

Financiamento da
Educação Pública

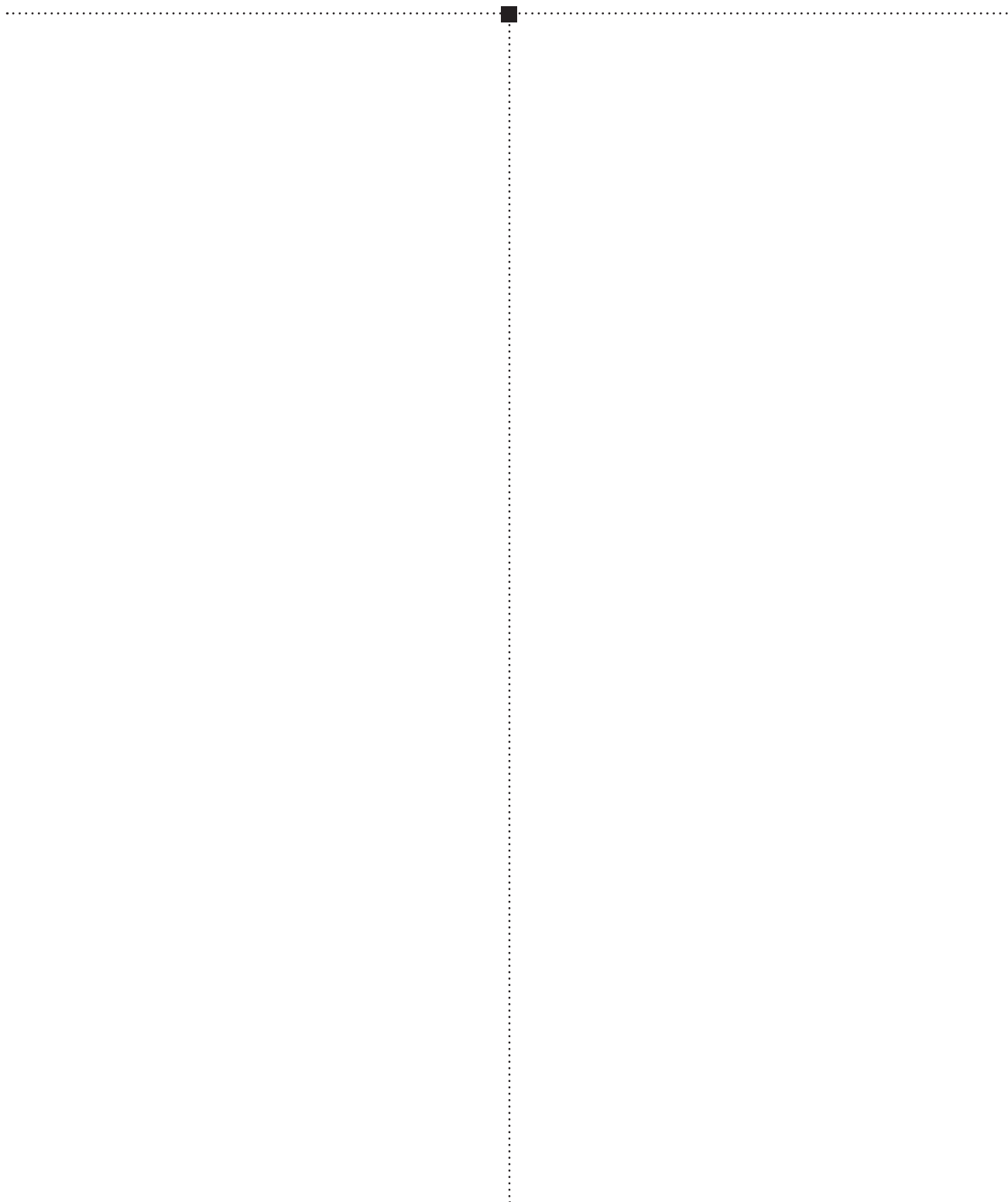


PESQUISA
E
DEBATE
EM

REVISTA DO PROGRAMA DE
PÓS-GRADUAÇÃO PROFISSIONAL
EM GESTÃO E AVALIAÇÃO DA
EDUCAÇÃO PÚBLICA

VOL.9
N.2
2019

PESQUISA E DEBATE EM EDUCAÇÃO



Faculdade de Educação

Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação
Programa de Pós-Graduação Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública
Avenida Eugênio do Nascimento, 620 – Dom Orione CEP: 36038-330 – Juiz de Fora – MG
Telefone: (32) 4009-9326
Site: www.revistappgp.caedufjf.net
E-mail: revista@caed.ufjf.br

Conselho Editorial

Alexandre Chibebe Nicoletta – USP
Beatriz de Basto Teixeira – UFJF
Bernadete A. Gatti – FCC
Clarilza Prado de Souza – USP
Fátima Cristina de M. Alves – PUC-RJ
Fernando M. Reimers – Harvard Graduate School of Education
Lina Kátia Mesquita de Oliveira – UFJF
Marcelo Tadeu Baumann Burgos – PUC-RJ
Nigel Brooke – UFMG
Robert Evan Verhine – UFBA
Tufi Machado – UFJF

Editor-chefe

Frederico Braida Rodrigues de Paula

Colaboradores

Amanda Sangy Quiossa - CAEd/UFJF
Amélia Gabriela Thamer Miranda Ramos de Paiva - CAEd/UFJF
Juliana Alves Magaldi – CAEd/UFJF
Helena Rivelli – CAEd/UFJF
Leonardo Ostwald Vilardi - CAEd/UFJF
Luísa Gomes de Almeida Vilardi – CAEd/UFJF
Mayanna Auxiliadora Martins Santos – CAEd/UFJF
Priscila Campos Cunha - CAEd/UFJF
Daniel Eveling da Silva - CAEd/UFJF
Diovana de Paula de Jesus Bertolotti - CAEd/UFJF
Vitor Fonseca Figueiredo - CAEd/UFJF
Marina Furtado Terra - CAEd/UFJF
Mônica da Motta Salles Barreto - CAEd/UFJF

Revisão de Língua Portuguesa

Juliana Oliveira Silva Rocha

Revisão técnica e coeditoração

Mayanna Auxiliadora Martins Santos

Projeto Gráfico

Edna Rezende S. de Alcântara

Diagramação/Capa

Coordenação de Design da Comunicação

Editora convidada

Rita de Cássia Oliveira

Ficha catalográfica:

Revista Pesquisa e Debate em Educação – Programa de Pós-Graduação Profissional
/ Gestão e Avaliação da Educação Pública / UFJF. v.9 n.2 (jul./dez. 2019) Juiz de Fora:
Universidade Federal de Juiz de Fora, 2019.

Semestral

ISSN 2237-9436

1.Educação. 2.Gestão Educacional. 3.Educação – Avaliação.

CDU 371.26

SUMÁRIO

1

O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO: BREVE HISTÓRICO DA LEGISLAÇÃO E SEUS PERCALÇOS	661
Nicholas Davies	
O SALÁRIO-EDUCAÇÃO EM TRÊS DIMENSÕES: DISTRIBUIÇÃO, PLANEJAMENTO E GASTO	692
Rosimar de Fatima Oliveira Bartolomeu José Ribeiro de Sousa	
PNE (2014-2024) E O CONTEXTO DO FINANCIAMENTO PÚBLICO EM 2015 A 2018	713
Magna França	
AJUDA À EDUCAÇÃO E AO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: QUANTO, PARA QUEM E PARA QUÊ? O QUE TEM A EDUCAÇÃO COMPARATIVA A DIZER?	741
Keith Lewin Nigel Brooke (tradução)	
FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL: RUMOS DA PRODUÇÃO DO CONHECIMENTO NA ANPAE, ANPED E FINEDUCA (2016 A 2018)	763
Franceline Rodrigues Silva José Eustáquio de Brito	
OS RUMOS DO FUNDEB	788
Paulo Martins Sena	
AID TO EDUCATION AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT: HOW MUCH, TO WHOM, FOR WHAT? WHAT HAS COMPARATIVE EDUCATION TO SAY?	816
Keith Lewin	
GESTÃO FINANCEIRA EM ESCOLAS PÚBLICAS E FORMAÇÃO DE PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA	838
Rita de Cássia Oliveira	

O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO: COMPONENTE DE UM
DIREITO JURIDICAMENTE PROTEGIDO.....864
Carlos Roberto Jamil Cury

FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA: ALGUMAS CONTRIBUIÇÕES PARA O AMPLO CAMPO DE ESTUDOS

A publicação deste número da Revista Pesquisa e Debate em Educação (RPDE) traz à luz importantes abordagens sobre o financiamento da educação pública. Início apresentando a origem deste Dossiê na decisão e ação dos Editores da RPDE e dos Coordenadores e demais profissionais do Programa de Pós-Graduação Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública da Universidade Federal de Juiz de Fora (PPGP/CAEd/UFJF). A escolha do tema desta publicação tem relação direta com os trabalhos realizados por Docentes e Discentes deste Mestrado Profissional, no qual tem sido oferecida a disciplina obrigatória “Administração e Financiamento da Educação Pública”, desde a sua criação. Os Discentes são Professores-Gestores ou outros Profissionais da Educação e, não raro, têm estudado temas que tocam, direta ou indiretamente, o financiamento da educação pública. Como o tema deste Dossiê tem pautado a oferta de disciplina, pesquisas e discussões, esta publicação alude ao crescente reconhecimento da importância do tema, também, dentro deste Programa de Pós-Graduação. Este, o contexto interno de proposição desta publicação tão necessária na contemporaneidade.

Já a concretização do projeto editorial foi tecida ao longo do segundo semestre de 2019 pelo “sim” de dedicados Professores Pesquisadores, de importantes Universidades do Brasil e, também, da Universidade de Sussex, no Reino Unido. Conhecendo a proposta formativa do PPGP e quem são os alunos deste programa, os autores dos artigos colecionados neste número da RPDE disseram sim para a educação pública brasileira. Confiaram à RPDE, com muita generosidade, o seu trabalho, as suas perspectivas éticas e teóricas e o seu tempo, contribuições preciosas que chegaram às nossas mãos pela afinidade dos autores com o tema do Dossiê e, reitero, pelas imensas dedicação e generosidade destes Professores e Pesquisadores. Situados ante os acontecimentos mais recentes, no Brasil e no mundo, os autores trouxeram importantes reflexões sobre alguns dos temas do amplo escopo de estudos sobre o financiamento da educação pública. Os artigos estão reunidos, aqui, pela vontade de contribuir para pensar os rumos da educação pública brasileira, trazendo possíveis provocações para a continuidade das pesquisas e dos necessários debates, essência desta RPDE.

Temos sido, cada vez mais, desafiados a compreender políticas de financiamento educacional e, também, outras políticas que esbarram neste tema. Inscritos no amplo campo de estudos sobre o financiamento da educação pública brasileira e diante das intensas e atuais mudanças que tangem ou que tocam diretamente o financiamento da educação, não raro, encontramos estudando para resolver dúvidas diversas acerca dos rumos da educação pública brasileira. Fazemos isto não somente porque trata-se de tema em constante mudanças. Mas, principalmente porque, se nos orientam princípios consagrados no artigo 206 da Constituição Federal de 1988 (CF 1988) e a obtenção do fim específico da educação: emancipação humana, precisamos compreender fenômenos produzidos pelas políticas educacionais no contexto de oferta, ou atendimento da demanda, da educação formal. Então, se nos orienta a ideia de que a finalidade desta oferta da educação seja a emancipação humana, com elos intrínsecos à noção de cidadania plena, pesquisamos o financiamento da educação para proteger o direito constitucional. E a CF 1988, no referido artigo 206, pautou a oferta da educação pública em princípios fundamentais para pensar sobre como tornar real tal concepção de educação. Nesta seara tanto a grande quantidade de objetos de estudo quanto a intensidade e o teor das proposições de mudanças atuais aumentam a complexidade dos estudos sobre o financiamento da educação pública.

Como políticas de financiamento da educação pública podem ser um dos meios, ou uma das variáveis, para alcançar a finalidade específica da oferta da educação formal, os estudos sobre o financiamento tocam as dimensões da gestão educacional e, neste caminho, têm chegado aos sistemas educacionais, redes de ensino e escolas. Escrevo isto para expor que os Discentes do PPGP, a que se vincula esta RPDE, estão situados nos mais diversos processos laborais de gestão das políticas de financiamento. Atuam onde as políticas produzem efeitos e têm mapeado importantes questões empíricas para as suas pesquisas. E, no desenvolvimento das suas pesquisas, como devem também propor ação que contribua para resolver problemas diagnosticados, têm mobilizado esforços e enfrentado densas discussões na esteira árdua do próprio desmonte do Estado de direitos. Os artigos que compõem esta obra podem contribuir com estes processos de análise.

Conquanto tenhamos tratado, até aqui, de mostrar a origem desta publicação no seio de processos formativos do PPGP/CAEd/UFJF, a relevância do tema e, também, das contribuições dos autores colaboradores, é impossível deixar de expor o conhecimento e o reconhecimento do trabalho que nos inspira e que é realizado pelos Professores Pesquisadores na Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação – FINEDUCA. Como membro desta FINEDUCA, desde a sua fundação no inverno de 2005, em Curitiba, não somente acompanho os trabalhos e participo dos encontros como também conheço as concepções de educação que orientam os seus idealizadores, sempre em defesa da escola pública brasileira. E,

expondo assim, também este número da RPDE, divulga o trabalho da FINEDUCA. Os artigos dos Pesquisadores vinculados à FINEDUCA têm sido importantes referências neste PPGP/CAEd/UFJF, principalmente nos trabalhos da já mencionada disciplina obrigatória “Administração e Financiamento da Educação Pública (AFEP)”. À exceção do artigo escrito por Professor Keith Lewin da Universidade de Sussex, Reino Unido, os artigos aqui publicados foram escritos por Professores Associados ou Membros da Equipe Diretiva da FINEDUCA.

Sem orientar pela ordem dos artigos desta RPDE, aproveito esta breve menção ao artigo do Professor Keith Lewin para iniciar a apresentação dos textos escritos para esta publicação. Trata-se de artigo com abordagem ampla acerca do apoio financeiro de Organizações Internacionais para o desenvolvimento sustentável de países de baixa renda. Objetiva expor aspectos da ajuda financeira destas Organizações às ações educacionais para o desenvolvimento autossustentável dos sistemas educacionais. Desde o início o autor dá ênfase a aspecto muito relevante quando se trata do financiamento da educação, o que expresse a partir da minha interpretação: como as organizações internacionais devem prestar o apoio financeiro a fim de promover o desenvolvimento sustentável e ajudar a melhorar a oferta da educação? Esta, guardadas as especificidades das perspectivas teóricas e metodológicas, também se constitui como uma preocupação dos pesquisadores no Brasil. Entre os muitos dados e análises apresentados neste artigo, chama a atenção o fato de que, de um lado houve estagnação da ajuda a partir de 2010 e, de outro lado, o estudo mostra ter diminuído o número de crianças fora da escola, até 2014. Entre outros, estes dois dados podem levantar importantes questões para investigações posteriores, pois ainda que estagnada a ajuda financeira, o atendimento da demanda educacional continuou aumentando. Dado que o autor discute, também, o desenvolvimento autossustentável em um expressivo conjunto de países de baixa renda, faz pensar quão profícuo seria conhecer as variáveis que impulsionaram este aumento do atendimento à demanda educacional frente à diminuição da ajuda internacional.

Este artigo do Professor Keith Lewin chegou até este dossiê pela dupla generosidade do Professor Nigel Brooke, atualmente Docente no PPGP/CAEd/UFJF. Nigel Brooke lançou mão do seu contato profissional para o convite à publicação e, depois, inscrito nos trabalhos interdisciplinares deste PPGP/CAEd/UFJF, colaborou traduzindo o artigo de Keith Lewin, ambos publicados nesta edição com a finalidade de proporcionar a leitura bilíngue e profícuos estudos. Aqui, o reconhecimento e agradecimento a estes dois gestos, realizados com o único objetivo de contribuir ao máximo com a formação dos leitores.

Exceto Keith Lewin, os autores escreveram buscando contribuir com a proposta editorial deste Dossiê Temático da RPDE. Trata-se de um esforço importante dos autores aqui reunidos. Mas sabemos que a concretização desta publicação não abarca todos os temas, ou objetos inscritos neste campo do conhecimento, dada a

complexidade e amplitude dos estudos sobre o financiamento da educação pública. Considerando-se a extensão e a intensidade deste tema, dito assim para expressar a multiplicidade de objetos de estudo e a complexidade de cada um deles, este Dossiê deixa, como devir, publicação que possa complementar esta, dado que ficou uma lacuna no que se refere à publicação de pesquisas e ao debate sobre o financiamento e, ou, a gestão financeira, do ensino superior.

Em que se pese explicitar a referida lacuna, o artigo do Professor Nicholas Davies (UFF) traz para este Dossiê um rico panorama do financiamento da educação no Brasil, a partir de análise precisa, contextualizada e abrangente da literatura, legislação educacional e de dados sobre o financiamento e sobre a oferta educacional no Brasil. Traz análises muito importantes e, inclusive, dados inéditos sobre a relação entre o FUNDEB e a evolução do número de matrículas nas escolas públicas e privadas, a partir de 2007. O artigo contribui muito com fundamentos para os estudos sobre o financiamento da educação. E, como o autor expõe de forma clara a vinculação de recursos financeiros para a manutenção e desenvolvimento do ensino, contribui para o entendimento desta vinculação de recursos nos dois níveis de ensino. Aprofunda a análise sobre a criação dos fundos especiais (FUNDEF e FUNDEB) e aborda, também, o contexto mais atual, no qual são intensas as mudanças e proposições restritivas ao financiamento público da educação pública.

Estes conhecimentos mais amplos e precisos fundamentaram a pesquisa sobre o Salário-Educação, ora parcialmente apresentada no artigo escrito por Bartolomeu José Ribeiro de Souza (UFMT) e Rosimar de Fátima Oliveira (UFMG). O Salário-Educação é importante fonte adicional de financiamento da educação básica em instituições públicas. É analisado, pelos autores, a partir da sua distribuição entre os entes federados e do seu planejamento e execução das despesas públicas. De acordo com os autores, há falta de demonstração orçamentária adequada desta importante receita, do que decorre a invisibilidade do Salário-Educação nas peças orçamentárias. Há, entre outros, problemas no planejamento para a correta aplicação dos recursos do Salário-Educação. Destas análises decorrem críticas valiosas acerca da própria indefinição legal do significado de fonte adicional e sobre arquitetura orçamentária que permite a realização de despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), mesmo sem constar no rol das despesas com MDE permitidas no artigo 70 da Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 1996. Estudo relevante, também, para aprofundar as análises sobre os efeitos das medidas atuais de austeridade fiscal e, portanto, restritivas para o financiamento da educação pública.

Aqueles que se dispõem à atuar nas instituições educacionais públicas devem conhecer as influências externas e os contextos histórico, político, econômico. E este conhecimento pode contribuir para interpretar fenômenos que acontecem dentro das instituições de ensino. Devem conhecer bem os temas que a atravessam, pois

decidem sobre eles. Daí, entendo que a formação continuada de Professores-Gestores e de outros Profissionais da Educação já seria motivo suficiente para reunir o melhor dos esforços e fazer da escola pública brasileira uma causa ampla, justa, generosa e democrática, como escreveu Marco Aurélio Nogueira, em 2002, em seu texto “Administrar e dirigir: algumas questões sobre a escola, a educação e a cidadania”. Esta expressão de defesa da escola pública brasileira tem se tornado, cada vez mais, justificativa particular para desenvolver as ações de ensino, pesquisa e extensão, na Universidade do Estado de Minas Gerais, onde leciono.

Influenciada por estas premissas, propus e desenvolvo pesquisa sobre conhecimentos sobre as políticas públicas e a gestão educacional na ótica dos professores da educação básica. Perguntamos: quais os conhecimentos professores da educação básica entendem que devem saber sobre políticas educacionais? Queremos conhecer a opinião destes Professores, não avaliar o que eles sabem. Possivelmente, conseguiremos contribuir com os debates e as mudanças na formação inicial e continuada dos Professores da Educação Básica. E o artigo, escrito para esta publicação, sobre a gestão financeira em escolas e a formação de professores tem o objetivo de expor análises dos resultados preliminares desta pesquisa e de situá-la neste contexto de esforços para conhecer mais sobre a formação e as práticas dos professores da educação básica na gestão de políticas educacionais. A leitura do artigo pode suscitar debates e outras reflexões acerca dos saberes docentes sobre as práticas e sobre a formação inicial e continuada de Professores, também sobre a implementação de políticas de financiamento.

No texto já citado em parágrafo anterior, o autor Marco Aurélio Nogueira abordou, também, repercussões do “império da técnica” sobre o governar e as ideias de vida pública, de cidadania, de escola e de educação, dada a desproporcionalidade da preponderância do econômico sobre o social. Seguindo a crítica do autor, observa-se que o estudo do financiamento da educação pública toca diretamente dimensões da vida em sociedade, principalmente, a proteção dos direitos de cidadania e o próprio fortalecimento das instituições públicas que deveriam constituir armadura para a proteção destes direitos. Como direitos que protegem direitos. Neste contexto, a organização do dossiê contou também com o sim do Professor Carlos Roberto Jamil Cury, autor cuja revisão de sua produção literária tornou-se condição *sine qua non* para aqueles que estudam o direito educacional. Esta colaboração preciosa do Professor Carlos Roberto Jamil Cury compõe a seção Opinião e Debate, com análise e discussão sobre o financiamento da educação como componente de um direito juridicamente protegido.

Sobre esta discussão, cabe lembrar que a proteção de direitos exige a consolidação de instituições públicas que possam funcionar para este fim. Na contramão disto, a história do financiamento da educação no Brasil é exemplar em nos mostrar o que Maria da Conceição Tavares escreveu no capítulo “Império, Território e Dinheiro”,

do livro organizado por José Luiz Fiori. A autora analisa, entre outras dimensões do patrimonialismo no Brasil, o fato de que as raras passagens pela democracia política no Brasil não foram suficientes para se consolidar instituições públicas que pudessem funcionar como armadura dos direitos de cidadania. Hoje, esta percepção faz todo o sentido para interpretar, também, as políticas de financiamento da educação.

Uma pesquisa nos dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) pode mostrar o aumento no “investimento público direto por estudante” (nomenclatura usada pelo INEP) nos dois níveis de ensino, entre os anos de 2005 e de 2014. Este aumento iniciou após longo período sem variação significativa neste valor. Entre 2005 e 2014 houve aumento de quase 200%, em relação ao ano de 2000, no “investimento público direto por estudante” nos dois níveis de ensino. Se na educação básica a tendência da aplicação dos recursos foi direcionada à Programas para a melhoria da qualidade da educação em escolas públicas, no ensino superior os recursos foram fortemente aplicados em Programa para a reestruturação das Universidades públicas e para o aumento do acesso da população ao ensino superior.

De certo modo, como culminação deste processo, a meta 20 do Plano Nacional de Educação (PNE) de 2014, junto das outras metas para os níveis e modalidades de ensino, acenavam para um padrão de financiamento que não oferecesse uma “escola” pobre para os pobres e o contrário também. Vislumbrava-se, no seio das Conferências Nacionais de Educação (CONAE), proteger os direitos educacionais promulgados na Constituição Federal de 1988 e avançar em termos de direitos, a partir de uma política de Estado para o financiamento da educação: um PNE que pudesse funcionar como armadura para assegurar o direito à educação, com garantia de padrão de qualidade.

Contudo, a aprovação da Emenda Constitucional 95, em 15 dezembro de 2016 (EC 95/2016) comprovou, mais uma vez, a tese de Maria da Conceição Tavares, exposta em linhas anteriores. E, por isto mesmo, um olhar para a história das Constituições brasileiras permite dizer que a Constituição Federal de 1988 foi um ponto fora da curva e, também, uma rara passagem pela democracia política no Brasil. Esta passagem foi interrompida por a medida de austeridade fiscal determinada pela EC 95/2016 para as políticas sociais. A EC 95 de 2016 passou a determinar o tamanho do Estado brasileiro no que concerne às Políticas Sociais e, nesse contexto, mudou os rumos do financiamento da educação pública. Diminuiu, imediatamente, as despesas com os programas educacionais em curso. Alguns dos efeitos imediatos da EC 95/2016 têm sido percebidos nos dois níveis de ensino, em todas as modalidades de oferta da educação pública e pelas comunidades. Interpretar estes efeitos ainda é um desafio.

E, no enfrentamento deste desafio analítico, o artigo de Magna França (UFRN) chega até este dossiê pelas mesmas razões que tem nutrido os pesquisadores do financiamento da educação: defesa do direito à educação promulgado na Constituição Federal de 1988, financiamento público para a escola pública, redução das desigualdades sociais e, aqui, patamar de recursos financeiros adequados à execução do Plano Nacional de educação. O seu artigo abarca o PNE e o contexto do financiamento público analisando dados entre 2015 e 2018. As análises têm como aporte a dinâmica federativa que envolve o financiamento da educação básica após a Constituição Federal de 1988 e, com os dados, a autora demonstra efeitos da EC 95/2016 no PNE de 2014.

A EC 95 de 2016 toca a gestão financeira e a gestão do ensino porque diminui a capacidade do Estado de financiar o gasto social. Afetou a pesquisa ao diminuir as bolsas de estudo e esvaziou programas que começavam a produzir efeitos na melhoria da educação básica, tais como o Programa Mais Educação que, orientado por princípios da educação integral, foi reduzido ao reforço escolar. Mas, pesquisadores do financiamento da educação sempre buscam alternativas e elaboram proposições. Uma delas, enquanto a EC 95 de 2016 incide sobre o orçamento fiscal da União, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) é formado por recursos financeiros dos municípios e é gerido dentro de cada ente federativo subnacional, os estados e o Distrito Federal. Logo, o FUNDEB passou a ser analisado como um mecanismo de financiamento da educação que pudesse equilibrar a tensão trazida pela EC 95/2016, pelo menos, no que se refere à educação básica.

A esse respeito, traz contribuições importantes o artigo do Pesquisador e Consultor legislativo da Câmara dos Deputados, Paulo Sena Martins, no qual o autor apresenta análise sobre o legado da política de fundos contábeis iniciada por meio do Fundef e aprimorada com o advento do Fundeb. Aponta as eficiências e insuficiências e, também, avanços, limites e desafios para a construção do novo FUNDEB permanente.

E, como há uma interrelação entre as análises do FUNDEB, as especificidades do financiamento de modalidades de oferta da educação básica, o PNE de 2014 e a EC 95/2016, destacamos o fato de podermos contar com artigo que tenciona a análise da política a partir deste contexto. O artigo sobre o financiamento da educação infantil foi escrito por Franceline Rodrigues Silva (Doutorado UFMG) e pelo Professor José Eustáquio de Brito (UEMG). Apresentam mapeamento das pesquisas com resultados publicados e sobre financiamento da educação infantil. Esta pesquisa bibliográfica indica avanços na política de educação infantil, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1998. Também o desafio, tão debatido na formulação, regulamentação e monitoramento do PNE de 2014, acerca da ampliação do atendimento das crianças em creches e pré-escolas. Expõe análises das condições

infraestruturais, da formação dos professores, da valorização do magistério, da descontinuidade das políticas, da adequação e insuficiência dos recursos financeiros para garantir o atendimento com padrões de qualidade e, por fim, relaciona as variáveis restritivas à redução de recursos após vigência da EC 95/2016.

Como já mencionado anteriormente, estão reunidos neste número da RPDE esforços e muita generosidade de Pesquisadores que buscam, por meio do seu trabalho, contribuir para compreender as políticas educacionais e, mais especificamente, o financiamento da educação pública. Almejamos que esta publicação possa contribuir com a formação continuada de Professores, de outros profissionais da educação nos dois níveis de ensino e, também, com diversos leitores que buscam conhecer e participar nos Conselhos e outros órgãos Colegiados. A Universidade Pública cumpre, também aqui, o seu papel no que concerne à própria articulação entre o ensino superior e a educação básica como preconizam as Diretrizes Nacionais para a Formação Inicial e Continuada de Professores. Isto porque esta publicação se inscreve, como já exposto, no âmbito dos trabalhos desenvolvidos para a oferta do Mestrado em Gestão e Avaliação da Educação Pública da UEJF, cuja maioria dos Discentes são Professores e Gestores na educação básica.

Tem sido crescente o reconhecimento da importância dos estudos sobre o financiamento da educação pública. A interpretação dos dados e estatísticas são muito importantes, mas exigem conhecer fundamentos teóricos e análises pautadas em princípios éticos para se pensar a oferta da educação em um país cuja palavra “desigualdade” tem sido a que melhor expressa as condições materiais nesta oferta da educação formal. Esta desigualdade material tem levado ao reconhecimento de que, para o seu desenvolvimento o país esbarra, também, na necessidade de melhorar a qualidade da educação pública. E, este amplo campo de estudos sobre o financiamento da educação pública, cada um dos autores doou seus esforços, fazendo da escola pública brasileira “uma causa ampla, justa, generosa e democrática”. Esta, a direção ética e política que une os Autores dos artigos desta edição da RPDE, a Coordenação do PPGP da UFJF, os Editores e demais profissionais da RPDE e, portanto, instituições a que se vinculam todos estes Professores e Pesquisadores. Esperamos nos unir com cada leitor.

Juiz de Fora, 10 de dezembro de 2019

Rita de Cássia Oliveira

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

O SALÁRIO-EDUCAÇÃO EM TRÊS DIMENSÕES: DISTRIBUIÇÃO, PLANEJAMENTO E GASTO

Rosimar de Fatima Oliveira¹

Bartolomeu José Ribeiro de Sousa²

¹ Doutora em Educação pela Universidade de São Paulo (USP). Professora do Programa de Pós-Graduação em Educação, Conhecimento e Inclusão Social da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

² Mestre em Educação pela Universidade Católica de Brasília (UCB). Doutorando no Programa de Pós-Graduação em Educação, Conhecimento e Inclusão Social da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Professor da Universidade Federal de Mato Grosso, no Instituto de Educação, Departamento de Ensino e Organização Escolar.

RESUMO: O artigo analisa o Salário-Educação, fonte adicional de financiamento da educação básica pública, em três dimensões: a distribuição dos recursos entre os entes da federação, o planejamento e o processo de gasto público das quotas municipais. A pesquisa contou com a abordagem quantitativa e qualitativa, bem como pesquisa empírica em uma amostra de seis municípios do estado de Mato Grosso. Na pesquisa empírica os dados confirmam a tese do irrealismo orçamentário com a consequente invisibilidade do Salário-Educação nas peças orçamentárias. Quanto ao processo de gasto público observa-se um padrão de gasto que caracteriza a realização das despesas mais imediatas de custeio da atividade educacional nas redes municipais.

Palavras-Chave: Salário-Educação. Financiamento da educação. Educação básica. Quotas municipais.

ABSTRACT: The article analyzes the Education Salary, an additional source of funding for public basic education, in three dimensions: the distribution of resources among federation entities, the planning and the process of public spending of municipal quotas. The research had the quantitative and qualitative approach, as well as empirical research in a sample of six municipalities of the state of Mato Grosso. In the empirical research the data confirm the thesis of budgetary unrealism with the consequent invisibility of Education Salary in the budget pieces. As for the process of public spending, there is a pattern of spending that characterizes the most immediate expenditure on educational activity in municipal networks.

Keywords: Education Salary. Education funding. Basic education. Municipal quotas.

1 INTRODUÇÃO

A Contribuição Social do Salário-Educação representa, atualmente, a segunda fonte mais significativa de financiamento para as ações de manutenção e desenvolvimento da educação básica pública – MDE (FARENZENA, 2018). Essa fonte adicional de recursos públicos é de grande importância para a maioria dos estados e municípios brasileiros. Trata-se de uma importante transferência intergovernamental na área da educação, de grande importância para o pacto federativo em matéria de educação. O montante total dos recursos do Salário-Educação, depois de calculada a arrecadação líquida é dividido da seguinte forma, 10% dos recursos são retidos no FNDE e o restante dos recursos são divididos em quotas, incluindo a quota federal, referente a (1/3) dos recursos, e as quotas estaduais e municipais referentes a (2/3) dos recursos, que são creditadas mensalmente nas contas bancárias das secretarias de educação dos estados e municípios.

O Salário-Educação foi instituído por meio da Lei n.º 4.440/64 (BRASIL, 1964) para regulamentar o dispositivo da Constituição de 1946 que determinou que todas as empresas industriais, comerciais e agrícolas, em que trabalhassem mais de cem pessoas, deveriam manter ensino primário gratuito para os seus servidores e filhos destes. Como ao longo de quase duas décadas de vigência esse dispositivo constitucional não havia sido cumprido, a melhor alternativa encontrada foi a criação de um tributo. Ao longo de mais de cinco décadas, o Salário-Educação cumpriu e vem cumprindo uma singular função no financiamento da educação escolar no Brasil. Criado inicialmente com a finalidade de financiar o ensino primário, o Salário-Educação se mostrou, ao longo dos anos, uma política versátil de financiamento, que foi se ajustando às mudanças no sistema educacional. Com a reforma educacional promovida pela Lei n.º 5.692/71, o Salário-Educação passou a ser utilizado para financiar a manutenção e o desenvolvimento de todo o ensino de 1º grau (BRASIL, 1971). A partir das políticas de inclusão educacional e universalização do acesso à educação básica implementadas nos anos 2000, os recursos do Salário-Educação passaram a ser utilizados para financiar toda a educação básica pública, o que acontece com a promulgação da EC n.º 53/2006 (BRASIL, 2006).

Para compreender esse caráter de versatilidade do Salário-Educação e como o mesmo se encaixa nas mudanças promovidas nas políticas de financiamento da educação básica, esse artigo analisa o Salário-Educação em três dimensões: a distribuição dos recursos entre os entes da federação, o planejamento e o processo de gasto público das quotas municipais. Com esse escopo metodológico, o trabalho objetiva também lançar luzes sobre esta que é uma temática muito pouco explorada no campo das políticas públicas de financiamento da educação escolar no Brasil, como evidenciam os trabalhos de Santos (2013) e Davies (2014).

A gestão dos recursos públicos pressupõe a observância aos preceitos constitucionais e parâmetros legais que estabelecem, entre outros, aspectos a serem observados pelos gestores públicos em uma eficiente sistemática de planejamento. No setor público o planejamento para a formulação, implementação e avaliação das políticas públicas ocorre por meio de três instrumentos legais: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Analisar o gasto público é analisar a materialidade da política pública e compreender o seu efetivo papel. O gasto público das quotas municipais do Salário-Educação, para fins deste trabalho, corresponde aos dispêndios realizados pela administração pública municipal, financiados com recursos da referida contribuição social. De acordo com Abrahão e Fernandes (1999), a análise do gasto é uma boa aproximação quantitativa disponível para mensurar a ação pública nas áreas sociais.

Cabe ressaltar que a pesquisa não se propôs a analisar a efetividade do gasto dos recursos do Salário-Educação, mas conhecer a utilização das quotas municipais desse recurso no financiamento das ações de manutenção e desenvolvimento do ensino e, partir daí, delinear um perfil do gasto público dessa fonte de financiamento. Por ser um tema pouco estudado pelos pesquisadores de financiamento da educação, a construção do perfil de gastos é de grande importância para conhecermos melhor o padrão de financiamento das redes públicas, a sistemática de planejamento e a aplicação dos recursos. Também é uma forma de oportunizar a conscientização fiscal e aumentar o controle social.

2 A DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS ENTRE OS ENTES DA FEDERAÇÃO: DA CENTRALIZAÇÃO À CRIAÇÃO DAS QUOTAS MUNICIPAIS

O Salário-Educação, enquanto tributo, é classificado juridicamente como contribuição social. A sua arrecadação compete à União, ente que também normatiza por meio de legislação própria as questões relacionadas ao funcionamento da contribuição como o fato gerador da obrigação fiscal, os contribuintes, base de cálculo, alíquotas, normas e prazos de recolhimento, os casos de isenções e a repartição dos recursos entre os entes da federação¹.

A repartição dos recursos do Salário-Educação sempre figurou entre os tópicos mais polêmicos e que ensejou muitas disputas ao longo da vigência desta política de financiamento. Ao longo de sua trajetória institucional a repartição dos recursos do Salário-Educação entre os entes da federação passou por duas grandes alterações até a criação das quotas municipais, que permitiram

¹ Atualmente essa contribuição é regulamentada pelas Leis n.º 9.424/96, n.º 9.766/98 e n.º 11.457/2007, e pelo Decreto n.º 6003/2006.

o repasse dos recursos diretamente nas contas dos municípios. Inicialmente, a lei que instituiu o Salário-Educação fixou que a arrecadação líquida seria dividida em duas contas distintas, sendo que: 1) 50% seriam repassados para os estados e creditados no respectivo Fundo Estadual de Ensino Primário ou na inexistência deste em conta vinculada ao ensino primário; 2) 50% para a União que seriam creditados no Fundo Nacional do Ensino Primário.

Foi estatuído na Lei n.º 4.440/64 (BRASIL, 1964) que caberia ao Conselho Federal de Educação (CFE) definir critérios para a aplicação dos recursos referentes à parcela da União e aos respectivos Conselhos Estaduais de Educação (CEE's). Caberia ainda, elaborar um plano para a aplicação dos recursos de cada estado. Essa determinação legal deu grande importância política a essas instâncias na gestão dos sistemas estaduais de ensino. Os municípios já existiam enquanto entes federativos, mas não eram totalmente autônomos e ficaram de fora do recebimento direto dos recursos por mais de três décadas de vigência do Salário-Educação.

Esse padrão de repartição dos recursos arrecadados permaneceu até 1975, quando grandes alterações na base normativa do Salário-Educação foram promovidas por meio do Decreto-Lei n.º 1.422, de 23 de outubro de 1975 (BRASIL, 1975). Essas alterações se deram em virtude da Emenda Constitucional n.º 1 de 1969, que determinou a ampliação do ensino obrigatório dos 7(sete) aos 14 (quatorze) anos, estabelecendo a gratuidade nos estabelecimentos oficiais (BRASIL, 1969). A regulamentação desse dispositivo constitucional se deu com a Lei n.º 5.692/71 (BRASIL, 1971), que fixou as diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus.

Sobre os critérios para a divisão dos valores arrecadados entre os estados, o referido Decreto-Lei estabeleceu que os montantes líquidos totais da arrecadação do Salário-Educação seriam distribuídos em duas quotas, com novos percentuais. Dois terços ($2/3$), ou o equivalente a 60% dos recursos, distribuídos em favor dos Estados, Distrito Federal ou Territórios para aplicação nos programas do ensino de 1º Grau, regular e supletivo; e um terço ($1/3$) seria repassado para o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia federal, vinculada ao Ministério da Educação. Essa mudança teve, notadamente, aspectos positivos, pois ampliou os recursos para os estados investirem no atendimento e expansão do ensino de 1º grau. No entanto, provocou uma acentuada concentração de recursos nos estados mais ricos, pois estes, por terem maior atividade econômica e contratação formal de trabalhadores, passaram a ter uma parcela maior de recursos (VELLOSO, 1987).

Os municípios continuaram de fora do recebimento direto dos recursos do Salário-Educação. No entanto, o terço dos recursos destinado ao FNDE pela legislação deveria ser aplicado em ações que chegavam também nos municípios, tais como construção, reforma e ampliação de escolas, planejamento, currículo, material escolar e programas de aperfeiçoamento de professores. Essa sistemática de distribuição dos recursos do Salário-Educação permaneceu inalterada até aprovação e sanção presidencial da Lei n.º 10.832, de 29 de dezembro de 2003 (BRASIL, 2003).

O processo de divisão dos recursos do Salário-Educação diretamente para os municípios teve uma longa trajetória até estes antes da federação se tornarem titulares efetivos dos recursos. Nessa trajetória, um fato de grande relevância foi a criação de um ator coletivo que passou a ter grande influência no cenário educacional brasileiro, que foi a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime). Essa entidade, de representação política dos Secretários Municipais de Educação, foi criada em outubro de 1986, induzida pelos dirigentes do MEC, no bojo de uma estratégia política de atuação direta nos municípios. Nesse período, os dirigentes do MEC procuravam fugir da intermediação dos estados para o repasse de recursos para os municípios. Cabe lembrar que a década de 1980 também foi marcada pela emergência de outro ator político coletivo do campo da educação, o Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED), criado em 1984 e que reúne os secretários estaduais de educação de todas as unidades federativas. O CONSED, ao contrário da Undime, que teve a tutela do MEC na sua criação, foi criado como reação dos secretários estaduais de educação às políticas centralizadoras do MEC.

Um passo importante nesse processo foi dado com a aprovação e sanção da Lei n.º 9.766, que determinou que a quota estadual do Salário-Educação deveria ser redistribuída entre o Estado e os respectivos municípios, conforme critérios estabelecidos em lei estadual. Em que pese a existência desse preceito legal, até 2001, somente 14 estados da federação haviam regulamentado a transferência dos recursos do Salário-Educação para os municípios em legislação própria. Poderia ter sido um dispositivo de avanço para as receitas municipais, no entanto, muitos governos estaduais nunca fizeram a regulamentação com o fim de concentrar toda a quota estadual (DAVIES, 2008).

Assim, ficou determinado que as quotas estaduais e municipais, correspondente a 2/3 (dois terços) do montante de recursos do Salário-Educação, são distribuídas por meio de coeficientes proporcionais ao número de matrículas de cada ente no estado, e deverão ser creditadas mensal e automaticamente em favor das Secretarias de Educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para financiamento de programas, projetos e ações da educação básica (BRASIL, 2003).

A tabela a seguir apresenta os valores totais das quotas estaduais e municipais no período de 2011 a 2017.

Tabela 1: Repartição da Arrecadação do Salário-Educação (2011-2017)

ANO	QUOTA ESTADUAL	QUOTA MUNICIPAL
2011	3.947,7	3.921,6
2012	4.404,6	4.460,4
2013	4.813,2	5.124,1
2014	5.221,4	5.759,0
2015	5.346,8	6.103,5
2016	5.343,6	6.368,3
2017	5.471,2	6.598,6

Fonte: FNDE, 2018.

Os dados da tabela 1 comprovam que houve um crescimento superior da quota municipal, com um aumento de 68,3% em relação à quota estadual, que teve um crescimento de 38,6%, o que representa um aumento significativo da participação dos municípios. Cabe lembrar que tanto para os estados como para os municípios, o Salário-Educação não se resume somente nos valores das respectivas quotas recebidas mensalmente. O montante dos recursos do Salário-Educação apropriado pelo governo federal é utilizado para financiar políticas de assistência técnica e financeira na educação básica, o que dá condições, pelo menos parcialmente, para que a União cumpra suas responsabilidades com a educação básica pública (FARENZENA, 2017).

3 O PROCESSO DE PLANEJAMENTO: O SALÁRIO-EDUCAÇÃO NAS PEÇAS ORÇAMENTÁRIAS

Do conjunto normativo que regulamentou o Salário-Educação durante toda a sua vigência (nestas mais de cinco décadas), um dos aspectos de grande relevância identificado foi a ênfase na função de planejamento na gestão dos recursos. A análise do conteúdo da legislação evidencia uma grande ênfase na função planejamento nas duas primeiras décadas da vigência desta política de financiamento, que desaparece com a redefinição das políticas de financiamento na segunda metade dos anos 1990. Essa ênfase no planejamento na aplicação dos recursos do Salário-Educação no seu período inicial foi reflexo do momento áureo do planejamento governamental nos governos militares. O planejamento governamental teve um grande peso, embora exageradamente discricionário, e isso teve rebatimentos diretos nas legislações que instituíram e regulamentaram o Salário-Educação.

A preocupação com o planejamento na aplicação dos recursos fica evidenciada na vinculação da aplicação dos recursos à elaboração de “**planos de aplicação**” a serem aprovados pelos Conselhos Estaduais de Educação em conformidade com os critérios fixados pelo Conselho Federal de Educação (BRASIL, 1964). A Lei n.º 4.440/64 determinou ainda que, nos três primeiros anos de vigência do Salário-Educação, 40%, 50% e 60% dos recursos seriam aplicados obrigatoriamente em despesas de custeio e o restante em construções e equipamentos de salas de aula.

Com a nova ordem constitucional inaugurada a partir da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) de 1988, novos parâmetros são estabelecidos para o processo de planejamento no setor público. A Carta Magna constitucionalizou o processo de planejamento no setor público, articulando o orçamento por meio de três instrumentos: O Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

O Plano Plurianual é o instrumento de planejamento do governo federal, estadual ou municipal para um período de quatro anos, tendo como objetivo principal orientar o processo de gasto público, durante sua vigência, de maneira racional, de modo a possibilitar a manutenção do patrimônio público e a realização de novos investimentos.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) foi introduzida no Direito Financeiro brasileiro pela Constituição da República de 1988 e representa o elo entre o Plano Plurianual e a Lei Orçamentária Anual. A LDO, assim como o PPA, é uma lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo. Quanto ao seu conteúdo a LDO tem a finalidade de prever as metas e as prioridades da Administração Pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientar a elaboração da LOA e dispor sobre as alterações na legislação tributária, bem como estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

A Lei Orçamentária Anual (LOA) é a lei que estabelece a previsão de receitas e fixa a despesa do respectivo ente governamental. É uma lei de iniciativa do chefe do Poder Executivo e de acordo com o § 5º da CRFB de 1988 (BRASIL, 1988) deve compreender: 1) o orçamento fiscal – referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; 2) orçamento de investimento das empresas, em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; 3) orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e os órgãos a ela vinculados, da Administração Direta ou Indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

Na análise de conteúdo das leis orçamentárias de cada município, a principal constatação foi a invisibilidade do Salário-Educação no processo orçamentário. Poucas são as leis orgânicas que estimam a receita de recursos do Salário-Educação e estabelecem a previsão de despesas dessa fonte de recursos para MDE. Prevalece um modelo sintético de orçamento com apresentação de dados globais, sem detalhamento que confirmam a tese de Aquino e Azevedo (2015) do **“ir”realismo orçamentário** nos governos locais. De acordo com esses autores, as leis orçamentárias dos municípios brasileiros refletem um baixo grau de realismo orçamentário, que não ocorre por conta de restrição informacional para estimação das receitas. Para esses autores, prevalece nas peças orçamentárias o uso do orçamento incremental nas despesas.

O estudo de Rezende e Cunha (2014) também nos ajuda a compreender a situação da invisibilidade do Salário-Educação no orçamento público dos municípios. Para os autores, o orçamento público não desperta interesse da sociedade, pois nada de relevante é nele decidido. A pequena parcela que resulta de decisões adotadas durante o processo de elaboração e aprovação do orçamento não é necessariamente executada.

A perda de importância do orçamento se manifesta na pouca atenção dispensada à análise e ao debate das leis orçamentárias; na sua irrelevância para a tomada de decisões de investimento do setor privado; e na impossibilidade de despertar interesse dos cidadãos em participar dos debates orçamentários e assim exercer algum controle sobre as decisões de alocação dos recursos públicos. Forma-se um círculo vicioso. À medida que o orçamento torna-se irrelevante, aumenta o desinteresse por ele, e à medida que vai perdendo o interesse, torna-se cada vez mais irrelevante (REZENDE; CUNHA, 2014, p. 57).

Os secretários municipais entrevistados consideram importante a participação de cada um, enquanto gestores, na elaboração do orçamento público do município. No entanto, o conteúdo das entrevistas realizadas nesta pesquisa evidencia uma participação de caráter meramente formal. Na análise de conteúdo das entrevistas prevalece uma associação quase imediata da elaboração do orçamento com as audiências públicas que são realizadas pelo Poder Executivo para apresentação da peça orçamentária, por força da LRF. É o que afirma, por exemplo, a entrevistada abaixo:

Esse ano eu fui em todas as reuniões que teve, as sessões, [...], estava lá os gatinhos pingados, nós estávamos. Eu fui desde o PPA, LDO, LOA, fui nos 3 acompanhando tudo. E agora foi pra câmara de vereadores para analisar. (SECRETÁRIA BARRA DO BUGRES)

Na percepção dos secretários municipais de educação, verifica-se o conhecimento (pelo menos em valores absolutos) e uma centralidade na gestão financeira dos recursos do Fundeb e de programas federais como o PNAE, PNATE e PDDE, por outro lado o silenciamento com relação a outras fontes de recursos. Nesse sentido, os secretários municipais demonstram conhecer os dados globais da receita do Fundeb, e até mesmo do Salário-Educação, mas não fazem referência aos valores da receita de recursos vinculados de impostos próprios do município.

Todos os secretários entrevistados têm consciência que os recursos destinados a MDE são baixos e insuficientes para as necessidades da gestão. No entanto, não dão destaque de quanto seria necessário para a oferta educacional com padrões mínimos de qualidade. Os secretários não apresentam conhecimentos sobre o potencial e os limites da base tributária dos tributos próprios (IPTU, ISS e ITBI), que são vinculados à MDE. Problemas como a baixa eficiência das estruturas administrativas de arrecadação dos tributos municipais e cobrança e execução da respectiva dívida ativa não são lembrados e não aparecem nas entrevistas.

Para a análise de conteúdo das Leis Orçamentárias utilizou-se a metodologia e classificação proposta por Quirino (2018). Nesta metodologia de análise as leis orçamentárias são classificadas em quatro grupos: 1) com informação completa; 2) com informação parcial; 3) com problemas técnicos ou erros e 4) sem informação.

De acordo com Quirino (2018), são considerados casos com informação completa situações em que os municípios apresentam a lei completa, ou seja, disponibilizavam tanto o corpo da lei quanto o anexo que demonstra as prioridades e metas de investimento do orçamento. São considerados casos com informação parcial municípios que apresentam apenas o corpo da lei, sem os anexos com o detalhamento de receitas, despesas, renúncia de receitas. Os casos sem informação foram considerados os municípios que não apresentavam a lei ou que o arquivo não foi encontrado.

O quadro a seguir apresenta a descrição das leis orçamentárias de cada um dos municípios da amostra no período pesquisado de 2011 a 2015, com a classificação do conteúdo conforme proposta por Quirino (2018).

Quadro1: O Salário-Educação nas Leis Orçamentárias dos Municípios (2011-2015)

MUNICÍPIO	ANO	LOA	CLASSIFICAÇÃO
Barra do Bugres	2011	Lei n.º 1.959/2010	Informação parcial
	2012	Lei n.º 2.002/2011	Informação parcial
	2013	Não encontrada	Sem informação
	2014	Lei n.º 2.104/2013	Informação parcial
	2015	Lei n.º 2.165/2014	Informação parcial
Colniza	2011	Lei n.º 483/2010	Informação parcial
	2012	Lei n.º 517/2011	Informação parcial
	2013	Lei n.º 543/2012	Informação parcial
	2014	Lei n.º 585/2013	Informação parcial
	2015	Lei n.º 617/2014	Informação parcial
Cuiabá	2011	Lei n.º 5.375/2010	Informação parcial
	2012	Lei n.º 5.449/2011	Informação parcial
	2013	Lei n.º 5.621/2012	Informação parcial
	2014	Lei n.º 5.756/2013	Informação parcial
	2015	Lei n.º 5.908/2014	Informação completa
Figueirópolis D'Oeste	2011	Lei n.º 516/2010	Informação parcial
	2012	Lei n.º 548/2011	Informação parcial
	2013	Não encontrada	Sem informação
	2014	Lei n.º 608/2013	Sem informação
	2015	Lei n.º 646/2014	Informação parcial
Novo Horizonte do Norte	2011	Não encontrada	Sem informação
	2012	Lei n.º 915/2011	Informação parcial
	2013	Lei n.º 964/2012	Informação parcial
	2014	Lei n.º 1.026/2013	Informação parcial
	2015	Lei n.º 1.083/2014	Informação parcial
Várzea Grande	2011	Lei n.º 3.549/2010	Informação completa
	2012	Lei n.º 3.710/2011	Informação completa
	2013	Lei n.º 3.860/2012	Informação completa
	2014	Lei n.º 3.973/2013	Informação completa
	2015	Lei n.º 4.064/2014	Informação parcial

Fonte: elaboração dos autores com base na legislação pesquisada.

A análise das leis orçamentárias evidencia uma situação de baixa transparência fiscal além da pouca relevância dada ao orçamento público. Dos seis municípios pesquisados, apenas o município de Várzea Grande disponibilizou no seu Portal de Transparência as leis orçamentárias com o conteúdo completo referente a quatro anos pesquisados. O município de Cuiabá disponibilizou a LOA com informações completas apenas referente ao ano de 2015. Todos os demais municípios disponibilizaram a LOA com informações parciais, ou seja, apenas o corpo da lei sem os anexos com o detalhamento das receitas e despesas, e alguns, como Figueirópolis D'Oeste e Novo Horizonte do Norte, em alguns anos não foi encontrada a lei orçamentária.

A não publicação dessas informações em meio eletrônico além de representar o descumprimento da Lei de Acesso à Informação (LAI) também impõe grandes obstáculos ao exercício do controle social pelos cidadãos e da *accountability*.

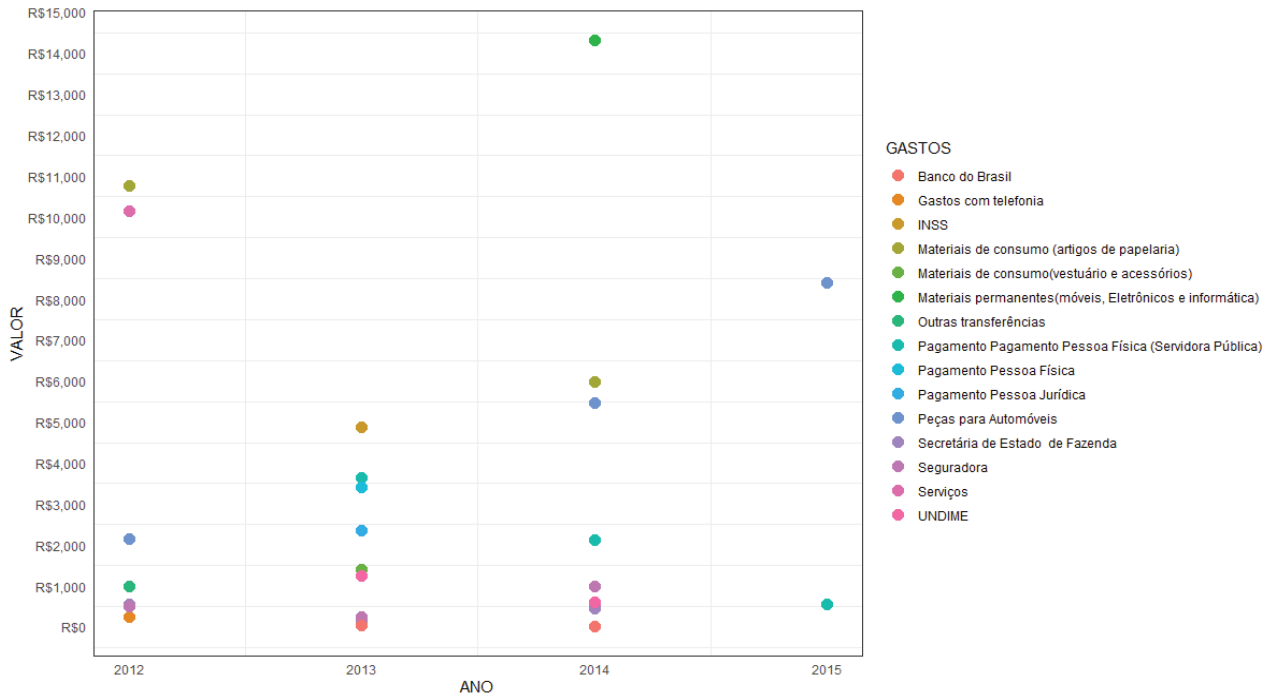
4 PERFIL DE GASTOS DOS RECURSOS DO SALÁRIO-EDUCAÇÃO

A análise dos demonstrativos gerenciais de gastos dos recursos das quotas municipais permite-nos afirmar que o Salário-Educação tem uma grande versatilidade no processo de gasto público dos recursos de MDE nos municípios da pesquisa. Observa-se um padrão de gastos em que os recursos são utilizados em uma miríade de ações, que vão de pequenas compras de material didático e de consumo, equipamentos de informática, pagamentos de serviços, repasses para escolas até todo o custeio do transporte escolar.

Observou-se na análise de conteúdo dos demonstrativos gerenciais de gasto que os municípios têm padrões diferenciados para o processo de gasto dos recursos das quotas municipais do Salário-Educação, mas, em termos gerais, utilizam os recursos para as atividades de custeio das redes públicas. Os dois municípios com os menores repasses e com repasses intermediários utilizam os recursos em um conjunto muito grande de gastos que incluem pagamentos de telefonia, de energia elétrica das unidades escolares, pagamentos em supermercados, livrarias e papelarias, gráficas, lojas de materiais de escritório, postos de combustíveis, lojas de autopeças, pagamentos a pessoas enquadradas como microempreendedores individuais. Foram identificados até mesmo gastos que são vedados pela Lei, como pagamentos à pessoa física, inclusive com contrato de trabalho para atuação no Centro de Referência da Assistência Social (CRAS), transferência para a Secretaria de Fazenda (considerada pelo TCE-MT como irregularidade grave) e encargos do INSS. Na relação dos gastos também foram identificados pagamentos que são legais, mas que deveriam ser realizados com os recursos de outras fontes, como a anuidade da Undime.

Foram produzidos gráficos de dispersão em pontos com a categorização dos gastos para três municípios. Para os municípios de Cuiabá e Colniza não foram produzidos gráficos, pois estes municípios utilizam todo o valor das quotas municipais do Salário-Educação com o transporte escolar.

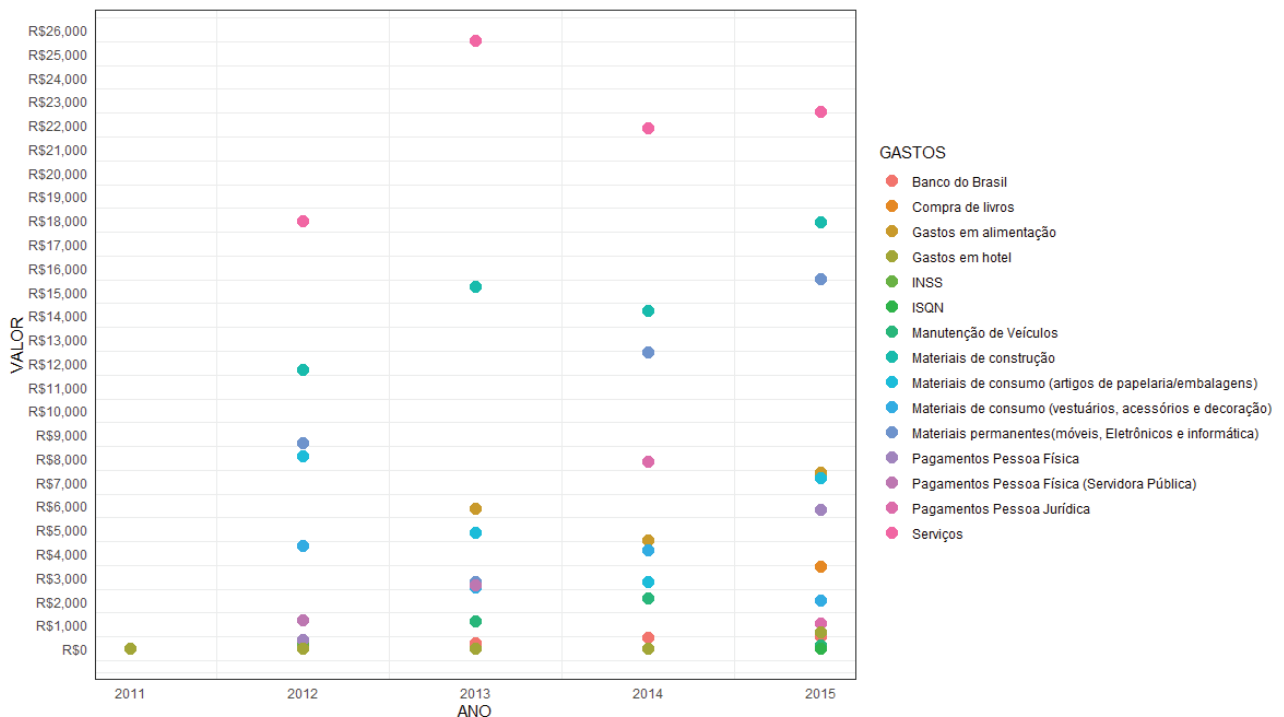
Gráfico 1: Perfil dos Gastos do Salário-Educação – Figueirópolis D'Oeste (2012-2015)



Fonte: Elaboração dos autores.

O município de Figueirópolis D'Oeste é o que apresenta a maior diversidade de gastos. Se considerarmos que os gastos com os profissionais da educação são custeados com os recursos do Fundeb, é possível perceber que praticamente todos os demais gastos são abarcados com os recursos das quotas municipais do Salário-Educação.

