



Revista
**Parlamento
e Sociedade**



**CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO**

Financiamento e políticas públicas educacionais: perspectiva normativa, dilemas e mudanças recentes

Ursula Dias Peres^{1 2}

Introdução

O estudo sobre o financiamento das políticas públicas é fundamental para a análise de possibilidades de execução, pelo Estado, das demandas dos cidadãos. Compreender as formas de financiamento das políticas públicas implica analisar o *locus* de sua execução, isto é, o orçamento público, uma arena política pautada pelo conflito distributivo. Nesse sentido, é fundamental entender o conjunto de normas que rege o orçamento e define o financiamento de cada política em especial, normas estas que, por sua vez, são fruto de acordos sociais e políticos entre os distintos atores no âmbito da sociedade e do Estado.

No campo educacional, a discussão sobre o financiamento torna-se ainda mais central, dada a centralidade desta política pública, atribuída por diversos atores sociais. Distintos projetos políticos tendem a considerar as políticas públicas educacionais como caminho ao desenvolvimento econômico das nações. Assim, estudos recentes têm demonstrado o impacto positivo de incrementos nos gastos educacionais e consequente melhoria nos indicadores econômicos, sobretudo no Produto Interno Bruto (PIB) (CASTRO; CARVALHO, 2013; CASTRO, 2014). Neste contexto, observa-se a importância alcançada por indicadores de mensuração do desempenho educacional, inclusive em comparações internacionais, este último representado, por exemplo, pelo *Programme for International Student Assessment (PISA)*.

1 Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH/USP). Doutora e mestre em Economia pela FGV-EESP e professora do Bacharelado e Mestrado em Gestão de Políticas Públicas da EACH/USP. Contato: uperes@usp.br.

2 A autora agradece imensamente as sugestões e revisão de Bruna Barcellos de Mattos, mestrandra e bacharela em Gestão de Políticas Públicas. Contato: brunabmattos@gmail.com / brunamattos@usp.br.

No Brasil, a educação assume, ainda, relevância em virtude de sua estrutura de financiamento, representada pela definição constitucional que prevê a provisão de políticas pelos três entes da federação, União, estados e municípios, de maneira articulada e coordenada, englobando as etapas e modalidades de ensino. Aliado a esse ponto, destaca-se a existência do mecanismo de vinculação de impostos, cujo efeito prático resulta em aplicação de percentual obrigatório de recursos orçamentários para a *manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE)*³. Tendo em vista a realidade financeira da maioria dos municípios brasileiros, a área educacional ocupa grande parte do orçamento desses entes.

Considerando a centralidade do financiamento das políticas educacionais, o presente artigo tem como objetivo problematizar a estrutura normativa da área, tendo como base a análise dos principais dispositivos legais presentes na Constituição Federal de 1988 (CF/1988) e legislações correlatas, como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e o Plano Nacional de Educação (PNE).

As reflexões apresentadas e principais limitações encontradas são, então, analisadas em contraposição às necessidades educacionais brasileiras, estas, por sua vez, mapeadas por meio de indicadores disponibilizados por órgãos governamentais, como do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Por fim, o artigo também apresenta um breve levantamento de temas atuais em discussão, com vistas a complementar o quadro de desafios educacionais existentes.

Para tanto, o texto encontra-se dividido em quatro seções, para além desta introdução. A seguir, apresenta-se o histórico sobre o financiamento educacional, com destaque para os dispositivos centrais da área, dentre eles a vinculação de recursos e a política de fundos, além de reflexões sobre as mudanças trazidas em decorrência da aprovação do PNE 2014-2024. A seção três apresenta o quadro de desafios atuais na dimensão educacional, relato que tem como base indicadores sobre conclusão, desempenho e financiamento. Por fim, a seção quatro apresenta as reflexões finais, ao passo que, na seção cinco, são indicadas as referências bibliográficas que embasam o artigo.

3 No momento de elaboração deste texto está em discussão a PEC 143/2015 (“Acrescenta os arts. 101 e 102 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para instituir a desvinculação de receitas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”), que prevê a possibilidade de desvinculação de recursos obrigatórios ao ensino pela União, Estados e Municípios. Como esta votação não está finalizada não será considerada no artigo, apenas apontados seus riscos, ao final do texto.

2. Histórico sobre gastos com educação no Brasil: debate sobre financiamento, disputas e efetivação de direitos

O debate sobre financiamento de políticas públicas é central para a definição dos rumos e possibilidades da atuação estatal. A despeito da centralidade do tema, as discussões, com frequência, ingressam na agenda pública em contextos de restrição fiscal, condição que, invariavelmente, tende a produzir como resultado cortes nas despesas previstas nos orçamentos públicos (SCHICK, 1976).

Uma segunda constatação dá conta de que o financiamento público seria comumente considerado como meio para a consecução de políticas públicas, de modo que sua realização, pelo orçamento público, se daria pela pura aplicação de regramentos normativos que definem a realização de despesas e as condições para arrecadação de receitas. Entretanto, para além da natureza evidente desse instrumento de planejamento e controle do Estado, o orçamento possui uma natureza eminentemente conflituosa e, sobretudo, política: ainda que as regras definam a sua formulação e execução, parte da alocação de recursos se dá em virtude dos embates e da discricionariedade dos gestores e políticos (JONES; McCAFFERY, 1994).

Complementando o argumento acima exposto, Widalvsky (1992) argumenta que o orçamento público representa o *locus* do conflito político, instrumento a partir do qual o governo expressa os recursos mobilizados para a resolução de problemas. O orçamento público, em última instância, indica que demandas serão atendidas e qual será o montante desse esforço (financeiro), em um contexto de permanente limitação de recursos disponíveis.

The crucial aspect of budgeting is whose preferences are to prevail in disputes about which activities are to be carried on and to what degree, in light of limited resources ... who shall receive budgetary benefits and how much? (Wildavsky, 1992).

Considerando a dimensão política do orçamento, o presente artigo parte do argumento de que, tanto o entendimento acerca da estrutura normativa para o financiamento da educação, quanto a análise histórica da estruturação da área, incluindo as principais políticas, atores e interesses envolvidos, constituem elementos centrais para a compreensão dos limites e possibilidades para a efetivação desta política pública setorial.

A presente seção objetiva conformar essas duas dimensões. Primeiro, ao analisar a atual estrutura de financiamento da política educacional, tendo como base, sobretudo, os dispositivos da CF/1988 e da LDB. Nesse ponto, há destaque

para o debate sobre os dois principais mecanismos de financiamento da área, quais sejam, a vinculação orçamentária e a política de fundos. A partir da estrutura normativa, apresentam-se os principais debates atuais sobre a área, ressaltando-se a importância do financiamento público como caminho central para a efetivação do direito à educação.

2.1. Efetivação do financiamento educacional: intersecções entre o federalismo, vinculação de recursos e política de fundos

A análise do processo histórico do financiamento da educação no Brasil permite apontar a existência de dois grandes movimentos. O primeiro, marcado pelo estabelecimento de vinculações ao orçamento público para a área educacional e o segundo, com início a partir da década de 1990, tendo como tema central o federalismo educacional, e caracterizado pelo fenômeno de descentralização das políticas públicas (PERES, 2007).

A vinculação de recursos para a educação configurou-se como uma demanda constante desde o Império, tendo sido inicialmente alcançada na Constituição Federal de 1934, estimulada, sobretudo, pelos movimentos sociais, com destaque ao Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova de 1932 (LIMONTI; PERES; CALDAS, 2014). O artigo 156 da referida Constituição Federal definia que:

Art. 156. 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 no desenvolvimento dos sistemas educativos (BRASIL, 1934).

Os anos seguintes foram marcados pelo processo de supressão e consequente retomada da vinculação de receitas à educação, em um movimento pendular relacionado aos períodos ditoriais, com especial destaque para o ano de 1983, que marcou a manutenção da disposição, por meio da Emenda Calmon (EC 24 de 1983) (PERES, 2007):

Art. 176. Anualmente a União aplicará nunca menos de treze por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino (BRASIL, 1983).

Com a Constituição Federal de 1988, o percentual de recursos a ser vinculado pela União foi mantido e ampliado, de forma incremental, passando a representar 18% das receitas resultantes de impostos.

Art. 212. 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).

Ainda que a vinculação de recursos tenha representado sinalização acerca da importância das políticas educacionais para o país que, com base neste instrumento teriam garantida uma relativa blindagem orçamentária contra a ingerência e descontinuidade políticas, o mecanismo não resultou em melhorias imediatas para a área, especialmente em virtude da indefinição do conceito de *Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)* (PINTO; ADRIÃO, 2006). Completava o quadro um contexto de grande assimetria de informação, aliado ao parco controle financeiro e de responsabilização dos gestores públicos, seja pelos órgãos de controle, como Tribunais de Contas, mas também pela população (PERES, 2007).

Uma definição mais precisa sobre o conceito de MDE só viria a tomar forma em 1996, com a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9.394/1996) que definiu, nos artigos 70 e 71, o conjunto de gastos que podem e, de maneira complementar, aqueles que *não* podem, ser considerados para o cumprimento da vinculação de recursos mínima para a área (BRASIL, 1996a; PERES, 2007).

O financiamento da educação em um Estado federativo é marcado por características específicas e de alta complexidade, de modo que os entes, quais sejam, municípios, estados e Governo Federal, suas instituições e atores devem ter, idealmente, como princípios orientadores a colaboração e coordenação de ações, de modo a evitar sobreposições e ineficiência na oferta de serviços públicos (MARTINS, 2010; PERES, 2007).

Desse modo, o federalismo educacional, em outras palavras, o regime de competências de cada ente federado, é definido constitucionalmente, e acaba por limitar, em grande medida, a distribuição e aplicação de recursos na área. Sobre esse ponto, Martins (2010) argumenta que o dispositivo constitucional não define somente as competências normativas da oferta, mas acaba por regular também a *função alocativa* de cada ente, relacionada à aplicação de recursos e, estando ela subdividida em outras três dimensões, quais sejam, função própria, relacionada à aplicação de recursos na área de atuação prioritária; supletiva, a partir da qual

o ente de maior capacidade financeira deve apoiar o de menor capacidade; e, por fim, redistributiva, cujo resultado implica a equalização das capacidades e recursos disponíveis para a oferta de políticas públicas educacionais (MARTINS, 2010).

