

# Financiamento da Educação Básica

*Guia de Cobertura*



associação de jornalistas de educação

Fundação **Santillana**



Organizadora: JEDUCA

# Financiamento da Educação Básica

*Guia de Cobertura*

1ª edição

São Paulo  
2019



**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**  
**(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)**

Financiamento da educação básica : guia de  
cobertura / organizadora JEDUCA. -- 1. ed. --  
São Paulo : Moderna, 2019.

Bibliografia

ISBN 978-85-16-12182-2

1. Educação - Brasil - Custos 2. Educação -  
Brasil - Financiamento 3. Educação - Finalidades e  
objetivos - Brasil 4. Educação - Leis e legislação -  
Brasil 5. Educação básica - Brasil 6. Educação e  
Estado - Brasil I. JEDUCA - Associação de Jornalistas  
de Educação.

19-28644

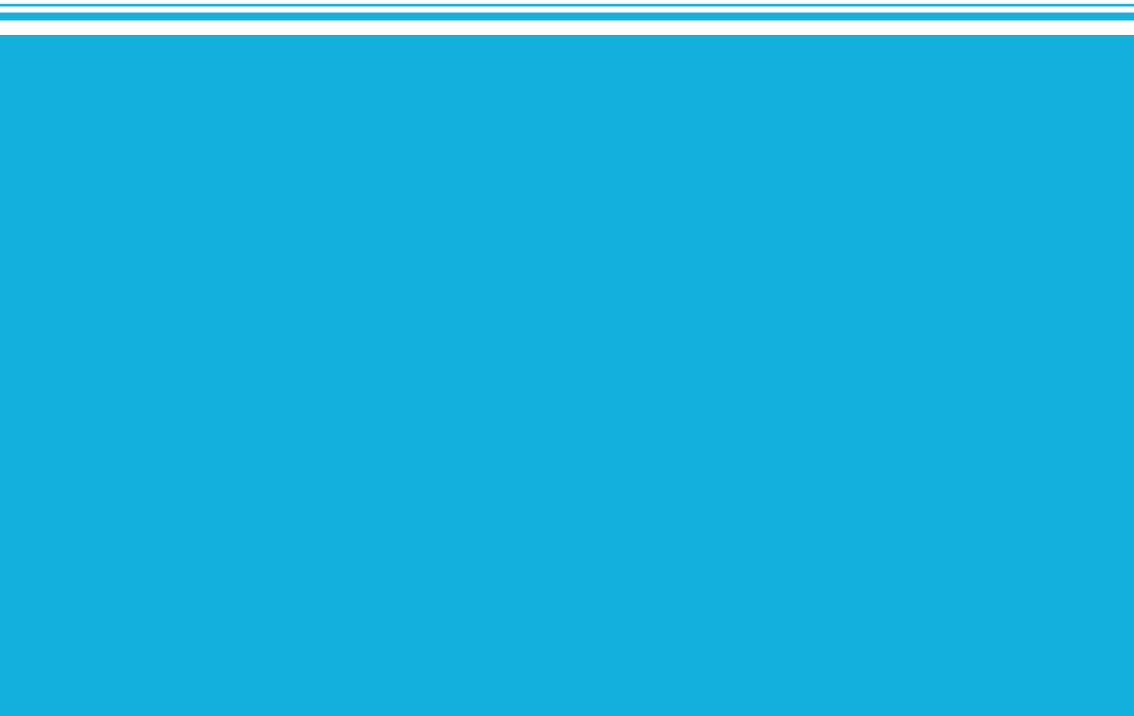
CDD-370.981

**Índices para catálogo sistemático:**

1. Brasil : Educação 370.981
2. Educação : Brasil 370.981

Maria Alice Ferreira - Bibliotecária - CRB-8/7964

Apresentação .....	05
<b>Capítulo 1</b> Os desafios .....	09
<b>Capítulo 2</b> Na Constituição .....	15
<b>Capítulo 3</b> Fundeb .....	25
<b>Capítulo 4</b> Plano Nacional de Educação e o custo da qualidade .....	41
<b>Capítulo 5</b> Os professores .....	57
<b>Capítulo 6</b> Quanto gasta o Brasil? .....	67
<b>Capítulo 7</b> Mais dinheiro importa? .....	79
<b>Capítulo 8</b> Decifrando finanças .....	93
Glossário .....	99
Referências bibliográficas .....	105
Agradecimentos especiais .....	113



---

# Apresentação

## Apresentação

O objetivo deste guia, elaborado pela Associação de Jornalistas de Educação (Jeduca), é dar subsídios técnicos e conceituais para reportagens sobre o financiamento da Educação Básica no Brasil. Esse conjunto de informações também é relevante para outros debates educacionais, pois permite entender a demanda de recursos e a viabilidade financeira das diferentes propostas para o setor.

Além de um histórico sobre como a educação é financiada no Brasil, este guia descreve leis, políticas públicas, divisão de receitas e arranjos de governo que explicam as cifras por trás da rotina de milhões de alunos pelo país. Entre os principais temas, estão o Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), o Plano Nacional de Educação (PNE), as estratégias de remuneração docente e os impactos do atual cenário de restrição fiscal na sala de aula.

O trabalho ainda apresenta ao leitor, de modo geral, como a Ciência tem discutido a relação entre recursos financeiros e qualidade da educação. O Brasil precisa aumentar o investimento no setor ou ter gasto mais eficiente? Ou seriam essas duas mudanças ao mesmo tempo? Mais dinheiro garante melhor aprendizagem? São muitas perguntas para um número ainda maior de possíveis respostas.

Este guia, em parceria com a Editora Moderna e a Fundação Santillana, não tem a proposta de esgotar nenhum desses assuntos, mas apresentar os principais aspectos desse universo complexo e dar aos jornalistas as dicas e sugestões que contribuam para o tema em questão.

Boa leitura!







---

Os desafios

## Os desafios

Na Educação Básica, o Brasil tem a urgência de avançar a qualidade, só que ainda não conseguiu nem sequer concluir a tarefa de colocar todas as crianças e adolescentes em sala de aula. Da compra do livro didático ao salário do professor, esses desafios demandam dinheiro – e muito. Saber, em detalhes, de onde vêm e como se distribuem esses recursos é essencial para qualificar o debate público.

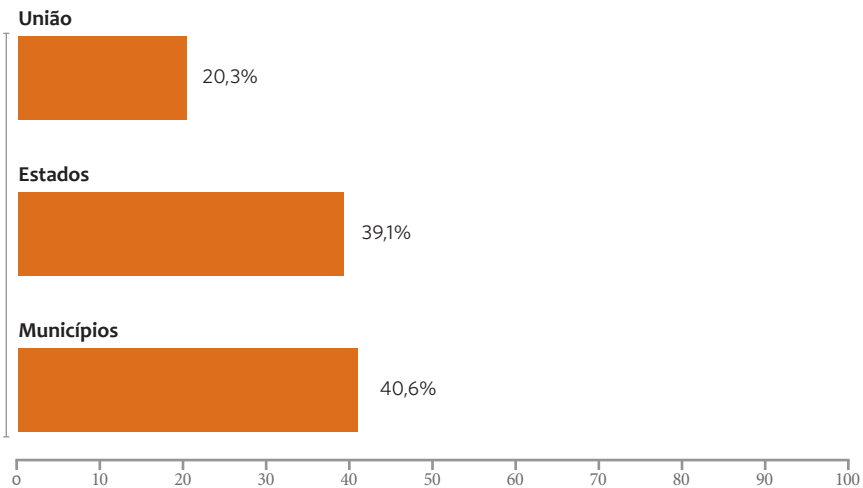
Em um sistema de financiamento complexo, União, estados e municípios dividem a responsabilidade de educar mais de 48 milhões de alunos, da creche ao ensino Médio. Aos governos estaduais e prefeituras, cabe a oferta de cerca de 80% das matrículas e das despesas. No entanto, embora seja quem mais arrecada impostos, o governo federal coloca só dois de cada dez reais do gasto público na Educação Básica.

