

O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO: BREVE HISTÓRICO DA LEGISLAÇÃO E SEUS PERCALÇOS

Nicholas Davies¹

¹ Professor titular aposentado da Faculdade de Educação da Universidade Federal Fluminense.

RESUMO: O artigo pretende oferecer um panorama do financiamento da educação no Brasil, com base em análise documental e bibliográfica, descrevendo e analisando as receitas e despesas vinculadas à educação, o Fundef e o Fundeb, e os seus percalços, como equívocos da legislação, dados pouco confiáveis, descumprimento da exigência legal pelos governos, fiscalização deficiente pelos Tribunais de Contas e conselhos, desvinculação constitucional dos recursos devidos, renúncias fiscais, financiamento a instituições privadas de ensino, desigualdade tributária entre regiões, Estados e municípios, e a fragilidade dos Planos de Educação.

Palavras-Chave: Financiamento da educação. Legislação educacional. Privatização da educação. Fundef. Fundeb.

EDUCATION FUNDING IN BRAZIL: short history of its legislation and its drawbacks

ABSTRACT: The article seeks to provide an overview of education funding in Brazil, based on documents and the literature, with a description and analysis of revenues and expenditures linked to education, the Fundef and Fundeb funds, and their drawbacks, such as legislation errors, data not much reliable, non-compliance of legal requirements by governments, deficient inspection by Audit Offices and councils, constitutional untying of education funds, tax exemptions, public funding of private education institutions, tax inequality among regions, States and local authorities, and the frailty of Education Plans.

Keywords: Education funding. Educational legislation. Privatization of education. Fundef. Fundeb.

1 INTRODUÇÃO

Este texto pretende apresentar alguns desafios do financiamento da educação no Brasil. Antes, é preciso esclarecer o caráter do Estado e de suas políticas, pois isso se reflete neste financiamento e em outras políticas. Numa sociedade desigual, e não apenas na sociedade capitalista, é um equívoco denominar ações estatais como públicas, uma vez que elas **não** são elaboradas a partir de iniciativa da maioria da população, de consulta a ela ou visando a seus interesses. Ainda que se apresentem como públicas, caracterizam-se pelo privatismo, já que o Estado representa principalmente uma minoria da população: as várias frações da classe dominante e os segmentos burocráticos privilegiados (Legislativo, Judiciário, setores do Executivo). Exemplo disso é a política fiscal/econômica dos governos, que favorece o empresariado (sobretudo o grande) com toda sorte de incentivos e vantagens. A privatização recente, por exemplo, foi financiada em grande parte pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e “Social” (BNDES). Exemplos de privilegiamento de segmentos da burocracia estatal são os altíssimos salários e vantagens do Judiciário, do Legislativo e de parte do Executivo.

Entretanto, o Estado reflete não só tais interesses dominantes, mas também as contradições sociais (as lutas abertas ou ocultas) entre exploradores/privilegiados e explorados/oprimidos e, por isso, é levado, por pressão dos “de baixo” e/ou por necessidade de legitimação dos detentores do poder, a atender a interesses dos subalternos, podendo, assim, adquirir certo caráter público. As ditas políticas “sociais” são manifestações deste potencial público (bastante variável de acordo com o contexto e o país), que, por sua vez, depende da correlação de forças das classes populares/exploradas e das classes dominantes.

2 BREVE HISTÓRICO DOS RECURSOS VINCULADOS À EDUCAÇÃO

2.1 RECEITAS E DESPESAS EM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO

Apresentamos a seguir um breve histórico desta vinculação desde a Constituição Federal (CF) de 1934 até hoje. Esta CF foi a primeira a obrigar governos a aplicarem um percentual mínimo de impostos em manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE): o percentual da União (o Governo Federal) e dos Municípios seria de 10%, e o dos Estados e Distrito Federal (DF), 20%. Esta vinculação se deve, entre outros fatores, ao movimento de educadores liberais que defendiam uma ação maior do Estado na educação, com o objetivo de torná-la

acessível a toda a população. O caráter sempre ambíguo do Estado, no entanto, fez com que, em 1937, o ditador Getúlio Vargas impusesse uma nova Constituição, a do “Estado Novo”, eliminando tal vinculação, que só foi restabelecida na Constituição seguinte, em 1946, que repetia os percentuais da CF de 1934, com exceção do percentual dos Municípios, que passou para o mínimo de 20%. Esta obrigatoriedade constitucional só foi alterada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de 1961 (Lei n.º 4.024), que ampliou o percentual mínimo da União de 10% para 12%. No entanto, a ditadura militar instalada em 1964 iria suprimir novamente essa obrigatoriedade, com a CF de 1967.

Embora a Emenda Constitucional (EC) n.º 1 (BRASIL, 1969) restabelecesse a vinculação de 20% da receita tributária para o ensino primário (de 4 anos) no caso dos Municípios, as demais esferas de governo deixaram de ser obrigadas a aplicar um percentual mínimo em educação, desvinculação apontada como uma das razões para a deterioração da educação pública no período e o consequente favorecimento da iniciativa privada.

O restabelecimento da vinculação só foi acontecer em 1983, com a EC n.º 24 (BRASIL, 1983), conhecida como Emenda Calmon, que fixou o percentual mínimo de 13%, no caso da União, e 25%, no caso dos Estados, DF e Municípios. A CF de 1988 manteve o percentual dos Estados, DF e Municípios, porém ampliou o da União de 13% para 18%. As Constituições Estaduais de 1989 e as Leis Orgânicas dos Municípios, de 1990, por sua vez, ou mantiveram os percentuais da CF de 88 ou ampliaram-nos para 30% ou 35%. A partir dos anos 1990, no entanto, muitos destes percentuais maiores das Constituições Estaduais e Leis Orgânicas foram reduzidos para 25% por meio de emendas a constituições e leis orgânicas ou de liminares concedidas pelo Supremo Tribunal Federal ou Tribunais de Justiça a Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADINs) movidas pelos governantes.

Embora os percentuais mínimos previstos no art. 212 da CF de 1988 não tenham sido alterados desde 1988, foram subvinculados ou parcialmente desvinculados por outras disposições da CF e por emendas constitucionais. Por exemplo, o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da redação original da CF de 1988 previa que, por 10 anos, o Poder Público destinaria pelo menos 50% dos percentuais mínimos na erradicação do analfabetismo e na universalização do ensino fundamental (EF). Para uns intérpretes, isso significava que cada esfera de governo deveria aplicar pelo menos 50% dos percentuais mínimos, ou seja, o governo federal deveria investir pelo menos 9% (50% de 18%) e os estaduais, distrital e municipais, pelo menos 12,5% (50% de 25%). Para outros, “Poder Público” correspondia ao conjunto das 3 esferas, o que foi interpretado por alguns como a desresponsabilização por parte do governo federal, uma vez que os entes subnacionais muito provavelmente já gastavam tal percentual mínimo sobretudo no EF.

Mesmo com o fracasso dos governos em erradicarem o analfabetismo e universalizarem o EF e sem alterar o art. 212, várias subvinculações foram criadas pelas EC n.º 14 (BRASIL, 1996a) e n.º 53 (BRASIL, 2006), explicadas mais adiante.

As receitas vinculadas à MDE são de dois tipos: as baseadas no percentual dos impostos e as receitas adicionais ao percentual mínimo. Como a CF prevê a distribuição de parte de impostos federais a Estados, DF e municípios e de impostos estaduais a municípios, o percentual incide apenas sobre a receita líquida de impostos, ou seja, a que fica com os governos após esta distribuição.

Os impostos federais compreendem os de Importação, Exportação, Rendas e Proventos de Qualquer Natureza (IR), Produtos Industrializados (IPI), Propriedade Territorial Rural (ITR), e de Operações Financeiras (IOF), e IOF-ouro.

Os estaduais, por sua vez, abrangem o Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), o da Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), o de Transmissão “causa mortis” e Doação, e o IR retido na fonte pelo governo estadual. Uma rubrica raramente incluída na base de cálculo pelos governos estaduais é a relativa ao adicional de até 2% do ICMS destinado ao Fundo de Combate à Pobreza, criado pela EC n.º 31 (BRASIL, 2000), e prorrogado por tempo indeterminado pela EC n.º 67 (BRASIL, 2010), previsto no art. 82, parágrafo 1º do ADCT. Além disso, os governos recebem transferências de impostos federais como o Fundo de Participação dos Estados (FPE - formado por 21,5% do IR e do IPI arrecadado pelo governo federal), a compensação financeira prevista na Lei Complementar n.º 87/96 (também conhecida como Lei Kandir, de desoneração do ICMS das exportações), a cota-parte (10%) do IPI-exportação e a cota-parte do IOF Ouro.

Os impostos municipais, por fim, incidem sobre a Propriedade Territorial Urbana (IPTU), Serviços (ISS), Transmissão de Bens “Inter Vivos” (ITBI), o IR retido na fonte, e o ITR (caso as prefeituras tenham optado por cobrá-lo). As transferências de impostos federais para as prefeituras são o Fundo de Participação dos Municípios (FPM - formado por 23,5% do IR e do IPI arrecadado pelo governo federal), a compensação financeira da LC n.º 87/96, a cota-parte do IOF-ouro e 50% do ITR (caso as prefeituras não tenham optado por cobrá-lo). As transferências estaduais para as prefeituras abrangem 25% do ICMS, 50% do IPVA e 25% da cota-estadual do IPI-exportação.