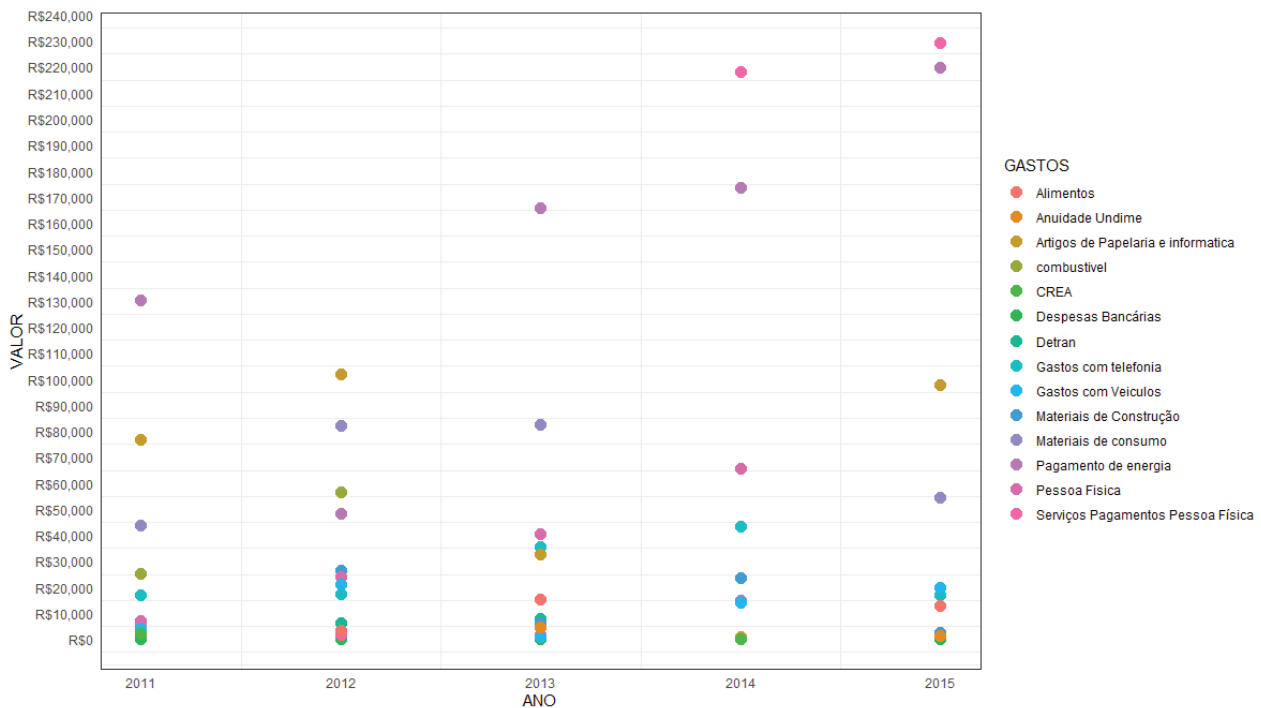
Gráfico 2: Perfil de Gastos do Salário-Educação – Novo Horizonte do Norte (2011-2015)



Fonte: Elaboração dos autores.

Nesse município foram identificados 15 tipos diferentes de gastos no período pesquisado. Chama a atenção pagamentos referentes a gastos com pessoal como encargos com o INSS e impostos com o ISSQN.

Gráfico 3: Perfil de Gastos do Salário-Educação – Barra do Bugres (2011-2015)



Fonte: Elaboração dos autores.

O gráfico 3, referente ao município de Barra do Bugres, também revela um perfil de gastos com uma diversidade de itens de custeio das ações educacionais. Divergem dos preceitos legais dos gastos com MDE, os gastos referentes a pagamento ao Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura (CREA), Detran e Undime.

Verificou-se que os dois municípios maiores (Cuiabá e Várzea Grande) apresentam um padrão mais uniforme de gasto. Em Várzea Grande os recursos das quotas são utilizados para financiar um programa próprio do município de repasse de recursos direto para as escolas denominado Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE Municipal). Em Cuiabá todo o montante dos valores das quotas municipais (100%) é utilizado para o custeio do transporte escolar dos estudantes. No caso da capital, o município não tem frota de veículos e o transporte dos estudantes é terceirizado, com a contratação de empresa de transporte por meio de licitação.

Na análise do conjunto dos gastos, o transporte escolar tem grande participação, seja por meio do gasto na manutenção dos veículos próprios ou o gasto com a terceirização do serviço. É importante destacar que o transporte escolar tem gastos fixos e gastos variáveis.

A complexidade do serviço de transporte escolar exige situá-lo para compreender a sua gestão e o gasto público dos recursos do Salário-Educação nessa política. O serviço de transporte escolar tem crescido substancialmente na gestão das Secretarias Municipais de Educação, por um condicionante principal: o fenômeno do fechamento de escolas do campo. Assim a necessidade de transporte escolar para os alunos do perímetro rural cresce na proporção inversa do fenômeno que reduz as escolas do campo com o seu fechamento. Segundo dados do Censo Escolar do INEP, até o primeiro semestre de 2017, cerca de 30 mil escolas localizadas no perímetro rural deixaram de funcionar em todo o Brasil. Trata-se de um fenômeno de grandes dimensões, como revelam os dados do INEP, mas ainda pouco explorado no que se refere a estudos e pesquisas que busquem compreender os devidos fatores e condicionantes.

Em Mato Grosso os municípios têm grande extensão territorial, com uma grande dispersão de moradias no perímetro rural. Além dessa particularidade, todo o transporte escolar dos alunos da zona rural é feito pelos municípios. Com isso, o transporte escolar se apresenta como um dos grandes desafios dos secretários municipais de educação.

Para financiar o transporte escolar dos alunos de cada rede de ensino, os municípios dispõem, além das quotas municipais do Salário-Educação, de recursos provenientes do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE), do Fundeb (40%), recursos próprios e convênios. Em Mato Grosso, o Governo Estadual repassa recursos aos municípios utilizando como critério a quantidade de quilômetros rodados em cada município, para transportar os alunos da rede estadual.²

Cabe considerar que, mesmo no caso dos demais municípios que tem frota própria de veículos e não terceirizam o serviço, o processo de gasto dos recursos das quotas municipais do Salário-Educação financia o transporte escolar com o pagamento de gastos como combustível, compras de peças e serviços de manutenção dos veículos, pagamentos do Seguro DPVAT, pagamentos de motoristas e de tributos relacionados a titularidade dos veículos como o IPVA.

Outra importante constatação da análise dos demonstrativos gerenciais de gastos é que os municípios apresentam uma regularidade no padrão de gastos que atravessa a gestão municipal à frente do Poder Executivo local. Como o período analisado (2011-2015) compreendeu parcialmente duas gestões, ficou evidenciado que o padrão de gastos de cada município se manteve, mesmo com a mudança de gestores.

² Lei n.º 8.469/2006 (BRASIL, 2006).

Um aspecto positivo no processo de gasto público das quotas municipais do Salário-Educação refere-se ao impacto econômico dos recursos na economia local, sobretudo no caso dos pequenos municípios. Como o gasto se distribui em um conjunto amplo de ações, prevalece o gasto em microempresas e microempreendedores individuais, o que, seguramente, dinamiza a economia local e, indiretamente, favorece a geração de emprego e renda.

A análise do perfil do gasto público das quotas municipais do Salário-Educação nos municípios da amostragem pesquisada evidencia uma distorção na utilização dos recursos. Com exceção dos municípios que alocam os recursos para o transporte escolar, os demais itens de gastos são despesas correntes que deveriam ser custeados, prioritariamente, com os recursos da receita de impostos próprios do Tesouro Municipal.

Secretário (a): Olha, o salário-educação é o que ajuda para ajudar nas escolas. É voltado para eles, o que eles estão precisando, é um material, alguma mobília, porque é um recurso que eu coloco para que a escola já seja atendida naquele momento. É um reparo às vezes rápido, um ar condicionado urgente, então para não deixar a escola esperando, o empenho as vezes tá lá e não consegue pagar rápido. Então eu tento colocar tudo o que é prioridade para a escola no salário-educação, pra que eles possam ser atendidos rápido. É o recurso que vejo que posso atender eles, as crianças e os professores, que pedem e é com esse recurso que atendemos as escolas. (DME Barra do Bugres)

O entrevistado afirma que os recursos do Salário-Educação são utilizados para os pequenos gastos, como material de consumo e pequenos reparos de manutenção das escolas, e que, pelos valores, não é necessário a realização de processo licitatório. Cabe ressaltar que esses pequenos gastos de custeio e manutenção das escolas também podem ser realizados com recursos próprios dos municípios, que deve aplicar no mínimo 25% da receita de impostos em MDE. Os dados coletados mostram, assim, que Salário-Educação nos municípios de Mato Grosso não cumpre o preceito constitucional de ser utilizado como “fonte adicional de financiamento da educação básica pública”, conforme determina a Carta Magna e a legislação infraconstitucional que o regulamenta. Os recursos são aplicados no custeio de despesas básicas para o funcionamento das escolas, como o pagamento de despesas com energia elétrica, pequenos reparos nas instalações físicas das escolas e materiais básicos de consumo, o que confirma a hipótese de pesquisa testada.

Um ponto de grande fragilidade no processo de gasto público desses recursos é a não existência de uma instância de acompanhamento e controle social dos recursos das quotas municipais do Salário-Educação nos formatos como existem para os recursos do Fundeb, PNAE e PDDE, no caso dos conselhos

escolares. Nesse sentido, é urgente a alteração da legislação que regulamenta o Fundeb para que os CACS do Fundeb também tenham atribuições legais no controle social dos recursos financeiros das quotas estaduais e municipais do Salário-Educação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para compreender a importância do Salário-Educação como política de financiamento da educação básica e de cooperação federativa na manutenção e desenvolvimento das redes públicas de educação, o presente trabalho analisou o percurso institucional de aplicação dos recursos em três momentos distintos ou dimensões da política: a distribuição dos recursos entre os entes da federação, o planejamento e o processo de gasto público.

Sobre a distribuição dos recursos entre os entes da federação, os dados evidenciam um significativo incremento da quota municipal em relação à quota estadual, o que representa um aumento da participação dos municípios na distribuição dos recursos.

O planejamento é uma das dimensões problemáticas no que se refere a aplicação dos recursos do Salário-Educação. Os municípios da amostragem de pesquisa apresentam baixa transparência fiscal, o que é evidenciado pela disponibilização parcial das peças orçamentárias em meio eletrônico. Mesmo quando disponibilizam a informação completa, como determina a legislação, observou-se que prevalece um irrealismo orçamentário com a invisibilidade do Salário-Educação. Pela análise de conteúdo das leis orçamentárias é possível afirmar que estas são aprovadas para o cumprimento de exigência legal junto aos órgãos de controle externo (Tribunais de Contas), mas não possuem a relevância de representarem efetivamente um instrumento de planejamento.

A análise do processo de gasto público dos recursos das quotas municipais do Salário-Educação demonstra que os recursos são utilizados nas ações e atividades básicas de custeio das redes públicas municipais, o que diverge do preceito de fonte adicional de recursos para a educação básica. Essa questão em certa medida é um ponto obscuro da legislação que precisa ser aperfeiçoada, pois a regulamentação atual do Salário-Educação não define o que deve ser considerado como **“adicional”**.

Os dados dos demonstrativos gerenciais analisados revelam que, sob o manto da expressão “programas, projetos e ações educacionais voltadas para a educação básica” podem ser inseridos vários tipos de gastos que, mesmo sendo de caráter educacional, não estejam alinhados ao espírito do que dispõe o art. 70 da Lei nº 9.394/96.

REFERÊNCIAS

ABRAHÃO, Jorge; FERNANDES, Maria Alice Cunha. **Sistema de Informações sobre os gastos públicos da área de educação – SIGPE**: Diagnóstico para 1995. Brasília. IPEA, 1999.

AQUINO, André Carlos Busanelli de; AZEVEDO, Ricardo Rocha de. O “ir” realismo orçamentário nos municípios brasileiros. In: XV Congresso de Controladoria e Contabilidade. **Anais**. 2015 1-16.

BARRA DO BUGRES. Prefeitura Municipal. **Lei n.º 2.165/2014**. *Dispõe sobre o Orçamento Anual para o exercício financeiro de 2015*. Disponível em: <https://www.barradobugres.mt.gov.br/Transparencia/Legislacao/> Acesso em 20 de set. 2018.

BRASIL. Presidência da República. **Lei n.º 4.440, de 27 de outubro de 1964**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L4440.htm Acesso em: 15 jun. 2015.

_____. Presidência da República. **Lei n.º 5.692, de 11 de agosto de 1971**. *Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5692impressao.htm Acesso em 20 de mar. 2017.

_____. Presidência da República. **Decreto – Lei n.º 1.422, de 23 de outubro de 1975**. *Dispõe sobre o salário-educação*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del1422.htm#art6 Acesso em 16 jun. 2015.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. *Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão n.º 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais n.º 1/92 a 95/2016 e pelo Decreto Legislativo n.º 186/2008*. Brasília–DF. Senado Federal, 2016.

_____. Presidência da República. **Lei n.º 10.832, de 19 de dezembro de 2003**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.832.htm Acesso em 10 jul. 2015.

_____. Presidência da República. **Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. *Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9394.htm Acesso em 30 jul. 2015.

_____. Presidência da República. **Decreto n.º 6.003 de 28 de dezembro de 2006**. *Regulamenta a arrecadação, a fiscalização e a cobrança da contribuição social do salário-educação, a que se referem o art. 212, § 5o, da Constituição, e as Leis n.os 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e 9.766, de 18*

de dezembro de 1998, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D6003.htm Acesso em: 7 out. 2016.

COLNIZA. Prefeitura Municipal. **Lei n.º 483/2010**. *Estima a receita e fixa a despesa do Município de Colniza para o exercício financeiro de 2011 e dá outras providências*. Disponível em: <https://www.colniza.mt.gov.br/#/transparencia/home>. Acesso em 20 de set. 2018.

COLNIZA. Prefeitura Municipal. **Lei n.º 517/2011**. *Estima a receita e fixa a despesa do Município de Colniza para o exercício financeiro de 2012 e dá outras providências*. Disponível em: <https://www.colniza.mt.gov.br/#/transparencia/home>. Acesso em 20 de set. 2018.

COLNIZA. Prefeitura Municipal. **Lei n.º 543/2012**. *Estima a receita e fixa a despesa do Município de Colniza para o exercício financeiro de 2013 e dá outras providências*. Disponível em: <https://www.colniza.mt.gov.br/#/transparencia/home>. Acesso em 20 de set. 2018.

COLNIZA. Prefeitura Municipal. **Lei n.º 585/2013**. *Estima a receita e fixa a despesa do Município de Colniza para o exercício financeiro de 2014 e dá outras providências*. Disponível em: <https://www.colniza.mt.gov.br/#/transparencia/home>. Acesso em 20 de set. 2018.

COLNIZA. Prefeitura Municipal. **Lei n.º 617/2013**. *Estima a receita e fixa a despesa do Município de Colniza para o exercício financeiro de 2015 e dá outras providências*. Disponível em: <https://www.colniza.mt.gov.br/#/transparencia/home>. Acesso em 20 de set. 2018.

CUIABÁ. Prefeitura Municipal. **Lei n.º 5.375, de 29 de dezembro de 2010**. *Estima a receita e fixa a despesa do Município de Cuiabá para o exercício financeiro de 2011*. Disponível em: <http://lmc.cuiaba.mt.gov.br/> Acesso em 20 de set. 2018.

CUIABÁ. Prefeitura Municipal. **Lei n.º 5.499, de 7 de dezembro de 2011**. *Estima a receita e fixa a despesa do município de Cuiabá para o exercício financeiro de 2012*. Disponível em: <http://lmc.cuiaba.mt.gov.br/> Acesso em 20 de set. 2018.

CUIABÁ. Prefeitura Municipal. **Lei n.º 5.908, de 26 de dezembro de 2013**. *Estima a receita e fixa a despesa do Município de Cuiabá para o exercício financeiro de 2015*. Disponível em: <http://lmc.cuiaba.mt.gov.br/> Acesso em 20 de set. 2018.

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

FARENZENA, Nalu. Nas pegadas do Salário-Educação: um olhar sobre sua repartição entre esferas de governo. **Textura**. v. 19. n. 40, p. 139-157, maio/ago. 2017.

FIGUEIRÓPOLIS D'OESTE. Prefeitura Municipal. **Lei n.º 584, de 4 de Dezembro de 2012**. *Estima a receita e fixa a despesa do município para o exercício financeiro de 2013*. Disponível em: <http://figueiropolis.meuci.com.br:5656/transparencia/> Acesso em 20 de set. 2018.

FIGUEIRÓPOLIS D'OESTE. Prefeitura Municipal. **Lei n.º 608/2013, de 29 de Outubro de 2013**. *Estima a receita e fixa a despesa do Município para o exercício financeiro de 2014*. Disponível em: <http://figueiropolis.meuci.com.br:5656/transparencia/> Acesso em 20 de set. 2018.

FIGUEIRÓPOLIS D'OESTE. Prefeitura Municipal. **Lei n.º 646, de 2 de Dezembro de 2014**. *Estima a receita e fixa a despesa do município de Figueirópolis D'Oeste para o exercício financeiro de 2015, e dá outras providências*. Disponível em: <http://figueiropolis.meuci.com.br:5656/transparencia/> Acesso em 20 de set. 2018.

MATO GROSSO. **Lei n.º 8.469, de 7 de abril de 2006**. *Dispõe sobre o transporte de alunos da rede estadual de ensino residentes na zona rural do Estado de Mato Grosso e dá outras providências*. Disponível em: <http://www2.seduc.mt.gov.br/documents/8125245/9121200/lei-8469-2006.pdf/26241b4e-f357-3ec1-d62c-87c5329af288> Acesso em 2 de mar. 2018.

NOVO HORIZONTE DO NORTE. Prefeitura Municipal. **Lei n.º 915, de 30 de novembro de 2011**. *Estima a receita e fixa a despesa do município, para o exercício financeiro de 2012*. Disponível em: <https://www.novohorizontedonorte.mt.gov.br/Transparencia/> Acesso em 20 de set. 2018.

NOVO HORIZONTE DO NORTE. Prefeitura Municipal. **Lei n.º 1.083, de 11 de dezembro de 2014**. *Estima a receita e fixa a despesa do município, para o exercício financeiro de 2015*. Disponível em: <https://www.novohorizontedonorte.mt.gov.br/Transparencia/> Acesso em 20 de set. 2018.

QUIRINO, Simony Rafaeli. **Transparência pública e financiamento da educação: uma análise a partir das Leis Orçamentárias**. Curitiba. UFPR, 2018.

REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando. **O Orçamento dos Brasileiros: por que ele não desperta maior interesse?** Rio de Janeiro. FGV, 2014.

SANTOS, Alfredo Sérgio Ribasdos. **Financiamento da Educação no Brasil:** o estado da arte e a constituição do campo (1996-2010). Jundiá, Paco Editorial, 2013.

VARZEA GRANDE. Prefeitura Municipal. **Lei n.º 3.549/2010.** *Estima a receita e fixa a despesa do Município de Várzea Grande para o exercício financeiro de 2011.* Disponível em: <http://www.varzeagrande.mt.gov.br/portal-da-transparencia> Acesso em: 20 de set. 2018.

VARZEA GRANDE. Prefeitura Municipal. **Lei n.º 3.710/2011.** *Estima a receita e fixa a despesa do Município de Várzea Grande para o exercício financeiro de 2012.* Disponível em: <http://www.varzeagrande.mt.gov.br/portal-da-transparencia> Acesso em: 20 de set. 2018.

VARZEA GRANDE. Prefeitura Municipal. **Lei n.º 3.860/2012.** *Estima a receita e fixa a despesa do município de Várzea Grande para o exercício financeiro de 2013 e dá outras providências.* Disponível em: <http://www.varzeagrande.mt.gov.br/portal-da-transparencia> Acesso em: 20 de set. 2018.

VARZEA GRANDE. Prefeitura Municipal. **Lei n.º 3.973/2013.** *Estima a receita e fixa a despesa do Município de Várzea Grande para o exercício financeiro de 2014 e dá outras providências.* Disponível em: <http://www.varzeagrande.mt.gov.br/portal-da-transparencia> Acesso em: 20 de set. 2018.

VELLOSO, Jacques. Política Educacional e Recursos para o Ensino: o salário-educação e a Universidade Federal. **Cadernos de Pesquisa.** São Paulo (61). p. 03-29, maio, 1987.

*Recebido em: 02 de setembro de 2019.
Aprovado em: 02 de dezembro de 2019.*

PNE (2014-2024) E O CONTEXTO DO FINANCIAMENTO PÚBLICO EM 2015 A 2018

Magna França¹

¹ Professora titular do Centro de Educação da UFRN. Professora do Programa de Pós-graduação em Educação da UFRN. Líder do grupo de pesquisa Políticas e Gestão da Educação. Pesquisadora da área de políticas educacionais com ênfase em gestão e financiamento da educação.

RESUMO: O estudo parte da dinâmica federativa que envolve o financiamento da educação básica após a Constituição Federal de 1988, apresentando elementos enquanto mecanismos necessários para equilibrar as tensões da capacidade de investimentos na educação, o contexto de contenção de recursos frente aos aparatos legais denominado de novo regime fiscal, apresentando perdas consideráveis de recursos para a manutenção das metas do Plano Nacional de Educação (2014-2024), trazendo dados numéricos relativos aos quatro primeiros anos de sua implementação. Tem como respaldo, documentos oficiais dos órgãos federais. Esse fenômeno ocorre em razão da progressiva diminuição da atuação da União no financiamento no contingenciamento de investimento na educação, por força da EC n.º 95/2016 (BRASIL, 2016).

Palavras-Chave: Financiamento da educação básica. Perdas de recursos. Novo regime fiscal.

ABSTRACT: The study comes from the federative dynamics that surrounds the basic education funding after the Federal Constitution from 1988, showing elements as needed mechanisms for balancing the tensions of the capacity of investments in education, the context of containment of resources in front of the legal apparatus called *new tax regime*, showing considerable loss of resources for the expected goals of the *National Plan for Education (2014-2024)*, bringing numeric data related to the first four years from its implementation. It has, as its backing, the official documents of the federal institutions. These phenomenon occurs due to the progressive diminishing of the Union protagonism in the financing and in the containment of investment in education, by operation of the EC n.º 95/2016.

Keywords: Financing of the basic education. Loss of resources. *The new tax regime*.

1 INTRODUÇÃO

O Plano Nacional de Educação (PNE) de 2014-2024, aprovado pela Lei n.º 13.005/2014, apresenta dez princípios, que conduzem desafios para as políticas públicas educacionais, especificamente o seu financiamento para as vinte metas e 254 estratégias. O seu desenvolvimento dar-se-á pelo regime de colaboração, com o apoio técnico e financeiro da União para os entes federativos, com respaldo na Emenda Constitucional n.º 59/2009 que estabelece a obrigatoriedade da educação básica, ou seja, de 4 a 17 anos de idade. As metas estabelecidas demandam investimentos significativamente superiores aos atuais.

Concernente às metas e estratégias voltadas para a educação, o respaldo financeiro encontra-se na Meta 20, estabelecendo a ampliação do investimento público em educação visando atingir 7% do PIB em 2019 e 10% do PIB em 2024. Essa proposta encontra-se num limbo político em face das tensões geradas, pelo golpe de Estado que afastou, em 2016, a presidenta eleita e a substituiu por uma equipe que se opõe à política social, iniciada nos governos de Lula da Silva. Se a meta tivesse sido executada desde 2014 o atual PNE teria fôlego de recursos que apoiariam os planos estaduais e municipais, conforme suas peculiaridades locais, ou seja, sua materialização depende do regime de colaboração, especificamente pela assistência técnica e financeira da União.

Embora o nível atual de gastos com a educação no Brasil seja compatível com a média dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) em termos do Produto Interno Bruto (PIB), os estudiosos do aumento do gasto enfatizam o *déficit* educacional histórico do país como justificativa para incrementar o investimento visando atingir níveis de universalização de atendimento e garantia do padrão de qualidade equivalentes aos dos países da OCDE. Nessa esteira, argumentam que o indicador mais adequado para se aferir o gasto público em educação é o PIB por aluno.

Estudo efetivado pela Secretaria do Tesouro Nacional, “Aspectos Fiscais da Educação no Brasil”, de 2008 a 2017, as despesas da União com educação apresentaram “crescimento real de 91%, enquanto o crescimento da Receita Corrente foi de 6,7% no mesmo período. Isso significa dizer que o crescimento do gasto da União com educação foi quase 14 vezes maior que o da receita corrente”.¹ Ressalta, ainda, que, dos 141 países avaliados, cerca de 80%, incluindo vários países desenvolvidos, gastam menos que o Brasil em educação relativamente ao PIB.

¹ Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/617267/CesefEducacao9jul18/4af4a-6db-8ec6-4cb5-8401-7c6f0abf6340>. Acesso em: ago.2019.

O presente texto engloba o financiamento público da educação. Nesse conceito, incluem-se os recursos públicos investidos em educação, bem como analisam-se os dados em função do Plano Nacional de Educação (2014-2024). Tal entendimento está alinhado com o conceito de investimento público em educação, disciplinado no §4º do art. 5º do PNE que trata do gasto público em educação de forma mais abrangente.

Apresenta-se a estrutura do financiamento público da educação no Brasil, segundo a legislação vigente, com números agrupados por fontes de receita, com base em dados oficiais, divulgados pelos órgãos competentes, ou seja, o estudo é demarcado pela análise documental. Utilizou-se, subsidiariamente, o Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação, produzido pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), o qual elencou os gastos em educação contemplados pela meta 20 do PNE, no ano de 2015, bem como apresenta uma análise súmula do documento “Acórdão do Tribunal de Contas da União n.1.174/2019 – TCU – Plenário, de 17/7/2019”.

Vale ressaltar que, nessa análise, os programas voltaram-se, especificamente, para a educação básica em face da necessidade de o recorte ser, tão somente para a educação básica.

Esse estudo motivou a fazer um levantamento para conhecer a estrutura de financiamento público da educação brasileira (incluindo recursos federais, estaduais e municipais), incumbência legal do PNE, em especial, no que diz respeito à meta 20. Toma-se como referências principais as fontes de recursos voltadas para o Salário-Educação, impostos que compõem o Fundeb, *royalties* do petróleo e gás natural e outros.

Com base nesse levantamento, pretendeu-se contribuir, para a seleção de aspectos pertinentes e prioritários ao financiamento atual da função educação e sua manutenção com base em informações que caracterizam materialidade, relevância e risco sobre a realidade do que se espera para um Plano de 10 anos. Formularam-se questões pontuais que norteiam o desenvolvimento do texto: 1. Como estão estruturados os mecanismos de financiamento público da educação no Brasil? 2. Qual o montante de recursos públicos que é destinado à educação? 3. Quais as implicações da promulgação da Emenda Constitucional n.º 95/2016 no financiamento da educação?

O que se investiu, na estrutura do financiamento da educação brasileira, está diretamente relacionado ao formato federalista de organização de Estado e aos dispositivos legais que configuram o contexto do planejamento, da política e da gestão da educação pública, voltada para os interesses sociais, econômicos e políticos, principalmente, após quatro anos de PNE e com o novo regime fiscal, a partir de 2016.

2 FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

A vinculação constitucional de recursos à educação assumiu percentagem crescente desde a Constituição Federal de 1934. A atual Constituição de 1988 apresenta, no conjunto da União, estados e municípios, a maior vinculação de todos os tempos. Os municípios foram aqueles que obtiveram o maior aumento percentual de vinculações constitucionais para com a educação, ou seja, 150%. A vinculação da União com a educação, nesse intervalo, cresceu em 80%. No entanto, mesmo sendo esse o ente federado que possui a maior superioridade financeira, considerando o volume de arrecadação das receitas fiscais, é aquele que menos investe em educação, comparativamente aos estados e municípios.

A Constituição Federal de 1988 caracteriza-se pela descentralização financeira, atrelada ao acréscimo da participação dos estados e, principalmente, dos municípios na arrecadação tributária e na receita disponível. Na divisão de responsabilidade, é o art. 211 que define que os municípios possuem atuação prioritária no Ensino Fundamental e na Educação Infantil, ao passo que os Estados e o Distrito Federal no Ensino Fundamental e Médio, definindo formas de colaboração entre si. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios são responsáveis pela organização, em regime de colaboração, do sistema de ensino. A divisão de responsabilidades pelos entes federados no financiamento da educação pública brasileira é definida no art. 212 da Constituição Federal de 1988 que versa:

A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. (BRASIL, 1988).

A União possui a responsabilidade na organização e financiamento do ensino federal, prestando assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios visando assegurar o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória e o desenvolvimento dos sistemas de ensino.

A estrutura de financiamento da educação pública brasileira é composta, em grande medida, pela receita tributária, resultante da arrecadação em âmbito federal, estadual e municipal. No quadro 1, visualizam-se essa estrutura e a divisão por ente federado.

Quadro 1 - Estrutura do financiamento da Educação básica brasileira

UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS
1. Orçamentários (Tesouro) Ordinários do Tesouro Vinculação da receita de impostos (18%) para MDE Desvinculação das Receitas da União	1. Orçamentários (Tesouro) Vinculação da receita de impostos (25%) para MDE	1. Orçamentários (Tesouro) Vinculação da receita de impostos (25%) para MDE
2. Contribuições sociais Salário-educação/ Quota federal Contribuição sobre o Lucro Líquido Contribuição para a Seguridade social Receitas brutas de Prognósticos	2. Transferências Constitucionais Salário-educação/quota Federal Orçamentários da União (exemplo: complementação do Fundeb) Aplicação do Salário-educação/ quota federal e outras fontes do FNDE	2. Transferências Constitucionais Salário-educação/ quota estadual Salário-educação/ quota federal Orçamentários do Estado Orçamentários da União Aplicação do Salário-educação/ quota federal e outras fontes do FNDE
3. Outras fontes Operações de Crédito Renda líquida da loteria federal Renda de órgãos autônomos Aplicação do Salário-educação/ quota federal e outras fontes do FNDE Diretamente arrecadados <i>royalties</i> do petróleo e gás natural	3. Contribuição social Salário-educação/quota Estadual	3. Outros Diretamente arrecadados Operações de crédito Diversos <i>royalties</i> do petróleo e gás natural
	4. Outros Diretamente arrecadados Operações de crédito Diversos <i>royalties</i> do petróleo e gás natural	

Fonte: Castro (2001, p.12). Adaptado pela autora (2019).

A vinculação mínima constitucional para a educação é produto da receita líquida da arrecadação dos tributos citados no quadro 3. No entanto, esse mínimo está subdimensionado, visto que a receita da União não é composta, apenas, pela arrecadação de impostos, mas também por meio de contribuições não vinculadas e não compartilhadas.

De acordo com o art. 16 do Código Tributário Nacional (CTN), Lei n.º 5.172/1966, “Imposto é o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte” (BRASIL, 1966). Ou seja, os impostos são valores pagos por pessoas físicas e jurídicas, e sua arrecadação serve para custear os gastos e investimentos públicos. Incidem sobre a renda (salários, lucros, ganhos de capital) e o patrimônio (terrenos, casas, carros, etc.). O imposto é considerado o tributo mais importante, uma vez que incide independentemente da vontade do contribuinte.

Conforme o art. 77 do CTN, Lei n.º 5.172/1996, as taxas podem ser cobradas por qualquer ente federado “no âmbito de suas respectivas atribuições, têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização,

efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição” (BRASIL, 1966). A taxa é o valor pago, obrigatoriamente, em dinheiro em função de algum serviço público fundamental (ou para o exercício do poder de polícia), oferecido diretamente pelo Estado.

A contribuição é cobrada sobre a melhoria em “face ao custo de obras públicas de que decorra valorização imobiliária, tendo como limite total a despesa realizada e como limite individual o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado” (BRASIL, 1996).

Na esfera federal, a cesta dos impostos é composta pela arrecadação dos seguintes tributos: Imposto de Importação (II), Imposto de Exportação (IE), Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR), Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), Imposto Territorial Rural (ITR), Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro (IOF) e Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF). Do total da receita arrecadada com esses impostos, no mínimo, 18% devem ser aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino, descontando-se as transferências que devem ser efetivadas aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

Os Estados devem aplicar nunca menos que 25%, resultantes do recolhimento dos seguintes impostos: Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestações de Serviços de Transporte e Comunicação (ICMS), Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), Imposto sobre Transmissão "Causa Mortis" e Doação de Bens e Direitos (ITCD), além das transferências constitucionais da União.

Os municípios devem aplicar nunca menos que 25% de sua arrecadação própria dos seguintes impostos: Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU); Imposto sobre Transmissão Intervivos de Bens e Direitos Relativos a Imóveis (ITBI); Imposto sobre Serviço de Qualquer Natureza (ISS) e o produto das transferências constitucionais.

No conjunto da arrecadação de receitas da União destinadas à educação e no contexto das políticas econômicas adotadas inicialmente em meio a reforma do estado na década de 1990, convém destacar o mecanismo denominado de Desvinculação de Receitas da União (DRU) que reserva até 30% dos 18% de recursos vinculados da União para pagamento da dívida pública. Desde o ano de 1994, essa desvinculação retira 20% do total dos 18% de recursos que deveriam ser destinados à educação. A partir de 2016, o valor da desvinculação passou a ser 30%. Inicialmente, a DRU era denominada de Fundo Social de Emergência (FSE) e foi instituída para estabilizar a economia logo após o Plano Real. Somente no ano 2000, é que foi atribuído um novo nome para esse mecanismo que permite ao governo aplicar os recursos destinados a áreas

como educação, saúde e previdência social em qualquer despesa considerada prioritária e na formação de superávit primário². A DRU também possibilita o manejo de recursos para o pagamento de juros da dívida pública. O prazo de sua vigência foi prorrogado diversas vezes desde a sua criação (LIMA, 2019).

A última prorrogação na DRU, no ano de 2016, aumenta de 20% para 30% a alíquota de desvinculação sobre a receita da arrecadação da União relativa às contribuições sociais, sem prejuízo do pagamento das despesas do Regime Geral da Previdência Social, às contribuições de intervenção no domínio econômico e taxas já instituídas ou que vierem a ser criadas até a referida data (BRASIL, 2016).

Para Davies (2004), o mecanismo da DRU produz perdas para o financiamento da educação brasileira. O autor salienta que

O Fundo Social de Emergência (FSE), criado por Emenda Constitucional de Revisão em 1994 e, posteriormente, transformado em Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), subtraiu bilhões da educação pela desvinculação de 20% da receita de alguns impostos. A consequência do FEF é que o governo federal só foi obrigado a aplicar 14,4% da receita de impostos em MDE, pois 20% dos 18% (= 3,6%) foram retidos automaticamente no FEF para uso livre, desvinculado, pelo governo federal. Também a educação oferecida por estados, Distrito Federal e municípios foi prejudicada pela FEF em consequência da diminuição da receita do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), ambos formados por dois impostos federais – Imposto de Renda e Imposto sobre Produtos Industrializados – e destinados aos governos subnacionais (estados e municípios) (DAVIES, 2004, p.15-16).

Vale salientar que, com a DRU, a União reduz o volume a ser transferido para a educação ao desvincular parte da receita em nome da dita estabilidade econômica e do pagamento dos compromissos externos brasileiros (dívida). Existe a compreensão que a DRU afeta a própria natureza do tributo vinculado no momento em que reduz os recursos disponíveis, destinados à educação. Assim, esses recursos podem ser utilizados em outras despesas com finalidades sociais questionáveis, como o superávit fiscal.

Com base em uma das notas oficiais divulgadas pelo governo federal, a Proposta de Emenda à Constituição, (PEC) n.º 87/2015, que, após aprovada, resultou na Emenda Constitucional n.º 95/2016, garantia maior flexibilidade orçamentária, sem afetar a vinculação da arrecadação para educação e saúde. Para o governo,

² Superávit primário é o resultado positivo de todas as receitas e despesas do governo, excetuando gastos com pagamento de juros. O déficit primário ocorre na ocasião em que esse resultado é negativo. Ambos constituem o "resultado primário" (SUPERÁVIT..., 2015).

A proposta de prorrogação faz-se necessária diante da rigidez orçamentária brasileira. A desvinculação de parte da receita permite adequar o orçamento às mudanças da realidade brasileira, além de garantir recursos orçamentários para implementar projetos prioritários. Cabe destacar que a DRU objetiva dar uma maior flexibilidade à alocação dos recursos públicos e não significa elevação das receitas disponíveis para o governo federal. [...] A DRU permite a gestão mais adequada de recursos orçamentários, pois evita que determinadas áreas fiquem com excesso de recursos vinculados, enquanto outras apresentem carência de recursos (BRASIL, 2015).

Segundo Pinto (2009, p. 335), essa flexibilidade mencionada pelo governo não é positiva ao financiamento da educação, pois “a DRU reduz a base da receita líquida de impostos sobre a qual se afere o cumprimento da vinculação, por parte do governo federal. Assim, quanto menor o valor desta base, mais fácil fica para o governo federal atingir os percentuais mínimos da Constituição Federal”.

Além dos impostos constitucionalmente vinculados, a educação brasileira ainda conta com outra fonte de recursos denominada de Salário-Educação, ou seja, uma contribuição social destinada ao financiamento de programas, projetos e ações retornados ao financiamento da educação básica pública, instituído no ano de 1964, prevista no art. 212, §5º da CF de 88³. Tal contribuição se constitui em uma alíquota de 2,5% taxada sobre o valor total das remunerações pagas ou creditadas pelas empresas, a qualquer título, aos segurados empregados, ressalvadas as exceções legais.

Davies (2008) enfatiza que o Salário-Educação não deve ser confundido com imposto, uma vez que é uma contribuição social, não devendo ser contabilizado na base de cálculo do percentual mínimo vinculado à educação, que incide, apenas sobre os impostos.

Inicialmente, o Salário-Educação era uma fonte de custeio do ensino primário. Nos anos de 1970 e 1980, foi ampliado visando ao atendimento do ensino de 1º grau. Na década de 1990, passou a ser direcionado para toda a educação pública. Desde 2006, mediante a Emenda Constitucional n.º 53/2006, o Salário-Educação é caracterizado como uma fonte de recursos suplementar fundamental para a manutenção e desenvolvimento de toda a educação básica pública brasileira.

Para Farenzena (2017, p. 139-140),

³ O Salário-Educação também é regulamentado pelas seguintes legislações: Leis n.º 9.424/96, n.º 9.766/98, Decreto n.º 6.003/2006 e Lei n.º 11.457/2007.

O salário-educação é a segunda fonte mais significativa de financiamento público da educação básica brasileira; seu aporte, estimado em 6% dos recursos públicos da educação em 2016, e seu caráter de fonte estável desde os anos 1960, o posicionam como recurso indispensável à cobertura de despesas da educação obrigatória e, mais recentemente, da educação básica.

A formatação do Salário-Educação, desde a sua criação, em 1964, tem sido alvo de modificações e adequações quanto aos “critérios de cálculo da contribuição, à distribuição entre as esferas de governo, ao segmento da educação em que deveria ser aplicado e às possibilidades de isenções e de seu uso no financiamento da rede privada de ensino” (FARENZENA, 2017, p. 140).

O aparato legal que regulamenta o Salário-educação demonstra que essa política de financiamento, ao longo dos anos, foi se adequando conforme as mudanças e necessidades do sistema da educação básica brasileira, bem como da afirmação ou reconhecimento de competências dos governos federal e municipais na área da educação.

Farenzena (2017) destaca que a repartição e o uso do Salário-Educação caracterizam-se por ser uma política de cooperação federativa no financiamento da educação devido à existência de cotas por esfera de governo, conforme critérios de repartição e as prioridades de uso em dado segmento da educação e do financiamento de políticas federais de assistência aos governos subnacionais. A autora considera ainda que o Salário-Educação produz efeitos nos “movimentos de valorização da atuação da União e dos municípios na educação básica, por meio, respectivamente, de prestação de assistência técnica e financeira com traços mais redistributivos e reconhecimento da autonomia municipal na oferta educacional” (FARENZENA, 2017, p.154).

Segundo Farenzena (2017), a Emenda Constitucional n.º 53/2006 que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) representou avanços na política do Salário-Educação e na promoção de maior equidade na distribuição de recursos públicos ao financiamento da educação pública brasileira. Davies (2008) reconhece, ainda, o aspecto progressista das mudanças introduzidas com essa Emenda Constitucional. Para esse último autor, porém, o Salário-Educação ainda registra muitas fragilidades e incoerências, sendo essas:

- 1) o valor nacional por matrícula cairá de R\$ 125,00, em 2006, para R\$ 96,50, em 2007, porque a mesma receita de 2006, pelo menos em termos reais, antes vinculada apenas ao ensino fundamental, agora atenderá a um número muito maior de matrículas, com a inclusão das matrículas em educação infantil e no ensino médio; 2) não corrige as enormes desi-

igualdades tributárias entre Estados na distribuição das cotas estaduais e municipais do salário-educação, pois os 60% da cota estadual/municipal do salário-educação são devolvidos aos Estados onde foi arrecadado e, portanto, com maior atividade econômica formalizada; 3) é contraditória com a lógica do Fundeb, ao dar peso igual a todas as matrículas da educação básica, ao contrário dele, que atribui pesos diferenciados de acordo com os níveis, modalidades e estabelecimentos de ensino, supostamente baseados num padrão de qualidade nunca definido; 4) diminui a receita de milhares de municípios e aumenta a dos governos estaduais, porque o percentual de matrículas estaduais contabilizáveis pela nova sistemática (todas as da educação básica, não apenas as do ensino fundamental) cresce muito mais do que o de matrículas municipais; 5) é contraditória com a lógica do Fundeb, ao distribuir as cotas estaduais e municipais de acordo com o número de matrículas na educação básica, ao passo que os recursos do Fundeb serão repartidos com base apenas no número de matrículas nos níveis de atuação constitucionalmente prioritária dos Estados (ensino fundamental e ensino médio) e municípios (educação infantil e ensino fundamental) (DAVIES, 2008, p. 445).

Davies (2008) ressalta que, apesar de as mudanças, implementadas com a Emenda Constitucional n.º 53/2006, terem conferido uma dimensão progressista no Salário-Educação, esse avanço é minado pelo fato de não haver ocorrido um aumento proporcional dos recursos em toda a educação básica, em face da necessidade de corrigir as desigualdades tributárias entre os entes federados. Segundo o autor, esse aspecto é a principal limitação do Salário-Educação.

A estrutura de repartição de recursos financeiros da educação básica brasileira tem sido objeto de adequações desde a aprovação da Constituição Federal de 1988, em face da necessidade de otimizar os mecanismos redistributivos, conferir equidade e qualidade na manutenção da educação básica, considerando as assimetrias regionais e o regime de colaboração.

A partir da década de 1990, especialmente com a gestão do governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2008), as tensões federativas, em torno do financiamento da educação básica, se tornaram mais aparentes em função da implementação de conjunto de proposições e arranjos que objetivavam equacionar as problemáticas, decorrentes do federalismo brasileiro, tais como, as assimetrias e a equidade, aos processos de descentralização e de centralização.

No primeiro mandato de FHC, criou-se o Fundo de Manutenção do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef) com recursos oriundos de impostos cuja regulamentação legal previa o investimento de, no mínimo, 60% dos seus recursos na valorização dos professores e, 40% na manutenção das escolas.

O presidente Inácio Lula da Silva, no seu primeiro ano de mandato, criou o Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) crescendo a demanda e, conseqüentemente, o percentual obrigatório de arrecadação dos impostos, destacando a Emenda Constitucional n.º 53/2006 o Salário-Educação como complementação à manutenção do ensino. Na análise, são considerados, também, os recursos do Fundeb, sua complementação e transferências voluntárias.

Compreendendo esse processo, significa analisar os arranjos de redistribuição e aplicação de recursos entre os entes federados para a oferta e manutenção da educação básica, desenvolvidos pós-Constituição de 1988, em especificidade, quatro anos após o PNE (2014-2024).

3 GASTO PÚBLICO COM EDUCAÇÃO NA PROPORÇÃO DO PIB (2015-2018)

De acordo com o art. 212, caput e §1º, da CF de 1988, a União deve aplicar, pelo menos, 18% de sua receita de impostos em ações de MDE, enquanto os demais entes devem aplicar, no mínimo, 25%. Para definir a base de cálculo do percentual mínimo pertinente à União, deve-se subtrair as transferências constitucionais, efetivadas aos demais entes. No caso dos estados, à base de cálculo devem ser adicionados os recursos recebidos da União e descontados os transferidos aos municípios. Por fim, municípios e DF têm a base de cálculo composta pelas transferências recebidas da União e Estados e pela receita própria de impostos.

O investimento público em educação, pública ou privada, pode ser agrupado em: despesas empenhadas na função educação, gastos tributários e gastos provenientes de contribuições parafiscais. A tabela 1 apresenta os montantes gastos em educação, nos últimos anos, porém sem incluir valores referentes às renúncias fiscais dos estados, DF e municípios, representando, neste caso, apenas os recursos orçamentários das unidades federativas.

Tabela 1 - Recursos públicos destinados à função Educação (2015-2018)

(Valores nominais em milhões R\$)

Esfera	Beneficiário do financiamento	Investimento	2015	2016	2017	2018
União	Pública	Despesa empenhada na função Educação (1)	86.329	87.122	90.670	94.004
	Privada	Despesas empenhadas no Fies (3)	17.451	19.616	20.735	18.186
		Benefícios Tributários (2)	12.542	13.192	13.658	14.483
		Gastos educacionais com receitas parafiscais (4)	9.182	9.390	9.795	10.216
Estados	Pública Privada	Despesas empenhadas na função Educação (5)	106.530	108.891	112.325	114.748
Municípios	Pública Privada	Despesas empenhadas na função Educação (6)	146.423	153.967	152.797	146.562*
Investimento Público em Educação no Brasil			378.457	392.178	399.980	398.199

Fonte: Brasil (2019).

Notas: (1) Tesouro Nacional, RREO. (2) Receita Federal, DGT Bases Efetivas. (3) Relatório de Gestão Fies. (4) Receitas Sistema S: Repasse da Arrecadação das Outras Entidades e Fundos (terceiros). (5) Estados/DF: Tesouro Nacional/Siconfi. (6) Municípios: FNDE/Siope (até 2017) e STN (2018). * As despesas dos municípios, em 2018, foram coletadas em março/2019. Até o mês de coleta, cerca 741 municípios ainda não haviam informado ao STN os dados referentes à 2018.

O Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024) estabeleceu, na meta 20, o investimento na educação para 7% em relação ao PIB em 2019; e para 10% ao final do Plano (2024). Para monitorar essa meta, o Inep/MEC estabeleceu dois indicadores, haja vista o conteúdo do dispositivo. O primeiro indicador refere-se ao gasto público em educação pública. O segundo é mais amplo, visto que trata do gasto público em educação, conforme estabelece o rol de despesas elencadas no §4º, do art. 5º do PNE. Para fins desse levantamento, foram considerados os gastos definidos nesse último indicador. Além disso, consideraram-se, também, os decorrentes de contribuições compulsórias, efetuados pelas entidades integrantes do Sistema S.

Para analisar a relação entre as despesas em educação e o PIB brasileiro, foram utilizados os valores nominais para ambos, uma vez que o cálculo envolve as duas grandezas no mesmo período.

“O total de investimento público em educação é resultado do somatório dos gastos efetuados pela União, estados, DF e municípios na função educação. Vale ressaltar que não estão inclusos os gastos tributários de estados, DF e municípios, mas apenas da União, devido à limitação de obtenção de dados” (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - TC 027.502/2018-0. ACÓRDÃO 528/2015-TCU-PLENÁRIO - 2019, p. 9).

A tabela 1 traz, portanto, os recursos investidos na função educação período 2015-2018, caracterizando um índice abaixo daquele determinado na meta 20 do PNE. O valor investido, com relação ao PIB no mesmo período, é visualizado na tabela 2, a seguir.

Tabela 2 - Despesas educacionais em relação ao PIB (2015-2018)

(Valores nominais em milhões de R\$)

Ano	PIB Nominal 1 (a)	Investimento da União em educação ² (b)	Despesa Empenhada pelos Estados e DF 3 (c)	Despesa Empenhada pelos municípios 4 (d)	Investimento Público em Educação (b+c+d)	% Invest. Público em Educação em relação ao PIB [(b+c+d) / a]
2015	5.995.787	125.504	106.530	146.423	378.457	6,31%
2016	6.267.205	129.320	108.891	153.967	392.178	6,26%
2017	6.553.843	134.858	112.325	152.797	399.980	6,10%
2018	6.827.586	136.889	114.748	146.562 *	398.199	5,83%*

Fonte: (BRASIL, 2019).

Notas: 1 IBGE: Produto interno bruto (PIB). 2 Tesouro Nacional: Demonstrativos Fiscais. 3 Tesouro Nacional: RREO. 4 Municípios: FNDE/Siope/Arquivos (até 2017) e STN (2018). * As despesas dos municípios, em 2018, foram coletadas em março/2019. Até o mês de coleta, cerca de 741 municípios ainda não haviam informado ao STN os dados referentes a 2018.

Conforme cálculos da tabela 2, percebe-se que o percentual de investimento público em educação, em relação ao PIB, recuou de 6,31% para 6,10%, no período de 2015 a 2017. O ano de 2018 não pôde ser avaliado, visto que os dados de municípios não estão completos. Nota-se a comparação do investimento em educação à proporcionalidade do PIB não alcançando 7%, embora a meta 20 determine esse percentual até 2019.

4 FUNDEB, SALÁRIO-EDUCAÇÃO E OS ROYALTIES

A Emenda Constitucional n.º 53/2006, regulamentada pela Lei n.º 11.494/2007, instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). O Fundo tem por objetivo garantir que seus recursos sejam aplicados em MDE e na valorização dos profissionais da educação básica em todo o país, nas diferentes etapas de ensino. Para cada estado e o Distrito Federal foi instituído um Fundo específico cuja receita é composta por 20% de impostos estaduais e municipais e, em alguns casos, transferências do governo federal para os estados e os municípios, além de receitas, decorrentes da dívida ativa tributária, proveniente desses impostos estaduais e municipais, conforme disposto no art. 3º, incisos I-IX, da Lei n.º. 11.494/2007. O Fundo é composto, na quase totalidade, por recursos dos próprios estados, Distrito Federal e municípios.

Os recursos do Fundeb devem ser aplicados na seguinte proporção: no mínimo, 60% para pagamento de remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública e até 40% para as demais despesas de MDE. A aplicação dos recursos está sujeita às regras definidas nos arts. 70 e 71 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). No art. 70, estão disciplinados os tipos de gastos considerados como de MDE, como, por exemplo, pagamento de salários dos professores ativos, remuneração de diretores, formação continuada de professores, transporte escolar, aquisição de equipamentos e material didático, na construção de escolas, entre outros. De outra parte, há um rol de itens que não constituem despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino, como, por exemplo, pagamento de merenda escolar, remuneração de profissionais da educação em desvio de função, entre outras elencadas no art. 71.

A tabela 3 contém os valores resultantes da aplicação dos percentuais sobre os impostos que compõem o Fundeb e a Complementação da União, de 2014 a 2018.

Tabela 3 – Transferências constitucionais e cesta de impostos que compõem o Fundeb

(Valores nominais em milhões R\$)

Ano	FPE	FPM	ICMS	IPlexp	LC8796	IPVA	ITCMD	ITR	COUN	Total Fundeb
2014	14.521.539	15.196.958	76.351.481	972.025	390.000	6.728.775	997.083	171.834	10.859.446	126.189.142
2015	15.276.424	15.986.954	79.275.785	985.427	390.000	7.532.085	1.350.023	211.286	13.287.698	134.295.682
2016	17.477.696	18.290.430	81.904.635	851.899	390.000	8.012.067	1.494.242	224.276	13.674.848	142.320.092
2017	16.664.393	17.439.659	86.733.056	945.346	390.000	8.296.804	1.540.133	245.948	13.070.921	145.326.258
2018	17.870.227	18.701.398	90.333.481	1.113.358	382.000	8.616.807	1.491.779	271.506	13.814.694	152.595.251

Fonte: Brasil (2019). Tesouro Nacional. Transferências Constitucionais Legais ao Fundeb, de 2013 a 2018. Fichas de Resumo.

Mesmo com esses recursos arrecadados por cada Fundo, sempre que, no âmbito de cada estado e no Distrito Federal, o valor médio ponderado por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente, a União complementar os recursos dos Fundos em, no mínimo, 10%, calculados na forma do Anexo da mesma Lei (art. 4º da Lei n.º 11.494/2007 e art. 60, VII, d, ADCT). Em 2018, o valor mínimo por aluno no Fundeb, considerando o fator de ponderação, para os anos iniciais do ensino fundamental urbano, foi de R\$ 3.016,67. Esse valor é definido por Portaria Interministerial do Ministério da Educação e do extinto Ministério da Fazenda. Vale ressaltar que o Fundo estadual que tiver valor aluno/ano inferior ao mínimo, definido para aquele ano, receberá recursos provenientes de complementação da União. Desse modo, a União garante que todos os municípios e estados tenham acesso a um valor por matrícula, pelo menos, igual ao valor mínimo nacional.

Para determinar o valor da complementação por estado, é realizado um somatório dos fundos estaduais e calcula-se 10% desse valor, que é a porcentagem mínima obrigatória para a complementação da União. Em seguida, com o objetivo de equalizar os fundos estaduais, eles são organizados em ordem crescente, de modo que os estados que mais tenham o menor valor aluno/ano recebam maiores somas de complementação, até que se esgotem os recursos de complementação, determinados para aquele ano. Em 2018, por exemplo, nove estados receberam, ao longo do ano, a complementação da União para equalização do valor aluno/ano: Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco e Piauí.

O Fundeb é um dos principais mecanismos de repartição de receitas com o objetivo de promover o princípio constitucional da equidade na educação, em especial no que diz respeito à complementação da União. Esse Fundo tem previsão de término de vigência em 31/12/2020 (art. 60, ADCT). Tramita na Câmara dos Deputados a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) n.º 15/15, que transfere o dispositivo que trata do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação (Fundeb) do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) para o corpo permanente da Constituição.

Várias audiências públicas têm sido realizadas no Congresso Nacional e um dos pontos importantes é a defesa de um Fundeb com aumento na complementação de recursos pela União aos entes federativos e as situações de municípios que têm dinheiro fora do Fundo e que não precisam complementação e outros mais carentes, que não recebem complementação, ou seja, uns com mais e outros com menos renda *per capita*. O cenário é defender um Fundeb Permanente, a equidade e a qualidade e um caráter mais redistributivo. Isso significa dizer defender posições que possam ganhar adesão da maioria dos estados e dos municípios e construir consensos cada vez maiores na sociedade brasileira em defesa da educação de qualidade e da equidade na educação, sendo que o Fundo é o principal instrumento.

5 SALÁRIO-EDUCAÇÃO

Uma das principais fontes de recursos vinculados à educação é a contribuição social do Salário-Educação, cuja argumentação teórica é posta, anteriormente, neste trabalho. Essa contribuição consta na EC n.º 53/2006, do Fundeb como contribuição complementar à manutenção da educação básica, cujos recursos são geridos pelo FNDE e repassados aos estados e municípios.

A CF/88 determina, no §5º, art. 212, que a educação básica pública “terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas”.

A contribuição é calculada “com base na alíquota de 2,5% sobre o total de remunerações pagas ou creditadas, a qualquer título, aos segurados empregados” (art. 15, da Lei 9.424/1996, alterada pela lei 10.832/2003). Estão obrigadas a recolher qualquer firma individual, associação ou sociedade que assume o risco de atividade econômica, urbana ou rural, com fins lucrativos ou não, vinculadas à seguridade social. Também estão sujeitas à contribuição social do salário-educação empresas públicas e sociedades de economia mista. A arrecadação é feita pela Receita Federal do Brasil (RFB), que retém 1% do montante a título de taxa de administração. O saldo (arrecadação líquida) é gerido pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), o qual recebe 10% para aplicação em programas, projetos e ações voltadas para a universalização da educação básica. Os outros 90% são divididos em duas quotas: uma federal (1/3) e outra estadual/municipal (2/3) (BRASIL, 2019, p. 16).

Segundo o inciso I, do § 1º, do art. 15 da Lei n.º 9.424/1996, a quota federal, correspondente a um terço dos recursos, é, também, administrada pelo FNDE para propiciar a redução das desigualdades sócioeducacionais brasileiras. Segundo o inciso II, no mesmo ato normativo, a quota estadual/municipal, correspondente a dois terços do montante dos recursos, destina-se ao financiamento de programas, projetos e ações do ensino fundamental.

Conforme informações contidas no documento citado, ou seja, o Acórdão do TCU de 2019, o montante de recursos, proveniente da contribuição do Salário-Educação e sua distribuição para cada ente federado no período (2014-2018, se encontra no gráfico 1.

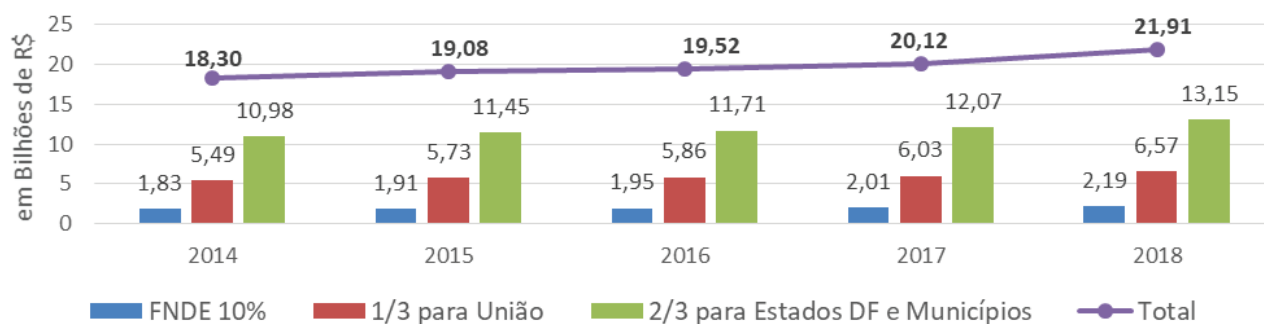


Gráfico 1 - Série histórica de repartição do Salário-educação (2014-2018)

Fonte: Brasil (2019). FNDE/Salário-Educação/Arrecadação Bruta e Distribuição de cota estadual e municipal. Elaboração: Secex Educação/TCU. Valores nominais não atualizados pelo IPCA.

Em 2018, o FNDE recebeu cerca de R\$ 2,19 bilhões, a quota federal foi de R\$ 6,57 bilhões, enquanto a estadual/municipal foi de R\$ 13,15 bilhões, conforme gráfico 1. Essas quotas são creditadas, mensalmente, em favor das secretarias de educação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

A quota do Salário-educação, repassada aos entes, não pode ser lançada à conta do percentual de despesas com aplicação na manutenção e desenvolvimento da educação básica (MDE), visto que está expressamente vedado pelo inciso V do art. 60 do ADCT, dispositivo incluído pela Emenda Constitucional n.º 53/2006. Elas são distribuídas de forma proporcional, conforme o número de alunos matriculados na educação básica das respectivas redes de ensino, apurado no censo educacional do ano anterior.

A distribuição da quota estadual líquida de arrecadação do Salário-Educação por região (2014-2018) está concentrada, principalmente, na região Sudeste, seguida por ordem de recursos, pelas regiões Sul, Centro-oeste, Nordeste e Norte. Ao possuírem maior arrecadação, conseqüentemente, concentram o maior volume de recursos (BRASIL, 2019).

Para o Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2019), entende-se que cabe à União/FNDE, por meio da quota federal, propiciar a redução dos desníveis sócio educacionais existentes entre os entes da federação, conforme prevê a Lei n.º 9.424/1996. Assim, espera-se que os recursos relativos à cota federal sejam destinados, prioritariamente, a programas que atendam aos estados menos favorecidos com o Salário-educação.

As despesas, custeadas com recursos do Salário-educação, devem estar enquadradas como programas, projetos e ações voltados para o desenvolvimento da educação básica pública como, por exemplo, transporte escolar, construção, reforma e adequação de prédios escolares, aquisição de material didático-pedagógico e equipamentos para a escola, bem como a capacitação de professores, entre outros, vedada a sua destinação ao pagamento de pes-

soal. A movimentação de recursos do salário-educação é operacionalizada por meio de contas bancárias específicas não submetidas a sigilo bancário, à semelhança do Fundeb.

6 RECURSOS DOS ROYALTIESE PARTICIPAÇÃO ESPECIAL

O §1º, do art. 20, da Constituição Federal, assegura aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como a órgãos da administração direta da União, a participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração. Essas participações são pagas à administração pública e aos entes sob forma de *royalties* ou participações especiais.