As regras de divisão da verba estão espalhadas entre Constituição, leis e normas técnicas, mas gestores locais reivindicam mais, sobretudo em tempos de cofres minguados. Os números refletem a desigualdade dentro do país: um aluno da rede pública paulista tem, em média, quase o dobro (91%) de recursos disponíveis que um colega do Maranhão. Por isso, para encurtar a distância entre a regra e o que funciona na prática, o modelo de financiamento educacional está sob constante revisão.

A quantidade de cifras e siglas assusta à primeira vista. Mas, ao desvendar esse quebra-cabeça, é possível compreender as prioridades de cada governo, onde há desvio ou desperdício, quem precisa de mais recursos e as raízes das disparidades. E não só o lado vazio do copo: práticas bem-sucedidas, de quem consegue mais resultados, também valem a atenção.

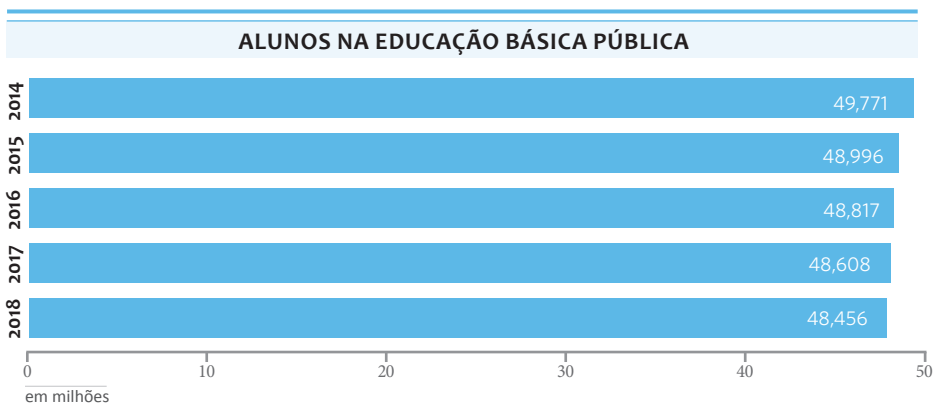
A importância de investir na educação é consenso na sociedade, mas não há receita única sobre como encaixar o desafio da aprendizagem no orçamento. Entre as principais discussões, estão a controvérsia entre crescer ou não a despesa pública no setor, redefinir as etapas da educação prioritárias, distribuir recursos com mais equidade e aumentar a eficiência de cada investimento. Nos próximos capítulos, vamos entender melhor como funciona essa engrenagem.

**PERCENTUAL DE INVESTIMENTO POR ESFERA DE GOVERNO – EDUCAÇÃO BÁSICA\***

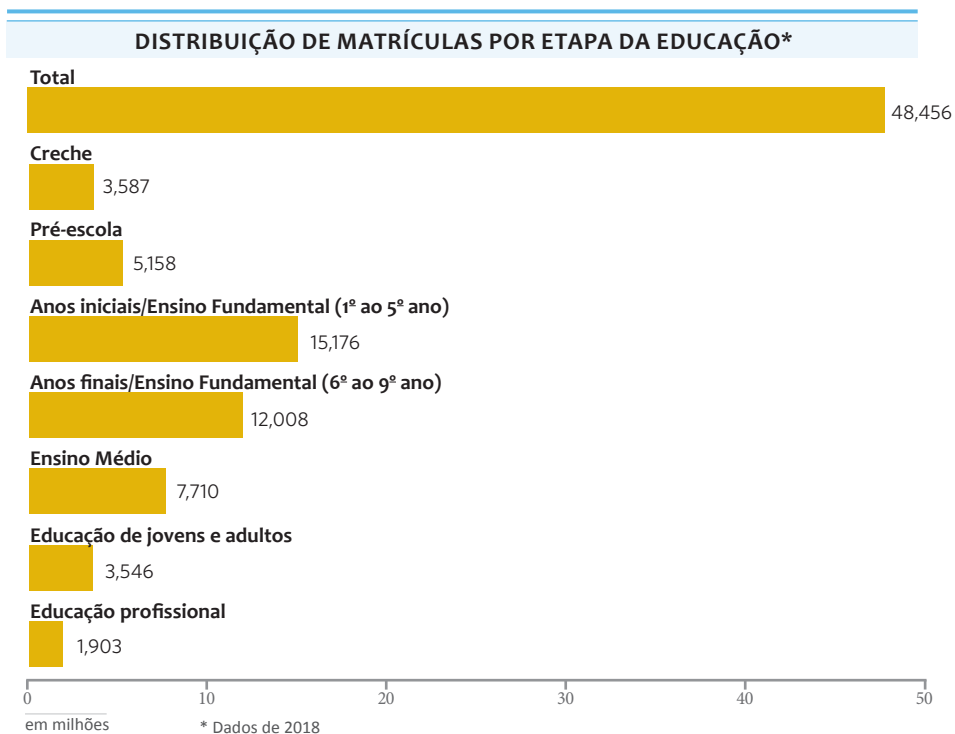


Fonte: Anuário da Educação Básica 2018.

\* Dados de 2012.

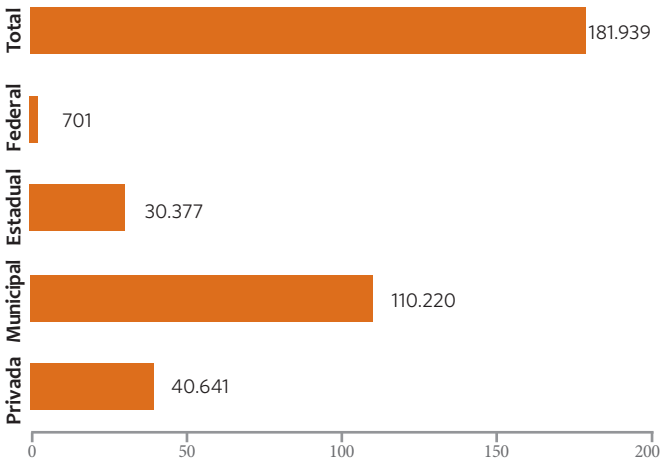


Fonte: Inep/MEC.



Fonte: Inep/MEC.

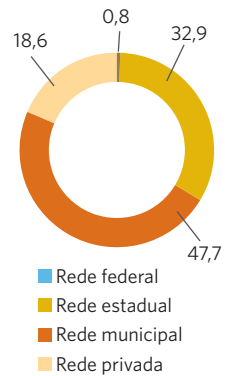
**NÚMERO DE ESCOLAS DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL\***



\* Dados de 2018

Fonte: Inep/MEC.

