

O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA EM UM CONTEXTO DE CRISE ECONÔMICA¹

Talita Pereira de Almeida²
Joanna Maria Franca Mansour³
Jairo da Silva Campos⁴
Anderson Pereira Evangelista⁵

Resumo: O presente artigo é resultado de um estudo bibliográfico e documental que teve como objetivo analisar as transformações que ocorreram na história da legislação brasileira referentes ao financiamento da educação básica no Brasil; bem como a forma com que ao longo do tempo, os percentuais de investimentos em educação foram utilizados. Buscamos dar conta de uma breve reflexão a respeito da política de fundos e seus desdobramentos na função financiadora da educação. Por conseguinte, analisamos o Plano Nacional de Educação (2014-2024), em específico, a meta 20, que trata do financiamento da educação a fim de discutir sobre quais os fatores que interferem para a elevação do nível em educação básica no Brasil. Todas essas discussões se fazem necessárias dentro de um contexto de crise econômica que materializa a adoção da política de austeridade e empreende reformas compromissadas com a retirada de direitos fundamentais e o desmonte da educação expressa neste estudo na E.C. nº 95 de 2016.

PALAVRAS-CHAVE: Educação Básica; Financiamento; Qualidade educacional; Crise Econômica.

¹ Artigo apresentado como trabalho de conclusão à disciplina História da Educação Brasileira do Programa de Pós-Graduação em Educação- Mestrado em Educação da Universidade Federal do Acre (PPGE/UFAC).

² Mestranda pelo Programa de Pós-Graduação em Educação- Mestrado em Educação da Universidade Federal do Acre - PPGE/UFAC. Bacharel em História pela Universidade Federal do Acre.

³ Mestranda pelo Programa de Pós-Graduação em Educação- Mestrado em Educação da Universidade Federal do Acre - PPGE/UFAC. Especialista em Administração Pública pela Faculdade São Francisco de Barreiras. Bacharel em Direito pela Universidade do Oeste Paulista-SP.

⁴ Mestrando pelo Programa de Pós-Graduação em Educação- Mestrado em Educação da Universidade Federal do Acre - PPGE/UFAC. Licenciado em Ciências Biológicas pela Universidade Federal do Acre.

⁵ Mestrando pelo Programa de Pós-Graduação em Educação- Mestrado em Educação da Universidade Federal do Acre - PPGE/UFAC. Licenciado em Educação Física pela Universidade Federal do Acre.

THE FINANCING OF BASIC EDUCATION IN A CONTEXT OF ECONOMIC CRISIS

Abstract: This article is the result of a bibliographical and documentary study that had as objective to analyze the transformations that occurred in the history of Brazilian legislation regarding the financing of basic education in Brazil; as well as the way in which, over time, the percentages of investments in education were used. We seek to give an account of a brief reflection on the politics of funds and their unfolding in the financing function of education. Therefore, we analyze the National Education Plan (2014-2024), specifically, target 20, which deals with the financing of education in order to discuss what factors interfere in raising the level of basic education in Brazil. All these discussions are necessary within a context of economic crisis that materializes the adoption of the austerity policy and undertakes compromised reforms with the withdrawal of fundamental rights and the dismantling of education expressed in this study in E.C. No. 95 of 2016.

Key Words: Basic Education; Financing; Educational quality; Economic crisis.

LA FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN BÁSICA EN UN CONTEXTO DE CRISIS ECONÓMICA

Resumen: El presente artículo es el resultado de un estudio bibliográfico y documental que tuvo como objetivo analizar las transformaciones que ocurrieron en la historia de la legislación brasileña referentes al financiamiento de la educación básica en Brasil; así como la forma con que a lo largo del tiempo, los porcentuales de inversiones en educación se utilizaron. Buscamos dar cuenta de una breve reflexión acerca de la política de fondos y sus desdoblamientos en la función financiadora de la educación. Por lo tanto, analizamos el Plan Nacional de Educación (2014-2024), en específico, la meta 20, que trata del financiamiento de la educación a fin de discutir sobre qué factores interfieren en la elevación del nivel en educación básica en Brasil. Todas estas discusiones se hacen necesarias dentro de un contexto de crisis económica que materializa la adopción de la política de austeridad y emprende reformas comprometidas con la retirada de derechos fundamentales y el desmonte de la educación expresada en este estudio en la E.C. n° 95 de 2016.

Palavras chave: Educação Básica; financiamento; Qualidade educativa; Crise econômica.

INTRODUÇÃO

O presente artigo é resultado de um levantamento bibliográfico e documental, cuja análise tem como base a crise econômica e seu impacto na educação. Traçando um panorama histórico sobre o financiamento da Educação Básica, o objetivo do estudo é compreender os percalços e movimentos gerais que se fizeram ou empreenderam para que fosse assegurado ou não o direito fundamental à educação. As discussões preliminares aqui construídas perpassam os marcos legais de financiamento, e chegam ao cenário atual onde nos deparamos com as medidas de austeridade⁶ impostas pela Emenda Constitucional n. 95/2016, fruto da PEC 241, frente às metas do Plano Nacional de Educação, decênio 2014-2024, uma vez que trouxe limites para o gasto primário da União, de modo a engessar a política de financiamento da educação básica no país por 20 longos anos.

É forçoso lembrar que a relevância da educação no desenvolvimento social e econômico de um país é, de longe, inquestionável, e um dos aspectos basilares de um sistema de educação é a política de financiamento. Ou seja, o investimento do poder público em políticas educacionais, que assegurem uma educação pública, universal e de qualidade. O financiamento assume importante papel dentro do debate e da problematização das políticas educacionais por proporcionar condições de acesso e de permanência de milhares de crianças, adolescentes e jovens na escola.

