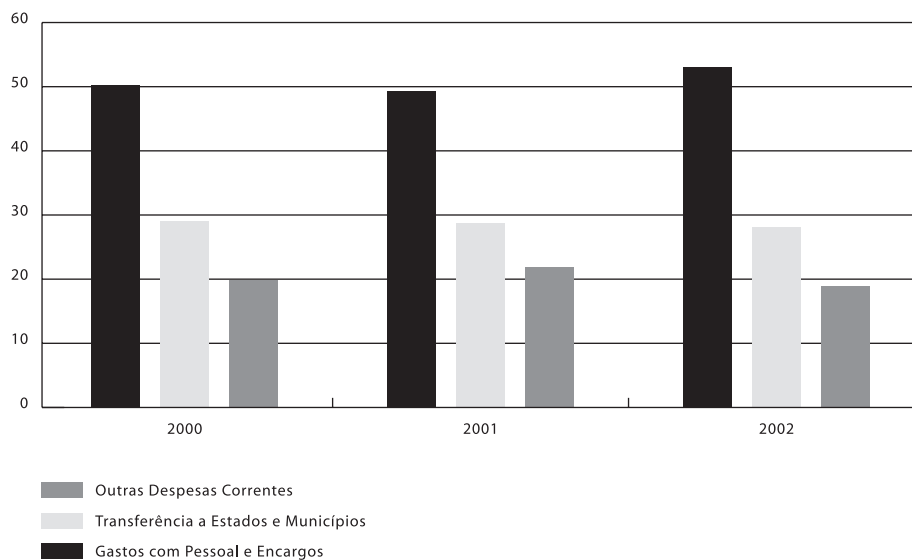
### Gráfico 1

Total das despesas correntes realizadas pelo MEC – 1995-2004 (em R\$ milhões)



### Gráfico 2

Proporção da despesa com pessoal, transferências a estados e municípios, e outras despesas correntes em relação à despesa total do MEC — 2000-2002



Fonte: Balanço Geral da União (Exercícios 2000, 2001 e 2002)

setor de educação ainda persiste na gestão de Luiz Inácio Lula da Silva. O primeiro orçamento de autoria de seu governo — a proposta orçamentária executada em 2003 foi elaborada pela equipe de Fernando Henrique Cardoso — prevê um gasto de R\$ 17,2 bilhões para a educação, um valor ainda menor do que o realizado em 2002.

Analisando mais detalhadamente algumas das despesas correntes do MEC, observa-se que a maior parte delas se destina aos gastos com pessoal (ativos e inativos), que, entre 2000 e 2002, representaram, em média, mais da metade do total das despesas do MEC (gráfico 2).

Com relação às transferências a estados e municípios, esse gráfico mostra que o MEC vem mantendo uma regularidade nestes repasses. Entretanto, os recursos transferidos a estados e a municípios entre 2000 e 2002 são bem maiores que as demais despesas correntes, destinadas ao custeio da educação básica, da RFET e das universidades mantidas pelo MEC.

Tomando por base a média dos valores repassados pelo MEC a estados e a municípios entre 2000 e 2002, verifica-se, com base no Balanço Geral da União, que os recursos transferidos foram da ordem de R\$ 5,6 bilhões, ao passo que as despesas de custeio do sistema educacional mantido pelo MEC giraram em torno de R\$ 3,9 bilhões.

Pela Constituição Federal aprovada em outubro de 1988, segundo seu artigo 212, cabe à União aplicar, anualmente, nunca menos de 18% da receita resultante de impostos na manutenção e no desenvolvimento do ensino.

Temos observado, no entanto, que o MEC vem desenvolvendo a ação supletiva a partir do mecanismo de retirada dos recursos da receita destinada à manutenção e ao desenvolvimento de seu sistema educacional, conforme previsto no dispositivo constitucional. Neste caso, a ação supletiva torna-se perversa, pois se efetiva sem a entrada de novos recursos, o que ocasiona a deterioração da Rede Federal de Educação Tecnológica e de outras instituições de ensino mantidas pelo MEC.