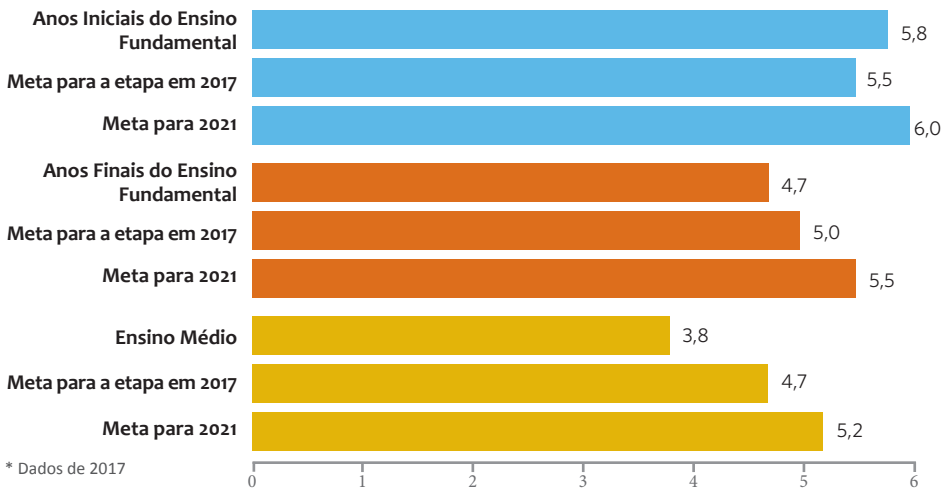
**DISTRIBUIÇÃO DE MATRÍCULAS POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA\***



\* Dados de 2018

Fonte: Inep/MEC

**IDEB 2017**



\* Dados de 2017

Fonte: Inep/MEC.





Na Constituição



## Na Constituição

Entre as garantias sociais previstas pela Constituição brasileira de 1988, poucas ganharam tanto espaço no texto quanto a educação, por esta ser um direito de todos os cidadãos e dever do Estado e da família.

A lei exige a oferta universal de educação às crianças e adolescentes, de 4 anos (Educação Infantil) a 17 anos (Ensino Médio), e aos adultos que não tiveram a chance de estudar nas idades especificadas. E, além de querer todo mundo em sala de aula, exige ainda do Estado um padrão mínimo de qualidade.

Como e quem paga essa conta? A própria Constituição dá as primeiras respostas. Diferentemente de outras áreas, em que os legisladores dão maior autonomia ao gestor público para escolher com que gastar, em saúde e educação as regras garantem uma fatia mínima do bolo. Isso evita perdas bruscas de investimentos nessas áreas caso algum governante queira diminuir a quantia estipulada.

E, conforme o desenho federativo da Carta de 1988, União, Estados e municípios dividem responsabilidades pelos gastos no setor, chamados na lei de manutenção e desenvolvimento em educação (MDE). Funciona assim:

- A cada ano, municípios devem usar ao menos 25% de sua receita de impostos em educação. As prefeituras atuam prioritariamente na Educação Infantil e no Ensino Fundamental;
- Estados e Distrito Federal devem aplicar ao menos 25% de sua receita de impostos em educação. Os governos estaduais terão atuação prioritária no Ensino Fundamental e no Médio. Alguns estados criaram pisos próprios de investimento em suas legislações locais, como São Paulo (30%) e Rio de Janeiro (35%);

- Já a União tem a obrigação de aplicar o percentual mínimo de 18% de suas receitas. Mas a Emenda Constitucional 95/2016 determinou que o piso do gasto federal no setor será o valor do mínimo constitucional de 2017 somado à correção inflacionária medida pelo Índice de Preço ao Consumidor Amplo, o IPCA. (*Mais informações na página 20*). É responsabilidade da União gerir o sistema federal de educação e, por meio de ajuda técnica e financeira, garantir a igualdade de oportunidades educacionais e um padrão mínimo de qualidade na educação.

A vinculação constitucional da receita dos impostos, contudo, não tem efeito sobre a arrecadação das contribuições sociais (a exemplo da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social, Cofins), cuja participação no volume de recursos da União tem aumentado nos últimos anos. Taxas municipais e estaduais, como as de lixo ou de iluminação pública, também não entram nesse cálculo.

Embora seja uma garantia de gasto na educação, o formato de pisos de investimento esbarra em disparidades financeiras entre as regiões do país. Muitas prefeituras têm baixo volume de arrecadação de impostos e dependem de transferências de verbas estaduais e federais. A Constituição prevê “função redistributiva e supletiva” do governo federal para a equidade de oportunidades educacionais, mas não há detalhes sobre como isso funciona na prática. Segundo especialistas, a União tem exercido papel insuficiente nessa tarefa.

## Vale ou não vale?

Ao definir um mínimo constitucional para investir, aparecem dúvidas práticas. O que é considerado gasto no setor para cálculo do piso? Asfaltar a rua do colégio ou vacinar alunos podem ser positivos para a comunidade escolar, mas não têm relação direta com a educação e devem ficar fora da conta. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), de 1996, definiu os tipos de gasto que podem ser computados:

- remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;
- aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;
- uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;
- levantamentos estatísticos e pesquisas visando à qualidade e à expansão do ensino;
- atividades-meio necessárias aos sistemas de ensino;
- bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;
- amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto neste artigo;
- aquisição de material didático-escolar e programas de transporte escolar.

Entretanto, não vale como gasto em educação:

- pesquisa, quando não vinculada à instituição de ensino, ou que não tenha como objetivo a expansão ou melhora da qualidade da instituição;
- subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;
- formação de quadros especiais para a administração pública;

- programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica;
- obras de infraestrutura, ainda que beneficiem indiretamente a rede escolar;
- pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou atividade alheia à MDE.

O monitoramento do uso desses recursos cabe aos órgãos fiscalizadores, como os Ministérios Públicos (MP) Estaduais, Federal e de Contas e os tribunais de contas. Gestores públicos podem ser acusados de improbidade administrativa por eventuais descumprimentos da regra.

Em alguns casos, lacunas na lei levam a questionamentos na Justiça. Incluir ou não educadores aposentados no cálculo tem sido um dos principais motivos de disputa. Na fase de discussão do projeto da LDB no Congresso, a questão dos inativos foi acrescentada ao texto de diferentes formas (dentro e fora da despesa em educação), mas desapareceu na versão final.

Tramitam no Supremo Tribunal Federal (STF) ações diretas de inconstitucionalidade propostas pela Procuradoria-Geral da República contra estados (como São Paulo e Goiás) para contestar o pagamento de inativos da educação, no mínimo, constitucional. O Conselho Nacional de Educação, no parecer 26/1997, já se manifestou contrário ao considerar o gasto com inativo como MDE.

Com a escalada das despesas previdenciárias nos Estados, o debate tem ficado ainda mais relevante. Em São Paulo, por exemplo, o MP de Contas estima perda de R\$ 7 bilhões, no ano, em aposentadorias computadas como gasto educacional. Em janeiro de 2018, uma liminar do STF suspendeu a inclusão de inativos para o caso de Goiás.

## Emenda do Teto

Com o objetivo de equilibrar as finanças públicas, foi aprovada em 2016 a Emenda Constitucional 95, que cria um teto para os gastos públicos federais. Esse mecanismo determina que as despesas da União só poderão ter correção inflacionária (Índice de Preços ao Consumidor Amplo, o IPCA). A validade é por 20 anos (até 2036), com possibilidade de revisão no prazo de dez anos. A justificativa do governo federal, sob a gestão do presidente Michel Temer, foi de que o ajuste fiscal conteria o aumento dos gastos públicos e permitiria a retomada do crescimento econômico, com crescimento de arrecadação. A medida foi alvo de grande mobilização contrária por entidades da sociedade civil.