Segundo a Lei n.º 9.478/97, os *royalties* serão pagos, mensalmente, pelos concessionários, em montante correspondente entre cinco a dez por cento da produção de petróleo ou gás natural, dependendo das características da extração. Já a participação especial é uma compensação financeira extraordinária devida pelos concessionários de campos de grande volume de produção, paga, trimestralmente, pelas empresas, aplicando-se alíquotas definidas em lei sobre a receita líquida da produção de cada campo. Os recursos são arrecadados em contas do tesouro nacional em duas rubricas: Fundo Social e compensações financeiras pela produção de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluídos, as quais são destinadas à União, Estados, DF e Municípios (BRASIL, 2019).

A Lei n.º 12.351/2010 define os percentuais de distribuição dos recursos a alguns órgãos da administração federal, incluindo o MEC, ao Fundo Social, Estados e municípios. O Fundo Social, criado pela mesma lei, tem a finalidade de constituir fonte de recursos para o desenvolvimento social e regional. Os recursos do fundo social, definidos no art. 49, incluem a parcela do valor do bônus nos contratos de partilha, a receita advinda da comercialização do petróleo e gás natural, e os de *royalties* na extração em áreas de pré-sal, entre outros.

Os municípios e estados recebem os repasses por meio do Banco do Brasil nos seguintes tipos de contas específicas: Royalties da Agência Nacional do Petróleo (ANP), Royalties Petróleo Cota Municipal (RPM), Participação Especial ANP (PEA) e Fundo Especial do Petróleo (FEP). O fluxo de arrecadação e distribuição dos *royalties* é normatizado pela Lei n.º 13.609/2018 e Decretos n.º 2.705/1998 e n.º 9.302/2018.

A Tabela 4 permite comparar os valores de distribuição dos royalties (segundo ANP) com arrecadação registrada pela STN. Percebe-se que há coerência entre o montante anual informado pela ANP e os obtidos no Siafi. Eventuais diferenças nos valores podem acontecer em decorrência de o Siafi registrar o mês de arrecadação, enquanto a ANP publica o mês de distribuição do recurso arrecadado, que ocorre no mês seguinte.

Tabela 4 – Arrecadação x distribuição de *Royalties* para a Educação e Fundo Social

(Valores nominais em mil R\$)

Órgão	Receitas	Educação (2014)	Educação (2015)	Educação (2016)	Educação (2017)	Educação (2018)
STN	Arrecadação (LOA Receita Execução) (1)	1.483.105	2.073.447	1.828.040	4.351.076	8.196.942
ANP	Distribuição (ANP) (a+b+c)	1.496.258	1.917.920	1.778.428	4.309.947	8.105.677
	(a) Royalties Fundo Social (50%) (2)	647.811	688.509	751.547	1.146.582	1.850.087
	(b) Royalties Educação (%75) (2)	25.258	32.393	31.350	84.574	241.364
	(c) Part. Especial - Fundo Social (50%) (3)	823.189	1.197.018	995.531	3.078.791	6.014.226

Fonte: Brasil (2019).

Notas: (1) STN – Siafi/Siga Brasil. (2) ANP - Royalties e (3) ANP – Participações Especiais.

A Lei n.º 12.858/2013 define, no inciso III, art. 2º, que 50% dos recursos recebidos pelo Fundo Social sejam destinados à educação pública, com prioridade para a educação básica, até que sejam cumpridas as metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação (PNE). Em complementação, o art. 3º da Lei n.º 12.858/2013 estabelece que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios aplicarão 75% na área de educação, e 25% na área de saúde. Ademais, os recursos direcionados à educação devem ser aplicados em acréscimo, ao mínimo, obrigatório previsto na CF. Nesse caso, o Ministério da Educação recebe os recursos referentes à educação, na proporção de 75%, como visualizado na tabela 4.

Compete ao Tribunal de Contas da União a fiscalização sobre os recursos oriundos do Fundo Social recebidos pelo Ministério da Educação e que cabe aos Tribunais de Contas dos estados, DF e municípios o controle sobre os recursos dos *royalties* e participações especiais, repassados para esses entes federativos. Assim, o TCU, em 2019, fez a análise dos recursos relativos às Receitas e Despesas (Empenhados) referentes às compensações financeiras do período 2014-2018, cujos dados constam no gráfico 2.

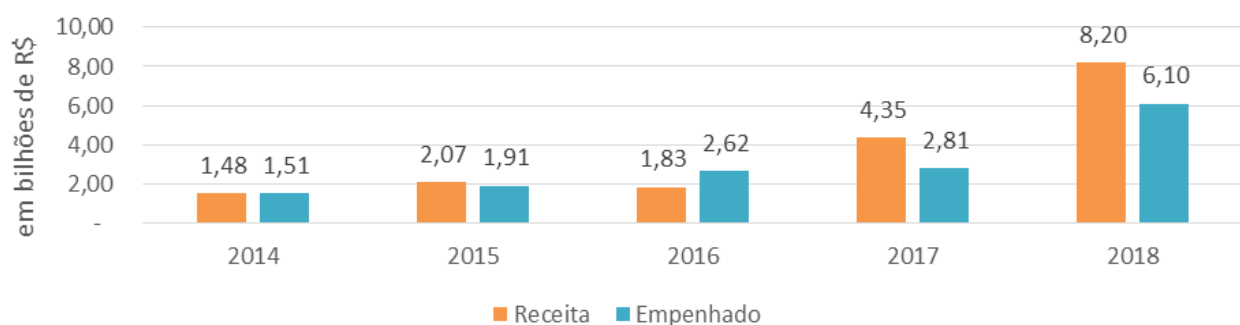


Gráfico 2 – Compensações financeiras destinadas à educação (receitas x despesas): fontes do MEC e Fundo Social

Fonte: Brasil (2019). Siga Brasil – Filtros: Fonte Recurso (42 ou 08); Unidade Orçamentária: 26101 (MEC) ou 71903 (Fundo Social).

A análise da aplicação dos recursos, no gráfico 2, apresenta os valores de receita versus as despesas empenhadas com fontes de recursos do Ministério da Educação (fonte 42) e Fundo Social (08), nos anos de 2014 a 2017 (valores nominais). Nota-se que, nos dois últimos anos, os valores empenhados foram inferiores às receitas, totalizando cerca de 3,64 bilhões (R\$ 1,54 bilhão em 2017 e R\$ 2,10 bilhões em 2018). A questão é o reflexo de contenção e cortes em consequência da EC n.º 95/2016.

7 CONTRIBUIÇÕES PARAFISCAIS - SERVIÇOS SOCIAIS AUTÔNOMOS

As entidades pertencentes aos Serviços Sociais Autônomos, ou seja, conhecidas como “Sistema S”, são entidades paraestatais, sem finalidade lucrativa, criadas por lei. Embora sejam de direito privado, trabalham em parceria com o Estado e desempenham tarefas consideradas de relevante interesse.

O Estado oficializa tais instituições, isto é, fornece-lhes a autorização legal para que arrecadem recursos de forma compulsória e deles se utilizem para a manutenção de suas atividades: são as denominadas contribuições parafiscais, as quais são tributos constitucionalmente previstos. Assim, são apresentados os dados relativos ao esforço da União no que diz respeito à parcela das contribuições parafiscais, destinadas às entidades integrantes dos Serviços Sociais Autônomos que possuem, entre suas atribuições, atividades relacionadas à educação.

Para o financiamento das atividades dos serviços sociais autônomos, criou-se um conjunto de contribuições instituídas por diferentes leis. Em geral, essas contribuições incidem sobre a folha de salários das empresas pertencentes à categoria profissional correspondente; essas contribuições são arrecadadas, em grande parte, pela Receita Federal do Brasil (RFB), que repassa os recursos às respectivas entidades.

Para efeito de consideração dos gastos em educação pelas entidades pertencentes aos Serviços Sociais Autônomos, o governo federal, em 2008, firmou protocolos de compromissos com as Confederações Nacionais da Indústria (CNI) e do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC), estabelecendo, para algumas entidades (Senai, Sesi, Senac e Sesc), o chamado Acordo de Gratuidade⁴.

Para as entidades pertencentes ao Acordo de Gratuidade (Senai, Sesi, Senac e Sesc), os valores, apresentados na tabela 5, são aqueles relativos ao percentual mínimo da Receita de Contribuição Compulsória Líquida (RCCL) de cada exercício a ser gasto com gratuidade.

Tabela 5 - Gastos com educação: entidades integrantes do Acordo de Gratuidade

(Valores nominais em R\$)

Entidade	2015	2016	2017	2018
Senai	1.906.517.096,26	1.867.413.733,26	1.863.074.158,99	1.956.234.164,62
Sesi	647.663.076,65	632.375.215,89	628.938.750,12	598.099.926,47
Senac	1.570.399.609,42	1.634.403.399,67	1.735.629.297,27	1.755.650.000,00
Sesc	703.984.554,96	737.418.507,99	* 775.707.924,52	798.447.079,43
Total	4.828.566.352,28	4.871.612.872,81	5.003.352.147,89	5.108.433.188,52

Fonte: Brasil (2019). Relatórios de Gestão das entidades; Demonstrativos de Cumprimento do Acordo de Gratuidade.

*Informação constante de Demonstração Contábil da entidade referente ao ano de 2017.

Nota (1). Em virtude da indisponibilidade dos dados relativos a 2018, utilizou-se o orçamento das entidades, aprovado pela Portaria Ministerial.

Para o Senai, Senac, Sesi e Sesc, serão considerados os valores discriminados acima, isto é, em função de seus compromissos de aplicação de gratuidade, conforme apresentado na tabela. Não foram utilizados os gastos efetivamente realizados com gratuidade em virtude da possibilidade de compensações entre os exercícios caso sejam realizados gastos maiores ou menores em relação ao mínimo estabelecido.

As entidades não integrantes do Acordo de Gratuidade são aquelas que possuem, em suas leis/decretos de criação, a função precípua de promover a aprendizagem em relação à categoria profissional a que pertencem (Sebrai, Senai, SESCOOP, Senat e Senar); seus valores atuais são contribuições para-fiscais integralmente gastos em educação. A arrecadação e os gastos com a educação dessas entidades, no período 2015-2018, tiveram uma média anual de R\$ 4.700.000.000,00.

⁴O principal objetivo desse Acordo é garantir a oferta de vagas gratuitas em aprendizagem, formação inicial e continuada e em educação profissional técnica de nível médio, a pessoas de baixa renda, por meio do comprometimento de parte da receita de contribuição compulsória dessas entidades.

São apresentados, na tabela 6, os gastos em educação das entidades pertencentes aos Serviços Sociais Autônomos integrantes e não integrantes do Acordo de Gratuidade.

Tabela 6- Gastos com educação: Entidades pertencentes aos Serviços Sociais Autônomos.

(Valores nominais em R\$)

Exercício	Recursos
2015	9.182.418.977,03
2016	9.389.802.423,38
2017	9.794.734.202,66
2018	10.216.050.274,67
Total	38.583.005.877,74

Fonte: Brasil (2019). Elaborada pela Secex Educação/TCU.

Os recursos destinados à aplicação em educação pelas entidades integrantes dos serviços sociais autônomos mostram-se bastante expressivos, atingindo mais de R\$ 10 bilhões, apenas, em 2018. No acumulado de 2015 a 2018, os recursos atingiram o montante de mais de R\$ 38 bilhões. Convém destacar que, no cálculo realizado pelo Inep (2015), quanto ao investimento público em educação, não foram considerados os gastos das entidades não pertencentes ao acordo de gratuidade, totalizando R\$ 4,3 bilhões (2015), de acordo com a metodologia aqui estabelecida. No período de 2015 a 2018, esses gastos atingiram o montante de R\$ 18,7 bilhões.

Considerando o mandamento constitucional disposto no art. 205 de que a educação é um direito de todos e um dever do estado e da família, combinado com a responsabilidade da União pela coordenação da política nacional da educação (art. 8º, § 1º, da Lei n.º 9.394/1996), fez-se pertinente mapear os esforços da União voltados para a educação, não apenas na via orçamentária, mas também no que se refere aos gastos tributários relativos à política pública financiada; esses gastos não passam pelo orçamento público.

Tentou-se conhecer a estruturação, regulamentação, valores e controles relacionados às renúncias de receitas tributárias na área da educação, possibilitando direcionar fiscalizações específicas com base nos critérios de materialidade, relevância e risco.

Qualquer política social deve ser avaliada em relação a sua eficiência, eficácia, efetividade e do seu custo benefício. Os gestores, de modo específico, e a sociedade, de modo geral, precisam saber se os recursos estão sendo bem empregados e se os problemas sociais que deram origem à política estão sendo adequadamente solucionados. No caso específico deste trabalho, seria verificar o montante de recursos aplicados na educação em prol do PNE (2014-2024) no curto espaço de tempo, ou seja, 2015 a 2018.

8 CONSIDERAÇÕES

A discussão acerca da Emenda Constitucional 95/2016, ainda que, no contexto do financiamento à educação, deve considerar o cenário fiscal brasileiro, conseqüentemente, a dívida pública.

Com a Emenda Constitucional n.º 95/2016, foram estabelecidos como piso para as despesas em MDE, não mais os 18% da receita de impostos da União de cada exercício, mas o valor de 18% previsto no art. 212 da constituição federal, em relação às receitas realizadas em 2017 e, a partir de então, atualizados pelo IPCA pelos vinte exercícios subsequentes. Isso significa que houve a desvinculação do percentual mínimo de gasto em MDE das receitas de impostos da União, passando os valores relativos mínimos a partir de 2018 a ser corrigidos pelo IPCA ou outro índice que vier a substituí-lo, tomando, como base, o valor apurado em 2017.

Uma das conseqüências da instituição desse piso é que, num cenário de diminuição da arrecadação tributária, no que diz respeito aos impostos da União, pelos próximos vinte anos, os valores reais mínimos de aplicação relativos a 2017 estarão preservados. Por outro lado, no cenário inverso, isto é, de crescimento real da receita de impostos, o compromisso mínimo de aplicação de recursos em MDE será menor que os 18%, estabelecidos no art. 212 da Constituição Federal.

Historicamente, o gasto da União em MDE tem sido bem superior ao mínimo, considerando a regra constitucional vigente antes da EC n.º 95/2016. Nos exercícios de 2013 a 2017, o gasto médio anual da União em MDE foi de, aproximadamente, 23,3% da receita de impostos, superando em mais de 5 pontos percentuais ao mínimo constitucional, correspondendo, assim, a uma média de gasto por exercício quase 30% superior ao mínimo exigido (BRASIL, 2019). Porém, no *comput* geral dos gastos com Educação, analisando os dados do PIB, a percentagem permanece na casa de 6%.

A EC n.º 95/2016, ao limitar as despesas primárias da União, não desconsiderou a importância da educação que, como área prioritária, foi objeto de importantes “exceções” ao teto de gastos, como nas hipóteses relacionadas às transferências. Ademais, na hipótese da complementação do Fundeb acima do limite mínimo, num contexto de crescimento econômico, há espaço para aumento dos gastos em educação sem necessidade de mudança na regra constitucional.

O financiamento da educação básica se dá, prioritariamente, por meio do Fundeb. Cada estado possui um fundo específico, cujo montante de recursos depende da sua capacidade de arrecadação. O Fundeb de cada estado pode

ser reforçado pela complementação da União, que deverá ser, no mínimo, de 10% do somatório dos Fundeb estaduais. Calcula-se um valor mínimo por aluno, e todo fundo estadual que tiver valor aluno/ano, inferior ao mínimo definido para aquele ano, receberá recurso de complementação da União. Essa complementação é distribuída visando garantir que os estados com menor capacidade arrecadatória por aluno alcancem o mínimo estabelecido. O Fundo de cada estado será, posteriormente, repartido entre as diversas redes de ensino estaduais e municipais. Os estados com maior capacidade econômica terão maior capacidade de investimento, sendo a diferença atenuada pela complementação.

O Fundeb atual possui caráter provisório, com término em 2020. Uma nova forma de financiamento (Fundeb Permanente) encontra-se em discussão no Congresso, e considera-se pertinente aprofundar a questão da equidade nesse contexto. Ressalta-se a importância da continuidade desse Fundo, por ser o mesmo, a principal fonte de manutenção da educação básica, principalmente nas regiões carentes por dar sustentação ao piso salarial profissional nacional.

A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere à universalização, à garantia de padrão de qualidade e à equidade, nos termos do plano nacional de educação

As metas estabelecidas por meio do Plano Nacional de Educação demandam investimentos significativamente superiores aos atuais. Embora o nível atual de gastos com educação no Brasil seja compatível com a média dos países da OCDE em termos do PIB, os defensores do aumento do gasto enfatizam o *déficit* educacional histórico do país como justificativa para o aumento do investimento como meio de se atingir níveis de universalização de atendimento e garantia do padrão de qualidade equivalentes aos dos países da OCDE. Nessa esteira, argumentam que o indicador mais adequado para se aferir o gasto público em educação é o PIB por aluno.

De acordo com estudo efetivado pela Secretaria do Tesouro Nacional, "Aspectos Fiscais da Educação no Brasil", de 2008 a 2017, as despesas da União com educação apresentaram crescimento real de 91%, enquanto o crescimento da Receita Corrente foi de 6,7% no mesmo período. Isto é, o crescimento do gasto da União com educação foi quase 14 vezes maior que o da receita corrente. Consideram-se, nesse contexto, também, os gastos com os grandes programas da educação superior, universidades e institutos federais de educação (BRASIL, 2019).

Os desafios que se impõem ao financiamento da educação, no âmbito federal, ocorreram, principalmente, a partir da instituição do Novo Regime Fiscal, com a vigência da Emenda Constitucional 95, de 15 de dezembro de 2016. Não obstante a norma constitucional derivada tenha estabelecido limitação às despesas primárias pelo período de vinte anos, assegurou piso de aplicação para os gastos públicos em educação, assim consideradas as despesas de manutenção e desenvolvimento de ensino, equivalente ao valor mínimo calculado com base nas receitas apuradas em 2017, nos termos de 212, *caput*, da Constituição Federal (aplicação anual, no mínimo, de 18% da arrecadação de impostos), corrigidas pelo IPCA para exercícios subsequentes (BRASIL, 2019).

Caso a União decida aumentar o gasto em educação, não poderá fazê-lo por meio da contratação de operações de crédito que ultrapassem as despesas de capital. Logo, no cenário fiscal brasileiro atual, o aumento de gastos por meio de endividamento, em qualquer que seja a função, não se mostra como alternativa, seja pela conjuntura econômica, seja pelas consequências legais relacionadas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988** (versão atualizada com emendas constitucionais). Brasília, [2018]. Disponível em: <https://legislação.planalto.gov.br>. Acesso em: 15 fev. 2018.

BRASIL. **Lei n.º 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Brasília, 1966. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5172.htm. Acesso em: 03 dez. 2017.

BRASIL. **Lei n.º 12.734, de 30 de novembro de 2012**. Modifica as Leis n.º 9.478, de 6 de agosto de 1997, e n.º 12.351, de 22 de dezembro de 2010, para determinar novas regras de distribuição entre os entes da Federação dos royalties e da participação especial devidos em função da exploração de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos, e para aprimorar o marco regulatório sobre a exploração desses recursos no regime de partilha. Brasília, DF, 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12734.htm. Acesso em: 17 set. 2018.

BRASIL. **Lei n.º 12.858, de 9 de setembro de 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; altera a Lei n.º 7.990, de 28 de

dezembro de 1989; e dá outras providências. Brasília, DF, 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12858.htm. Acesso em: 17 set. 2018.

BRASIL. **Lei n.º 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília, DF, 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 17 set. 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria n.º 619, de 24 de junho de 2015**. Institui a Instância Permanente de Negociação Federativa no Ministério da Educação. Brasília, DF, 2015. Disponível em: http://pne.mec.gov.br/images/pdf/Noticias/portaria_619_2015_instancia_permanente.pdf. Acesso em: 17 ago. 2018.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Emenda Constitucional n.º 95, de 9 de setembro de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para prorrogar a desvinculação de receitas da União e estabelecer a desvinculação de receitas dos Estados, Distrito Federal e Municípios. Brasília, DF, 2016. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/2016/emenda-constitucional-93-8-setembro-2016-783591-publicacaooriginal-151044-pl.html>. Acesso em: 20 ago. 2018.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação – 2018**. Brasília, DF: INEP, 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n.º 1.174/2019 - TCU - Plenário, 17/07/2019**. Processo n.º TC 027.502/2018-0. 11. acompanhamento do PNE, em especial no que diz respeito à meta 20 (item 9.5 do Acórdão 528/2015), 2019. Disponível em:

<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/filedownload.jsp?fileid...>

CASTRO. Jorge Abrahão de. Financiamento da Educação no Brasil. **Em Aberto**, Brasília, v. 18, n. 74, p.11-32, 2001. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me000714.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2018.

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

DAVIES, Nicholas. O salário-educação: fragilidades e incoerências. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, DF, v. 223, n. 89, p.445-454, 2008. Disponível em: <http://rbep.inep.gov.br/index.php/rbep/article/view/685/663>. Acesso em: 30 jul. 2018.

FARENZENA, Nalú. Nas pegadas do salário-educação: um olhar sobre sua repartição entre esferas de governo. **Textura: Revista de Educação e Letras**, Canoas, v. 19, n. 40, p.139-157, 19 abr. 2017. Disponível em: <http://www.periodicos.ulbra.br/index.php/txra/article/view/3019>. Acesso em: 30 jul. 2018.

LIMA, Amilka Dayane Dias Melo. **Relações federativas e o regime de colaboração**: desafios no financiamento da educação pública municipal de Parnamirim-RN (2009-2016). Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Centro de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2019.

PINTO, José Marcelino de Rezende. O financiamento da educação no governo Lula. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**: RBP AE, Goiânia, v. 25, n. 2, maio/ago. 2009. Disponível em: <http://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/19500/11324>. Acesso em: 30 jul. 2018.

SUPERÁVIT primário. **Senado Notícias**, 2015. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/superavit>. Acesso em: 10 dez. 2018.

Recebido em: 10 setembro de 2019.

Aprovado em: 12 dezembro de 2019.

AJUDA À EDUCAÇÃO E AO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: QUANTO, PARA QUEM E PARA QUÊ? O QUE TEM A EDUCAÇÃO COMPARATIVA A DIZER?¹

Keith Lewin²

¹Tradução: Nigel Brooke (PPGP/UFJF).

²Universidade de Sussex. Professor Emérito de Desenvolvimento Internacional e Educação. Fellow da Academia de Ciências Sociais do Reino Unido. Presidente do Conselho de Administração: U. K. Fórum de Educação e Formação Internacional. Professor Honorário Universidades de Pequim e de Hangzhou.

RESUMO: Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável compelem todos os países a tornar realidade os direitos à educação de todas as crianças. A maioria das pessoas fora da escola, e dentro da escola, mas sem aprender, estão em Países de Baixa Renda. Os países pobres alocam 3%-4% do PIB à educação. 6% é necessário para financiar a escola primária e secundária universal. A assistência financeira pode ajudar. No entanto, a ajuda à educação nos países pobres está estagnada desde 2010 em USD 12 bilhões por ano. A ajuda pode acelerar o desenvolvimento auto-sustentável através do investimento em capital humano e na promoção de bens públicos. Ao longo das últimas três décadas, o investimento nacional tem ajudado alguns países a transformar seus sistemas educacionais. Em outros países, o progresso tem sido decepcionante. O desafio para os doadores antigos e novos para a educação é como deve ser prestada a ajuda futura para promover o desenvolvimento sustentável e como pode ajudar a educação comparativa?

Palavras-Chave: Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Ajuda Internacional à Educação. Parceria Global para a Educação. Financiamento. Gênero.

ABSTRACT: The Sustainable Development Goals commit all countries to make rights to education realities for all children. Most of those out of school, and in school but not learning, are in Low Income Countries. Poor countries allocate 3%-4% of GDP to education. 6% is needed to finance universal primary and secondary school. Aid can help. However, aid to education in poor countries has stagnated since 2010 at USD 12 Billion annually. Aid can accelerate development that is self-sustaining through investment in human capitals and the promotion of public goods. Over the last three decades national investment has helped some countries transform their education systems. In other countries progress has been disappointing. The challenge for old and new donors to education is how should future aid be provided to promote sustainable development aid and how can Comparative Education help?

Keywords: Sustainable Development Goals. International Aid to Education. Global Partnership for Education. Education Finance. Gender.

1 INTRODUÇÃO

Mais de 250 milhões crianças não conseguem completar nove anos de educação com sucesso. Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável compelem todos os países a tornar realidade os direitos à educação de todas as crianças em idade escolar. A maioria das pessoas fora da escola, e dentro da escola, mas sem aprender, estão em países de Renda Baixa e de Renda Média Baixa. Apesar da evidência de necessidades não satisfeitas para financiar e entregar serviços educacionais globalmente, a ajuda para a educação em países pobres tem estagnado desde 2010 em cerca de USD 12 bilhões anualmente. Embora novos doadores tenham comprometido fundos adicionais, isso apenas compensou o apetite diminuído entre os doadores convencionais para alocar fundos para a educação.

Um dos principais propósitos da ajuda é acelerar o desenvolvimento auto-sustentável. Teoricamente, o investimento em educação pode aumentar a formação de capital humano e a ajuda pode compensar as falhas do mercado que podem resultar em subinvestimento em educação com consequências negativas para o crescimento econômico e a equidade social (UNICEF, 2015). Conjuntos de dados em larga escala e ao longo do tempo estão agora disponíveis e permitem a análise de tendências em ajuda e as associações de indicadores de desenvolvimento com níveis de assistência externa. Os padrões de alocação de ajuda podem ser vinculados a indicadores de pobreza, matrícula deficiente, fragilidade e crescimento econômico.

Ao longo das últimas três décadas, o investimento nacional tem feito parceria com a assistência externa para ajudar alguns países a transformar seus sistemas educacionais. Em outros países, o progresso tem sido decepcionante, levantando a questão de saber se mais ajuda do mesmo tipo fará a diferença no futuro. O desafio dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, e para os novos doadores para a educação para o desenvolvimento, é decidir como o investimento futuro na educação em países de baixa e baixa renda média deve ser perfilado.

O objetivo deste artigo é responder a três perguntas.

- Em primeiro lugar, como é que a ajuda internacional à educação se desenvolve e quais são os padrões de alocação?
- Segundo, quanto financiamento adicional é necessário para atingir as metas de desenvolvimento educacional estabelecidas pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável?
- Em terceiro lugar, quais são as formas mais eficazes de ajuda à educação que acelerarão o desenvolvimento sem criar uma dependência nacional no apoio externo?

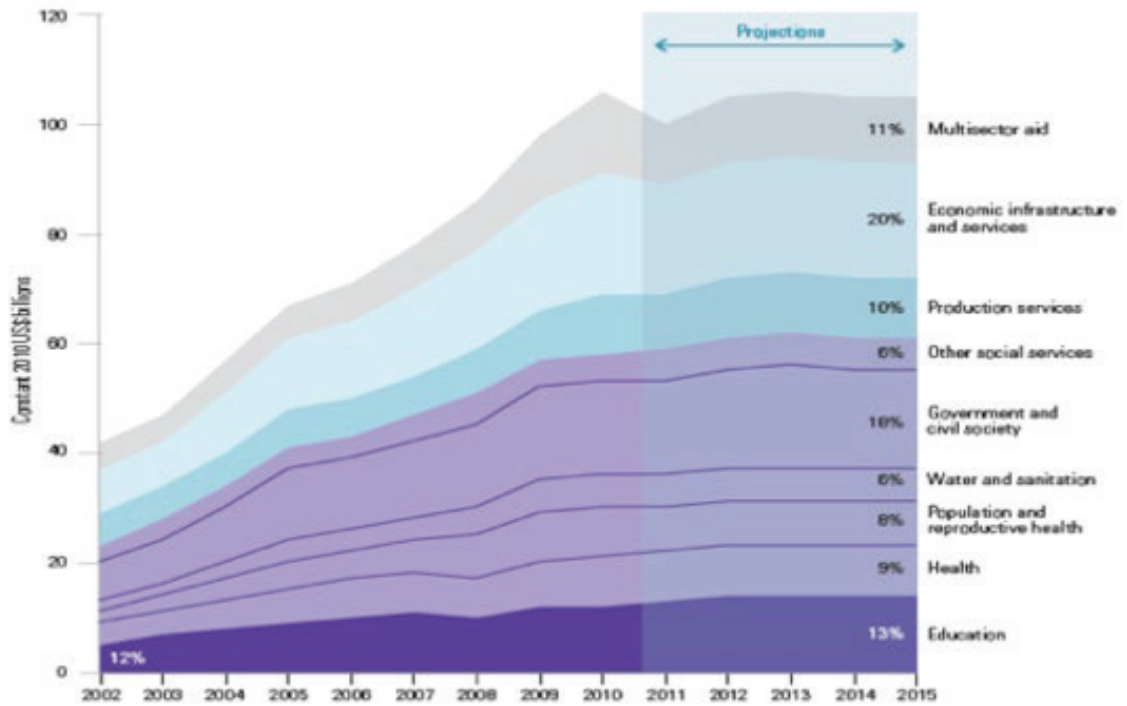
A educação comparativa pode fornecer ilustrações dos casos em que a ajuda foi transformadora e os casos em que teve pouco impacto. Ela pode explorar e explicar os 3-Ds do desenvolvimento - Diferenças, Distribuições e Desejos. As Diferenças surgem quando os países se desenvolvem em diferentes taxas e em direções diferentes. Descrever as diferenças e vinculá-los ao investimento educacional pode iluminar a causa e o efeito. Distribuição desigual - de oportunidades educacionais, participação e resultados - é característico do desenvolvimento. Quando a desigualdade aumenta em vez de diminuir, a equidade vai se deteriorar com consequências para a eficiência e eficácia. Entender a mudança de padrões de desigualdade é essencial para julgar como a ajuda pode afetar a equidade (WIDE, 2017). Por fim, os Desejos determinam se as Diferenças e Distribuições são consideradas justas e apropriadas, ou injustas e problemáticas. A coesão social depende da legitimidade dada aos padrões de diferença e distribuição dos resultados desejados. A educação comparativa pode esclarecer a forma como cada uma destas dimensões é gerida e pode sugerir onde a ajuda pode ser mais eficaz.

2 AJUDA INTERNACIONAL À EDUCAÇÃO

A ajuda à educação dos Estados membros do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (DAC, 2017) aumentou desde 2000 para chegar a aproximadamente US \$ 16 bilhões por ano em 2010. Desde então, os fluxos de ajuda estagnaram e podem ter diminuído um pouco. Outros setores receberam uma proporção crescente de ajuda internacional. Notavelmente, a saúde cresceu rapidamente para responder por quase 10% da ajuda total. O apoio para melhorar a governança também cresceu rapidamente e é o segundo maior componente (GMR, 2015). O investimento em infraestrutura continua sendo o maior desembolso individual com cerca de 20% do total.

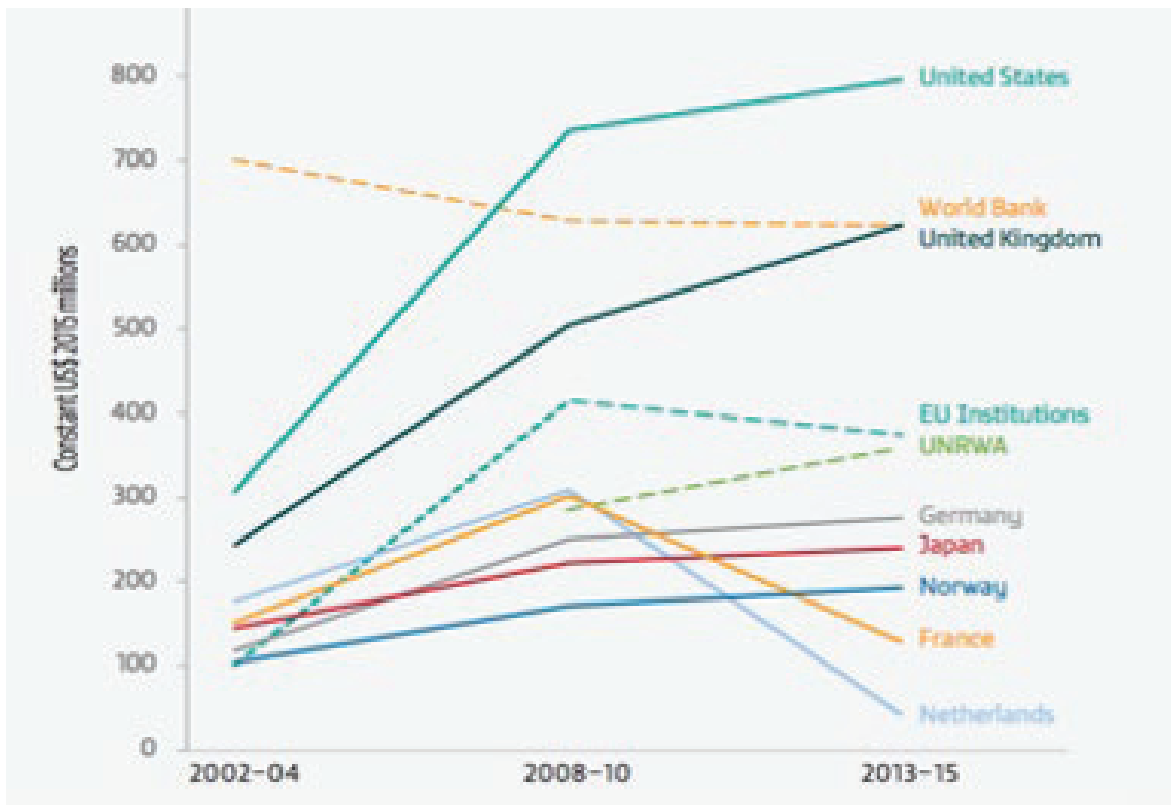
A maior parte da ajuda à educação é fornecida pelos EUA, o Banco Mundial e o Reino Unido, cada um contribuindo entre US \$ 600 e US \$ 800 milhões. As instituições da UE e a UNRWA são também grandes doadores, com cerca de 400 milhões de dólares. O Banco Mundial, as instituições da UE, a França e os Países Baixos registraram as maiores quedas nos compromissos de ajuda à educação (GEMR, 2017). Acontecimentos recentes (IFCE, 2016) sugerem que haverá esforços para reverter o declínio da ajuda à educação.

Figura 1 - Projeções mostram o achatamento dos níveis de ajuda



Fonte: GEMR (2017).

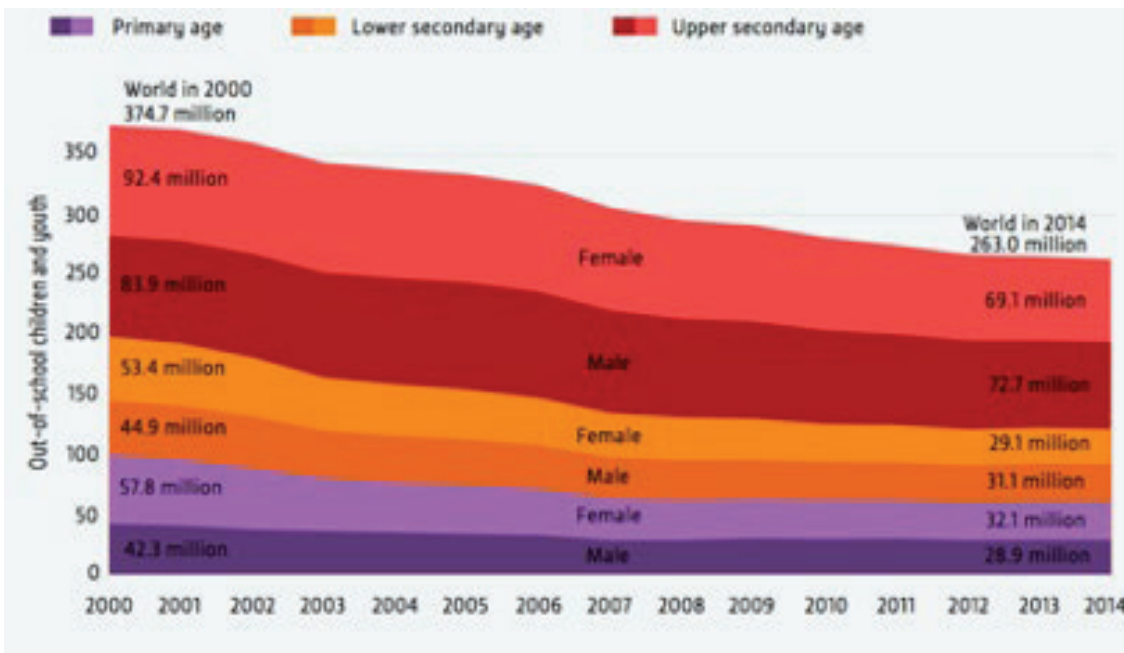
Figura 2 - Maiores doadores bilaterais e multilaterais por nível de ajuda total para a educação básica (2002-2004, 2008-2010, 2013-2015)



Fonte: GEMR (2017).

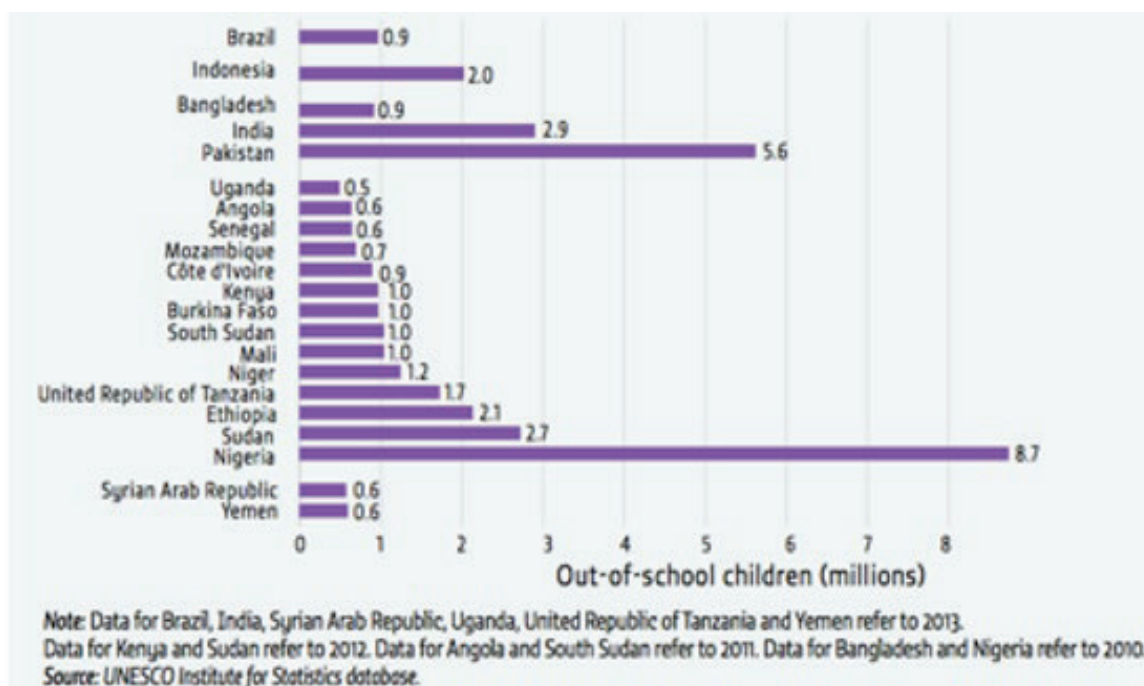
Ao mesmo tempo em que a ajuda estagnou e, em alguns casos, diminuiu, o número de crianças fora da escola também parou de declinar após uma década de progresso até 2010 (UIS, 2017). Mais de 370 milhões de crianças e jovens adultos não estavam na escola em 2000. Em 2014, este número caiu para cerca de 260 milhões. Os maiores números dos que não frequentavam a escola eram de idade escolar. Mais homens estavam fora da escola em todos os níveis, exceto na escola primária. A maioria dessas crianças estava na África Subsaariana e no sul da Ásia. A Nigéria e o Paquistão têm mais crianças fora da escola do que outros países.

Figura 3 - Número global de crianças e jovens fora da escola, 2000-2014



Fonte: Base de dados, UNESCO Instituto de Estatística.

Figura 4 - Crianças de idade escolar fora da escola primária, países selecionados, 2014 ou ano mais recente

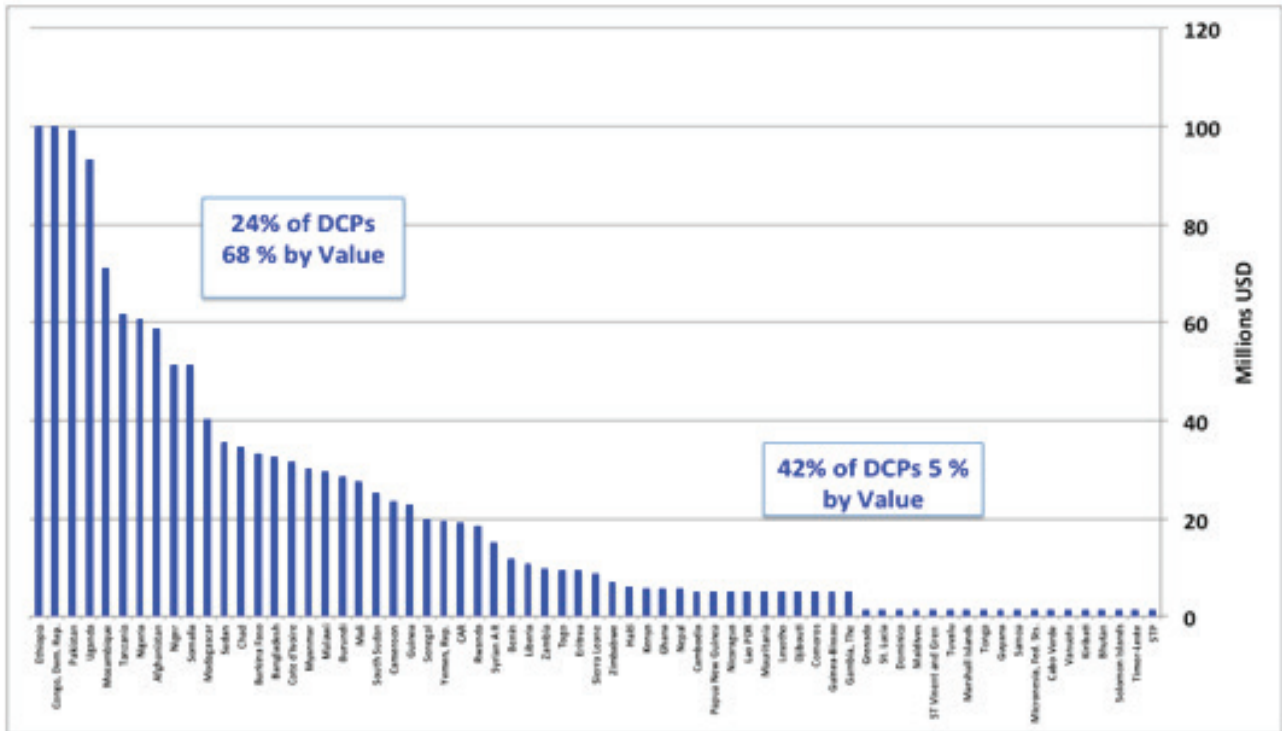


Fonte: GEMR (2017).

A ajuda à educação dos países do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento está concentrada nos países mais pobres. Países de Renda Baixa (PRB - PIB/capita abaixo de USD 1045) e Países de Renda Média Baixa (PRMB - PIB/capita abaixo de USD 4025) recebem a maior parte do auxílio subsidiado concedido à educação, maiormente em forma de doação, sem nenhum reembolso. O padrão de distribuição de ajuda pela Parceria Global para a Educação (PGE), a maior fonte de ajuda à educação básica, é mostrado abaixo.

Cerca de 24% dos países que recebem esta ajuda representam 68% do valor de toda a ajuda. Alguns países grandes como a Etiópia, o Paquistão e a República Democrática do Congo são os principais beneficiários. Por outro lado, 42% dos beneficiários da ajuda recebem menos de 5% de toda a ajuda. A maioria desses países é pequena ou mais rica, ou ambos, e incluem muitos pequenos Estados insulares.

Figura 5 - Ajuda recebida pelos países do PGE



Fonte: PGE (2017).

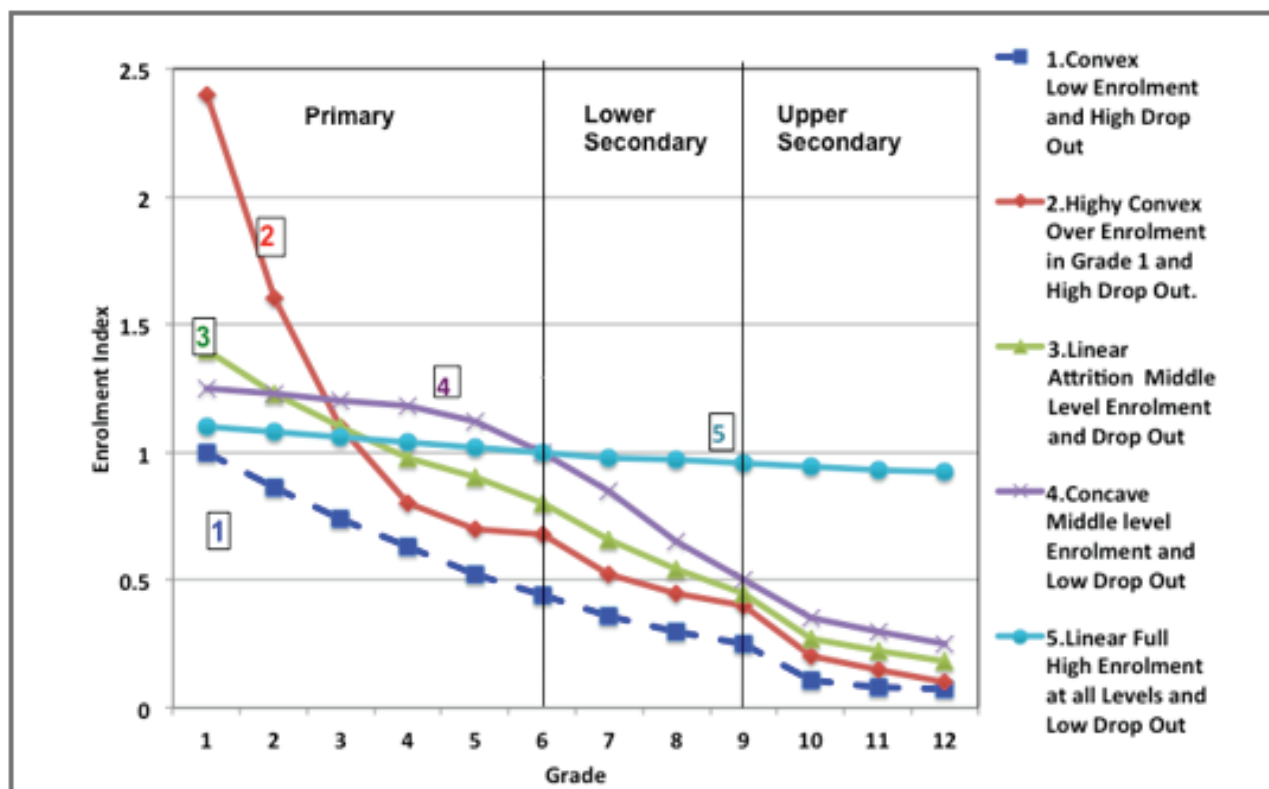
Os beneficiários da ajuda educacional variam muito em quanto recebem e quanto recebem per capita. Fluxos não são estáveis ao longo do tempo e há volatilidade considerável.

3 PADRÕES DE PARTICIPAÇÃO EM PAÍSES QUE RECEBEM AJUDA

O padrão de matrículas por ano é um indicador do nível de desenvolvimento do sistema e chama a atenção para o número de crianças que completam diferentes níveis de educação. Ele também mostra onde há crianças acima da idade em anos mais baixas e onde há gargalos no fluxo de alunos que levam a evasão.

Desde a década de 1990, o número de matrículas nos PRB e nos PRMB se desenvolveu em cinco tipos característicos (LEWIN, 2008). Os dados sobre as matrículas de mais de 60 países de renda baixa e média baixa foram mapeados para mostrar padrões de matrícula de 1º a 12º ano (LEWIN, 2017). O método usa um índice que compara as matrículas em cada ano com a população do grupo etário relevante. Os cinco padrões são (1) convexo, (2) altamente convexo, (3) atrito linear, (4) côncavo e (5) linear completo. Os países que se enquadram em cada padrão estão listados no Anexo 1.

Figura 6 - Tipo de matrícula por ano em países PRB e PRMB



Fonte: Derivado de Lewin (2008, 2015).

Tabela1 - PRB e PRMB classificados por tipo de matrícula.

Padrão	PRB	PRMB	Comentário
Convexo. Matrícula Baixa Evasão Alta	Burkina Faso, Eritreia, Gâmbia, Guiné, Haiti, Libéria, Mali, Níger, Sudão do Sul, Serra Leoa	Curva Costa do Marfim, Mauritânia, Paquistão, Senegal	Baixa taxa de admissão e matrícula no nível 1, com probabilidade de incluir crianças acima da idade; taxas baixas de conclusão de primária e muito baixas para secundária; progressão fortemente associada à riqueza familiar
Altamente Convexo: Matrícula excessiva em 1º ano e Evasão alta	Benin, Burundi, Chade, CAR, Comores, Congo, RDC, Etiópia, Madagascar, Malawi, Moçambique, Ruanda, Timor Leste, Togo, Uganda,	Camarões	Admissão e matrícula no primeiro ano muito alto com o dobro do número de crianças em anos mais baixas do que na faixa etária; alta evasão com menos de 75% de conclusão primária; menos de 50% completando o secundário ginasial; progressão fortemente associada à riqueza familiar
3. Atrito Linear: Níveis Médios de Matrícula e Abandono	Afeganistão, Bangladesh, Camboja, República Democrática Popular do Laos, Mianmar, Nepal,	República Democrática Popular do Laos, Iêmen, Nigéria	Acesso e matrícula no primeiro grau até 40% a mais do que na faixa etária; a maioria, mas não todos completam a primária, mas menos de 50%, atinge o final do secundário ginasial; crianças de famílias mais ricas sobrevivem por mais tempo
4. Côncavo: Matrículas medianas e evasão baixa	Tanzânia	Butão, Gana, Quênia, Honduras, Lesoto, Nicarágua, STP, Tanzânia, Vietnã, Zâmbia, Zimbábue	Taxas de admissão e matrícula no 1º ano até 10% mais do que no grupo etário; baixa evasão ao longo do primário com altas taxas de conclusão; o abandono acelera através do secundário ginasial ao colegial; crianças de famílias mais ricas sobrevivem por mais tempo
5. Linear Completo: Admissão alta e baixo abandono	Tadjiquistão	Albânia, Geórgia, Quirguistão, Moldávia, Mongólia, Uzbequistão.	Admissão e matrícula total nos anos primários, até a 9ª série, com pouca evasão.

Fonte: Derivado de Lewin (2008;2015).

- Os países do Tipo 1 têm curvas de admissão convexas até a 12ª série. Os níveis de admissão na 1ª série são semelhantes ao número de crianças na faixa etária de entrada. O índice de participação (número inscrito / número na faixa etária para a série) é próximo de 1 para a 1ª série. O ponto de inflexão, onde há tantas crianças na faixa etária do que as matriculadas na escola, é na 1ª série ou na 2ª série. O abandono começa na 1ª série e resulta em menos de 50% completando a 6ª série. As taxas de conclusão podem ser inferiores a 40% no primário, e são inferiores a 20% no secundário ginasial. O desenvolvimento no nível secundário é fortemente restringido pela saída baixa do primário.
- Os países do Tipo 2 têm curvas de matrícula muito convexas, com altas taxas de admissão excedente nos primeiros anos do primário. Os pontos de queda são tipicamente em torno da 3ª série. A matrícula na 1ª série pode exceder 200% do número de crianças na faixa etária. A alta evasão significa que menos de 70% da faixa etária completa a 6ª série e menos de 50% alcança a 9ª série. O excesso de matrícula é proveniente de muitas crianças que entram com idade acima da idade e de altas taxas de repetência. Em alguns países esse padrão persistiu por mais de duas décadas. A implicação é que um equilíbrio com baixo número de matrículas, baixa evasão e baixa conclusão (Tipo 1) foi substituído por outro com admissão muito alto, altas matrículas e uma taxa mais alta de desistência, levando a baixas taxas de conclusão.
- Os países do Tipo 3 têm matrículas que declinam linearmente com o aumento do nível, e o ponto de inflexão está em torno da 4ª série. Inclui países onde a taxa de admissão para a 1ª série é alta, mas é menor que 50% do que o número de crianças de seis anos. Não mais do que 75% das crianças de uma faixa etária atingem o final da escola primária. Pode haver sérios problemas com crianças acima da idade e repetição, e com abandono persistente de tal forma que menos de 50% concluem o secundário ginasial. As taxas de conclusão primária restringem a expansão do ensino secundário.
- Os países do Tipo 4 têm matrículas côncavas e incluem países que estão perto de atingir a conclusão universal da 6ª série, mas têm menos de 50% concluindo a 9ª série. Os pontos de queda acontecem em torno da 6ª série ou mais. É mais provável que esses países tenham a admissão regularizada na 1ª série, de modo todas as crianças estejam a um ano da série apropriada para sua idade. A maioria daqueles que começam o primário terminam na idade certa. O maior atrito ocorre no secundário ginasial e menos da metade de todas as crianças conseguem entrar no secundário colegial.
- Os países do Tipo 5 têm matrícula total com números semelhantes de crianças matriculadas em cada série, como há na coorte etária relevante. As curvas de matrícula são lineares e acompanham o crescimento populacional de coortes de crianças em idade única. Não há nenhum ponto de inflexão. Esses sistemas alcançaram a matrícula universal até o final do secundário ginasial.

Todos os sistemas provavelmente terão problemas de qualidade, desempenho e equidade que não são evidentes pelos dados de fluxo de matrícula. Os PRB estão concentrados nos Tipos 1, 2 e 3. Os PRMB são predominantemente sistemas Tipo 4 e Tipo 5. A análise de séries temporais sugere que muitos PRMB de Tipo 1 se graduarão para se tornar Tipo 2 ou Tipo 3 na próxima

década. Também é provável que os PRB Tipo 1 se tornem sistemas de Tipo 2 e do Tipo 2 se torne de Tipo 3. Sempre que houver uma queda significativa, haverá desigualdades de desempenho. É provável que grandes desigualdades permaneçam em todos, exceto nos países do Tipo 5. Os correlatos mais significativos da exclusão nos PRB e PRMB são a renda do domicílio familiar, seguida pela localização e, depois, por sexo (LEWIN, 2017).

4 PADRÕES DE PARTICIPAÇÃO E GÊNERO

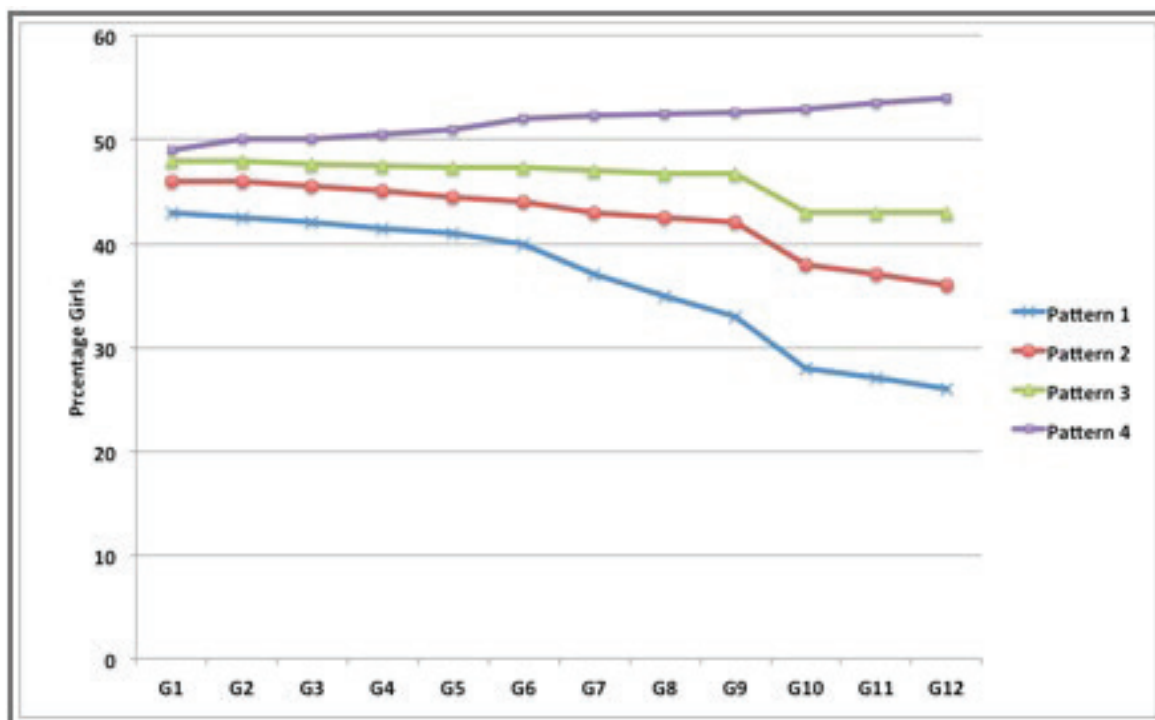
Houve uma melhora consistente no equilíbrio das matrículas entre meninas e meninos entre 1980 e 1997, apesar desse período incluir uma queda nas taxas de matrícula como resultado de recessão generalizada (COLCLOUGH; AL-SAMARRA; ROSE; TEMBON, 2003). Os padrões detalhados são complexos. No geral, em 1990, o Índice de Paridade de Gênero para todos os países em desenvolvimento para matrícula no ensino primário foi de 0,86 e para a África Subsaariana 0,79. Em 2015 o valor foi de 0,99 e para a África Subsaariana 0,94. No secundário, o Índice de Paridade de Gênero atingiu 0,96 globalmente e 0,88 na África Subsaariana. Em todas as regiões, as meninas superaram os meninos no nível terciário, exceto no sul da Ásia e África Subsaariana.

Uma questão fundamental é que a exclusão dos meninos se tornou muito mais visível, especialmente entre os grupos etários mais velhos em níveis educacionais mais altos (GEMR, 2018b). Poucos teriam previsto que, até 2015, as matrículas das garotas superariam os garotos por mais de 130 a 100 no ensino superior na Europa, na América do Norte e do Sul e no Caribe, sugerindo que os garotos sofrem com novos tipos de exclusão social. Na maioria dos PRB e PRMB, são os pobres que parecem discriminar mais as meninas do que os ricos em termos de matrícula na escola.

Padrões de matrícula de meninas e meninos também podem ser sintetizados a partir de 60 PRB e PRMB em um único gráfico para avaliar a participação por série. Um índice de paridade indica o percentual de meninas matriculadas por série. Os resultados ilustram a necessidade de diferentes estratégias para acelerar o progresso em direção a matrículas equitativas de gênero em cada nível.

Existem quatro padrões diferentes de exclusão por gênero nos PRB e PRMB. Estes podem ser descritos como (1) forte exclusão de meninas em todas as séries; (2), fraca exclusão de meninas na primária e forte exclusão no ensino secundário; (3) quase equidade na primária e exclusão fraca de meninas no ensino secundário; e (4) equidade de gênero ou matrícula de mais meninas do que meninos na maioria das séries.

Figura 7 - Países PRB e PRMB por Percentual de Meninas Matriculadas por Série.



Fonte: Derivado de Lewin (2008,2015).

Tabela 2 - Países PRB e PRMB classificados por padrão de participação por gênero.

Padrão	PRB	PRMB	Comentário
Padrão 1 Desigualdade alta	Afeganistão, CAR, Chade		40% a 45% de meninas na 1ª série caindo para menos de 35% no 9º ano
Padrão 2 Desigualdade Média	Benim, RDC, Eritreia, Guiné, Mali, Níger, Togo,	Costa do Marfim, Paquistão, Iémen	45-47% de meninas na 1ª série caindo para menos de 45% no 6º ano e abaixo de 40% no 9º ano
Padrão 3 Baixa Desigualdade	Burkina Faso, Burundi, Congo, Guiné-Bissau, Etiópia, Libéria, Moçambique, Serra Leoa, Tanzânia	República dos Camarões, República Democrática Popular do Laos, Nigéria	47% a 50% das meninas na 1ª série com pelo menos 45% até a 6ª série. cerca de 45%
Padrão 4 Matricula igual	Bangladesh, Butão, Camboja, Gâmbia, Mianmar, Madagascar, Malawi, Nepal, Ruanda, Timor Leste, Uganda, Vietnã	Gana, Guiana, Honduras, Quênia, Lesoto, Nicarágua, Senegal, Vietnã, Zâmbia	Média de 49% de meninas na 1ª série e 50% na 6ª e 9ª; mais meninas que meninos em países de alta taxa de matrícula; meninas aumentam com o nível de escolaridade.