O Distrito Federal tem a particularidade de ter receitas típicas de governos estaduais e municipais e não ter de repartir estas receitas com outros entes.

Vale frisar que sobre todos estes impostos incidem multas, juros de mora e outros encargos, quando não pagos no prazo legal. Caso inscritos na dívi-

da ativa, esta deve ser computada, bem como suas multas, juros de mora, atualização monetária e outros encargos. A dívida ativa oriunda de impostos não era nem é registrada na rubrica de impostos, mas sim na da dívida ativa tributária, e como esta abrange outros tributos nem sempre é fácil distinguir a dívida ativa oriunda de impostos da de outros tributos.

Outra receita devida porém provavelmente nunca computada foi e ainda é o rendimento com a aplicação dos impostos no mercado financeiro. Este prejuízo foi astronômico, sobretudo em época de inflação alta, até a decretação do Plano Real, em julho de 1994, e aconteceu e acontece porque o rendimento com os impostos e quaisquer outras receitas é registrado como 'receita patrimonial', que não distingue a origem do rendimento. Este prejuízo poderia ser bastante diminuído se governos cumprissem o parágrafo 4º do art. 69 da LDB, que prevê a apuração e correção a cada trimestre do exercício financeiro de "diferenças entre a receita e a despesa previstas e as efetivamente realizadas, que resultem no não atendimento dos percentuais mínimos obrigatórios". Em outras palavras, se o governo aplicar 20% dos impostos em MDE num trimestre, no trimestre seguinte teria de corrigir os valores não aplicados (5%) e fazer a devida compensação. Em meus estudos sobre Tribunais de Contas constatei que eles não fazem esta exigência, nem contabilizam o rendimento com os impostos (DAVIES, 2001c, 2004, 2011a, 2013).

Além destas receitas, existem as adicionais, algumas com origem em impostos, outras não, tendo vinculação específica, não coincidente necessariamente com o conceito de MDE. Uma é o salário-educação, contribuição social criada pelo governo federal em 1964 (logo após o golpe militar) para financiar o então ensino primário público e que até o final de 1996 podia ser utilizado legalmente para custear alunos reais ou muitas vezes fictícios no ensino fundamental em escolas particulares. Quando não utilizado em escolas particulares, era recolhido aos cofres federais e dividido apenas entre o governo federal e os estaduais. As prefeituras nada recebiam de salário-educação, embora oferecessem ensino primário e posteriormente fundamental, o que mostra a fragilidade do suposto pacto federativo no Brasil. Só vieram a receber a cota municipal diretamente do FNDE a partir de 2004, em função da Lei n.º 10.832 (BRASIL, 2003), que aumentou a fatia do governo federal na receita nacional, porém diminuiu a cota estadual. Até então, o governo federal ficava com 1/3 (33%) da receita e devolvia 2/3 (66%) aos governos estaduais onde havia sido arrecadado. Com esta lei o governo federal passou a ficar com 40% (ao contrário dos 33% de antes) e a cota estadual (agora dividida entre governo estadual e prefeituras) foi reduzida de 66% para 60%. Segundo o site do FNDE, a receita do salário-educação foi de cerca de R\$ 22 bilhões em 2018, sendo cerca de R\$ 9 bilhões retidos pelo governo federal e R\$ 13 bilhões devolvidos

aos Estados e municípios, dos quais R\$ 7,7 bilhões só para o Sudeste. Um exemplo da desigualdade tributária entre regiões, Estados e municípios que prejudica o financiamento da educação.

Outras receitas adicionais são as transferências federais para programas como merenda escolar, transporte escolar, dinheiro direto na escola, Plano de Ações Articuladas e outros executados por Estados, DF e municípios.

Os ganhos (e a complementação federal, se houve/há) com o Fundef e o Fundeb são receitas adicionais (com origem em impostos) e são explicados mais adiante.

Também os rendimentos financeiros com todas as receitas adicionais (salário-educação, transferências federais etc.) devem ser acrescidos integralmente ao percentual mínimo, conforme orientação da Secretaria do Tesouro Nacional em seus manuais.

Outra receita adicional (bem recente) é a dos royalties do petróleo prevista na Lei Federal n.º 12.858 (BRASIL, 2013). Contém vários aspectos preocupantes ou mal compreendidos. Um é que não abrangem todos os royalties, mas apenas uma parte deles. Outro é não enfrentar a desigualdade dos Estados e municípios no acesso a tais royalties, pois uns continuarão recebendo muito mais do que outros. O mais grave é abrir uma brecha para o uso dos royalties na educação privada, ao afirmar que a transferência da parcela da União aos Estados, DF e municípios dará preferência aos que apliquem seus royalties **exclusivamente** em educação pública, com prioridade para a educação básica, o que dá a entender que tais entes poderão usar os royalties na educação privada.

Outra questão crucial é a definição das despesas em MDE. A expressão inspira os arts. 70 e 71 da atual LDB, que, embora contenham avanços, continuam apresentando problemas e mesmo contradição com outros artigos. O avanço está no detalhamento (se bem que ainda insuficiente) do que os governantes podem considerar MDE. Programas de merenda escolar, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica e outras formas de assistência social nas escolas, por exemplo, não podem mais ser incluídas nas despesas com MDE, ainda que as autoridades continuem sendo obrigadas a proporcioná-los. Também obras de infra-estrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar não podem ser consideradas despesas em MDE, procurando-se, assim, coibir o que era e é muito comum nos governos, que mandam asfaltar uma rua ou construir uma rede de esgoto próximo (às vezes nem isso) a uma escola e incluem esta despesa em MDE. Também a pesquisa não vinculada a instituições de ensino ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, não vise ao aprimoramento ou à expansão do ensino, não pode ser considerada MDE. Um problema deste inciso I do art. 71 é que,

dada a tendência das autoridades a terem interpretações bastante elásticas quando lhes convém, qualquer pesquisa de qualquer órgão pode acabar sendo enquadrada na MDE. Outra despesa que não pode mais ser considerada MDE é a relativa a pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à MDE. Isso significa que os gastos com profissionais da educação cedidos a órgãos que não sejam o da educação ou aposentados e pensionistas não mais poderão ser considerados dentro do percentual mínimo. O correto é classificar os inativos como parte da MDE na função Previdenciária, pois não contribuem mais para manter e desenvolver o ensino e sua aposentadoria. Em tese pelo menos, deveria ser financiada com suas contribuições e as patronais feitas ao longo da vida ativa, caso não tenham sido total ou parcialmente dilapidadas pelos governos. Vale lembrar que o conceito de MDE na LDB abrange apenas remuneração de quem trabalha na educação, e os aposentados recebem proventos, não remuneração, conforme lembram os Manuais da Secretaria do Tesouro Nacional.

Um problema na definição das despesas é que governos e TCs raramente fazem uma distinção entre o conceito de MDE, definido na LDB e complementado pelo Parecer n.º 26 (BRASIL, 1997), do Conselho Nacional de Educação, e o da função orçamentária Educação, previsto na Lei Federal n.º 4.320 (BRASIL, 1964), que normatiza a elaboração de orçamento público. A merenda escolar, por exemplo, não é considerada MDE e, portanto, não pode ser paga com o percentual mínimo, embora possa ser (e é, pelo menos parcialmente) financiada pelos repasses feitos pelo FNDE para a alimentação escolar.

Deve-se prestar atenção também para a distinção entre despesa empenhada (também denominada de realizada), liquidada e paga, uma vez que nem todo empenho é efetivamente liquidado e, portanto, pago, podendo ocorrer de empenhos emitidos num ano serem cancelados em exercícios posteriores, mas os governos não descontarem tais cancelamentos dos supostos gastos em educação. Esta prática de emissão de empenhos (sobretudo para alcançar o percentual mínimo vinculado à MDE) e seu cancelamento em exercício posterior não é incomum e, por isso, deve-se estar atento para empenhos não liquidados num ano e que poderão ser cancelados em exercícios posteriores.

Por último, convém atentar para o fato de que prefeituras só podem aplicar os 25% dos impostos na educação infantil (EI) e no ensino fundamental (EF), conforme determina o art. 11 da LDB. Só podem investir no ensino médio ou superior depois de atender plenamente à EI e ao EF e mesmo assim com recursos fora dos 25%.

2.2 O FUNDEF E O FUNDEB

Analiso brevemente as ECs n.º 14 e 53, que, entre outras disposições, criaram, respectivamente, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), iniciativas do governo federal. A EC n.º 14 criou 4 subvinculações. A primeira delas obrigou Estados, DF e municípios a aplicarem, até 2006, 15% dos impostos no EF por 10 anos (ou seja, aumentou de 12,5% para 15% o percentual dos entes subnacionais), porém diminuiu (segunda) de 9% (previsto na redação original do art. 60 do ADCT da CF de 1988) para o equivalente a 5,4% dos impostos o percentual da União para a universalização do EF e a erradicação do analfabetismo. Outra foi estabelecer o Fundef, regulamentado pela Lei 9.424 (BRASIL, 1996c), um exemplo de priorização do EF dada pelo governo federal da época. A quarta subvinculação foi destinar pelo menos 60% do Fundef para a remuneração dos professores, formulação alterada para valorização dos profissionais do magistério (categoria mais ampla do que professores) pela Lei 9.424.