A emenda, contudo, criou exceções. Uma delas foi sobre os pisos de gastos com educação e saúde. Para 2017, 1º ano de vigência, foi determinado que a área de educação teria garantido o mínimo constitucional de 18% das receitas de impostos aplicados no setor. A partir dos anos seguintes, vigoraria a regra de congelamento do valor real, ou seja, haveria apenas correção inflacionária.

Esse parâmetro serve de piso, e não de teto, como nos outros setores. O gasto da União com educação, porém, já havia ficado muito acima do piso constitucional nos últimos anos, o que reduz o efeito prático da garantia do mínimo de 2017 com correção inflacionária, como prevê a emenda.

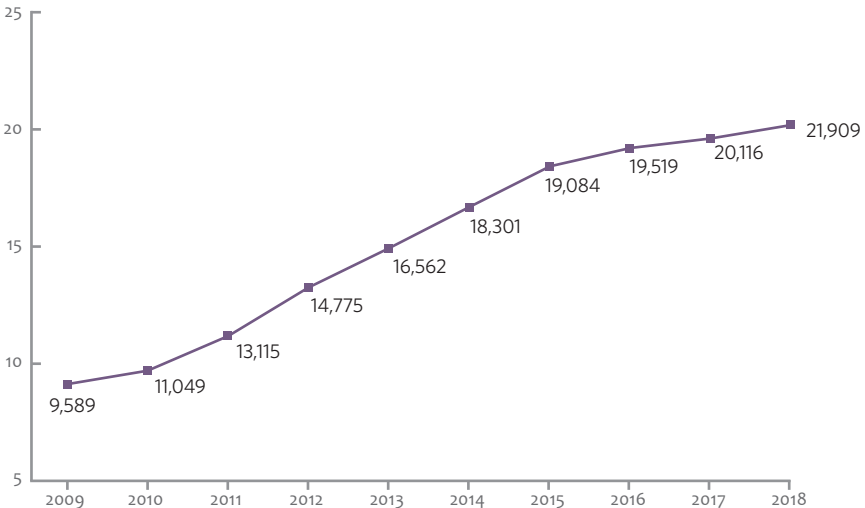
Em 2019, a equipe econômica do governo Jair Bolsonaro manifestou interesse em rever o modelo de vinculação obrigatória do orçamento com gastos sociais, sob a justificativa de dar mais autonomia aos gestores. A ideia divide especialistas. Parte dos economistas acredita que o formato estabelecido na Constituição deixa o orçamento engessado e pouco eficiente. No caso específico da educação, outro argumento é de que a transição demográfica leva a uma redução do número de

crianças e adolescentes, por exemplo, o que diminuiria a demanda de gastos de municípios na área.

Já na visão de outro grupo de especialistas, a vinculação garante a reserva de recursos para setores fundamentais e tem apresentado bons resultados na história recente do país. O modelo, segundo eles, protege essas áreas da vontade política do governante do momento ou do poder de barganha em defesa dessas pautas no Legislativo. A sinalização do Ministério da Economia de desvincular o orçamento levou entidades, como a Associação de Pós-graduação e Pesquisa em Educação (Anped) e a Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca), a divulgarem manifesto contra a proposta.

### EVOLUÇÃO – SALÁRIO-EDUCAÇÃO\*

em R\$ bilhões



\* Não corrigido pela inflação

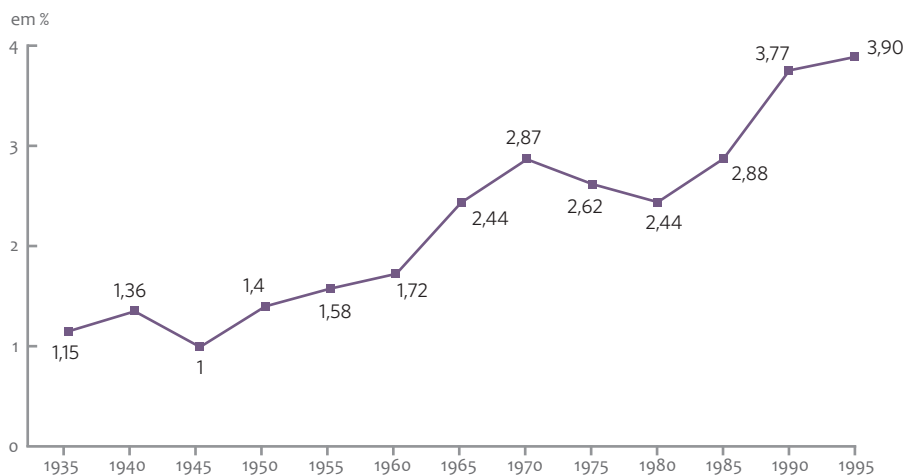
Fonte: FNDE/MEC.

## Salário-educação

Outra fonte fixa de recurso para a Educação Básica pública, prevista pela Constituição, é o chamado salário-educação. Esse mecanismo, criado em 1964, corresponde a uma alíquota de 2,5% da folha de pagamento das empresas, públicas e privadas, que contribuam com a Previdência. A lei prevê exceções, como instituições públicas de educação, escolas confessionais, organizações de fins culturais, entre outras.

O montante é repartido da seguinte forma: 10% da arrecadação líquida fica com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), órgão do Ministério da Educação, para financiar programas para a Educação Básica. Dos outros 90%, 1/3 é usado pelo governo federal, em ações que visem reduzir desníveis educacionais entre Estados e municípios. Os 2/3 restantes são distribuídos entre governos estaduais, Distrito Federal e prefeituras proporcionalmente, segundo o número de matrículas.

**GASTO DO PIB EM EDUCAÇÃO AO LONGO DO SÉCULO 20**



Fonte: Dissertação de Paulo Rogerio Rodrigues Maduro Junior / Pós-Graduação em Economia da FGV.

**HISTÓRIA****DA OMISSÃO À LEI**

Antes de criar parâmetros legais para definir quem paga e como é financiada a educação, o país viveu mais de dois séculos de omissão do Estado sobre a formação dos brasileiros. De 1549 a 1759, o Estado português se distanciou da obrigação de ofertar e custear a educação no reino e no Brasil-colônia, que ficou praticamente sob o monopólio dos jesuítas.

A ordem religiosa mantinha a atividade com benefícios concedidos pela Coroa, como a concessão de terrenos para instalar escolas, e recursos obtidos em suas atividades agrárias e de comércio. Em 1759, os jesuítas foram expulsos do reino. Depois disso, a Coroa chegou a criar impostos para bancar a atividade, como o Subsídio Literário, mas os tributos tinham arrecadação baixa ou não eram permanentes.

Um novo período de amparo legal para custear a educação só começa com a Constituição de 1934, que estabelece a educação primária como obrigatória e gratuita, além de assegurar pela 1ª vez uma cota mínima de gastos para o setor para cada uma das três esferas administrativas. A Carta previa que União e municípios aplicassem ao menos 10% de suas receitas na área e Estados, 20%.

A partir daí, as cotas mínimas de gasto em educação só estiveram totalmente fora da legislação em curtos períodos, como na vigência da Constituição de 1937, da ditadura do Estado Novo, e nos primeiros anos após a Carta de 1967, da ditadura militar. Na Constituição de 1988, o modelo de vinculação de receitas foi retomado.