Nesse sentido, constitui competência do governo federal a organização do sistema federal de ensino, a garantia da oferta de ensino superior, além da execução de função redistributiva e supletiva com vistas à equalização das oportunidades educacionais nos estados e municípios brasileiros (Art. 211, § 1º); aos municípios, por sua vez, compete a atuação prioritária no ensino fundamental (1º ao 9º ano) e na educação infantil (creche e pré-escola) (Art. 211, § 2º)⁴. Por fim, estados e Distrito Federal devem ofertar, prioritariamente, ensino fundamental e médio (Art. 211, § 3º).

Os anos seguintes à promulgação da CF/1988 foram marcados pela permanente desigualdade educacional, com agravamento dos indicadores de analfabetismo, e a não universalização do ensino fundamental, ainda que o dispositivo constitucional presente no ADCT previsse a priorização desta etapa de ensino.

Art. 60. Nos dez primeiros anos da promulgação da Constituição, o Poder Público desenvolverá esforços, com a mobilização de todos os setores organizados da sociedade e com a aplicação de, pelo menos, cinqüenta por cento dos recursos a que se refere o art. 212 da Constituição, para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental. (BRASIL, 1988).

A descentralização da oferta de serviços educacionais, sobretudo para o âmbito municipal, não logrou grandes avanços nos anos que sucederam a promulgação da Constituição Federal de 1988. O quadro era marcado pelo aumento da capacidade de arrecadação e financiamento dos entes subnacionais, representada pelo crescimento da carga tributária, com consequente oferta insuficiente de políticas educacionais (PERES, 2007).

O contexto de implementação da descentralização caracterizava-se pela assimetria de informações entre os entes federativos, bem como pelo baixo estímulo à cooperação, aliado a inexistência de estratégia, por parte do governo federal, que pautasse o processo de transferência de competências que, em consequência, foi marcado pela sobreposição de ações, ineficiências e incentivos ao comportamento oportunista por parte de estados, municípios e da União (CASTRO, BARRETO E CORBUCCI, 2000).

⁴ O ensino fundamental de 9 anos, compreendendo etapa de escolarização básica dos 6 aos 14 anos de idade, entrou em vigor a partir da lei 11.274 de 2006, com implementação obrigatória até o ano de 2010 (BRASIL, 2006).

A solução encontrada para enfrentar o problema de coordenação e agência, se deu por meio da criação de uma nova engenharia financeira, a partir da subvinculação de recursos destinados à educação. Ainda que tenha sido uma demanda em períodos anteriores, a política de fundos passou a vigorar na década de 1990, pautada pela criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF) (MARTINS, 2010).

O FUNDEF representava um fundo contábil constituído por 15% da arrecadação de impostos e transferências governamentais de estados e municípios (CALLEGARI, 2013; GOMES, 2013; BRASIL, 1996b). O fundo era estruturado no âmbito de cada estado, de modo que os recursos dos 27 fundos educacionais eram divididos internamente, utilizando como parâmetro o número de matrículas das redes de ensino, considerada a etapa de ensino fundamental (1º a 8º ano), medido pelo Censo Escolar da Educação Básica, do INEP (GALLEGARI, 2013; GOMES, 2013; BRASIL, 1996b).

Tendo em vista as marcantes desigualdades dos estados, em termos de disponibilidade financeira, a legislação do FUNDEF definiu também um *valor mínimo por aluno*, que funcionava como um gatilho para que, nos municípios e estados nos quais o cômputo e divisão de receitas não chegasse ao patamar definido nacionalmente, houvesse o complemento da União (CALLEGARI, 2013; GOMES, 2013; BRASIL, 1996b).

Como o nome indica, a aplicação dos recursos do FUNDEF deveria priorizar a valorização dos profissionais do magistério, com aplicação de, no mínimo, 60% de recursos do fundo para remuneração dos profissionais em *efetivo exercício*. Garantida a aplicação mínima, os demais recursos poderiam ser aplicados na forma do artigo 70 e 71 da LDB, de modo a garantir o cumprimento do patamar mínimo da vinculação constitucional (PERES, 2007; BRASIL, 1996b).

A literatura ressalta que o FUNDEF obteve resultados consideráveis relativos ao seu objetivo inicial, qual seja, atuar como mecanismo incentivador da municipalização do ensino no Brasil, bem como para a valorização dos profissionais de educação, ainda que os benefícios desse processo não sejam analisados e percebidos de forma consensual pelos atores da comunidade educacional. As tabelas 1 e 2 ilustram a municipalização incentivada pelo FUNDEF, indicando o crescimento das matrículas do ensino fundamental no âmbito dos municípios, e decorrente redução da participação de estados na oferta de matrículas dessa etapa, entre os anos de 1997, portanto, logo após a criação do fundo, e os anos de 2002, 2008 e, mais recentemente, 2014.

Tabela 1 – Matrículas no Ensino Fundamental, dependência administrativa municipal, 1997-2014

Matrículas - Ensino Fundamental				
Localização e Dependência Administrativa - Municipal, 1997-2014				
	1997	2002	2008	2014
Brasil (Municipal)	12.436.528	17.653.143	17.442.158	15.941.124
Norte	1.045.998	1.856.538	1.968.755	1.976.880
Nordeste	5.678.516	7.878.699	7.058.992	6.158.475
Sudeste	3.271.646	5.040.024	5.495.961	5.093.726
Sul	1.759.925	1.936.175	1.954.765	1.787.446
Centro-Oeste	680.443	941.707	963.685	924.597
Total				
Matrículas Ensino Fundamental	34.229.388	35.150.362	32.086.700	28.459.667

Fonte: MEC/Inep/Deed. Elaboração das autoras

Notas:

Para os anos de 2008 e 2014 1) O mesmo aluno pode ter mais de uma matrícula. 2) Inclui matrículas no ensino fundamental 8 anos – multi, ensino fundamental de 8 anos – correção de fluxo, ensino fundamental 9 anos – multi, ensino, fundamental 9 anos – correção de fluxo e ensino fundamental de 8 e 9 anos – multi.

Para 1997: Matrículas até 26/03/97

Para 2002: Matrículas até 27/3/2002

Tabela 2 – Matrículas no Ensino Fundamental, dependência administrativa estadual, 1997-2014

Matrículas - Ensino Fundamental				
Localização e Dependência Administrativa - Estadual, 1997-2014				
	1997	2002	2008	2014
Brasil (Estadual)	18.098.544	14.236.020	11.000.916	8.018.227
Norte	1.789.065	1.310.937	1.140.388	928.647
Nordeste	4.233.478	3.474.736	1.988.120	1.036.068
Sudeste	8.170.569	5.997.726	4.952.137	3.772.608
Sul	2.358.716	2.088.287	1.881.276	1.417.535
Centro-Oeste	1.546.716	1.364.334	1.038.995	863.369
Total				
Matrículas Ensino Fundamental	34.229.388	35.150.362	32.086.700	28.459.667

Fonte: MEC/Inep/Deed. Elaboração das autoras.

Notas:

Para os anos de 2008 e 2014 1) O mesmo aluno pode ter mais de uma matrícula. 2) Inclui matrículas no ensino fundamental 8 anos – multi, ensino fundamental de 8 anos – correção de fluxo, ensino fundamental 9 anos – multi, ensino, fundamental 9 anos – correção de fluxo e ensino fundamental de 8 e 9 anos – multi.

Para 1997: Matrículas até 26/03/97

Para 2002: Matrículas até 27/3/2002

A tabela 3 apresenta o cômputo de matrículas da educação básica por dependência administrativa para o ano de 2014. A análise dos dados permite indicar grande participação dos municípios no número total de matrículas, com destaque para a região nordeste do país. Destaca-se, ainda, a relevante participação de matrículas no ensino privado.

Tabela 3 – Matrículas na Educação Básica por Dependência Administrativa e Unidades da Federação, 2014

Unidade da Federação	Matrículas na Educação Básica, 2014				
	Dependência Administrativa				Total
	Federal	Estadual	Municipal	Privada	
Brasil	296.745	17.294.357	23.089.488	9.090.781	49.771.371
Norte	33.719	1.898.367	2.717.979	481.492	5.131.557
Nordeste	100.983	3.592.869	8.584.105	2.528.757	14.806.714
Sudeste	93.219	7.484.768	7.835.603	4.292.000	19.705.590
Sul	45.545	2.699.118	2.637.840	1.090.479	6.472.982
Centro-Oeste	23.279	1.619.235	1.313.961	698.053	3.654.528

Fonte: MEC/Inep/Deed. Elaboração das autoras.

Nota: O mesmo aluno pode ter mais de uma matrícula.

Em virtude da subvinculação de 60% dos recursos do fundo para remuneração de profissionais da educação, observou-se um ganho considerável de salários, especialmente na região nordeste. Entretanto, e por focalizar essencialmente a universalização do ensino fundamental, o FUNDEF produziu um efeito perverso, caracterizado pela diminuição de investimentos nas etapas de educação infantil e ensino médio, que não contavam com destinação de recursos do fundo.

No mais, essa política pública não tinha como foco contribuir para a redução das diferenças interestaduais, uma vez que os recursos de cada um dos fundos não eram redistribuídos nacionalmente, mas internamente ao estado, buscando a redução das desigualdades intraestaduais⁵. Por fim, há críticas sobre a atuação supletiva da União, realizada no complemento do valor-aluno mínimo, que praticou uma política de desvalorização, por não atualizar o valor nominal da complementação, e também por utilizar recursos da contribuição do salário educação (MARTINS, 2010; PERES, 2007; PINTO, 2002).

5 A conclusão sobre esse último ponto, no entanto, não é consensual, uma vez que estudos como de Limonti (et al, 2014) dão conta das perdas de municípios derivadas da política de fundos.

2.2. A continuação da política de fundos na educação: o FUNDEB

Com o fim do período de vigência do FUNDEF, as redes de ensino, comunidade epistêmica e organizações da sociedade civil se mobilizaram em torno da continuidade da política de fundos, como também de sua ampliação, de modo a englobar as etapas de educação infantil e ensino médio. Desse modo, no ano de 2006, por meio da Emenda Constitucional nº 53, foi aprovada a criação do *Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB)* (PERES, 2007; CALLEGARI, 2010). O fundo é regulamentado pela lei 11.494 de 20 de junho de 2007.

O FUNDEB possui estrutura de financiamento semelhante a de seu antecessor prevendo, no entanto, aumento da subvinculação de recursos, passando a representar 20% das receitas de impostos e transferências, assim como a ampliação da base de incidência. O quadro 1 apresenta o comparativo dos impostos e transferências que integravam o FUNDEF e compõem o atual FUNDEB.