Fonte: Derivado de Lewin (2008, 2015).

- Os PPD (Países Parceiros em Desenvolvimento, membros da Parceria Global para a Educação) com Padrão 1 têm matrícula diferencial por gênero em todos os níveis do seus sistemas de ensino. Eles também são propensos a ter baixo nível de participação para meninos e meninas. Deve ser uma prioridade investir em intervenções que aumentem a participação de meninas e meninos a níveis muito mais altos.

- Países com Padrão 2 têm menos de 45% de meninas matriculadas no ensino primário e uma questão importante é se este tipo de exclusão é concentrado entre subpopulações específicas, p.ex. os domicílios mais pobres, grupos sociais específicos e áreas geográficas.
- Os países do Padrão 3 têm matrículas iguais de meninas e meninos até o final do primário se a equidade é definida como 40% +/- 2%. O problema nesses PPD é que a participação das garotas no nível secundário cai. Os motivos mais comuns são a defasagem idade-série, o casamento precoce, o baixo desempenho escolar, os baixos retornos para o investimento da família e os preconceitos sociais contra a educação das meninas. A importância de cada fator é específico de cada país.
- O padrão 4 existe onde há matrícula plena. Há uma tendência de as meninas se matricularem em número maior em alguns países de matrícula mais alta. Nos PPD do Padrão 4 não há diferenças de gênero fortes e sistemáticas em um nível nacional agregado. Isso pode ou não esconder as diferenças dentro de determinados grupos e regiões que são específicos do país.

A análise dos conjuntos de dados indica que nos PRB e PRMB os padrões de matrícula desigual por gênero tendem a diminuir à medida que as taxas de matrícula aumentam e os padrões 3 e 4 se tornam os mais comuns. Diferenças de gênero nas matrículas são maiores nas escolas secundárias do que nas primárias. Onde as taxas de matrícula no ensino médio são superiores a 50%, as meninas tendem a se matricular mais que os meninos. Na maioria dos países Subsaarianos, as meninas tendem a se matricular mais jovens e saem da escola mais cedo do que os meninos que se repetem com mais frequência e permanecem até idades maiores. Os dados da sequência de tempo mostram que a maioria dos PRB e PRMB fez progressos substanciais em direção à equidade de gênero e 75% dos PRB e PRMB são agora de Tipo 3 ou Tipo 4. Chama a atenção o fato de os dados sobre as desigualdades de riqueza mostrarem que as diferenças nas taxas de matrícula estão muito mais fortemente associadas à renda familiar do que ao gênero (WIDE, 2017).

No Padrão 1, 80% das meninas e meninos têm condição semelhante de matrícula, mas apenas 5% dos países estão no Tipo 1. No Padrão 2, 90% das meninas e meninos têm as mesmas taxas de participação. O problema de uma matrícula mais equitativa está concentrado nos 10% de crianças que têm condição de matrícula diferente, sugerindo que intervenções bem direcionadas têm muito mais probabilidade de ter um impacto sobre as diferenças. Nos Padrões 3 e 4, a grande maioria das meninas e meninos tem a mesma condição de matrícula. Isso não significa que a igualdade de gênero seja alcançada. Criticamente, outros indicadores além das taxas de matrícula e conclusão são necessários para identificar, monitorar e reduzir formas de preferência por gênero e exclusões diferenciais de meninas ou meninos.

5 AJUDA A PAÍSES EM TRANSIÇÃO

O desenvolvimento está acontecendo em muitos países de baixa renda. O limite atual do Banco Mundial para classificação de Países de Baixa Renda é de US \$ 1.045 e para os de Baixa Renda Média de US \$ 4125. Pouco mais de 50% dos 64 países que recebem ajuda concessionária se enquadram no grupo PRB¹.

Tabela 3. PRB e PRMB e PIB/Capita

PRB			PRMB		
PIB/Capita			PIB/Capita		
1	Burundi	260	32	Senegal	1050
2	Malawi	270	33	Mauritânia	1060
3	República Centro-Africana	320	34	Quênia	1160
4	Níger	400	35	Quirguizistão	1210
5	Libéria	410	36	Camarões	1290
6	República Democrática do Congo	430	37	lêmen	1330
7	Madagascar	440	38	Paquistão	1360
8	Guiné	460	39	Costa do Marfim	1450
9	Etiópia	470	40	Laos PDR	1450
10	Eritreia	490	41	São Tomé e Príncipe	1470
11	Gâmbia	500	42	Lesoto	1500
12	Togo	530	43	Sudão	1550
13	Guiné-Bissau	590	44	Vietname	1740
14	Uganda	600	45	Gana	1770
15	Moçambique	610	46	Nicarágua	1790
16	Ruanda	630	47	Zâmbia	1810
17	Serra Leoa	660	48	Uzbequistão	1880
18	Mali	670	49	Papua Nova-Guiné	2020
19	Afeganistão	690	50	Honduras	2180
20	Nepal	730	51	Butão	2330
21	Burquina Faso	750	52	República da Moldávia	2470
22	Benim	790	53	Congo	2590
23	Haiti	810	54	Nigéria	2710
24	Comores	840	55	EF Micronésia	3280
25	RU Tanzânia	860	56	Geórgia	3560
26	Zimbábue	860	57	Guiana	3750
27	Camboja	950	58	Mongólia	3770
28	Sudão do Sul	950	59	Ilhas Marshall	4310
29	Tajiquistão	990	60	Albânia	4510
30	Bangladesh	1010			
31	Chade	1030			

Fonte: World Development Indicators (2016).

¹ PIB per capita, PNB per capita e RNB per capita têm significados diferentes e precisam ser interpretados à luz de uma compreensão da sua medição.

O crescimento econômico vai mover alguns PRB para a categoria de renda média baixa (PRMB) e alguns para a categoria de renda média superior (PRMS). Essas transições podem tornar alguns Países Parceiros em Desenvolvimento (PPD) inelegíveis para auxílio. Espera-se que o crescimento do PIB entre os PPD atinja uma média de quase 5% a.a. com base nas mais recentes projeções de cinco anos do FMI (2014-2018). A dispersão é grande, de menos de 2% a.a. para mais de 8%. Com crescimento de 4%, o PIB aumentará em 50% em dez anos. Em 7% vai dobrar em dez anos.

O PIB per capita crescerá mais lentamente, dependendo da taxa de crescimento populacional e se a transição demográfica ocorrer. O anexo 1 mostra que a transição demográfica para o baixo crescimento ocorreu na China, está em curso na Índia, mas ainda não aconteceu na África. As taxas de crescimento populacional nos PPD atingem em média cerca de 2,1% para a população como um todo. O grupo etário de 1-4 anos de idade está crescendo muito mais lentamente, a cerca de 1,3% em média. Há grandes variações entre os PPD, de menos de 1% a bem mais de 3% a.a. Dentro dos países, é evidente que em cerca de metade dos casos a população em idade escolar está crescendo em menos de 50% da taxa da população como um todo. As razões diferem para PPD diferentes e incluem o aumento na longevidade, a fertilidade em declínio, e a migração diferencial. Isto significa menos crianças por adulto na idade de trabalho e deve facilitar o financiamento da participação universal.

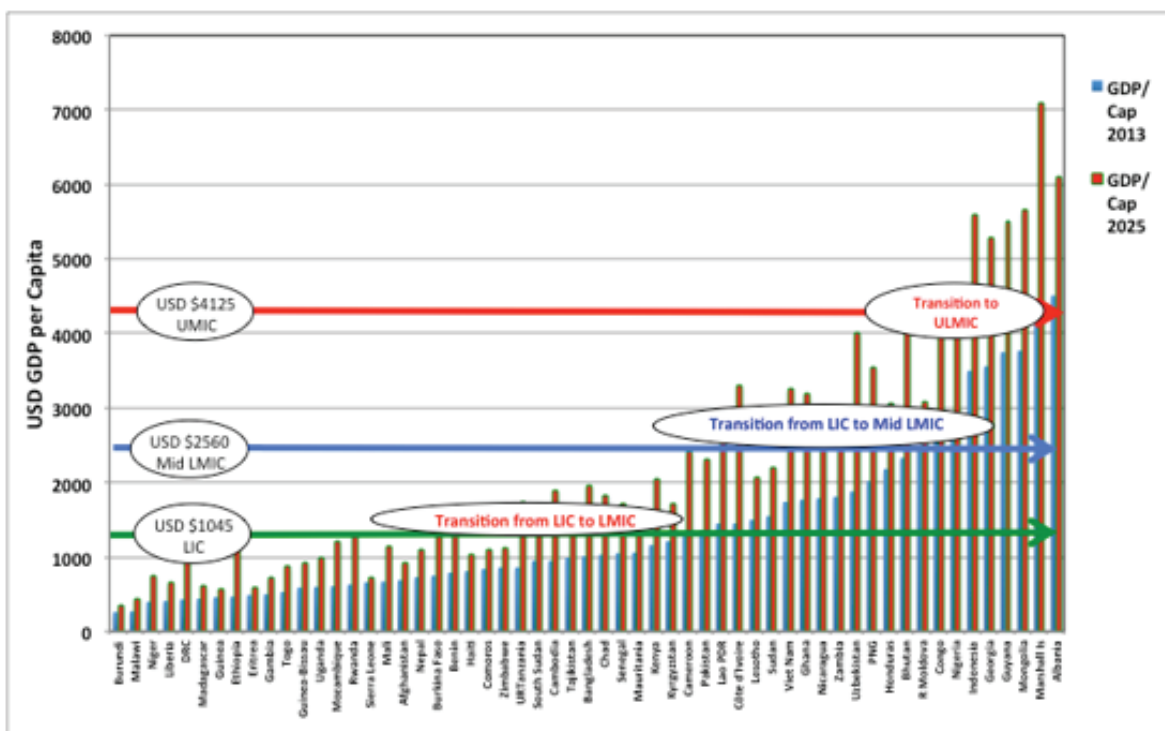
Seis PPD têm populações de crianças em idade escolar em declínio – Moldávia, Geórgia, Vietnã, Micronésia, Nepal e Afeganistão. Alguns outros PPD têm taxas de crescimento muito elevadas acima de 3% por ano, por exemplo, Quirguistão, Costa de Marfim e Tajiquistão, Tanzânia, Eritreia, Mali, Burundi, Gâmbia, Zâmbia, Sudão do Sul, Uganda e Níger. Nestes, a Renda Nacional Bruta (RNB) per capita será reduzida por elevadas taxas de crescimento populacional. Inversamente, o crescimento para sair do status PRB será facilitado se a transição demográfica começar a acontecer. Uma vez que a fertilidade está relacionada ao desempenho educacional, o apoio para os países do Parceria Global para a Educação (PGE) que aumenta a participação, especialmente das meninas, pode aumentar a taxa em que o RNB per capita aumenta até os limites de elegibilidade.

A consequência do crescimento na economia e na população será de alterar o status de alguns PPD em relação à elegibilidade relacionada com o rendimento nacional bruto (RNB) para as subvenções de execução, pressupondo que os critérios permaneçam constantes (GPE, 2017).

As transições prováveis podem ser previstas tomando as taxas de crescimento reais e projetadas para a economia e a população para o período de cinco anos de 2013-2018 como antecipados pelo Banco Mundial e pelas estimativas da população das Nações Unidas, e sobrepondo estes ao PNB atual por capita para a próxima década. Presume-se que os limites para a definição de PRMB e PRMS não mudam em termos reais e, portanto, que serão ajustados apropriadamente se medidos em preços correntes.

Isso, então, permite que um novo perfil de países seja construído para mostrar quais PPD terão transitado entre os dois limites de renda nacional per capita até 2025 se as projeções resultem ser confiáveis.

Figura 8 - Transição de PRB para PRMB até 2025 como consequência de crescimento econômico.



Fonte: Infográfico do autor com dados do Banco Mundial.

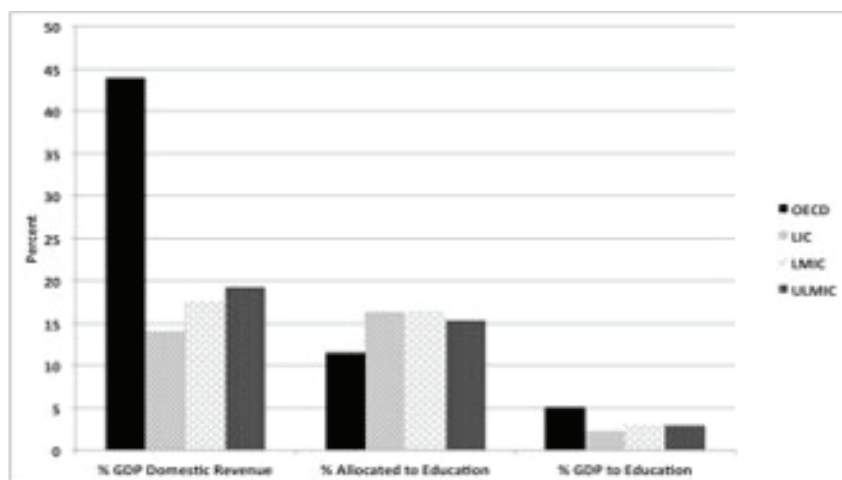
O resultado das projeções país por país é que alguns PPD que são PRB, ou são casos limítrofes, tornam-se PRMB. Assim, a Tanzânia, a Maurítânia, o Tajiquistão, o Chade, o Quirguistão, o Camboja e o Bangladesh atravessam o limiar da PRB para PRMB. Senegal e Quênia são confirmados como PRMB. Benin, Ruanda, Burkina Faso, Nepal, Etiópia e Moçambique abordam a transição para os PRMB. Geórgia, Guiana, Mongólia, Albânia tornam-se PRMS com Butão que se aproxima do limite inicial. Apesar destas transições, aproximadamente 50% de PPD existentes que são PRB permanecem PRB. Por conseguinte, conservariam a elegibilidade relacionada com a pobreza.

6 LACUNAS DE FINANCIAMENTO

O dilema do financiamento que enfrenta os PPD pode ser descrito de forma simples e não mudou dramaticamente desde a primeira década do novo milênio (LEWIN, 2008; UNESCO, 2013). Os países da Europa e da América do Norte angariam 43% do PIB e, receitas domésticas em média. Isso financia todos os serviços governamentais, incluindo educação. Nos PRB a receita nacional chega a 14% do PIB em média, e nos PRMB cerca de 18% (INTERNATIONAL FINANCE COMMISSION, 2016, p.118). Isto é o que banca o orçamento público. Gastos educacionais públicos nos países da Europa e da América do Norte chega a cerca de 12% do orçamento do governo em média, ou cerca de 5% do PIB (12% de 43%). Em contraste, os PPD que são PRB e PRMB alocam cerca de 16% das despesas públicas para a educação (UIS, 2016). Isso está bem abaixo do referencial normativo de 20% sugerido pelos objetivos de desenvolvimento sustentável e a PGE, mas bem acima das alocações em países de alta renda (UNESCO, 2016). Uma dotação de 16% do orçamento público juntamente com receitas domésticas entre 14% e 18% traduz-se em menos de 3% do PIB (ou seja, 16% de 14% = 2,24% e 16% de 18% = 2,88%). Estatísticas UIS indicam que os gastos com educação em PPD alcançam um média de cerca de 4%. A diferença entre este e o montante gerado pela receita doméstica é completada a partir de recursos externos. Assim, até um terço de todos os gastos com educação em PPD podem já ser custeados pela ajuda externa.

O dilema e o desafio do financiamento e da ajuda podem ser explicados com um gráfico. A Figura 9 mostra as receitas domésticas e os montantes destinados à educação com base em valores típicos para a OCDE, PRB, PRMB e PRMS. Os parâmetros em conjunto determinam a percentagem do PIB atribuída à educação. Utilizando estes valores médios, os países da OCDE gastam cerca de 5% do PIB e os PRB, PRMB e PRMS apenas cerca de 3% (excluindo a ajuda).

Figura 9 - Renda Doméstica, Orçamento de Educação e Educação a 3% do PIB

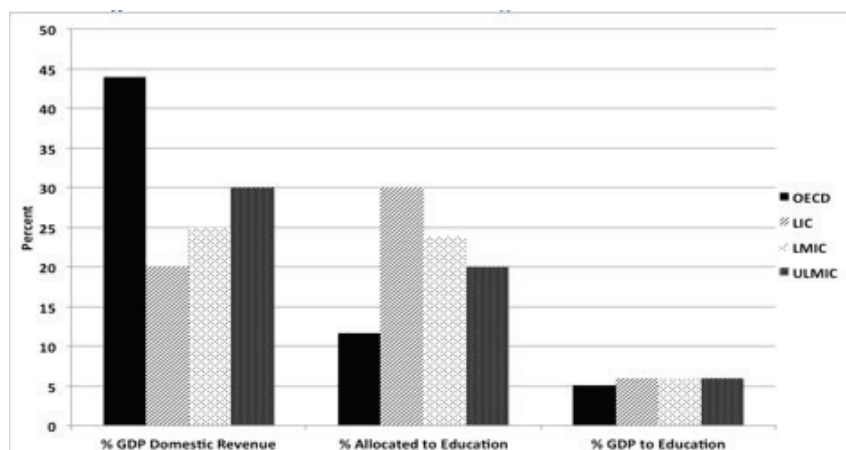


Fonte: Infográfico do autor (2016).

Os PPD que são PRB e PRMB atualmente alocam cerca de 3,8% e 4,5% do PIB para a educação, respectivamente, de acordo com dados do Instituto de Estatística da UNESCO (UIS). Isto é consideravelmente mais do que seria gerado alocando 15% do orçamento do governo à educação já que isso produziria menos de 3% do PIB, como mostrado. A diferença entre esses níveis e os 3,8% e 4,5% mostrados pelos dados da UIS para os PRB e PRMB é resultado de doações e empréstimos para a educação.

A modelagem financeira neste relatório mostra que pelo menos 6% do PIB precisaria ser alocado para a educação para atingir os objetivos fixados pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Para alcançar estes objetivos, os PRB e PRMB teriam de aumentar substancialmente a receita doméstica para entre 20% e 30% do PIB, como mostrado na Figura 10.

Figura 10 - Renda Doméstica, Orçamento de Educação e Educação a 5% do PIB.



Fonte: Infográfico do autor (2016).

Grandes aumentos nas receitas domésticas não serão fáceis por exigirem um grande aumento na tributação. Também exigiria que os governos aloquem entre 20% e 30% do orçamento público à educação. Isto é até o dobro da despesa atual. Para gerar mais recursos a partir de receitas domésticas além de 30% do PIB, ou aumentar a proporção do orçamento para a educação além de 30%, pareceria fantasiosa a não ser a longo prazo. A ajuda tem um papel a desempenhar em minorar as lacunas entre os recursos domésticos e o investimento necessário para garantir a aprendizagem para todos, mas tem de ser configurado para que não crie dependência financeira. Trata-se de uma questão de longa data na economia política da ajuda externa (EASTERLY, 2013, LENSICK; WHITE, 1999).

Há agora a necessidade de critérios para a elegibilidade e programas de investimento equilibrado que refletem os aspectos dinâmicos do crescimento do sistema que determinam o crescimento sustentável na participação e na aprendizagem. As teorias da mudança precisam estar baseadas em interpre-

tações de dados empíricas do passado sobre como os sistemas se comportam realmente, diferente de como eles devem ou poderiam se comportarem um mundo ideal. A base para a geração dessas teorias é fornecida por esta análise dos padrões de crescimento existentes, que é um tema de interesse para a educação comparativa.

Em resumo, a demanda por ajuda depende de metas nacionais, pontos de partida, transições demográficas e vontade política. Pelo menos 6% do PIB é necessário para financiar o acesso universal à educação até a 12ª série: atualmente, os países pobres alocam cerca de 4% do PIB. Cerca de 10% dos PPD recebem mais de 20% do PIB via financiamento externo e metade recebe mais de 5%; ajuda demais pode aumentar a dependência. O financiamento sustentável para a educação depende do financiamento público que pode ser complementado pela ajuda. No entanto, fontes alternativas de financiamento são insuficientes para suportar os custos recorrentes. A ajuda eficaz é catalítica, limitada no tempo, vinculada ao propósito e adaptada ao contexto para países com diferentes dinâmicas. O número de países que recebem ajuda deve cair à medida que a ajuda efetiva reduz o número de pessoas que precisam de apoio externo.

Se o objetivo da ajuda aos PRMB é acelerar o desenvolvimento em direção a resultados sustentáveis na educação, então duas coisas são essenciais. A ajuda deve centrar-se em áreas onde exista uma vantagem comparativa e benefícios a longo prazo, e a ajuda deve ser configurada de modo a deixar de ser necessária em algum momento no futuro previsível. Isso significa que os planos setoriais de médio prazo devem localizar a assistência externa dentro de uma estrutura de desenvolvimento sustentável. Implica também que a ajuda à educação não se destina principalmente a atingir metas de curto prazo definidas por indicadores transversais, mas sim se as conquistas que ela apoia podem ser sustentadas para a próxima geração de crianças e a próxima. A Educação Comparada pode melhorar a eficácia da ajuda e explorar e explicar como a ajuda pode contribuir melhor para o desenvolvimento sem gerar dependência nacional. A necessidade é de análise histórica, estudos de caso comparativos e reflexão teórica sobre diferentes economias políticas do desenvolvimento educacional.

REFERÊNCIAS

EASTERLY W, 2013. **The Tyranny of Experts:** Economists, Dictators and the Forgotten Rights of the Poor William Easterly Paperback, New York

Global Monitoring Report (GMR). **Education for All:** Achievements and Challenges, UNESCO Paris, 2015.

GEMR 2017 **Policy Paper: Aid to Education is Stagnating and Not Going to Countries Most in Need.** World Education Blog, May, 2017.

GPE. **Eligibility, Allocation, And Proportionality:** Recommendations From The GPE Financing Working Group. GPE Washington DC, 2017.

IFCE (International Finance Commission on Education). **The Learning Generation:** Investing in Education for a Changing World. A Report by the International Commission on Financing Global Education Opportunity. United Nations, New York, 2016.

LENSICK, R; White H. **Aid Dependence:** Issues and Indicators. Expert Group on Development Indicators. University of Gronigen, The Hague Almqvist & Wiksell International, Stockholm, 1999.

LEWIN K. M. **The Educational Challenges of Transition:** Key Issues for Low and Low Middle Income Countries and the GPE. Towards 2030. Occasional Paper 2, Global Partnership for Education, Washington DC.

LEWIN K M. **Educational Access, Equity and Development:** Planning to Make Rights Realities. Fundamentals of Educational Planning Serial Number 97. International Institute for Educational Planning, UNESCO, Paris, 2015.

LEWIN K M (2008); **Strategies for Sustainable Financing of Secondary Schooling in Sub Saharan Africa.** Secondary Education in Africa (SEIA): Africa Human Development Series; World Bank, Washington, DC, pp170, 2008. + CD Rom including Case Studies ISBN 13:978-0-8213-7115-2

OECD/DAC. **Statistics on Aid.** 2017, <http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/>.

OECD. **Pisa for Development,** OECD, Paris, 2016. <https://www.oecd.org/dac/POST-2015%20paper%20education.pdf>.

UIS (UNESCO Institute of Statistics) **On Line Statistical database.** 2016.

UNESCO. **Leaving no one behind:** How far on the way to universal primary and secondary education? GMR Policy Paper 27. Paris UNESCO, 2017.

<http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002452/245238E.pdf>

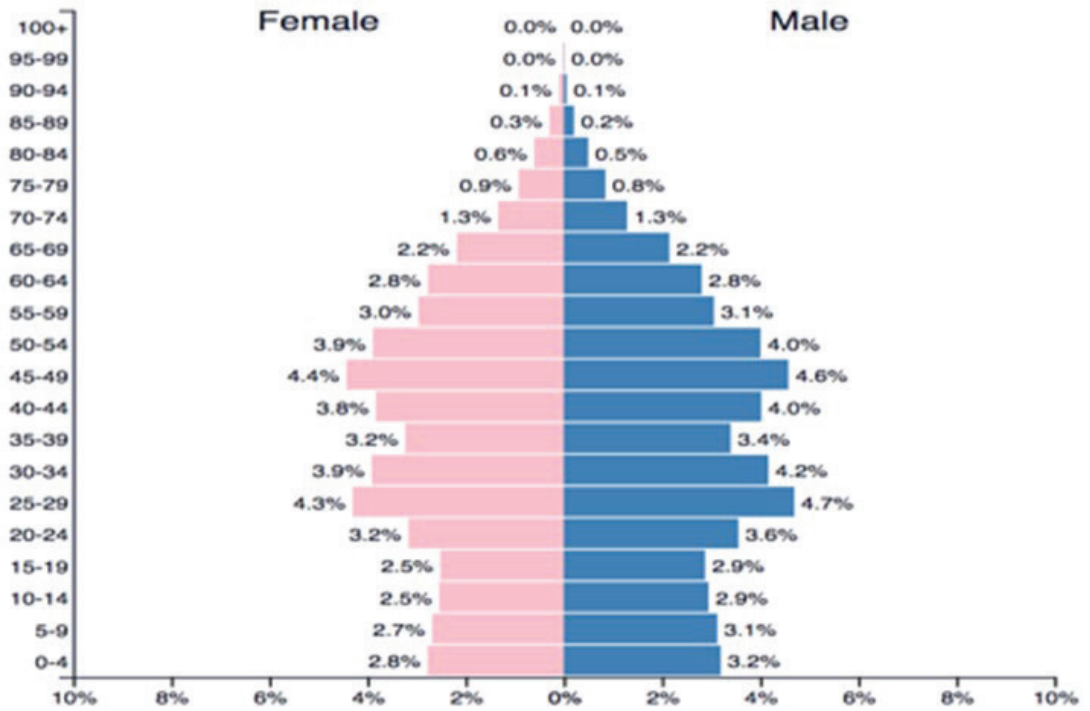
UNESCO. **Financing for Global Education.** UNESCO, Paris, 2013.

UNICEF. **The Investment Case for Equity in Education.** UNICEF, New York, 2015.

WIDE. **World Inequality Database on Education.** Global Education Monitoring Report, UNESCO, Paris, 2017. <http://www.education-inequalities.org>

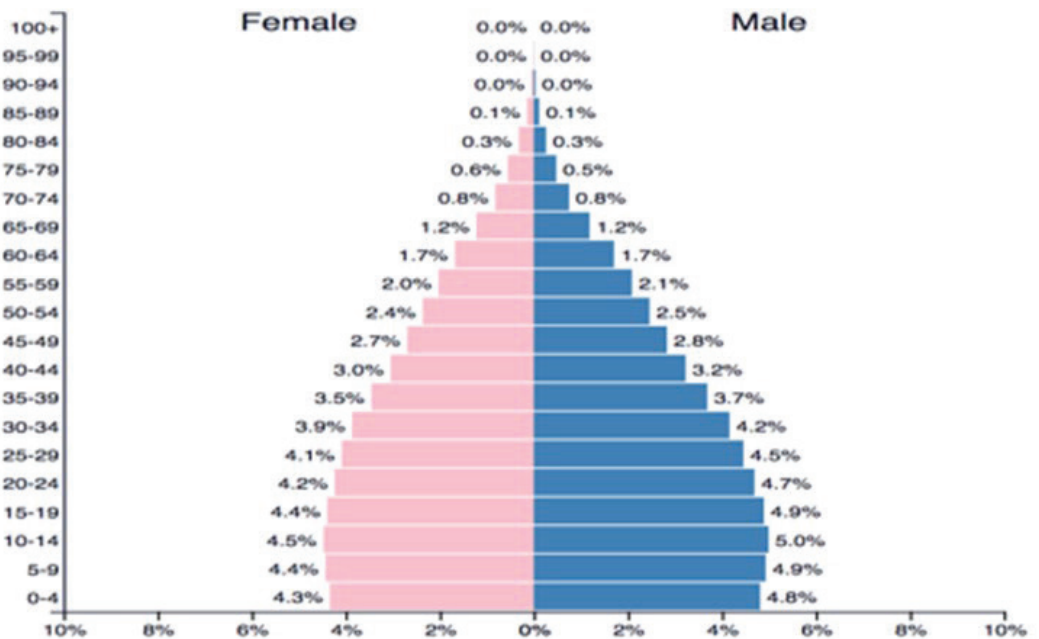
China ▼ 2017

Population: **1,388,232,692**



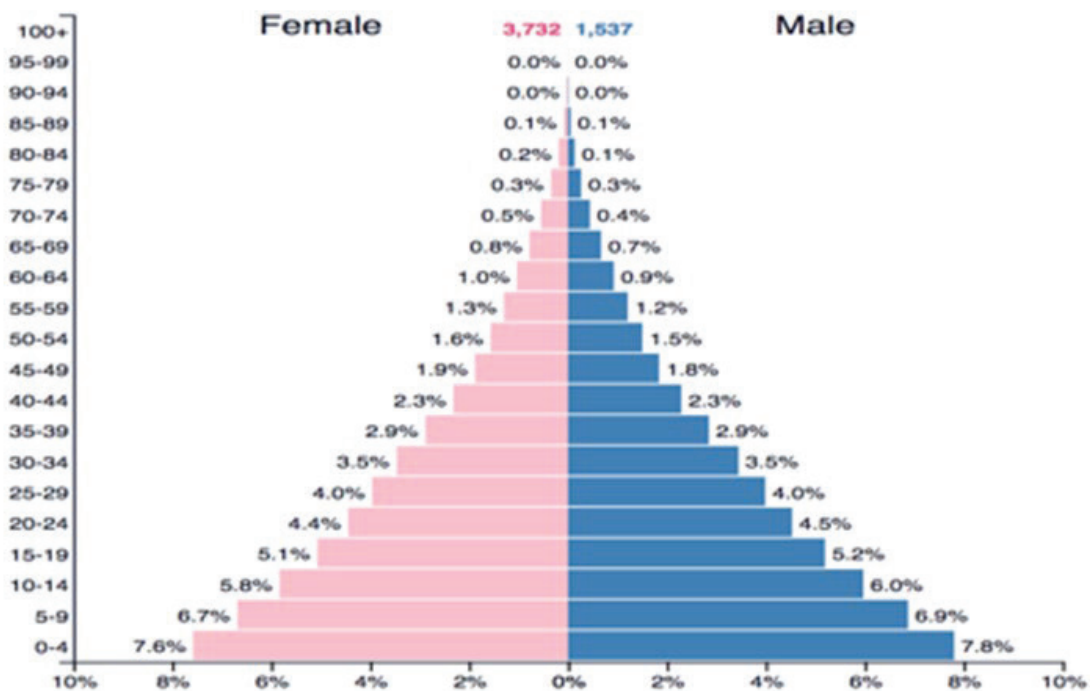
India ▼ 2017

Population: **1,342,512,705**



AFRICA ▼ 2017

Population: **1,246,504,864**



Lista de Abreviaturas

Sigla em Português	Por extenso
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PGE	Parceria Global para a Educação
PIB	Produto Interno Bruto
PNB	Produto Nacional Bruto
PPD	Países Parceiros em Desenvolvimento
PRB	Países de Renda Baixa
PRMB	Países de Renda Média Baixa
PRMS	Países Renda Média Superior
RNB	Renda Nacional Bruta
UE	União Europeia
UIS	Instituto de Estatística da Unesco
UNRWA	Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados da Palestina

Recebido em: 05 de setembro de 2019

Aprovado em: 02 de dezembro de 2019

FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL: RUMOS DA PRODUÇÃO DO CONHECIMENTO NA ANPAE, ANPED E FINEDUCA (2016 A 2018)

Franceline Rodrigues Silva¹

José Eustáquio de Brito²

¹ Doutoranda no Programa de Pós Graduação em Educação: Conhecimento e Inclusão Social, da Faculdade de Educação da UFMG (PPGE/FaE/UFMG) e Professora da Educação Infantil na Rede Municipal de Educação de Belo Horizonte (RME/BH).

² Professor da Faculdade de Educação da Universidade do Estado de Minas Gerais (FaE-UEMG). Coordena o Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Educação e Relações Étnico-Raciais (Neper) da FaE-UEMG. Eleito para ocupar o cargo de vice-reitor da Universidade do Estado de Minas Gerais para a gestão 2014–2018. Integra o quadroridigente da Associação Profissionalizante do Menor (Assprom), onde exerce o cargo de vice-presidente da entidade.

RESUMO: O artigo analisa os trabalhos sobre financiamento da educação infantil publicados nos anais dos congressos da Anpae, da ANPEd e Fineduca, no período de 2016 a 2018. Estas pesquisas estudadas indicam haver avanços na política de educação infantil, embora mostrem, também, a existência de desafios em relação ao financiamento, à ampliação do atendimento das crianças em creches e pré-escolas, às condições de infraestrutura e ao trabalho docente.

Palavras-Chave: Financiamento, Educação Infantil, Produção Científica.

ABSTRACT: The analysis proposed here was carried out from the survey of works on financing early childhood education published in the annals of congresses of the National Association of Education Policy and Administration (Anpae), the National Association of Graduate Studies and Research in Education (ANPEd) and National Association for Research in Financing Education (Fineduca) from 2016 to 2018. This article reiterates Silva and Brito (2017) effort to understand the production of knowledge about early childhood financing published in the Contemporary Journal of Education, when the authors propose to systematize the academic contributions related to the educational financing theme and valorization of the early childhood education teacher between 2010 and 2015 presented at ANPEd National Meeting and Fineduca Meetings. The mapping of research in the annals of Anpae, ANPEd and Fineduca congresses led us to find 18 papers. The reading and systematization of scientific productions indicates advances in the policy of early childhood education from the promulgation of the Federal Constitution of 1998 and at the same time challenges regarding the expansion of childcare in day care centers and preschools, such as infrastructure conditions, an evaluation, a career and teacher training, funding, insufficient resources to ensure compliance with Proinfância and BrasilCarinhoso quality and discontinuity standards in view of the reduction of resources used to execute programs in a context of fiscal adjustment.

Keywords: Funding. Early Childhood Education. Scientific Production.

1 INTRODUÇÃO

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, alcançamos no campo legal a compreensão dos direitos sociais numa perspectiva de universalização, ou seja, todos os brasileiros passam a ter direito à moradia, a saúde, a alimentação, a segurança, a previdência social, ao lazer e a educação (BRASIL, 1988). A educação torna-se, portanto, um direito subjetivo e inalienável, cujo dever de oferta é do Estado em complementação à família, promovida também com a colaboração da sociedade (BRASIL, 1988).

Especificamente no que diz respeito à oferta da educação às crianças de 0 a 5 anos, a Carta Magna prevê que o dever do Estado se dará mediante a garantia da “educação infantil, em creche e pré-escola” (BRASIL, 1988). Esse salto no ordenamento jurídico dos direitos sociais, decorrente das disposições no texto constitucional, ressignifica o ângulo pelo qual a criança passa a ser vista - agora como um sujeito histórico, social e, sobretudo, detentora de direitos - e interferindo na elaboração e implementação das políticas públicas educacionais para as crianças. A CF/88, ao proclamar a concepção do direito à educação da criança de 0 a 5 anos e o dever do Estado em assegurá-lo, afasta-se da noção do amparo e da assistência presente nas cartas constitucionais de 1937, 1946 e 1967 e de igual maneira das disposições nas Leis de Diretrizes e Bases n.º 4.024/61 e 5.692/71. Essas legislações pouco elucidam o papel do Estado para com a educação das crianças menores de 7 anos, incumbindo assim, as empresas com mães trabalhadoras de manter a educação dessas crianças, contando com a colaboração ou não do poder público (CURY, 1998).

Em certa medida, a Carta Magna de 1988 rompe com um período anterior, marcado pela deficiência de políticas públicas para a educação infantil, incorporando os anseios da mobilização coletiva e popular, principalmente dos movimentos das mulheres, e dialogando com as contribuições das produções acadêmicas. Observa-se então um movimento de abordagem da educação infantil na política pública, e isto não é ocasional. Como demonstra Vieira (2007) à luz da análise da legislação educacional no século XX, tocante a educação da criança pequena, esse novo olhar atribuído a educação infantil pelas políticas públicas está diretamente ligado a alteração de concepções sobre educação que deve ser oferecida a criança pequena.

Compreende-se, pois, nessa breve exposição, alguns avanços na área da educação infantil, sobretudo no campo conceitual e legislativo, fruto dentre outros de grande mobilização social. Conquanto, esses avanços vêm acompanhados de muitos desafios que ainda cabe enfrentar a educação infantil, valendo citar alguns deles: a universalização do acesso à creche e a pré-escola a toda criança de 0 a 5 anos de idade, a qualidade do cuidado e da educação

ofertada, a valorização remuneratória, da formação e da carreira dos professores que atuam nas creches e pré-escolas pelo Brasil e, mais recentemente, de retrocessos no financiamento dessa etapa de ensino e de toda a educação básica com a aprovação da EC n.º 95/2016 ou os rumores de retirada das creches da educação básica e do novo Fundeb, o Fundeb permanente (CAMPOS, 2017; UNDIME, 2018).

Em estudo recente, Silva e Brito (2017) ao sistematizarem os trabalhos relacionados à temática do financiamento educacional e valorização do professor de educação infantil apresentados na Reunião Nacional da *Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação - ANPEd* (2010-2015) e nos Encontros da Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação - FINEDUCA (2014-2015) indicaram a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988: avanço na legislação educacional tocante à educação infantil, a seus profissionais do magistério, ao financiamento dessa etapa de ensino. Todavia, por outro lado, constataram nos trabalhos analisados a referência a um baixo padrão de financiamento da primeira etapa da educação básica refletindo na insuficiência de oferta de vagas para as crianças e na pouca atratividade salarial e da carreira na educação infantil.

Com proposta semelhante, visando o financiamento da educação infantil, esse texto apresenta os resultados do mapeamento dos trabalhos publicados nos anais dos congressos da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (Anpae), da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd) e Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca) no período de 2016 a 2018.

O artigo está organizado em três seções: na primeira, apresentamos os procedimentos metodológicos que guiaram o mapeamento e sistematização dos trabalhos. Na segunda, apresentamos os resultados encontrados divididos nos seguintes cinco tópicos: 1) acesso e oferta da educação infantil; 2) a relação público-privado na oferta e ampliação da educação infantil; 3) financiamento e valorização dos professores da educação infantil; 4) prioridades na política de financiamento da educação e 5) custo-aluno qualidade inicial na educação infantil. Na terceira seção, teceremos algumas considerações finais.

2 CAMINHOS DA PESQUISA

Para realizar o levantamento dos trabalhos foram consultados os anais disponíveis nos sites dos congressos da Associação Nacional de Política e Administração da Educação Anpae, da ANPEd e Fineduca no período de 2016 a 2018.

Essas associações de pesquisa foram escolhidas como fonte para o trabalho pela sua importância na promoção do debate e divulgação da produção científica na área da Educação, abrangendo a temática das políticas públicas e, especificamente do financiamento educacional de diferentes modos.

A ANPEd, o maior e mais importante encontro acadêmico da área da educação do país, é constituído atualmente por 23 Grupos de Trabalho (GTs) que congregam pesquisadores de diferentes áreas de conhecimento. Em virtude do objetivo traçado para esse artigo de mapeamento das produções acerca da temática do financiamento da educação infantil, no período de 2016 a 2018, estabelecemos a busca das produções científicas em dois GTs, o GT05- Estado e Política Educacional e GT07- Educação de Crianças de 0 a 6 anos, nos anais da 38ª Reunião Nacional da ANPEd. Essa Reunião ocorreu na Universidade Federal do Maranhão no ano de 2017, com o tema “Democracia em risco: a pesquisa e a pós-graduação em contexto de resistência”.

Na ANPAE, levantamos os estudos nos eixos temáticos 1- Política e gestão da educação básica e 4- Políticas e práticas de planejamento e financiamento da educação: no V Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação / VIII Congresso Luso-Brasileiro de Política e Administração da Educação realizado em setembro de 2016 na cidade de Goiânia/GO e no XXVIII Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação ocorrido no ano de 2017, na Universidade Federal da Paraíba (UFPB). No VI Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação / IX Congresso Luso-Brasileiro de Política e Administração da Educação realizado na cidade de Lleida/ Barcelona/Catalunha, Espanha no ano de 2018 foram consultados os trabalhos dos volumes I e II, respectivamente nos eixos Política e Gestão da Educação Básica e Pós-Obrigatória e Políticas e Práticas de Planejamento, Financiamento e Avaliação da Educação.

Por fim, foram selecionados trabalhos nos anais do IV e VI Encontros da Fineduca, pois não foram publicados os trabalhos do V Encontro Fineduca ocorrido em Natal/RN. O IV Encontro Fineduca com o tema “Financiamento da Educação no Brasil: avanços e impasses” foi realizado em 2016, na cidade de São Paulo e o VI Encontro Fineduca dedicou-se a temática da “Emenda Constitucional n.º 95/2016 e a crise no financiamento da educação” e ocorreu em Campinas/SP.

Visando o mapeamento bibliográfico das produções acerca da temática do financiamento da educação infantil, a busca foi baseada nos seguintes indicadores: “educação infantil”, “creche”, “pré-escola” e “financiamento”. Na 38ª Reunião Nacional da Anped (2017) não foram encontrados trabalhos. Nos três congressos da ANPAE foram encontrados um somatório de 5 trabalhos e nos dois encontros da Fineduca, um total de 12. No quadro abaixo é apresentado o quantitativo de produções encontrados nos congressos.

Quadro 1- Quantidade de trabalhos selecionados na ANPAE, ANPEd e FINEDUCA sobre Financiamento da Educação Infantil (2016 a 2018)

CONGRESSOS	TOTAL DE TRABALHOS APRESENTADOS (grupos de trabalho, eixos e volumes selecionados)	PESQUISAS SOBRE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL	PERCENTUAL DE PESQUISAS SOBRE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL
V Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação / VIII Congresso Luso-Brasileiro de Política e Administração da Educação (2016)	154	2	1,2%
XXVIII Simpósio de Política e Administração da Educação (2017)	215	2	0,9%
VI Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação (2018)	146	1	0,6%
38ª Reunião Nacional da Anped (2017)	56	0	0%
IV Fineduca (2016)	79	2	2,5%
V Fineduca (2017)	-	-	-
VI Fineduca (2018)	114	10	8,7%
TOTAL	764	17	2,2%

Fonte: Elaboração própria, a partir da consulta dos anais dos congressos.

Como podemos verificar o maior número de trabalhos foram encontrados nos encontros promovidos pela Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca), sendo 10 no ano de 2018 (8,7%) e apenas 2 em 2016 (2,5%). Em um total de 764 pesquisas disponibilizadas nos anais por eixos e volumes de interesse, foram encontrados apenas 17 trabalhos (2,2%) com foco no financiamento da educação infantil.

3 PRODUÇÃO DO CONHECIMENTO SOBRE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL: ANPAE, ANPED, FINEDUCA

Na área da educação o interesse pela pesquisa em financiamento da educação tem crescido, sobretudo a partir da criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), no ano de 2006 (OLIVEIRA, 2006). As abordagens e matizes pelos quais o tema tem sido focalizado são múltiplas e relevantes, tanto do ponto de vista acadêmico, quanto das políticas públicas. Dada a essa diversidade de abordagens e focos, no exercício de mapeamento das produções acadêmicas no campo do financiamento da educação infantil proposto para a construção desse artigo, identificamos 5 temáticas, as quais orientaram a subdivisão dessa seção nos seguintes tópicos, a saber: 3.1. Acesso e oferta da educação infantil; 3.2. A relação público-privado na oferta e ampliação da educação infantil; 3.3. Financiamento e valorização dos professores da educação infantil; 3.4. Prioridades da política de financiamento da educação e 3.5. Custo-Aluno Qualidade Inicial na educação infantil.

Abaixo segue quadro ilustrativo com os tópicos e os trabalhos da ANPAE e Fineduca neles agrupados.

Quadro 2- Trabalhos selecionados na ANPAE e FINEDUCA sobre Financiamento da Educação Infantil (2016 a 2018)

Tópico	Trabalho (Entidade/Ano)	Autores
Acesso e oferta da educação infantil	O Financiamento da Educação Infantil: os desafios da universalização da pré-escola e ampliação de vagas em creches (ANPAE/2016)	Sueli Mamede Lobo Ferreira Universidade de Brasília – UNB
	Políticas de acesso à educação infantil em Nova Jersey e Brasil (ANPAE/2016)	Ellen Cristina Ceccon Universidade Estadual de Campinas- UNICAMP
	Oferta de educação infantil no Brasil nas últimas duas décadas (ANPAE/2018)	Bianca Correa e José Marcelino de Rezende Pinto FFCLRP-USP
	O Financiamento da Educação Infantil no FUNDEB: um estudo sobre o atendimento das crianças de 0 a 6 em João Pessoa/ PB (Fineduca/2016)	Joedson Brito dos Santos Universidade Federal do Tocantins (UFT) Luiz de Sousa Junior Universidade Federal da Paraíba (UFPB)
	Criança Feliz, Proinfância, Brasil Carinhoso e PEC do Teto de Gastos: era uma vez um direito... (Fineduca/2018)	Eliane Fernandes Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)
	Financiamento e Direito à Educação: a educação infantil em Curitiba e no primeiro anel metropolitano (Fineduca/2018)	Dhaiene de Jesus dos Reis Bruno Prefeitura Municipal de Curitiba
	Financiamento e Atendimento da Educação Infantil nas Capitais Brasileiras (2007-2017) (Fineduca/2018)	Denize Cristina Kaminski Ferreira Katia Cristina Sommer Schmidt Claudia Alessandra Gregorio Universidade Federal do Paraná (UFPR)

Tópico	Trabalho (Entidade/Ano)	Autores
A relação público-privado na oferta e ampliação da educação infantil	A Implementação do Atendimento à Educação Infantil em Municípios Piauienses: da política de financiamento à política de convênios (ANPAE/2017)	Carmen Lucia de Sousa Lima Universidade Federal de Uberlândia (UFU)
	Uso e Abuso dos Recursos Públicos para o Setor Privado: análise dos gastos empreendidos com o programa 'nave-mãe' em Campinas-SP (Fineduca/2018)	Cássia Alessandra Domiciano Universidade Federal do Mato Grosso (UFMT)
	A Relação Público-Privado na Expansão da Oferta da Educação Infantil no Município de Campinas: uma política necessária? (Fineduca/2018)	Maria Lúcia Lemos Ceccon Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)
	Instituições Conveniadas de Educação Infantil: alternativa para o atendimento das crianças bem pequenas (Fineduca/2018)	Luís Eduardo Garcia Ribeiro Vera Maria Ramos de Vasconcellos Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ)
Financiamento e valorização dos professores da educação infantil	Produção do Conhecimento sobre Financiamento Educacional e Valorização do Professor da Educação Infantil: reuniões da ANPEd (2010-2015) e encontros da Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação - Fineduca (2014-2015) (Fineduca/2016)	Franceline Rodrigues Silva José Eustáquio de Brito Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG)
Prioridades da política de financiamento da educação	O Financiamento da Educação Infantil: uma análise dos gastos na função educação nos municípios paranaenses (2010-2017) (Fineduca/2018)	Denize Cristina Kaminski Ferreira Universidade Federal do Paraná (UFPR)
	Financiamento da Educação Infantil em Belo Horizonte: prioridades e projetos políticos em voga (Fineduca/2018)	Franceline Rodrigues Silva José Eustáquio de Brito Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG)
	A aplicabilidade e a gestão dos recursos públicos destinados ao financiamento da educação infantil no RS (Fineduca/2018)	Viviane Fatima Lima do Prado Universidade de Passo Fundo (UPF) Everaldo Silveira da Silva Prefeitura Municipal de Soledade (SMECD)
	Avanços e Contradições no Financiamento da Educação Infantil após 30 Anos da Constituição Federal 1988 (Fineduca/2018)	Joedson Brito dos Santos Universidade Federal do Tocantins (UFT)
Custo-Aluno Qualidade Inicial na educação infantil	Custo aluno Qualidade Inicial e sua aplicação na educação infantil municipal de Cachoeiro de Itapemirim (ANPAE/2017)	Edson Maciel Peixoto Instituto Federal do Espírito Santo Vania Carvalho de Araújo Universidade Federal do Espírito Santo

Fonte: Elaboração própria, a partir da consulta dos anais dos congressos.

3.1 ACESSO E OFERTA DA EDUCAÇÃO INFANTIL

Esse tópico do artigo foi o que mais contemplou trabalhos, em um total de 17 produções, consideramos que 7 delas abordaram a temática do acesso e oferta a educação infantil aliado a discussão do financiamento da educação, sendo que 6 delas enfocaram o contexto brasileiro e apenas uma versou sobre a política de acesso à educação infantil em Nova Jersey e Brasil.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação da Educação Nacional, Lei n.º 9.394/96 são atribuídas nas pesquisas como marcos históricos na construção do direito à educação infantil e reconhecimento das creches e pré-escolas como primeira etapa da educação básica, rompendo em certa medida com o período anterior de ausência de comprometimento do Estado no atendimento à criança pequena (CORREA; PINTO, 2018; SANTOS; JUNIOR, 2016; FERREIRA; SCHMIDT; GREGORIO, 2018; BRUNO, 2018; FERREIRA, 2016; CECCON, 2016).

Santos e Junior (2016) ao referirem-se às iniciativas de atendimento destinadas à primeira infância das camadas populares no início e meados do século XX caracterizam-nas como de baixo custo, despreocupadas com a adequação de infraestrutura e com os aspectos pedagógicos. O reconhecimento do direito à educação infantil na Carta Magna (1988) é uma conquista resultante de mobilização social, sobretudo das mulheres, em prol do direito das crianças à escola e dos trabalhadores e trabalhadoras a terem seus filhos cuidados e educados em creches e pré-escolas (CORREA; PINTO, 2018; CECCON, 2016).

Em termos práticos, o dever do Estado com a garantia do direito a criança a creche e a pré-escola daria-se com a atuação prioritária dos municípios na educação infantil, contando com a assistência técnica e financeira da União (BRASIL, 1988). Entretanto, conforme afirmam Santos e Junior (2016) a municipalização das creches e pré-escolas representou mais responsabilidades para a gestão municipal, em meio a um contexto de insuficiência de recursos para financiamento da primeira etapa da educação básica. Nesse sentido, Bruno (2018) observa que a desigualdade de arrecadação e de porte populacional entre os municípios do país reflete diretamente na composição de receitas disponíveis a implementação de políticas públicas. Se por um lado as obrigações dos municípios foram alargadas, por outro, a capacidade fiscal do ente subnacional, isto é, sua capacidade de arrecadação de impostos próprios e ao mesmo tempo sua possibilidade de contar com os recursos das transferências intergovernamentais estaduais e da União não hesita em se fazer inconstante, persuadida pelos altos e baixos enfrentados pela economia nacional ano após ano.

Bruno (2018) ressalta que em grande parte da história da educação brasileira, a prioridade fora o ensino fundamental e, não foi diferente com a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) com a Emenda Constitucional n.º 14, de 12 de setembro de 1996, instituído em 24 de dezembro de 1996 com a sanção da Lei n.º 9.424/96. Vigente por 10 anos, de 1996 a 2006, o FUNDEF aplicou seus recursos apenas no ensino fundamental, repercutindo diretamente na educação infantil, levando ao declínio das matrículas na pré-escola e fechamento de creches (SANTOS; JUNIOR, 2016).

Apesar do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), instituído pela aprovação da Lei n.º 11.494, de 20 de junho de 2007, substituto do Fundef, contemplar todas as matrículas da educação básica, o projeto original do Fundeb enviado para votação pelo executivo federal excluía as matrículas das creches e apenas foi modificado por pressão da sociedade civil organizada, como o Movimento Interfóruns de Educação Infantil no Brasil (Mieib), das “Fraldas Pintadas”, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, o movimento “Fundeb pra Valor” (CORREA; PINTO, 2018). Embora não haja discordância da importância e da validade do Fundeb para o financiamento da educação infantil, o Fundo é considerado insuficiente para responder todas as demandas relativas à garantia das crianças ao direito à creche e a pré-escola (CORREA; PINTO, 2018; SANTOS; JUNIOR, 2016).

Ao acompanhar a evolução das matrículas na educação infantil no Brasil, a partir da análise dos dados do Censo Escolar, no período de 1997 a 2017, Correa e Pinto (2018) observam, no caso das creches, o crescimento significativo das matrículas no início de vigência do Fundef e certa constância no final do período, no caso do Fundeb o movimento de matrículas das creches apresenta ascensão nos primeiros anos e diminuição na taxa de crescimento nos anos finais analisados. Os autores atribuem a atuação dos movimentos sociais e ao Plano Nacional de Educação de Educação a ampliação da garantia do direito às crianças de 0 a 3 anos à creche. No caso da pré-escola, no período de 1997 a 2006, momento de vigência do Fundef, os autores constataram um crescimento na matrícula. De 2006 a 2010 verificaram um decréscimo da matrícula, em virtude da aprovação da Lei n.º 11.274/2006, que dispõe sobre a duração de nove anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória nessa etapa a partir dos 6 anos de idade, levando portanto a pré-escola a perder os alunos nessa faixa etária para o ensino fundamental, justificando portanto a queda das matrículas nesse período na pré-escola (BRASIL, 2006). Correa e Pinto (2018) apontam, baseados nos dados da PNAD (2015), a ampliação do atendimento na educação infantil, alcançando 30,4% de crianças

na faixa etária de 0 a 3 anos e 90,5% na de 4 e 5 anos, isto é, no segmento da pré-escola. Todavia essa ampliação do atendimento se dá de forma desigual, inclusive em termos de qualidade para a população indígena, rural e para as crianças mais pobres (CORREA; PINTO, 2018). Torna-se, portanto, necessário a ampliação de recursos financeiros para a etapa, a fim de garantir a todas às crianças pequenas o direito à creche e a pré-escola, bem como a equidade na oferta em todo o território nacional. Posto que, os custos da educação infantil são superiores às outras etapas da educação básica, tendo em vista suas especificidades, sobretudo das creches que requerem uma menor razão professor-aluno, materialidade, higiene, segurança, alimentação, infraestrutura (SANTOS; JUNIOR, 2016).

Santos e Junior (2016), Bruno (2018) e Ferreira, Schmidt e Gregorio (2018) analisam o atendimento e o direito à educação infantil em relação ao contexto de financiamento educacional sob diferentes perspectivas.

Santos e Junior (2016) analisam o atendimento a educação infantil em João Pessoa no contexto de criação e implementação do Fundeb, no período de 2007 a 2013, por meio de levantamento de pesquisa documental, da exploração da base de dados do Sistema de Informação sobre Orçamento Público em Educação (SIOPE), do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), na Secretaria do Tesouro Nacional e no Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE/PB). Os pesquisadores constataram um crescimento do atendimento às crianças de 0 a 5 anos e o aumento dos recursos para a manutenção e desenvolvimento do ensino da etapa, porém destacaram que tal aumento na cobertura é aquém das demandas por crianças na faixa etária de 0 a 5 anos a creche e a pré-escola. Um dado interessante da realidade de João Pessoa é que somente em 2006, dez anos após a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional a Secretaria de Desenvolvimento Social (SEDES) transferiu 29 creches para a competência da Secretaria de Educação e Cultura (SEDEC). Tal ação é tardia e contrária, portanto o conteúdo disposto no artigo 89 da LDB (1996), de que as creches e pré-escolas existentes ou que viriam a ser criadas deveriam integrar-se ao sistema de ensino no prazo de três anos. Mesmo com o aumento das despesas com creches e pré-escolas, na consulta dos demonstrativos da função educação no ano de 2007 (Siope/FNDE), os autores afirmam a priorização dos gastos com ensino fundamental, enquanto 95% dos valores são aplicados nesse segmento. Em 2007, apenas 1,16% foi despendido com a subfunção educação infantil. Evidentemente tal afirmativa não visa defender que os gastos com a educação infantil superem os do ensino fundamental, inclusive racionalmente tal proposta seria descabida, dada a maior proporcionalidade de cobertura de matrículas por parte do ensino fundamental. Porém, a superioridade dos gastos com educação no

ensino fundamental apresentados por Santos e Junior (2016) em João Pessoa e igualmente por Bruno (2018) no contexto de financiamento da educação da cidade de Curitiba e dos municípios que compõem seu Primeiro Anel Metropolitano, ajudam-nos a refletir sobre as prioridades da política educacional retratadas na disputa do fundo público.

Bruno (2018) parte do pressuposto da estreita relação entre financiamento e a garantia do direito à educação, e nessa perspectiva se dispõe a investigar o desafio da universalização da pré-escola até o ano de 2016 na cidade de Curitiba e nos municípios que compõem o seu Primeiro Anel Metropolitano, haja vista o estabelecimento da obrigatoriedade do ensino de 4 a 17 anos com a Emenda Constitucional n.º 59/2009 (BRASIL, 2009). Os dados para a pesquisa foram extraídos do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE), do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI), do Censo do IBGE (2010) e do Censo Escolar de 2009. Bruno (2018) apurou que 11 dos 12 municípios (exceto Curitiba) têm a maior parte da totalidade de sua receita corrente constituída por transferências intergovernamentais, isto é, do governo estadual e federal. Evidencia dessa forma, uma dependência dos entes municipais das transferências, bem como a insuficiência das suas receitas de impostos próprios para o provimento dos serviços públicos sob sua competência, incluindo a garantia de creches, pré-escolas e ensino fundamental. A autora identificou o impacto positivo da EC n.º 59 na ampliação do atendimento das crianças na pré-escola pelas redes municipais com a criação de 20.868 vagas no ano de 2017, sendo que desse total 8.587 matrículas foram registradas em Curitiba, coincidência ou não o município com a maior capacidade fiscal dentre os analisados. Mas se por um lado as matrículas na pré-escola aumentaram, por outro no segmento da creche houve a diminuição de 3.645 vagas, levantando-se a hipótese de que os municípios possam estar privilegiando o atendimento às crianças de 4 e 5 anos, em detrimento aos bebês e crianças pequenas da creche, a fim de cumprir o atendimento obrigatório estabelecido na EC n.º 59/2009 (BRUNO, 2018).

Ceccon (2016) ao tratar das políticas de acesso à educação infantil em Nova Jersey e Brasil, explicita que a maior parte das matrículas na cidade de Milburn- Nova Jersey na educação infantil são de responsabilidade das instituições privadas. O financiamento da educação pública se concentra na faixa etária obrigatória. A idade de frequência obrigatória pode variar entre Estados (5 ou 6 anos e o término 16 ou 17 anos), bem como os mesmos são responsáveis por regular o financiamento, a contratação de professores, dentre outros (CECCON, 2016). No Brasil, embora haja o reconhecimento dos avanços na política de financiamento e de atendimento à educação infantil, Ceccon (2016) como as demais pesquisas contempladas nesse tópico consideram que muitos desafios ainda devem ser superados, para que de fato se garanta o direito de todos à educação.

Ferreira, Schmidt e Gregorio (2018) observaram os reflexos da ampliação do atendimento à educação infantil, no período de 2007 a 2017, a partir da análise dos dados relativos a matrícula e gastos com creches e pré-escolas das capitais brasileiras. As fontes utilizadas pelas autoras foram o site Finanças do Brasil (FINBRA, 2007; 2017); as matrículas de EI nos microdados do Censo Escolar (INEP, 2007; 2010; 2017) e a população de 0 a 5 anos no Censo Populacional (IBGE, 2010). Constatou-se com a investigação que 24 das 26 capitais apresentou crescimento no recurso destinado à função educação, sendo a capital de Boa Vista a que apresentou o crescimento mais significativo, 153,1%, e a menor, a cidade de Recife, 9,1%. Por região, as menores taxas de atendimento às crianças na educação infantil ocorreu no Norte e Nordeste. Embora o segmento creche apresente a maior ampliação de atendimento, em termos percentuais a menor taxa de oferta pública, isto é, o atendimento na creche é feito de forma expressiva pelas instituições privadas, especificamente por meio de convênios. Mesmo que esse tipo de parceria apresente uma tendência de redução no período, as capitais Belo Horizonte, São Paulo, Salvador e Boa Vista, São Luís e Porto Alegre ainda destacam-se na oferta de atendimento da creche e no caso das últimas duas, tanto em creche quanto em pré-escola por meio de convênios. A relação direta entre a ampliação de recursos e ampliação da oferta é defendida e confirmada no caso do município de Rio Branco, cobrindo uma oferta de 90% na rede municipal e não lançando mão do atendimento por meio de convênios. Mesmo com o foco na análise no acesso à educação infantil, as autoras ressaltam uma concepção de direito à educação infantil não limitada ao acesso, mas estendendo-se a permanência das crianças na educação infantil com garantia de padrões mínimos de qualidade, por meio de um maior envolvimento por parte da União para efetivação desse objetivo.