Apesar dos discursos governamentais em favor da melhoria da qualidade do ensino, o Fundef pouco ou nada contribuiu neste sentido, pois trouxe poucos recursos novos para o sistema educacional como um todo, uma vez que pela sua lógica o governo estadual e as prefeituras de cada Estado contribuíam com 15% de alguns dos impostos e recebiam de acordo com o número de matrículas no ensino fundamental regular. O resultado foi que alguns governos ganhavam, mas outros perdiam na mesma proporção. Era um jogo de soma zero, ou seja, os ganhos de uns correspondiam exatamente às perdas de outros. Obviamente, os que adquiriram ganhos significativos tiveram chances objetivas de melhorar o ensino, porém não os que perderam. As perdas só não aconteceram na mesma proporção dos ganhos quando houve a complementação federal para Estados e Municípios, o que, de qualquer maneira, tendeu a ser decrescente e insignificante em termos nacionais. Em 2006, último ano do Fundef, a receita nacional foi de R\$ 35,9 bilhões e a complementação se reduziu a pouco mais de R\$ 300 milhões, ou menos de 1% do total.

Além desta fragilidade, o Fundef padecia de muitas outras. Uma é que a complementação foi muito inferior à devida legalmente, conforme mostrado no item 3.3, mais adiante. Outra foi ignorar a educação infantil, o ensino médio e a educação de jovens de adultos, bem como os seus profissionais. Uma terceira debilidade foi que, embora se apresentasse como um fundo de valorização do magistério, só se propôs a destinar um percentual mínimo (60%) para a remuneração, a qual não resulta necessariamente em valorização, sobretudo em governos que perderam com o Fundef e/ou estão perdendo com o Fundeb.

Estas fragilidades, segundo seus defensores e propagandistas, seriam sanadas pelo Fundeb, criado pela EC n.º 53, em 2006, e regulamentado pela Lei n.º 11.494, em 2007. Com lógica idêntica à do Fundef, não traz recursos novos na **maioria** dos sistemas educacionais de Estados, DF e municípios, pois consiste numa redistribuição, entre o governo estadual e os municipais, de um percentual maior (20% desde 2009) de um número maior de impostos, com base no número de matrículas nos níveis de atuação constitucional prioritária destes governos (educação infantil e ensino fundamental, no caso dos municípios, e ensino fundamental e ensino médio, no caso dos Estados) e em diferentes pesos atribuídos (segundo critérios não explicados até hoje) aos vários níveis, modalidades, tipo e localização da educação básica.

Em outras palavras, a diferença entre a contribuição para o Fundeb e a receita com ele resulta em ganhos para uns governos e perdas para outros na mesma proporção. É, pois, um jogo de soma zero, o que não acontece apenas quando existe complementação, a qual, embora bem maior do que no Fundef, é insignificante em termos **nacionais**, pois o governo federal só se compromete a destinar **10%** da receita do Fundeb de 2010 a 2020 (último ano da vigência do Fundeb), embora arrecade mais de **60%** da receita nacional. A consequência da lógica do Fundeb é que só os governos com ganhos e/ou complementação federal terão mais chances objetivas de desenvolver a educação básica e melhorar a remuneração do magistério, ao contrário dos que perderem, que não terão esta receita extra.

Outro aspecto frágil é que – além de milhares de prefeituras e de todos os estaduais perderem com ele e, portanto, poderem alegar ter menos condições **objetivas** de promover tal valorização – não considera os recursos fora dele, como os 25% de todos os impostos municipais e do imposto de renda recolhido por governos municipais e estaduais e o restante (5%) dos demais impostos que integram o Fundeb. Tais perdas municipais são mostradas no estudo de Peres, Souza, Alves e Rodrigues (2015). Para as perdas estaduais, basta consultar os relatórios estaduais do SIOPE. Assim, esta valorização supostamente pretendida pelo Fundeb não toma como referência a receita total vinculada à educação.

Em estudo (inédito) de 2019, Alcântara e Davies constataram que o Fundeb não manteve nem desenvolveu o número de matrículas e escolas públicas (estaduais e municipais) na educação básica, pois o seu número caiu de 2007 (primeiro ano do Fundeb) a 2017, ao contrário do setor privado, que cresceu entre 2006 e 2017. Não foram usados os dados de 2007 do setor privado porque 3 mil escolas privadas teriam deixado de fornecê-los – com uma matrícula estimada de 600 mil alunos, segundo a Sinopse Estatística da Educação Básica de 2008 (BRASIL, 2009). Por isso, foram utilizados os dados de 2006, na suposição de que não continham distorções.

O número de matrículas estaduais e municipais diminuiu, respectivamente, 5.704.486 (-26%) e 1.429.275 (-5,8%), sendo que o de matrículas privadas cresceu 1.540.858 (+21%), conforme mostra o quadro a seguir, que registra também enormes diferenças de evolução nas regiões e nas Unidades da Federação.

Os seguintes aspectos merecem destaque: (a) todas as redes estaduais tiveram redução, com exceção do Acre; (b) o percentual de queda estadual variou desde o mínimo de -6,9%, no Amazonas, até o máximo de -46,8%, no Rio de Janeiro; (c) dos 9 estados com maior redução percentual, 8 são do Nordeste; (d) em 13 estados, o número de municipais diminuiu, sendo as perdas concentradas sobretudo no Nordeste (-1.487.934); (e) as redes municipais de 8 estados do Nordeste foram as que mais caíram em termos percentuais, o que chama atenção sobretudo porque um grande número de suas prefeituras tiveram e têm receitas adicionais expressivas por conta do Fundeb, devido à complementação federal e às perdas dos governos estaduais para as prefeituras; (f) em 13 estados o número de municipais cresceu, de um mínimo de +0,05% (Paraná) até um máximo de +99,4% (Roraima); (g) o número de matrículas privadas aumentou em 23 estados, variando do mínimo de 2,2%, em Minas Gerais, até o máximo de 143,2%, em Roraima, só caindo em 4 estados (AC, RO, PI e ES). Chama atenção o fato (não mostrado no quadro a seguir) de o número de matrículas municipais rurais do Nordeste responder pela maior parte da redução das municipais rurais no Brasil (-1.097.507, ou -78,7% do total nacional de -1.393.713).

Evolução do total de matrículas estaduais e municipais (2007 a 2017) e privadas (2006 a 2017) na educação básica no Brasil												
Região/ Unidade Da Federação	Estadual				Municipal				Privada			
	2007	2017	Evolução	Ev. %	2007	2017	Evolução	Ev. %	2006	2017	Evolução	Ev. %
BRASIL	21.927.300	16.222.814	-5.704.486	-26,0	24.531.011	23.101.736	-1.429.275	-5,8	7.346.203	8.887.061	1.540.858	21,0
NORTE	2.177.846	1.787.649	-390.197	-17,9	2.671.573	2.727.718	56.145	2,1	354.135	453.098	98.963	27,9
Rondônia	257.414	204.110	-53.304	-20,7	184.733	184.491	-242	-0,1	40.811	38.737	-2.074	- 5,1
Acre	152.799	170.628	17.829	11,7	83.762	98.979	15.217	18,2	12.068	11.917	-151	- 1,3
Amazonas	501.008	466.599	-34.409	-6,9	597.841	601.050	3.209	0,5	83.473	90.571	7.098	8,5
Roraima	94.304	72.311	-21.993	-23,3	31.936	63.666	31.730	99,4	6.665	16.206	9.541	143,2
Pará	790.342	589.280	-201.062	-25,4	1.557.011	1.507.319	-49.692	-3,2	158.436	231.000	72.564	45,8
Amapá	151.115	123.805	-27.310	-18,1	52.535	75.769	23.234	44,2	21.842	22.557	715	3,3
Tocantins	230.864	160.916	-69.948	-30,3	163.755	196.444	32.689	20,0	30.840	42.110	11.270	36,5
NORDESTE	5.130.081	3.389.404	-1.740.677	-33,9	9.861.791	8.373.857	-1.487.934	-15,1	2.064.454	2.452.607	388.153	18,8
Maranhão	547.587	356.173	-191.414	-35,0	1.561.918	1.455.443	-106.475	-6,8	218.330	231.532	13.202	6,0
Piauí	335.931	305.444	-30.487	-9,1	617.695	546.650	-71.045	-11,5	123.711	110.938	-12.773	-10,3
Ceará	645.381	426.586	-218.795	-33,9	1.670.593	1.323.397	-347.196	-20,8	392.497	422.819	30.322	7,7
R. G. do Norte	359.440	231.245	-128.195	-35,7	468.490	417.379	-51.111	-10,9	146.724	169.223	22.499	15,3
Paraíba	451.037	288.636	-162.401	-36,0	595.860	506.491	-89.369	-15,0	140.837	189.643	48.806	34,7
Pernambuco	923.105	591.470	-331.635	-35,9	1.319.296	1.143.022	-176.274	-13,4	450.885	511.540	60.655	13,5
Alagoas	275.750	180.975	-94.775	-34,4	637.620	541.065	-96.555	-15,1	91.720	143.581	51.861	56,5
Sergipe	234.911	154.605	-80.306	-34,2	316.419	267.353	-49.066	-15,5	71.909	121.154	49.245	68,5
Bahia	1.356.939	854.270	-502.669	-37,0	2.673.900	2.173.057	-500.843	-18,7	427.841	552.177	124.336	29,1
SUDESTE	9.289.648	6.940.454	-2.349.194	-25,3	8.113.860	7.873.040	-240.820	-3,0	3.418.747	4.199.636	780.889	22,8
Minas Gerais	2.551.433	2.107.401	-444.032	-17,4	1.928.047	1.773.793	-154.254	-8,0	666.520	680.922	14.402	2,2
Espírito Santo	312.061	260.186	-51.875	-16,6	490.148	507.072	16.924	3,5	130.376	108.587	-21.789	- 16,7
Rio de Janeiro	1.348.636	717.877	-630.759	-46,8	1.826.840	1.692.326	-134.514	-7,4	856.835	1.113.946	257.111	30,0
São Paulo	5.077.518	3.854.990	-1.222.528	-24,1	3.868.825	3.899.849	31.024	0,8	1.765.016	2.296.181	531.165	30,1
SUL	3.414.306	2.530.452	-883.854	-25,9	2.624.905	2.767.281	142.376	5,4	932.271	1.110.836	178.565	19,2
Paraná	1.353.670	1.085.468	-268.202	-19,8	1.047.053	1.047.543	490	0,05	365.869	446.691	80.822	22,1
Santa Catarina	738.642	514.368	-224.274	-30,4	640.965	749.344	108.379	16,9	214.322	251.251	36.929	17,2
R. G. do Sul	1.321.994	930.616	-391.378	-29,6	936.887	970.394	33.507	3,6	352.080	412.894	60.814	17,3
CENTRO-OESTE	1.915.419	1.574.855	-340.564	-17,8	1.258.882	1.359.840	100.958	8,0	576.596	670.884	94.288	16,4
M. G. do Sul	304.864	252.653	-52.211	-17,1	305.929	340.144	34.215	11,2	83.866	89.215	5.349	6,4
Mato Grosso	439.271	384.254	-55.017	-12,5	353.778	357.701	3.923	1,1	76.000	107.536	31.536	41,5
Goias	669.908	478.250	-191.658	-28,6	599.175	661.995	62.820	10,5	250.625	281.070	30.445	12,1
Distrito Federal	501.376	459.698	-41.678	-8,3					166.105	193.063	26.958	16,2