Quadro 1 - Comparativo – Composição FUNDEF e FUNDEB

Composição FUNDEF	Composição FUNDEB
Fundo de Participação dos Estados (FPE)	Fundo de Participação dos Estados (FPE)
Fundo de Participação dos Municípios (FPM)	Fundo de Participação dos Municípios (FPM)
Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Bens e Prestação de Serviços (ICMS)	Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Bens e Prestação de Serviços (ICMS)
Imposto sobre Produtos Industrializados Exportação (IPI - EX)	Imposto sobre Produtos Industrializados Exportação (IPI - EX)
Lei Kandir (LC nº 87/1996)	Lei Kandir (LC nº 87/1996)
	Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA)
	Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR)
	Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD)

Elaboração da autora, com base na legislação nacional (Lei 9.424 de 1996 e Lei 11.494 de 2007), em Peres (2007) e Callegari (2010).

Foram definidas ponderações a serem consideradas para a distribuição de recursos dos fundos estaduais, de modo que tal dispositivo garante pesos relativos distintos para as etapas e modalidades da educação. Como exemplo, em 2016, a ponderação para matrícula de alunos de creches públicas em tempo integral é de 1,30, o que representa um acréscimo de 30% em relação à matrícula nos anos

iniciais do ensino fundamental urbano (fator 1)⁶ (CALLEGARI, 2013; GOMES, 2013; BRASIL, 2015).

O FUNDEB tem vigência até 2020, e a discussão sobre sua continuidade está altamente atrelada às novas disposições trazidas pelo PNE, sobretudo relativas ao Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi) e ao Custo Aluno Qualidade (CAQ) (BRASIL, 2007; BRASIL, 2014).

Por fim, no financiamento do ensino, a receita de impostos e transferências representa a maior parte dos recursos, mas não é a única. A contribuição do salário educação, criada em 1964, por meio da qual as empresas recolhem 2,5% sobre a folha de pessoal, também ganha destaque e representa importante volume de recursos para educação brasileira (FNDE, 2016).

De modo a sistematizar a discussão sobre as fontes de recursos para educação, os quadros 2 e 3 apresentam os recursos para financiamento da área, considerando governo federal, estados e municípios.

Quadro 2 - Recursos disponíveis para o financiamento da educação – estados e municípios

Estados					
Orçamentárias				Salário Educação	Transferências Voluntárias
Vinculação Constitucional	Vinculação Constitucional	Subvinculação do Fundeb (20% de 25%)	Conta 5% (Vinculação obrigatória)	Cota Estadual	Programas e Ações do Governo Federal
(Impostos próprios)	(Transferências)	(Impostos próprios e transferências)		(2/3 do valor arrecadado*)	
Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS)	Imposto sobre a renda retido na fonte (IRRF)	Imposto sobre Produtos Industrializados Exportação (IPI - EX)	Imposto sobre Produtos Industrializados Exportação (IPI - EX)		Exemplos: Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE)
Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA)	Fundo de Participação dos Estados (FPE)	Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Bens e Prestação de Serviços (ICMS)	Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Bens e Prestação de Serviços (ICMS)		
Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD)	Imposto sobre Produtos Industrializados Exportação (IPI - EX)	Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA)	Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA)		
	Quota parte da compensação financeira estabelecida na LC nº 87/96 (Lei Kandir)	Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD)	Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD)		
	Lei Kandir (LC nº 87/1996)	Lei Kandir (LC nº 87/1996)			
	Fundo de Participação dos Estados (FPE)	Fundo de Participação dos Estados (FPE)			
			Imposto sobre a renda retido na fonte (IRRF)		

6 Resolução nº 1 de 29 de julho de 2015. “Aprova as ponderações aplicáveis entre diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica, para vigência no exercício de 2016”. As ponderações são definidas pela Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade, prevista na lei do FUNDEB.

Municípios					
Orçamentárias				Salário Educação	Transferências Voluntárias
Vinculação Constitucional	Vinculação Constitucional	Fundeb (20% de 25%)	Conta 5% (Vinculação obrigatória)	Cota Municipal	Ações e Programas do Governo Federal
(Impostos próprios)	(Transferências)	(Impostos próprios e transferências)		(2/3 do valor arrecadado*)	
Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS)	Imposto sobre a renda retido na fonte (IRRF)	Imposto sobre Produtos Industrializados Exportação (IPI - EX)	Imposto sobre Produtos Industrializados Exportação (IPI - EX)		Exemplos: Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE)
Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI)	Fundo de Participação dos Municípios (FPM)	Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Bens e Prestação de Serviços (ICMS)	Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Bens e Prestação de Serviços (ICMS)		
Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU)	Imposto sobre Produtos Industrializados Exportação (IPI - EX)	Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA)	Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA)		
	Quota parte da compensação financeira estabelecida na LC nº 87/96 (Lei Kandir)	Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR)	Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR)		
	Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Bens e Prestação de Serviços (ICMS)	Lei Kandir (LC nº 87/1996)	Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS)		
	Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR)	Fundo de Participação dos Municípios (FPM)	Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI)		
	Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA)		Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU)		
			Lei Kandir (LC nº 87/1996)		
			Fundo de Participação dos Municípios (FPM)		
			Imposto sobre a renda retido na fonte (IRRF)		

Elaboração das autoras com base na legislação nacional e Callegari (2010).

*Cota parte do salário educação de estados e municípios é dividida tendo como base o número de matrículas de cada um dos entes.

De maneira geral, estados e municípios dispõem de fontes de recursos semelhantes para o financiamento da educação, com destaque para as de origem orçamentária e o salário educação. As transferências voluntárias fazem referência, sobretudo, aos recursos enviados pelo governo federal, sob a forma de programas educacionais, como Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), entre outros.

Quadro 3 - Tipos de receitas disponíveis para o financiamento da educação - União

União	
Orçamentárias	Salário Educação
Vinculação Constitucional (Impostos próprios)	Cota Federal (1/3 do valor arrecadado)
Imposto de Importação (II)	
Imposto de Exportação (IE)	
Imposto sobre Importação (II)	
Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR)	
Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI)	
Imposto sobre Operações Financeiras (IOF)	
Imposto sobre Operações Financeiras com Ouro (IOF-Ouro)	
Imposto sobre a Renda de Pessoas Físicas ou Jurídicas (IRPF/IRPJ)	

Elaboração das autoras, com base na legislação nacional e em STN/Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária do Governo Federal – Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE

2.3. Mudanças recentes no financiamento da área: o Plano Nacional de Educação

A aprovação do Plano Nacional de Educação, por meio da Lei 13.005 de 2014, ocorreu após mais de 3 anos e meio da apresentação do projeto de lei inicial, de autoria do Ministério da Educação (PL 8035/2010). As discussões sobre o plano, iniciadas, sobretudo, em 2010, com a realização da Conferência Nacional de Educação (CONAE), tiveram como tema central a questão do financiamento educacional e resultaram em alterações substanciais para a área.

O documento aprova, dentre outros dispositivos, o quantitativo de 20 metas com duração decenal, englobando as distintas etapas e modalidades educacionais, e temas correlatos, como formação docente e valorização dos profissionais da educação, gestão democrática, ensino superior, entre outros.

No que tange à meta 20, relativa ao financiamento educacional, o plano aprova mudanças normativas à área, consubstanciadas em dois dispositivos simbólicos da luta da comunidade educacional: a definição do CAQi e CAQ e a vinculação de impostos com projeção de atingimento de meta percentual do PIB.

Meta 20: ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto - PIB do País no 5º (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio.

Estratégias

20.6) no prazo de 2 (dois) anos da vigência deste PNE, será implantado o *Custo Aluno-Qualidade inicial - CAQi*, referenciado no conjunto de padrões mínimos estabelecidos na legislação educacional e cujo financiamento será calculado com base nos respectivos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem e será progressivamente reajustado até a implementação plena do Custo Aluno Qualidade - CAQ;

20.7) implementar o *Custo Aluno Qualidade - CAQ* como parâmetro para o financiamento da educação de todas etapas e modalidades da educação básica, a partir do cálculo e do acompanhamento regular dos indicadores de gastos educacionais com investimentos em qualificação e remuneração do pessoal docente e dos demais profissionais da educação pública, em aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino e em aquisição de material didático-escolar, alimentação e transporte escolar (BRASIL, 2014, grifo das autoras).

Os dois dispositivos citados não representam demandas inéditas uma vez que já figuravam em disposições legais anteriores, como a Constituição Federal de 1988, e a LDB, além das legislações que regulamentavam a política de fundos da educação nacional, sobretudo a EC 14 de 1996. A proposta do estabelecimento de padrões mínimos de qualidade havia sido incluída na lei do PNE anterior, tendo sido vetada (XIMENES, 2015; BRASIL, 2001).

Art. 74. A União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, estabelecerá padrão mínimo de oportunidades educacionais para o ensino fundamental, baseado no cálculo do *custo mínimo por aluno*, capaz de assegurar ensino de qualidade.

Parágrafo único. O custo mínimo de que trata este artigo será calculado pela União ao final de cada ano, com validade para o ano subsequente, considerando variações regionais no custo dos insumos e as diversas modalidades de ensino. (BRASIL, 1996a, grifo das autoras).

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009)

VI - *estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto.* (Brasil, 1988, Incluído pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009, grifo das autoras).

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e *padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios;* (Brasil, 1988, Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996, grifo das autoras).

Item 11.3, subitem 7.

7. Orientar os orçamentos nas três esferas governamentais, de modo a cumprir as vinculações e subvinculações constitucionais, e alocar, no prazo de dois anos, em todos os níveis e modalidades de ensino, *valores por aluno, que correspondam a padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos nacionalmente.* (BRASIL, 2001, grifo das autoras).

A proposta de implementação do CAQ traz consigo importantes modificações para o financiamento das políticas educacionais no Brasil em dois sentidos primordiais. Primeiro, ao modificar a lógica da disponibilização de recursos para a área, transitando entre a vinculação fixa e possível, cuja representação se daria pelo mecanismo do FUNDEB, para a vinculação necessária ao alcance de uma educação pautada pelo princípio da qualidade. A segunda modificação se daria em virtude da possibilidade de equalização de oportunidades e condições educacionais entre todos os entes federados, pela definição de um patamar mínimo ao financiamento, pautado, de maneira semelhantes, pelo conceito de qualidade da oferta educacional (XIMENES, 2015).

Não se trata, portanto, de resumir o debate sobre qualidade educacional a um critério de custo, nem de advogar a uniformização nacional de um único padrão a ser seguido por todos os sistemas de ensino, mas de reconhecer que há insumos essenciais – como estabelece a LDB (art. 4º, IX) –, que devem servir de parâmetro para a oferta educacional de qualidade com igualdade de base em todo o País, sem a qual se torna impossível o desenvolvimento de processos relevantes de ensino-aprendizagem em um sistema educacional de massas. (XIMENES, 2015, p.33).