Ao analisar o percurso histórico em que a educação brasileira tem passado em relação ao seu financiamento é perceptível as mudanças ocorridas ao decorrer do tempo, incluindo determinação de percentuais em textos de diferentes artigos nas diferentes constituições bem como criações de fundos, responsabilização governamental e alterações de planos.

Estabelecendo uma linha temporal a respeito da educação brasileira destaca-se a chegada dos jesuítas e as escolas implantadas por eles, que compreende o período de

⁶ “A famigerada austeridade econômica tornou-se palatável pelo eufemismo do “ajuste fiscal”, e foi apontada como a única saída para o colapso segundo a cartilha liberal, sendo exportada para o mundo quando os países se viram diante do tsunami causado pela crise”(BLYTH, 2017).

1549 a 1759. Esse período foi marcado “pelo distanciamento do Estado no que tange ao financiamento da educação pública no país” (MENEZES, 2005, p.2). O custeio dos subsídios era angariado por meio de doações. Dessa forma, o financiamento da educação pública no contexto Brasil colônia não foi beneficiada “pela estruturação do sistema de receitas públicas, tendo permanecido, naquela época, prioritariamente, sob a tutela dos jesuítas e, secundariamente, em caráter suplementar, sob a responsabilidade da esfera particular” (MENEZES, 2005. p.2).

Com a ascensão do Marquês de Pombal ao cargo de primeiro-ministro e eventual expulsão dos jesuítas, a educação passa a fundamentar-se num terreno de novas propostas pedagógicas, e, sobretudo, em terrenos econômicos, político e ideológico (MENEZES, 2005). Instalou-se na colônia um novo financiamento por meio do subsídio literário, “imposto criado para financiar o ensino primário, que incidia sobre a carne cortada em açougue e sobre a aguardente” (MENEZES, 2005, p.10), não sendo, no entanto, capaz de surtir efeitos positivos sobre a educação da Colônia.

Monlevade (1997) e Pinto (2000) consideram o período que se dá a partir de 1934 até o final do século 20 como o mais fecundo para o financiamento da educação pública. Foi justamente neste período que “construiu-se a definição da vinculação de um percentual mínimo de recursos tributários para a educação” (GOUVEIA e SOUZA, 2015. p.47).

O texto no artigo 156 da constituição de 1934 dispõe, pela primeira vez, que “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.” No entanto, essa vinculação estabelecida na constituição de 1934 quase não se concretizou, visto que a constituição de 1937, com a implantação do Estado Novo, a ignorou.

Posterior a esses acontecimentos, a partir de 1945 a sociedade brasileira se reorganiza em defesa da democracia. Após intensos debates é reintroduzida a vinculação de recursos para a educação conforme o texto disposto no artigo 169 da constituição de 1946: “anualmente, a União aplicará nunca menos de 10%, e os Estados,

o Distrito Federal e os Municípios nunca menos de 20% da renda resultante dos impostos na manutenção do ensino.”

A Lei de Diretrizes e Bases, por sua vez, constituída em 1961 elevou o percentual da união, de 10% estabelecido pela constituição, para 12% de aplicação na manutenção e no desenvolvimento do ensino. No entanto, com o golpe militar de 1964 e posteriormente no congresso constituinte de 1966-67, a educação e seu financiamento tiveram difícil acesso. A constituição de 1967 suprime os percentuais a serem aplicados em educação pela União, Estados e Distrito Federal e mantém a obrigatoriedade da aplicação somente para os Municípios.

A partir de 1988, com a nova Constituição Brasileira, ocorre a retomada da vinculação com percentuais vinculados aos impostos e as transferências e contribuições sociais que se constituem como um reforço para o financiamento.

O presente trabalho se propõe justamente a sinalizar e discutir sobre os acontecimentos e marcos na história do financiamento da educação pública brasileira partindo da Constituição de 1988 até a análise do financiamento num contexto atual de austeridade política e econômica. Por fins metodológicos optamos por compartimentar os assuntos nas seguintes seções:

A primeira seção se propõe a apresentar o financiamento a partir do texto constitucional de 1988 destacando a educação pública e as proposições estabelecidas nele, a respeito das características da educação concernente ao acesso, permanência, gestão democrática, universalidade do ensino obrigatório e as atribuições legais estabelecidas à União, aos Estados e aos Municípios. Para o aprofundamento da questão segue-se a discussão a partir da LDB de 1996 incluindo as fontes dos recursos e a vinculação destes para a manutenção e desenvolvimento da educação pública brasileira.

Na seção subsequente discutimos a instituição da política de fundos e sua importante função no financiamento da educação. Buscamos contextualizar a regulamentação e a organização do FUNDEF destacando seu papel na universalização do ensino fundamental mediante a política redistributiva dos recursos financeiros. Em seguida, abordamos a transição do FUNDEF para o FUNDEB que passou a

compreender não apenas uma etapa de ensino, mas toda a Educação Básica, resultando na necessidade de expansão dos investimentos no fundo.

Já na terceira e última seção, a discussão está direcionada a questões do financiamento num contexto de austeridade política e econômica uma vez que este modelo político de ajuste, corte e congelamento da economia vem se propagando como prática nos últimos anos no Brasil. Esta seção também se ocupa a discutir o impacto da Emenda Constitucional n.95/16 sobre a educação brasileira especificamente sobre o Plano Nacional de Educação e também os efeitos de outras medidas como, por exemplo, a da edição da Lei das Diretrizes Orçamentárias.