Fontes: Censos Escolares de 2006, 2007 e 2017 (BRASIL, INEP, 2007, 2008, 2018) e cálculos efetuados pelos autores.

Também o número de escolas estaduais (-2.595 ou -7,8%) e municipais (-19.555 ou - 14,8%) caiu de 2007 a 2017, porém o de privadas (2006 a 2017) cresceu 4.491 (+12,6%), com grandes variações entre regiões e Estados.

3 OS PERCALÇOS DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO

3.1 OS EQUÍVOCOS DA LEGISLAÇÃO

Um dos percalços são os muitos equívocos da própria legislação. Por exemplo, o *caput* do art. 212 da CF afirma que os Estados, o DF e os Municípios aplicarão no mínimo 25% de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na MDE. Ora, o correto é “transferências constitucionais de impostos” e não simplesmente transferências, termo muito mais amplo, pois abrange tanto as constitucionais, quanto as legais e as voluntárias. Da forma como está redigido o *caput*, os governos dos Estados, DF e Municípios que recebem tais transferências legais e voluntárias poderiam adotar uma interpretação oportunista e incluí-las para o cálculo dos 25%, como fez durante vários anos o governo do Distrito Federal, que contabilizava dentro dos 25% centenas de milhões de reais de transferências voluntárias do governo federal para a educação, com a concordância do Tribunal de Contas (DAVIES, 2001c). O certo seria acrescentá-las **integralmente**, desde que vinculadas à educação, aos 25% ou ao percentual mínimo maior, se existente, previsto na Constituição Estadual ou Lei Orgânica municipal, conforme estabelece a LDB.

É verdade que o art. 69 da LDB não comete o mesmo equívoco, pois acrescenta “constitucionais”, porém o certo seria que isso fosse feito também no *caput* do art. 212 da CF.

Entretanto, a inclusão de “constitucionais” só resolveria esta imprecisão do *caput* antes da criação do Fundef, cuja implantação gerou, para muitos governos (sobretudo municipais), uma receita adicional, integral, de natureza constitucional, pois foi criado por emenda constitucional, a de n.º 14. A inclusão de “constitucionais” no *caput* faria com que os 25% incidissem sobre os ganhos dos governos com o Fundef, quando o correto seria contabilizar tais ganhos como receitas adicionais ao mínimo. Este problema da contabilização se aplica também ao Fundeb, que faz com que milhares de prefeituras (todos os governos estaduais perdem com o Fundeb) tenham receitas constitucionais adicionais (os ganhos).

Um segundo erro/incompetência (ou seria esperteza dos legisladores?) pode ser constatado no § 2º do art. 212 da CF, segundo o qual “para efeito do cumprimento do disposto no *caput* deste artigo, serão considerados os sistemas de ensino federal, estadual e municipal e os recursos aplicados na forma do art. 213” (BRASIL, 1988). Equívoco semelhante constava do § 1º do art. 211 (redação de 1988), que estipulava que a “União organizará e financiará o sistema federal de ensino e o dos Territórios” (BRASIL, 1988), quando queria dizer que “organizará o sistema federal de ensino e financiará a rede federal de ensino”(BRASIL,1988).

O certo seria “redes”, não “sistemas”, pois, segundo a LDB (arts. 16, 17 e 18), os sistemas incluem não só as instituições mantidas pelas várias esferas de governo, mas também as privadas. A rede federal, por exemplo, abrange todas as instituições pertencentes ao governo federal, enquanto o sistema federal de ensino compreende não só as federais, mas também as de educação superior criadas e mantidas pela iniciativa privada. O mesmo vale para os sistemas estaduais, distrital e municipais de ensino.

É verdade que, na esfera federal, tal brecha privatista foi aparentemente fechada pela modificação introduzida pela EC n.º 14 no § 1º do art. 211, estabelecendo que a “União [...] financiará as instituições de ensino públicas federais”. No entanto, como o § 2º do art. 212 não foi alterado, o resultado, pelo menos na esfera federal, é uma incongruência da sua formulação com a nova redação do § 1º do art. 211. Na esfera estadual, distrital e municipal, a brecha continua aberta do ponto de vista constitucional.

A Lei n.º 11.494, que regulamentou o Fundeb, embora não pretendesse definir MDE, distorceu o seu significado legal ao permitir que creches, pré-escolas e instituições de educação especial comunitárias, confessionais e filantrópicas “sem fins lucrativos” e conveniadas com o Poder “Público” recebam recursos do Fundeb, o qual, pela EC n.º 53, é destinado apenas à manutenção da educação básica pública, a qual obviamente não inclui tais instituições. Os privatistas foram beneficiados ainda com a permissão, na Lei n.º 11.494, de os profissionais do magistério da educação básica pública cedidos a tais instituições serem considerados como se estivessem em efetivo exercício na “educação básica pública” (art. 9º, § 3º), também contrariando o significado legal de MDE.

A LDB, por sua vez, apresenta algumas incoerências. O seu art. 69 afirma que o percentual mínimo dos impostos será destinado à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) **público**, porém o inciso VI do seu art. 70 permite que as despesas com MDE incluam bolsas de estudo concedidas a alunos de escolas públicas e **privadas** (grifo meu).

Já o art. 77 permite a destinação de recursos públicos (não especificando se fazem parte do percentual mínimo vinculado à MDE) para aquisição de bolsas de estudo na educação básica (que vai desde a educação infantil até o ensino médio) em escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, que constituem um universo restrito das escolas privadas, conforme estabelece o art. 20 da LDB (que classifica as instituições privadas em particulares, comunitárias, confessionais e filantrópicas). Ora, bolsas de estudo pagas com recursos públicos em escolas privadas (que são todas as escolas não-estatais), conforme o inciso VI do art. 70, são bem mais abrangentes do que recursos públicos em comunitárias, confessionais ou filantrópicas. O parágrafo 2º do art. 77 arremata as incoerências no campo de recursos financeiros, quando prevê que “As atividades universitárias de pesquisa e extensão poderão receber apoio financeiro do Poder Público, inclusive mediante bolsas de estudo.” Neste caso, qualquer escola privada de 3º grau, e não apenas as comunitárias, confessionais ou filantrópicas, pode receber recursos públicos para pesquisa e extensão, que incluem, mas não se restringem a bolsas de estudo.

3.2 CONFIABILIDADE DOS DADOS

Outro problema é a pouca confiabilidade de textos acadêmicos e documentos de órgãos públicos (DAVIES, 2011b) sobre o que consideram receitas e despesas vinculadas à educação, sobretudo as despesas. Os manuais (consultados em janeiro de 2011) do Sistema de Informação sobre Orçamento Público em Educação (SIOPE), do FNDE, continham vários erros. Por exemplo, a contabilização da despesa no relatório estadual de 2005 previa que os 25% dos Estados só podem ser aplicados no ensino médio urbano e rural (p. 51) e que o Estado somente atuará no “ensino superior (universitário) após aplicar os 25% de impostos no ensino médio e ensino fundamental” (p. 51).

A pouca confiabilidade se repete em dados lançados pelos governos em suas prestações de contas e formulários do SIOPE. Por exemplo, antes de 2007 o governo estadual do RJ não registrou nenhum gasto na misteriosa rubrica “outras”, que, no entanto, cresceu exponencialmente de 2007 (R\$ 141,8 milhões) a 2013 (R\$ 2 bilhões), superando os gastos no ensino fundamental, médio e superior, em anos recentes.