3

Fundeb

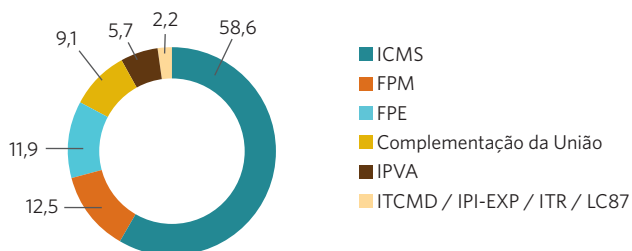
## Fundeb

Da creche ao Ensino Médio, cerca de 45% do gasto do Brasil na rede pública é distribuído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e da Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), segundo cálculos do Movimento Todos pela Educação com dados de 2015. Se for contado apenas o gasto mínimo constitucional (receitas vinculadas de União, Estados e municípios), esse patamar atinge 63%. Em 2018, o sistema movimentou cerca de R\$ 150 bilhões no país.

O Fundeb passou a vigorar em 2007, em substituição ao Fundef, mecanismo criado em 1996 que tinha foco no Ensino Fundamental. O atual modelo é uma evolução do desenho anterior, considerado um marco na organização do financiamento da educação nacional (*mais informações na página 33*).

Na prática, o Fundeb é um conjunto de poupanças dos 26 estados e do Distrito Federal, nas quais cada um deposita a parcela de 20% da arrecadação de receitas de impostos vinculados à educação, a maioria estaduais. Depois, o dinheiro de cada uma dessas contas é automaticamente dividido entre prefeituras e o governo estadual, segundo o número de matrículas.

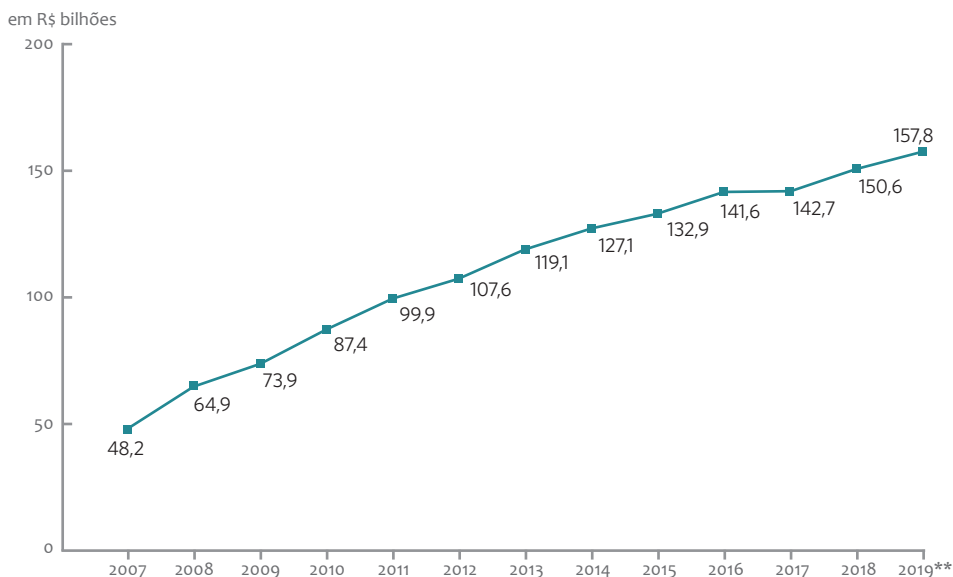
### COMPOSIÇÃO DE RECEITAS – FUNDEB\*



\* Referência/estimativa para 2019

Fonte: FNDE.

## EVOLUÇÃO – RECEITA TOTAL FUNDEB\*



\* Não corrigido pela inflação

\*\* Estimativa

Fonte: FNDE e MEC.

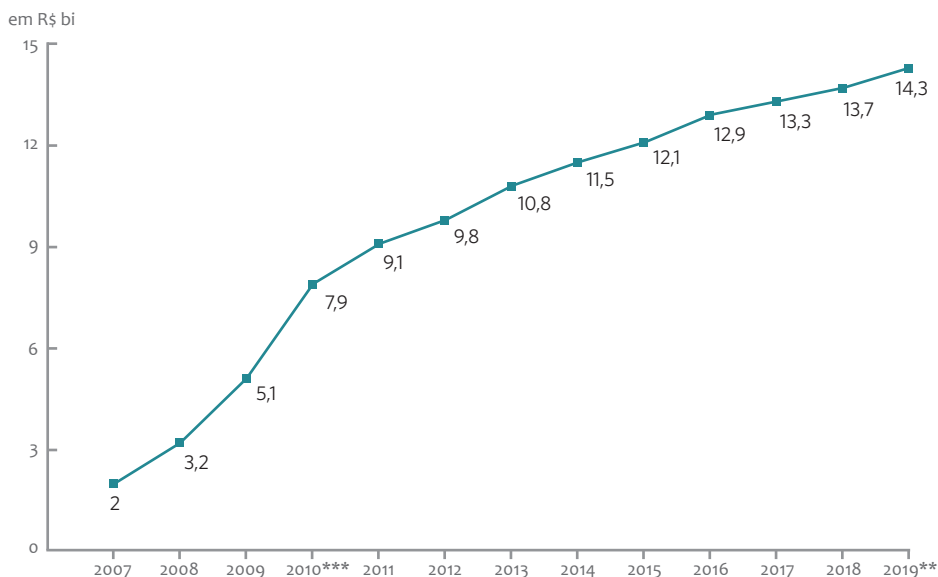
A União ainda reforça esse caixa, com uma complementação extra de 10% das receitas dos estados todos os anos. Mas nem todos recebem esse dinheiro adicional. A distribuição de verba obedece a uma mecânica, que prioriza os estados mais pobres.

Primeiro, o governo federal lista os 27 fundos locais, conforme o valor aluno/ano (o VAA, quantia que cada estado tem por aluno), da maior para a menor cifra. Depois, repassa ao 27º estado a verba necessária para se igualar ao 26º. Na sequência, o último e o penúltimo da lista ganham o valor adicional para atingirem o patamar do 25º. Isso se repete até se esgotar o montante da União.

Nos últimos anos, o número de estados beneficiados tem oscilado entre nove e dez, do Norte e do Nordeste. Dessa redistribuição, é definido um valor aluno/ano mínimo nacional do Fundeb e nem uma rede do país pode ter investimento por estudante inferior a esse piso.

Essa dinâmica substituiu a fórmula matemática do Fundef, criticada por estar sujeita a múltiplas interpretações, o que resultava em baixa complementação da União. Em 2006, último ano do fundo antigo, só dois estados haviam recebido a ajuda federal. O formato atual também veda contingenciamento (bloqueio) de verbas dessa complementação da União.

**EVOLUÇÃO – COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO\*** (PARTE DA RECEITA TOTAL DO GRÁFICO ANTERIOR)



\* Valores não corrigidos pela inflação

\*\* Estimativa

\*\*\* Ano em que a complementação passa a ser de 10%

Fonte: FNDE/MEC.