Nesse quadro foi que se instituiu a reforma da educação profissional, que, por intermédio do decreto 2.208, de 17 de abril de 1997, criou um novo formato para o funcionamento das escolas que compõem a RFET.

Cláudio de Moura Castro, intelectual com grande trânsito nos organismos internacionais e que exerceu grande influência junto às autoridades do MEC na reforma da educação profissional, defendia a tese da impossibilidade de se

*“fazer a formação tecnológica e prática irmã siamesa do currículo acadêmico. Se separarmos as duas coisas, haverá benefícios. De entrada eliminam-se os crônicos dispêndios com oficinas, laboratórios e tecnologia feitos com alunos que entram nas escolas técnicas para receber um ensino gratuito acadêmico, permitindo-lhes acesso à universidade”*. (Castro, 1995, p. 153, grifos nossos)

Essa posição já anunciava previamente o novo desenho das escolas técnicas federais, que veio a se explicitar no decreto 2.208/97, a que já nos referimos: educação acadêmica separada da formação profissional, com a compactação dos cursos por meio da modularização, conforme recomendação do Banco Mundial. A instituição do currículo agrupado sob a forma de módulos, em última análise, visava favorecer a redução do tempo dos cursos, e, em decorrência, diminuir os gastos do MEC com a Rede Federal de Educação Tecnológica.

Na realidade, o que ficou implícito na reforma da educação profissional, do ponto de vista do financiamento, é que ela se fundamentou no corte de gastos dos Cefets e das ETFs, com o objetivo de fortalecer a ação supletiva do MEC no sentido de desviar os recursos para priorizar a universalização do ensino fundamental e a expansão do ensino médio.

Kuenzer (1997, pp. 91-92), ao analisar esta questão, mostrou que a lógica que presidiu a reforma da educação profissional, regulamentada pelo decreto 2.208/97, se fundamentava, dentre outros aspectos, na

“(…) mera redução de custos por meio de uma pretendida aproximação do mercado que ‘demandaria’ cursos curtos, *do descompromisso crescente do Estado com o financiamento da educação pública para além do fundamental, da racionalização do uso dos recursos existentes nos Cefets E ETFs*, escolas muito caras para preparar para o ensino superior (...)” (Kuenzer, 1997, pp. 91-92, grifos nossos)

Os dados apresentados na tabela 4 confirmam que houve uma queda nos recursos destinados às despesas de custeio dos Cefets e das ETFs, de 2000 a 2002, nas diferentes regiões do país. Se levarmos em conta os gastos totais de custeio no período analisado, verificaremos uma redução de 10,2% nessas despesas. A Região Norte foi a mais afetada com o corte das despesas de custeio dos Cefets e das ETFs, pois teve seus recursos reduzidos em 36,8%.

**Tabela 4**

Despesa de custeio dos Cefets e das ETFs por região — 2000-2002

Região	Despesa de Custeio (R\$ 1,00)		
	2000	2001	2002
Norte	97.687.308,63	74.961.101,47	61.717.821,08
Nordeste	361.336.067,98	318.093.783,61	316.028.893,36
Sudeste	277.497.437,87	264.570.387,88	260.658.129,42
Sul	180.518.531,95	185.845.018,51	177.149.695,04
Centro-Oeste	56.896.304,26	60.940.845,49	58.829.179,72
Brasil	973.937.650,69	904.413.137,96	874.385.720,62

Fonte: Balanço Geral da União (Exercícios 2000, 2001 e 2002)

Nota: Valores atualizados pelo IGP-DI a preços de novembro de 2003.



## Considerações finais

Procuramos mostrar que o orçamento do setor público funciona como a carta de intenção de um governo. Essa afirmação fica muito clara quando a confrontamos com o discurso do presidente Fernando Henrique Cardoso, em conferência proferida no Indian International Centre, em janeiro de 1996, em Nova Délhi, um ano após o início de seu primeiro mandato. Seu discurso deixava explícita sua posição quanto ao novo papel que o Estado deveria desempenhar no processo de globalização, ao afirmar que

“A globalização significa que as variáveis externas passaram a ter influência acrescida nas agendas domésticas, reduzindo o espaço disponível para as escolhas nacionais. (...). Isto significa um Estado não necessariamente menor, (...) mas certamente um *Estado que seja capaz de mobilizar seus recursos escassos para atingir prioridades selecionadas*”. (Cardoso, 1997, p. 8, grifos nossos)

Essa afirmação reitera a proposta política definida pelo governo de Fernando Henrique Cardoso em termos de educação: produzir a reforma do sistema educativo, que, em termos de financiamento, procura racionalizar recursos alocados em algumas modalidades de ensino, para transferi-los para as suas ‘prioridades selecionadas’, que, em última análise, estavam centradas na universalização do ensino fundamental.