A despeito das inovações trazidas pela proposta, o CAQ tem encontrado resistências por parte da comunidade educacional, especialmente por adotar a dimensão de *insumos* como representativa da noção de qualidade, o que, segundo argumentos, tiraria o foco das dinâmicas relacionadas ao *processo pedagógico* e aos *resultados de aprendizagem*. Os argumentos em defesa da definição do CAQ como caminho para uma educação de qualidade atrelam a disponibilidade de insumos educacionais como forma de diminuir as externalidades negativas decorrentes do baixo nível socioeconômico (NSE) das famílias. Assim, melhorias nos recursos humanos e físicos das escolas tenderiam a representar incrementos proporcionais ou superiores nas dimensões de aprendizagem de alunos pertencentes a grupos social e economicamente desfavorecidos (PINTO, 2013).

Esta constatação empírica, na verdade, é quase auto evidente. Se a ausência de uma biblioteca adequada ou de recursos de informática pode ser facilmente contornada para crianças da classe média e alta que já possuem estes insumos em casa, para as crianças de famílias pobres, que compõem a maioria absoluta das matrículas públicas do país, a escola é a única chance de acesso a eles. Por último, cabe comentar que, se estes insumos são estratégicos para melhorar o desempenho em testes, mais ainda o são quando se pensa em uma escola que tem como referência a qualidade social, a formação para a cidadania. (PINTO, 2013, p.292).

Outra crítica ao CAQ reside na necessária elaboração do CAQi, que representa um passo intermediário a partir do qual são definidos os insumos *básicos* de uma escola e que, segundo argumentos contrários ao instrumento, poderia incentivar comportamentos oportunistas dos gestores em prol de garantia exclusiva do mínimo necessário às escolas do país. Sobre este ponto, Pinto (2013) indica que o CAQi representaria uma etapa intermediária, um pacto em favor de condições mínimas da oferta educacional, e não o fim último dos esforços na área. Ximenes (2015) reforça o argumento ao mencionar que, nos entes federados com capacidade de alcançar padrão superior ao mínimo nacional, deve prevalecer a autonomia federativa para estabelecimento de padrões de financiamento próprios.

Toda a metodologia do CAQ tomou como postulado não a noção de uma escola ideal, que serviria de modelo para o resto do país, mas uma escola real, dotada daqueles insumos dos quais não se pode abrir mão quando se pensa em qualidade. Assim, o CAQi foi composto a partir de insumos básicos que **todas** as escolas do país deveriam assegurar. Por isso, ele é um ponto de partida da qualidade educacional, dentro da convicção de que à medida que os parâmetros de atendimento melhoram, aumenta-se também o grau

de exigência e novas metas de qualidade vão sendo incorporadas. (PINTO, 2013, p. 293, grifo no original).

[...] enquanto padrão mínimo nacional, requisito para o exercício elementar do direito à educação básica, a implementação do CAQi não deve afetar aqueles entes federados que eventualmente tenham a capacidade de alcançar, com recursos próprios, um padrão superior de oferta educacional. Nesses casos, os padrões superiores ao mínimo definido nacionalmente seriam estabelecidos nos respectivos sistemas de ensino, levando em conta o parâmetro nacional de insumos e custos. (XIMENES, 2015, p. 35).

No que tange à proposta da meta de vinculação de impostos como porcentagem do PIB, semelhante análise pode ser realizada, uma vez que o tema já havia sido proposto – e vetado – no PNE anterior (Lei 10.172), em 2001.

Item 11.3, subitem 1.

1. Elevação, na década, através de esforço conjunto da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, do percentual de gastos públicos em relação ao PIB, aplicados em educação, para atingir o mínimo de 7%. Para tanto, os recursos devem ser ampliados, anualmente, à razão de 0,5% do PIB, nos quatro primeiros anos do Plano e de 0,6% no quinto ano. (BRASIL, 2001, grifo nosso).

Os recentes estudos têm apontado a relativa fragilidade da proposta, seja porque o plano não atribui responsabilização direta aos entes federados para o aumento de recursos disponíveis, não prevê a criação de novas fontes – por exemplo, a regulamentação do imposto sobre grandes fortunas – e, por fim, adota o PIB como parâmetro para o investimento em educação, que pode permanecer estagnado por anos (PERES, 2015).

A aprovação da meta 20, e das duas principais bandeiras do financiamento, representou um importante avanço para a área, no entanto, algumas questões permanecem centrais para o efetivo cumprimento das propostas trazidas pelo PNE. Primeiramente, o debate sobre a vinculação de recursos não deve ser subordinado, exclusivamente, à discussão sobre a suficiência dos recursos para o atendimento das demandas atuais e futuras sobre a educação. Como explicitam Amaral (2010) e Peres (2015), o debate sobre a vinculação de recursos do PIB para a educação demanda a análise de outros indicadores, como o valor absoluto das riquezas produzidas pela nação, bem como o número de alunos em idade escolar, sendo que este último representa importante indicador para mensuração dos desafios educacionais impostos à nação (PERES, 2015).

Um segundo questionamento faz referência aos critérios para avaliação do cumprimento da porcentagem de recursos destinados à educação. Embora

a meta 20 faça referência ao investimento público em *educação pública*, o art. 5º, parágrafo 4º da referida lei, compreende a aplicação de recursos educacionais à iniciativa privada, na forma de benefícios creditícios, como no caso do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), ou de natureza tributária (subsídios), tendo como exemplo o Programa Universidade para Todos (ProUni), o que resultaria em redução dos recursos disponíveis para a aplicação em *educação básica e pública*.

§ 4º O investimento público em educação a que se referem o inciso VI do art. 214 da Constituição Federal e a meta 20 do Anexo desta Lei engloba os recursos aplicados na forma do art. 212 da Constituição Federal e do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, bem como os recursos aplicados nos *programas de expansão da educação profissional e superior, inclusive na forma de incentivo e isenção fiscal, as bolsas de estudos concedidas no Brasil e no exterior, os subsídios concedidos em programas de financiamento estudantil e o financiamento de creches, pré-escolas e de educação especial* na forma do art. 213 da Constituição Federal (BRASIL, 2014, grifo nosso).

A presente seção teve como objetivo primordial a apresentação dos determinantes normativos do financiamento educacional, bem como a reflexão sobre as recentes modificações para a área, trazidas, sobretudo, pela aprovação do PNE 2014-2024. Tanto a vinculação de impostos, como o federalismo educacional, este último tendo como fenômeno central o processo de municipalização do ensino fundamental, mostram-se como acontecimentos centrais para a área, determinando as possibilidades e características do financiamento educacional.

Nas páginas a seguir, apresenta-se o compilado de indicadores educacionais, englobando as dimensões de matrícula, conclusão, desempenho educacional e patamar de investimento, argumentando-se sobre a importância do financiamento na efetivação das políticas públicas da área.

3. Condições atuais da educação brasileira: a centralidade do financiamento e o debate sobre intersetorialidade e transversalidade

A CF/1988 define a educação como um direito de todos os cidadãos e dever do Estado, dispositivo que representa um importante avanço em termos de justiça social. A existência do direito, no entanto, não garante a sua imediata efetivação, de modo que, parte de sua realização está intimamente vinculada à disponibilidade de recursos para a implementação de políticas públicas educacionais, dentre eles, os recursos financeiros.

A educação sob uma perspectiva de direitos garante singularidade às ações da área, que devem ser ofertadas a todos os cidadãos, pautadas pelo princípio da equidade. Em outras palavras, ainda que a educação seja adotada como caminho para o desenvolvimento econômico, dada a correlação entre anos de estudos e aumento de renda, por exemplo, sua oferta não deve estar condicionada somente a este fim.

A afirmação acerca da singularidade da política educacional não anula a importância relativa à intersetorialidade e transversalidade⁷ desta com as demais ações da área social. Em última instância, a educação representa uma das distintas políticas sociais do Estado brasileiro, e deve ser pensada de forma articulada, considerando as dimensões de oferta e financiamento das demais ações (CASTRO, 2014).

Outras características influenciam diretamente as políticas educacionais, estando estas estruturadas por ações marcadamente transversais, capacidade instalada composta por diversos profissionais, equipamentos públicos e benefícios concedidos aos cidadãos⁸ (CASTRO; CARVALHO, 2013).

Destaca-se que tais políticas não se apresentam fragmentadas em ações emergenciais ou descontínuas, mas, ao contrário, operam de modo estável e sustentado no tempo, com regras e instituições estabelecidas. Boa parte dos benefícios e serviços tem estatuto de direitos e capacidade instalada, com aplicação diária de recursos materiais, humanos e financeiros na sua produção e provisão, ainda que nem sempre no volume e na qualidade desejados. (CASTRO; CARVALHO, 2013, p.832).

Ademais, estudos recentes têm demonstrado a estreita relação dos gastos educacionais e sua influência econômica, relacionando gastos na área e o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) (CASTRO, 2014).

Esse ciclo mostra a existência de um multiplicador do PIB de aproximadamente 1,87, decorrente de um aumento nas variáveis exógenas da demanda agregada provenientes do gasto em educação, que é um dos mais altos da área social. Isso significa que a cada R\$1,00 gasto pelo governo na área educacional, podem ser gerados R\$1,87 de PIB, quando se completa o ciclo. Quanto ao que

7 A política educacional está inserida no rol de ações relativas à *promoção social* ou *política social*, estando em constante relação com, por exemplo, as áreas de saúde, assistência social, trabalho, cultura, entre outros. Para além, a educação é pautada pela *transversalidade das ações*, uma vez que comprehende iniciativas voltadas à igualdade de gênero e racial, ao atendimento de pessoas com deficiências, comunidades tradicionais, juventude e infância (CASTRO, 2014; CASTRO; CARVALHO, 2013).

8 A educação, comparativamente às políticas de saúde, muito mais pontuais, por exemplo, engloba ações cotidianas e contínuas, voltadas ao atendimento de uma grande parcela da educação, por um longo e obrigatório período de tempo (dos 4 aos 17 anos, em teoria).

ocorre com a renda das famílias, as simulações mostram que um incremento de 1% do PIB nos programas e políticas educacionais detalhados eleva a renda das famílias em 1,67%, em média, lembrando que a renda das famílias constituiu cerca de 81% do PIB, em 2006. (CASTRO, 2014, p. 194).