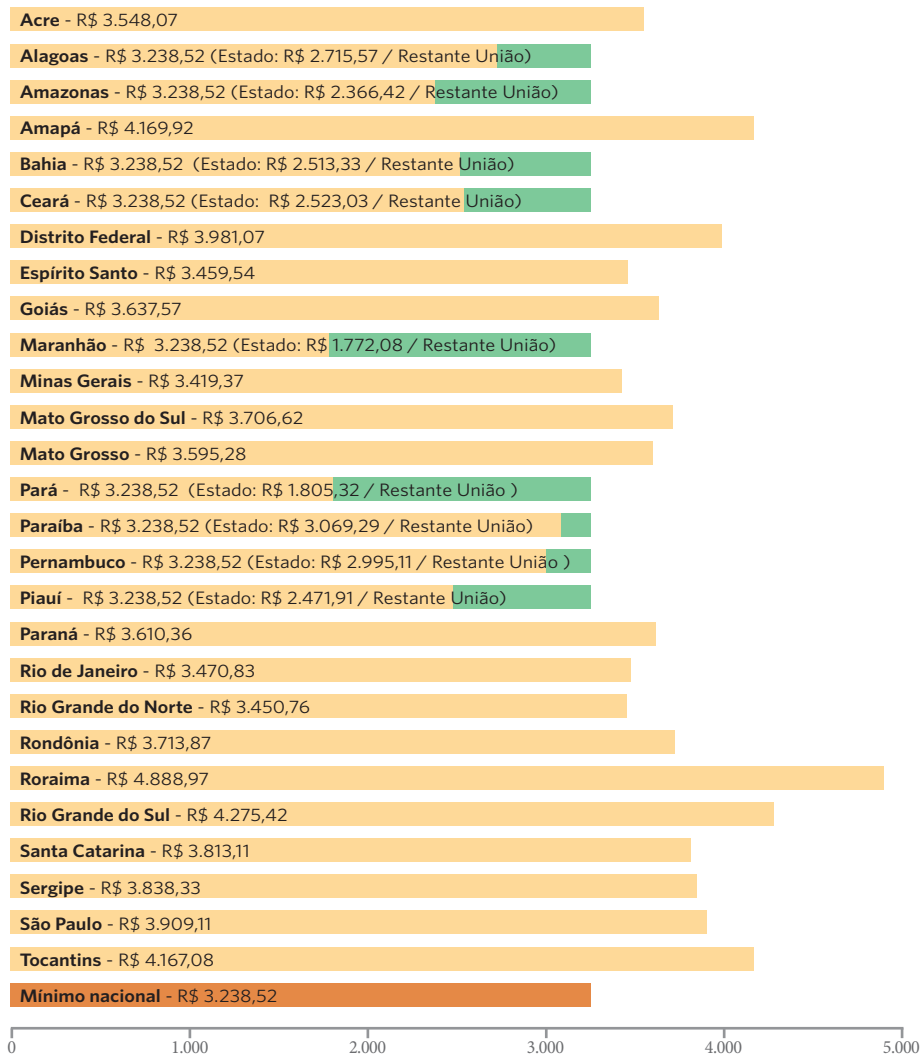
Na transição para o Fundeb, houve ainda aumento da fatia de impostos, uma vez que o número de alunos atendidos saltou, na época, de 30 milhões para 48 milhões. Isso porque o foco deixou de ser só o Ensino Fundamental para abranger toda a Educação Básica, o que inclui creche (crianças até 3 anos), pré-escola (4 e 5 anos) e Ensino Médio (15 a 17 anos), além da Educação de Jovens e Adultos (EJA).

Com esse formato, há duas grandes vantagens. Uma delas é o repasse automático, que independe de adesão ou habilidade política dos gestores locais. A outra é o efeito “Robin Hood”, uma vez que municípios ricos transferem recursos para cidades pobres na divisão do bolo. Isso também acontece com os estados, que cedem dinheiro para as prefeituras quando da repartição do montante.

A distribuição de dinheiro para as etapas da educação varia segundo fatores de ponderação, diferentes para cada ciclo ou modalidade. Por exemplo: a creche pública custa mais do que a conveniada (quando um ente privado presta o serviço público), portanto recebe mais. Isso também vale para a escola rural em relação à urbana. Segundo a Lei 11.494/2007, que regulamenta o Fundeb, há 19 ponderações, que variam de 0,7 a 1,3, sendo 1 o valor para os anos iniciais do Ensino Fundamental urbano de tempo parcial.

**VALOR-ALUNO/ANO – FUNDEB\***

Nove estados precisam de complemento da União



\* Anos iniciais do Ensino Fundamental urbano - 2019

Fonte: FNDE.

Esses pesos são fixados anualmente por uma comissão intergovernamental. Desde 2007, os maiores aumentos nesses valores foram na Educação Infantil. A creche pública de tempo parcial passou do fator de ponderação 0,8 para 1,15. Já a de tempo integral, de 1,1 a 1,3.

Do valor que recebem pelo Fundeb, as redes têm a obrigação de investir pelo menos 60% no pagamento de educadores. Os recursos do fundo ficam fora da regra de teto de gastos da União, imposta pela Emenda Constitucional 95 a partir de 2017.

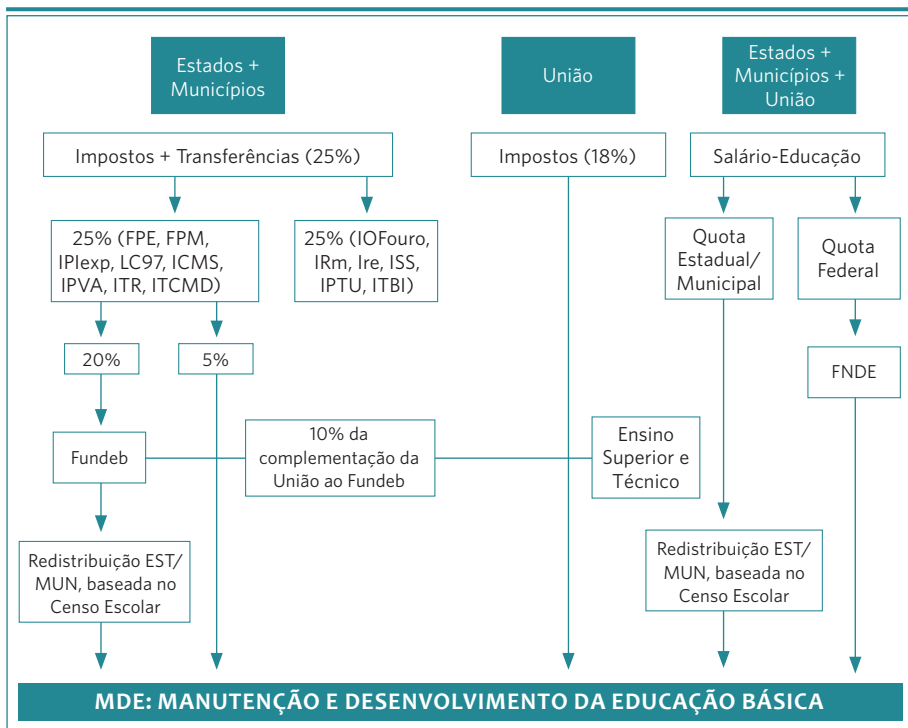
Os números comprovam o importante papel do Fundeb na redução das desigualdades. Em cerca de mil redes municipais, o fundo corresponde a 80% ou mais de toda a despesa na área.

Conforme o estudo técnico 24/2017 da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, por exemplo, a rede de Turiaçu (MA) investia R\$ 2,9 mil anuais por aluno e, em Pinto Bandeira (RS), esse gasto era de R\$ 19,5 mil – diferença de 564%. A discrepância é significativa, mas sem o Fundeb esse abismo seria de 10.012%.

Mas o atual formato de complementação federal de verbas também causa distorções. A União faz o repasse adicional aos fundos estaduais com menores valores por estudante, e não diretamente para as prefeituras. Com isso, cidades ricas em estados pobres recebem o reforço do governo federal e, em contrapartida, municípios vulneráveis em estados ricos deixam de ganhar auxílio.