No que diz respeito à participação do governo federal no financiamento da educação infantil, Ferreira (2016) problematiza que os recursos empregados pela União para a ampliação do atendimento na primeira etapa da educação básica, por vezes priorizam apenas a construção de instituições escolares. Desconsiderando outras despesas emergentes, como, por exemplo, o aumento do quadro de pessoal e a necessidade de investimento na valorização docente, na formação, na carreira e remuneração dos professores. O Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância) e Brasil Carinhoso são considerados insuficientes para garantir a universalização do atendimento na pré-escola às crianças de 4 e 5 anos.

Fernandes (2018), no artigo intitulado “Criança Feliz, Proinfância, Brasil Carinhoso e PEC do Teto de Gastos: era uma vez um direito...” afirma a descontinuidade do Proinfância e Brasil Carinhoso. Tal descontinuidade se justificou pela redução de recursos destinados à execução dos programas. Ademais, em um contexto de ajuste fiscal anunciado na época pela tramitação no Senado Federal da PEC 55/2016, aprovada em 16 de dezembro de 2016, passando a vigor a Emenda Constitucional de n.º 95, que instituiu um novo regime fiscal pelos próximos 20 anos, congelando os gastos federais para áreas como educação e saúde. Os programas influenciavam positivamente na expansão do atendimento à educação infantil, o Proinfância com a construção de creches e pré-escola e o Brasil Carinhoso complementando os recursos para a manutenção e desenvolvimento da etapa educacional. Todavia a queda dos repasses federais a partir de 2016, comprometeu a continuidade dos avanços observados em direção a garantia do direito à educação às crianças pequenas (FERNANDES, 2018).

Ademais, o Programa Criança Feliz lançado em 2016 pela primeira dama Marcela Temer é considerado um retrocesso à concepção de infância, recuperando ideias correntes no início do século XX de uma política de atendimento à criança de caráter compensatório e assistencialista (FERNANDES, 2018). Na contramão, portanto dos avanços constitucionais (1998), que dispõem sobre a lógica do direito das crianças e das suas famílias.

3.2 A RELAÇÃO PÚBLICO-PRIVADO NA OFERTA E AMPLIAÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL

A parceria público-privada nos mais diversos formatos tem sido uma opção recorrente na gestão e oferta da educação básica implicando entre outras coisas na transferência de recursos públicos para o setor privado. O setor privado passa a assumir responsabilidades até então exclusivas do poder público (ADRIÃO; PERONI, 2009).

A oferta de vagas em creches e pré-escolas por instituições privadas conveniadas com o poder público é uma marca histórica da construção do direito à educação infantil no país e foi um aspecto abordado nos trabalhos relativos ao financiamento da educação infantil nos anais da ANPAE e Fineduca.

Na realidade Piauiense, Lima (2017) busca analisar a implementação do atendimento à educação infantil nas redes municipais de educação de Floriano, Parnaíba, Picos e Teresina, focalizando a política de financiamento e conveniamento. O Fundeb é apontado como um mecanismo que contribuiu para a manutenção da política de conveniamento. Tendo em vista que a Lei n.º 11.494/2007 ao regulamentar o Fundo admitiu a distribuição de recursos pú-

blicos para as instituições de educação infantil comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o poder público, influenciando desse modo favoravelmente na política de convênios e na parceria público-privado (LIMA, 2017). Em relação aos anos de 2008 e 2010, dos quatro municípios piauienses investigados, dois deles, Floriano e Picos tiveram a oferta de vagas ampliada na etapa da educação infantil na rede conveniada, de 8,7% para 71,67% e de 13,5% para 41,3%. Lima (2017) conclui o texto ponderando os efeitos da Emenda Constitucional n.º 59/2009, ao ampliar o atendimento à educação infantil sem a garantia da qualidade, por meio dentre outros modelos da parceria do município com as instituições conveniadas, as quais segundo a autora, tem levado a precarização do atendimento.

Da região Nordeste para a Sudeste, Ribeiro e Vasconcellos (2018) apresentam os resultados de pesquisa sobre o atendimento e financiamento da educação infantil em instituições confessionais, comunitárias e filantrópicas conveniadas com o município de Nova Iguaçu/RJ. Nesse município, a maior parte das crianças na faixa etária de 0 a 3 anos estão matriculadas em instituições conveniadas com a rede pública de ensino, no período de 2013 a 2018. No mesmo período, observou-se o aumento por volta de 54% nas matrículas das creches conveniadas e redução de 30% das matrículas na pré-escola nas mesmas instituições. Em virtude da legislação o poder público priorizou o atendimento das crianças de 4 e 5 anos na rede pública. Ribeiro e Vasconcellos (2018) afirmam ao final do artigo a conduta negligente dos municípios em relação à oferta da educação infantil e, mais especificamente no que diz respeito às creches, fazendo esses entes federados lançarem mão da política dos convênios para o atendimento às crianças de 0 a 3 anos. Em Nova Iguaçu/RJ são mais de 40 mil crianças fora da escola nas listas de espera das instituições ou buscando acessar seu direito via Defensoria Pública (RIBEIRO; VASCONCELLOS, 2018).

No caso de Campinas/SP, o programa “Nave-mãe” é a forma de consumação das transferências de recursos públicos para o setor privado na oferta do direito à educação infantil. Domiciano (2018) analisa a transferência de recursos públicos para as entidades sem fins lucrativos, sendo essas últimas desde 2007 responsáveis por administrar as escolas públicas de educação infantil no município de Campinas, trata-se do Programa de Atendimento Especial à Educação Infantil (PAEEI) comumente conhecido como Nave-mãe. Em síntese, o programa Nave-mãe efetiva-se com a construção pelo município de Campinas de estabelecimentos públicos e a transferência de sua administração para o setor privado, repassando-se um valor per capita por crianças atendidas para tais entidades (DOMICIANO, 2018). No período de 2007 a 2014 foram construídas 16 Naves-mães pelo poder público municipal de Campinas e entregues para instituições de direito privado sem fins lucrativos que fariam sua gestão

(DOMICIANO, 2018). Na comparação do valor *per capita* creche e pré-escola, integral e parcial das nave-mães, Domiciano (2018) verifica valores superiores em relação ao valor por aluno fixado para o Fundeb, isto é, Campinas repassa um valor superior aos alcançados pelo fundo às entidades privadas gestoras das nave-mães. Em 2014 o valor per capita criança transferido às entidades privadas compreendeu 288% do per capita do Fundeb, quase três vezes do valor do Fundo (DOMICIANO, 2018). A partir de 2007, com a legislação municipal n.º 12.884/2007 que permitia a criação de Centros de Educação Infantil (CEIs) da Secretaria Municipal de Educação e a gestão dessas instituições por instituições de direito privado sem fins lucrativos, a construção de naves-mães ganhou inclusive prioridade orçamentária em detrimento às unidades de educação infantil na rede direta de Campinas (DOMICIANO, 2018). Embora, as nave-mães tenham contribuído para a ampliação do atendimento das crianças de 0 a 5 anos no município de Campinas, o déficit com relação a oferta das creches permaneceu, pois apesar de cada instituição ter a capacidade de atender 500 crianças nessa faixa etária, apenas duas salas são destinadas ao atendimento dos bebês (DOMICIANO, 2018).

Ceccon (2018), igualmente reflete sobre o atendimento na educação infantil em Campinas no trabalho intitulado “A relação público-privado na expansão da oferta da educação infantil no município de Campinas: uma política necessária?”. A oferta de vagas no município é feito de três modos: nas unidades públicas diretas, nas unidades públicas com a gestão privada e na rede conveniada (CECCON, 2018). A parceria público-privado é característico do atendimento à educação infantil em Campinas, em 2016, 54% do atendimento das crianças de 0 a 5 anos dá-se por meio do setor privado, seja por meio dos convênios ou nas unidades públicas com a gestão privada, isto é, nas instituições naves-mães (CECCON, 2018). Segundo dados da Secretaria Municipal de Educação, desde 2007 o atendimento da pré-escola é universalizado (CECCON, 2018) e o déficit de oferta como já relatado por Domiciano (2018) se encontra nas creches. Em 2016 eram 46,3% das crianças na faixa etária de 0 a 3 anos matriculadas. Quanto a universalização da pré-escola, Ceccon (2018) problematiza a opção do município de Campinas pelo modelo de oferta privatizado e as diferenças oriundas dessa escolha na qualidade da educação ofertada. Na análise da série histórica, no período de 2007 a 2016, a autora observa a redução da oferta de matrículas pela rede pública municipal e em contrapartida, o crescimento no atendimento nas unidades com gestão privada e da rede conveniada.

Na mesma linha de Lima (2017), Ceccon (2018) compreende que a admissão da distribuição de recursos públicos para as instituições de educação infantil comunitárias, confessionais e filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o poder público presente na legislação do Fundeb “virou regra no município de Campinas” (p. 717). Isto é, o Fundeb no município de Campinas contribuiu para estimular iniciativas de oferta da educação infantil na rede conveniada e nas instituições públicas com gestão privada (CECCON, 2018).

3.3 FINANCIAMENTO E VALORIZAÇÃO DOS PROFESSORES DA EDUCAÇÃO INFANTIL

A expressão valorização do magistério, comumente presente nos discursos das escolas, associações de professores/as e administrações públicas, diz respeito a um conjunto de dimensões objetivas e subjetivas que se referem ao trabalho docente (LEHER, 2010). A remuneração, a carreira docente, a progressão funcional, a formação, o ingresso por concurso público de provas e títulos, o tempo remunerado para estudo são elementos da dimensão objetiva, enquanto o reconhecimento profissional, autorrealização e dignidade profissional são aspectos subjetivos da valorização dos professores (LEHER, 2010). Partindo dessa perspectiva conceitual, compreendemos que a valorização dos professores/as está imbricada à discussão e efetivação de uma política de financiamento educacional. A garantia de uma remuneração condigna, da constituição de uma carreira atrativa do magistério requer fontes de recursos e um padrão de gastos que favoreça o cumprimento do princípio constitucional da valorização dos profissionais da educação escolar (BRASIL, 1988).

No que diz respeito à temática do financiamento educacional e da valorização do professor da educação infantil, Silva e Brito (2016) com base nas contribuições acadêmicas apresentadas nas reuniões nacionais da ANPEd (2010-2015) e nos encontros da Fineduca (2014-2015), apontam: para os piores rendimentos salariais, a pouca perspectiva de formação e de carreira dos professores e o baixo padrão de financiamento na primeira etapa da educação básica. Em um quadro problemático de desvalorização social e econômica do professor/a da educação básica no país, a situação do professor/a da educação infantil parece ainda mais preocupante (SILVA; BRITO, 2016). Todavia, apesar da observação da baixa remuneração dos professores/as da educação infantil em comparação aos professores do ensino fundamental e médio de modo geral, o trabalho docente na etapa da educação infantil ainda é pouco abordado pelas produções científicas (SILVA; BRITO, 2016). Nesse sentido, os autores questionam o lugar das produções sobre financiamento da educação infantil e da valorização do professor/a dessa etapa na comunidade científica. Pontuam, se as poucas produções encontradas nas reuniões nacionais da ANPEd e nos

encontros da Fineduca refletem uma preocupação emergente pela primeira etapa da educação básica recentemente integrada ao sistema educacional ou se de fato esse campo de pesquisa ainda é marginal na comunidade acadêmica dedicada à investigação do financiamento e da valorização do magistério (SILVA; BRITO, 2016). A partir dos 10 trabalhos identificados nas reuniões da ANPEd e nos encontros Fineduca destacaram: a presença dos auxiliares de educação infantil em alguns municípios brasileiros com condições de trabalho, salário, carreira, formação e jornada de trabalho mais precários que os dos professores/as da educação infantil; os professores das creches e pré-escolas geralmente são os que percebemos piores rendimentos salariais, mesmo como avanços na sua formação inicial e continuada; a relação entre desvalorização do magistério da educação infantil e qualidade da oferta; os avanços na legislação educacional acerca da educação infantil; o baixo padrão de financiamento da primeira etapa da educação básica e os reflexos na insuficiência do atendimento do direito à educação as crianças de 0 a 5 anos e na valorização do magistério da educação infantil.

3.4 PRIORIDADES NA POLÍTICA DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO

O financiamento educacional e a forma como ele é praticado, é capaz de explicitar prioridades dos projetos políticos em voga, pois conforme afirma Gouveia (2006, p.191), “na análise de políticas de financiamento, cabe considerar que o gasto social é sempre premido por intencionalidades da política”.

Tendo como marco a promulgação da Constituição Federal de 1988, Santos (2018) propõe-se a discutir a configuração da educação infantil como etapa da educação básica, bem como seu lugar na política de financiamento. Após a Constituinte o tema do financiamento ganhou maior destaque na agenda da política pública educacional (SANTOS, 2018). Em relação à educação infantil, a partir da Constituição Federal têm se percebido avanços no campo legal em direção a garantia do direito às crianças a creche e pré-escola e no reconhecimento do Estado em efetivá-lo (BRASIL, 1988; BRASIL, 1990; BRASIL, 1996). A implementação do direito à educação infantil, todavia, ainda encontra desafios como na universalização do atendimento, nas condições pedagógicas e de infraestrutura, na formação dos professores e na insuficiência de recursos para o financiamento dessa etapa educacional (SANTOS, 2018).

No que toca o histórico do financiamento desde a Constituição Federal, o Fundef ao estabelecer a subvinculação de recursos apenas para o ensino fundamental em detrimento a educação infantil e ao ensino médio é considerada uma contradição à defesa do próprio direito à educação. A priorização

do ensino fundamental nas políticas e investimentos educacionais afetou diretamente a ampliação do atendimento na educação infantil (SANTOS, 2018). A contemplação integral da educação infantil - creches e pré-escolas - no Fundeb, porém, não foi automática, sendo necessário engajamento e luta de entidades de defesa do direito da criança à educação infantil para que tal desfecho fosse bem-sucedido (SILVA, 2017). A aprovação do texto final do Fundeb com a inclusão de toda a educação básica na distribuição dos recursos foi influenciada decisivamente pelo “Movimento Fundeb Pra Valer” coordenado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação e que reuniu mais de 200 entidades (SANTOS, 2018).

Posteriormente, a EC n.º 59/2009 é enfatizada, pois ao dispor sobre a ampliação da faixa etária da educação obrigatória de 4 a 17 anos promove a fragmentação da educação infantil, direcionando a priorização da pré-escola em detrimento à creche na implementação de políticas de atendimento educacional pelos municípios (SANTOS, 2018). Segue na mesma direção da emenda constitucional de tratamento diferenciado da creche e pré-escola, a meta 1 do Plano Nacional de Educação, Lei n.º 13.005/2014 ao estabelecer a universalização da pré-escola até 2016 e a ampliação da oferta de educação infantil em creches, atendendo no mínimo 50% das crianças de até três anos até 2024, último ano de vigência do Plano (BRASIL, 2014). Nesse contexto que direciona para a ampliação do atendimento educacional, sobretudo na educação infantil, Santos (2018) indaga a capacidade do Fundeb, principal mecanismo de financiamento da educação para a garantia do direito à educação das crianças de 0 a 5 anos de idade. Além disso, o autor reflete que a expansão das vagas deve vir acompanhada de qualidade na oferta do direito à educação coerente com os indicadores e concepções presentes nos documentos oficiais (SANTOS, 2018).

Os outros três textos agrupados no presente tópico designado prioridades da política de financiamento da educação tratam das realidades locais do estado do Paraná, Rio do Sul e do município de Belo Horizonte.

Ferreira (2018) discute os gastos na função educação nos municípios paranaenses, por meio da análise dos dados orçamentários disponíveis na plataforma eletrônica Finanças do Brasil (FINBRA) e nos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária, disponibilizados pelo Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE), a fim de complementar dados faltantes na primeira fonte. Nos municípios paranaenses o ensino fundamental concentra a maior parte dos gastos da função educação no período de 2010 a 2017. Todavia, diminuiu-se a quantidade de municípios que concentravam quase 90% dos gastos com o ensino fundamental, e em contra partida percebeu-se uma ampliação do percentual de gastos com a educação infantil, em

conformidade com as políticas de ampliação do atendimento da primeira etapa da educação básica. A análise dos dados também revela a desigualdade de financiamento da educação infantil pelos municípios paranaenses, alguns municípios têm alta capacidade fiscal para ampliar os gastos, outros por outro lado, apresentam dificuldades nesse sentido (FERREIRA, 2018).

Prado e Silva (2018) buscam compreender nos municípios do Rio Grande do Sul (RS) a gestão dos recursos públicos que financiam a educação infantil, observando se as prioridades estabelecidas para o gasto garantem o acesso às creches e pré-escolas ou se há mau uso do recurso. Para tal objetivo, Prado e Silva (2018) analisaram os apontamentos do Tribunal de Contas do Estado do RS e apontam, que a indevida aplicação recursos se dá no pagamento de funcionários e aquisição de bens permanentes, no descumprimento da meta 1 do PNE, os municípios têm reduzido o atendimento à creche, limitando-se a atender no máximo o percentual de 50% das crianças de zero a três anos ou menos ainda, descumprindo a meta do Plano.

Por fim, Silva e Brito (2018) analisam os investimentos financeiros realizados pelo município de Belo Horizonte na etapa da educação infantil, no período de 2005 a 2015 e concluem: a) Belo Horizonte em toda a série aplica no mínimo 25% da receita de impostos e transferências na manutenção e desenvolvimento de ensino, respeitando, portanto o percentual estabelecido pela Constituição Federal (1998), todavia considera que o município descumpra a própria Lei Orgânica, pois a legislação estabelece que pelo menos 30% da receita resultante de impostos, compreendida as transferências constitucionais deveria ser aplicada em educação; b) Com relação aos gastos com educação infantil esses foram ampliados no decorrer do tempo, todavia a centralidade dos gastos se encontra no ensino fundamental, equivalendo na maior parte dos anos mais de 70% dos gastos na função educação; c) O valor do gasto aluno-ano na educação infantil apresentou crescimento ao longo do período, todavia há discrepâncias quanto esse valor nas instituições de educação infantil da rede municipal e conveniada, em todos os anos no caso da rede própria o valor foi superior ao da rede conveniada; d) Em todos os anos, uma criança matriculada na rede conveniada leva o município a economizar no mínimo 50% do que se gastaria com a mesma na rede própria; e) O ensino fundamental destina mais recursos que a educação infantil para pagamento de pessoal e encargos sociais, no caso do EI mais de 65% das despesas são para essa finalidade, enquanto essa natureza de gastos não ultrapassa 60% na etapa da educação infantil, sendo uma das explicações para esse fato a diferença de carreiras entre os professores das duas etapas, de forma que os professores da educação percebem rendimentos inferiores que os docentes do ensino fundamental.

3.5 CUSTO ALUNO- QUALIDADE INICIAL NA EDUCAÇÃO INFANTIL

O Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) é um indicador criado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, evidenciando quanto deve ser gasto por aluno da educação básica pública no ano para garantir um padrão mínimo de qualidade do ensino (Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2019).

Encontramos apenas um trabalho com esse foco investigativo. Peixoto e Araújo (2017) propõem-se a apurar o quantitativo de recursos necessários para implementação do CAQi na instituições de educação infantil públicas municipais de Cachoeiro de Itapemirim (ES) que ofertam o atendimento na pré-escola. A proposta desse trabalho se debruça não apenas no acesso ou ampliação do atendimento à educação infantil, mas nos custos de uma educação com padrões mínimos de qualidade. Para isso, os autores fazem visitas às pré-escolas, visando identificar os insumos e as condições de oferta educacional por meio da coleta de dados em planilhas e entrevistas semi-estruturadas. Infelizmente, como a pesquisa estava em andamento, Peixoto e Araújo (2017) não apresentam resultados em virtude da insuficiência de dados. De qualquer forma, a proposta investigativa nos pareceu importante, pois ultrapassa a concepção do direito à educação restrita à ampliação do atendimento ou ao acesso à criança a educação infantil, mas correlaciona o acesso aos padrões mínimos de qualidade e, logicamente a política de financiamento da educação.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O exercício de mapeamento dos trabalhos apresentados na ANPAE, ANPEd e Fineduca revelou que a maioria as produções acadêmicas abordaram o financiamento da educação infantil articulado ao debate do acesso e oferta dessa etapa da educação na rede pública ou por meio da relação público-privado. Dos 17 trabalhos encontrados, 11 produções focalizaram essa dimensão. Os outros seis debruçaram sobre a temática da valorização dos professores, das prioridades do financiamento educacional e do custo aluno-qualidade inicial.

Em geral, os trabalhos reconhecem os avanços obtidos pela educação infantil a partir da promulgação da Constituição Federal de 1998, porém pontuam que os desafios a serem enfrentados pela primeira etapa da educação básica são muitos. Sobremaneira, destaca-se nos trabalhos a ampliação do atendimento das crianças em creches e a universalização da pré-escola; as condições de infraestrutura, a remuneração, a carreira e formação dos professores; o financiamento da primeira etapa da educação básica; a insuficiência de recursos para garantir o atendimento com padrões de qualidade e a descontinuidade do Pro Infância e Brasil Carinhoso em vista da redução de recursos federais destinados à execução dos programas em um contexto de ajuste fiscal.

A parceria público-privado é uma opção recorrente dos municípios brasileiros na gestão e oferta da educação infantil e tem sido consumada de diferentes modos. Seja por meio da política de conveniamento, com transferência de recursos públicos para instituições comunitárias, confessionais e filantrópicas, sem fins lucrativos responsáveis pela oferta de creche e pré-escola nos municípios. Ou ainda de iniciativas, digamos mais ousadas, como a de Campinas (SP) com as naves-mães, instituições públicas construídas pelo município e geridas por entidades privadas e que continuam sendo mantidas pelas transferências de recursos do município. No contexto da educação infantil campinense, o Fundeb é apontado como um mecanismo que influenciou favoravelmente a manutenção e ampliação da política de conveniamento. Haja vista, que a regulamentação do Fundo com a aprovação da Lei n.º 11.494/2007 admitiu a distribuição de recursos públicos para as instituições de educação infantil comunitárias, confessionais e filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o poder público.

Os trabalhos dedicados a analisar os gastos com a função Educação, constatam a priorização do ensino fundamental, em detrimento a subfunção educação infantil, porém ressaltam a ampliação do percentual dos gastos com a primeira etapa da educação nos últimos tempos. Ademais no interior da primeira etapa da educação, a pré-escola devido ao caráter obrigatório tende a ser privilegiada nos gastos em detrimento das creches.

Observamos, por meio desse levantamento, que os estudos sobre custos na educação infantil, especificamente voltados aos indicadores custo- aluno qualidade inicial ou custo aluno-qualidade, ainda são poucos, ainda que encontremos várias afirmativas impressas nos textos, que compreendem a garantia do direito à educação infantil não restrita ao acesso às crianças a creches e pré-escolas, mas contemplando na oferta a garantia de padrões de qualidade.

Por fim, saltam-nos aos olhos que em um universo 764 trabalhos publicados nos anais da ANPAE, ANPEd e Fineduca, no período de 2016 a 2018, foram encontrados apenas 17 produções (2,2%) dedicadas à reflexão do financiamento da educação infantil. No caso da 38ª Reunião Nacional da Anped (2017), o maior e mais importante encontro acadêmico da área da educação do país, não encontramos nenhuma produção científica com foco no financiamento da primeira etapa da educação, nos GTs 05- Estado e Política Educacional e 07- Educação de Crianças de 0 a 6 anos. A inexistência de trabalhos na 38ª Reunião Nacional da Anped ou mesmo as mingua das produções levantadas nos congressos da ANPAE e Fineduca, novamente nos leva a questionar o lugar da educação infantil, das creches, das pré-escolas, das professoras da primeira infância e dos bebês e crianças pequenas no campo de investigação do financiamento da educação. Há uma preocupação emergente em relação a esses sujeitos e instituições ou essa temática ainda é marginal à comunidade científica do financiamento educacional.

REFERÊNCIAS

ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera Maria Vidal. **A educação pública e sua relação com o setor privado Implicações para a democracia educacional.** 2009. Disponível em: <http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/download/105/294>. Acesso em: 29 out. 2019.

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

BRUNO, Dhaiene de Jesus dos Reis. **Financiamento e Direito à Educação: a educação infantil em Curitiba e no primeiro anel metropolitano.** 2018. Disponível em: <http://fineduca.org.br/anais/educacao-atual/>. Acesso em: 02 set. 2019.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **Quanto custa a educação pública de qualidade no Brasil?** Disponível em: custoalunoqualidade.org.br/o-que-e-caqi-e-o-caq. Acesso em: 03 nov. 2019.

CAMPOS, Maria Malta. **Balanço Analítico da Educação Infantil: direitos em risco e Consensos possíveis.** 2017.

CECCON, Ellen Cristina. **Políticas de acesso à educação infantil em Nova Jersey e Brasil.** 2016. Disponível em: <http://www.anpae.org.br/iberoamerica-no2016/publicacao/cntnt/index.html>. Acesso em: 02 set. 2019.

CECCON, Maria Lúcia Lemos. **A Relação Público-Privado na Expansão da Oferta da Educação Infantil no Município de Campinas: uma política necessária?** 2018. Disponível em: <http://fineduca.org.br/anais/educacao-atual/>. Acesso em: 02 set. 2019.

CORREA, Bianca; PINTO, José Marcelino de Rezende. **Oferta de educação infantil no Brasil nas últimas duas décadas.** 2018. Disponível em: <http://www.anpae.org.br/IBERO2018/publicacao.html>. Acesso em: 02 set. 2019.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **A educação infantil como direito.** 1998. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/scfie.pdf>. Acesso em: 30 out. 2016.

DOMICIANO, Cássia Alessandra. **Uso e Abuso dos Recursos Públicos para o Setor Privado: análise dos gastos empreendidos com o programa 'nave-mãe' em Campinas-SP.** 2018. Disponível em: <http://fineduca.org.br/anais/educacao-atual/>. Acesso em: 02 set. 2019.

FERNANDES, Eliane. **Criança Feliz, Proinfância, Brasil Carinhoso e PEC do Teto de Gastos: era uma vez um direito....** 2018. Disponível em: <http://fineduca.org.br/anais/educacao-atual/>. Acesso em: 02 set. 2019.

FERREIRA, Denize Cristina Kaminski; SCHMIDT, Katia Cristina Sommer; GREGORIO, Claudia Alessandra. **Financiamento e Atendimento da Educação Infantil nas Capitais Brasileiras (2007-2017)**. 2018. Disponível em: <http://fineduca.org.br/anais/educacao-atual/>. Acesso em: 02 set. 2019.

FERREIRA, Denize Cristina Kaminski. **O Financiamento da Educação Infantil: uma análise dos gastos na função educação nos municípios paranaenses (2010-2017)**. 2018. Disponível em: <http://fineduca.org.br/anais/educacao-atual/>. Acesso em: 02 set. 2019.

FERREIRA, Sueli Mamede Lobo. **O Financiamento da Educação Infantil: os desafios da universalização da pré-escola e a ampliação de vagas em creches**. 2016. Disponível em: <http://www.anpae.org.br/iberoamericano2016/publicacao/cntnt/index.html>. Acesso em: 02 set. 2019.

GOUVEIA, A. B.; SOUZA, A. R. de; TAVARES, T. M. (Org.). **Conversas sobre financiamento da educação no Brasil**. Curitiba: Editora UFPR, 2006.

LEHER, R. **Valorização do magistério**. In: OLIVEIRA, D.A.; DUARTE, A.M.C.; VIEIRA, L.M.F. DICIONÁRIO: trabalho, profissão e condição docente. Belo Horizonte: UFMG/Faculdade de Educação, 2010. CDROM.

LIMA, Carmen Lucia de Sousa. **A Implementação do Atendimento à Educação Infantil em Municípios Piauienses: da política de financiamento à política de convênios**. 2017. Disponível em: <https://www.anpae.org.br/XXVIII-SIMPOSIO/publicacao/AnaisXXVIII-Simposio2017.pdf>. Acesso em: 02 set. 2019.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. A pesquisa em financiamento da educação. In: GOUVEIA, Andréa Barbosa; SOUZA, Ângelo Ricardo de; TAVARES, Thaís Moura. **Conversas sobre financiamento da educação no Brasil**. Curitiba: Ed. da UFPR, 2006. p. 13-26.

PRADO, Viviane Fatima Lima do; SILVA, Everaldo Silveira da. **A aplicabilidade e a gestão dos recursos públicos destinados ao financiamento da educação infantil no RS**. 2018. Disponível em: <http://fineduca.org.br/anais/educacao-atual/>. Acesso em: 02 set. 2019.

PEIXOTO, Edson Maciel; ARAÚJO, Vania Carvalho de. **Custo aluno Qualidade Inicial e sua aplicação na educação infantil municipal de Cachoeiro de Itapemirim**. 2017. Disponível em: <https://www.anpae.org.br/XXVIII-SIMPOSIO/publicacao/AnaisXXVIII-Simposio2017.pdf>. Acesso em: 02 set. 2019.

RIBEIRO, Luís Eduardo Garcia; VASCONCELLOS, Vera Maria Ramos de. **Instituições Conveniadas de Educação Infantil: alternativa para o atendimento das crianças bem pequenas**. 2018. Disponível em: <http://fineduca.org.br/anais/educacao-atual/>. Acesso em: 02 set. 2019.

SANTOS, Joedson Brito dos; SOUSA JUNIOR, Luiz de. **O Financiamento da Educação Infantil no FUNDEB: um estudo sobre o atendimento das crianças de 0 a 6 em João Pessoa/ PB.** 2016. Disponível em: <http://fineduca.org.br/2016/12/13/anais-do-iv-encontro-da-associacao-nacional-de-pesquisa-em-financiamento-da-educacao/>. Acesso em: 02 set. 2019.

SANTOS, Joedson Brito dos. **Avanços e Contradições no Financiamento da Educação Infantil após 30 Anos da Constituição Federal 1988.** 2018. Disponível em: <http://fineduca.org.br/anais/educacao-atual/>. Acesso em: 02 set. 2019.

SILVA, Franceline Rodrigues; BRITO, José Eustáquio de. **Produção do Conhecimento sobre Financiamento Educacional e Valorização do Professor da Educação Infantil: reuniões da ANPEd (2010-2015) e encontros da Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação- Fineduca (2014-2015).** 2016. Disponível em: <http://www.fineduca.org.br/2016/12/13/anais-do-iv-encontro-da-associacao-nacional-de-pesquisa-em-financiamento-da-educacao/>. Acesso em: 02 set. 2019.

_____. **Financiamento da Educação Infantil em Belo Horizonte: prioridades e projetos políticos em voga.** 2018. Disponível em: <http://fineduca.org.br/anais/educacao-atual/>. Acesso em: 02 set. 2019.

_____. **FINANCIAMENTO EDUCACIONAL E VALORIZAÇÃO DOCENTE NA EDUCAÇÃO INFANTIL.** 2017. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/rce/article/view/3677>. Acesso em: 02 set. 2019.

SILVA, Franceline Rodrigues. **EDUCAÇÃO INFANTIL NÃO É BRINCADEIRA: Valorização da Remuneração e Carreira do Professor para a Educação Infantil na Rede Municipal de Educação de Belo Horizonte (RME/BH) no Contexto do Financiamento Educacional (2004-2015).** 2017. Disponível em: <http://www.ppgeduc.uemg.br/wp-content/uploads/2018/05/DISSERTACAO-EDUCA%C3%87%C3%83O-INFANTIL-N%C3%83O-%C3%89-BRINCADEIRA.pdf>. Acesso em: 02 set. 2019.

UNDIME. **Posicionamento da Undime A importância da Creche como etapa da Educação Básica.** 2018.

VIEIRA, Livia M. F. **Educação da criança pequena na legislação educacional brasileira do século XX: abordagem histórica do estado de Minas Gerais (1908- 2000).** In: 30a Reunião Anual da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Educação, 2007, Caxambu-MG. Portal ANPEd. Rio de Janeiro: ANPEd, 2007.

Recebido em: 06 de setembro de 2019.

Aprovado em: 08 de dezembro de 2019.

OS RUMOS DO FUNDEB



Paulo Martins Sena¹

¹ Bacharel e mestre em Direito pela USP. Doutor em Educação pela UnB. Consultor legislativo da Câmara dos Deputados.

RESUMO: O texto apresenta análise com o objetivo de abordar o legado da política de fundos contábeis iniciada por meio do Fundef e aprimorada com o advento do Fundeb. Aponta as eficiências e insuficiências e, também, avanços, limites e desafios para a construção do novo Fundeb permanente. São destacadas as eficiências inclusiva, redistributiva, federativa e de qualidade do sistema – que têm como elementos, também, a inclusão e a equidade. Destaca-se, ainda, a relevante preferência constitucional pelo ensino público e o princípio constitucional da vinculação de recursos à manutenção e desenvolvimento do ensino, ambos como as bases da identidade constitucional em matéria de educação.

Palavras-Chave: Política de fundos. Fundeb. Fundeb permanente. Valor aluno ano total. Eficiências do Fundeb.

ABSTRACT: The text addresses the legacy of accounting fund policy initiated through Fundef and enhanced with the advent of Fundeb and points out its efficiencies and shortcomings and discuss its advances, limits and challenges for new permanent Fundeb. We highlight the inclusive, redistributive, federative and quality efficiencies of the system - which also consider inclusion and equity. It emphasizes the constitutional preference for public education and the constitutional principle of linking resources to the maintenance and development of education as the foundations of constitutional identity in education.

Keywords: Fundeb. Permanent Fundeb. Total year student value. Fundeb efficiency. Educational fund policy.

1 INTRODUÇÃO

No campo do direito financeiro, o fundo é um conceito que remete à reunião de recursos de diferentes fontes e sua separação para uma destinação específica. Os fundos constituem reservas de certas receitas públicas para a realização de determinados objetivos ou serviços de interesse público (HARADA, 2001).

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), assim como seu predecessor, (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), é um fundo contábil, que opera por meio de conta única e específica. Não é pessoa jurídica. Não tem administração. Os recursos dos municípios não podem ser retidos pelos estados ou pela União. Não há obstáculos ou condicionalidades – e essa é uma de suas virtudes.

Um fundo dessa natureza constitui “uma rubrica, uma conta, uma referência contábil” (BOTELHO, 2001).

Caracterizam-se como **fundos especiais**, nos termos da Lei n.º 4.320/1964 (BRASIL, 1964, s.p.), que são “produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação” (art.71) e cujo saldo positivo apurado em balanço será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo” (art.73).

Por representarem uma exceção ao princípio de unidade de tesouraria¹, esses fundos favorecem uma maior transparência, além de viabilizar o fluxo regular de recursos (MARTINS, 2011).

A natureza contábil do fundo permitiu que cada ente subnacional pudesse se planejar diante do novo cenário jurídico-institucional, sem a ameaça de que, por injunções e disputas políticas, gestores de outro ente tivessem a possibilidade de reter ou bloquear recursos, garantidos segundo as matrículas.

A proposta da criação de fundos para gerir os recursos educacionais remonta ao Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932), que defendia a instituição de fundo “especial ou escolar”, constituído de patrimônios, impostos e rendas próprias, administrado pelos órgãos do ensino (AZEVEDO, 1958). Nos debates que precederam a aprovação da Carta de 1934 – a primeira que continha um capítulo dedicado à educação e que consagrou a vinculação de recursos – a Associação Brasileira de Educação (ABE), que reunia o grupo dos Pioneiros, formulou um conjunto de propostas, por meio da “comissão dos 10”, presidida por Anísio Teixeira, que entendia que

¹ Segundo esse princípio, todas as receitas públicas são recolhidas ao Tesouro, para daí saírem somente sob a forma de pagamentos de despesas consignadas no orçamento. Os fundos especiais são exceção a esse princípio e têm suas contas específicas.

Complemento dessa autonomia administrativa e técnica, é a autonomia financeira que ficou assegurada, no anteprojeto, **pela constituição dos fundos de educação.**

São eles nacional e estaduais e **se organizam por meio de impostos especiais e percentagens sobre as rendas da União, dos Estados e dos Municípios.** A medida é de tal importância que se justifica por si mesma. Sem ela, tudo mais não será senão palavra inútil, cuja execução se não poderá garantir. (ABE,1934).

Assim, na proposição da ABE, os fundos se organizariam **por meio das vinculações:**

A redação do texto constitucional, embora representasse uma vitória dos Pioneiros, **dissociava a vinculação dos impostos dos fundos**, itens que apareciam **associados** na formulação original da ABE, que entre suas aspirações, tais como formuladas por seu Conselho Diretor, reivindicava:

§ 5º - O **fundo** de educação nacional será **constituído de uma percentagem** não inferior a 10% **da renda dos impostos** da União, de impostos e taxas especiais e outros recursos financeiros eventuais.

A mesma proposição (com diferente percentual - 20%) era feita para os Estados e para o Distrito Federal (ABE, 1934, p.35).

A adoção de fundos como forma de organização dos recursos vinculados somente seria retomada com o Fundef e, posteriormente, com o Fundeb (MARTINS;PINTO, 2013).

O Fundef, como mecanismo de financiamento, representou, antes de mais nada, a junção num mesmo instrumento, das duas estratégias que apareceram separadas na Constituição de 1934: a vinculação de recursos de impostos e a política de fundos. A diretriz geral da política de financiamento reconciliava-se com a proposta original dos pioneiros da Escola Nova, via Conselho Diretor da ABE. O fundo, concebido para organizar os recursos vinculados, permite que a vinculação cumpra seus objetivos (MARTINS, 2010).

As experiências do Fundef e do Fundeb deixaram um legado importante, em primeiro lugar, no que se refere a desenho de uma política de financiamento da educação básica, na medida em que reuniram como características:

- » natureza contábil;
- » contas únicas e específicas com automaticidade de repasses;
- » âmbito de cada Estado e do DF;
- » aplicação de diferentes ponderações para etapas, modalidades e tipos de estabelecimento;
- » subvinculação de 60% dos recursos para os profissionais do magistério (da etapa abrangida);

- » controle social e acompanhamento exercido por conselhos nas três esferas federativas;
- » destinação a ações de manutenção e desenvolvimento do ensino da educação básica (art.70 da LDB);
- » cômputo das matrículas segundo a área de atuação prioritária (função própria – art. 211, CF – regra “cada um no seu quadrado”);
- » complementação da União.

Essas características já estavam presentes no Fundef. O que o Fundeb fez foi, em primeiro lugar, alargar a abrangência do fundo contábil, para alcançar **toda a educação básica** – da creche ao ensino médio. Assim, ampliou a “consciência intergovernamental”, já embrionária no Fundef (ABRUCIO, 2010), sobretudo com a definição da nova regra da complementação da União – questão mal resolvida no antigo Fundef - em patamar que toma como referência a contribuição dos entes subnacionais ao fundo (no mínimo dez por cento). E, finalmente, criou instância de negociação federativa e regional, a Comissão Intergovernamental de Financiamento Para a Educação Básica de Qualidade (11 membros: MEC e 1 de cada região político-administrativa das esferas estadual e municipal, indicados pelo Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) e pela União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime).

Com uma visão sistêmica, procurou proteger o financiamento da educação básica da mera substituição de fontes², com a vedação da utilização da fonte do salário-educação para a complementação da União e também a educação superior- obrigação da União, nos termos do art. 212,1, CF – com a limitação da utilização da fonte de MDE no Fundeb até 30%.

Embora ainda seja um desafio, o Fundeb também trouxe avanços acerca do aperfeiçoamento das regras referentes aos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACCS). Elas abarcam impedimentos, autonomia, exercício da presidência, garantias aos conselheiros, instrumentos dos conselhos.

Mas os fundos deixam um legado de avanços em relação à redistribuição, cooperação federativa, inclusão e melhoria da qualidade do sistema, primeiro passo para a melhoria do desempenho de cada aluno – que, para um segundo passo, requer uma política de combate à repetência e à evasão e a melhoria das condições de oferta por meio do atendimento de insumos associados a direitos, cujo caminho mais promissor é na direção do custo aluno qualidade.

² Isso vem ocorrendo atualmente, com os recursos provenientes dos *royalties* do petróleo, que estão em ascensão e já financiam parte significativa da complementação da União ao Fundeb. Entretanto, não vêm como acréscimo, porque as antigas fontes são retiradas. Como acentua Tanno, “Em decorrência da Lei de vinculação, o Ministério da Educação tem recebido de forma crescente e consistente recursos dessa natureza”. O valor já ultrapassa 11 bilhões de reais.

1 AS EFICIÊNCIAS E INSUFICIÊNCIAS DO FUNDEB: AVANÇOS, LIMITES E DESAFIOS

Na lição de José Afonso da Silva (SILVA, 2001, p.337), o princípio da eficiência administrativa, inscrito no art. 37 da Carta Magna, “consiste na organização racional dos meios e recursos humanos, materiais e institucionais para apresentação de serviços públicos de qualidade em condições econômicas e de igualdade de consumidores”.

Os fundos contáveis trouxeram maior racionalidade na distribuição dos recursos, na medida em que adotaram um critério educacional – a matrícula – e permitiram significativo efeito redistributivo.

1.1 EFICIÊNCIA INCLUSIVA

1.1.1 AVANÇOS

A Constituição Federal estabelece a educação como direito de todos. Uma das primeiras dimensões da concretização desse direito é a inclusão. De 4 a 17 anos a educação é obrigatória. Mas, mesmo antes da faixa etária obrigatória, o direito à educação infantil é garantido, havendo a demanda por parte da família. Esta tem sido uma ação do Ministério Público. A jurisprudência é pacífica. O ministro do supremo Tribunal Federal (STF) Celso de Mello, decidiu (ARE 639.337):

A educação infantil, por qualificar-se como direito fundamental de toda criança, não se expõe, em seu processo de concretização, a avaliações meramente discricionárias da Administração Pública, nem se subordina a razões de puro pragmatismo governamental.

[...]

Embora inquestionável que resida, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo, a prerrogativa de formular e executar políticas públicas, revela-se possível, no entanto, ao Poder Judiciário, ainda que em bases excepcionais, determinar, especialmente nas hipóteses de políticas públicas definidas pela própria Constituição, sejam estas implementadas, sempre que os órgãos estatais competentes, por descumprirem os encargos político-jurídicos que sobre eles incidem em caráter mandatório, vierem a comprometer, com a sua omissão, a eficácia e a integridade de direitos sociais e culturais impregnados de estatura constitucional.

Na faixa de até três anos, embora permaneçam as desigualdades em relação aos recortes mais significativos, até com a ampliação da brecha – quando se considera raça/cor (brancos/negros), localização (urbano/rural) e renda (quartis ou quintis mais pobres e mais ricos), em todos os segmentos menos favorecidos houve inclusão de matrículas, em relação ao período pré-Fundeb, desde o primeiro ano de sua implantação gradativa (2007) e após sua implantação plena, a partir de 2010.

Quadro 1 - Percentual da população de 0 a 3 anos que frequenta a escola/creche

Recorte	2004	2007	2011	2015	2016 (Pnad C)
Urbano	19,9%	24,2%	27,9%	33,3%	34,6%
Rural	7,3%	10,2%	12,7%	14,8%	17,8%
Meninas	17,5%			----	31,9%
Meninos	17,1%			----	31,8%
Negros	15,4%	19,4%	23,0%	27,1%	28,6%
Branco	19,1%	23,6%	27,8%	34,0%	35,6%
20% mais pobres	11,2%	13,7%	17,1%	20,0%	22,3%
20% mais ricos	36,3%	41,4%	42,6%	51,6%	48,2%
Brecha de Acesso entre os 20% mais pobres e 20% mais ricos	25,1	27,7	25,5	31,6	25,9

Obs – para recorte branco/negros em 2016- uso da Pnad contínua.

Fonte: Dados do Relatório do 2º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação (INEP, 2018).

Entretanto, no caso da faixa de 4 e 5 anos, houve inclusão e diminuiu a brecha no atendimento em todas essas categorias.

Quadro 2 - Percentual da população de 4 a 5 anos de idade que frequentava a escola ou creche

Recorte	2004	2007	2011	2015	2016 (Pnad C)
Urbano	76,0%	81,8%	87,3%	91,7%	92,0%
Rural	55,3%	67,2%	77,8%	84,6%	88,8%
Meninas	72,6%	-----	-----	---	92,0%
Meninos	71,2%	-----	-----	----	91,1%
Negros	69,5%	76,9%	84,9%	89,6%	90,5%
Branco	74,4%	81,3%	86,6%	91,6%	92,8%
20% mais pobres	62,9%	71,8%	80,1%	87,9%	89,1%
20% mais ricos	91,4%	92,3%	95,0%	96,4%	96,4%

Fonte: Dados do Relatório do 2º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação (INEP, 2018).

Também para a faixa de 15 a 17 anos houve avanço conforme se verifica nos quadros 3 e 4.

Quadro 3 - Percentual da população de 15 a 17 anos de idade que frequentava o ensino médio ou havia concluído a educação básica – Brasil – 2012-2017

RECORTE	2012	2015	2017
Urbano	67,0%	71,0%	72,2%
Rural	48,8%	54,4%	58,9%
Meninas	70,3%	73,3%	75,2%
Meninos	57,6%	63,2%	65,2%
Negros	57,3%	62,5%	65,2%
Branco	73,4%	76,7%	78,1%

Fonte: Dados do Relatório do 2º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação (INEP, 2018).

Assim, nos recortes brancos/negros e urbano rural, verifica-se que houve aumento da matrícula dos negros e da população rural na faixa do ensino médio e alguma diminuição da brecha no atendimento destes alunos em relação aos brancos e à população urbana.

Quadro 4 - Percentual da população de 15 a 17 anos que frequentava o ensino médio ou havia concluído a educação básica, por renda domiciliar *per capita* – Brasil – 2004-2015

Recorte	2004	2007	2011	2015
20% mais pobres	25,7%	34,4%	43,9%	53,3%
20% mais ricos	83,1%	84,2%	83,3%	88,4%

Fonte: Dados do Relatório do 2º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação (INEP, 2018).

Em dez anos, o quintil mais pobre da população brasileira avançou de, cerca de um quarto, para mais da metade na frequência à escola.

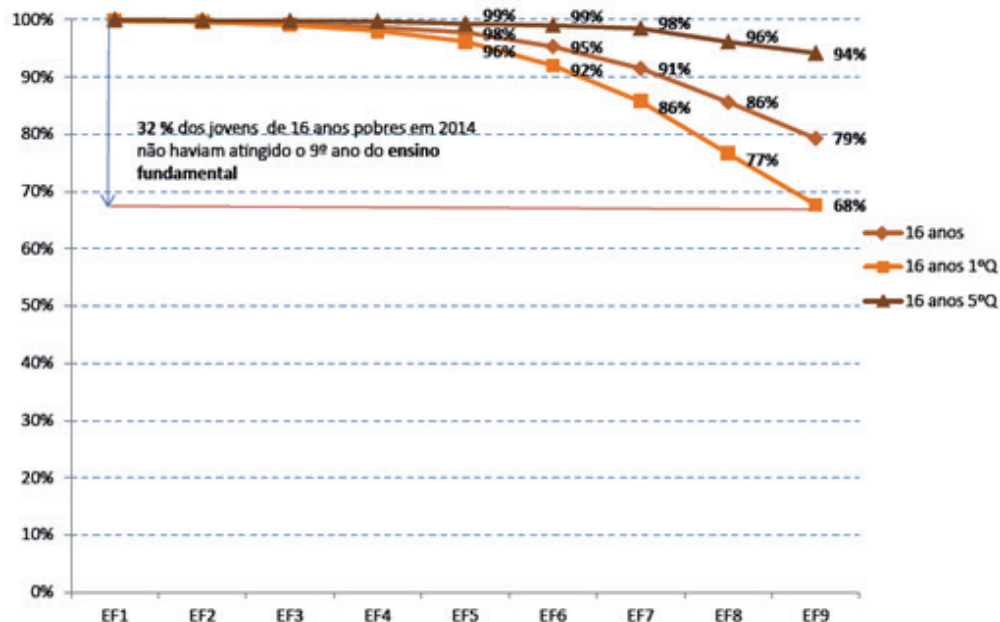
1.1.2 LIMITES E DESAFIOS

Se os números mostram um aumento do atendimento do contingente de alunos, em relação à população nas faixas correspondentes às diferentes etapas da educação básica, como aponta Simões, a taxa de atendimento escolar é um **critério insuficiente** para aferir a “universalização do acesso” (SIMÕES, 2016). Não se pode analisar o acesso de formas dissociada da evasão:

Se por um lado é verdade que 98,5% das crianças de 6 a 14 anos estão na escola, por outro a trajetória escolar se mostra muito diferente entre os mais ricos e os mais pobres, os últimos sofrendo maior atrito, o que acaba levando à desistência. Apesar dos avanços durante a última década, os 20% mais pobres ainda guardam diferenças abissais de acesso em relação aos 20% mais ricos. A probabilidade de um jovem de 16 anos do quintil mais rico concluir o EF na idade recomendada é 1,5 vezes maior que a de um jovem do quintil mais pobre. A probabilidade de um jovem de 19 anos do quintil mais rico chegar ao final do EM na idade recomendada é 2,4 vezes maior que a de um jovem do quintil mais pobre. O acesso à

educação básica deve ser integral e universal. Portanto, se nem todos têm acesso a todos os anos escolares, o acesso não está universalizado e, portanto, não está integralizado para um segmento da população. (SIMÕES, 2016, p.38).

Figura 1 – Proporção de jovens (16 anos) que alcançaram os anos escolares do ensino fundamental – 1º e 5º quintis de renda per capita (Pnad 2014) - Brasil



Nota: 1) Somente casos válidos. 2) Pnad reponderada.

Fonte: Simões (2016, p.23).

O autor propõe que se utilize de um novo indicador, que denomina “curvas de acesso”, de forma a permitir identificar a desigualdade na trajetória escolar dos educandos.

Assim, se avanços ocorrerem, há aspectos que requerem que o novo Fundeb permanente seja mais eficiente para combater a desigualdade - um Fundeb orientado fortemente não só para o acesso, mas para a permanência e regularidade da trajetória escolar, enfim, para a dimensão da equidade que permeie, tanto o acesso como a qualidade.

1.2 EFICIÊNCIA FEDERATIVA E REDISTRIBUTIVA

1.2.1 AVANÇOS

A política de fundos, desde a implantação do Fundef, gerou maior a consciência intergovernamental (ABRUCIO, 2010, p.64), fato que se ampliou com o Fundeb.

Em primeiro lugar, as matrículas alcançadas passaram a ser todas aquelas da educação básica, isto é, além do ensino fundamental que era atendido pelo antigo Fundef, também as etapas educação infantil e ensino médio e suas modalidades passaram a ser contempladas.

Houve dois mecanismos importantes para operacionalizar a solidariedade federativa: a complementação da União, no exercício de sua função supletiva, com regra de aporte de no mínimo dez por cento do valor dos fundos e a redistribuição de recursos da cesta Fundeb entre estados e municípios, em cada âmbito estadual, conforme as matrículas ponderadas.

Além disso, criou-se um espaço de negociação federativa, com amplitude regional – a Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade composta por um representante de cada uma das regiões político-administrativas brasileiras, tanto no nível estadual como na esfera municipal, indicados, respectivamente, por Consed e Undime.

Como política que lida de forma sistêmica com a educação básica o Fundeb teve efeito indutor: a Emenda Constitucional n.º 53/2009, que aprovou o Fundeb:

- » promoveu ampliação do alcance do salário-educação, constitucionalizando, ainda, sua distribuição segundo as matrículas³ - o que ampliou a colaboração federativa⁴;
- » acrescentou um “s” no parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, de forma a abrir caminho para que se elaborasse uma lei complementar referente à cooperação federativa – que não é outra senão a lei que trate do sistema nacional de educação⁵.

Os recursos da complementação da União foram essenciais para a diminuição das desigualdades entre os valores por aluno dos vinte e sete âmbitos estaduais. Entre 2007 e 2014, a complementação da União, cresceu, em termos reais, 289%. Nesse período, estudo do Inep (OLIVEIRA *et alli*, 2015) indica que:

- » antes da complementação da União, em 2007, a distância entre o grupo de âmbitos estaduais que recebiam a complementação da União e que não recebiam (por apresentar VAA acima do mínimo nacional) que seria de 87,7%.

³ Esse critério foi adotado desde a Lei n.º 9.766/1998, ainda quando a distribuição era apenas para o ensino fundamental.

⁴ Esse caminho indicado pela EC n.º 53 seria seguido pela EC n.º 59, que ampliou os programas suplementares para toda a educação básica. A Exposição de Motivos n.º 005 MEC/MPOG, que acompanhou a Medida Provisória n.º 455/2009, convertida na Lei n.º 11.947, de 2009, assinalava: “4. Nesse sentido, as experiências consolidadas representadas pelo Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar - PNA-TE, pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE e pelo Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE, justificam sua ampliação para toda a educação básica a partir de 2009, o que significa apoiar não apenas o ensino fundamental, mas também o ensino médio e a educação infantil”.

⁵ Na 55ª legislatura tramitaram os PLPsnºs 15/2011, 413/2014 e 448/2017, respectivamente dos Deputados Felipe, Ságuas Moraes e Giuseppe Vecci. Ao fim da legislatura as proposições foram, regimentalmente arquivadas e, como os propositores não retornaram à Câmara, não houve desarquivamento. Na 56ª legislatura, tramita o PLP n.º 25/2019, cuja autora é a Deputada Profª Dorinha Seabra Rezende.

Após a complementação a distância, considerado o VAA médio das séries iniciais do ensino fundamental urbano (que corresponde ao valor de referência, fator 1 das ponderações), caiu para 57,7%;

- » houve encurtamento da distância continuamente. Assim, em 2014, sem a complementação da União, a distância entre esses grupos, que seria de 67,1% caiu para 20,8%.

Conforme assinala Araujo (2012), ainda para analisar o impacto distributivo do antigo Fundef,

Vazquez (2007) construiu uma tabela de valores médios aluno/ano, por unidades federativas e regiões. Adotou o valor médio nacional igual a 100, a fim de verificar se os valores aplicados nas unidades da federação aproximaram-se ou distanciaram-se da média. Com os dados, ele construiu três indicadores de desigualdade interestaduais: a) razão entre o valor mínimo e o médio; b) razão entre o valor máximo e o mínimo; e c) razão entre o desvio-padrão e o valor médio. O último indicador representa uma medida de dispersão relativa, exprimindo a variabilidade em relação à média, ou seja, quanto maior o coeficiente, maior a desigualdade (ARAUJO, 2012, p.53).

Ao atualizar os dados até 2012, Araujo (2016) pôde, ao verificar esse conjunto de indicadores⁶

inferir que a implantação do Fundeb representou uma sensível diminuição das desigualdades entre unidades subnacionais no que diz respeito à repartição dos recursos vinculados a política de fundos, nunca sendo demais lembrar que o fundo abarca parte dos recursos disponíveis e não incidindo em outros componentes desta desigualdade (ARAUJO, 2016, p.142).

Estudo do Inep (PERESE et al, 2015) analisou sete faixas de “Resultado Líquido das Transferências do Fundeb” (RL), que expressam intervalos financeiros de decréscimo e acréscimo de receitas ocasionadas pela distribuição intraestadual de recursos dos Fundos no âmbito de cada Estado. Os resultados indicaram que:

A característica principal da redistribuição intraestadual é que a maioria dos governos municipais brasileiros (59,7%) teve acréscimo de recursos com o Fundeb em, pelo menos, 10%: 32,8% tiveram um acréscimo entre 10%, e 100% e 26,9% dos governos municipais tiveram RL acima de 100%. As análises de correlação revelaram que há uma tendência geral de que quanto maior o RL no Fundeb, pior a situação socioeconômica e educacional dos municípios.

⁶ Araujo indicou que, em 2012, o valor mínimo equivalia a 85% do valor médio, em contraste com o último valor do antigo Fundef em 2006, de 56,3%; a distância entre os valores mínimo e máximo foi de 2,6 vezes enquanto no Fundef/2006 era de 4,32 e o coeficiente de variação, que era de 0,34 no Fundef/2006 foi para 0,16 em 2012 (ARAUJO, 2016).

Assim, mesmo ao se olhar apenas para os recursos da cesta Fundeb houve avanço importante.

1.2.2 LIMITES E DESAFIOS

A situação que gerou a advertência de Araújo teria já sido identificada pelo grupo de trabalho que, no âmbito do MEC, em 2015, discutiu critérios para a implementação do custo aluno qualidade - GT CAQ (2015): o valor **total** disponível por aluno, consideradas todas as receitas vinculadas à educação, para cada rede ou sistema de ensino permanece desigual.

E audiência pública da Comissão Especial do Fundeb, realizada na 55ª legislatura, em 07/03/2017, Araújo (2016) declarou:

O FUNDEB conseguiu diminuir essa distância dentro dos recursos que estão no fundo. Mas essa distância real é maior quando pegamos todos os recursos. Dentro dos 20% que são retirados para criar o fundo, ele foi eficiente. Ele é muito mais justo do que o FUNDEF. Mas digamos que isso é uma parte do olhar. Uma outra forma de se verificar melhor é utilizar o Coeficiente de Gini para averiguar se os Municípios brasileiros, todos eles, independentemente de serem paulistas ou maranhenses, se tornaram menos desiguais. O FUNDEB melhorou, mas não melhorou tanto. No Coeficiente de Gini, nós saímos de 0,24 para 0,21. Houve uma melhora, mas, como os recursos próprios fazem a diferença, acontecem picos de desigualdade que continuam influenciando, como é o fato de três ou quatro Estados brasileiros terem uma arrecadação muito grande. Com isso, os seus Municípios sobem, mantendo a desigualdade. Como a complementação da União cresceu e está muito melhor do que foi no FUNDEF, mas está no patamar de 10%, o que dá 0,21% do PIB, essa complementação não foi suficiente para reduzir a desigualdade de forma significativa. Quanto maior a complementação da União, menor é o coeficiente de desigualdade entre os Municípios. (BRASIL, 2017).

Para enfrentar essa questão, o substitutivo da proposta do novo Fundeb propõe a adoção do critério do valor aluno ano total (VAAT), que considera todos os recursos vinculados para, a partir daí, traçar a estratégia de diminuição das desigualdades.

1.3 EFICIÊNCIA DE RESULTADOS

1.3.1. CONTEXTO

A partir da redação dada pela EC n.º 59/2009 ao art. 212, §3º da Constituição Federal, o financiamento do ensino obrigatório (4 a 17 anos) foi reconhecido como indissociável destes três objetivos: universalização, equidade e **qualidade**.

Enquanto para alguns autores, as avaliações podem ser orientadas por insumos e processos ou, **alternativamente**, por resultados, vistos como desempenho dos educandos em testes padronizados (FERNANDES; GREMAUD, 2009, 2019), pode-se entender, também que há uma indissociabilidade desses elementos. A Qualidade da Educação pode ser examinada a partir de uma abordagem que tenha por base o “paradigma relação insumos-processos-resultados” (DOURADO et alli, 2007). Para Mello e Costa, “Uma análise que deixe de lado qualquer destes elementos será fatalmente falha e incompleta” (MELLO; COSTA, 1993, p.12).

A abordagem a partir do custo aluno qualidade procura enfatizar as condições para que seja oferecida a educação de qualidade.

Embora esteja longe de um desfecho decisivo, o debate em torno da avaliação teve um marco no enunciado da meta 7 do Plano Nacional de Educação (PNE), que - a despeito do que indica a estratégia 7.21, que remete à avaliação por meio de insumos - consagra, a avaliação por resultados, medida por testes padronizados.

Há uma inversão no PNE: as Metas 7 e 20 deveriam ser, também, importantes estratégias para alcançar o disposto no artigo 11 da Lei n.º 13005, de 2014, sobre o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SINAEB), ao invés de ter como referência a tabela do Ideb. Além disso, ambas as metas, seriam referências para a estratégia 20.7, que trata a adoção do Custo Aluno Qualidade (CAQ).

Fernandes e Gremaud (2019) indicam algumas das críticas que fazem os céticos – como eu – à abordagem limitada a testes padronizados: utilização apenas de provas de matemática e português e a não consideração de aspectos não-cognitivos. Destacam, ainda, os potenciais riscos de distorção dos incentivos, com o estreitamento do currículo e da prática do “*gaming*”, inclusive com a exclusão dos alunos de baixa proficiência⁷.

⁷ Este fenômeno foi retratado na cultura pop, em episódio do desenho animado americano, *Os Simpsons*, no qual o adolescente Bart e seus amigos com pouco aproveitamento escolar, ganham como “prêmio” um dia fora da escola – o dia da realização do exame.