Nas últimas décadas, observam-se avanços importantes na efetivação de políticas públicas educacionais, seja pelo aperfeiçoamento das instâncias de execução e controle, pela criação de programas educacionais focalizados, bem como pela construção de mecanismos de articulação entre os entes subnacionais, como os fundos de receita, a exemplo do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).

No entanto, grandes desafios ainda permanecem, especialmente relacionados à persistente desigualdade de oferta de serviços educacionais e de desempenho dos estudantes brasileiros, em virtude, sobretudo, das distintas capacidades de financiamento de estados e municípios e da desarticulação dos entes subnacionais na oferta das políticas educacionais (CURY, 2011; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2011).

Ainda que os avanços observados sejam louváveis, dada a transversalidade da política, mudanças estruturais só poderão ser alcançadas com o enfrentamento de questões que influenciam diretamente o direito à aprendizagem, quais sejam, pobreza, vulnerabilidade social e todos os tipos de desigualdades entre os indivíduos.

Os dados e análises a seguir apresentam um breve panorama sobre a dimensão social em relação à política educacional⁹. Utilizando indicadores de distintas bases de dados brasileiras, o argumento central destaca a existência de dois movimentos inter-relacionados: i) problemas existentes no contexto das políticas educacionais (internos) como, por exemplo, descontinuidade entre os ciclos da educação básica e ii) problemas do contexto social e que influenciam diretamente o desempenho, aprendizagem e efetividade das políticas da área, por exemplo, diferenças entre as regiões do país e entre grupos sociais.

A tabela 4 apresenta a taxa de conclusão do ensino fundamental, considerando as regiões do país, e características como situação do domicílio, sexo, cor ou raça e rendimento mensal.

No que tange às regiões do país, destacam-se as profundas diferenças entre norte e nordeste, se comparadas às regiões sudeste, sul e centro-oeste. Em 2014, a

⁹ Não consiste como objetivo do presente artigo realizar uma análise exaustiva dos indicadores educacionais. Assim, as informações apresentadas a seguir representam um recorte definido pelas autoras dentre a multiplicidade de informações disponíveis sobre a área.

taxa de conclusão do ensino fundamental foi de 72 no nordeste, se comparada aos 88,4 na região sudeste, o que representa uma diferença de 16,4 pontos.

As diferenças se mantêm quando analisadas as variáveis “situação do domicílio”, com melhores indicadores nas escolas urbanas e no critério de cor ou raça, ainda que se observem mudanças entre o período de 2009 a 2014, com taxa de conclusão observada de 87,4 entre a população branca e de 76,5 entre pretos e pardos, em 2014.

O rendimento mensal, no entanto, parece ser um indicador decisivo para as políticas educacionais. Em 2014, a diferença entre o 5º ao 1º quintil foi de 29,4 pontos.

Tabela 4 – Taxa de conclusão do ensino fundamental, 2009-2014

Taxa de conclusão do ensino fundamental, segundo as grandes regiões e algumas características selecionadas, 2009-2014					
Grandes Regiões e algumas características selecionadas	Taxa de conclusão do ensino fundamental (1)				
	2009	2011	2012	2013	2014
	Taxa	Taxa	Taxa	Taxa	Taxa
Brasil	74,2	76,5	77,8	79,3	80,9
Norte	63,3	65,4	68,7	70,9	72,2
Nordeste	61,3	66,9	68,1	70,5	72,0
Sudeste	83,1	84,4	85,5	85,8	88,4
Sul	80,8	80,2	80,8	83,9	85,2
Centro-Oeste	79,0	81,7	83,6	82,0	82,5
Situação do domicílio					
Urbana	77,8	79,3	80,5	81,5	83,3
Rural	56,5	61,0	63,1	67,1	68,4
Sexo					
Homem	68,6	71,5	72,8	74,4	76,5
Mulher	79,9	81,8	83,0	84,4	85,4
Cor ou raça (2)					
Branca	82,7	83,8	85,2	86,0	87,4
Preta ou parda	66,8	70,7	72,5	74,5	76,5
Quintos de rendimento mensal domiciliar per capita nacional					
1º quintil	52,2	59,3	61,1	63,5	66,7
2º quintil	65,8	70,5	73,2	74,5	75,2
3º quintil	77,8	79,9	80,1	83,7	84,4
4º quintil	88,2	86,8	87,5	88,5	91,0
5º quintil	94,6	94,7	94,9	95,2	96,1

Fonte: IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2009-2014.

(1) Taxa de conclusão do ensino fundamental: proporção de pessoas com idade de 3 a 5 anos acima da idade esperada de frequência no último ano do ensino fundamental (de 17 a 19 anos de idade) que concluíram esse nível.

(2) Exclusivo as pessoas de cor ou raça amarela e indígena.

A taxa de conclusão do ensino médio é crítica em todo o país, independente da região, conforme dados presentes na tabela 5, abaixo. No entanto, a situação é mais agravada nas regiões norte e nordeste, na localidade rural. A questão de cor e raça também é central, com diferenças, em 2014, de 19,1, entre o grupo de brancos e pretos ou pardos. Por fim, a dimensão financeira, novamente, influencia diretamente a taxa de conclusão do ensino médio, com diferença de 54,9 entre o 5º e 1º quintil de renda.

Tabela 5 – Taxa de conclusão do ensino médio, 2009-2014

Taxa de conclusão do ensino médio, segundo as grandes regiões e algumas características selecionadas, 2009-2014					
Grandes Regiões e algumas características selecionadas	Taxa de conclusão do ensino médio (1)				
	2009	2011	2012	2013	2014
	Taxa	Taxa	Taxa	Taxa	Taxa
Brasil	56,5	58,5	58,3	59,9	60,8
Norte	44,7	46,9	48,4	49,8	50,8
Nordeste	44,3	48,0	48,7	51,0	53,3
Sudeste	65,8	66,5	66,0	67,7	67,9
Sul	62,2	61,7	61,0	62,0	61,7
Centro-Oeste	59,4	61,1	60,1	62,2	63,6
Situação do domicílio					
Urbana	60,9	62,1	62,0	63,4	63,9
Rural	30,8	34,0	35,2	39,0	40,6
Sexo					
Homem	51,7	52,3	52,4	54,0	54,9
Mulher	61,2	64,6	64,2	65,7	66,9
Cor ou raça (2)					
Branca	67,4	69,3	69,4	70,4	71,7
Preta ou parda	46,8	49,1	49,1	51,6	52,6
Quintos de rendimento mensal domiciliar per capita nacional					
1º quintil	23,7	28,9	28,7	33,1	32,9
2º quintil	40,6	41,3	42,1	46,7	47,7
3º quintil	53,5	57,5	59,0	60,4	61,6
4º quintil	71,3	71,3	71,2	72,2	73,1
5º quintil	86,5	86,9	85,7	86,1	87,8

Fonte: IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2009-2014.

(1) Taxa de conclusão do ensino médio: proporção de pessoas com idade de 3 a 5 anos acima da idade esperada de frequência no último ano do ensino médio (de 20 a 22 anos de idade) que concluíram esse nível.

(2) Exclusivo as pessoas de cor ou raça amarela e indígena.

Quando analisadas a média de anos de estudos para pessoas com 25 anos ou mais e a taxa de analfabetismo, considerações análogas podem ser feitas. No primeiro

caso, observa-se, em 2014, que o 5º quintil possui quase o dobro de anos de estudos, se comparado ao 1º quintil. No que tange à taxa de analfabetismo, destaca-se a observada na região nordeste que, em 2014, foi de 16,6 pontos. Novamente, a dimensão de renda parece ser determinante, na medida em que a taxa de analfabetismo para o 1º quinto, em 2014, é de 13,7 e 1,9 para o 5º quintil. As tabelas 6 e 7 apresentam os dados sobre média de anos de estudos para pessoas com 25 anos ou mais e taxa de analfabetismo.

Tabela 6 – Média de anos de estudo das pessoas de 25 anos ou mais de idade, 2009-2014

Média de anos de estudo das pessoas de 25 anos ou mais de idade, segundo as grandes regiões e algumas características selecionadas, 2009-2014

Grandes Regiões e algumas características selecionadas	Média de anos de estudo das pessoas de 25 anos ou mais de idade	Média de anos de estudo das pessoas de 25 anos ou mais de idade	Média de anos de estudo das pessoas de 25 anos ou mais de idade	Média de anos de estudo das pessoas de 25 anos ou mais de idade	Média de anos de estudo das pessoas de 25 anos ou mais de idade
	2009	2011	2012	2013	2014
	Média	Média	Média	Média	Média
Brasil	7,2	7,3	7,6	7,7	7,8
Norte	6,6	6,7	7,1	7,1	7,3
Nordeste	5,8	6,0	6,2	6,4	6,4
Sudeste	7,9	8,1	8,3	8,4	8,5
Sul	7,6	7,7	7,8	8,0	8,1
Centro-Oeste	7,5	7,8	8,0	8,1	8,1
Situação do domicílio					
Urbana	7,7	7,9	8,1	8,2	8,3
Rural	4,0	4,1	4,3	4,4	4,7
Sexo					
Homem	7,0	7,2	7,4	7,5	7,6
Mulher	7,3	7,5	7,7	7,9	8,0
Cor ou raça (1)					
Branca	8,1	8,2	8,5	8,6	8,7
Preta ou parda	6,2	6,4	6,7	6,8	6,9
Grupos de idade					
25 a 64 anos	7,7	7,9	8,1	8,3	8,4
65 anos ou mais	3,8	3,9	4,2	4,2	4,3
Quintos de rendimento mensal domiciliar per capita nacional					
1º quinto	4,4	4,7	5,0	5,2	5,5
2º quinto	5,5	5,6	6,0	6,1	6,3
3º quinto	5,8	6,1	6,2	6,3	6,4
4º quinto	7,4	7,6	7,9	7,9	8,0
5º quinto	10,4	10,5	10,7	10,8	10,8

Fonte: IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2009-2014.

(1) Exclusive as pessoas de cor ou raça amarela e indígena.