1. OS MARCOS LEGAIS DO FINANCIAMENTO VIGENTE: CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE 1988 E A LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL – LDB 9.394/96.

1.1. CONSTITUIÇÃO DE 1988

A Constituição de 1988 é a mais extensa de todas em matéria de educação, sendo detalhada em dez artigos específicos (arts. 205 a 214) e estando presente em mais quatro outros dispositivos (arts. 22 XXIV, 23 V, 30 VI) além, dos artigos 60 e 61 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – (ADCT). A Carta Magna refere-se à educação em seus diferentes níveis e modalidades, abordando os mais diversos conteúdos.

Em sintonia com o momento de abertura política, o espírito do texto é o de uma “Constituição Cidadã”, que propõe a inserção de sujeitos historicamente excluídos do direito à educação, expressa no princípio da “igualdade de condições para o acesso e permanência na escola” (art. 206, I). Outras conquistas asseguradas são: a educação como direito público subjetivo (art. 208 § 1º), o princípio da gestão democrática do ensino público (art. 206, VI), o dever do Estado em prover creche e pré-escola às crianças de 0 a 6 anos de idade (art. 208 IV), a oferta de ensino noturno regular (art. 208, VI), o ensino fundamental obrigatório e gratuito, inclusive aos que a ele não tiveram acesso em idade própria (art. 208, I), o atendimento educacional especializado

aos portadores de deficiências (art. 208, III).

A Constituição de 1988 também é a responsável por manter a competência privativa da União para “legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional” (art. 22, XXIV) e compartilhada com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios para “proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência (art. 23, V)”. Aos municípios é atribuída a manutenção, “com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, os programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental” (art. 30, VI) e a orientação reforçada na determinação de sua atuação prioritária no ensino fundamental e pré-escolar (art. 211, § 2º).

A Constituição de 1988, descentralizadora de recursos federais para os estados, e, principalmente para os municípios, enfrentou os principais desafios do financiamento educacional (MARTINS, 2011). Adota-se o federalismo cooperativo e tripartite, reconhecendo a esfera municipal como ente federado. O texto da Carta Magna assegura a educação como direito social, civil e político e coloca que é dever do Estado oferecê-la, tornando a educação básica (de 4 a 17 anos) obrigatória e gratuita. Ademais, descreve a competência de cada ente em relação à educação:

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; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996).

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009)

§ 5º A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

Destaca, também, a particularidade do Distrito Federal por ter atribuições de Estado e Município. Há, ainda, a retomada da vinculação. Tal constituição destina dois tipos de recursos financeiros para a educação: o primeiro são os percentuais vinculados aos impostos e, o segundo, às transferências para a manutenção e desenvolvimento do ensino e suas contribuições sociais, para o reforço do financiamento. O artigo 212 vai tratar sobre os percentuais referentes a cada ente federativo:

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.

No caso da educação, a Constituição prevê que a União, Estados, Municípios e o Distrito Federal definam formas de colaboração, fundamentados nas bases e premissas já apresentadas, de modo a assegurar a universalidade do ensino obrigatório.

Além do que consta na Constituição vigente, está em vigor a Lei nº 12.858, de 9 de setembro de 2013, que dispõe sobre a destinação dos recursos oriundos dos royalties do petróleo e de 50% das receitas do Fundo Social do Pré-sal para educação e saúde. Determina-se a aplicação de 75% de cada para o financiamento da educação a fim de cumprir as metas e os objetivos contidos no Plano Nacional de Educação (MARTINS, 2011).

O estudo das constituições é muito relevante para que possamos compreender os desdobramentos do financiamento em educação no Brasil, tendo em vista que, a ausência ou presença da educação nas constituições brasileiras evidencia seu menor ou maior grau de importância na história política de nosso país. Como a Constituição de 1988 trata diretamente do financiamento da educação somente em dois artigos (Arts. 212 e 213), faz-se necessário a seguir analisar o texto referente a esse tema contido na LDB (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional) de 1996.

1.2 - O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA NA LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL (LDB) – LEI Nº 9394/96.

Na LDB, o financiamento da educação é tratado no Título VII, “Dos Recursos Financeiros”, compreendendo os Arts. 68 a 77. Tal título abrange, principalmente, as fontes e a vinculação dos recursos destinados à manutenção e desenvolvimento da educação no Brasil. O artigo 68 especifica as fontes de recurso para a educação:

Art. 68. Serão recursos públicos destinados à educação os originários de: I - receita de impostos próprios da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

II - receita de transferências constitucionais e outras transferências;

III - receita do salário-educação e de outras contribuições sociais;

IV - receita de incentivos fiscais; V - outros recursos previstos em lei.

Outro tema acerca do financiamento da educação brasileira compreendido pela LDB é a vinculação de recursos, entendida como a previsão de uma alíquota mínima da receita de impostos a ser aplicada em educação. Esse dispositivo aplica-se exclusivamente à receita de impostos, não incluindo taxas, contribuições de melhoria ou contribuições sociais. O artigo 69 da LDB disciplina, de maneira mais detalhada do que o Art. 212 da CF 88, a vinculação constitucional para a educação:

Art. 69. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, vinte e cinco por cento, ou o que consta nas respectivas Constituições ou Leis Orgânicas, da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências constitucionais, na manutenção e desenvolvimento do ensino público.

Os artigos 69, 70 e 71 regulamentam a vinculação de recursos para a educação na LDB. O artigo 69 e seus parágrafos pretendem resolver distorções relacionadas à

vinculação vigentes na legislação anterior. Dispõem, por exemplo, como evitar que a esfera que transfere recursos considere-os no cálculo de sua vinculação, os procedimentos utilizados no caso de se arrecadar mais do que o previsto, a manutenção do valor real com o estabelecimento de prazos e a incidência de correção monetária após o vencimento do prazo estabelecido.