Outro obstáculo é que quase sempre os dados são apresentados de modo excessivamente agregado, genérico e até equivocado na documentação contábil (MELCHIOR, 1991, p. 273).

Outra distorção pode ser provocada pela dupla contagem dos gastos, como constatado por Fagnani & Quadros (1991, p. 148) em 1987, quando cerca de 72% (Cz\$ 74,5 bilhões de um total de Cz\$ 103,4 bilhões) dos supostos gastos

federais no então ensino de 1º grau foram transferências constitucionais (impostos e salário-educação) para Estados e municípios. O TCU (BRASIL, 2000), por sua vez, informou, em seu Relatório sobre as Contas Federais de 1999, que o governo federal teria contabilizado as transferências federais no âmbito do Fundef, de R\$ 4,9 bilhões, como se fossem suas despesas no ensino fundamental, as quais, sem esse artifício, cairiam de R\$ 8,095 bilhões para R\$ 3,1 bilhões.

3.3 O DESCUMPRIMENTO DA LEGISLAÇÃO

Outro desafio é o cumprimento da lei pelos governos. Por exemplo, a redação original do art. 60 do ADCT da CF de 1988 previa que o Poder Público deveria aplicar 50% do percentual mínimo previsto no art. 212 da CF na universalização do EF e erradicação do analfabetismo por 10 anos. Se interpretarmos Poder Público como cada esfera de governo, isso significa que o governo federal deveria aplicar 9% (50% de 18%), porém vários relatórios do TCU registraram o descumprimento desta determinação constitucional, sem nunca emitirem parecer prévio contrário à aprovação das contas.

O governo federal também descumpriu a exigência do valor devido à complementação federal para o Fundef, tanto no governo de FHC quanto no de Lula. Segundo relatório do Grupo de Trabalho constituído pelo MEC (BRASIL, 2003), ele teria deixado de contribuir com mais de R\$ 12,7 bilhões devidos de 1998 a 2002. Como essa irregularidade continuou no governo Lula, de 2003 a 2006, a dívida com o Fundef de 1998 a 2006 deve ter superado R\$ 25 bilhões.

Também o descumprimento parece ter sido regra por governos estaduais e prefeituras, segundo o ex-senador João Calmon, em depoimento prestado à Comissão Parlamentar de Inquérito (BRASIL, 1989). Entretanto, não sofreram intervenção por isso, embora isso esteja previsto na Constituição. Um exemplo é o governo estadual de São Paulo, que, segundo a Comissão Parlamentar de Inquérito da Assembléia Legislativa de São Paulo (SÃO PAULO, 1999), teria deixado de aplicar mais de R\$ 5,2 bilhões devidos legalmente em MDE no período de 1995 a 1998. No Estado do Rio de Janeiro, constatei a não-aplicação de centenas de milhões de reais do governo estadual e da prefeitura do Rio de Janeiro (DAVIES, 2004). Em Santa Catarina, o governo estadual deixou de aplicar mais de R\$ 2 bilhões em educação de 1998 a 2008 (DAVIES, 2011a).

3.4 A FISCALIZAÇÃO E O CONTROLE SOCIAL

Uma questão crucial é a fiscalização pelos Tribunais de Contas (TCs), cuja eficácia e/ou confiabilidade são limitadíssimas, para não dizer nulas, pois são dirigidos por conselheiros nomeados segundo critérios políticos a partir de acordos entre o executivo e os “representantes” do povo (deputados e vereadores).

Um primeiro problema que tenho constatado é que vários TCs não seguem necessariamente as disposições constitucionais ou a LDB, nem mesmo as normas contidas nos manuais elaborados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) para a elaboração dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (RREO) da STN. Por exemplo, a LDB prevê que o percentual mínimo é o fixado nas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas municipais, se superior aos 25%. Entretanto, os TCs de Mato Grosso e Piauí baseiam-se nos 25%, não nos percentuais maiores das CEs (em Mato Grosso é de 35% e no Piauí é de 30%).

Uma omissão de receita é o caso do imposto de renda recolhido pelos governos estadual e municipais pelo menos desde 2004 em Mato Grosso, quando o TC concordou com a interpretação da Secretaria Estadual de Fazenda de que ele não é imposto e, portanto, não deve ser incluído no cálculo do percentual mínimo.

Além das omissões, os TCs cometeram muitos equívocos. Na década de 1990 os TCE do Estado de São Paulo, Rio de Janeiro e Goiás incluíram na base de cálculo o salário-educação, que, por ser contribuição social, deveria ser acrescida ao montante correspondente ao percentual mínimo e não incluído nele. Outra inclusão equivocada foi a do ganho (a diferença positiva entre a contribuição e a receita) com o Fundef e o Fundeb na base de cálculo pela prefeitura do Rio de Janeiro durante muitos anos, com a concordância do TC do Município. Em Minas Gerais (DAVIES, 2013), o relatório do TC sobre as contas estaduais de 2006 equivocou-se ao aceitar que o salário-educação e a receita do Fundef fossem utilizados para pagar subvenções e auxílios a instituições privadas “sem fins lucrativos” (total de R\$ 312 milhões), fazendo vista grossa para o fato de que tais receitas só podiam legalmente ser utilizadas no ensino fundamental público.

O principal equívoco de muitos TCs foi terem considerado e provavelmente ainda considerarem o pagamento dos inativos como MDE e, portanto, realizável com as receitas vinculadas à educação. É o caso dos TCEs de MG, Espírito Santo, RJ, SP, Paraná e Santa Catarina. Outros TCs, ao contrário, excluem os gastos com inativos de MDE, como o TCE do Pará e o do Maranhão. O estranho em tudo isso é que vários TCs e também os governos não obedecem à Constituição Federal (BRASIL, 1988), que considera o pagamento dos inativos como proventos, não como remuneração, e que o conceito de MDE é restrito à remuneração (para quem está na ativa), não a proventos.

Diante dessa pouca confiabilidade dos TCs, cabe uma discussão sobre o potencial do controle social sobre tais contas. Em primeiro lugar, não se deve alimentar ilusões com isso, pois o privatismo inerente às ações estatais também está presente na sociedade, que não pode ser vista como radicalmente separada do Estado, reflexo desta sociedade, atravessada por contradições e perspectivas diferentes, umas tendentes a promover o interesse público, das maiorias, outras envolvidas na defesa de seus interesses privados. Daí a importância de definir o significado de controle social, seus limites e possibilidades, evitando idealizá-lo.

Exemplos de conselhos de controle supostamente social foram oferecidos pelo Fundef e agora pelo Fundeb. Antes de analisá-los, cabem algumas breves reflexões sobre a criação de conselhos com representação de entidades da sociedade para a fiscalização de atos do Poder dito Público. Uns interpretam isso como resultado do movimento de vários segmentos da sociedade no sentido de controlar o Estado e, assim, democratizá-lo, atribuindo a tais conselhos muitas virtudes e poder. Embora haja certo grau de verdade nisso, essa interpretação se fragiliza bastante ao não levar em conta antigas e novas estratégias dos detentores do poder. Uma consiste em anulá-los ou enfraquecê-los enormemente no seu funcionamento concreto. Outra consiste em não permitir que tais conselhos tenham poder de ação concreta, ou seja, de punição. Uma estratégia nova tem a ver com a proposta neoliberal de desobrigar o Poder dito Público de suas responsabilidades e transferi-las à sociedade.

O potencial democrático destes conselhos é bastante limitado, por uma série de razões.

Em primeiro lugar, apesar do nome, são mais estatais (sobretudo o federal e os estaduais) do que sociais, uma vez que são compostos mais por representantes do Estado do que da sociedade. É só no âmbito municipal que podemos dizer que os Conselhos, pelo menos formalmente, poderiam ter caráter mais social (ou, melhor, não-estatal) do que estatal, uma vez que contariam com no mínimo 9 membros, sendo 2 do Executivo Municipal. Os demais representariam os professores (1), os diretores (1), os pais de alunos (2), os servidores técnico-administrativos (1) e os estudantes (2). Teríamos assim, no âmbito municipal, um Conselho aparentemente mais de caráter social do que estatal.

Entretanto, tendo em vista a predominância do clientelismo e do fisiologismo nas relações entre governantes e entidades supostamente representativas da sociedade, nada garante que os representantes de tais entidades não sejam também escolhidos ou fortemente influenciados pelo prefeito ou secretário municipal de educação, dando apenas uma fachada social para um Conselho que tenderia a refletir os interesses dos governantes.

Outros fatos concretos fragilizam bastante o suposto caráter social dos conselhos. Os representantes não-estatais nada recebem por este trabalho, ao passo que os do Poder dito Público (em todas as esferas - federal, estadual e municipal) em geral fazem o acompanhamento durante o horário normal de trabalho. Na prática, isso significa que alguns representantes não-estatais trabalham de graça, enquanto os do Poder dito Público, mesmo não recebendo remuneração específica para a participação no Conselho, participam dele como funcionários do Poder Estatal, durante o seu horário normal de trabalho. Assim, a sua participação no Conselho não constitui um trabalho gratuito. Já os conselheiros formalmente não-estatais (sindicatos, pais de alunos e professores) fazem trabalho extra, pelo qual não são remunerados, nem direta nem indiretamente.

Um outro ponto que enfraquece a representação “social” é a capacitação técnica para análise da documentação contábil (se e quando for encaminhada pelas autoridades). Em síntese, os Conselhos foram e são bastante inócuos, apesar de formalmente apresentarem um potencial para o controle social sobre o Estado.