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), indicador transformado em meta do PNE ao menos minimiza o efeito de adoção apenas dos testes padronizados, já que agrega uma medida de desempenho (nível médio de proficiência na Prova Brasil) e outra de rendimento (valor médio das taxas de aprovação, de forma a refletir o fluxo escolar). Ainda assim, Soares e Xavier (2013), ao analisar as opções metodológicas feitas na construção do Ideb, ponderam que há alguns problemas:

- » só alunos presentes ao teste são considerados;
- » proficiência em Matemática tem mais peso do que proficiência em Leitura: “...; o indicador de aprendizado do Ideb assume, equivocadamente, que os alunos brasileiros de ensino fundamental sabem mais Matemática do que Leitura” (SOARES; XAVIER, 2013, p.909);
- » assume substituições questionáveis entre os diferentes componentes: o bom desempenho de um aluno compensa o mau desempenho de outro;
- » a escala do Ideb varia de 0 a 10 e induz o leigo a usar a metáfora da nota escolar para analisar o Ideb: “Um Ideb em torno de 7 - um excelente resultado é, por outro lado, uma nota escolar mediana” (SOARES; XAVIER, 2013, p.917).
- » naturaliza baixos desempenhos de muitos alunos: mesmo o “Ideb igual a 6, a meta nacional, é compatível com um grande número de alunos com desempenhos medíocres” (SOARES; XAVIER, 2013, p.917);
- » o Ideb é muito correlacionado com o nível socioeconômico da escola.

Os autores relacionam, ainda outras críticas que surgiram no debate desse tema:

- » não consideração de aspectos que têm impacto sobre a qualidade, como a valorização dos profissionais e a infraestrutura (Daniel Cara);
- » indicação do problema, mas não do que deve ser melhorado (João Batista de Oliveira);
- » indução a hierarquizações como forma de análise da realidade educacional.

O art. 11 do PNE prevê o **sistema nacional de avaliação da educação básica**, que é mais adequado para verificar a qualidade em todas suas dimensões – a qualidade do sistema é, como apontado, indissociável de sua relação expressa no art. 212, §3º, CF: não há qualidade de sistema que não garanta a inclusão e a equidade. A inclusão de mais educandos, impulsionada a partir da Constituição Cidadã que recém completou trinta anos, é um dado de qualidade do sistema e não se pode a ela imputar a causa de “perda de qualidade”, a partir de avaliações que desconsiderem essa situação (BEISIEGEL, 2006). A inclusão de educandos com baixa renda – que pode ter um reflexo imediato de “queda” nos índices de aproveitamento. São apontadas as diferenças de desempenho segundo os quintis de renda: se um sistema aprimora sua política

de busca ativa e traz mais alunos que estavam fora da escola - ou os recebe, se for o caso de município que atraia fluxo migratório - provavelmente os de baixa renda, eventualmente as “notas do Ideb” cairão. E, no entanto, a ação foi de melhoria da qualidade do sistema.

É necessário, antes de indicadores de qualidade, cuidar da qualidade dos indicadores. O Ideb tem as fragilidades apontadas como indicador, embora possa ser utilizado como um bom “marcador”: se há diminuição da diferença de Ideb realmente pode ser considerada evidência de diminuição das desigualdades. Mas, ao contrário, a utilização isolada do Ideb, baseada na média, pode esconder um aumento da desigualdade e, portanto, uma piora da qualidade do sistema.

Circulam propostas de destinação de parte dos recursos da complementação da União ao Fundeb segundo critérios de desempenho. Considero isso uma ideia fora do lugar, um grave erro. Aprovada proposta dessa natureza, qual a sequência? Qual o critério para avaliar a evolução de desempenho? O Ideb – que além de todas as fragilidades apontadas, não capta quem está fora da escola e tampouco a educação infantil? Um sistema que renuncia à busca ativa tem qualidade?

Há um grande risco de subjetivismos, ressurgimento dos balcões e potencial de acirramento de conflitos federativos se trazida para dentro do Fundeb a fixação de condicionalidades referente a resultados para recebimento de parte de recursos.

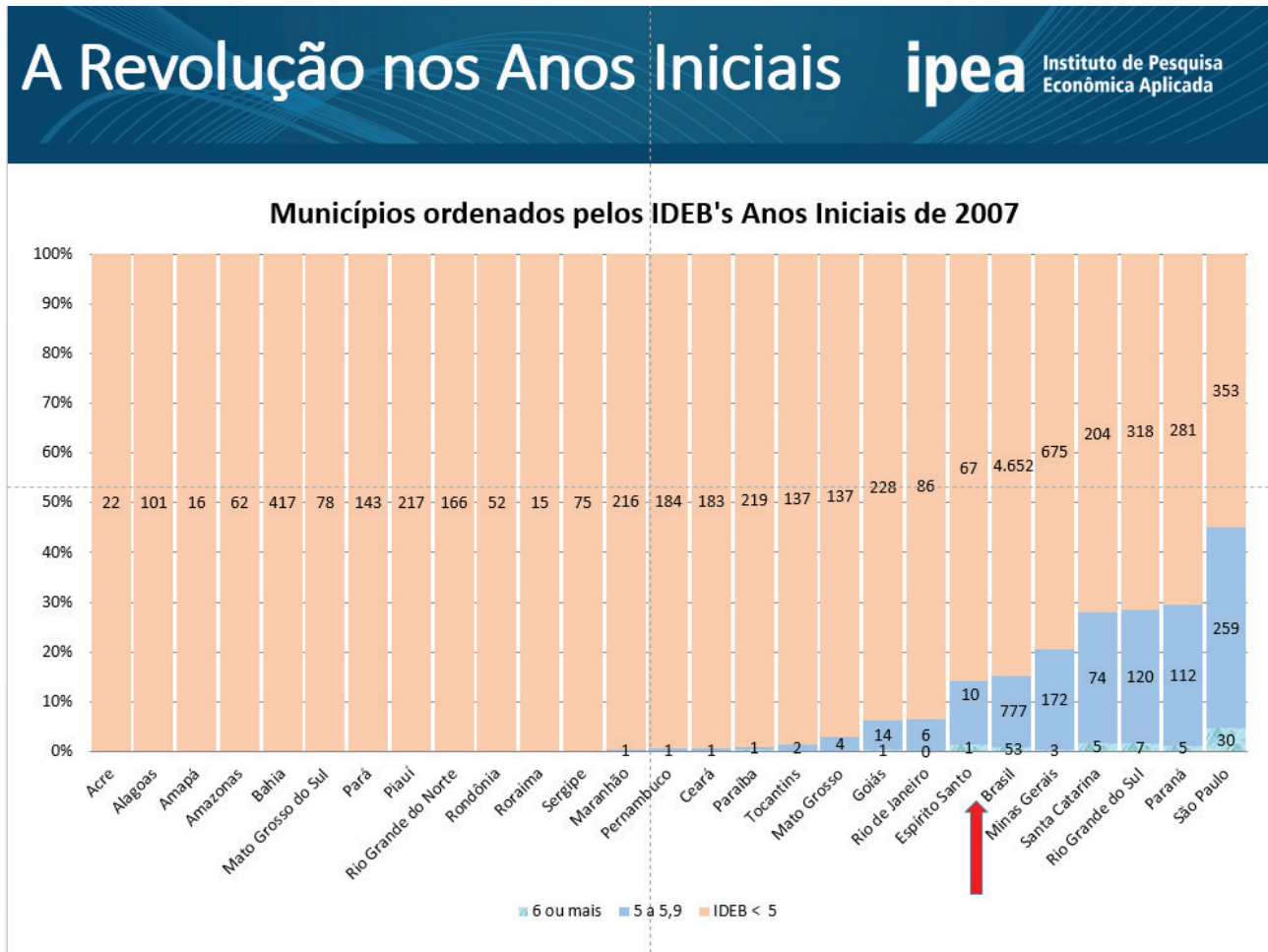
Isto não significa desconsiderar o tema no conjunto do financiamento – que não se limita ao Fundeb. O Fundeb representa 63% dos recursos da educação básica. Há muito espaço para testar experiências que busquem o melhor desempenho “fora do Fundeb”, dentro de uma **visão sistêmica do financiamento** e com a vantagem adicional de permitir maior coordenação dos estados em seu território, a partir de pactuações federativas segundo sua realidade, alavancando o regime de colaboração com os municípios: a utilização da cota municipal do ICMS. Uma boa experiência é a do estado do Ceará, em relação à distribuição da cota municipal do ICMS. No âmbito da PEC 15 de 2015, há proposta do Deputado Bacelar nessa direção.

A vocação do Fundeb é o apoio à universalização e permanência, com aumento da jornada. Misturar isso com condicionalidades apoiadas em testes padronizados é uma ideia fora do lugar.

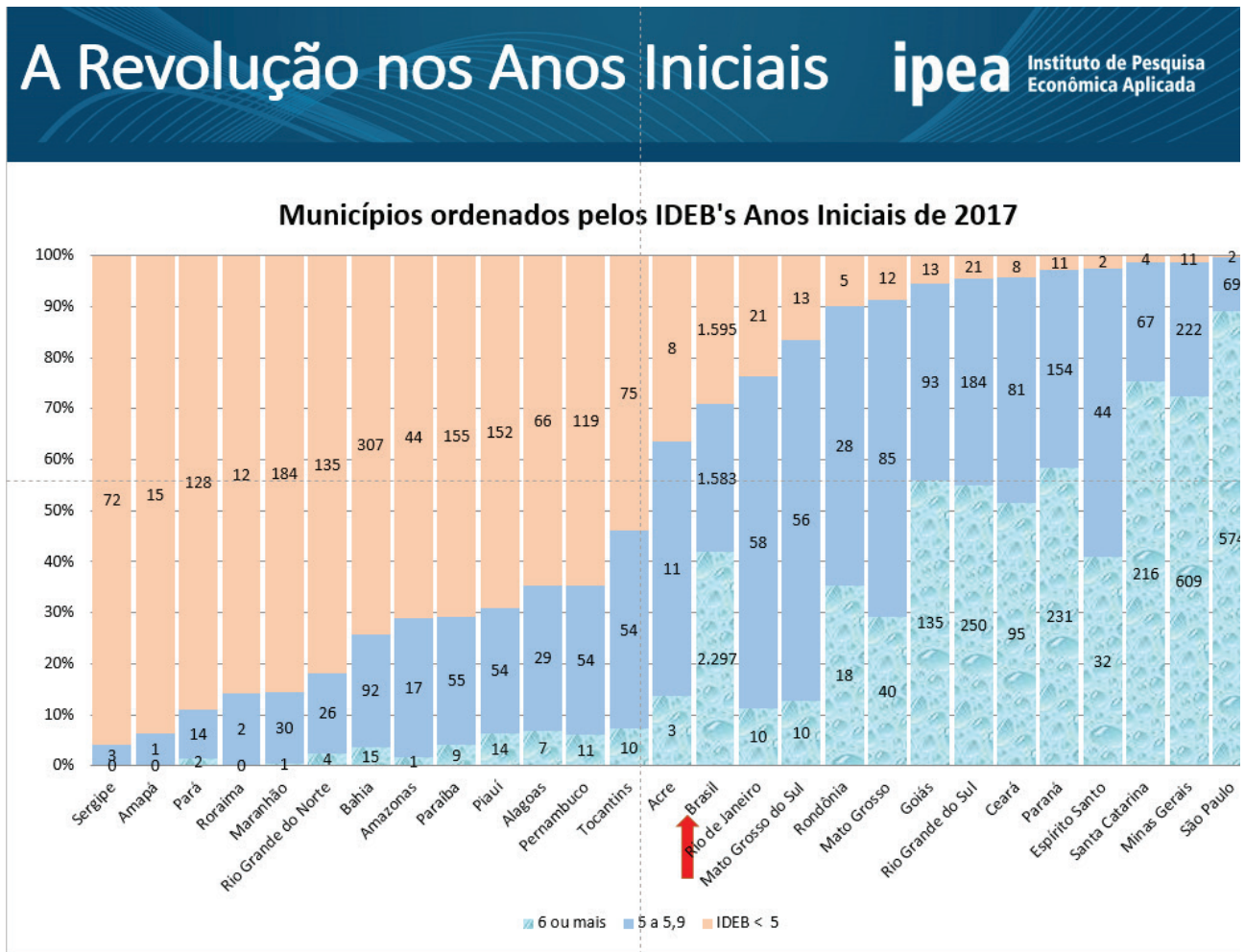
1.3.2. AVANÇOS

Feitas todas essas ressalvas, estudo de pesquisadores do IPEA (ARAÚJO et. *ali*, 2019) indica que nos anos iniciais o Brasil tem alcançado e superado as metas propostas para o Ideb. Um desses pesquisadores (Herton Araujo) ao fazer apresentação no Ministério da Educação, em 10 de maio de 2019, menciona o que considera a revolução nos anos iniciais, segundo os gráficos 1 e 2.

Gráfico 1 – Apresentação IPEA – A Revolução dos anos iniciais - 2007



Fonte: Herton Araujo (Ipea, 2019).



Fonte: Herton Araujo (Ipea, 2019).

1.3.2 LIMITES E DESAFIOS

É preciso, ainda, desmistificar a ideia de que não são necessários recursos para melhorar a qualidade. Recursos são uma condição necessária, mas não suficiente. Mesmo se tomado o Ideb como referência, há dados que apontam essa relação.

Trabalho apresentado ao XXXV encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (Anpad) concluiu-se que:

A correlação entre a média do gasto do ano do exame e o IDEB mostrou-se entre de baixa a média intensidade na maioria das categorias de municípios nas três versões do exame. Exceção são os municípios com mais de 1 milhão de habitantes para os quais a correlação é de alta. Assim, aceita-se de forma moderada a hipótese de que maior gasto médio por aluno matriculado no ensino fundamental de escolas municipais resulta em melhor nota no IDEB no ensino fundamental dos municípios

brasileiros. Os dados indicam também que os investimentos contínuos em educação são capazes de refletir melhoras interessantes na qualidade da educação. Pela análise dos dados e das correlações, conforme os gastos médios foram acumulados no tempo, primeiro pelo período de anos que o aluno ficou matriculado, segundo pela série temporal de dados disponível até a aplicação do exame, os coeficientes mostraram melhora significativa na correlação entre a média do gasto por aluno e o IDEB, tanto para os anos iniciais ou quanto os anos finais. Podemos aceitar, então, a hipótese de que maior gasto médio por aluno no ensino fundamental dos municípios brasileiros consistente em certo período resulta em melhor nota no IDEB no ensino fundamental dos municípios brasileiros. (CROZATTI, 2011).

Comunicação mais recente ao Congresso de Contabilidade de 2015, promovido pela UFSC e Universidade de Valencia, Silva *et alli* (2015, p. 10) apontaram: “[...] mantendo-se constante as demais variáveis que influem o IDEB e que não foram contempladas no presente estudo, um aumento de 10% nas despesas públicas em educação, ocasiona uma melhora de 1,9% no IDEB”.

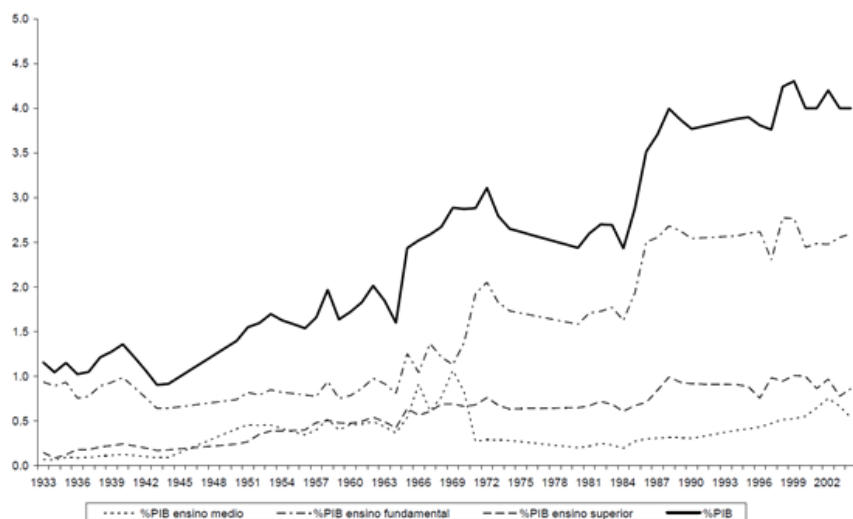
2. A IDENTIDADE CONSTITUCIONAL

Todos os objetivos consagrados na Constituição, para garantir o direito à educação desde o acesso com permanência, equidade e qualidade, numa ambiente solidariedade federativa e de regime de colaboração pressupõe um bem estruturado sistema de financiamento.

A base desse sistema foi a vinculação de recursos à manutenção e desenvolvimento do ensino, desenho que foi sendo aprimorado com a emendas constitucionais n.ºs 14, 53 e 59, que consolidaram a política de fundos e promoveram uma expansão qualificada da educação, de forma a ampliar direitos e mecanismos de sua garantia (MARTINS, 2019).

Em todos os momentos em que caiu a vinculação houve diminuição de investimento na educação.

Figura X - % do PIB despendido em educação



Fonte: Maduro Junior (2007, p.25).

A educação foi recuperando alguns dos pilares sugeridos já no manifesto dos pioneiros da educação nova e em suas propostas para a Carta de 1934: a adoção da doutrina federativa, e a vinculação de recursos à educação, organizada por meio de fundos e o reconhecimento da educação como função essencialmente pública, com a opção pelo ensino público.

José Afonso da Silva (2001) afirma a preferência constitucional pelo ensino público e assinala:

As normas têm, ainda, o significado jurídico de elevar a educação à categoria de serviço público essencial que ao Poder Público impende possibilitar a todos. Daí a preferência constitucional pelo ensino público, pelo que a iniciativa privada, nesse campo, embora livre, é, no entanto, meramente secundária e condicionada (arts. 209 e 213). (SILVA, 2001, p.316).

E, adiante:

[...]. Esses recursos, como qualquer outro recurso público, **serão destinados à escola pública**. Faculta-se, **por exceção**, dirigir recursos públicos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, inclusive por meio de bolsas de estudos a quem demonstrar insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e cursos regulares na rede pública na localidade da residência do educando. (SILVA, 2001, p.816).

Em seu “Comentário contextual à Constituição” (2009) o jurista afirma:

O texto é simples. Confirma a **preferência pelo ensino público**, tanto que define que os **recursos públicos devem ser destinados às escolas públicas**. Mesmo quando **abre exceções**, o faz em relação a entidades que têm um sentido social – e a Constituição, assim, as aproxima dos objetivos da escola pública -, que são as escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, como tais definidas em lei. Ainda assim, o dispositivo só admite a ajuda pública nas condições enumeradas – quais sejam: comprovarem finalidade não-lucrativa e a aplicação de seus excedentes financeiros em educação; assegurarem a destinação de seu patrimônio a outra escola da mesma natureza ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades. (SILVA, 2009, p.801).

Clara, pois, está o que se denomina da **identidade constitucional**, no caso das normas constitucionais referentes à Educação: a **preferência pelo ensino público**, para o qual são destinados, como regra, os recursos públicos e o estabelecimento da **vinculação constitucional**, reconhecida expressamente a partir da Emenda n.º 14, como **princípio sensível**, cujo desrespeito enseja a intervenção federal.

Não há dúvida sobre o que dispõe a Carta Magna – a destinação de recursos públicos é para as escolas públicas e, excepcionalmente, sob condições e restrita a alguns tipos de instituições, pode ser direcionada para algumas instituições privadas.

Qualquer emenda que vulnere essa identidade padece do vício de inconstitucionalidade material.

A ministra Carmen Lúcia Rocha Antunes (1993), ao discorrer sobre os fundamentos dos limites ao poder reformador, afirma (grifos nossos):

Faz-se imprescindível a limitação do exercício do poder reformador da Constituição, porque sem essa definição nenhum sistema jurídico se daria ao cumprimento, ficando o direito e, principalmente, a própria sociedade ao sabor de injunções **momentâneas, emocionais, precárias**.

[...] De outra parte, se o poder constituinte originário não impusesse limites ao desempenho do poder constituinte derivado de reforma estaria proclamando o seu suicídio, pois estaria a aceitar que a sua obra fragilizasse e fosse substituída e não apenas modificadas, eis que sem limites, a sua transformação em essência deitaria por terra tudo quanto identificasse o sistema por ele criado.

[...] a **perda da identidade constitucional**, a transformação da ideia de Direito prevalente em determinado sistema, para serem legítimos, precisam ser respaldados diretamente no povo, em cujo seio o poder constituinte tem moradia certa. (ANTUNES, 1993, p.167,168 e 170).

Reconhece a jurista, acompanhando grande parte da doutrina, a existências de “limites materiais implícitos ou imanentes, dotados de tanta força vinculante e proibitiva” quanto as contidas nas cláusulas pétreas expressamente previstas. E aduz:

Os limites materiais implícitos ou imanentes são considerados os de mais difícil desate na doutrina e na experiência constitucional contemporânea: difícil porque não estando articulados tendem a ser menosprezados ou desconsiderados pelas maiorias parlamentares que pretendem arvorar-se em grandes reformadores e que, nesta atuação, decidem exorbitar os limites ou não conviver com eles, tanto mais quanto não se possam demonstrá-los articuladamente; importantes porque não poucas vezes, substitui-se uma Constituição por outra, sem se permitir o debate sobre a legitimidade e a constitucionalidade da reforma processada, pela modificação ou substituição de princípios e regras que, conquanto não toquem literalmente os limites materiais expressos, deitam-nos por terra a **desfazer todo o arcabouço e a identidade constitucional**. (ANTUNES, 1993, p.177).

Esses limites materiais “implícitos”, reclamam proteção jurídica reforçada na medida em que a “supressão de tais matérias implicaria, por via oblíqua, no esvaziamento da identidade constitucional” (BEDÊ, 2006, p.103).

No campo educacional, a preferência pelo ensino público e a vinculação constitucional integram o núcleo da identidade constitucional.

Mas, de volta ao que está expresso, e não implícito na Carta Magna, no art. 213, é imperativamente estabelecida a regra (“serão destinados”) – destinação de recursos públicos para escolas públicas - e indicada a exceção, facultativa (“podendo”) e condicionada (incisos I e II): eventual destinação para escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas. Para escolas que não tenham essa natureza, sequer há possibilidade de destinação.

A legislação do Fundeb segue a diretriz constitucional, de destinação, como regra, para as instituições públicas e admite as exceções (art. 8º, § 1º, I, II e III, IV e V Lei n.º 11.494/2007) abrigadas no art. 213 da Constituição e, nos termos do art. 209, incisos I e II, estabelece condições de igualdade de acesso e permanência e gratuidade (§ 2º, inciso I) e pedagógicas (§ 2º, inciso IV- atender a padrões mínimos de qualidade definidos pelo órgão normativo do sistema de ensino, inclusive, obrigatoriamente, ter aprovados seus projetos pedagógicos). Em se tratando de exceção o universo beneficiado abrange a educação infantil, especial e educação do campo oferecida pelas instituições privadas dessa natureza.

A lei mantém, ainda, a preferência pela escola pública e a destinação à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE):

Art. 8º.....

§ 5º Eventuais diferenças do valor anual por aluno entre as instituições públicas da etapa e da modalidade referidas neste artigo e as instituições a que se refere o § 1º deste artigo serão aplicadas **na criação de infraestrutura da rede escolar pública.**

§ 6º Os recursos destinados às instituições de que tratam os §§ 1º, 3º e 4º deste artigo somente poderão ser destinados às **categorias de despesa previstas no art. 70 da Lei n.º 9.394**, de 20 de dezembro de 1996.

A partir dos princípios estabelecidos pelo constituinte foi tecida a identidade constitucional, que dá coerência sistêmica às políticas educacionais e deve ser observada pelas normas constitucionais e infraconstitucionais.

3. DESVIOS DE RUMOS

As ameaças ao rumo do Fundeb são exatamente as que desfiguram a identidade constitucional na área da educação. Em primeiro lugar a desvinculação, que “Desorganiza os meios de financiamento e a reserva de recursos para o exercício da função supletiva. Destrói a política de cooperação, o regime de colaboração” (ANPED, 2019). É a vinculação possibilita que os entes federados realizem as suas tarefas próprias e exerçam as funções supletiva e redistributiva (art. 30, VI e art. 211, §§ 1º e 3º, CF).

E, sem vinculação não há subvinculação, não há Fundeb, o que fere toda a construção de colaboração federativa que esse mecanismo trouxe. A desvinculação é uma proposta essencialmente antifederativa e, ao longo da história verificou-se que sempre que suprimida a vinculação, caem os investimentos em educação.

É a identidade constitucional a vacina contra condutas predatórias e ideias fora de lugar⁸.

⁸ No processo de discussão do antigo Fundef, surgiu uma típica ideia fora de lugar. Hordas de grupos de advocacy e juristas da área de esporte pretendiam que os recursos do Fundef cobrissem despesas que, sem dúvida importantes, deveriam ter seus próprios instrumentos, inexistentes à época, mas depois criados com as leis de incentivo ao esporte e a chamada Lei Agnelo Piva (Lei n.º 10.264/2001), que destina recursos às confederações desportivas que atuam junto às escolas e universidades para desenvolvimento do desporto escolar e universitário.

4. RUMO AO FUNDEB PERMANENTE

A discussão iniciada na Câmara dos Deputados, a partir da apresentação da proposta de emenda à Constituição (PEC) n.º 15, de 2015 vem traçando rumos importantes para o Fundeb.

Em primeiro lugar, já o texto original da deputada Raquel Muniz propõe o Fundeb como um **instrumento permanente**. A proposta traz também importantes princípios (planejamento na ordem social e proibição do retrocesso), aos quais se somam outros propostos pela relatora, Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende (responsabilidade solidária e o custo aluno qualidade, como referência para o padrão mínimo definido nacionalmente, ação redistributiva entre as escolas de cada rede).

Foram realizadas, na comissão especial da Câmara dos Deputados, quase trinta audiências públicas na 55ª legislatura e mais dez na 56ª.

A esse esforço soma-se o debate no Senado Federal e um importante diálogo entre a relatora da Câmara e o senador Flávio Arns, relator da PEC 65 do Senado.

Duas ideias orientam os novos rumos do Fundeb permanente: a solidariedade federativa e a equidade.

Dessa forma, a proposta contida nas três PECs – as PECs n.ºs 33/2019 e 65/2019, em tramitação no Senado Federal e na PEC 15/2015, discutida na Câmara é a majoração da contribuição da União pela via da complementação em prazo gradual.

Quadro 5 - Complementação da União –propostas das PECS

Proposta	Minuta de substitutivo 15/2015	33/2019	65/2019
Patamar inicial	15%	12%	20%
Patamar final	30%	30%	40%
Gradualismo	A partir de 15%, com acréscimo de um inteiro e cinco décimos pontos percentuais a cada ano	12% no primeiro ano, 15% no segundo e 30% a partir do terceiro	A partir de 20% aumentando 2 pontos percentuais a cada ano

Mas, se é necessária uma maior participação do ente federativo que mais arrecada, não é razoável que seus recursos sejam distribuídos sem que se leve em conta, nos níveis subnacionais, algumas distorções já identificadas pelo GT CAQ (2015), isto é, municípios ditos ricos em estados pobres enquanto outros pobres em estados mais desenvolvidos poderiam receber. Daí a ideia defendida pela relatora da Câmara, de distribuição da complementação por

redes. Para operacionalizar essa diretriz, foi elaborado pelo consultor de orçamento e fiscalização financeira da Câmara dos Deputados, Cláudio Tanno, o Estudo Técnico n.º 24/2017-CONOF/CD (Outubro/2017), em que propôs a adoção como critério para distribuição dos recursos da complementação, do que denominou **valor aluno ano total** (VAAT), que considera todas as fontes vinculadas à MDE, mesmo as que não estão na cesta-Fundeb (ISS, ITBI, IPTU), quando se calcular a complementação. Essa foi a principal inovação proposta pela relatora da PEC nº 15/2015, Deputada Profª Dorinha Seabra Rezende, em suas duas minutas de substitutivo.

Numa primeira versão, apresentada na 55ª legislatura, eram previstas duas modalidades de complementação: a “modalidade 1”, seria referente aos 10% dos recursos, cuja distribuição continuaria segundo os mesmos critérios atuais: por âmbitos estaduais. A partir daí os recursos acrescentados fariam parte da “modalidade 2”, distribuída por rede que não alcançasse o valor aluno ano total. Assim, já no primeiro ano, segundo aquela proposta, dez por cento seriam distribuídos por âmbito estadual, segundo o valor aluno ano do Fundeb e cinco por cento conforme o valor aluno ano total. Nos anos subsequentes, todos os acréscimos seriam distribuídos conforme o VAAT, até que vinte por cento respeitassem esse critério e dez por cento o critério antigo. A partir da complementação da União de 15%, nenhum âmbito estadual perderia, em relação à situação atual, embora internamente fossem feitas redistribuições. A existência desse modelo híbrido foi pensada, inicialmente, de uma perspectiva pragmática, para evitar resistência de potenciais perdedores de recursos que lhes eram transferidos via complementação da União. Assim, na segunda minuta a partir do entendimento de que deve haver a distribuição que atenda ao critério do VAAT prevê-se sua adoção total e imediata.

Há, contudo outro ângulo que merece consideração, inicialmente apresentado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação: há redes que, por todos esses anos, instalaram seus sistemas contando com esses recursos, construíram carreiras e sustentam infraestruturas e perdê-los poderia trazer-lhes sérias dificuldades. Ao mesmo tempo, como tem pontuado o consultor legislativo Alisson Capuzzo, um grande sacrifício de algumas redes não teria um impacto grande em benefício das outras, dada a pulverização. Aduzo que poderia, potencialmente, desorganizar sistemas organizados, sem beneficiar de fato outros. Enquanto apenas dezoito reais por aluno seriam acrescentados às redes beneficiadas, milhões escoariam de redes complexas como as das capitais do Nordeste.

Uma possibilidade para enfrentar esse dilema é a fixação de transição, tão longa quanto necessário, até a adoção do modelo do VAAT pleno, período em que, por exemplo, os dados do Simulador de Custo-Aluno Qualidade (SIMCAQ) poderiam orientar o ritmo e a forma da transição.

Outra, que parece gerar menos instabilidade, seria a volta ao modelo híbrido, de sorte que, ao fim do processo, dez por cento da complementação obedeceria às regras atuais, mas outros vinte ou trinta adotariam o critério do VAAT.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ainda que não se alcance um modelo perfeito, se mantidos os rumos traçados pela Comissão Especial da Câmara e delineados pelos substitutivos da relatora desta Comissão, Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende, poderá haver um novo Fundeb mais potente na redistribuição e nos seus resultados. A proposta, aqui exposta, traz importantes princípios: planejamento na ordem social e proibição do retrocesso. A estes princípios se somam outros, também propostos pela relatora citada: responsabilidade solidária e o custo aluno qualidade, como referência para o padrão mínimo definido nacionalmente. Além destes, propõe a ação redistributiva entre as escolas de cada rede e, assim, a direção para um novo Fundeb mais potente na redistribuição e nos resultados porque aprimora o próprio princípio equitativo do Fundo, bem como renova mecanismos para maior solidariedade federativa.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento** In: PORTELA, Romualdo de Oliveira e SANTANA, Wagner (Orgs.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010.

ANTUNES, Carmen Lúcia Rocha. **Constituição e mudança constitucional: limites ao exercício do poder de reforma constitucionais**. Brasília: Revista de Informação Legislativa, n 30, 1993.

ARAÚJO, Herton Ellery, CODES, Ana; UDERMAN, Leonardo. **O IDEB como instrumento de gestão para uma educação de qualidade** – a educação brasileira vista pelas lentes do IDEB. Texto para Discussão 2474. Brasília: IPEA, maio de 2019.

ARAUJO, Luiz. **O federalismo, os fundos na educação e a diminuição das desigualdades**, p. 49-63. In: Revista Retratos da Escola v.6, n.10, janeiro a junho de 2012. Brasília: CNTE. Dossiê Federalismo e Educação.

_____. **O CAQ e o novo papel da União no financiamento da educação básica**. Jundiaí: Paco Editorial, 2016.

Associação Brasileira de Educação (ABE). **O problema educacional e a nova Constituição**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1934.

Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped). 22/04/2019. <http://www.anped.org.br/news/manifesto-pela-manutencao-da-vinculacao-de-verbas-para-educacao-publica-na-constituicao-federal>. Acesso em: 14 de julho de 2019

BEDÊ, Fayga Silveira. **Sísifo no limite do imponderável**. In: BONAVIDES, Paulo, LIMA, Francisco Gérson Marques de BEDÊ, Fayga Silveira. Coords. Constituição e Democracia. Estudos em homenagem ao Professor J.J. Gomes Canotilho. São Paulo: Malheiros, 2006.

BEISIEGEL, Celso. **A qualidade do ensino na escola pública**. Brasília. Liber Livro, 2006.

BOTELHO, Fernando Neto. **As telecomunicações e o Fust**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição n.º 15-A, de 2015. 4ª reunião ordinária - reunião n.º: 0054/17 - Audiência pública. Sessão de 7 mar. 2017. Brasília, 2017. Notas Taquigráficas. Disponível em: www.camara.leg.br. Acesso em: 14 de julho de 2019.

_____. *Emenda Constitucional n.º 53, de 19 de dezembro de 2006*. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211, 212 da Constituição Federal, e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 14 de julho de 2019.

_____. *Emenda Constitucional n.º 59, de 11 de novembro de 2009*. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias [...] 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. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 14 de julho de 2019.

_____. Relatório Final. GT CAQ Portaria MEC n.º 459, de 12 de maio de 2015. Brasília, outubro de 2015.

_____. STF.AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 639.337.Relator, Ministro Celso de Mello.

CROZATTI, Jaime. **Ensino Fundamental no Brasil:** a Média do gasto por aluno, o IDEB e sua Correlação nos Municípios Brasileiros. XXXV encontro da Anpad, 2011.

DOURADO, Luiz Fernandes (Coordenador); OLIVEIRA, João Ferreira de; SANTOS, Catarina de Almeida. **A Qualidade da Educação:** conceitos e definições. Brasília: Inep/MEC – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007,65 p. (Série Documental. Textos para Discussão).

FERNANDES, Reynaldo; GREMAUD, Amaury. **Qualidade da Educação:** Avaliação, Indicadores e Metas. In: VELOSO, Fernando [et al.]. Educação Básica no Brasil: construindo o país do futuro. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

_____. **Qualidade da educação:** avaliação, indicadores e metas. Disponível em: https://www.cps.fgv.br/ibrecps/rede/seminario/reynaldo_paper.pdf. Acesso em: 14 de julho de 2019.

HARADA, Kiyoshi. **Direito Financeiro e Tributário.** 7ª edição. São Paulo: Ed. Atlas, 2001.

MADURO JUNIOR, Paulo Rogério Rodrigues. **Taxas de matrícula e gastos em educação no Brasil.** Dissertação submetida à Escola de Pós-Graduação em Economia da Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 2007.

MARTINS, Paulo de Sena. O financiamento da educação básica como política pública. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação,** Porto Alegre, v. 26, n. 3, p. 497-514, set. /dez.2010.

_____. **FUNDEB, Federalismo e regime de colaboração.** Campinas: Autores Associados, 2011.

_____. O direito à educação na Carta Cidadã. **Revista de Informação Legislativa-RIL** Brasília a. 56, n. 22, p. 223-246. jan./mar. 2019.

MARTINS, Paulo de Sena; PINTO, José Marcelino de Rezende. Como seria o financiamento de um Sistema Nacional de Educação na perspectiva do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova. **Jornal de Políticas Educacionais,** Curitiba, n. 14, p. 3-16, jul./dez. 2013.

MELLO, Ediruald de; COSTA, Messias. Padrões Mínimos de Oportunidades Educacionais: Uma Proposta. **R. bras. list. pedagog.** Brasília, v.7-1, n.1, p. 1-24, jan./abr. 1993.

OLIVEIRA, Mariano Laio de; RODRIGUES, Elenita Gonçalves; SOUZA, Marcelo Lopes de. **Efeito Supletivo do Fundeb via complementação da União:** análise das receitas dos Valores Anuais por Aluno (VAA) efetivos (2007 a 2014). Textos para discussão, 40. Brasília-DF. Inep/MEC.2015.

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-DF. Textos para discussão, 39. Inep/MEC.2015.

SENA, Paulo. O Financiamento da Educação de Qualidade. **Revista Educação e Políticas em Debate**, v. 3, n.2, ago. /dez. 2014.

SILVA, Agnaldo Batista da; NASCIMENTO, João Carlos Hipólito Bernardes do; FERREIRA, Augusta da Conceição Santos; SANTOS, Leidiane da Silva. **Determinantes do IDEB:** um estudo empírico com a Receita Corrente Líquida. Congresso de Contabilidade 2015. UFSC/Universidade de Valencia.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional**, 19ª. edição. São Paulo: Malheiros, 2001.

_____. **Comentário contextual à Constituição** (6ª edição. São Paulo: Malheiros, 2009.

SIMÕES, Armando Amorim. **As metas de universalização da educação básica no Plano Nacional de Educação:** o desafio do acesso e a evasão dos jovens de famílias de baixa renda no Brasil. PNE em movimento 4. Brasília: INEP/MEC, 2016.

SOARES, José Francisco; XAVIER, Flávia Pereira. Pressupostos Educacionais e Estatísticos do IDEB. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 34, n. 124, p. 903-923, jul./set. 2013. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 14 de julho de 2019.

TANNO, Cláudio. Nota Técnica nº 14/2019 - **Novo Fundeb e sustentabilidade fiscal:** possibilidades de acréscimos na complementação da União. CONOF/CD. Maio/2019. Disponível em: <http://www.camara.leg.br>. Acesso em: 14 de julho de 2019.

_____. Estudo Técnico nº 24/2017-CONOF/CD (Outubro/2017). Disponível em: <http://www.camara.leg.br>. Acesso em: 14 de julho de 2019.

Recebido em: 10 setembro de 2019.

Aprovado em: 12 dezembro de 2019.

AID TO EDUCATION AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT: HOW MUCH, TO WHOM, FOR WHAT? WHAT HAS COMPARATIVE EDUCATION TO SAY?

Keith Lewin¹

¹ University of Sussex. Emeritus Professor of International Development and Education. Fellow of the U.K. Academy of Social Sciences. Chair of Board of Trustees: U. K. Forum for International Education and Training

Honorary Professor Beijing and Hangzhou Universities.

ABSTRACT: The Sustainable Development Goals commit all countries to make rights to education realities for all children. Most of those out of school, and in school but not learning, are in Low Income Countries. Poor countries allocate 3%-4% of GDP to education. 6% is needed to finance universal primary and secondary school. Aid can help. However, aid to education in poor countries has stagnated since 2010 at USD 12 Billion annually. Aid can accelerate development that is self-sustaining through investment in human capitals and the promotion of public goods. Over the last three decades national investment has helped some countries transform their education systems. In other countries progress has been disappointing. The challenge for old and new donors to education is how should future aid be provided to promote sustainable development aid and how can Comparative Education help?

Keywords: Sustainable Development Goals. International Aid to Education. Global Partnership for Education. Education Finance. Gender.

1 INTRODUCTION

Over 250 million children fail to complete nine years of education successfully. The Sustainable Development Goals commit all countries to make rights to education realities for all school age children. Most of those out of school, and in school but not learning are in Low and Low Middle Income countries. Despite the evidence of unmet needs to finance and deliver educational services globally aid to education in poor countries has stagnated since 2010 at about USD 12 Billion annually. Though new donors have committed additional funds this has only just compensated for a diminished appetite amongst conventional donors to allocate funds to education.

One of the main purposes of aid is to accelerate development that is self-sustaining. Theoretically investment in education can enhance the formation of human capitals and aid can compensate for market failures that may result in under-investment in education with negative consequences for economic growth and social equity (UNICEF 2015). Large scale data sets are now available over time that allow analysis of trends in aid and associations of development indicators with levels of external assistance. Patterns of allocation of aid can be linked to indicators of poverty, under enrolment, fragility, and economic growth.

Over the last three decades national investment has partnered with external assistance to help some countries transform their education systems. In other countries progress has been disappointing raising the question as to whether more aid of the same kind will make a difference in future. The challenge of the SDGs, and for new donors to education for development, is to decide how future investment in education in low and low middle income countries should be profiled.

The purpose of this paper is to answer three questions.

- First, how has international aid to education developed and what are the patterns of allocation?
- Second, how much additional finance is needed to meet the goals for educational development set by the Sustainable Development Goals?
- Third, what are likely to be the most effective forms of aid to education that will accelerate development without creating national dependence on external support?

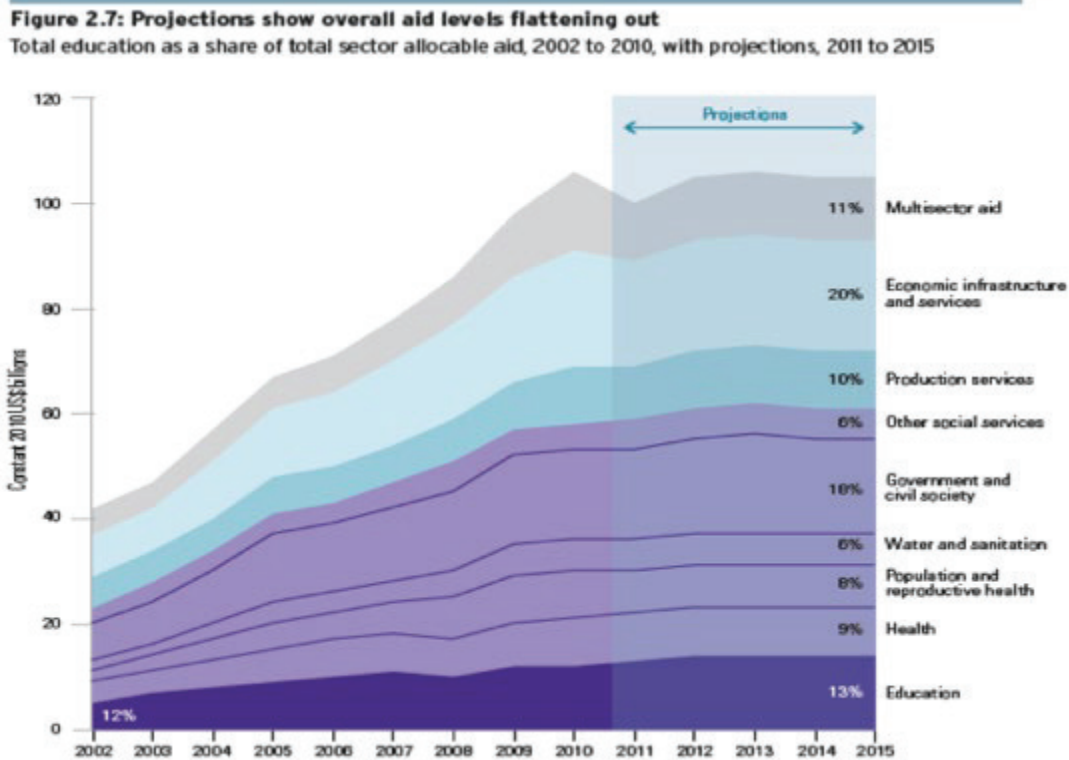
Comparative Education can provide illustrations of cases where aid has been transformational and cases where it has had little impact. It can explore and explain the 3–Ds of Development - *Differences, Distributions and Desires*. *Differences* arise when countries develop at different rates in different directions. Describing the differences and linking these to educational investment can illuminate cause and effect. Uneven *Distribution* – of educational opportunity, participation and outcomes - is characteristic of development. When the unevenness increases rather than diminishes equity will deteriorate with consequences for efficiency and effectiveness. Understanding changing patterns of inequality is essential to judging how aid may affect equity (WIDE 2017). Lastly, *Desire* determines whether *Differences and Distributions* are regarded as fair and appropriate, or unfair and problematic. Social cohesion depends on the legitimacy given to patterns of difference and distribution of desired outcomes. Comparative education can shed light on how each of these dimensions are managed and may suggest where aid may be most effective.

2 INTERNATIONAL AID TO EDUCATION

Aid to education from member States of the Development Assistance Committee (DAC, 2017) rose from the year 2000 to reach about USD 16 Billion per year by 2010. Since then flows of aid have stagnated and may have slightly declined. Other sectors have received a growing proportion of international aid. Notably Health has grown rapidly to account for nearly 10% of total aid. Support to improve governance has also grown rapidly and is the second largest component (GMR, 2015). Investment in infrastructure remains the largest single commitment at about 20% of the total.

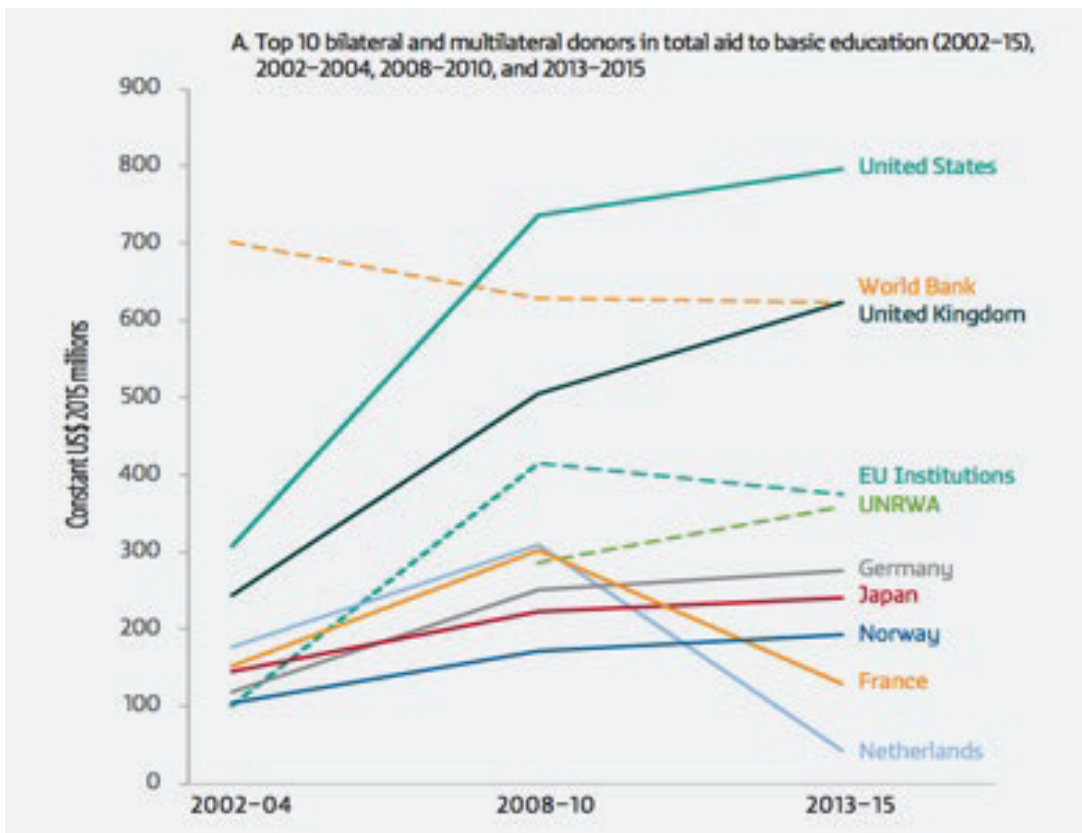
Most aid to education is provided by the USA, the World Bank and the United Kingdom each contributing between USD 600 and USD 800 Million. EU institutions and UNRWA are also big donors with about USD 400 million. The World Bank, EU Institutions, France and the Netherlands have seen the steepest declines in commitments to aid to education (GEMR, 2017). Recent development (IFCE, 2016) suggest that attempts will be made to reverse the decline in aid to education.

Figure 1 Aid to Education and other Sectors 2002-2015



Source: GMR (2015).

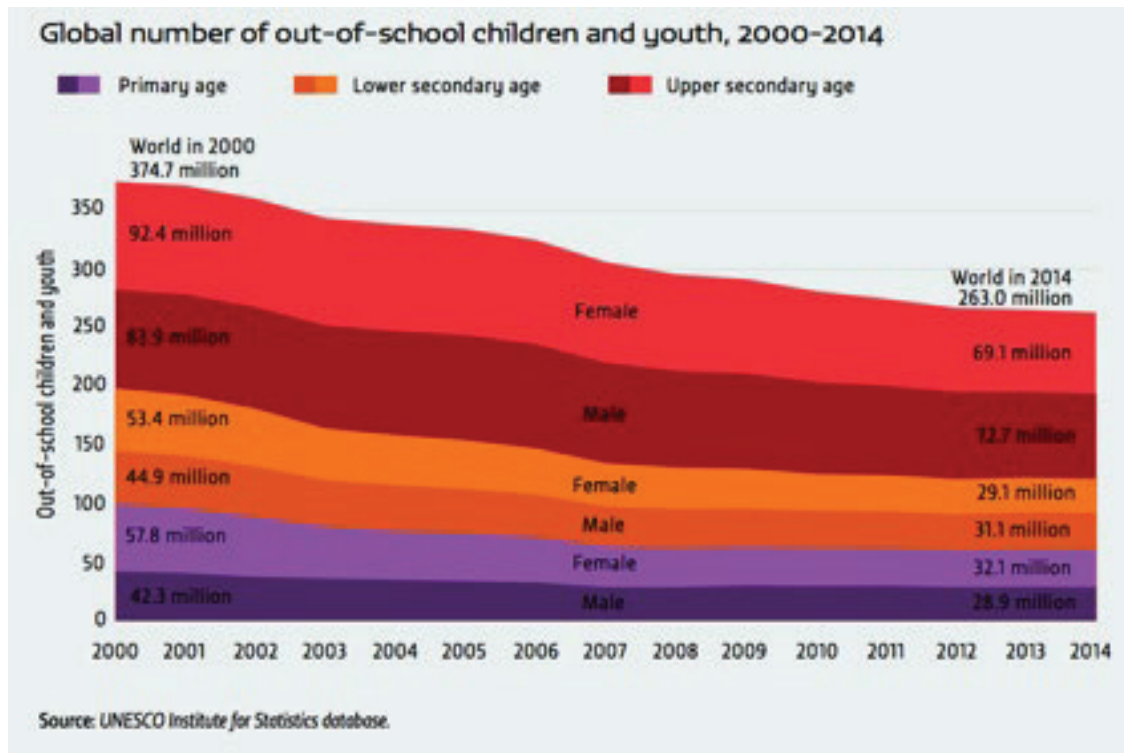
Figure 2 - Top 10 Aid Donors to Education



Source: GEMR (2017).

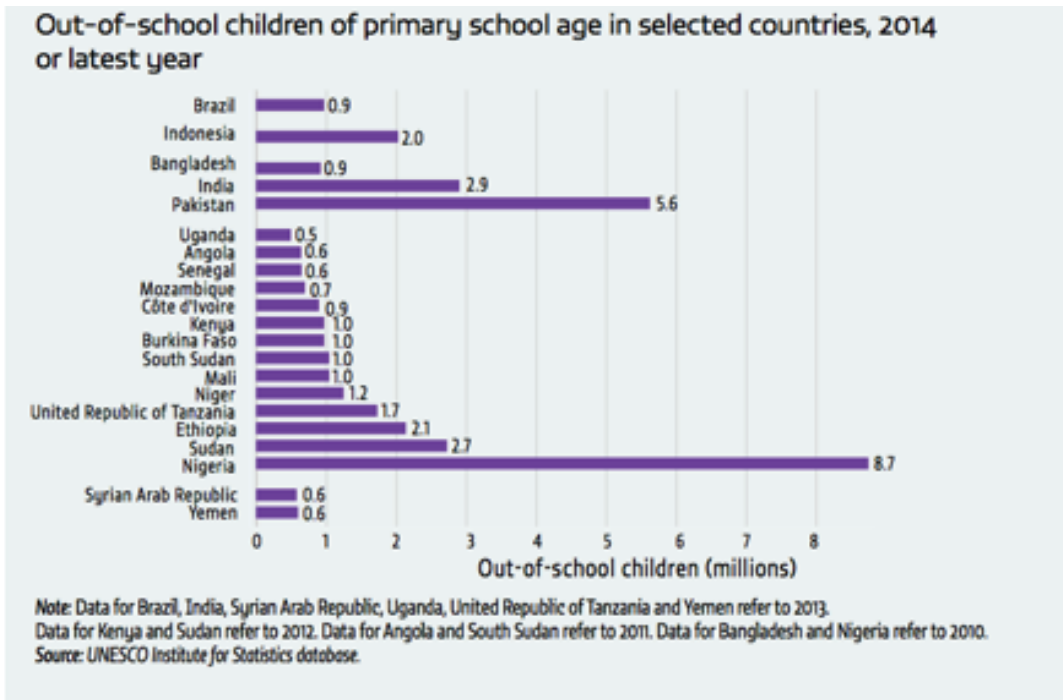
At the same time aid has stalled and in some cases declined, the number of children out of school has also stopped declining after a decade of progress up until 2010 (UIS, 2017). Over 370 million children and young adults were not in school in 2000. By 2014 this had fallen to about 260 million. The largest numbers not attending school were of high school age. More males were out of school at every level except primary school. Most of these children were in Sub-Saharan Africa and in South Asia. Nigeria and Pakistan have more out of school children than other countries.

Figure 3 - Out of School Children



Source: Database, UNESCO, Institute of Statistics.

Figure 4 - Out of School Children by Country

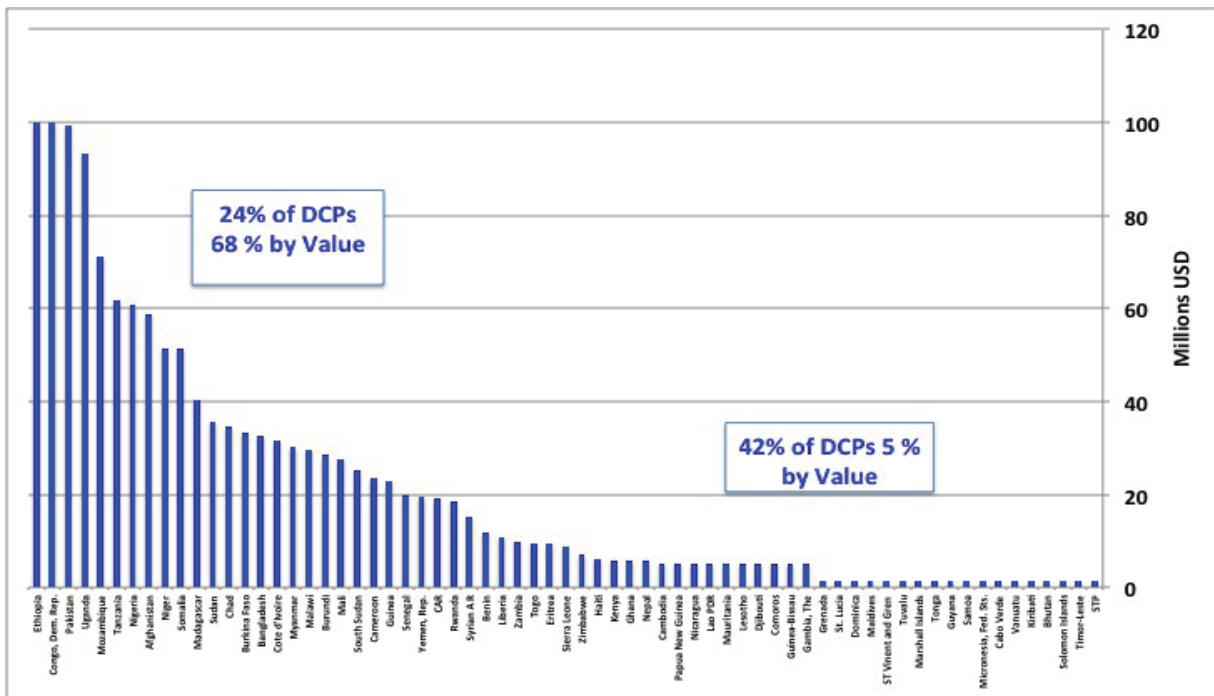


Source: GEMR (2017).

Aid to education from DAC countries is concentrated on the poorest states. Low Income Countries (LICs – GDP/capita below USD 1045) and Low Middle Income Countries (LMICs – GDP/capita below USD 4025) receive most concessional aid to education most of which is in grant form with no repayments. The pattern of aid allocations by the Global Partnership for Education (GPE), the largest single source of aid to basic education, is shown below.

About 24% of countries receiving this aid account for 68% of all aid by value. Some large countries like Ethiopia, Pakistan and DR Congo are major beneficiaries. On the other hand 42% of aid recipients receive less than 5% of all aid. Most of these countries are either small or richer or both, and they include many small island states.

Figure 5 - Aid to GPE Countries



Source: GPE (2017).

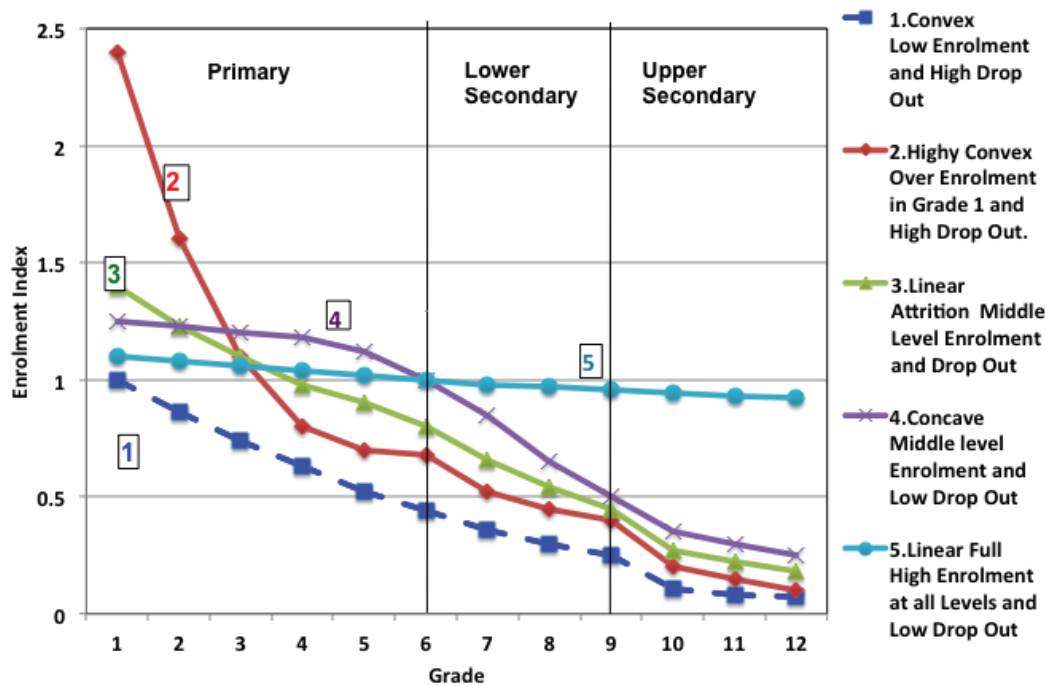
The recipients of educational aid vary greatly in how much they receive in total and how much they receive per capita. Flows are not stable over time and there is considerable volatility.

3 PATTERNS OF PARTICIPATION IN COUNTRIES RECEIVING AID

The pattern of enrolments by grade is an indicator of the level of system development and draws attention to how many children complete different levels of education. It also shows where many children are over age in lower grades, and where there are bottlenecks in the flow of students that lead to drop out.

Since the 1990s enrolment in LICs and LMICs has developed and into five characteristic types (LEWIN, 2008). Data on enrolments from more than 60 low and low middle income countries have been charted to show patterns of enrolment from grades 1 to grade 12 (LEWIN, 2017). The method uses an Index that compares enrolments in each grade with the population in the relevant age group. The five patterns are (1) *convex*, (2) *highly convex*, (3) *linear attrition*, (4) *concave*, and (5) *linear full*. Countries falling into each pattern are listed in Annex 1.

Figure 6 - Types of Enrolment by Grade in LICs and LMICs



Source Derived from Lewin (2008, 2015).