Os demais artigos, 70 e 71, definem as despesas admitidas ou não para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), portanto, como e onde podem ser aplicados os recursos oriundos da vinculação. O artigo 70 determina o que é despesa em educação e o artigo seguinte estabelece as exceções, ou seja, o que não é considerado despesa.

A relação entre a qualidade e equidade do financiamento da educação e a cooperação federativa é descrita nos artigos 74 e 75. O primeiro anuncia que o padrão mínimo de oportunidades educacionais é baseado no custo mínimo por aluno, sendo capaz de assegurar o ensino de qualidade. O segundo prevê que a ação supletiva e redistributiva da União e dos estados têm como objetivo corrigir, progressivamente, as disparidades de acesso e, que assim, se garanta o padrão mínimo de qualidade.

A LDB trouxe dispositivos importantes para a delimitação da aplicação de recursos dos fundos, uma vez que estes constituem recursos sub vinculados, isto é, constituem um subconjunto daqueles tradicionalmente vinculados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) pelo art. 212 da Constituição Federal (MARTINS, 2011).

Contemplada a análise da Constituição Federal da República de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB percebemos que existe um regime de colaboração entre os entes federados e esse regime, expressa o federalismo cooperativo que o Brasil adotou para tratar do setor educacional. E é justamente esse federalismo cooperativo que deve estar na base da construção dos mecanismos de financiamento e das políticas, como o FUNDEB por exemplo, que é o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação. Segundo Oliveira (2001), a vinculação de recursos para a educação

demonstra a importância da educação no contexto das políticas públicas, caso não houvesse a vinculação a cada nova proposta orçamentária seria decidido quanto se aplicaria em educação.

2. A POLÍTICA REDISTRIBUTIVA DOS RECURSOS FINANCEIROS PARA A EDUCAÇÃO: EM PAUTA O FUNDEF E O FUNDEB.

No contexto dos marcos legais vigentes que asseguram o financiamento da Educação e a complexa realidade sócio-educacional do Brasil na década de 1990, é que se institui a política de fundos responsável pela captação e redistribuição dos recursos destinados à educação. O cenário político e econômico em que se introduz essa modalidade se dá pela eleição do então presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), e sua macropolítica de reforma do aparelho estatal (MARTINS, 2009).

De acordo com este mesmo autor com o advento da descentralização, que transferiu aos estados a responsabilidade de gerir e financiar seus respectivos sistemas de Educação, e a municipalização, ou seja, os municípios tornavam-se entes federados, é que se desenhou a política de fundo (MARTINS, 2009). Normatizado pela Lei 4320/64 o fundo especial é o produto de receitas de caráter específico que se vinculam de modo a atender determinados objetivos ou serviços, onde preliminarmente adotam-se normas prescritivas.

Instituída a Lei de Diretrizes e Bases da Educação n. 9.394/96, com celeridade é aprovada a Lei nº 9424 de 24 de Dezembro de 1996, que regulamentou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e a Valorização do Magistério (FUNDEF) criado pela Emenda Constitucional nº 14 de 1996. O fundo se constituiu um mecanismo de natureza contábil com a incumbência de redistribuição de recursos financeiros vinculados ao ensino fundamental, de modo a universalizar essa etapa de escolarização, e conseguinte remunerar com dignidade os profissionais do magistério público (OLIVEIRA, MORAES e DOURADO, 2005).

Referente a sua organização, a política de fundos estabelece um regime de

colaboração financeira entre os entes federados; e a arrecadação de recursos se dá de maneira participativa. O montante destinado ao FUNDEF era formado por:

15% do Fundo de Participação dos Municípios – FPM;
15% do Fundo de Participação dos Estados – FPE;
15% do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS;
15% do Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às Exportações – IPIexp;
15% do ressarcimento da União pela Desoneração de Exportações (LC nº 87/96), e
Complementação da União.

A competência transferida aos entes federados de prover os recursos ao fundo se apresentava como uma responsabilidade impossível para muitos destes “[...] em decorrência dos desníveis socioeconômicos dos estados e municípios, que acarretam baixo gasto por aluno/ano principalmente nas regiões Nordeste e Norte [...]”. Por este motivo foi dada a União a função de complementaridade junto aos entes que não tinham receita suficiente para atender a demanda do fundo (CASTRO, 2011).

O critério que definia os valores que cada ente federado iria receber do fundo estava vinculado ao número de alunos atendidos pelas redes de ensino, de acordo com os dados obtidos pelo censo escolar do ano anterior. Desta forma o fundo se caracteriza pela equalização dos recursos na lógica de aluno/ano. A cada ano o ministério da Educação definia o valor do gasto- aluno para o exercício anual em escolas urbanas e rurais, levando em consideração a Educação especial nos respectivos estabelecimentos de ensino (GOUVEIA e SOUZA, 2015, p. 52).

O FUNDEF vigorou durante 10 anos a contar da promulgação da lei que o regulamentou (1996-2006). Na avaliação de Gouveia e Souza (2015) a focalização no ensino fundamental representou atraso significativo na expansão e garantia de acesso na educação infantil, e desencadeou um processo de invisibilidade da educação de jovens e adultos. Afirmam também que apenas o ensino médio não fora prejudicado em razão do

crescimento das matrículas nesta etapa referente ao período de vigência do fundo.