3.5 DESVINCULAÇÃO POR EMENDAS CONSTITUCIONAIS

A educação pública tem sido prejudicada ainda por emendas constitucionais que, sem alterar o *caput* do art. 212 da CF, desvincularam parte dos seus recursos. A primeira foi a EC de Revisão n.º 1, de 1994, que criou o Fundo Social de Emergência, posteriormente transformado em Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), e subtraiu bilhões de reais da educação pela desvinculação de 20% da receita de alguns impostos e também da contribuição social do salário-educação. O FEF foi extinto em dezembro de 1999, porém a educação em âmbito federal continuou sendo prejudicada, pois em março de 2000 a EC N.º 27 criou a Desvinculação de Receita da União (DRU), que reproduziu parte da Emenda do FEF e desvinculou 20% dos impostos federais, o que concretamente significou que o governo federal só continuou sendo legalmente obrigado a aplicar 14,4% dos impostos em MDE, não 18%. O prejuízo continuou até 2007 com a aprovação da EC n.º 42, em 2003, prosseguindo com a prorrogação da DRU pela EC n.º 56. Com a EC n.º 59, de 2009, a DRU deixou de desvincular recursos da educação, inicial e parcialmente em 2009 e definitivamente em 2011. De qualquer maneira, o prejuízo causado por estas desvinculações terá sido de dezenas de bilhões de reais de 1994 a 2010.

Além disso, os governos, sobretudo o federal, vêm adotando artifícios que tiram recursos da educação e também da saúde (o outro setor que tem a garantia de vinculação constitucional de impostos). Um deles foi/é o de criar

impostos com o nome de contribuições, sendo a Contribuição “Provisória” sobre Movimentação Financeira (CPMF) a mais conhecida. Como o percentual mínimo incide apenas sobre os impostos, isso significa que nenhuma contribuição (CPMF, COFINS, CSLL, por exemplo) entrou/a na base de cálculo do percentual. Isso permitiu ao governo federal aumentar significativamente sua receita orçamentária desde 1988 sem ter que destiná-la constitucionalmente à educação ou à saúde, nem dividi-la com Estados, DF e Municípios.

A EC n.º 95, de 2016, iniciativa do governo Temer, surgido com o golpe parlamentar-midiático-judicial de 2016, por sua vez, prevê que as despesas federais só poderão ser aumentadas com base no índice oficial da inflação do ano anterior pelos próximos 20 anos, o que significa que o governo federal não precisará aplicar em MDE o percentual mínimo dos impostos se tais gastos superarem os do ano anterior corrigidos por este índice. A alegação para justificar a proposta que resultou na EC n.º 95 foi que o governo federal gastou excessivamente nos últimos anos, porém, contraditoriamente, ela não estipula limite para despesas com a amortização do principal e juros da dívida federal, nem com a emissão de novos títulos da dívida, que consome cerca de 50% do orçamento federal, ou, em outras palavras, financiam o rentismo das classes dominantes.

Para piorar uma situação já bastante grave, em meados de setembro de 2019 o atual ministro da economia manifestou sua intenção de eliminar todas as vinculações constitucionais, o que provocaria o caos no financiamento da educação e também da saúde.

3.6 RENÚNCIAS FISCAIS

Outro prejuízo foram e são as gigantescas renúncias tributárias. Segundo o relatório do Tribunal de Contas da União sobre as contas federais (BRASIL, 2013), o total de renúncias de receitas tributárias/previdenciárias/creditícias pelo governo federal teria atingido R\$ 216,5 bilhões em 2012, muito superiores às despesas federais em educação (R\$ 66,5 bilhões) e saúde (R\$ 77,3 bilhões). A renúncia de R\$ 85 bilhões da receita do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados teria reduzido em R\$ 38 bilhões as transferências de impostos para Estados e Municípios. Como pelo menos 25% deste montante é vinculado constitucionalmente à educação, isso significou um prejuízo de quase R\$ 10 bilhões para a educação de Estados, DF e Municípios, valor quase idêntico à complementação federal para o Fundeb em 2012! Também a educação federal teria sido prejudicada por esta renúncia com a perda de no mínimo R\$ 10 bilhões em 2012.

No âmbito estadual, Afonso (2014) informa, num estudo sobre a renúncia tributária do ICMS, que a renúncia dele em relação à arrecadação em 2012 teria sido de cerca de 52 bilhões em 20 Estados brasileiros, o que significa no mínimo R\$ 13 bilhões a menos para a educação, considerando que 25% dos impostos são vinculados à MDE.

Outro grande prejuízo tem sido a sonegação fiscal das empresas. Estudo de Amaral *et alii* (2009) revela que o faturamento das empresas não declarado seria de R\$ 1,32 trilhão e os tributos sonegados somariam R\$ 200 bilhões por ano.

Na matéria intitulada “Sonegômetro”, Gomes (2015) informa estimativa de sonegação fiscal de R\$ 550 bilhões em 2015, com base no Sindicato Nacional dos Procuradores da Fazenda, “quase o dobro do orçamento do ano para os ministérios da Saúde e da Educação, juntos: R\$ 121 bilhões e R\$ 103 bilhões, respectivamente”.

3.7 FINANCIAMENTO A INSTITUIÇÕES PRIVADAS

O frágil compromisso do Poder dito público com a educação pública é revelado ainda pela destinação direta ou indireta de recursos públicos para instituições privadas de ensino, que gozam de isenção fiscal pelo menos desde a CF de 1946.

O *caput* do art. 213 da CF de 1988 é bem explícito na privatização, pois permite que recursos públicos possam ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas “sem fins lucrativos”, formulação enganosa, pois os lucros de tais escolas não são registrados como tais na contabilidade, mas sim como transferências a suas entidades mantenedoras, que na verdade são mantidas e não mantenedoras. O parágrafo 2º do art. 213 nem se preocupa que tais escolas não tenham fins lucrativos, já que prevê que “As atividades universitárias de pesquisa e extensão poderão receber apoio financeiro do Poder Público” (BRASIL, 1988, recurso on-line). A Lei n.º 9.394, no entanto, procurou impedir esta brecha ao estipular que o percentual mínimo se destina ao ensino **público**, porém considera bolsas de estudo em escolas privadas como MDE. O problema é que as disposições constitucionais preponderam sobre as de qualquer lei.

Um terceiro mecanismo favorável foi o salário-educação, já comentado antes.

Privilégios mais recentes são as isenções fiscais ou de contribuições a instituições privadas de ensino superior (IES) que aderissem ao Programa Universidade para “Todos” (PROUNI), iniciativa do governo federal em 2005 que veio a resolver ou pelo menos atenuar a ociosidade ou inadimplência nelas, além do benefício do Financiamento do Estudante do Ensino Superior Privado

(FIES), o sucessor do Crédito Educativo, criado na década de 1970 pela ditadura militar. A magnitude do FIES é exemplificada pelos créditos de mais de R\$ 13 bilhões para ele em 2013 (BRASIL, 2014) e pelo fato de o PROUNI ter oferecido mais de 1,2 milhões de bolsas integrais e parciais de 2005 a 2013, segundo o Sisprouni (o Sistema do MEC para o Prouni) de 6/11/2013. Graças a estes e outros mecanismos, tais IES privadas cresceram mais do que as públicas, não só durante a ditadura, mas também durante os governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e do Partido dos Trabalhadores e sua “base aliada” (2003 até 2016).

Como se não bastassem todos estes benefícios, a presidente sancionou a Lei n.º 12.688 (BRASIL, 2012), para “reestruturar e fortalecer as instituições de ensino superior privado” em dívidas tributárias com a União, a serem pagas em 15 anos, prevendo também que até 90% das prestações mensais das dívidas podem ser convertidas em bolsas integrais.

Outros mecanismos são o FUNDEB, já comentado antes, e o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), criado em 2011, prevendo que a União financiará a educação profissional e tecnológica, não só em instituições públicas, mas também nos serviços nacionais de aprendizagem (Sistema S), nas instituições privadas de ensino superior, de educação profissional e tecnológica e de fundações públicas de direito privado, assim como o financiamento público a empresas para formação de trabalhadores e a participação de entidades privadas sem fins lucrativos. Mais de R\$ 1,88 bilhão teria sido transferido pelo governo federal no âmbito deste programa para o sistema S (quase todo para o SENAI e o SENAC) em 2013, segundo o TCU (BRASIL, 2014).

Além disso, o Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado pela Lei n.º 13.005 (BRASIL, 2014), reitera disposições legais que preveem o financiamento público a instituições privadas, o Prouni, o FIES e o PRONATEC.

Por fim, cabe lembrar que os recursos embutidos nos produtos e serviços pagos pela população (neste sentido, são públicos) arrecadados por empresas e repassados a entidades empresariais (é o caso do sistema “S”: SENAI, SESI, SENAC, SESC etc.), financiados por tributos incluídos em muitos preços, são recursos públicos, pois são bancados por toda a população, embora privatizados por tais entidades.