Tabela 7 – Taxa de analfabetismo das pessoas de 15 anos ou mais de idade, 2009-2014**Taxa de analfabetismo das pessoas de 15 anos ou mais de idade, segundo as grandes regiões e algumas características selecionadas, 2009-2014**

Grandes Regiões e algumas características selecionadas	Taxa de analfabetismo das pessoas de 15 anos ou mais de idade	Taxa de analfabetismo das pessoas de 15 anos ou mais de idade	Taxa de analfabetismo das pessoas de 15 anos ou mais de idade	Taxa de analfabetismo das pessoas de 15 anos ou mais de idade	Taxa de analfabetismo das pessoas de 15 anos ou mais de idade
	2009	2011	2012	2013	2014
	Média	Média	Média	Média	Média
Brasil	9,7	8,6	8,7	8,5	8,3
Norte	10,9	10,2	10,0	9,5	9,0
Nordeste	18,7	16,8	17,4	16,9	16,6
Sudeste	5,7	4,8	4,8	4,8	4,6
Sul	5,5	4,9	4,4	4,6	4,4
Centro-Oeste	8,0	6,3	6,7	6,5	6,5
Situação do domicílio					
Urbana	7,3	6,5	6,6	6,4	6,3
Rural	22,6	21,1	21,1	20,8	20,1
Sexo					
Homem	9,8	8,8	9,0	8,8	8,6
Mulher	9,6	8,4	8,4	8,2	7,9
Cor ou raça (1)					
Branca	5,9	5,3	5,3	5,2	5,0
Preta ou parda	13,4	11,8	11,8	11,5	11,1
Grupos de idade					
15 a 19 anos	1,5	1,2	1,2	1,0	0,9
20 a 24 anos	2,4	1,8	1,6	1,6	1,4
25 a 34 anos	4,6	3,7	3,5	3,2	2,8
35 a 44 anos	7,9	6,6	6,6	6,3	6,0
45 a 54 anos	10,8	9,5	9,8	9,3	9,4
55 a 64 anos	17,9	15,2	15,7	14,8	13,8
65 anos ou mais	30,8	28,0	27,2	27,7	26,4
Quintos de rendimento mensal domiciliar per capita nacional					
1º quinto	18,1	15,6	15,8	14,7	13,7
2º quinto	13,2	12,4	12,2	11,8	11,1
3º quinto	13,3	11,8	12,6	12,4	12,3
4º quinto	6,2	5,3	5,1	5,5	5,3
5º quinto	2,0	1,8	1,7	2,0	1,9

Fonte: IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2009-2014.

(1) Exclusive as pessoas de cor ou raça amarela e indígena.

Em relação à dimensão de desempenho educacional, apresentam-se os resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Esse indicador foi criado em 2007 pelo INEP, com o objetivo de medir o aprendizado nacional dos alunos de escolas públicas e privadas. Os quadros 4, 5 e 6 apontam os resultados do IDEB nas redes estadual e municipal, diferenciando as escolas públicas e privadas. Os dados demonstram que o ensino fundamental, nos anos iniciais, possui desempenho comparativamente melhor do que o observado nos anos finais da mesma etapa de ensino. No que tange ao ensino médio, a situação é bastante crítica, e o desempenho dos alunos, inclusive nas escolas privadas, não conseguiu alcançar, em parte, as metas estipuladas.

Quadro 4 – IDEB – Anos iniciais do Ensino fundamental

Anos iniciais do ensino fundamental										
	IDEB Observado					Metas				
	2005	2007	2009	2011	2013	2007	2009	2011	2013	2021
Total	3.8	4.2	4.6	5.0	5.2	3.9	4.2	4.6	4.9	6.0
Dependência Administrativa										
Estadual	3.9	4.3	4.9	5.1	5.4	4.0	4.3	4.7	5.0	6.1
Municipal	3.4	4.0	4.4	4.7	4.9	3.5	3.8	4.2	4.5	5.7
Privada	5.9	6.0	6.4	6.5	6.7	6.0	6.3	6.6	6.8	7.5
Pública	3.6	4.0	4.4	4.7	4.9	3.6	4.0	4.4	4.7	5.8

Os resultados marcados em cinza referem-se ao IDEB que atingiu a meta.

Fonte: Saeb e Censo Escolar - Dados obtidos no portal do INEP.

Quadro 5 – IDEB – Anos finais do Ensino fundamental

Anos Finais do Ensino Fundamental										
	IDEB Observado					Metas				
	2005	2007	2009	2011	2013	2007	2009	2011	2013	2021
Total	3.5	3.8	4.0	4.1	4.2	3.5	3.7	3.9	4.4	5.5
Dependência Administrativa										
Estadual	3.3	3.6	3.8	3.9	4.0	3.3	3.5	3.8	4.2	5.3
Municipal	3.1	3.4	3.6	3.8	3.8	3.1	3.3	3.5	3.9	5.1
Privada	5.8	5.8	5.9	6.0	5.9	5.8	6.0	6.2	6.5	7.3
Pública	3.2	3.5	3.7	3.9	4.0	3.3	3.4	3.7	4.1	5.2

Os resultados marcados em cinza referem-se ao IDEB que atingiu a meta.

Fonte: Saeb e Censo Escolar - Dados obtidos no portal do INEP.

Quadro 6 – IDEB – Anos finais do Ensino fundamental

Ensino Médio										
	IDEB Observado					Metas				
	2005	2007	2009	2011	2013	2007	2009	2011	2013	2021
Total	3.4	3.5	3.6	3.7	3.7	3.4	3.5	3.7	3.9	5.2
Dependência Administrativa										
Estadual	3.0	3.2	3.4	3.4	3.4	3.1	3.2	3.3	3.6	4.9
Privada	5.6	5.6	5.6	5.7	5.4	5.6	5.7	5.8	6.0	7.0
Pública	3.1	3.2	3.4	3.4	3.4	3.1	3.2	3.4	3.6	4.9

Os resultados marcados em cinza referem-se ao IDEB que atingiu a meta.

Fonte: Saeb e Censo Escolar - Dados obtidos no portal do INEP.

As tabelas 8 e 9 apresentam o investimento em educação como proporção do PIB, considerando o período de 2000 a 2013. A tabela 8 considera o investimento direto em educação, que exclui, portanto, recursos para bolsa de estudo e financiamento estudantil, despesas com juros e encargos da dívida e amortizações da dívida da área educacional, além da modalidade de aplicação, transferências correntes e de capital ao setor privado. A tabela 9, por sua vez, compreende o investimento total, o que inclui recursos destinados aos programas de ensino superior, como o ProUni e FIES.

No que tange ao investimento público direto, destaca-se o crescimento comparativamente maior nas etapas de ensino médio e ensino fundamental, anos finais. A educação infantil obteve crescimento de apenas 0,3 pontos percentuais em todo o período analisado.

Observados os dados sobre investimento público total, destaca-se o peso da participação do ensino superior e, de maneira semelhante, do ensino médio e ensino fundamental - anos finais.

Tabela 8 – Investimento público direto em educação, 2000-2013

Estimativa do Percentual do Investimento Público Direto em Educação em Relação ao Produto Interno Bruto (PIB), por Nível de Ensino - Brasil 2000-2013

Ano	Percentual do Investimento Público Direto em relação ao PIB (%)						
	Todos os Níveis de Ensino	Níveis de Ensino					
		Educação Básica	Educação Infantil	Ensino Fundamental		Ensino Médio	Educação Superior
				De 1 ^a a 4 ^a Séries ou Anos Iniciais	De 5 ^a a 8 ^a Séries ou Anos Finais		
2000	3,9	3,2	0,3	1,3	1,0	0,5	0,7
2001	4,0	3,3	0,3	1,2	1,1	0,6	0,7
2002	4,1	3,3	0,3	1,4	1,1	0,4	0,8
2003	3,8	3,1	0,3	1,3	1,0	0,5	0,7
2004	3,8	3,2	0,4	1,3	1,1	0,4	0,6
2005	3,9	3,2	0,3	1,3	1,1	0,4	0,7
2006	4,2	3,6	0,3	1,4	1,3	0,6	0,7
2007	4,4	3,7	0,4	1,4	1,3	0,6	0,7
2008	4,6	3,9	0,4	1,5	1,4	0,6	0,7
2009	4,8	4,1	0,3	1,6	1,5	0,6	0,7
2010	4,9	4,1	0,4	1,6	1,5	0,7	0,8
2011	5,0	4,2	0,4	1,5	1,4	0,9	0,8
2012	5,1	4,3	0,5	1,5	1,4	0,9	0,8
2013	5,2	4,4	0,6	1,5	1,4	1,0	0,8

Fonte: Inep/MEC - Tabela elaborada pela Deed/Inep. Atualizada em 22/06/2015.

Notas:

- 1 - Utilizaram-se os seguintes grupos de Natureza de Despesa: Pessoal Ativo e Encargos Sociais; outras Despesas Correntes; Investimentos e Inversões Financeiras;
- 2 - Não se incluem nestas informações as seguintes despesas: aposentadorias e reformas, pensões, recursos para bolsa de estudo e financiamento estudantil, despesas com juros e encargos da dívida e amortizações da dívida da área educacional e a modalidade de aplicação: Transferências Correntes e de Capital ao Setor Privado;
- 3 - Os investimentos em Educação Especial, Educação de Jovens e Adultos e Educação Indígena foram distribuídos na Educação Infantil, no Ensino Fundamental anos iniciais e anos finais e no Ensino Médio, dependendo do nível de ensino ao qual fazem referência. No Ensino Médio estão computados os valores da Educação Profissional (concomitante, subsequente e integrado);
- 4 - A Educação Superior corresponde aos cursos superiores em Tecnologia, demais cursos de Graduação (Presencial e a distância) (exceto cursos sequenciais) e cursos de pós-graduação Stricto Sensu - Mestrado, Mestrado Profissional e Doutorado (excetuando-se as especializações Lato Sensu);
- 5 - Estes dados referem-se aos investimentos em educação consolidados do Governo Federal, dos Estados e do Distrito Federal e dos Municípios;
- 6 - Para os anos de 2000 a 2003, estão contabilizados na área educacional, os valores despendidos pelo Governo Federal para o Programa Bolsa-Escola;
- 7 - Entre os anos de 2000 e 2005: para os dados estaduais, foi utilizada como fonte de informações, um trabalho técnico realizado pelo Inep diretamente dos balanços financeiros de cada estado; para os dados municipais do mesmo período, utilizou-se uma metodologia baseada no percentual mínimo de aplicação de cada município, definido pela legislação vigente;
- 8 - A partir de 2006, utilizaram-se como fontes de dados estaduais e municipais, o Sistema de Informações sobre Orçamento Público em Educação - Siope -, administrado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE;
- 9 - Os dados da União foram coletados do Sistema Integrado de Administração Financeira - Siafi/STN - para todos os anos;
- 10 - Para o cálculo dos valores de investimentos Públicos em Educação, utilizaram-se as seguintes fontes de dados primários:
 - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - Inep/MEC; - Secretaria do Tesouro Nacional (STN); - FNDE; - Balanço Geral dos Estados e do Distrito Federal; - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes); - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea); - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); - Caixa Econômica Federal (CEF); - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq);
 - 11 - Os indicadores constantes nessa tabela foram atualizados em 22 de junho de 2015, em virtude da atualização dos valores do Produto Interno Bruto de 2000 a 2013 feita pelo IBGE em março de 2015.