Na transição do primeiro para o segundo mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva a política de fundos veio consolidar-se com a criação do FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais do Magistério) em substituição do FUNDEF, através da emenda constitucional nº 53 de 19 de Dezembro de 2006.

Fruto de ampla discussão protagonizada pelo executivo, legislativo e os principais movimentos sociais (UNDIME⁷, CONSED⁸ e CNTE⁹), o FUNDEB regulamentado pela lei nº 11.494 de Junho de 2007 passou a compreender toda a Educação Básica. Assim como constava no FUNDEF, o regime de colaboração entre os entes federados fora um discurso fortalecido no novo fundo; bem como a fixação de valores custo-aluno-qualidade (CAQ) de modo a promover a melhoria da educação nacional (MARTINS, 2009).

Em relação às principais mudanças que diferem o FUNDEF e o FUNDEB, Oliveira, Moraes e Dourado (2005) apontam que estas referem-se “[...] ao tempo de vigência do fundo, à sua abrangência, ao montante de recursos e à sua progressiva expansão, às fontes de recursos que comporão o novo fundo e o número de alunos que devem ser atendidos por ele”. No tocante aos recursos que integram o FUNDEB os autores destacam que:

A cesta de impostos dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios que vão financiar o Fundeb é composta por 20% de vários tributos: Fundo de Participação dos Estados (FPE), Fundo de Participação dos Municípios (FPM), Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), Imposto sobre Produtos Industrializados (proporcional às exportações (IPIexp), Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD), Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), Imposto sobre Renda e Proventos incidentes sobre rendimentos pagos pelos municípios, Imposto sobre Renda e Proventos incidentes sobre rendimentos pagos pelos estados, cota-parte de 50% do Imposto Territorial Rural (ITR) devida aos municípios (2005, p.13).

⁷ União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação.

⁸ Conselho Nacional de Secretários de Educação.

⁹ Confederação Nacional de Trabalhadores em Educação.

Outro importante aspecto trazido pelo FUNDEB refere-se a garantia na lei que o normatiza, de uma redistribuição que leve em consideração as diferenças entre as etapas, modalidades e tipos de instituições de ensino na rede básica de educação (GOUVEIA e SOUZA, 2015, p. 57). Por outro lado, Bremaeker (2011) adverte que o mecanismo de coeficientes definido pelo MEC para distribuição dos recursos frente à complexa realidade do Brasil fora feito de forma arbitrária, e mais ainda “o estabelecimento de coeficientes únicos para todo o país fez parecer que o custo das modalidades de ensino seria os mesmo nos diferentes rincões da Amazônia e na cidade de São Paulo, no Nordeste ou no Sul do país” (2011, p.60).

O reconhecimento da importância dos fundos destinados a financiar a educação básica é feito pelos principais autores que discutem a temática como (MARTINS, 2009; BREMAEKER, 2011, CASTRO, 2011) entre outros. Mas estes mesmos autores são enfáticos em apontar a ausência da maior participação da União, uma vez que centenas de municípios, os mais vulneráveis dentro do regime de colaboração, enfrentam sérias dificuldades em promover o acesso, a melhoria e a expansão da educação. Isto ocorre devido a reduzida receita orçamentária que dispõem esses entes, sendo eles os responsáveis por tamanha tarefa. Fato este explicado pelas enormes desigualdades regionais presentes em um país continental como o Brasil.

O FUNDEB tem vigência de 14 anos contados a partir de 2006. As ações de supervisão do fundo é feita pelo Conselho de acompanhamento e Controle Social, formado pelo poder local. Esta é uma exigência para que o ente federado receba os recursos que integram o fundo.

A política de fundos iniciada no governo FHC e fortalecida durante os governos Lula e Dilma, tendo as críticas democraticamente tecidas em relação aos investimentos feitos no setor educacional; foi garantida no atual Plano Nacional de Educação, com progressivo aumento de recursos até o final de sua vigência em 2024. Mas o país protagonizou o impeachment da Presidente Dilma Rousseff em Agosto de 2016, e o compromisso com as políticas públicas de inclusão social é quebrado em nome do senhor mercado financeiro (AMARAL, 2016).

3. FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA EM UM CONTEXTO DE AUSTERIDADE POLÍTICA E ECONÔMICA: A EMENDA CONSTITUCIONAL QUE INVIABILIZA O PNE (2014-2024).

O que se tem visto nos últimos anos no Brasil é a propagação do discurso pela prática da austeridade econômica, traduzida em uma política de ajuste - cortes e congelamento - da economia, abalada na redução dos gastos públicos, como meio alternativo de se retomar o crescimento econômico e de se recuperar a confiabilidade do país diante das outras nações, fomentando, dessa forma, as relações interna e externa.

A austeridade ocasionária, em tese, a criação, manutenção ou a renovação dos negócios externos, a exemplo dos empréstimos e do investimento de capital estrangeiro, porque, aos olhos do mundo, eles estariam negociando com um país estável. Isto porque se busca vender uma imagem aos empresários e investidores de que o Brasil é um país confiável e seguro para que eles possam estabelecer relações comerciais e negociais a curto e longo prazo (CEBES, 2018).

Mas o que a austeridade impõe na prática? Determina a redução de gastos e realocação de recursos em setores estratégicos, visando uma redução de despesas, de modo a buscar o equilíbrio econômico. Com a economia gerada o Brasil pode saldar parte da sua dívida pública.