3.8 DESIGUALDADE TRIBUTÁRIA, A POLÊMICA MAIS VERBAS X SUA MELHOR APLICAÇÃO E OS PLANOS NACIONAIS DE EDUCAÇÃO

Um dos grandes percalços é a enorme desigualdade tributária dentre as diferentes esferas de governo e principalmente a discrepância entre recursos e responsabilidades educacionais. O governo central tem a maior receita, porém nunca assumiu constitucionalmente oferecer educação básica a toda a população, deixando-a a cargo de Estados e Municípios. Os governos estaduais, por sua vez, vêm se desobrigando do ensino fundamental transferindo-o (sem nenhuma base legal) para as prefeituras, sobretudo desde a implantação do Fundef, em 1998, embora fiquem com a maior fatia do maior imposto (75% do ICMS). Nem o Fundef, nem o Fundeb resolveram ou atenuaram significativamente tal desigualdade por ao menos três razões: (1) só operam dentro de cada Estado, apenas redistribuindo parte dos impostos vinculados entre prefeituras e governo estadual; (2) não incluem a totalidade dos recursos vinculados (os impostos e demais receitas adicionais); (3) a complementação federal é muito pequena em termos nacionais, ainda que significativa para prefeituras e Estados (sobretudo do Nordeste) que a recebem.

Esta desigualdade remete a uma das principais polêmicas no financiamento entre, de um lado, os que priorizam mais verbas, enfatizando a sua falta, e, de outro, os que advogam sua melhor aplicação, argumentando que elas já são suficientes. Um exemplo desta polêmica foram os projetos de lei para o PNE encaminhados em 1998, um pelo MEC, o outro por entidades da dita sociedade civil, sobretudo sindicatos de profissionais da educação e entidades acadêmicas, reunidas no Congresso Nacional de Educação (CONED, 1997), em Belo Horizonte. O projeto do MEC previa uma série de metas para 10 anos, porém não definia aumentos dos gastos governamentais, alegando que bastaria a aplicação do percentual mínimo dos impostos e a racionalização no uso dos recursos para a consecução das metas, sem estimar os custos de tais metas e os recursos necessários. Como o Plano não apontava elementos concretos que permitissem esperar a aplicação correta e racional dos recursos, as suas metas careciam de fundamentação por não definirem a origem estatal dos recursos adicionais para a sua realização. Isso talvez se explique porque o governo federal na época via a educação como responsabilidade de todos, e não apenas do Estado (tido como incompetente e ineficiente), o que significava transferir à família, aos meios de comunicação de massa, às organizações não-governamentais, leigas ou confessionais, à ação da iniciativa privada, papéis crescentes na oferta da educação que seria responsabilidade estatal.

Ao contrário do MEC, o Plano do CONED, auto-intitulado “Proposta da Sociedade Brasileira”, previa aumento significativo (10% do PIB) ao longo de 10 anos.

Ora, o simples aumento dos recursos não resultaria necessariamente no atendimento das metas quantitativas e qualitativas, uma vez que a corrupção, o desperdício, a burocratização e tantos outros males podem consumir grande parte deste aumento. Assim, o financiamento é tanto uma questão quantitativa (mais recursos) quanto qualitativa (sua melhor utilização).

A propósito, o Plano sancionado por Fernando Henrique Cardoso em 2001 (em vigor até o final de 2010) não previa aumento de recursos em consequência dos vetos presidenciais, nunca derrubados pela “base aliada” do governo Lula, criando, assim, um plano que não foi plano, pois não definia a origem dos recursos para a consecução das metas.

Tal polêmica de certa forma se repetiu no projeto de lei (PL) de PNE encaminhado pelo governo federal ao Congresso Nacional no final de 2010. Previa 7% do PIB ao final da vigência do PNE, contrariando a proposta das entidades reunidas na Conferência Nacional de Educação (CONAE) em 2010, que defendiam 10% do PIB em 2014 para a educação pública.

O financiamento no novo PNE (Lei n.º 13.005) contém vários pontos frágeis. Um é não se basear num diagnóstico e, portanto, na definição dos custos e recursos disponíveis. Outro é não definir claramente as responsabilidades das três esferas de governo pelo cumprimento das metas e estratégias, que acabam dependendo do regime de colaboração, inexistente até hoje, embora previsto para ser criado até 2016.

Outro problema é a falta de clareza sobre a destinação dos recursos públicos, pois a meta 20 prevê que tais percentuais se destinam à educação **pública**, porém o § 4o do art. 5º, contraditoriamente, inclui programas que beneficiam instituições privadas, como o FIES, creches, pré-escolas e de educação especial privadas sem fins lucrativos, isenção fiscal (PROUNI, por exemplo) no cálculo do investimento público em educação previsto no inciso VI do art. 214 da CF. Esta pouca clareza e inconsistência são confirmadas por Martins (2015).

Outra debilidade é que os governos não arrecadam PIB, mas sim impostos, taxas e contribuições etc. Como cobrar do Poder Público a aplicação de um percentual de uma receita que ele não arrecada? A destinação de 10% do PIB será dificilmente operacionalizável porque o PIB informa a produção da riqueza nacional (dos governos e iniciativa privada), não apenas dos governos, e será impossível responsabilizar as diferentes esferas de governo (federal, estadual e municipal) ou cada governo individualmente em termos de percentual do PIB. Quando as responsabilidades financeiras não são claramente definidas, o seu descumprimento é inevitável.

Outra fragilidade é que a Lei não poderá ser cumprida imediatamente, pois muitas das ações nela previstas dependeriam de leis posteriores, até hoje (5 anos depois) não aprovadas, como a definição do custo aluno-qualidade inicial, prevendo-se complementação federal a Estados, Distrito Federal e Municípios que não alcancem tal valor.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo revela aspectos progressistas do financiamento da educação, como a vinculação de impostos em várias constituições federais desde 1934, porém aspectos negativos, como a desvinculação total em duas delas e parcial também por emendas constitucionais desde 1994, assim como equívocos da legislação, dados poucos confiáveis, o descumprimento da aplicação da verba devida pelos governos, a fiscalização deficiente pelos tribunais de contas e por conselhos como o do Fundef e Fundeb, as renúncias fiscais, o financiamento público a instituições privadas de ensino, a desigualdade tributária entre regiões, Estados e municípios e a fragilidade dos Planos Nacionais de Educação. Tais aspectos negativos não devem ser vistos como anormais, mas sim como intrínsecos a uma sociedade e Estado dominados pelo privatismo, que se agrava hoje com o ultraliberalismo do atual desgoverno. Por isso, este é o maior desafio dos que são comprometidos com a educação pública e com uma sociedade e Estado a serviço das maiorias. Portanto, é necessário não só um projeto de educação, mas também um de sociedade que supere a atual. Sem esta perspectiva, no máximo o que se conseguirá fazer será consertar os escombros que estão sendo provocados atualmente pelos piratas no comando do governo, da mídia e de outras instâncias.

REFERÊNCIAS

AFONSO, José Roberto R. (coordenador). *A renúncia tributária do ICMS no Brasil*. Banco Interamericano de Desenvolvimento. Documento de Discussão IDP DP 327, fev. 2014.

ALCÂNTARA, Alzira Batalha; DAVIES, Nicholas. *A evolução das matrículas na educação básica no Brasil: alguns questionamentos* (inédito). 2019.

AMARAL, Gilberto Luiz de et alii. *Estudo sobre sonegação fiscal das empresas brasileiras*. Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário, 2009. Disponível em: www.ibpt.com.br. Acesso em: 5 jul. 2015.

BRASIL. Congresso Nacional. Brasília: *Diário do Congresso Nacional* (seção I, suplemento), 29/6/1989 (contém relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar a aplicação, pelo Ministério da Educação, dos recursos provenientes da Emenda Calmon).

BRASIL. Constituição [de 1988] da República Federativa do Brasil. *Diário Oficial da União* [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 5/10/1988.

BRASIL. Emenda Constitucional n.º 1, de 17/10/1969. Altera a Constituição Federal de 1967. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 20/10/1969. Republicado com retificações em 30/10/1969.

BRASIL. Emenda Constitucional n.º 14, de 12/9/1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 212 da CF e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 13 set. 1996a.

BRASIL. Emenda Constitucional n.º 24 (Emenda Calmon), de 1º/12/1983. Estabelece a obrigatoriedade de aplicação anual, pela União, de nunca menos de treze por cento, e pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, de, no mínimo, vinte e cinco por cento da renda resultante dos impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 5/12/1983.

BRASIL. Emenda Constitucional n.º 31, de 14/12/2000. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, introduzindo artigos que criam o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 18/12/2000.

BRASIL. Emenda Constitucional n.º 53, de 19/12/2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 20/12/2006.

BRASIL. Emenda Constitucional n.º 59, de 11/12/2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 12/11/2009.

BRASIL. Emenda Constitucional n.º 67, de 22/12/2010, Prorroga, por tempo indeterminado, o prazo de vigência do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23/12/2010.

BRASIL. Emenda Constitucional n.º 95, de 15/12/2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 15/12/2016.

BRASIL. Lei n.º 4.024, de 20/12/1961. Fixa as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 27/12/1961.

BRASIL. Lei n.º 4.320, de 17/3/1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23/3/1964.

BRASIL. Lei n.º 5.692, de 11/8/1971. Fixa diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 11/8/1971.

BRASIL. Lei n.º 7.348, de 24/7/1985. Dispõe sobre a execução do § 4º do art. 176 da Constituição Federal e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 24/7/1985.

BRASIL. Lei n.º 9.394, de 20/12/1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23/12/1996b.

BRASIL. Lei n.º 9.424, de 24/12/1996. Dispõe sobre o Fundef (...) na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26/12/1996c.

BRASIL. Lei n.º 10.260, de 12/07/2001. Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 13/7/2001.