É nesta perspectiva que constatamos que o orçamento do setor público no Brasil se subordinou aos pressupostos da política macroeconômica, com significativos cortes no orçamento geral.

Diante destes fatos, a saída encontrada foi a redução dos gastos na área social, em particular na educação, que contou com uma peculiaridade: ‘socializar’ os escassos recursos destinados ao MEC para manter, entre outras modalidades, o ensino profissional, ministrado por meio dos Cefets e das ETFs, com as chamadas ‘prioridades selecionadas’, estabelecendo o que podemos chamar de política do ‘cobertor curto’.

## Notas

<sup>1</sup> Professor da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Doutorando em Educação pela Universidade Federal Fluminense (UFF). <jailson@alternex.com.br>.

<sup>2</sup> O Índice Geral de Preços-Disponibilidade Interna (IGP-DI), hoje calculado pela Fundação Getúlio Vargas, foi criado em 1947 com o objetivo de balizar o comportamento da economia em geral.

## Referências bibliográficas

- BALDIJÃO, Carlos Eduardo. 1999. Orçamento Geral da União: educação. Disponível em: <[www.pt.org.br/assessor/orced.htm](http://www.pt.org.br/assessor/orced.htm)>. Acesso em: 21 fev. 1999.
- BATISTA, Paulo Nogueira. 2001. Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. *Consulta Popular*. Cartilha 7. São Paulo: Editora Expressão Popular.
- BRASIL. 1988. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <[http://legis.senado.gov.br/con1988/CON1988\\_05.10.1988/index.htm](http://legis.senado.gov.br/con1988/CON1988_05.10.1988/index.htm)>. Acesso em: 12 jan. 2004.
- \_\_\_\_\_. 1997. Decreto nº 2.208, de 17 de abril de 1997. Regulamenta o §2º dos arts. 39 e 42 da Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. *Documenta/Brasília*, n. 427, pp. 278-281.
- \_\_\_\_\_. Controladoria Geral da União. 2003. Balanço Geral da União: 2000 a 2002. Disponível em: <[www.cgu.gov.br/bgu.html](http://www.cgu.gov.br/bgu.html)>. Acesso em: 20 nov. 2003.
- CARDOSO, Fernando Henrique. 1997. Globalização (duas conferências). *Idéia & Debates*. Brasília: Instituto Teotônio Vilela.
- CASTRO, Cláudio de Moura. 1995. *Educação brasileira: concertos e remendos*. Rio de Janeiro: Rocco.
- COSTA, Nilson do Rosário. 2003. O financiamento do SUS e o ajuste macroeconômico. *Trabalho, Educação e Saúde*, 1(2):323-333.
- INEP. 2003a. Sinopse Estatística da Educação Básica. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/basica/censo/escolar/Sinopse/sinopse.asp>>. Acesso em: 10 dez. 2003.
- \_\_\_\_\_. 2003b. Censo da Educação Superior. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/superior/censosuperior>>. Acesso em: 10 dez. 2003.
- KUENZER, Acácia Z. 1997. *Ensino médio e profissional: as políticas do Estado neoliberal*. São Paulo: Cortez.
- MEC/SEMTEC. 2003. Censo da Educação Profissional 2002. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br/semtec/censoeducacaoprofissional>>. Acesso em: 12 jul. 2003.
- SOARES, Maria Clara Couto. 1996. Banco Mundial: políticas e reformas. In: *O Banco Mundial e as políticas educacionais* (Tommasi, L., Warde, M. J. e Haddad, S., orgs.), pp. 15-40, São Paulo: Cortez; PUC/SP e Ação Educativa.