Tabela 9 – Investimento público total em educação, 2000-2013**Estimativa do Percentual do Investimento Público Total em Educação em Relação ao Produto Interno Bruto (PIB), por Nível de Ensino - Brasil 2000-2013**

Ano	Percentual do Investimento Público Total em relação ao PIB (%)						
	Todos os Níveis de Ensino	Níveis de Ensino					
		Educação Básica	Educação Infantil	Ensino Fundamental		Ensino Médio	
				De 1 ^a a 4 ^a Séries ou Anos Iniciais	De 5 ^a a 8 ^a Séries ou Anos Finais	Educação Superior	
2000	4,6	3,7	0,4	1,5	1,2	0,6	0,9
2001	4,7	3,8	0,4	1,4	1,3	0,7	0,9
2002	4,7	3,8	0,3	1,6	1,3	0,5	1,0
2003	4,6	3,7	0,4	1,5	1,2	0,6	0,9
2004	4,5	3,6	0,4	1,5	1,2	0,5	0,8
2005	4,5	3,6	0,4	1,5	1,2	0,5	0,9
2006	4,9	4,1	0,4	1,6	1,5	0,6	0,8
2007	5,1	4,2	0,4	1,6	1,5	0,7	0,9
2008	5,3	4,4	0,4	1,7	1,6	0,7	0,8
2009	5,6	4,7	0,4	1,8	1,7	0,8	0,9
2010	5,6	4,7	0,4	1,8	1,7	0,8	0,9
2011	5,8	4,8	0,5	1,7	1,6	1,0	1,0
2012	6,0	4,9	0,6	1,7	1,5	1,1	1,0
2013	6,2	5,1	0,6	1,7	1,6	1,1	1,1

Fonte: Inep/MEC - Tabela elaborada pela Deed/Inep. Atualizada em 22/06/2015.

Notas:

- 1 - Utilizaram-se os seguintes grupos de Natureza de Despesa: Pessoal Ativo e Encargos Sociais (inclusive, a estimativa para complemento da aposentadoria futura do pessoal ativo), outras Despesas Correntes, Investimentos e Inversões Financeiras;
- 2 - Estão computados nos cálculos os recursos para bolsa de estudo, financiamento estudantil e a modalidade de aplicação: Transferências Correntes e de Capital ao Setor Privado;
- 3 - Não se incluem nestas informações as seguintes despesas: aposentadorias e reformas, pensões, juros e encargos da dívida, e amortizações da dívida da área educacional;
- 4 - Os investimentos em Educação Especial, Educação de Jovens e Adultos e Educação Indígena foram distribuídos na Educação Infantil, no Ensino Fundamental anos iniciais e anos finais e no Ensino Médio, dependendo do nível de ensino ao qual fazem referência. No Ensino Médio estão computados os valores da Educação Profissional (concomitante, subsequente e integrado);
- 5 - A Educação Superior corresponde aos cursos superiores em Tecnologia, demais cursos de Graduação (Presencial e a distância) (exceto cursos sequenciais) e cursos de pós-graduação Stricto Sensu - Mestrado, Mestrado Profissional e Doutorado (exetuando-se as especializações Latu Sensu);
- 6 - Estes dados referem-se aos investimentos em educação consolidados do Governo Federal, dos Estados e do Distrito Federal e dos Municípios;
- 7 - Para os anos de 2000 a 2003, estão contabilizados na área educacional, os valores despendidos pelo Governo Federal para o Programa Bolsa-Escola;
- 8 - Nos dados enviados para a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) nos anos anteriores a 2004, não estão alocados os valores do complemento para a aposentadoria futura do pessoal ativo;
- 9 - Entre os anos de 2000 e 2005, para os dados estaduais, foi utilizada como fonte de informações, um trabalho técnico realizado pelo Inep diretamente dos balanços financeiros de cada estado; para os dados municipais do mesmo período, utilizou-se uma metodologia baseada no percentual mínimo de aplicação de cada município, definido pela legislação vigente;
- 10 - A partir de 2006, utilizaram-se como fontes de dados estaduais e municipais, o Sistema de Informações sobre Orçamento Público em Educação - Siope -, administrado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE;
- 11 - Os dados da União foram coletados do Sistema Integrado de Administração Financeira - Siafi/STN - para todos os anos;
- 12 - Para o cálculo dos valores de Investimentos Públicos em Educação, utilizaram-se as seguintes fontes de dados primários:
- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - Inep/MEC; - Secretaria do Tesouro Nacional (STN); - FNDE; - Balanço Geral dos Estados e do Distrito Federal; - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes); - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea); - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); - Caixa Econômica Federal (CEF); - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq);
- 13 - Os indicadores constantes nessa tabela foram atualizados em 22 de junho de 2015, em virtude da atualização dos valores do Produto Interno Bruto de 2000 a 2013 feita pelo IBGE em março de 2015.

Como as tabelas 9 e 10 demonstram, o Brasil encontra-se distante de atingir a meta pactuada no PNE 2014-2024, de modo que a consecução da proposta demandará o esforço conjunto e coordenado da União, estados e municípios pelos próximos anos.

3.1. Agenda educacional: temas e principais debates atuais

Aliado à dimensão de financiamento, um conjunto de temáticas tem sido discutido e constitui uma agenda para a educação, defendida por gestores públicos, comunidade epistêmica e organizações da sociedade civil. O primeiro deles possui grande centralidade, compreendendo a formulação de uma Base Nacional Comum Curricular.

O processo de mobilização para construção da Base remonta a anos anteriores, tendo como um dos marcos importantes a Conferência Nacional de Educação, e contou com a participação de organizações da sociedade civil¹⁰ e Estado. Atualmente, está em construção o documento orientador que define o conjunto de conhecimentos e habilidades que os alunos de etapas e modalidades da educação básica deveriam aprender ao longo da trajetória escolar¹¹. A definição de uma base curricular atenderia aos objetivos de equidade e justiça, ao equalizar o conteúdo a ser ensinado em todas as escolas do país, mas também possui relevância para a elaboração de recursos didáticos, ao sistema de avaliação externa e, sobretudo, para a definição das políticas públicas de formação docente.

Sobre este último ponto, fazem parte da agenda atual o conjunto de iniciativas recentes sobre a temática de formação docente, com destaque para a promulgação da Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica¹² e a publicação do Programa Rede Universidade do Professor¹³, este último tendo como público alvo professores em busca da primeira licenciatura e que atuam em área diferente da formação inicial. A comunidade epistêmica também tem se destacado nas pesquisas sobre formação docente, sendo o estudo do professor Fernando Abrucio (2016)¹⁴ uma recente referência sobre o tema.

10 <http://movimentopelabase.org.br/o-movimento/>

11 <http://basenacionalcomum.mec.gov.br/#/site/ inicio>

12 Instituída pelo Decreto 8.752 de 9 de maio de 2016.

13 <http://portal.mec.gov.br/component/tags/tag/38111>

14 <http://www.moderna.com.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A808A8254C1CF7A0154C4400B00099C>

Por fim, um importante tema em atual discussão na agenda educacional envolve a criação do Sistema Nacional de Educação (SNE), previsto pelo PNE aprovado em 2014. Segundo o MEC (2015)¹⁵, a constituição do SNE tem como base dimensões já consolidadas, como as competências de cada ente federado e a sistemática de avaliação, mas também se reforça na criação de outros instrumentos, como a Base Nacional Comum Curricular, orientações para a efetivação da gestão democrática, a criação de um sistema nacional de avaliação da educação básica e a realização periódica de conferências nacionais de educação.

Art 13. O poder público deverá instituir, em lei específica, contados 2 (dois) anos da publicação desta Lei, o Sistema Nacional de Educação, responsável pela articulação entre os sistemas de ensino, em regime de colaboração, para efetivação das diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação. (BRASIL, 2014).

A presente seção teve como objetivo a apresentação de indicadores sobre os desafios atuais da educação brasileira. Os dados demonstram a persistente desigualdade de parcela da população, sobretudo localizada nas regiões norte e nordeste do país, bem como pertencente ao grupo de negros e/ou pardos, nas dimensões de conclusão e desempenho da educação básica. As disparidades tornam-se ainda mais acentuadas quando observado o recorte de renda, estando os mais pobres nas piores posições em todos os indicadores.

Os dados demonstram importantes avanços no âmbito do ensino fundamental, mas apontam também problemas na etapa do ensino médio, sejam eles relativos à conclusão ou, sobretudo, ao desempenho dos alunos, tanto na educação privada ou pública.

Por fim, foram apresentados dados que indicam o patamar de investimento em educação, adotando o PIB como dimensão comparativa. Considerando o recente dispositivo aprovado pelo PNE, qual seja, a meta 20, argumenta-se que o Brasil está distante de alcançar os objetivos socialmente pactuados para a próxima década, considerada a dimensão do financiamento educacional.

Reflexões finais

O presente artigo problematizou a temática do financiamento educacional, adotando como dimensões a perspectiva normativa, representada pelos

¹⁵ http://pne.mec.gov.br/images/pdf/SNE_junho_2015.pdf

dispositivos legais aprovados nas últimas décadas, bem como o relato de modificações recentes, trazidas pela aprovação do PNE 2014-2024, e a análise de indicadores que buscaram indicar alguns dos principais desafios atuais para a área.

Cabe reconhecer os importantes avanços alcançados pela política educacional em sua dimensão de financiamento, sobretudo representados pelo aumento dos dispositivos de controle, gestão e planificação para a área, e também pelo aumento de recursos disponíveis – principalmente pela manutenção do mecanismo de vinculação de impostos.

Nos últimos anos, com a criação do FUNDEB, a definição do conceito de MDE e a edição de medidas que operacionalizam a gestão e financiamento, as políticas educacionais tiveram avanços em termos de previsibilidade e continuidade; a existência de recursos perenes, que independem dos anseios políticos de governantes, dão à área relativa estabilidade na garantia do direito à educação. Desse modo, importantes conquistas foram possíveis, entre elas a universalização do ensino fundamental e progressivo atendimento de outras etapas e modalidades de ensino.

No entanto, como os dados demonstram, a educação ainda possui um longo percurso a caminhar: as dimensões de qualidade e, sobretudo, equidade passam ao largo das políticas implementadas, o que pode ser identificado pelas condições de oferta da educação infantil, problema crônico nos municípios brasileiros, e a grave situação do ensino médio, em termos de acesso e desempenho de seu público alvo.