Na teoria parece uma ótima solução, se não fosse o modo como tal medida será implementada em nosso país. Em contextos de crise econômica e aumento da dívida pública, a austeridade é comercializada como remédio necessário e fundamenta a defesa de reformas estruturais para reformular a atuação dos Estados Nacionais (DHESCA BRASIL, 2017). No Brasil, o discurso pró-austeridade, muito forte na década de 1990, voltou com muita força e as políticas de rigor assumiram protagonismo, em 2016, com a aprovação da Emenda Constitucional nº 95, passando a nortear as diretrizes do setor público de forma estrutural, o que ao nosso sentir, estaria em rota de colisão com os preceitos da Carta Magna.

O congelamento fiscal previsto na E.C. n. 95/2016, impacta diretamente na

despesa pública primária da União, que são todas aquelas despesas direcionadas ao pagamento de pessoal e encargos sociais (saúde, educação, moradia) e outras despesas correntes, como água, luz, material de consumo, etc., excluindo-se as relacionadas ao pagamento de juros, encargos e amortização das dívidas interna e externa - JEAD bem como despesas de investimento.

O que significa dizer, que os gastos com esse tipo de política pública ficará submetido a um teto (limite), que terá como ponto de partida, ou melhor dizendo, base de cálculo, as despesas realizadas (pagas e empenhadas, além dos restos a pagar) em 2016, sofrendo, apenas, o reajuste da inflação, anualmente.

O Novo Regime Fiscal (NRF), válido para a União, significa, na prática, ‘congelar’, nos valores de 2016, as despesas primárias do Poder Executivo, do Poder Judiciário, do Poder Legislativo, do Tribunal de Contas da União (TCU), do Ministério Público Federal (MPF) e da Defensoria Pública da União (DPU) pelo longo prazo de 20 anos, uma vez que os valores somente poderão sofrer reajustes até os percentuais referentes à inflação do ano anterior, medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (AMARAL, 2016, p. 654).

Assim, partindo-se do ano de 2016, a despesa de cada ano anterior servirá de base para o limite do ano seguinte, nos termos da emenda vigente. E mais, a proposta aprovada no Congresso Nacional e que tem força constitucional, somente poderá ser revista após os primeiros 10 anos de sua vigência, por iniciativa exclusiva do Presidente da República, que o fará mediante Lei Complementar (E.C. n. 95/2016).

Terrível constatação pode ser observada aqui: a iniciativa cabe ao Presidente da República, e não aos deputados e senadores que formam o Congresso. Logo, conclui-se que para haver qualquer alteração na referida Emenda Constitucional, são necessários o interesse e a iniciativa do chefe do Poder Executivo.

Feitas tais considerações, há de se discutir, agora, o impacto da EC n.95/16 frente à educação brasileira, de modo específico, o Plano Nacional de Educação¹⁰. O

¹⁰ O plano nacional de educação PNE, determina diretrizes e metas e estratégias para a política

atual PNE 2014-2024, vigente desde 2014, quando da publicação da Lei n. 13.005, vigorará até o ano de 2024 e, possui, como principais metas a erradicação do analfabetismo, a melhoria da qualidade do ensino, o aumento gradativo do acesso e as matrículas da educação básica, entre outros elementos que visam atender às necessidades dos alunos e dos profissionais dessa área.

Desta feita, para que o plano possa galgar resultados positivos é necessário o investimento em políticas públicas educacionais, de acordo com o que estabelece a meta 20, que, dentre todas as metas é a que viabilizará a consecução de tais medidas, vez que seu texto trata expressamente da ampliação do investimento público em educação, vejamos: “Ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir no mínimo, o patamar de 7% do Produto Interno Bruto PIB do país no 5º na de vigência desta lei, e no mínimo, o equivalente a 10% do PIB ao final do decênio”. Ou seja, entende-se que o alcance das metas contidas no atual PNE “depende de políticas de financiamento adequadas e implantadas” (FERNANDES e SANTOS, 2017).

Entretanto, diante do contexto político que vivemos possivelmente as metas não sejam alcançadas, tendo em vista que o congelamento de despesas imposto pelo Governo Federal prejudica toda uma proposta educacional, uma vez que a execução do plano se apresenta em vários eixos, o que reclama uma política de expansão. Assim, resolver os problemas como o acesso à educação infantil, o avanço na educação integral, a universalização do ensino e o aumento da oferta de vagas do Ensino Superior são todos elementos que implicam em uma ampliação dos serviços, que, com a emenda, fica impedida.

Outro problema que podemos encontrar é no tocante à valorização do magistério. Com o corte, não há como aumentar a folha de pagamento, que hoje representa o maior componente do custo de uma escola. Ora, não bater essa meta

educacional dos próximos 10 anos. O primeiro grupo de metas são estruturantes para a garantia do direito a educação básica com qualidade, e que assim promovem a garantia do acesso, à universalização do ensino obrigatório, e a ampliação das oportunidades educacionais. O segundo grupo de metas diz respeito especificamente à redução das desigualdades e à valorização da diversidade, caminhos imprescindíveis para a equidade. O terceiro grupo de metas trata da valorização dos profissionais em educação, considerada estratégica para que as metas anteriores sejam atingidas. O quarto grupo de metas, refere-se ao ensino superior.

implica no comprometimento da qualidade do ensino e do atendimento das demandas escolares.

Podemos apontar, ainda, que o valor base a ser utilizado nos próximos 20 anos é o gasto de 2016, o que se apresentará insustentável frente ao crescimento populacional que teremos nesse tempo. Podemos arriscar vários palpites, como a redução de crianças na escola, profissionais desmotivados, aumento do índice de analfabetismo, concentração de renda, etc. Com isso, ousamos afirmar que estamos prestes a vivenciar a “morte” do Plano Nacional, por completa impossibilidade de execução (PAIVA *et al*, 2016).