Table 1 - LICs and LMICs Classified by Enrolment Types

Pattern	LICs	LMICs	Comment
1. Convex: Low Enrolment High Drop Out Concave Curve	Burkina Faso, Eritrea, Gambia, Guinea, Haiti, Liberia, Mali, Niger, South Sudan, Sierra Leone	Cote D'Ivoire, Mauritania, Pakistan, Senegal	Intake rate and enrolment to grade 1 low and likely to include over-age children; low primary completion rates and very low lower secondary completion; progression strongly associated with household wealth
2. Highly Convex: Over Enrolment in Grade 1 and High Drop Out	Benin, Burundi, Chad, CAR, Comoros, Congo, DRC, Ethiopia, Madagascar, Malawi, Mozambique, Rwanda, Timor Leste, Togo, Uganda,	Cameroon	Intake and enrolment to grade 1 very high with double the number of children in lower grades than in the age group; high drop out with less than 75% completing primary; less than 50% completing lower secondary; progression strongly associated with household wealth
3. Linear Attrition: Middle Level Enrolment and Drop Out	Afghanistan, Bangladesh, Cambodia, Lao PDR, Myanmar, Nepal,	Lao PDR, Yemen, Nigeria	Intake and enrolment to grade 1 up to 40% more than in the age group; most but not all complete primary but less than 50% reach the end of lower secondary; children from richer households survive longer
4. Concave: Middle Level Enrolment and Low Drop Out	Tanzania	Bhutan, Ghana, Kenya, Honduras, Lesotho, Nicaragua, STP, Tanzania, Vietnam, Zambia, Zimbabwe	Intake and enrolment rates in grade 1 up to 10% more than in the age group; low drop out through primary with high completion rates; drop out accelerates through lower to upper secondary; children from richer households survive longer
5. Linear Full: High Enrolment and Low Drop Out	Tajikistan	Albania, Georgia, Kyrgyzstan, Moldova, Mongolia, Uzbekistan,	Full intake and enrolment in primary grades though to grade 9 with little drop out.

Source: Derived from Lewin (2008, 2015).

- Type 1 countries have convex enrolment curves through to grade 12. Intake levels into grade 1 are similar to the number of children in the entry age group. The participation index (number enrolled / number in age group for grade) is close to 1 for grade 1. The tipping point, where there are as many children in the age group than are enrolled in school, is in grade 1 or grade 2. Drop out starts in grade 1 and results in fewer than 50% completing grade 6. Completion rates may be below 40% at primary, and are less than 20% for lower secondary. Development at secondary level is strongly constrained by the output from primary.
- Type 2 countries have very convex enrolment curves with high rates of over enrolment in the early grades of primary. Tipping points are typically around grade 3. Enrolment in grade 1 may exceed 200% of the number of children in the age group. High drop out means that less than 70% of the age group complete grade 6 and less than 50% reach grade 9. Over-enrolment arises from many children entering who are over age, and from high rates of repetition. In some countries this pattern has persisted for more than two decades. The implication is that one equilibrium with low enrolment, low drop out and low completion (Type 1), has been replaced by another with a very high intake, high enrolments, and a higher rate of drop out leading to low completion rates.
- Type 3 countries have enrolments that decline linearly with increasing grade, and the tipping point is around grade 4. It includes countries where the intake rate to grade 1 is high, but is less than 50% greater than the number of six year olds. No more than 75% of children in an age group reach the end of primary school. There may be serious issues with over-age children and repetition, and with persistent drop out such that fewer than 50% complete lower secondary. Primary completion rates constrain expansion of secondary school.
- Type 4 countries have concave enrolments and includes countries that are close to achieving universal completion of grade 6 but have less than 50% completing grade 9. Tipping points are around grade 6 or higher. These countries are more likely to have regularised intake into grade 1 so that all children are within a year of the appropriate age. Most of those who start primary finish at the right age. The biggest attrition occurs in lower secondary and less than half of all children succeed in entering upper secondary.
- Type 5 countries have full enrolment with similar numbers of children enrolled in each grade as there are in the relevant age cohort. Enrolment curves are linear and track the population growth of single age cohorts of children. There is no tipping point. These systems have achieved universal enrolment up to the end of lower secondary.

All the systems are likely to have quality, achievement and equity issues not evident from enrolment flow data. LICs are concentrated in Types 1, 2 and 3. LMICs are predominantly Type 4 and Type 5 systems. Time series analysis suggests that many Type 1 LMICs will graduate to become Type 2 or Type 3 within the next decade. It is also probable that Type 1 LICs will become Type 2 systems, and Type 2 become Type 3. Wherever there is significant drop out there will be inequalities of attainment. Large inequalities are likely to remain in all except Type 5 countries. The most significant correlates of exclusion across LICs and LMICs are household wealth, followed by location and then by gender (Lewin 2017).

PATTERNS OF PARTICIPATION AND GENDER

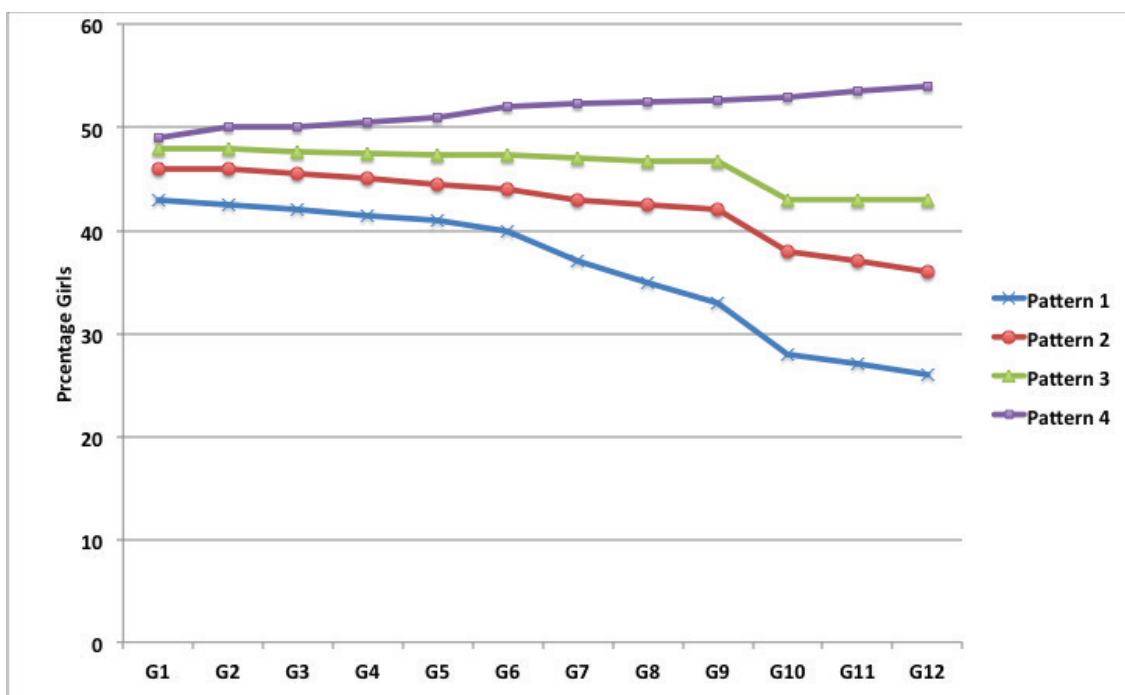
There was a consistent improvement in the balance of enrolments between girls and boys between 1980 and 1997 despite this including a period of falling enrolment rates as a result of widespread recession (Colclough, Al-Samarrai, Rose, and Tembon, 2003). The detailed patterns are complex. Overall in 1990 the Gender Parity Index (GPI) for all developing countries for primary enrolment was 0.86 and for SSA 0.79. By 2015 the value was 0.99 and for SSA 0.94. At secondary the GPI had reached 0.96 globally and 0.88 in SSA. In all regions girls out-enrolled boys at tertiary level except in South Asia and SSA.

A key issue is that the exclusion of boys has become much more visible especially amongst older age groups at higher educational levels (GEMR 2018b). Few would have predicted that by 2015 girls would out enrol boys in higher education in Europe, North and South America and the Caribbean by more 130 to 100, suggesting boys suffer from new kinds of social exclusion. In most LICs and LMICs it is the poor who appear to discriminate most against their girls rather than the rich in terms of enrolment in school.

Patterns of enrolment of girls and boys can also be synthesised from 60 LICs and LMICs into a single chart to profile participation by grade. A parity index indicates the percentage of girls enrolled by grade. The results illustrate the need for different strategies to accelerate progress towards gender equitable enrolments at each level.

There are four different patterns of gendered exclusion in LICs and LMICs. These can be described as (1) *strong exclusion of girls in all grades*; (2) *weak exclusion of girls in primary, strong exclusion at secondary*; (3) *near equity in primary and weak exclusion of girls at secondary*; and (4) *gender equity or enrolment of more girls than boys in most grades*.

Figure 7 - LICs and LMICs Classified by Percentage of Girls Enrolled by Grade



Source: Derived from Lewin (2008, 2015).

Table 2 - LICs and LMICs Classified by Patterns of Participation by Gender

Pattern	LICs	LMICs	Comment
Pattern 1 High Inequality	Afghanistan, CAR, Chad		40%-45% girls in grade 1 falling to less than 35% by grade 9
Pattern 2 Middle Inequality	Benin, DRC, Eritrea, Guinea, Mali, Niger, Togo,	Cote d'Ivoire, Pakistan, Yemen	45-47% girls in grade 1 falling to below 45% by grade 6 and below 40% by grade 9
Pattern 3 Low Inequality	Burkina Faso, Burundi, Congo, Guinea Bisau, Ethiopia, Liberia, Mozambique, Sierra Leone, Tanzania	Cameroon Lao PDR, Nigeria	47% to 50% of girls in grade 1 with at least 45% up to grade 6. Grade 9 averages about 45%
Pattern 4 Equal Enrolment	Bangladesh, Bhutan, Cambodia, Gambia, Myanmar, Madagascar, Malawi, Nepal, Rwanda, STP, Timor Leste, Uganda, Vietnam,	Ghana, Guyana, Honduras, Kenya, Lesotho, Nicaragua, Senegal, Vietnam, Zambia	Average of 49% of girls in grade 1 and 50% in grade 6 and grade 9; more girls than boys in high enrolment countries; girls increase with grade level.

Source: Derived from Lewin (2008, 2015).

- DCPs with Pattern 1 have differential enrolment by gender throughout their education systems. They also are likely to have low level of participation for both boys and girls. It must be a priority to invest in interventions that increase participation of both girls and boys to much higher levels.

- Countries with Pattern 2 have fewer than 45% girls enrolled through primary and an important question is whether this kind of exclusion is concentrated amongst particular sub-populations e.g. the poorest households, specific social groups and geographic areas.
- Pattern 3 countries have equal enrolments of girls and boys up to the end of primary if equity is defined as 40% +/- 2%. The problem in these DCPs is that at secondary level girl's participation falls off. The common reasons are over-age progression, early marriage, under-achievement, low returns for household investment, and social prejudices against the education of girls. Which factors are most important are country specific.
- Pattern 4 exists where there is full enrolment. There is a tendency for girls to out enrol boys in some higher enrolment countries. In Pattern 4 DCPs there are no strong and systematic gender differences at an aggregate national level. This may or may not conceal differences within particular groups and regions that are country specific.

Analysis of the data sets indicates that in LICs and LMICs gendered enrolment patterns tend to diminish as enrolment rates increase and patterns 3 and 4 become the most common. Gender differences in enrolments are larger for secondary schools than for primary. Where enrolment rates at secondary are above 50% girls tend to out enrol boys. In SSA in most countries girls tend to enrol younger and leave school earlier than boys who repeat more often and remain until greater ages. Time sequence data shows that most LICs and LMICs have made substantial progress towards gender equity and 75% of LICs and LMICs are now either Type 3 or type 4. Strikingly data on wealth inequalities shows much greater discrimination than in chances of enrolment at different grade levels and less change or consistency in the direction of travel than gender differences (WIDE, 2017).

In Pattern 1 80% of girls and boys have similar enrolment status but only 5% of countries are in Type 1. In Pattern 2, 90% girls and boys have the same participation rates. The problem of more equitable enrolment is concentrated amongst the 10% of children that have different enrolment status suggesting sharply targeted interventions are much most likely to have an impact on the differences. In Pattern 3 and 4 the great majority of girls and boys have the same enrolment status. This does not mean that gender equity is achieved. Critically indicators other than enrolment and completion rates are needed to identify, monitor, and reduce forms of gendered preference and differential exclusions of girls or boys.

Aid in Transitioning Countries

Development is happening in many low income countries. The current threshold of the World Bank for Low Income Country status is \$1045 and for Low Middle Income \$4125. Just over 50% of the 64 countries receiving concessional aid fall into the LIC group¹.

Table 2 - LICs and LMICs and GDP/Capita

	LICs	GDP/Cap		LMICs	GDP/Cap
1	Burundi	260	32	Senegal	1050
2	Malawi	270	33	Mauritania	1060
3	CAR	320	34	Kenya	1160
4	Niger	400	35	Kyrgyzstan	1210
5	Liberia	410	36	Cameroon	1290
6	DRC	430	37	Yemen	1330
7	Madagascar	440	38	Pakistan	1360
8	Guinea	460	39	Côte d'Ivoire	1450
9	Ethiopia	470	40	Lao PDR	1450
10	Eritrea	490	41	STP	1470
11	Gambia	500	42	Lesotho	1500
12	Togo	530	43	Sudan	1550
13	Guinea-Bissau	590	44	Viet Nam	1740
14	Uganda	600	45	Ghana	1770
15	Mozambique	610	46	Nicaragua	1790
16	Rwanda	630	47	Zambia	1810
17	Sierra Leone	660	48	Uzbekistan	1880
18	Mali	670	49	PNG	2020
19	Afghanistan	690	50	Honduras	2180
20	Nepal	730	51	Bhutan	2330
21	Burkina Faso	750	52	R Moldova	2470
22	Benin	790	53	Congo	2590
23	Haiti	810	54	Nigeria	2710
24	Comoros	840	55	FSMicronesia	3280
25	URTanzania	860	56	Georgia	3560
26	Zimbabwe	860	57	Guyana	3750
27	Cambodia	950	58	Mongolia	3770
28	South Sudan	950	59	Marshall Is	4310
29	Tajikistan	990	60	Albania	4510
30	Bangladesh	1010			
31	Chad	1030			

Source: World Development Indicators (2016).

¹ GNP per capita, GDP per capita and GNI per capita have different meanings and need to be interpreted in the light of an understanding of how they are measured.

Economic growth will move some LICs into the Lower Middle Income Category (LMIC) and some to the Upper Middle Income category (UMIC). These transitions might make some countries DCPs ineligible for aid. Growth in GDP amongst DCPs is anticipated to average nearly 5% p.a. based on the most recent five year projections of the IMF (2014-2018). The range is wide from less than 2% p.a. to over 8%. At 4% growth GDP will increase by 50% in ten years. At 7% it will double in ten years.

GDP per capita will grow more slowly depending on the rate of population growth and whether demographic transition occurs. Annex 1 shows that demographic transition to low growth has occurred in China, is underway in India, but has yet to happen in Africa. Population growth rates in DCPs average about 2.1% for the population as a whole. The age group of 1-4 years olds is growing much more slowly at about 1.3% on average. There are wide variations between DCPs from below 1% to well over 3% p.a.. Within countries it is clear that in about half the cases the school age population is growing at less than 50% of the rate of the population as a whole. The reasons differ for different DCPs and include increased longevity, declining fertility, and differential migration. This means fewer children per adult of working age and should make it easier to finance universal participation.

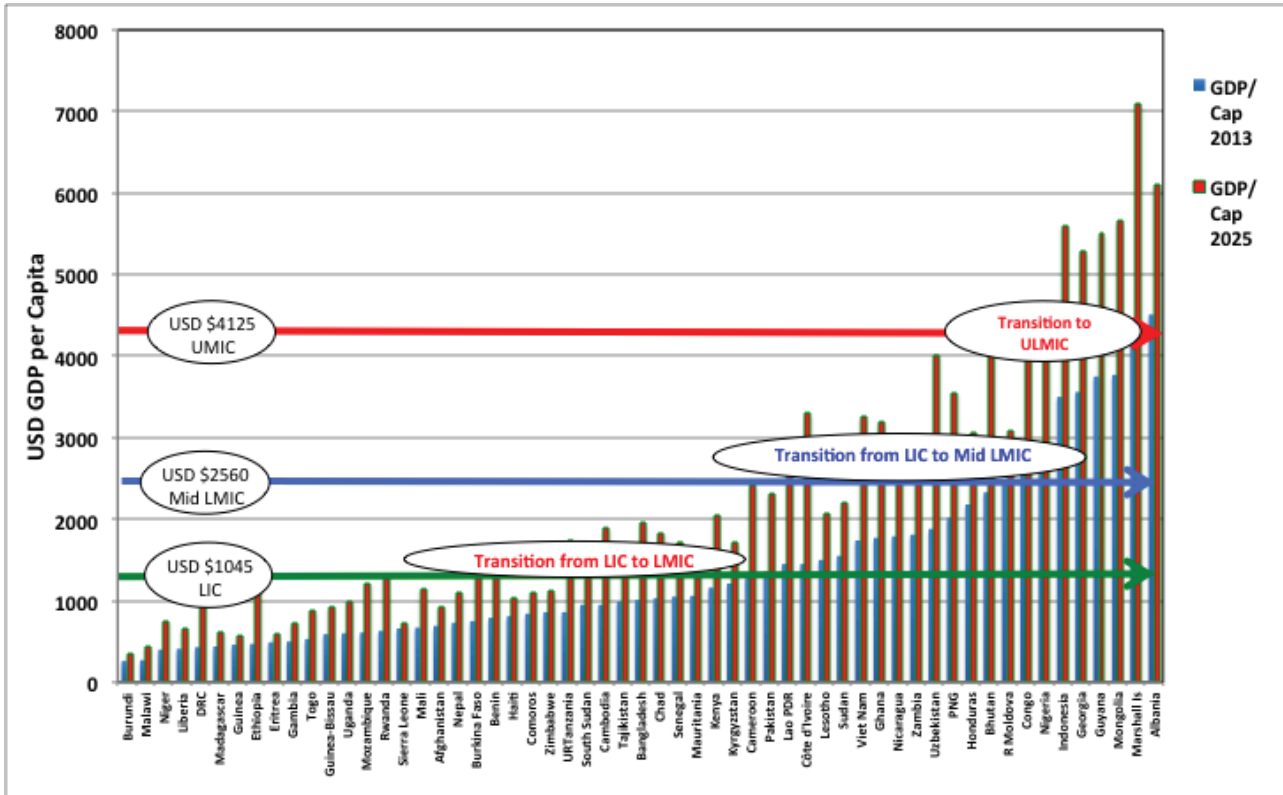
Six DCPs have declining populations of school age children – Moldova, Georgia, Vietnam, Micronesia, Nepal, and Afghanistan. Some other DCPs have very high rates of growth above 3% per annum e.g. Kyrgyzstan, Cote d'Ivoire, and Tajikistan, Tanzania, Eritrea, Mali, Burundi, Gambia, Zambia, South Sudan, Uganda, and Niger. In these GNI per capita will be reduced by high rates of population growth. Conversely growth out of LIC status will be enhanced if demographic transition begins to take place. Since fertility is related to educational attainment GPE support that increases participation, especially of girls, may increase the rate at which GNI per capita increases towards eligibility thresholds.

The consequences of growth in the economy and population will be to cause some DCPs change their status in relation to gross national income (GNI) related eligibility for implementation grants assuming the criteria remain constant (GPE 2017).

The likely transitions can be anticipated by taking the real and projected growth rates for the economy and population over the five year period from 2013 -2018 as anticipated by the World Bank and UN Population estimates, and overlaying these onto current GNP per capita for the next decade. It is assumed the thresholds for defining LMICs and UMICS do not change in real terms and are therefore adjusted appropriately if measured in current prices.

This then allows a new profile of countries to be constructed showing which DCPs will have transited across the two national per capita income thresholds by 2025 if the projections turn out to be reliable.

Figure 8 - Transition from LICs to LMICs by 2025 as a Result of Economic Growth



Source: Authors Infographic from World Bank Data

The result of the projections country by country is that some DCPs that are LICs, or are borderline cases become LMICs. Thus Tanzania, Mauritania, Tajikistan, Chad, Kyrgyzstan, Cambodia and Bangladesh cross the threshold from LIC to LMIC. Senegal and Kenya are confirmed as LMICs. Benin, Rwanda, Burkina Faso, Nepal, Ethiopia, and Mozambique approach transition to LMICs. Georgia, Guyana, Mongolia, Albania become UMICs with Bhutan approaching the threshold. Despite these transitions about 50% of existing DCPs that are LICs remain LICs. They would therefore retain poverty related eligibility.

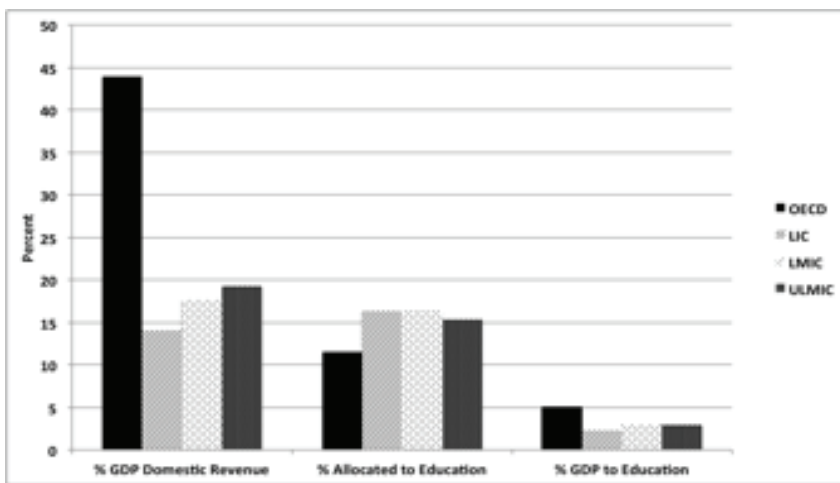
4 FINANCING GAPS

The financing dilemma facing the DCPs can be described simply and have not changed dramatically since the early 200s (LEWIN 2008, UNESCO 2013). Europe and North American (ENA) countries raise 43% of GDP in domestic revenue on average. This finances all their government services including education. In LICs domestic revenue only averages 14% of GDP, and in LMICs about

18% (International Finance Commission (2016:118). This is what supports the public budget. Public educational spending in ENA averages about 12% of the government budget, or about 5% of GDP (12% of 43%). In contrast DCPs that are LICs and LMICs allocate about 16% of public spending to education (UIS 2016). This is well below the normative benchmark of 20% suggested by the SDGs and GPE but well above the allocations in high income countries (UNESCO 2016). An allocation of 16% of the public budget coupled with domestic revenue between 14% and 18% translates into less than 3% of GDP (i.e. 16% of 14% = 2.24% and 16% of 18% = 2.88%). UIS statistics indicate that spending on education in DCPs averages about 4%. The difference between this and the amount generated by domestic revenue is made up from external resources. Thus as much as a third of all spending on education in DCPs may already be aid related.

The dilemma and the challenge for financing and for aid can be explained graphically. Figure 14 shows domestic revenue and amounts allocated to education based on typical values for OECD, LICs, LMICs and ULMICs. The parameters together determine the percentage of GDP allocated to education. Using these average values OECD countries spend about 5% of GDP and LICs, LMIC, and UMICs only about 3% (excluding aid).

Figure 9 - Domestic Revenue, Education Budget and Education as 3% of GDP

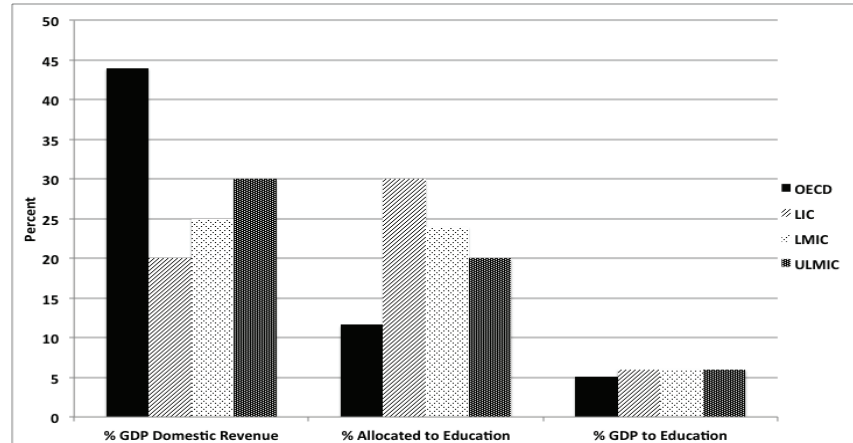


Source: Authors Infographic (2016).

DCPs that are LICs and LMICs currently allocate about 3.8% and 4.5% of GDP to education respectively according to UIS data. This is considerably more than is generated by allocating 15% of the government budget to education since this could only produce less than 3% of GDP as shown. The difference between these levels and the 3.8% and 4.5% shown by UIS data LICs and LMICs is a result of aid grants and loans to education.

Financial modelling in this report shows that at least 6% of GDP would need to be allocated to education to achieve the goals set by the SDGs. To achieve this LICs and LMICs would have to increase domestic revenue substantially to between 20% and 30% of GDP as shown in Figure 32.

Figure 10 - Domestic Revenue, Education Budget and Education as 5% of GDP



Source: Authors Infographic (2016).

Large increases in domestic revenue will not be easy and require a large increase in taxation. It would also require governments to allocate between 20% and 30% of the public budget to education. This is as much as double current spending. To generate more resources from domestic revenue beyond 30% of GDP, or increase the proportion of the budget to education beyond 30%, would seem fanciful in all but the long term. Aid has a role to play in ameliorating the gaps between domestic resources and the investment needed to ensure learning for all but it needs to be configured so that it does not create financial dependence. This is a long standing issue in the political economy of aid (Easterly 2013, Lensick and White 1999).

There is now a need for criteria for eligibility and balanced investment programmes that reflect the dynamic aspects of system growth that determine sustainable growth in participation and learning. Theories of change need to be based on empirical insights from the past about how systems actually behave, rather than how in an ideal world they should or could behave. The basis for generating these theories is provided by this analysis of existing patterns of growth which is a topic of interest to Comparative Education.

In summary demand for aid depends on national goals, starting points, demographic transitions, and political will. At least 6% of GDP is needed to finance universal access to education to grade 12: poor countries currently allocate about 4% of GDP. About 10% of DCPs receive more than 20% of GDP from external finance and half receive more than 5%; too much aid may increase dependence. Sustainable financing education depends on public funding

which can be complemented by aid. However, alternative sources of finance are insufficient to support recurrent costs. Effective aid is catalytic, time limited, linked to purpose, and adapted to context for countries with different dynamics. The number of countries receiving aid should fall as effective aid reduces the number needing external support.

If the purpose of aid to LMICs is to accelerate development towards sustainable outcomes in education then two things are essential. Aid must be focussed on areas where there is a comparative advantage and long term benefits, and aid must be configured so that it is no longer needed at some point in the foreseeable future. This means that medium term sector plans should locate external assistance within a framework of sustainable development. It also implies that aid to education is not primarily about meeting short term targets defined by cross-sectional indicators, but it is about whether the achievements it supports can be sustained for the next generation of children, and the next. Comparative Education can enhance aid effectiveness and explore and explain how aid can best contribute to development without generating national dependence. The need is for historical analysis, comparative case studies, and theoretical reflection on different political economies of educational development.

REFERENCES

EASTERLY W, 2013. **The Tyranny of Experts:** Economists, Dictators and the Forgotten Rights of the Poor William Easterly Paperback, New York

Global Monitoring Report (GMR). **Education for All:** Achievements and Challenges, UNESCO Paris, 2015.

GEMR 2017 **Policy Paper:** Aid to Education is Stagnating and Not Going to Countries Most in Need. World Education Blog, May, 2017.

GPE. **Eligibility, Allocation, And Proportionality:** Recommendations From The GPE Financing Working Group. GPE Washington DC, 2017.

IFCE (International Finance Commission on Education). **The Learning Generation:** Investing in Education for a Changing World. A Report by the International Commission on Financing Global Education Opportunity. United Nations, New York, 2016.

LENSICK, R; White H. **Aid Dependence:** Issues and Indicators. Expert Group on Development Indicators. University of Gronigen, The Hague Almqvist & Wiksell International, Stockholm, 1999.

LEWIN K. M. **The Educational Challenges of Transition:** Key Issues for Low and Low Middle Income Countries and the GPE. Towards 2030. Occasional Paper 2, Global Partnership for Education, Washington DC.

LEWIN K M. **Educational Access, Equity and Development:** Planning to Make Rights Realities. Fundamentals of Educational Planning Serial Number 97. International Institute for Educational Planning, UNESCO, Paris, 2015.

LEWIN K M (2008); **Strategies for Sustainable Financing of Secondary Schooling in Sub Saharan Africa.** Secondary Education in Africa (SEIA): Africa Human Development Series; World Bank, Washington, DC, pp170, 2008. + CD Rom including Case Studies ISBN 13:978-0-8213-7115-2

OECD/DAC. **Statistics on Aid.** 2017, <http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/>.

OECD. **Pisa for Development,** OECD, Paris,2016. <https://www.oecd.org/dac/POST-2015%20paper%20education.pdf>.

UIS (UNESCO Institute of Statistics) **On Line Statistical database.** 2016.

UNESCO. **Leaving no one behind:** How far on the way to universal primary and secondary education? GMR Policy Paper 27. Paris UNESCO, 2017.

<http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002452/245238E.pdf>

UNESCO. **Financing for Global Education.** UNESCO, Paris, 2013.

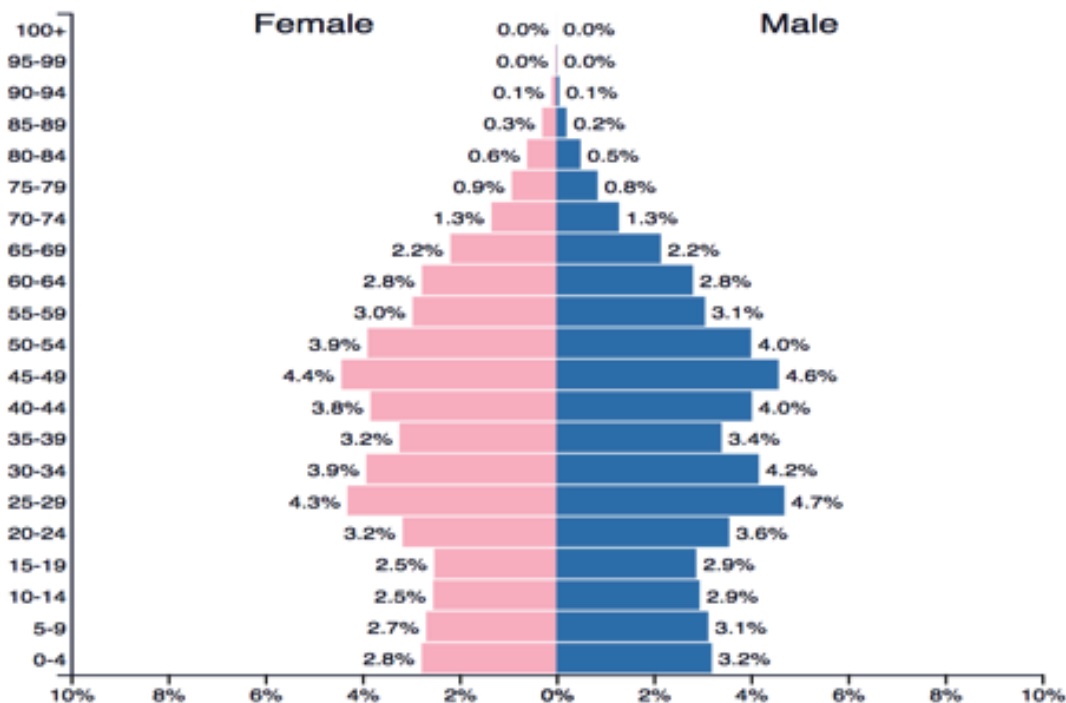
UNICEF.**The Investment Case for Equity in Education.** UNICEF, New York, 2015.

WIDE. **World Inequality Database on Education.** Global Education Monitoring Report , UNESCO, Paris, 2017. <http://www.education-inequalities.org>.

Recebido em: 05 de setembro de 2019
Aprovado em: 02 de dezembro de 2019

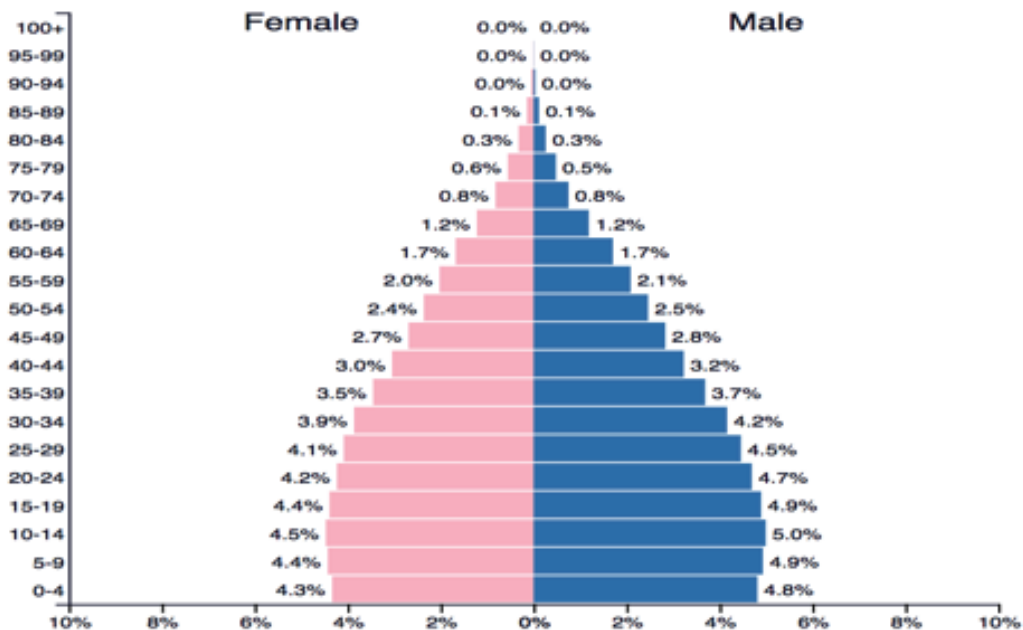
China ▼ 2017

Population: **1,388,232,692**



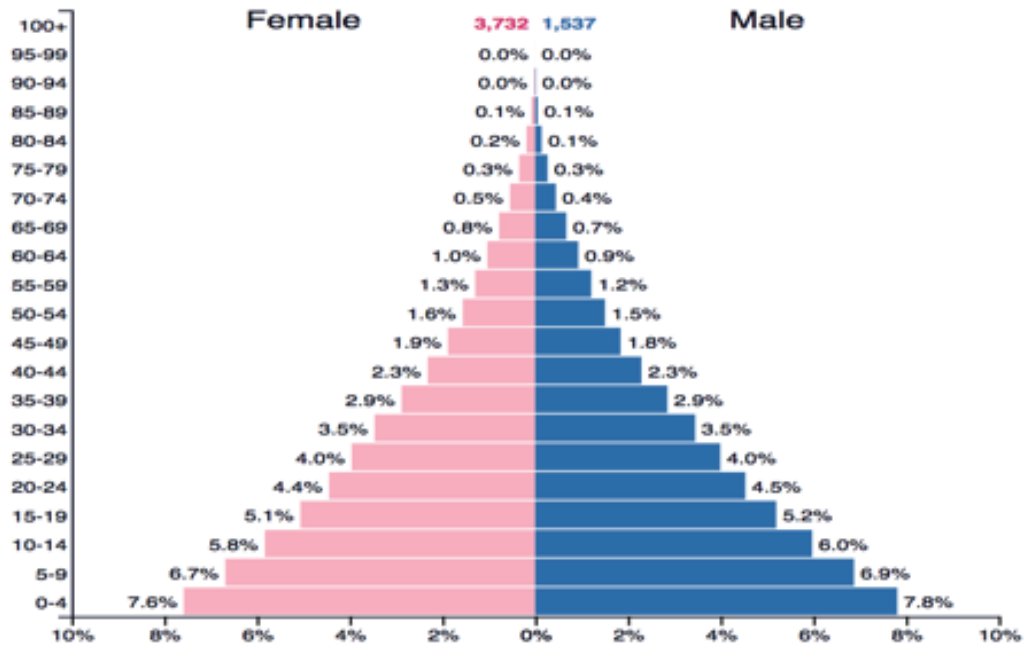
India ▼ 2017

Population: **1,342,512,705**



AFRICA ▼ 2017

Population: **1,246,504,864**



GESTÃO FINANCEIRA EM ESCOLAS PÚBLICAS E FORMAÇÃO DE PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA

Rita de Cássia Oliveira¹

¹ Professora na Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG), Unidade Barbacena, Professora membro do Corpo Docente Permanente do Mestrado em Educação e Formação Humana da UEMG e Professora Colaboradora no Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF).

RESUMO: Neste trabalho são apresentados resultados parciais da pesquisa “Conhecimentos sobre políticas públicas educacionais na ótica dos professores da educação básica”. Discute-se, aqui, a gestão financeira em escolas públicas e a demanda de conhecimentos específicos sobre o tema, a partir da literatura da área e de dados parciais da referida investigação. Com o objetivo de conhecer o que os professores da educação básica entendem que devem conhecer sobre as políticas educacionais, a pesquisa chega na gestão das escolas de educação básica, que é o lócus de implementação de políticas para este nível de ensino. Como são os professores aqueles que fazem a gestão destas políticas nas escolas, ao tratar o eixo relacionado às políticas de descentralização para o financiamento da educação básica, a formação de docentes para estas atividades de gestão emerge como importante eixo analítico porque ela também produz efeitos no contexto da prática. Ainda que parciais, os resultados já indicam a necessidade de aprofundamento dos estudos sobre a formação inicial e a continuada sobre políticas públicas e a gestão em escolas de educação básica.

Palavras-Chave: Gestão financeira. Educação básica. Formação de professores.

ABSTRACT: In this paper we show the partial results from there search “Acknowledgements about educational public polices in the point of view of the professors from the basic education”. Here, we discuss the financial management in public school sand the need of specific know ledge about the subject, basedon the field literature and the partial data coming from the above search. Trying to discover what the teachers from basic education think theyshouldknowabout the educational polices, the investigation arrivesat the management of schools from basic education, whichis the lócus of politic implementation for this level of teaching. Since are the professors who make the control of these politics in school, whenwetreat the axisrelated to the politics of deconcentration for the basic education funding, the teacher training for these activities of management emerges as an importante analyticalaxis, because it also produces effects in the contextof the experience. Yetpartial, theresultsalreadyindicatethenecessityofdepperstudiesonfirtsandcontinuous training in publicpolicesand management ofschoolsfromthebasiceducation.

Keywords: Financial management. Basic education. Teacher formation.

1 INTRODUÇÃO

Neste texto apresenta-se uma análise dos recursos financeiros nas escolas públicas, a partir de um dos eixos de estudos da pesquisa “Conhecimentos sobre políticas públicas educacionais na ótica dos professores da educação básica”¹. Esta investigação é desenvolvida no âmbito dos trabalhos do Grupo de Ensino, Pesquisa e Extensão sobre Políticas Públicas e Gestão Educacional (GEPEPPGE), vinculado à Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG), Unidade Barbacena, também, ao Mestrado em Educação e Formação Humana da UEMG. Foi iniciada em 2018 e conta com o apoio do Programa Institucional de Apoio à Pesquisa (PAPq), da UEMG, também foi aprovada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG), no Edital Universal 01/2018. Tem o objetivo de conhecer o que professores da educação básica consideram necessário saber sobre as políticas públicas educacionais, o qual já nos levou a obter resultados parciais, ora apresentados.

Esta investigação, iniciada em abril de 2018, é desenvolvida na jurisdição da Superintendência Regional de Ensino (SRE) de Barbacena, órgão intermediário de gestão vinculado à Secretaria de Estado da Educação de Minas Gerais (SEE-MG), que atende, além da cidade sede, 23 municípios na Zona da Mata do Estado de Minas Gerais.

A identificação de professores como sujeitos de pesquisa engloba professores regentes e gestores escolares, dado o fato de que os docentes da educação básica em Minas Gerais podem assumir uma ou outra dessas funções. Essa condição é uma das razões pelas quais justificamos a realização desta pesquisa. O que ocorre na escola, do ponto de vista administrativo, financeiro e pedagógico, é, também, resultado da interpretação das políticas educacionais na atuação e nas escolhas dos professores, gestores e comunidades (BALL; BOWE, 1992; AVELAR, 2016). Conhecer o que esses sujeitos pensam ser importante saber sobre as políticas educacionais e como abordam esse saber pode ser de grande valia para quem atua no campo da formação de professores e gestores escolares.

Aprimorar esta formação é estímulo para o desenvolvimento desta pesquisa, tendo-se em vista a oferta de educação básica com a qualidade social almejada. E, nesta perspectiva, este projeto já obteve importante resultado no que se refere à articulação entre os níveis de ensino como instituído nas Diretrizes Nacionais para a Formação Inicial e Continuada de Professores (BRASIL,

¹ O artigo tem como referência dados da pesquisa “Conhecimentos sobre políticas públicas educacionais na ótica dos professores da educação básica” é desenvolvida no âmbito dos trabalhos do Grupo de Ensino, Pesquisa e Extensão sobre Políticas Públicas e Gestão Educacional (GEPEPPGE), que é vinculado à Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG), Unidade Barbacena, também, ao Mestrado em Educação e Formação Humana da UEMG. O GEPEPPGE e esta pesquisa são coordenados pela autora deste capítulo.

2015). Esta articulação foi consolidada para o desenvolvimento da pesquisa e este processo tem importante dimensão formativa de professores e gestores que atuam na educação básica, também dos docentes do ensino superior no sentido de repensar suas práticas de formação inicial dos professores. A literatura tem mostrado que à ampliação dos desafios sociais corresponde a complexificação da gestão da oferta educacional, que é *locus* privilegiado da implementação de políticas educacionais. E mostra também que este campo do conhecimento está a exigir a formação de gestores da educação em alto nível (PARDIM; MACCARI, 2014). Para tal, deve-se colocar à disposição da condução da educação os saberes advindos da pesquisa acadêmica sobre a educação básica, fechando o ciclo de articulação entre os dois níveis de ensino no Brasil. É nesta seara que esta pesquisa se inscreve, obtendo resultados parciais em 2019.

A investigação iniciou com a realização do I Seminário de Pesquisa do GE-PEPPGE, quando o seu objetivo e metodologia foram apresentados para a Comunidade local. Este Seminário contou com a participação de 320 professores da Educação Básica, de profissionais da Superintendência Regional de Ensino, incluindo-se a Diretora Regional, de Professores e Estudantes da UEMG e de membros da comunidade local. No primeiro momento deste Seminário, realizou-se a Plenária geral com parte dos Professores, enquanto outra parte destes Docentes da Educação Básica participou dos Grupos Focais. Os dados conhecidos neste Seminário não são analisados neste artigo. Importa dizer, aqui, que eles renovaram a inquietação de saber que alguns fatos relativos ao funcionamento das escolas, às relações entre os docentes e entre eles e comunidade, em relação às políticas educacionais, são mais gerais do que o já verificado em realidade estudada na tese que deu origem a esta pesquisa (OLIVEIRA, 2014). Após esta fase exploratória, formulou-se os instrumentos metodológicos para a pesquisa de campo, cujos resultados são aportes para algumas análises iniciais e desenvolvidas aqui neste artigo.

Com o apoio da Superintendência Regional de Ensino de Barbacena enviamos formulários (questionários) on-line para os professores desta rede estadual de ensino. Desenvolvemos a técnica de Grupos Focais com Professores de escolas estaduais de Barbacena. Nestas escolas, pedimos também que Professores respondessem questionários impressos e com as mesmas questões do formulário on-line enviado. Coletamos, então, por meio dos formulários on-line dados representativos de um contexto amplo e por meio dos Grupos Focais chegamos à interlocução com os indivíduos, no seu *locus* de trabalho. O trabalho de análise dos dados está em fase preliminar e já indica importantes reflexões, as quais serão aprimoradas no desenvolvimento dos trabalhos analíticos e de acordo com os objetivos e metodologia da referida pesquisa.

Entre elas, neste artigo, optamos por iniciar análise de dados empíricos sobre o financiamento da educação, que se constitui como um dos eixos de análise desta pesquisa e por meio do qual estudamos a gestão nas escolas públicas. Longe ainda de obter respostas suficientes para as indagações que nos levaram à pesquisa em tela, buscamos conhecer a partir da percepção dos Docentes da Educação Básica acerca de fenômenos presentes no contexto em que realizam as suas práticas docentes. Como tratamos aqui, de certo modo, efeitos das políticas de financiamento na gestão das escolas de educação básica, pode-se dizer que estudamos fatos que ocorrem nessas escolas após terem percorrido o caminho das políticas públicas. Nesse sentido é que esbarramos na formação de professores, também, para atividades de gestão de políticas educacionais. As seções deste artigo problematizam acerca dos desafios presentes na gestão de políticas de financiamento da educação em escolas públicas e sobre a importância de conhecimentos específicos dos Professores para a gestão escolar. Espera-se que a conclusão das etapas desta pesquisa possa contribuir para avançar em outras dimensões deste projeto que toca, diretamente e com muito interesse na gestão da escola pública brasileira, a formação inicial e continuada de professores da Educação Básica, a gestão do ensino e a implementação das políticas educacionais nas escolas públicas.

2 O QUE PROFESSORES PRECISAM SABER SOBRE POLÍTICA PÚBLICA EDUCACIONAL E O QUE MOSTRAM OS DADOS DA PESQUISA?

Ainda que possa ser dito que a política se traduz na luta permanente para conquistar, manter e ampliar o poder, há que se considerar que as disputas e as tensões influenciam o modo como cada governo propõe, ou não, ações. Ainda que se possa entender a política pública como “tudo o que um governo decide fazer ou deixar de fazer” (DYE, 1972, p.2), há extrema necessidade de considerar os sentidos das referidas disputas e tensões em análises e avaliações sobre tais políticas. Estes sentidos e disputas produzem efeitos nos textos das políticas públicas educacionais, portanto na relação entre as demandas sociais por educação e as ações do Estado diante delas (MARTINS, 2013; SOUZA, 2016). Tocam, assim, a gestão dos sistemas e redes de ensino e a gestão de cada escola, bem como as ações docentes específicas em cada comunidade escolar.

Nesse contexto da prática (MAINARDES, 2006), políticas são interpretadas e reinterpretadas como textos. Como também mostrou Sacristán (1998), como textos, elas têm gênese, história e sujeitos. Por quem e porque determinada política foi proposta? Quais os objetivos dela? O que propõe para o alcance

desses objetivos? Sua regulamentação foi conflituosa? Por quê? Quais atores educacionais são favoráveis, quais são contrários ao desenvolvimento de determinada política e quais os porquês? Em quais objetivos da escola determinada política toca? Potencializa o alcance de objetivos emancipatórios para a educação escolar? Determinada política pública contribui com o atendimento das demandas sociais por educação escolar? Pensando a comunidade escolar, como ocorre a participação nas deliberações para a adesão às políticas públicas? E na implementação delas? A política explicita quais os meios adequados para a sua implementação? Junto de tudo isto, ela traz os recursos financeiros necessários para ser implementada? E como gerir estes recursos dentro das escolas de educação básica que têm a finalidade emancipatória específica de ensinar os saberes construídos pela humanidade e professores com a formação inicial voltada para este fim específico da educação escolar? Como fazer para executar estes recursos financeiros dentro das escolas de educação básica e de acordo com a sua finalidade específica?

Conhecer, no mínimo, as respostas para essas questões tem sido uma exigência para estudiosos do tema e, nas escolas, para os gestores, principalmente nos processos decisórios sobre a adesão, ou não, à determinada política. Isto porque fazer adesão a uma política significa dizer sim aos princípios dela (OLIVEIRA, 2014). Disso decorre extrema complexidade neste processo decisório sobre adesão e nos processos derivados de gestão financeira. O processo de adesão a uma política educacional exige conhecimento amplo sobre as políticas públicas educacionais e específico sobre determinada política. Além disso, exige que a tomada de decisão seja realizada sobre o princípio da gestão democrática do ensino, como estabelecido no art. 206 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988). Nesse contexto, quem decide?

De acordo com o referido princípio constitucional e a literatura sobre a gestão democrática, numa perspectiva ideal, os membros de uma comunidade escolar devem decidir sobre os seus rumos. Tal fato exige amplo conhecimento sobre as políticas educacionais, não somente por parte dos diretores escolares, vice-diretores e coordenadores pedagógicos, mas também de todos os Professores que atuam em cada escola. Estes conhecimentos influenciam o teor da participação desses profissionais, sendo isto o que vai definir uma direção ética nos processos decisórios (OLIVEIRA, 2014).

Como mostrou Adrião e Oliveira (2007), quando uma Constituição Federal estabelece um *princípio* todas as ações normativas e decisórias devem ser pautadas por ele. Nessa perspectiva, a Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) de 1996 estabelece, em seu art. 13, entre as incumbências dos (as) Professores (as), a participação na elaboração da proposta pedagógica das escolas. Em seu art. 14, esta lei determina que os sistemas de ensino

assegurem esta participação, ampliando-a para a participação nos Conselhos. A adesão e implementação de políticas públicas nas escolas, em geral, traz mudanças para as suas propostas pedagógicas. E, também por isto, os (as) Professores (as), além de participarem na elaboração da proposta pedagógica, precisam ter conhecimentos que permitam a análise das políticas e de seus possíveis efeitos nesta proposta pedagógica de cada escola.

Por isso, o conhecimento amplo sobre as políticas educacionais é fundamental para compreender os já referidos sentidos presentes no contexto de formulação e regulamentação de políticas e interpretá-las. Como mostrou Souza (2016), este conhecimento é fundamental para a análise dos fenômenos que, mesmo perceptíveis em diversas dimensões dos processos relacionados à demanda e à oferta da educação escolar, não são ainda compreendidos no campo das práticas de gestão escolar. Assim, quem decide sobre a adesão às políticas e atua na sua gestão precisa ter conhecimentos adequados à análise ampla sobre o modo como uma determinada política influencia a proteção, ou a garantia, do direito à educação. Essa, a essência das ações no interior das escolas e na gestão das redes de ensino públicas.

Obteve-se 1.476 respostas aos questionários *on-line* da pesquisa “Conhecimentos sobre políticas públicas educacionais na ótica dos professores da educação básica”. Os dados obtidos nestas respostas do questionário mostram: 32,9% dos Professores que atuam em escolas de educação básica, no conjunto-amostra pesquisado, concluíram a Licenciatura, 60,2% concluíram Cursos de Especialização *Lato Sensu*, 5,2% concluíram o Mestrado, 1,7% concluíram o Doutorado. Acerca da atuação em cargos de gestão escolar, 56,2% responderam que nunca assumiram estes cargos, tendo 43,8% dos Professores ocupado cargos de gestão. Entre estes últimos, 27,2% atuam ou atuaram mais de 6 anos em cargos de gestão e, entre eles, 16,5% já atuam entre 11 anos e 26 anos (podendo estar atuando há mais de 26 anos) na gestão da educação básica.

Destaca-se que, quase metade dos professores participantes, já ocupou, ou ocupa, cargos de gestão educacional, também que, 27,5% dos professores participantes atuaram em cargos de gestão educacional já atuaram, ou atuam, por um período entre 06 e 26 anos em cargos de gestão educacional. Isto indica que um número próximo à metade da amostra atua, ou atuou, em cargos de gestão e que, aproximadamente, 1/3 dos professores do conjunto amostra atuaram, ou atuam, em cargos de gestão educacional por um tempo significativo, entre 06 e 26 anos. Embora 67,1% dos Professores do conjunto-amostra tenham concluído estudos na pós-graduação, não foram perguntados sobre a formação específica na área de gestão educacional. Contudo, considerando-se que os professores produzem saberes sobre as práticas como mostrou Tardif (2008), bem como o significativo tempo de experiências profissionais na

gestão educacional concomitantemente à formação continuada, considera-se a possibilidade de acúmulo de conhecimento dos Professores-Gestores acerca dos temas relacionados a gestão educacional, sobre a gestão de políticas públicas nas escolas e, entre elas, sobre a gestão de políticas de financiamento educacional nas escolas de educação básica.

Neste sentido é que interessou perscrutar outros dados desta pesquisa. Perguntados sobre como avaliam o conhecimento deles sobre as políticas públicas educacionais em geral, professores da educação básica responderam: 9,9% muito bom, 59,7% bom, 26,1% regular, 4,3% insuficiente. Sobre como eles se auto-avaliam o conhecimento deles sobre a **gestão pedagógica da escola**, responderam: 26,2% muito bom, 61,3 % bom, 11,5 % regular, 1,1 % insuficiente. No que se refere à **gestão administrativa da escola**, responderam: 10,4 % muito bom, 58,7 % bom, 25 % regular, 5,9 % insuficiente. E, por fim, acerca dos conhecimentos sobre a **gestão financeira da escola**, responderam: 8,7 %muito bom, 42,5 % bom, 32,7 regular, 8,7 %insuficiente.

Os dados do conjunto-amostra da Pesquisa mencionada foram obtidos por meio de respostas à questionário *on-line*, indicam que, apesar de aproximadamente 1/3 dos professores da educação básica terem atuado, ou estarem atuando, em cargos de gestão educacional e por um tempo significativo, entre 06 e 26 anos, estes Professores da Educação Básica se auto-avaliam mostrando ter menor conhecimento sobre a dimensão financeira da gestão educacional, em relação às outras dimensões desta gestão. Os dados mostram também que os Professores da Educação básica auto-avaliam conhecer mais sobre a dimensão pedagógica da gestão educacional.

Estes dados não se constituem, ainda, resultados da Pesquisa em tela, pois estes ainda serão divulgados, tendo em vista não ter sido concluído o desenvolvimento da Pesquisa, conforme metodologia aprovada pela agência de fomento. Trata-se, portanto, de uma análise parcial. Contudo, não são dados triviais para os estudos na área do financiamento educacional. Guardadas as limitações dos dados obtidos pelos questionários *on-line*, pode-se ver que Professores e Gestores da Educação Básica avaliam ter baixo (43,4%) conhecimento sobre a dimensão financeira da escola, apesar de 1/3 deles terem atuado ou estarem atuando na gestão escolar e por um tempo entre 06 e 26 anos. Isto, em um contexto de intensas demandas destes conhecimentos por parte dos gestores da educação básica, conforme mostrou Oliveira (2014) ao pesquisar a descentralização e os programas do Ministério da Educação (MEC), que passaram a levar recursos financeiros para os sistemas de ensino públicos e, também, diretamente do MEC para as escolas destes sistemas. Como efeito destes processos, Oliveira (2014) mostrou a extrema dificuldade de se gerir dependências a favor da escola pública na ausência dos conhecimentos sobre políticas públicas e, específicos, sobre a gestão financeira.

Conhecimentos sobre a gestão financeira na educação básica são fundamentais para a melhoria da gestão escolar em todas as suas dimensões e para o próprio funcionamento dos sistemas e redes de ensino, como mostraram Oliveira (2014) e Oliveira e Teixeira (2015; 2017). Tendo em vista as recentes mudanças, trazidas pela Emenda Constitucional n.º 95, de 2016, para o financiamento das políticas sociais, pode-se afirmar que a contemporaneidade nos situa, mais uma vez, diante da extrema necessidade de conhecer políticas de financiamento da educação básica, bem como a gestão dos recursos financeiros na escola pública, tendo como referência o projeto de educação construído em cada Comunidade Escolar. Temos conhecimento consolidado para a formação de Professores – Gestores e para atuar na gestão financeira das escolas?

3 COMO PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA PERCEBEM OS SEUS CONHECIMENTOS SOBRE POLÍTICAS DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO E GESTÃO EDUCACIONAL?

Não é recente a demanda de conhecimentos específicos dos professores que atuam na educação básica sobre as políticas educacionais não é recente. Esta necessidade de conhecimentos foi observada por Stremel (2016) que, em sua pesquisa mostrou que a própria constituição do campo de estudo sobre as políticas educacionais ocorreu a partir da década de 1960. E, segundo esta pesquisadora, somente a partir da década de 1990 houve “aumento dos estudos sobre política educacional bem como a criação de linhas e grupos de pesquisa de política educacional, de disciplinas de política educacional nos currículos dos cursos de Graduação em Pedagogia, de periódicos especializados”. De acordo com a autora (IDEM, p.24), a “ampliação das políticas sociais e a implementação de um conjunto de programas em todos os níveis e modalidades de ensino”, nos Governos Lula e Dilma (2003 a 2014), “tornou-se preocupação dos pesquisadores do campo acadêmico da política educacional”, trazendo novas perspectivas para o acúmulo de conhecimento neste campo (STREMEL, 2016, p.24). Pode-se dizer que, de certo modo, o avanço neste campo do conhecimento acompanhou o avanço na formulação de políticas.

Nesse sentido, cabe ressaltar a aprovação do Decreto nº 6.094, em abril de 2007 e, nele, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) que passou a propor programas diversos para melhorar dimensões diversas da oferta do ensino, em todos os seus níveis e modalidades. Tanto gestores das redes de ensino como gestores das escolas passaram a fazer a adesão a esses programas que, ganharam o *status* de políticas públicas educacionais (MALINI, 2009; OLIVEIRA, 2014) e foram implementados em todo o território nacional (FONSECA; FERREIRA, 2013).

À proposição dos programas do PDE acompanhou o desenvolvimento dos estudos sobre múltiplas dimensões de seus programas, ou políticas, e sobre seus efeitos nas escolas e na gestão educacional. Considerando o contexto de descentralização, a abrangência do PDE e a confluência das suas ações no interior das instituições da educação básica, Oliveira (2014) demonstrou a complexificação da gestão das políticas públicas nas escolas, a partir da adesão das escolas aos programas do PDE. Nesta pesquisa, Oliveira (IDEM) mostrou, entre outros efeitos do Programa Mais Educação (PME) em escolas públicas, o fato de que a adesão ao PME trouxe à tona a falta de conhecimentos dos profissionais da educação sobre as políticas de financiamento da educação, sobre a política da própria escola e sobre a educação integral que foi proposta como princípio para planejar as ações do PME. Este aspecto leva à ineficácia de políticas com potencialidade para induzir melhorias na qualidade da educação escolar.

Nessa direção, em Fonseca e Ferreira (2013) e Oliveira e Teixeira (2015; 2017) pode-se ver que, na evolução dos programas do PDE, esta complexificação da gestão de políticas nas escolas, ocorreu não somente pela falta de conhecimentos para fazer a adesão a esses programas, ou políticas, e implementá-los em escolas, mas também pela falta de conhecimentos sobre o contexto mais amplo de planejamento e implementação de políticas, também, nas redes e sistemas de ensino. Contudo, além de mostrarem os desafios advindos deste processo para a gestão das redes de ensino e suas escolas públicas, as autoras mostraram, como fizeram Souza (2016) e Stremel (2016), importantes dimensões do processo de acúmulo do conhecimento sobre a implementação de políticas.

Sem a pretensão de fazer um estudo comparado sobre políticas e/ou gestão educacional em períodos distintos, é possível destacar que os trabalhos de Vieira (2002), Nogueira (2002; 2005), Fonseca e Oliveira (2003), Fonseca, Toschi, Oliveira (2004), Adrião e Peroni (2007) e Pereira (2008) abrangeram o mesmo contexto das práticas de gestão e planejamento educacional dos estudos apontados no parágrafo anterior. Tendo sido concluídos em torno de dez anos antes daqueles estudos referenciados e que abrangeram o PDE, esses trabalhos já apontavam a necessidade de que os (as) gestores (as) das redes de ensino e das escolas tivessem maior conhecimento sobre as políticas públicas e sobre as contradições presentes na sociedade brasileira.

O Programa Escolas de Gestores (BRASIL, 2004) foi formulado neste contexto e em coerência com a demanda apontada pelos pesquisadores de que os (as) gestores (as) educacionais tivessem o aprimoramento dos conhecimentos sobre as políticas públicas e sobre a gestão escolar. Em 2009 foram propostas as Diretrizes Nacionais do Programa Escola de Gestores da Educação Básica

Pública, sugerindo avanços em termos de conteúdos programáticos para a formação, ainda que restrita, de professores sobre as políticas públicas e a gestão do espaço escolar.

Fernandes (2015) pesquisou os efeitos do Programa Escola de Gestores da Educação Básica na formação de gestores em Minas Gerais. A pesquisadora reconheceu a potencialidade das propostas deste programa para o ensino sobre políticas públicas e para a melhoria da gestão escolar. Em sua pesquisa considera haver também confluências entre esta política de formação de gestores com os Programas de Iniciação à Docência (PIBID), de Consolidação das Licenciaturas (PRODOCÊNCIA), de Formação Inicial e Continuada Presencial e a Distância de Professores para a Educação Básica (PARFOR). Além desses programas, Fernandes (2015) destaca que a Meta 15 do Plano Nacional de Educação de 2014, em suas estratégias 15.6 e 15.8, propõe reformas curriculares para a aproximação entre a formação inicial de professores e as realidades das escolas de educação básica.