Desse modo, a discussão sobre a educação e sua viabilidade, representada pelo financiamento da área, torna-se central no contexto atual. Como discutido ao longo do texto, o financiamento educacional é um importante meio para a consecução de políticas públicas, e o debate sobre sua efetivação deve estar atrelado ao contexto de demandas da sociedade, de modo a produzir a alocação de recursos de maneira efetiva.

Neste exercício de 2016, no entanto, encontram-se em discussão duas PEC (04/15 e 241/16) que visam, por um lado desvincular gastos sociais como de educação e, por outro, estabelecer limites para seu crescimento, desatrelado ao do PIB. Essas propostas vão de encontro a toda construção normativa dos últimos 40 anos, desde a Emenda Calmon, e inviabilizam, de certa forma, o cumprimento da recente meta 20 do PNE. A discussão da importância do gasto educacional, bem como dos demais gastos sociais, deve ser feita pela sociedade, de modo a refletir sobre quais seriam as possíveis soluções para o impasse fiscal a que o país está passando, sem que isso represente um retrocesso às conquistas educacionais. A

votação de PECs como essas não pode se dar de forma atabalhoadas e sem participação social. É preciso envolvimento e debate.

Por fim, defende-se que, nos próximos anos, a discussão sobre o alcance das metas trazidas pelo PNE deve ser a tônica do debate, não somente para garantir a manutenção da agenda de conquistas da área mas, sobretudo, para combater os retrocessos que espreitam e colocam em risco a efetivação do direito à educação.

Referencial Bibliográfico

AMARAL, N. C. Financiamento da educação básica e o PNE 2011-2020. **Revista Retratos da Escola**, v. 4, n. 6, p. 123- 141, 2010.

BRASIL, Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino/Ministério da Educação. Instituir um Sistema Nacional de Educação: agenda obrigatória para o país. Diretoria de Articulação com os Sistemas de Ensino, 2015. Disponível em: http://pne.mec.gov.br/images/pdf/SNE_junho_2015.pdf. Acesso em 10 jun 2016.

CALLEGARI, C. O FUNDEB e o financiamento da educação pública no estado de São Paulo. São Paulo: Aquariana: IBSA: APEOESP, 5^a Edição, 2010.

_____. O financiamento da Educação Básica. In: ABMP; Todos Pela Educação (Org.). **Justiça pela Qualidade na Educação**. São Paulo: Editora Saraiva, 2013, p.223 - 265.

CASTRO, J. A.; Dilemas para o financiamento da educação. In: CUNHA, DA. C.; GADOTTI, M.; BORDIGNON, G.; NOGUEIRA, F (Org.). **O Sistema Nacional de Educação, diversos olhares 80 anos após o Manifesto**. Brasília: MEC/SASE, 2014, p. 178 - 196.

CASTRO, J. A. DE; CARVALHO, C. H. A. DE. Necessidades e possibilidades para o financiamento da educação brasileira. **Revista Educação e Sociedade**, v. 34, p. 637/829-850-1010, 2013.

CASTRO, Jorge Abrahão de; BARRETO, Angela Rabelo e CORBUCCI, Paulo Roberto. A reestruturação das políticas federais para o ensino fundamental: descentralização e novos mecanismos de gestão. **Texto para discussão n° 745**. IPEA, Rio de Janeiro, jul. 2000, 31 p.

CURY, C. R. J. Por um novo plano nacional de educação. **Cadernos de Pesquisa**, v. 41, n. 144, p. 790-811, 2011.

GOMES, E. C. DA S. O Financiamento da Educação no Brasil. In: ABMP; Todos Pela Educação (Org.). **Justiça pela Qualidade na Educação**. São Paulo: Editora Saraiva, 2013, p. 266 - 287.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Financiamento da educação : necessidades e possibilidades. **Comunicado No. 124**, p. 26, 2011.

JONES, L.R.; McCAFFERY, L. Budgeting According to Wildavsky: A bibliographic essay. **Public Budgeting & Finance**, 1994.

LIMONTI, R. M.; PERES, U. D.; CALDAS, E. DE L. Política de fundos na educação e desigualdades municipais no estado de São Paulo : uma análise a partir das arenas políticas de Lowi. **Revista de Administração Pública**, v. 48, n. 2, p. 389-409, 2014.

MARTINS, P. DE S. O financiamento da educação básica como política pública. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 23, n. 3, p. 497-514, 2010.

PERES, U. D. Arranjo institucional do financiamento do ensino fundamental no Brasil: considerações sobre os municípios brasileiros e estudo de caso do município de São Paulo no período de 1997 a 2006. São Paulo, 2007. 298f. Tese (Doutorado em Economia de Empresas) – Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2007.

_____. Financiamento da Educação no Brasil e seus desafios. In: **Anuário Brasileiro da Educação Básica, 2015**. Movimento Todos pela Educação (org.). São Paulo: Editora Moderna, 2015, p. 122-129.

PINTO, J. M. D. R. Financiamento da educação no Brasil: um balanço do Governo FHC (1995-2002). **Educação & Sociedade**, v. 23, n. 80, p. 108-135, 2002.

_____. Novas fontes de financiamento e o Custo Aluno-Qualidade (CAQ). In: ABMP; Todos Pela Educação (Org.). **Justiça pela Qualidade na Educação**. São Paulo: Editora Saraiva, 2013, p. 288 - 311.

PINTO, J. M. DE R.; ADRIÃO, T. Noções gerais sobre o financiamento da educação no Brasil. **EccoS - Revista Científica**, v. 8, n. 1, p. 23-46, 2006.

SCHICK, A. O PPB e o orçamento incremental. **Revista de Administração Pública**, v. 10, p.65-84, 1976.

XIMENES, S. B. O CAQ na meta 20 do Plano Nacional de Educação : um novo regime jurídico para a realização do padrão de qualidade do ensino. **Jornal de Políticas Educacionais**, v. 9, n. 17 e 18, p. 26-37, 2015.

Wildavsky, A. Political Implications of Budget Reform: A Retrospective. **Public Administration Review**, v. 52, p. 594-599, n. 6, 1992.

Referencial bibliográfico – Legislação nacional

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em 15 de fev. 2016.

BRASIL, Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 16 de julho de 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm. Acesso em 15 de fev. 2016.

BRASIL, Emenda Constitucional n.24 de 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. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1980-1987/emendaconstitucional-24-1-dezembro-1983-364949-norma-pl.html>. Acesso em 07 mar. 2016.

BRASIL, Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996a. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm. Acesso em 15 de fev. 2016

BRASIL, Lei nº 9.424 de 24 de dezembro de 1996b. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Acesso em 15 de fev. 2016

BRASIL, Emenda Constitucional 14 de 1996c. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/eme14.htm. Acesso em: 15 de fev. de 2016.

BRASIL, Lei 10.172 de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm. Acesso em 18 de fev. 2016

BRASIL, Lei 13.005 de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em 15 de fev. 2016

BRASIL, Lei 11.494 de 20 de junho de 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 nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm. Acesso em 15 de fev. 2016

BRASIL, Lei 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 nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/Lei/L12858.htm. Acesso em 15 de fev. 2016

BRASIL, Lei 11.738 de 16 de julho de 2008. Regulamenta a alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11738.htm. Acesso em 15 de fev. 2016.

BRASIL, Lei 11.274 de 6 de fevereiro de 2006. Altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11274.htm. Acesso em 15 de fev. de 2016

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão Especial do Plano Nacional de Educação – PL 8035/10. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/54a-legislatura/pl-8035-10-plano-nacional-de-educacao/conheca-a-comissao/apresentacao>. Último acesso em 15 de fevereiro de 2016.

BRASIL. FNDE, Resolução nº 1 de 29 de julho de 2015. Disponível em: https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl_tipo=RES&num_ato=00000001&seq_ato=000&vlr_ano=2015&sgl_orgao=MEC. Acesso em 15 de fev. 2016

BRASIL. FNDE, Portaria Interministerial nº 11, de 30 de dezembro de 2015. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction>.

http://www.fnde.gov.br/index.php?acao=abrirAtoPublico&sgl_tipo=PIM&num_ato=00000011&seq_ato=000&vlr_ano=2015&sgl_orgao=MF/MEC. Acesso em 15 de fev. 2016

BRASIL. Portal do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

Diversos acessos. Último acesso em 15 de fev. 2016. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/>

BRASIL. Ministério da Educação, Documento final CONAE, 2010. Disponível em: http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdf/documentos/documento_final_sl.pdf. Acesso em 15 de fev. 2016

BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei da Câmara dos Deputados 103/12. Disponível em: <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/108259>. Último acesso em 15 de fevereiro de 2012. Acesso em 15 de fev. 2016

BRASIL, Proposta de Emenda à Constituição 143/2015 (em tramitação). Altera a Constituição Federal, para estabelecer que são desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 2023, 20% da arrecadação dos impostos dos Estados e dos Municípios, e dos recursos que cabem aos Estados e aos Municípios na repartição das receitas de impostos da União. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/123909>. Acesso em 11 jul 2016.

BRASIL, Proposta de Emenda à Constituição 04/2015 (em tramitação).

Prorroga a vigência da DRU até 31 de dezembro de 2019. Propõe a retirada escalonada da incidência da desvinculação de receita da arrecadação das contribuições sociais destinadas ao financiamento da segurança social. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarIntegra?codteor=1300563&filename=PEC+4/2015

BRASIL, Proposta de Emenda à Constituição 241/2016 (em tramitação). Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarIntegra?codteor=1468431&filename=PEC+241/2016. Acesso em 11 jul 2016.

Base de dados – Indicadores

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), 2009-2014. Síntese de indicadores, 2009-2014 – Educação. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/>

[br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2014/sintese_defaultxls.shtm](http://home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2014/sintese_defaultxls.shtm). Acesso em 10 jun 2016.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **IDEB - Resultados e Metas**. Disponível em: <http://ideb.inep.gov.br/resultado/resultado/resultadoBrasil.seam?cid=3673169>. Acesso em 10 jun 2016.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Indicadores financeiros educacionais**. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/indicadores-financeiros-educacionais>. Acesso em 10 jun 2016.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sinopses estatísticas da educação básica**. Disponível em <http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse>. Acesso em 10 jun 2016.

BRASIL, Secretaria do Tesouro Nacional. **Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária do Governo Federal – Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, 2009-2014**. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/relatorio-resumido-de-execucao-orcamentaria>. Acesso em 10 jun 2016.