Por fim, não podemos deixar de registrar o descaso do atual Governo com a Educação, não só pela aprovação da PEC 241/55, mas pela edição da L.D.O (Lei das Diretrizes Orçamentárias) para o ano de 2019, ao não contemplar recursos para a política educacional.

Para selar o sepultamento do Plano, o atual presidente Michel Temer sancionou com vetos a Lei n. 13.707, de 14 de agosto de 2018, que trata das diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2019, retirando o § 13¹¹, do art. 6º, sob o argumento que “a proposição contrariava a metodologia empregada e utilizada internacionalmente para classificação de despesas públicas como despesas primárias e, que a manutenção do dispositivo teria como consequência a deturpação no cálculo, e na apuração de importantes indicadores fiscais, vez que interfere no conceito de despesa primária para fins de programação orçamentária” (PLANALTO, 2018).

E, também, que, “[...] o conceito e a abrangência das despesas primárias no orçamento impactariam ainda na gestão relativa ao Novo Regime Fiscal, institucionalizado pela Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016 - EC 95, provocando, também artificialmente, aumento no teto de gastos estabelecidos”

¹¹ § 13. Não serão consideradas, para fins do disposto no inciso II do § 4º, as despesas financiadas por meio de receitas próprias, de convênios ou de doações, quando forem relacionadas à execução de projetos ou atividades, contratos ou convênios direcionados ao apoio e desenvolvimento de pesquisa científica e tecnológica; à manutenção e ao desenvolvimento do ensino; a programas de pós-graduação e extensão; à realização de exames educacionais; bem como à avaliação, ao monitoramento e à realização de estudos e pesquisas para o desenvolvimento de políticas educacionais. (BRASIL, 2018).

(PLANALTO, 2018). Mais adiante, outro veto, agora ao art. 24¹² e seu parágrafo único, alegando que tal dispositivo restringe “[...] a discricionariedade alocativa do Poder Executivo na implementação das políticas públicas, provocam aumento do montante de despesas primárias [...] dificultando não apenas o cumprimento da meta fiscal, como também do teto de gastos, estabelecido pela E.C. n. 95” (PLANALTO, 2018).

Resta-nos evidente de tais vetos que a educação não é prioridade no Governo Michel Temer (MDB). Primeiro, pela edição da Emenda Constitucional n. 95/2016, congelando recursos e, em seguida, pela não contemplação do PNE no seu plano orçamentário para o exercício financeiro de 2019.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Entender o financiamento da Educação Básica a partir da sua perspectiva histórica nos permitiu constatar as conquistas e as negligências pelas quais passou o ensino público brasileiro. Inferimos que um dos maiores problemas da educação brasileira hoje, diz respeito aos investimentos financeiros necessários para que as atividades-fim ocorram satisfatoriamente, e a educação tenha sua qualidade melhorada. Para tanto, é preciso que a educação seja mais que um direito social garantido na Constituição, mas uma política de Estado onde os governantes assumam de fato o compromisso com a educação das populações do nosso país.

Acreditamos que o principal fator que justifica a permanência das desigualdades educacionais é a má distribuição dos recursos disponibilizados para educação. As realidades brasileiras são diversas, de um lado os estados e municípios que arrecadam receitas orçamentárias altas, em razão de suas localizações geográficas que são estratégicas para atividades relacionadas ao setor industrial, agrícola, comercial

¹² Art. 24. A alocação de recursos na área de Educação, no Projeto e na Lei Orçamentária de 2019, terá por objetivo o cumprimento das metas previstas no Plano Nacional de Educação, aprovado pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Parágrafo único. A alocação de recursos de que trata o *caput* deverá buscar a implantação do Custo Aluno Qualidade inicial - CAQi, nos termos da estratégia 20.6 do Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2018).

e de serviços de um modo geral. E, do outro, os de difícil acesso, às margens dos rios amazônicos e que carecem de uma maior atenção pelo poder público.

Investimentos em educação proporcionam retornos crescentes para os indivíduos e para o setor produtivo. Ou seja, a educação aparece como fator de redução das desigualdades sociais. Portanto, o governo, ao financiar a educação por meio dos fundos, possibilita a construção de uma conjuntura mais propícia ao crescimento econômico e a diminuição das desigualdades socioeconômicas. Os dados apresentados no artigo revelam que na teoria a educação básica teve ganhos significativos com os marcos legais de financiamento e a política de fundos instituída, mas nos tempos presente a educação é atacada pelas austeras medidas adotadas pelo governo.

Visando dar continuidade à melhoria das políticas de financiamento da educação básica no Brasil, é necessário tomar algumas medidas como, por exemplo, o controle das verbas e a fiscalização dos gastos, tanto no que se refere à eficiência, quanto à questão do desvio de verbas, é sem dúvida essencial. Além da garantia de acesso à educação, se faz necessário focar na qualidade do ensino, que deve ser equalizado para todos os cidadãos brasileiros.

Considerando que o aumento de recursos é fator necessário, mas não suficiente para a melhoria da educação, é essencial considerar que aquilo que realmente pode influenciar no desenvolvimento humano dos alunos são as políticas, programas e ações governamentais exequíveis com os recursos proveniente do FUNDEB e das contribuições sociais. Portanto, uma vez definidas as prioridades da educação nacional, é compreensível alcançar resultados cada vez mais positivos, consolidando esse importante direito social.

Diante de todo o exposto, podemos verificar as perdas que serão trazidas ao campo da educação com a EC 95/2016. A expansão das etapas de ensino que outrora foram negligenciadas fica inviabilizada. Todo o planejamento educacional esboçado para o decênio 2014-2024 se vê ameaçado, uma vez que sua mais importante meta dificilmente será atingida, porque sem financiamento adequado a educação pública de qualidade é apenas uma nostalgia do tempo escolanovista.