Contudo, se de um lado o PNE de 2014 dispõe sobre o desenvolvimento de políticas para mudar as diversas dimensões da oferta da educação escolar, de outro, a conjuntura de implementação de suas metas aponta no sentido contrário a este PNE. Dadas as circunstâncias políticas do tempo presente, cabe considerar que esta meta 15, do PNE de 2014, foi proposta em um contexto de planejamento sistêmico em que se buscava formas de aprimorar a oferta do ensino nas escolas, a partir do Custo Aluno Qualidade inicial (CAQi), tendo o PNE como meta final o Custo Aluno Qualidade (CAQ). O CAQ foi proposto como situação ideal de financiamento de todas as metas e estratégias do PNE, propostas a partir dela a ideia de qualidade social da educação escolar (PINTO; CARREIRA, 2007, MONLEVADE, 2012; FERNANDES; SANTOS, 2017). Contudo, com a aprovação da Emenda Constitucional (EC) 95, de 2016, passamos a enfrentar o debate sobre os desafios ao desenvolvimento do PNE de 2014. Esta EC 95, de 2016, impacta negativamente o financiamento das políticas sociais na esfera da União e o desenvolvimento do Plano Nacional de Educação (PNE), uma vez que a meta 20 deste PNE propõe a ampliação do financiamento da educação, o que exige o aumento do aporte financeiro da União para alcançar a meta 20 do PNE e desenvolver as outras 19 metas (FERNANDES; SANTOS, 2017).

Em que se pesem os inegáveis desafios atuais e, ainda mais por eles, há que serem preservadas as perspectivas de avanços no sentido ampliação das oportunidades de formação dos profissionais da educação e do aprimoramento desta formação, Pimenta (2001), Candau (2002), Saviani (2009), Veiga (2014) apontam a necessidade de romper com os processos formativos que dissociem a teoria e a prática, premissa que deve acompanhar a ação dos professores nos momentos de formação continuada.

Nesse sentido, e em acordo com o processo de avanços na própria formulação das políticas educacionais para a formação docente é que a Resolução n.º 02, de 2015, do Conselho Nacional de Educação, definiu as Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação inicial em nível superior e para a formação continuada. Estabeleceu a exigência da articulação entre os níveis de ensino, potencializando a associação entre a teoria e a prática. Essa Resolução também foi meticulosa ao tratar o papel que os egressos das licenciaturas devem assumir no exercício da docência. Com isto, esta Resolução vai ao encontro dos princípios constitucionais da gestão democrática do ensino nas escolas públicas e da garantia do padrão de qualidade do ensino (BRASIL, CF de 1988, art. 206; LDBEN, 1996, art. 13) quando definiu que,

as atividades do magistério também compreendem a atuação e participação na organização e gestão de sistemas de educação básica e suas instituições de ensino, englobando: I - planejamento, desenvolvimento, coordenação, acompanhamento e avaliação de projetos, do ensino, das dinâmicas pedagógicas e experiências educativas (BRASIL, 2015, parágrafo único).

Pode-se ver que esta Resolução dispôs sobre diretriz coerente com a ideia de que os docentes devem conhecer conteúdos que permitam entender o seu papel no *governo da escola* (BARROSO, 1996) e na gestão da educação no contexto mais amplo em que se inscrevem as escolas de educação básica. Devem conhecer, no mínimo, o seu papel na escola, nas redes e nos sistemas de ensino. Nesse sentido, argumenta-se que, na gestão democrática, existe a *figura do professor gestor*, corresponsável nos processos decisórios e nos processos que podem levar ao *autogoverno da escola* (IDEM), bem como à articulação entre as escolas e as redes e sistemas de ensino a que se vinculam (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 2017).

Como apontado anteriormente há necessidade de ampliação e aprofundamento dos conhecimentos dos professores sobre as políticas educacionais, em síntese, para que se torne real a ideia do *professor gestor*, pelo aprofundamento do teor da participação nos processos decisórios sobre os rumos da educação escolar, nas escolas. Nesse caso, o sentido de propor mudanças está diretamente relacionado ao fato de poder contribuir para que as ações nas comunidades escolares não neguem oportunidades aos alunos.

Nessa mesma direção, conhecer o que os Professores (as) consideram ser necessário saber sobre as políticas educacionais pode contribuir para desenvolver, também para os professores, ações formativas alinhadas com as premissas da oferta de uma *educação de qualidade socialmente referenciada*² (SILVA, 2009; NARDI; SCHNEIDER, 2012; DOURADO; OLIVEIRA, 2009).

De acordo com a Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional, cabe aos municípios organizar, **manter e desenvolver os órgãos e as instituições oficiais dos seus sistemas de ensino**, integrando-os às políticas e aos planos educacionais da União e dos Estados (BRASIL, LDBEN, art. 11) e aos estabelecimentos de ensino a **elaboração e a execução da sua proposta pedagógica** e o provimento dos meios para a recuperação dos alunos de menor rendimento (BRASIL, LDBEN, art. 12). Estas ações destacadas exigem recursos financeiros e eles são geridos nos órgãos intermediários, ou seja, nas Secretarias e Superintendências, também, nas escolas que, desde meados da década de 1990, recebem recursos diretamente do MEC e a este órgão, também, prestam contas diretamente e pela responsabilização dos Professores-Gestores por todo o processo de execução financeira realizado em escolas públicas.

Ocorre que, a partir da década de 1990, com a descentralização e autonomia financeira das escolas da educação básica, entre as três dimensões da gestão educacional: administrativa, financeira e pedagógica, diretores escolares passaram a ser, gradualmente, mais exigidos no que se refere à gestão financeira. Conhecimentos acerca das políticas de financiamento e sobre a sua gestão nas escolas tornaram-se, cada vez mais complexos com as mudanças advindas dos processos de descentralização, estabelecida, em princípio, na CRFB de 1988 no que concerne à autonomia financeira dos entes federativos e às suas respectivas competências. Seria necessária a criação de mecanismos administrativos, tanto no âmbito da União quanto dos entes federativos, capazes de garantir o funcionamento de uma estrutura federativa descentralizada, mas ainda fortemente centralizada no que se refere ao financiamento. Em relação à educação, esse aspecto pode ser identificado nos artigos. 211 e 212 da CRFB de 1988 e no art. 9 da LDBEN de 1996. Como esta política chegou nas escolas de educação básica?

Na perspectiva da descentralização financeira, que passou a orientar a formulação das políticas em meados da década de 1990, destaca-se o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), que se situa entre os programas do governo federal que passaram a levar recursos financeiros diretamente aos órgãos responsáveis, juridicamente, pela gestão das ações e dos recursos nos estados e municípios. O PDDE tornou-se a via pela qual os recursos financeiros dos programas da União chegam, diretamente, às escolas municipais e estaduais.

² Termo que sintetiza a educação como prática social e ato político.

De acordo com a Resolução n.º 12³, de 10 de maio de 1995, do Conselho Deliberativo do FNDE, o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) foi estabelecido com o objetivo de agilizar a assistência financeira do FNDE às escolas das redes estaduais e municipais. A possibilidade de diretores, professores e comunidade em geral conhecerem as necessidades das escolas e, assim, definirem de forma mais adequada o uso dos recursos do PDDE, significando a “utilização racional dos recursos” e a garantia de maior autonomia às escolas, foi a justificativa para a criação desse programa.

Adrião e Peroni (2007) consideraram que a descentralização financeira, reivindicação histórica das escolas públicas, deu origem ao PDDE. Contudo, “o programa opta pela criação de UEx de natureza privada como mecanismo para assegurar maior flexibilidade na gestão dos recursos repassados e ampliar a participação da comunidade escolar nessa mesma gestão” (ADRIÃO e PERONI, 2007, p. 258). Por esse motivo, a constituição desse programa, segundo Adrião e Peroni (2007), traz consequências para a escola no que se refere à democratização da gestão escolar, a relação público e privado e a polarização entre a centralização e a descentralização. A adesão ao programa, além de trazer o deslocamento da tensão entre a centralização e a descentralização para a execução das políticas sociais na esfera privada, envolve o grau de democratização existente nas redes de ensino, trazendo à tona a questão da captação de recursos privados pela escola e a gestão privada dos recursos públicos (ADRIÃO; PERONI, 2007).

No contexto anterior à forma atual de funcionamento do PDDE, Cruz (2009) mostrou que, da figura jurídica “Entidades Executoras”, sob responsabilidade das Secretarias de Educação dos Estados e das Prefeituras e para o desenvolvimento, por exemplo, do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), foi gestada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) a figura jurídica “Unidades Executoras” (UEx)⁴. Inicialmente, as UEx foram facultadas aos entes federativos como forma de descentralização financeira. Posteriormente, a constituição da UEx tornou-se condição para que as escolas das redes estaduais e municipais recebessem os recursos financeiros destinados pelo PDDE. A criação da UEx foi “vista como uma inovação quanto à forma de descentralização dos recursos” porque houve a “inserção de uma figura até então inexistente na política de financiamento da educação do governo federal”. O FNDE foi “pioneiro” ao criar a UEx para a descentralização dos recursos financeiros (CRUZ, 2009, p. 222).

³A primeira denominação do PDDE foi Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (PMDE). A mudança na nomenclatura do programa ocorreu em 1998.

⁴“entidade privada, sem fins lucrativos, representativa da comunidade escolar” (CD/FNDE, RESOLUÇÃO 12, de 10 de maio de 1995). “A Unidade Executora tem como função administrar recursos transferidos por órgãos federais, estaduais, municipais, advindos da comunidade, de entidades privadas e provenientes da promoção de campanhas escolares, bem como fomentar atividades pedagógicas da escola” (BRASIL, 1997, p.11).

A descentralização preconizada pelo PDDE remete ao fortalecimento da autonomia escolar. Em um contexto restritivo aos gastos na área social, havia déficit nas condições disponíveis para a manutenção das escolas. Com as ações para a democratização do acesso ao ensino fundamental e a regulamentação das competências de atuação na oferta da educação escolar, os municípios assumiram atribuições maiores do que a capacidade financeira. Sob o argumento de apoiar os entes federativos subnacionais, a União criou, por meio do FNDE, a estratégia para levar recursos às escolas desses entes. O governo formulou o PDDE para essa transferência direta de recursos às escolas, mantendo sob seu controle os recursos que já deveriam ser destinados ao ensino, além de legislar sobre aspecto que toca a autonomia das escolas, antes mesmo de ser aprovada a LDBEN de 1996. Como mostrou Oliveira (2014), no PDDE, a descentralização dos recursos financeiros é o efeito da centralização no âmbito do governo federal.

A aprovação da LDBEN de 1996 ampliou o delineamento das diretrizes educacionais estatuídas, anteriormente, na CRFB de 1988. O art. 15 dessa LDBEN regulamentou o estatuto da autonomia escolar nos seguintes termos: “Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público”. Entende-se que, como a autonomia a que se refere o artigo será assegurada pelo sistema de ensino a que se vinculam as instituições escolares, as relações devem ser estabelecidas entre a gestão dos sistemas de ensino locais e da União, sob pena de desarticulação e desorganização dos sistemas de ensino locais.

Outra implicação no que tange ao financiamento diz respeito ao fato de as escolas públicas sempre terem que prestar contas dos recursos financeiros por elas recebidos, pois, se a democracia é o “poder em público” (BOBBIO, 2000), também a gestão das escolas públicas é obrigada a publicizar e responder pelos seus atos. Faz diferença a que esfera de poder as escolas respondem pelo uso desse financiamento, vez que se prestam contas à instituição que liquidou a despesa para o repasse de recursos para a escola pública. A transferência de recursos do município para as escolas municipais diferencia-se da transferência de recursos da União para as escolas municipais, porque, a partir desse repasse de recursos financeiros, a União passa a atuar na esfera de competência dos municípios, estabelecendo uma relação direta entre as escolas das esferas subnacionais e a União. Tal fato também traz consequências para a gestão dos sistemas estaduais e municipais de ensino, bem como para o aprofundamento da relação direta entre as escolas das esferas subnacionais e a União (OLIVEIRA, 2014).

A respeito do planejamento da educação, cabe ressaltar que a proposição do PDE pelo MEC foi inovadora em 2007, como foi a criação das UEx pelo FNDE em 1995 (CRUZ, 2009). Não há precedentes de uma política educacional que tenha sido proposta com um espectro amplo e sistêmico de ações, contando com aporte financeiro direto às escolas para a sua realização e vinculando o financiamento à realização de ações específicas, com o objetivo de melhorar a qualidade da educação escolar. Contudo, como mostrou Oliveira (2014), para a adesão e implementação adequada dos programas do PDE, havia necessidade de conhecimento aprimorado acerca da gestão de políticas para o financiamento educacional em escolas da educação básica. Gerir políticas de financiamento na educação básica exige, antes, a construção de um projeto educacional na própria escola, a partir do qual seja possível a tomada de decisão sobre o modo como os recursos públicos devem ser usados em cada realidade, bem como sobre como executar estes recursos de acordo com as finalidades específicas de cada política que os traz às escolas e a política da escola (OLIVEIRA, 2014).

Dada a vigência do PDDE e a diminuição do apoio financeiro aos programas do PDE, torna-se importante tanto conhecer e gerir os recursos do PDDE como considerar as críticas ao Programa, formulado e implementado antes da promulgação da LDBEN de 1996, que regulamentou a autonomia escolar. As pesquisas sobre o PDDE consideraram que, embora o programa envolva o grau de autonomia das escolas, não interfere na sua autonomia (ADRIÃO; PERONI, 2007; CRUZ, 2009).

Ocorre que o PDDE, apesar de estabelecer regras rígidas para a prestação de contas e, também, para a realização das despesas na escola, não representa um volume de recursos financeiros que complexifique os processos decisórios sobre realização das despesas. Na prática, as escolas passam a contar com esse aporte financeiro para a sua manutenção e custeio, tendo uma necessidade maior desses recursos do que traz o PDDE para elas. A realização das despesas torna-se uma rotina administrativa, ou seja, as escolas também já têm, também, destinação direta para os recursos do PDDE. Esse programa passou a dispensar a participação na tomada de decisão porque preenche, automaticamente, uma lacuna, ou necessidade, financeira na instituição escolar?

A gestão de um programa de financiamento não pode prescindir de observar os *princípios constitucionais* que devem fundamentar a organização e funcionamento das instituições educacionais. Entre eles destaca-se a gestão democrática do ensino (CRFB, 1988, art. 206). Importa ter como referências, a dimensão educativa da participação, a fragilidade de conhecimentos ainda existente acerca da gestão financeira em escolas da educação básica e o reconhecimento de que a variável financiamento influencia as outras variáveis

da oferta de uma educação com qualidade socialmente referenciada. Uma análise pormenorizada destes aspectos pode mostrar que os processos de gestão financeira na educação básica não devem ser automatizados, com decisões naturalizadas e, ou, generalizadas como tem ocorrido no caso do PDDE. Conhecimentos acerca da gestão financeira em escolas da educação básica estão relacionados aos conhecimentos sobre o planejamento educacional, portanto, sobre a implementação de políticas nas escolas. E não se pode conhecer o que acontece em um pequeno processo de execução de despesas sem conhecer o contexto mais amplo, de onde deriva o repertório de conhecimentos que devem fundamentar as cotidianas decisões em instituições públicas, no caso, a escola.

Temos, portanto, até aqui e como fonte de inspiração para a pesquisa mencionada, a constatação de haver um campo consolidado de conhecimentos acerca das políticas públicas educacionais (STREMEL, 2016), também, o delineamento de objetos de estudos inscritos neste campo (SOUZA, 2016; STREMEL, 2016). Pode-se dizer que, como objeto de estudos inscrito no campo das políticas públicas educacionais, o conhecimento sobre o financiamento da educação pública também tem sido consolidado (DAVIES, 2006 2010; PINTO, 2007; PINTO, CARREIRA, 2007; OLIVEIRA, 2000; OLIVEIRA, 2007; ADRIÃO; PERONI, 2007; OLIVEIRA, 2014; *et al.*). De outro lado, os estudos sobre a implementação e gestão de políticas públicas educacionais, mostram haver, ainda, grandes desafios nestes processos e no contexto da prática, que é o *lócus* de atuação dos Professores da Educação Básica (FONSECA; FERREIRA, 2013; OLIVEIRA; TEIXEIRA, 2015, 2017; VIEIRA, 2002; NOGUEIRA, 2003; FONSECA; OLIVEIRA, 2003, 2004; FONSECA, TOSCHI; OLIVEIRA, 2004; ADRIÃO; PERONI, 2007; PEREIRA, 2008). Então, somente como exercício reflexivo, construímos uma formulação intermediária e no âmbito da pesquisa já mencionada: conquanto tenhamos desenvolvido conhecimentos acerca das políticas públicas educacionais, da sua gestão e do seu financiamento, não conseguimos, ainda, desenvolver práticas formativas que sejam referências suficientes para que os Professores da Educação Básica conheçam o financiamento da educação e possam enfrentar os desafios cotidianos sem abrir mão dos princípios que fundamentam a oferta da educação escolar.

A escola pública, enquanto instituição, é uma parte do Estado e, como tal, *lócus* da implementação de políticas educacionais. Enquanto organização social viva, a escola cria cultura (TEIXEIRA, 2002; FORQUIN, 1993). Nela, há interpretação e reinterpretção diversas das políticas educacionais, o que exige dos atores escolares conhecimentos sobre os objetos de estudos inscritos no campo das políticas públicas educacionais, desde a decisão sobre a adesão, ou não, à determinada política até a implementação e a avaliação dela. Tais

conhecimentos são fundamentais, também, na elaboração do Projeto Político e Pedagógico, devendo todos os professores participarem deste processo como determina o art. 13 da LDBEN de 1996 e, também, como foi sugerido por Veiga (2014); Pereira (2008) e Oliveira (2014).

Via de regra, os (as) gestores (as) de escolas⁵ são egressos de licenciaturas diversas e, embora estudem disciplinas com conteúdos inscritos no campo das políticas públicas educacionais, não se tornam especialistas neste tema. Têm uma visão geral sobre os temas. No exercício da profissão docente passam a enfrentar desafios advindos dos processos de implementação de políticas em escolas e da elaboração da política de cada escola. Nesse processo, constroem saberes docentes sobre a prática de implementação de políticas na escola e de elaboração da política das escolas, tanto pelo envolvimento nesses processos como pelo contrário. Sobre esses processos Vieira (2002), Fonseca e Oliveira (2003, 2004), Fonseca, Toschi, Oliveira (2004), Adrião e Peroni (2007), Pereira (2008) e Oliveira (2014) mostraram que o desconhecimento sobre o campo de estudos políticas públicas educacionais tem sido origem de dificuldades diversas dos professores e gestores educacionais, atuantes em redes de ensino públicas e nas escolas públicas, tendo levado à ineficácia de políticas com potencial para melhorar, senão diretamente a qualidade da educação, o modo como os alunos permanecem nas escolas.

Aqui, retomamos os dados da nossa pesquisa e do mesmo questionário online já mencionado na seção anterior. Perguntados sobre como se dá a participação deles nas decisões sobre questões políticas da escola responderam: 35,7% dos professores responderam ter bastante conhecimento e sempre conseguir opinar e contribuir com decisões de acordo com os objetivos da comunidade escolar. No outro extremo, 49,1% dos professores responderam ter pouco conhecimento e raramente conseguir opinar de acordo com os objetivos da comunidade escolar. Reunimos respostas de um terceiro grupo de 15,2% dos professores que responderam não ter conhecimentos para participar.

Especificamente sobre como se dá a participação nas decisões sobre questões financeiras da escola, 20,8% dos professores da educação básica afirmaram ter conhecimentos e conseguir contribuir com as decisões de acordo com os objetivos da comunidade escolar. A esta mesma pergunta, 48,4% dos professores deste conjunto-amostra responderam ter pouco conhecimento e eventualmente poder contribuir com as referidas decisões e 29,8% dos professores da educação básica responderam, nesta pesquisa, não participar por não ter conhecimento nesta área.

⁵ Considerando-se equipe diretoria, vice-diretoria, coordenação e os demais professores que, aqui, são considerados professores gestores. Via de regra, excetuando-se sistemas de ensino que preenchem estes cargos por indicação ou concurso público e radicalizando, como regra, o princípio constitucional que institui a gestão democrática do ensino em escolas públicas (CRFB, art. 206).

Mais uma vez, os dados indicam que os Professores participantes desta pesquisa auto-avaliam ter mais conhecimentos sobre as questões políticas das escolas do que sobre o financiamento educacional, especificamente. O absenteísmo na participação por falta de conhecimentos sobre as questões políticas é, praticamente, a metade daquele ocorrido em relação ao conhecimento sobre as questões financeiras da escola. Praticamente 1/3, 29,8%, dos professores responderam deixar de opinar porque não conhecem as questões financeiras da própria escola onde atuam. Enquanto 15,2% destes profissionais responderam deixar de participar porque não têm conhecimentos sobre a política da escola.

Exploramos somente discrepâncias e não abordamos dados intermediários. Ainda assim, como indícios, estes dados suscitam reflexões importantes. Uma delas sobre como, na articulação entre os dois níveis de ensino (BRASIL, 2015), trabalhos articulados entre o ensino superior e a educação básica podem ser caminhos para melhorar o modo como conhecemos, ensinamos e participamos no contexto das práticas decisórias e sobre o financiamento da educação. Acerca da educação básica, cabe lembrar que, como via de regra, professores de escola básica são tanto eleitos os diretores e os vice-diretores destas instituições como têm a sua formação inicial nas licenciaturas. E qual o lugar as disciplinas sobre Políticas Públicas Educacionais, Gestão Educacional e Financiamento da Educação ocupam no currículo das diversas licenciaturas?

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS: SOBRE A IMPORTÂNCIA CONHECIMENTOS SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS, GESTÃO E FINANCIAMENTO EDUCACIONAIS

Reconhecendo a incompletude de qualquer abordagem sobre temas tão profícuos e no escopo de um capítulo, cabe expor a intencionalidade de concluir etapas da pesquisa em desenvolvimento a fim de contribuir, no limite do nosso trabalho, com o fortalecimento da escola pública brasileira e nas variáveis que emergem em nossa pesquisa. Ciente de que, aqui, ficam mais inquietações do que respostas, espera-se reunir colaborações que possam contribuir para respondê-las, ou suscitar outros questionamentos que nos ajudem nos caminhos da pesquisa.

Os estudos realizados levam a expor: defende-se a suficiência dos recursos financeiros para a garantia de uma educação de boa qualidade em todas as escolas públicas, paradigma em que se reconhece que o Custo Aluno Qualidade (CARREIRA; PINTO, 2007; BRASIL, 2014) pode ser uma referência universal para o financiamento da escola pública. Por isso, torna-se essencial pensar sobre a gestão dos recursos na escola, em um contexto diferente do atual. Ou

seja, o CAQ nos leva a um cenário em que o patamar de recursos ultrapassa o mínimo necessário apenas para a manutenção da instituição. Leva-nos a um patamar de recursos calculados a partir da qualidade que se quer ter. Se fosse estabelecido, como política de Estado, que todas as escolas públicas recebessem os recursos financeiros necessários e suficientes para fazer face à manutenção e custeio de uma estrutura adequada à garantia de uma educação de boa qualidade, como esses recursos deveriam ser gastos nas escolas? O que possibilitaria a realização do controle interno e externo⁶ desses recursos públicos? Se lutamos para o aumento dos recursos financeiros para a educação pública, no cenário de suficiência destes recursos os profissionais da educação básica teriam a formação adequada para gerir políticas nas escolas e, especificamente, políticas de financiamento para alcançar os fins específicos da educação escolar?

Estas questões são, também, perspectivas para práticas formativas que rompam, também na formação continuada dos professores e professoras, com o ciclo da “ampliação para menos” (ALGEBAILLE, 2009). Essa expressão foi cunhada por Algebaile (2009) para significar o aumento das políticas educacionais *pari passu* ao aumento da exclusão social, incluindo-se a exclusão dos alunos no interior das escolas (BOURDIEU, 1998). Ela foi incluída neste contexto para expor a relevância de ampliar o próprio comprometimento deste estudo com os processos de mudanças em escolas públicas, acreditando na potencialidade da relação entre a educação e a cidadania e apostando na viabilidade de construção, pelo olhar dos Professores e Professoras, de novas hegemonias representativas dos interesses dos alunos da educação básica, em escolas públicas.

⁶ Escola, Secretarias de Educação, Ministério da Educação, Controladorias dos Municípios, Estados e da União. Mas, na pesquisa de referência deste artigo, o foco recai sobre o controle interno da escola e a autonomia.

REFERÊNCIAS

ADRIÃO, Thereza; PERONI, Vera. Implicações do programa dinheiro direto na escola para a gestão da escola pública. **Revista Educação e Sociedade**, vol. 28, n. 98, jan./abr. 2007, p. 253-267. Disponível em www.cedes.unicamp.br. Acesso em: 20/12/2017.

ADRIÃO, Thereza; OLIVEIRA, Romualdo Portela (ORG) **Gestão, financiamento e direito à educação: análise da Constituição Federal e da LDB**. São Paulo: Xamã, 3 ed., 2007.

ALGEBAILLE, Eveline. **Escola pública e pobreza no Brasil: a ampliação para menos**. Rio de Janeiro: Lamparina FAPERJ, 2009.

AVELAR, Marina. Entrevista com Stephen J. Ball: Uma análise de sua contribuição para a pesquisa em política educacional. **Arquivos Analíticos de Políticas Educativas**. v. 24, n. 24, p. 1-18, fev. 2016. Disponível em: https://www.academia.edu/22792329/Entrevista_com_Stephen_J._Ball_Uma_An%C3%A1lise_de_sua_Contribui%C3%A7%C3%A3o_para_a_Pesquisa_em_Pol%C3%ADtica_Educacional. Acesso em: 20/12/2017.

BALL, Stephen Jay; BOWE, Richard. Subject departments and the “implementation” of National Curriculum policy: an overview of the issues. **Journal of Curriculum Studies**. Londres, v. 24, n. 2, p. 97-115, 1992.

BARROSO, João. **O estudo da autonomia da escola: da autonomia decretada à autonomia construída**. IN: J. Barroso (Org.). O estudo da escola. Porto: Porto Editora, 1996.

BOBBIO, Norberto. **Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos**. Michelangelo Bovero (org), tradução de Daniela Beccaccia Versiani, Rio de Janeiro, Campus, 2000.

BOURDIEU, P. Os excluídos do interior. In: NOGUEIRA, M. Alice; CATANI, A. (Org.). **Escritos de educação**. Petrópolis: Vozes, 1998.

BRASIL. Ministério da Educação. **Programa Escola de Gestores**. Brasília: INEP, 2004.

_____. **Diretrizes Nacionais do Programa Escola de Gestores da Educação Básica Pública**. Brasília. DF, 2009.

CANDAU, Vera Maria. **Didática, currículo e saberes escolares**. 2º ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

CRUZ, Rosana Evangelista. **Pacto federativo e financiamento da educação**: a função supletiva e redistributiva da União – O FNDE em destaque. (Doutorado em Educação). USP, São Paulo, 2009.

DOURADO, Luiz Fernandes; OLIVEIRA, João Ferreira de. **A qualidade da educação**: perspectivas e desafios. Caderno Cedes, Campinas vol. 29, n. 78, p. 201-215, maio/ago. 2009.

DYE, Thomas R. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1972.

FERNANDES, Cássia Pires do Carmo. **O Programa Escola de Gestores da Educação Básica e seus efeitos para a formação de gestores escolares em Minas Gerais**. (Tese, Doutorado em Educação). UFJF, 2015.

FERNANDES, Maria Dilneia; SANTOS, Maria de F. Martins dos. A Meta 20 do PNE 2014-2024: compromissos e desafios para o contexto do financiamento educacional. **Revista de Financiamento da Educação**, vol 7, nº 3, 2017.

FONSECA, Marília, OLIVEIRA, João de. **O Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE): modernização, diretividade e controle da gestão e do trabalho escolar**. 26ª Reunião Anual da ANPEd. Caxambu, 2003.

FONSECA, Marília, TOSCHI, Mirza Seabra, OLIVEIRA, João Ferreira. (Orgs) **Escolas gerenciadas: planos de desenvolvimento e projetos político-pedagógicos em debate**. Goiânia: Ed. da UCG, 2004.

FONSECA, Marília; FERREIRA, Eliza Bartolozzi. Plano de Ações Articuladas (PAR): discutindo dados da pesquisa em rede. IN: FONSECA, Marília; FERREIRA, Eliza Bartolozzi (Orgs.) **Política e planejamento educacional no Brasil do século 21**. Brasília: Liber Livro, 2013.

FORQUIN, Jean-Claude. **Escola e Cultura: as bases sociais e epistemológicas do conhecimento escolar**. Tradução de Guacira Lopes Louro. Porto Alegre: Artes Médicas, 1993

SACRISTÁN, José Gimeno. **Consciência e ação sobre a prática como libertação profissional dos professores**. In.: NÓVOA, A. (Org.). *Profissão professor*. Porto: Porto Editora, 1995, p. 61-92.

_____. Reformas educativas y reforma del currículo: anotaciones a partir de la experiencia española. IN : WARDE, Marian Jorge (org.). **Novas Políticas Educacionais: Críticas e perspectivas**. São Paulo: Programa de Estudos Pós-Graduandos em Educação: História e Filosofia da Educação da PUC – SP, 1998, p. 85-108.

INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Sí-nopse estatística da educação básica 2017, Brasília, INEP, 2018.

MAINARDES, J. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. **Educação & Sociedade**. Vol. 27, n. 94, jan/abr 2006, p. 47-69.

MALINI, Eduardo. **O consenso como ponto de partida? Uma análise dos papéis desempenhados pelos atores participantes na formulação do Plano de desenvolvimento da Educação**. Universidade Federal de Juiz de Fora. Dissertação de Mestrado 1 v. 183p., 2009.

MARTINS, Angela Maria. O campo das políticas públicas de educação: uma revisão de literatura. **Est. Aval. Educ.**, São Paulo, v. 24, n. 56, p. 276-299, set./dez. 2013

MONLEVADE, João Antônio. Construção da Complexidade do Financiamento da Educação Pública no Brasil. **Fineduca – Revista de Financiamento da Educação**, Porto Alegre, v.2, n.4, 2012. (p. 1 a 10).

NARDI, Elton L.; SCHNEIDER, Marilda P. **Qualidade (social) na educação básica: o desafio da construção nos municípios do oeste catarinense**. Seminário de Pesquisa em Educação da Região Sul. IX ANPED SUL, 2012.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

_____. Administrar e dirigir: algumas questões sobre a escola, a educação e a cidadania. IN: NAURA, L; FERREIRA, M. (ORG). **Políticas e Gestão da Educação: Dois Olhares**. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

OLIVEIRA, Francisco. **O que é formação para a cidadania**. Instituto Pólis de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais. Disponível em <http://www.polis.org.br>. Acesso em 17/01/2006.

OLIVEIRA, Rita de Cássia. **Programas PDE Escola e Mais Educação: descentralização e gestão do ensino**. (Tese de doutorado). Juiz de Fora: UFJF / FACCED, 2014. 354 p.

OLIVEIRA, Rita de Cássia; TEIXEIRA, Beatriz de Basto Teixeira. Ainda como as paralelas: planos educacionais e o planejamento nas escolas. **Cadernos de Educação**. UFPel, v. 1, n. 56, 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufpel.edu.br/ojs2/index.php/caduc/article/view/8360/7514>. Acesso em: 13/09/2019.

OLIVEIRA, Rita de Cássia; TEIXEIRA, Beatriz de Basto Teixeira. Descentralização e gestão do ensino nos programas PDE Escola e Mais Educação. **RBPAE** - v. 31, n. 2, p. 293 - 312 mai./ago. 2015 Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpaef/article/view/54557/36504>. Acesso em: 13/09/2019.

PARDIM, Vanessa Itacaramby; MACCARI, Emerson Antônio. A educação on-line na pós-graduação stricto sensu: a experiência de um mestrado profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública. **RBPG**, Brasília, v. 11, n. 24, p. 557 - 584, jun. 2014. Disponível em: <http://ojs.rbpg.capes.gov.br/index.php/rbpg/article/view/507/pdf>. Acesso em: 13/09/2017.

PIMENTA, Selma Garrido. **O estágio na formação de professores: unidade teoria e prática?** 4. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

PINTO, José Marcelino de Rezende. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. **Educação e Sociedade**. Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 877-897, out. 2007. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 13/09/2009.

_____. CARREIRA, Denise. **Custo Aluno Qualidade Inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil**. São Paulo. Global: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2007.

SAVIANI, Dermeval. **Formação de professores: aspectos históricos e teóricos do problema no contexto brasileiro**. Revista Brasileira de Educação v. 14 n. 40 jan./abr. 2009.

SILVA, Maria Abádia da. Qualidade social da educação pública: algumas aproximações. **Caderno Cedes**, Campinas, vol. 29, n. 78, p. 216-226, maio/ago, 2009.

SOUZA, Ângelo Ricardo de. A política educacional e seus objetos de estudo. **Revista de Estudos Teóricos e Epistemológicos em Política Educativa**, .2, n.2, pp. 75-89, 2016.

STREMEL, Silvana. **A constituição do campo acadêmico da política educacional no Brasil** Tese (TESE). Universidade Estadual de Ponta Grossa, 2016. 315f.

TARDIF, Maurice. **Saberes docentes e formação profissional**. 9. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

TEIXEIRA, Lúcia Helena Gonçalves. **Cultura organizacional e projeto de mudança em escolas públicas**. Campinas, SP: Autores Associados; São Paulo, SP: UESP: ANPAE, 2002.

VEIGA, Ilma Passos Alencastro. Formação de professores para a Educação Superior e a diversidade da docência. **Rev. Diálogo Educ.**, Curitiba, v. 14, n. 42, p. 327-342, maio/ago. 2014.

VIEIRA, Sofia Lerche (Org.). **Gestão da escola: desafios a enfrentar**. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

VIEIRA, Sofia Lerche, VIDAL, Eloísa Maia. **Gestão e sucesso escolar: visão de diretores versus indicadores**. ANPAE, 2010.

LEGISLAÇÃO CONSULTADA

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Texto Constitucional, de 05 de outubro de 1988. Disponível em www.planalto.gov.br Acesso em: 03/12/2013.

_____. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 23 de dezembro de 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br> Acesso em: 26/06/2003.

_____. **Projeto de Lei 5.054, de abril de 2016**. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), para dispor sobre a residência docente na educação básica. Disponível em: <http://www.camara.gov.br> Acesso em: 28/04/2016.

_____. **Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br> Acesso em: 29/09/2002.

_____. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 29/06/2014.

_____. **Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007**. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 05/01/2009.

_____. **Resolução 02, de 1 de julho de 2015**. Conselho Nacional de Educação. Conselho Pleno. Define as Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação inicial em nível superior (cursos de licenciatura, cursos de formação pedagógica para graduados e cursos de segunda licenciatura) e para a formação continuada.

Recebido em: 18 de setembro de 2019.

Aprovado em: 12 de dezembro de 2019.

SEÇÃO

2

OPINIÃO E DEBATE

O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO: COMPONENTE DE UM DIREITO JURIDICAMENTE PROTEGIDO.

Carlos Roberto Jamil Cury¹

¹ Doutor em Educação: História, Política, Sociedade pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. É professor adjunto da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais atuando na Graduação e Pós-Graduação

1 INTRODUÇÃO

O direito à educação, em nosso país, como um direito de todos, é tardio e atravessado pelas desigualdades e pelas discriminações.

Superar tais limites faz parte de uma democracia que, como posto na atual Constituição, tem como um de seus objetivos fundamentais (art. 3º, III) tanto o de *erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais*, quanto (art. 3º, IV) *promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação*. Ora, a pobreza, a desigualdade e as discriminações ofendem tanto um dos fundamentos da mesma Constituição quanto um de seus princípios. Trata-se da *cidadania* art. 1º, II e da *prevalência dos direitos humanos* do art. 4º, II.

Não por acaso, a cidadania, seja como fundamento, seja como lugar de exigibilidade, comparecerá no art. 205 da Lei Maior como sendo intrínseca à educação como *direito do cidadão e dever do Estado* na medida em que ela é um dos campos específicos do *exercício da cidadania*.

Essa correlação, formalmente virtuosa, hoje aberta a todos e a todas, tem, em nosso país, uma longa história atrás de si, para vir a se tornar também juridicamente protegida à vista do conjunto dos dispositivos do capítulo atual da educação em nossa Carta Magna.

2 UM BREVE HISTÓRICO

O Título 8º da Constituição de 1822 dizia das *Garantias dos Direitos Cívicos e Políticos dos Cidadãos Brasileiros*. O inciso XIII do art. 179, constante destas Garantias, dispunha que *alei será igual para todos, quer proteja, quer castigue, e recompensará em proporção dos merecimentos de cada um*. E um dos incisos desse artigo, o XXXII dispunha sobre a dinâmica *instrução/proteção*. Com efeito, esse inciso punha a *instrução primária gratuita a todos os cidadãos*. Fica claro que a gratuidade da instrução primária foi a primeira forma de proteção a um direito civil e político do cidadão brasileiro. A gratuidade libera a pessoa destinatária do serviço público de um ônus relativo a encargos, não sendo permitida a cobrança de mensalidades ou taxas no âmbito das escolas públicas. A gratuidade supõe um agente capaz de sustentar tal serviço. Indiretamente a gratuidade indica a admissão de outro, que não a pessoa destinatária do serviço, que seja o sujeito do financiamento. Havendo, pois, instrução pública, será o Estado o prestador desse serviço.

Entretanto, a mesma Constituição, liberal e minimamente garantista, tinha como estrutura social efetiva uma realidade muito distinta e oposta a uma sociedade de homens livres. O odioso estatuto da escravatura se lhe opunha diametralmente. Escravatura e Liberdade em uma mesma sociedade regida por uma Constituição que se tem na conta de liberal é um autêntico paradoxo, ofensivo à razão humana. Ofensa formalmente derrubada apenas em 1888. Desse modo, a proteção a um proclamado direito era, na realidade, um privilégio.

Pesquisas recentes, aprofundando as camadas do século XIX, apontam que, em várias Províncias, leis educacionais estatuíram a obrigatoriedade. É certo que, com esse dispositivo, reforça-se a gratuidade, pois não se pode obrigar ao acesso aos bancos escolares sem que esta entrada não seja senão gratuita. Mas pode-se perguntar, a obrigatoriedade é mesmo uma proteção? Como casar proteção com dever? Aparentemente trata-se de um novo paradoxo: como conjugar o princípio do agir ou não agir, segundo o direito, com o mandamento da obrigatoriedade. A resposta dada como solução do aparente impasse reside não só tomando a educação como um direito civil, próprio do cidadão enquanto ser individual e singular, mas especialmente como um assentamento necessário para a vida social e política. A participação na vida social e política se antagoniza com a ignorância. Daí as distintas formulações desse dever, desde o combate à ignorância ao *preparo para o exercício da cidadania*.

De todo o modo, quando se volta para o ordenamento jurídico nacional, vê-se que a República, em sua primeira Constituição, a de 1891, omite-se quanto à gratuidade, deixando-a a critério dos Estados, agora sob o regime federativo. No caso desses entes federativos, à época 20, a gratuidade aparece, em suas Constituições, nos Estados do Ceará, Pernambuco, Espírito Santo, Rio Grande do Sul e Goiás. A associação entre gratuidade e obrigatoriedade, nos Estados de Santa Catarina, Mato Grosso, Minas Gerais, São Paulo e Bahia. A laicidade, também proteção da liberdade de consciência e de culto, deverá estar presente nas escolas públicas. É preciso apontar que houve leis infraconstitucionais estaduais garantindo a gratuidade, a obrigatoriedade e a laicidade, vez que a manutenção de escolas exsurge como obrigação dos poderes públicos.

Esse termo “manutenção”, no caso da Constituição da Bahia, ganha uma explicitação importante. Trata-se da exigência de um *fundo escolar* como passo importante de proteção à instrução primária. Logicamente, o termo fundo se remete à concentração de recursos monetários a fim de promover, manter e desenvolver, no caso, um serviço público como a instrução primária.

Como se poderá verificar, a construção da educação como um direito juridicamente protegido não se efetivará senão mediante passos graduais. Esses passos, ainda que configurados como avanços, também, ao longo da história nacional, conheceram retrocessos.

Mas será na Constituição de 1934 que a correlação entre o âmbito nacional e o direito à educação ganharam expressão nacional.

Nela, mercê do contexto da época, em que as estatísticas do país revelavam um contingente enorme de crianças em idade escolar fora da escola, o país se assombrou com tamanho descaso do poder público. Essa situação ficou mais candente com as comparações feitas com países vizinhos, como Argentina, Uruguai e Chile, que exibiam números expressivos de presença de crianças nas escolas. Movimentos houve, desde as Ligas Nacionais até o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova que, apontando a importância da escola, criticavam a ausência de iniciativas aptas a produzir um efeito significativo. Apesar disso, o Decreto n.º 20.348 de 29 de agosto de 1931, mais conhecido como Lei dos Interventores Federais nos governos estaduais, determinava, no art. 13, VI que os Estados deveriam aplicar *40% de sua renda para com a instrução primária*.

Desse modo, a obrigatoriedade posta na Constituição, relativamente ao ensino primário, traria como consequência a gratuidade. Não se poderia obrigar crianças estarem presentes nas escolas públicas sem que tal mandamento não fosse acompanhado da gratuidade. Desse modo, a gratuidade deixa de ser apenas uma isenção de ônus como mensalidades e taxas, para se converter em um instrumento que pavimenta uma via para a efetivação de um direito: o direito de saber. A convivência na vida social e na vida do Estado supõe a superação da ignorância. E esse direito, indispensável para que o cidadão possa participar dos destinos de sua comunidade, com consciência, não se obtém espontaneamente. Daí a função do Estado como sujeito do dever de oferecer escola a todos e de propiciar condições para que o acesso obrigatório se dê de modo pertinente.

Nesse ponto, o Brasil passava a se equiparar com duas das Constituições mais avançadas da época: a do México de 1917 e a da Alemanha de 1919, mais conhecida como Constituição de Weimar. O artigo 3º da Constituição Mexicana dizia que *Nos estabelecimentos oficiais se transmitirá o ensino primário gratuitamente*. Já o artigo 145 da Constituição de Weimar dispõe: *O ensino é obrigatório para todos. (...) O ensino e o material escolar são gratuitos...* E, segundo o art. 142, cabe ao Estado proteger e cuidar do fomento ao ensino.

Ora, gratuidade com obrigatoriedade, em qualquer hipótese, exige estabelecimentos escolares. E em um país com tantas crianças fora do acesso, havia que se construir escolas. E é nesse momento que o Brasil terá um dispositivo muito original para os textos constitucionais da época. A Constituição terá em seu texto um dispositivo que vincula, obrigatoriamente, a União, os Estados e os Municípios a separarem um percentual de seus impostos para o financiamento da educação. Desse modo, o artigo 156 da Constituição de 1934 diz textualmente: *“A União e os Municípios aplicarão nunca menos de dez por cento, e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento, da renda resultante dos impostos, na manutenção e desenvolvimento dos sistemas educativos.”*(BRASIL, 1934.)

Além disso, parte dos patrimônios territoriais da União, Estados e Distrito Federal deveriam ser destinados para um fundo de educação. Esses fundos, somente destinados à educação, adviriam de sobras de dotações orçamentárias, de percentuais da venda de terras públicas e uma das finalidades desses fundos seria para auxiliar *“alunos necessitados, mediante o fornecimento gratuito do material escolar, bolsas de estudos, assistência alimentar, dentária e médica, e para vilegiaturas”*. Consta do art. 157 da Constituição (BRASIL, 1934).

Essa situação não poderia ser superada apenas com a declaração desses fundos destinada para a educação escolar. Era preciso aprofundar o sentido e o âmbito do financiamento. Considere-se que, tanto nos Estados Unidos com Keynes, mercê da crise de 1929, quanto na Rússia socialista, ganhava terreno a ideia de planejamento. Não haveria saída sem um plano articulado à vista do montante de crianças a serem alunas das escolas. Eis porque a aplicação desses recursos não poderia ser dispersa ou aleatória. Daí que o art. 150, letra a expressa ser competência da União: *“Fixar o plano nacional de educação, compreensivo de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar sua execução em todo o território do país”*.

Vê-se, pois, que esta Constituição proclamada, elaborada por constituintes eleitos pelo voto popular a fim de dar dessa tarefa, cuidou da educação como um direito juridicamente protegido, especialmente aquele do ensino primário, nos termos do art. 150, letras a e b com a seguinte redação:

a) Ensino primário gratuito integral e de frequência obrigatória, extensivo aos adultos,

b) Tendência à gratuidade do ensino educativo ulterior ao primário, a fim de o tornar mais acessível,

Entretanto, esse ensino posterior ao primário contaria com a seguinte limitação, expressiva de uma cobertura restritiva posta na letra e do mesmo artigo: *“Limitação da matrícula à capacidade didática do estabelecimento e seleção por meio de provas de inteligência e aproveitamento, ou por processos objetivos apropriados à finalidade do curso.”*

De todo modo, a proteção estava posta pela gratuidade, obrigatoriedade, função do Estado, planos e com uma inédita forma de financiamento constitucional.

O abortado Plano Nacional de Educação de 1936-1937, matéria tanto de um artigo específico da Constituição, quanto do artigo 5º, XIV, o das diretrizes da educação nacional, dispunha, no § único do art. 496 que: *Esses fundos se destinam exclusivamente às obras educativas determinadas nesta lei e a outras que forem criadas.*

Atente-se, aqui, para o advérbio *exclusivamente* que significa *apenas e tão somente* para a manutenção e desenvolvimento da educação e que, por decorrência, indica um alto grau de proteção.

Tais medidas protetivas, contudo, seriam muito limitadas quando da instauração de Estados ditatoriais, pois que esses retirarão, em suas Constituições outorgadas, a vinculação de impostos. Com isso, a proteção máxima formal trazida pela vinculação constitucional ou ficaria insoluto entregue à discricionariedade governamental ou teria que depender de uma norma infraconstitucional.

Tal foi a situação da educação no pós-golpe de 1937 que deixa um aceno genérico ao apoio financeiro, ao dispor, no art. 129, que *“é dever da Nação, dos Estados e dos Municípios assegurar, pela fundação de instituições públicas de ensino em todos os seus graus, a possibilidade de receber uma educação adequada às suas faculdades, aptidões e tendências vocacionais”*. Mais do que isso, o texto indica que a prioridade é concedida ao segmento privado já que o mesmo artigo assim se inicia: *“À infância e à juventude, a que faltarem os recursos necessários à educação em instituições particulares, é dever da Nação, dos Estados e dos Municípios...”*

Novamente recuperada a democracia política, praticamente há um retorno aos termos de 1934 tanto no que o texto constitucional de 1946 se refere ao direito à educação, quanto naquela proteção devida a uma vinculação constitucional de porcentual de impostos para educação.

No intercurso entre essa Constituição proclamada de 1946 e a outorgada de 1967, há que se apontar os embates havidos na tramitação do projeto de diretrizes e bases cujo foco, no final dos anos cinquenta foi o modo e o sujeito da destinação dos recursos vinculados. A pergunta-chave era a exclusividade ou não desse vínculo para a escola pública. O segmento privado acabou sendo também servido por esses recursos. E assim se estabeleceu nas diretrizes e bases da educação nacional da Lei n.º 4.024/19.

No entanto, houve avanços que se fizeram nas iniciativas de Anísio Teixeira formalizando o Plano Nacional de Educação com metas quantitativas e qualitativas, inclusive buscando um valor-aluno-ano do qual faria parte um salário básico do docente e um desenho de *colaboração recíproca* entre União, Estados e Municípios, mesmo que não contivesse essa expressão.

Ainda sob o texto constitucional de 1946, o art. 146 e 147 impõem a função social da propriedade. Diz o art. 147: “*O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social*”. Em virtude dessa formulação, no capítulo da educação, há dois dispositivos do art. 168 que terão amplo impacto sobre o financiamento:

III - as empresas industriais, comerciais e agrícolas, em que trabalhem mais de cem pessoas, são obrigadas a manter ensino primário gratuito para os seus servidores e os filhos destes;

IV - as empresas industriais e comerciais são obrigadas a ministrar, em cooperação, aprendizagem aos seus trabalhadores menores, pela forma que a lei estabelecer, respeitados os direitos dos professores;

O fato é que o Plano Nacional de educação, postulado por Anísio Teixeira, não foi adiante devido ao golpe de 1964. Entretanto, ainda na vigência restrita da Constituição de 1946, vem à tona a Lei n.º 4.440/64, regulamentada pelo Decreto n.º 55.551 de 12/1/1965, alterado pelo Decreto n.º 58.093 de 28/3/66, que institui o salário-educação, em boa parte justificado pelos arts. 146 e 147 supracitados.

Trata-se de uma contribuição advinda das empresas a fim de ampliar o acesso ao então ensino primário. O salário-educação vige até hoje.

A Constituição outorgada de 1967 rompe com a vinculação constitucional entre o financiamento da educação escolar e a porcentagem de impostos arrecadados. Essa ruptura foi justificada em nome da flexibilidade do planejamento. Além disso, essa Constituição, que assim recua da proteção ao ensino pela via do financiamento, é a mesma que amplia a obrigatoriedade do ensino primário para oito anos. Trata-se de uma medida que formaliza a extinção do exame de admissão, uma barreira ao prosseguimento de estudos fundamentais, e que, ao mesmo tempo, retira uma vinculação que propiciaria condições para um acesso mais amplo.

Essa Constituição, ainda que outorgada, não resistiu à sequência de Atos Institucionais editados pelo Executivo tomado pelos militares. Desse modo, a Junta Militar outorga uma emenda constitucional em 1969 que faz retornar a vinculação tão só para os Municípios conforme o art. 15, § 3º, letra f, ou seja, fora do capítulo da educação.

As consequências para a educação escolar dessa desvinculação, associadas a outros fatores sócio-políticos, em especial para os professores, foram perversas. A necessidade de ampliação da rede física, dada a ampliação de quatro para oito anos obrigatórios, sem a cobertura do financiamento, implicou em arrocho nos salários, diminuição dos concursos com a entrada significativa de docentes temporários, em um momento em que passava a adentrar nos espaços escolares um perfil de aluno diferente. Tratava-se de alunos provindos de regiões afastadas dos centros cujos pais recém haviam chegado do interior. A formação docente tornou-se cada vez mais espaço das instituições isoladas de recorte privado. E é claro, todo esse conjunto incide sobre o direito à educação tornando-o menos protegido com reflexos na qualidade.

Assim, nossa experiência histórica com os autoritarismos e ditaduras, de si prejudiciais à cidadania, torna-se ainda mais nefasta no âmbito da proteção do direito à educação.

Com a finalidade de racionalizar e planejar os recursos da educação, mediante busca planejada dos mesmos e destiná-los para insumos próprios do ensino, tais como projetos educacionais, currículos, alimentação e materiais escolares e bolsas, a Lei n.º 5.537/1968 cria o Instituto Nacional de Desenvolvimento da Pesquisa e da Educação (INDEP). Contudo, essa nomenclatura se desfaz em favor de Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) por meio do Decreto-Lei n.º 872/1969. Esse Fundo, com alterações administrativas, foi logrando se constituir no lugar que reúne os recursos da educação e se fez em torno da assistência ao estudante, como merenda e livro didático entre outros. Como se verá, hoje ele gere, em âmbito nacional, os recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento e Valorização do Magistério da Educação Básica (Fundeb), antecedido pelo Fundo semelhante do ensino fundamental (Fundef).

Uma das iniciativas estimuladas pelo poder federal a fim de dar conta da ampliação da obrigatoriedade escolar para oito anos é a Operação-Escola, constante do Plano Estratégico de Desenvolvimento (PED) no governo Costa e Silva. Tal iniciativa, com apoio do INEP e do IPEA, por meio de diagnósticos, visava apoiar essa ampliação da obrigatoriedade nas capitais e em cidades de médio porte.

A Lei n.º 5.692/1971 não alterou significativamente o capítulo da educação da Junta Militar. Alterou a nomenclatura de ensino primário de oito anos para ensino de primeiro grau, de ensino secundário para ensino de segundo grau e, formalmente, buscou induzir a municipalização. Se há apontamento de recursos federais, estaduais e municipais para a educação, é dentro de um enunciado genérico, como o do artigo 56. A lei n.º 7.044/1982, por sua vez, alterando a lei n.º 5.692/1971, não trouxe mudanças no quesito do financiamento.

A vinculação constitucional de recursos, mercê de um protagonismo de João Calmon, apoiado por várias entidades de educadores, retorna por meio da emenda constitucional n.º 24/1983. Após questionamento da União de que a emenda não seria auto aplicável, houve a necessidade de uma lei para regulamentar a emenda que estabelecia 13% dos impostos da União e 25% dos impostos dos Estados e Municípios tendo em vista a efetivação da escolaridade obrigatória.

Esta emenda, bem como outros projetos já movimentavam os educadores organizados em associações científicas, profissionais em torno das Conferências Brasileiras de Educação. Nelas era notável a reivindicação pelo direito à educação dentro de uma Constituinte democrática. Era também um momento de grande intensidade da presença da sociedade civil pela redemocratização do país.

3 A REDEMOCRATIZAÇÃO.

A eleição para compor o Congresso Nacional Constituinte foi um momento importante no sentido de eleger representantes com o compromisso em casar a democracia política com direitos sociais. Por conta disso, a participação dos educadores na Constituinte por meio do Fórum Nacional em defesa da escola pública foi intensa, especialmente nas subcomissões e comissões da educação, tendo como um dos principais pontos de pauta um direito à educação, protegido por vários mecanismos, entre os quais o financiamento.

Vários foram os dispositivos que carregaram para a educação aquela armadura para fazer dela um direito juridicamente protegido. Vale apontar todo o capítulo da educação do qual consta a vinculação, a assinalação da educação como o primeiro dos direitos sociais (art. 6º) em prol do princípio da igualdade e o apontamento da mesma como lugar do reconhecimento da diferença. Há o reconhecimento do valor das etnias formadoras da sociedade brasileira, das pessoas com deficiência à luz do princípio da igualdade. Para tanto, erige-se a educação como direito público subjetivo, pondo nas mãos dos cidadãos uma ferramenta valiosa na defesa do acesso à escolaridade.

A princípio, a cobertura mais significativa, até por ser a obrigatória, foi a do ensino fundamental que teve sua garantia reforçada pela emenda constitucional n.º 14/1996 do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), um fundo contábil formado pelos entes federativos por meio de uma sub-vinculação dos recursos. À medida que se universalizava o acesso ao ensino fundamental, mais e mais os educadores e os pais postulavam por novos acessos voltados para outras faixas etárias. A resultante desse processo foi a emenda 53 de 2006 que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) que abarcaria a educação básica e suas modalidades. Nascido da emenda 53/2006, esse fundo será o instrumento mais importante na prestação do direito à educação, pois além do dever do Estado conta com o aumento da participação cidadã por meio dos Conselhos de Acompanhamento, algo que já vinha do Fundef. Trata-se de um Conselho que tem, entre outras finalidades, a de monitorar a correta destinação dos recursos. Desse modo, ao lado dos Tribunais de Contas da União e dos Estados, há o olhar dos cidadãos exercendo seu papel de partícipes do bom uso de um serviço público.

Entretanto, há dois pontos que merecem a consideração dos que se empenham na defesa de uma escola de qualidade.

O primeiro é o capítulo do financiamento na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Os artigos lá postos estabelecem uma estrutura para os investimentos da qual faz parte saber o que é e o que não é manutenção e desenvolvimento do ensino.

O segundo se refere aos Planos Nacionais da Educação. Como visto acima, eles são fundamentais para o atingimento de metas que ultrapassem a situação existente. Com efeito, um plano supõe, no mínimo, três componentes: uma radiografia precisa da situação existente, as metas que se quer atingir e os meios disponíveis para passar da situação existente para a planejada. Ora, no caso do Brasil, sabe-se que a situação existente em matéria de acesso ainda não atingiu a devida universalização e que o padrão de qualidade posto na Constituição está longe de ser alcançado, visto que em muitas e muitas escolas há carência de insumos pedagógicos básicos. E tais exigências postulam não só uma melhoria da gestão dos recursos existentes, mas um investimento maior para que o acesso se amplie, um dos alvos da emenda constitucional n.º 59/2009 e para que o padrão de qualidade venha a se tornar efetivo, um dos intuitos do Plano Nacional de Educação, lei n.º 13.005/2014.

As dificuldades de ordem política e econômica para a satisfação desse direito social são inúmeras. Do ponto de vista do passado, constata-se o fracasso dos Planos Nacionais de Educação, ora por falta de financiamento, ora por injunções próprias de períodos autoritários. Os golpes políticos de 1937 e 1964 feriram de morte os Planos propostos com sérias consequências para o direito à educação. E o Plano de 2001-2011 foi atingido pelo veto do Ministério do Planejamento e da Fazenda, avalizado pela Presidência da República, ficando como plano de intenções.

Sorte semelhante parece estar reservada ao atual Plano Nacional de Educação. O Plano atual estabelece metas e estratégias a fim de garantir o acesso e a frequência obrigatórios, ora ampliados para a educação infantil e para o ensino médio. Seria uma espécie de reparação em face de tantas omissões ocorridas no passado de nossa História. E metas há que buscam acertar-se com o padrão de qualidade como um dos eixos fundamentais da legislação e de grande aspiração da parte das famílias, dos estudantes e do próprio discurso governamental.

Em vista disso, pleiteou-se e a legislação acolheu um patamar de investimento para além dos recursos vinculados. Uma referência de grandeza foi incluída na legislação: o produto interno bruto (PIB). Ademais, para dar conta desse aumento, houve uma consignação, em lei infraconstitucional, de recursos advindos da lei n.º 12.858/13. A destinação de recursos para as áreas de educação e saúde será extraída 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. O art. 4º dessa lei dispõe claramente que os recursos destinados para as áreas de educação e saúde, na forma do art. 2º, *serão aplicados em acréscimo ao mínimo obrigatório previsto na Constituição Federal*. Além disso, o art. 5º da mesma lei refere-se à lei n.º 7.990/1.989, relativa também à exploração do petróleo. No campo das vedações, lê-se que a interdição existente não se aplica

ao custeio das despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, especialmente na educação básica pública em tempo integral, inclusive as relativas ao pagamento de salários e outras verbas de natureza remuneratória a profissionais do magistério em efetivo exercício na rede pública.

O congelamento trazido pela emenda constitucional 95/2016 relativa ao teto dos gastos torna o atual Plano, construído com tanta participação civil e política, similar aos anteriores. Nesse caso, devido à intensa participação havida, instala-se um sentimento de descrédito com relação a um efetivo direito à educação, por meio de retrocessos que evidenciam a descontinuidade de políticas educacionais.

Atualmente, iniciativas erráticas como um certo anti-intelectualismo pragmático ou fundamentalista vê na educação e na ciência características que, pela sua crítica fundamentada, se opõem a retrocessos nos direitos sociais e até mesmo em determinados direitos civis, baluartes contra as discriminações.

4 À GUIA DE CONCLUSÃO

A educação é uma daquelas áreas que carregam consigo o presente e o futuro. Ela não só possibilita a emergência de cidadãos conscientes e críticos, como também se torna portadora de elementos cruciais para o desenvolvimento do país como nação autônoma. Nesse sentido, a educação é portadora de futuro. Nosso passado nos rendeu inúmeras exclusões que afetam o gozo de direitos civis e sociais.

A reparação dessas exclusões tem um marco expressivo na Constituição de 1988. Não por acaso ela é denominada de Constituição-Cidadã. A reparação desse passado, eivado de autoritarismo, de um elitismo classista não é fácil. Há que se desconstruir esses elementos anacrônicos em face de um ordenamento jurídico avançado. E isso não se faz apenas com a declaração de direitos. Essa desconstrução necessita de bases seguras, contínuas que impliquem na redução das desigualdades e das discriminações. A boa escola, aquela dotada de recursos pedagógicos fundamentais e contemporâneos, aquela que dignifica o docente pelo salário e pela carreira, aquela que zela pela aprendizagem do discente, depende de investimento. E investimento exige recursos, ao lado de gestão racional e transparente. A educação como o primeiro dos direitos sociais necessita do financiamento. É certo que o investimento dos direitos sociais é mais elevado do que aquele dos direitos civis e políticos. Esses investimentos caminham no sentido de uma redução da desigualdade em consonância com o pacto constitucional, expresso na busca de uma ordem econômica, segundo o art. 170: *A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social...*

Se a ordem econômica pede por uma *existência digna, conforme os ditames da justiça social*, com maior razão há que se propugnar, na ordem social, pela educação e outros direitos, assinalados no rumo que se pretende para o país, posto no Preâmbulo de nossa Constituição:

...instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos...

Defender a vinculação dos investimentos em educação é fazer jus a um mandamento constitucional e participar da construção dessa sociedade, junto com outras dimensões da busca desses *valores supremos*.

Recebido em: 09 setembro de 2019.

Aprovado em: 11 dezembro de 2019.