BRASIL. Lei n.º 10.832, de 29/12/2003. Altera o § 1º e o seu inciso II do art. 15 da Lei no. 9.424, de 24/12/1996, e o art. 2º da Lei no. 9.766, de 18/12/1998, que dispõem sobre o salário-educação. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 30/12/2003.

BRASIL. Lei n.º 11.096, de 13/1/2005. Institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei n.º 10.891, de 9/7/2004, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 14/1/2005.

BRASIL. Lei n.º 11.494, de 20/6/2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei n.º 10.195, de 14/2/2001; revoga dispositivos das Leis nos 9.424, de 24/12/1996, 10.880, de 9/6/2004, e 10.845, de 5/3/2004; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 21/6/2007.

BRASIL. Lei n.º 12.513, de 26/10/2011. Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC); (...) e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 27/10/2011.

BRASIL. Lei n.º 12.688, de 18/7/2012. Institui o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento das Instituições de Ensino Superior (PROIES). *Diário Oficial da União*, Brasília, 19/7/2012. Edição extra.

BRASIL. Lei n.º 12.858, de 9/9/2013. Dispõe sobre a destinação para as áreas de educação e saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, com a finalidade de cumprimento da meta prevista no inciso VI do caput do art. 214 e no art. 196 da Constituição Federal; (...). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 10/9/2013.

BRASIL. Lei n.º 13.005, de 25/6/2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. *Diário Oficial da União* [da] República Federativa do Brasil, edição extra, Brasília, DF, 26/6/2014.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. *Parecer n.º 26/97*, de 2/12/1997. Interpreta o financiamento da educação na Lei de Diretrizes e Bases. Brasília, 1997.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Siopex (Sistema de Informação sobre Orçamento Público em Educação). *Relatórios Estaduais e Municipais de 2005, 2006, 2007 e 2008*. Disponível em <http://www.fnnde.gov.br>. Acesso em: 20/1/2011.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. *Censo da Educação Básica 2006*. Brasília, DF: INEP, 2007. Disponível em: <http://www.inep.gov.br>. Acesso em: 15/7/2018.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. *Censo da Educação Básica 2007*. Brasília, DF: INEP, 2008. Disponível em: <http://www.inep.gov.br>. Acesso em: 15/7/2018.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. *Sinopse Estatística da Educação Básica 2008*. Brasília, DF: INEP, 2009. Disponível em <http://www.inep.gov.br>. Acesso em: 15/7/2018.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. *Sinopse Estatística da Educação Básica 2017*. Brasília, DF: INEP, 2018. Disponível em <http://www.inep.gov.br>. Acesso em: 15/7/2018.

BRASIL. Ministério da Educação. *Plano Nacional de Educação*: proposta do Executivo ao Congresso Nacional. Brasília: MEC/Inep, 1998.

BRASIL. Ministério da Educação. *Relatório do GT sobre o cálculo do valor mínimo do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF)*. Brasília, 2003. Disponível em www.mec.gov.br. Acesso em: set. 2003.

BRASIL. Ministério da Educação. Sispruni (o Sistema do Ministério da Educação para o Programa Universidade para Todos – PROUNI). Disponível em: www.mec.gov.br/pruni. Acesso em: 6/11/2013.

BRASIL. TCU (Tribunal de Contas da União). *Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da República*. Exercício de 2012. Item “Renúncia de receitas: benefícios tributários, financeiros e creditícios”. Brasília, 2013. Disponível em: www.tcu.gov.br. Acesso em: 20 abr. 2014.

BRASIL. TCU (Tribunal de Contas da União). *Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da República*. Exercício de 1999. Brasília, 2000. Disponível em: www.tcu.gov.br. Acesso em: 19/1/2013.

BRASIL. TCU (Tribunal de Contas da União). *Relatório e Parecer Prévio Sobre as Contas do Governo da República*. Exercício de 2013. Brasília: TCU, 2014. Disponível em: www.tcu.gov.br. Acesso em: 15/10/2014.

CALLEGARI, Cesar. *As verbas da educação*. A luta contra a sonegação de recursos do ensino público no Estado de São Paulo. São Paulo: Editora Entrelinhas, 1997.

CONED (Congresso Nacional de Educação). *Plano Nacional de Educação*. Proposta da Sociedade Brasileira. Plano elaborado pelas entidades participantes do II Coned (Congresso Nacional de Educação), realizado em Belo Horizonte, de 6 a 9 de novembro de 1997.

DAVIES, Nicholas *Fundeb: a redenção da educação básica?* Campinas: Autores Associados, 2008.

DAVIES, Nicholas. A fiscalização das receitas e despesas do ensino em Minas Gerais. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 43, n. 149, p. 518-541, mai./ago. 2013.

DAVIES, Nicholas. A frágil confiabilidade do tribunal de contas de Santa Catarina na fiscalização dos recursos da educação: governo estadual deixou de aplicar mais de R\$ 2,1 bilhões em educação de 1998 a 2008 mas TC aprovou as contas estaduais. *Perspectiva*, Florianópolis, v. 29, n. 1, p. 193-226, jan./jun 2011a.

DAVIES, Nicholas. Levantamento bibliográfico sobre financiamento da educação no Brasil de 1988 a 2014. *Educação em Revista*, Marília, SP, v. 15, n. 1, p. 91-162, jan./jun. 2014.

DAVIES, Nicholas. *O financiamento da educação: novos ou velhos desafios?* São Paulo: Xamã, 2004.

DAVIES, Nicholas. O financiamento público às instituições privadas de ensino. *Agenda Social* (Periódico da Universidade Estadual do Norte Fluminense), Campos dos Goytacazes, v. 10, n. 1, p. 134-146, 2016.

DAVIES, Nicholas. *O FUNDEF e as verbas da educação*. São Paulo: Xamã, 2001a.

DAVIES, Nicholas. O Fundef e os equívocos na legislação e documentação oficial. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 113, julho 2001b.

DAVIES, Nicholas. Omissões, inconsistências e erros na descrição da legislação educacional. *Fineduca* (revista de financiamento da educação), Porto Alegre, v.1, n. 3, p. 1-17, 2011b.

DAVIES, Nicholas. *Tribunais de Contas e educação*. Quem controla o fiscalizador dos recursos? Brasília: Editora Plano, 2001c.

DAVIES, Nicholas. *Verbas da educação: o legal x o real*. Niterói: Eduff (Editora da Universidade Federal Fluminense), 2000.

FAGNANI, Eduardo & QUADROS, Waldemar Luís de. Governo federal e financiamento da educação na Nova República. In: VELLOSO, Jacques (org.). *Universidade pública – Política, desempenho, perspectivas*. Campinas: Papirus, 1991.

GOMES, Rodrigo. Sonogômetro. Por sonegação, país vai perder R\$ 550 bilhões em 2015. *Rede Brasil Atual*, 22/10/2015. Disponível em: www.redebrasilatual.com.br.

MARTINS, Paulo de Sena. *FUNDEB, federalismo e regime de colaboração*. Campinas: Autores Associados, 2011.

MARTINS, Paulo de Sena. O financiamento da educação no PNE 2014-2024. In: GOMES, Ana Valeska Amaral; BRITTO, Tatiana Feitosa de (Orgs.). *Plano Nacional de Educação: construção e perspectivas*. Brasília, DF: Câmara dos Deputados/Edições Câmara; Senado Federal/Edições Técnicas, 2015. P. 167-193.

MELCHIOR, José Carlos de Araújo. Financiamento da educação e gestão democrática dos recursos financeiros públicos em educação. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, v. 72, n. 172, set./dez. 1991.

MELCHIOR, José Carlos de Araújo. *Mudanças no financiamento da educação no Brasil*. Campinas: Editora Autores Associados, 1997.

PERES, Alexandre José de Souza; SOUZA, Marcelo Lopes de; ALVES, Fabiana de Assis; RODRIGUES, Elenita Gonçalves. *Efeito redistributivo intraestadual do Fundeb: uma análise a partir de variáveis financeiras, socioeconômicas e educacionais dos municípios*. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2015. (Série Documental. Textos para Discussão 39).

PINTO, José Marcelino de Rezende. Financiamento da educação no Brasil: um balanço do governo FHC (1995-2002). *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 23, n. 80, p. 109-136, 2002.

PINTO, José Marcelino de Rezende. O financiamento da educação no governo Lula. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Porto Alegre, v. 25, n. 2, mai./ago. 2009.

PINTO, José Marcelino de Rezende; SOUZA, Silvana Aparecida de (Orgs.). *Para onde vai o dinheiro? Caminhos e descaminhos do financiamento da educação*. São Paulo: Xamã, 2014.

SÃO PAULO. Assembléia Legislativa. *CPI da educação: uma ampla exposição de motivos*. São Paulo, nov. 1999.

VELLOSO, Jacques. A nova lei de Diretrizes e Bases da Educação e o financiamento do ensino: pontos de partida. *Educação e Sociedade*, Campinas, n. 30, p. 5-42, ago. 1988a.

VELLOSO, Jacques. Política educacional e recursos para o ensino: o salário-educação e a universidade federal. *Cadernos de Pesquisa*, n. 61, 3-29, mai. 1987.

VELLOSO, Jacques. Investimento público em educação: quanto e onde? *Ciência e Cultura*, São Paulo, n. 4, v. 40, 359-365, abr. 1988b.

Recebido em: 05 de setembro de 2019

Aprovado em: 02 de dezembro de 2019