REFERÊNCIAS:

BLYTH, Mark. **Austeridade: a história de uma ideia perigosa**. Editora Autonomia Literária LTDA-ME, 2017.

BRASIL, **Lei nº 4.320, de 17 de Março de 1964**. Institui 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, 17 mar. 1964..

BRASIL, **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Diário Oficial da União - Seção 1 - Edição Extra - 26/6/2014, Página 1 - Brasília, DF, 2014.

BRASIL, **Lei nº 13.707, de 14 de agosto de 2018**. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2019 e dá outras providências. Diário Oficial da União - 15/08/2018. Brasília, DF, 2018.

BRASIL, **OBSERVATÓRIO DO PNE (OPNE)**, disponível em:
<<http://www.observatoriodopne.org.br/metas-pne/20-financiamento>>. Acesso em: 30 de out. 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** (promulgada em 16 de julho de 1934). Disponível em <http://www.planalto.gov.br>

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em:

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 14, de 12 de setembro de 1996**. Modifica os art. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 13 set. 1996.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 53, de 19 de dezembro de 2006**. Dá nova redação aos art. 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 dez. 2006.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 95, de 15 de dezembro de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Diário Oficial da União - Seção 1, Página 2 (Publicação Original), Brasília, 16 de dez. 2016.

BRASIL. **Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Dispõe sobre as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 dez. 1996.

Revista Communitas V2, N4 (Jul/Dez – 2018): Reflexões sobre escravidão moderna, migrações e ditaduras na literatura contemporânea

REMAEKER, François Eugene Jean de.. A política de fundos para a educação e o impacto nas finanças dos estados e dos municípios. **Governo Federal**, p. 51, 2011.
CASTRO, Jorge Abrahão de. Financiamento da educação pública no Brasil: evolução dos gastos. **Repositório Ipea**. 2011.

CEBES (2018) **POLÍTICAS SOCIAIS E AUSTERIDADE FISCAL**: Como as políticas sociais são afetadas pelo austericídio da agenda neoliberal no Brasil e no mundo. Disponível em: <<https://goo.gl/FrHR2H>>. Acesso em: 10 de nov. 2018.

DOURADO, Luiz Fernandes; OLIVEIRA, João Ferreira de; MORAES, Karine Nunes. O financiamento da educação básica: limites e possibilidades. **Políticas e Gestão da Educação**, UFG, 2005.

FERNANDES, Maria Dilnéia Espínola; SANTOS, Maria de Fátima Martins dos. A meta 20 do PNE 2014-2024: compromissos e desafios para o contexto do financiamento educacional. **Fineduca: Revista de Financiamento da Educação**. Porto Alegre, v. 7, n. 3, 2017.

GOUVEIA, Andréa Barbosa; SOUZA, Ângelo Ricardo de. A política de fundos em perspectiva histórica: mudanças de concepção da política na transição Fundef e Fundeb. **Em Aberto**, v. 28, n. 93, 2015.

MARTINS, Paulo de Sena. O financiamento da educação básica como política pública. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBP AE)**, Porto Alegre, V. 13, n.1, jan/jun. 1997.

_____. **O financiamento da educação básica por meio de fundos contábeis: estratégia política para a equidade, a autonomia e o regime de colaboração entre os entes federados**. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação - Universidade de Brasília (UNB). 2009.

MENEZES, Janaina.S.S. **O financiamento da educação no Brasil**: O fundef a partir do relato de seus idealizadores. 2005. Tese. Programa de Pós Graduação da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS).

MONLEVADE, João. **Educação pública no Brasil**: contos & descontos. Ceilândia-DF.: Idéa editora, 2ª ed, 2001.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. **O Financiamento da Educação. In: Gestão, financiamento e direito à educação: análise da LDB e da Constituição Federal**/ César Augusto Minto [et al.]; Romualdo Portela de Oliveira, Theresa Adrião, (orgs.). – São Paulo: Xamã, 2001.

PAIVA, A. B., MESQUITA, A. C. S., JACCOUD, L., e PASSOS, L. **O Novo Regime Fiscal e suas implicações para a política de assistência social no Brasil**. Nota Técnica no 27 do IPEA. Disponível em:
<http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=2858>

Revista Communitas V2, N4 (Jul/Dez – 2018): Reflexões sobre escravidão moderna, migrações e ditaduras na literatura contemporânea

8:nota-tecnica-2016-setembro-numero-27-disoc-o-novo-regime-fiscal-e-suas-implicacoes-para-a-politica-de-assistencia-social-no-brasil&catid=192:disoc&directory=1> . Acesso em: 18 de nov. 2018.

PLANALTO. **Mensagem 449**, de 14 de agosto de 2018. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Msg/VEP/VEP-449.htm>. Acesso em: 15 de nov. 2018.

PLATAFORMA BRASILEIRA DE DIREITOS HUMANOS ECONÔMICOS E SOCIAIS, CULTURAIS E AMBIENTAIS. **Relatório sobre o impacto da Política Econômica de Austeridade nos Direitos Humanos**. DHESCA BRASIL, 2017. Disponível em: <[https:// goo.gl/uGRsRo](https://goo.gl/uGRsRo)>. Acesso em: 12 de nov. 2018.

VIEIRA, Sofia Lerche. A educação nas constituições brasileiras: texto e contexto. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos (RBEP)**, Brasília, V. 88, n. 219, p. 291-309, mai/ago. 2007.