Segundo o estudo técnico 24/2017 da Câmara, 31% da verba do governo federal não é efetivamente usada para equalizar o valor gasto por estudante entre as redes. Vai, no entanto, para redes que não precisam ou demandam quantias menores de complemento do que a que efetivamente recebem.





## Futuro do Fundeb

A lei prevê para o fim de 2020 o vencimento do Fundeb, o que travará o financiamento da educação no país. Por isso, o Executivo federal, parlamentares, especialistas e movimentos sociais têm discutido a continuidade e os aperfeiçoamentos à política de fundos, considerada bem-sucedida.

Tornar a distribuição de dinheiro equânime e aumentar a solidez institucional do Fundeb são algumas das principais preocupações. Outra demanda recorrente é ampliar a complementação federal, mas ainda não há consenso sobre o valor ideal e de quem seria a fonte extra de verba.

**HISTÓRIA****FUNDEF: ACESSO E MUNICIPALIZAÇÃO**

O Fundef foi criado em 1996 e substituído pelo Fundeb em 2007. Entre os anos de 1995 e 1999, o total de matrículas no Ensino Fundamental do país saltou de 32,5 milhões para 36 milhões. Mas ainda hoje o acesso não está efetivamente universalizado. Há 430 mil crianças e adolescentes de 6 a 14 anos fora da escola, estima a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) 2015, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

O fundo alavancou ainda intensa municipalização do fundamental, em muitos casos estimulada pelos governos estaduais, como em São Paulo. Nas séries iniciais (1º ao 4º ano na época), isso ocorreu com maior força. Da década de 1950 até 1995, a participação municipal nas matrículas ficou em torno de um terço do total. Em 2000, pela primeira vez, as prefeituras passaram a atender mais alunos do que os estados na etapa.

Nos anos 1990, também houve iniciativas de descentralizar a gestão educacional em vários países, como Chile, Argentina e México. Um dos principais argumentos favoráveis era o de que envolver o poder local no controle de demandas e gastos melhoraria os serviços. Entre as críticas ao Fundef, estavam a pouca ênfase na cobrança de qualidade e a baixa capacidade técnico-estrutural de boa parte dos municípios.

Em junho, o Ministério da Educação apresentou algumas propostas para a revisão do Fundeb. O governo sugere elevar a complementação federal de 10% para 15% e que esse aumento seja feito de forma progressiva, até o sexto ano de vigência da nova regra. Outra ideia defendida é o estímulo, pela União, de modelos de partilha da receita do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) que usem o critério da qualidade da educação. Segundo o MEC, isso incentivaria melhores resultados nas redes. Formato semelhante já foi adotado no Ceará.

Algumas entidades, como o Movimento Todos pela Educação, defendem, por exemplo, a necessidade de considerar outros critérios para a distribuição de recursos, como a vulnerabilidade social da população.

Uma das formas de garantir isso seria identificar, via Cadastro Único federal, o número de crianças e adolescentes considerados pobres ou extremamente pobres para servir de critério na partilha de verba.

Outra proposta para a revisão da política é levar em conta o que a rede municipal tem de verbas além do Fundeb. Hoje esses valores não são considerados e um mesmo valor por aluno é definido para todas as prefeituras. Com isso, em cidades de arrecadação baixa, a verba do Fundeb corresponde a quase tudo o que é gasto com educação. Contudo, em municípios que recebem mais dinheiro de impostos, o Fundeb representa menos da metade do investimento *per capita*, acentuando a desigualdade dentro dos estados.

A Campanha Nacional pelo Direito à Educação defende a inclusão do Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi), um mecanismo que calcula os valores mínimos necessários de insumos e recursos humanos para uma oferta de educação de nível adequado (*leia mais na página 49*), na estrutura do Fundeb. Dessa forma, a quantia mínima de verba por aluno deveria ser igual ou maior do que esse mínimo para a garantia de qualidade.

Segundo a Campanha, a cota de ajuda federal também deveria aumentar de 10% para pelo menos 40% dos recursos. O Todos pela Educação defende um patamar mínimo inicial de 15%, com elevação gradativa e fiscalmente responsável desse repasse. O Conselho Nacional dos Secretários de Educação (Consed) e a União de Dirigentes Municipais de Educação (Undime) recomendam aumento da ajuda federal para 40%. A defesa das duas entidades de gestores é aumentar, no 1º ano de vigência do novo Fundeb, esse patamar para 20% e, depois, ampliar esse índice em dois pontos percentuais a cada ano.\*

\* Posições defendidas pelos órgãos e entidades em junho de 2019.

Em junho de 2019, havia no Congresso três propostas de emenda à Constituição (PECs) relativas ao Fundeb. Com mais tempo de tramitação, a PEC 15/15, da Câmara, tem sido discutida em comissão especial no Legislativo desde 2017. Esse projeto sugere tornar o Fundeb um mecanismo constitucional permanente e elevar, gradualmente e em prazo de dez anos, a contribuição mínima da União para 30%.

No substitutivo a essa PEC, apresentado em 2019, é proposto considerar as receitas extra-Fundeb para distribuir recursos e calcular o valor mínimo por aluno, além de adotar critérios socioeconômicos na repartição. Além disso, o substitutivo propõe usar a fórmula de cálculo do custo aluno-qualidade para indicar os insumos indispensáveis à aprendizagem.

No Senado, a PEC 65/2019 propõe um Fundeb vitalício, com aumento da complementação para 20%, no primeiro ano, e depois gradativamente até 40%, em prazo de dez anos. Segundo estimativas da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, que apoia esse projeto, 17 fundos estaduais passarão a receber ajuda da União em 2021 caso essa PEC seja aprovada, ante 9 estados no modelo atual. Em 2031, todos os estados passariam a ganhar verba federal extra. Esse projeto também prevê a implementação do CAQi por meio do Fundeb.

Já a PEC 33/2019, também do Senado, sugere tornar o Fundeb permanente e elevar de 10% para 30% a contribuição federal, com reforço dos *royalties* do petróleo. Houve ainda em março um pedido, não efetivado até o início de maio, de desarquivamento da PEC 24/2017, que propunha o Fundeb vitalício, com 50% de complementação da União. Além de aprovar a emenda, ainda há a necessidade de uma lei ou norma regulamentadora que especifique o funcionamento do mecanismo.

O estudo 24/2017 da Consultoria de Orçamento da Câmara alerta para o fato de que, se houver aumento da ajuda federal, a adaptação dos critérios de repasse de verba será ainda mais necessária. A ineficiência na distribuição de verba, hoje calculada em 31% pelo órgão, agravar-se-ia nesse cenário.

## PONTOS-CHAVE

Discussões para o novo Fundeb:

- Segurança institucional do fundo, hoje um mecanismo transitório da Constituição.
- Demanda por maior ajuda financeira da União e de onde sairia esse dinheiro.
- Parâmetros, fiscais e de qualidade da educação, para definir qual será o valor mínimo de gasto por aluno.
- Estratégias de cooperação dentro dos Estados.
- Mecanismos para uma distribuição equitativa do dinheiro, com atenção aos alunos e cidades mais pobres, que têm poucos recursos disponíveis além do Fundeb.

## Programas do MEC

O Fundeb é o principal mecanismo de distribuição de recursos na educação básica, mas há outras formas de transferência de verba para Estados, municípios e até as escolas, por meio de programas específicos.

O Ministério da Educação (MEC) administra poucas unidades de Educação Básica, mas está por trás da oferta de livros, merenda e transporte para milhões de alunos espalhados pelo país. O Fundo Nacional de De-

envolvimento da Educação (FNDE) é o órgão responsável pela maioria desses programas, outra importante estratégia para financiar ações do setor.

O FNDE atua em parceria com as secretarias estaduais e municipais. Entre os principais programas, estão Alimentação Escolar, Brasil Carinhoso (de incentivo à Educação Infantil para crianças pobres), Proinfância (de construção de creches), Apoio ao Transporte Escolar, Dinheiro Direto na Escola (o PDDE, de repasses diretamente aos colégios), Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), Programa Banda Larga nas Escolas e Plano de Ações Articuladas (o PAR, de apoio técnico a estados e municípios no planejamento de políticas educacionais).

Há três tipos de transferência pela FNDE: obrigatória, voluntária e a execução direta, em que é enviado o produto (o livro didático, por exemplo), e não o dinheiro. As transferências obrigatórias, previstas pela lei ou a Constituição, são automáticas e independem de solicitação dos gestores locais. Um exemplo é a merenda escolar. Já nos repasses voluntários, como na construção de creches (Proinfância), os municípios precisam assinar acordos e seguir certas regras para ganhar o recurso.

No caso do PDDE, a descentralização da partilha de dinheiro é ainda maior. Com o objetivo de reforçar uma gestão autônoma e democrática, as próprias escolas recebem os recursos e decidem como os aplicarão – pode ser a reforma da quadra ou a compra de uma impressora, por exemplo, dependendo da necessidade.

Na maioria das vezes, esse depósito é feito na conta da Associação de Pais e Mestres (APM), uma entidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, cujos integrantes são eleitos. Todos os membros da comunidade escolar, como funcionários, professores, pais de alunos e até de ex-alunos, podem integrar as APMs.

CUSTO E ATENDIMENTO - PROGRAMAS*		
Alimentação escolar	R\$ 4,02 bilhões	40,5 milhões de alunos atendidos
Dinheiro direto na escola	R\$ 1,62 bilhão	127,6 mil escolas beneficiadas
Livro didático	R\$ 1,52 bilhão	153,9 milhões de livros
Transporte escolar	R\$ 665,2 milhões	4,4 milhões de alunos beneficiados

\* Valores de 2018

Fonte: FNDE.

Segundo o boletim Pisa em Foco 9 da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), de 2011, o sistema brasileiro estava entre aqueles que davam menor independência às escolas na alocação e gestão de recursos entre os países-membros e parceiros da entidade. Para especialistas, elevar a autonomia da comunidade escolar na governança financeira pode aproximar as ações das demandas reais. Deve, porém, ter transparência no controle das despesas e propor discussões sobre como alinhar o gasto à proposta pedagógica.

Em relação a esses programas federais, uma das críticas é a falta de regras para uma distribuição equitativa do dinheiro, de modo a priorizar alunos mais vulneráveis. Outro entrave prático é o fato de parte dessas ações envolver gastos discricionários, o que significa que pode haver bloqueio da União a qualquer momento, como ocorreu após o agravamento da crise econômica do país em 2015.









Plano Nacional de Educação  
e o custo da qualidade

## Plano Nacional de Educação e o custo da qualidade

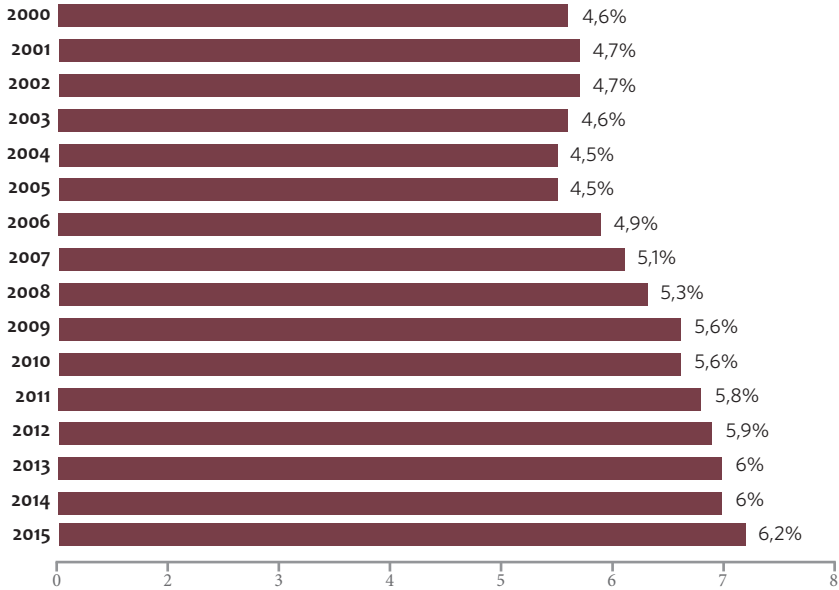
Para fazer um investimento certo nos negócios ou nas finanças pessoais, a receita é planejar e definir prioridades. Na gestão pública, os planos nacionais de educação são os instrumentos utilizados para que, em um prazo que vai além de um mandato, governantes e sociedade decidam como usar o dinheiro com escolas, professores e alunos.

O primeiro plano nacional de educação (PNE) do Brasil, de 1962, dedicou atenção à verba necessária para atingir as metas de matrículas e formação docente até 1970. O documento, elaborado pelo Conselho Federal de Educação, ditava como repartir os recursos dos fundos nacionais direcionados à educação primária, à educação secundária e à educação superior. Havia porcentagens estimadas de gasto com salários de professores, cursos, bolsas e até livros didáticos.

A Constituição de 1988 estabeleceu a obrigatoriedade de um plano plurianual de estratégias e metas no setor, estabelecido por lei, o que contribuiria para a continuidade das políticas públicas educacionais. Mas apenas em 2001, após três anos de tramitação, Congresso e Executivo aprovaram um documento desse porte, substituindo o texto de 1962.

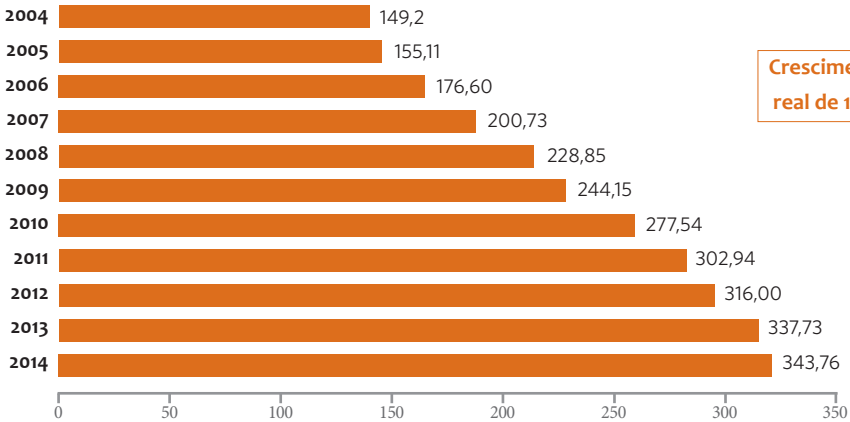
O financiamento do setor foi centro de uma das principais polêmicas sobre esse PNE, que fixava 295 objetivos e metas até 2010. O texto aprovado pelo Congresso previa a meta de investir 7% do produto interno bruto (PIB) na educação, mas o então presidente Fernando Henrique Cardoso vetou o trecho ao sancionar a lei – o que frustrou educadores e movimentos sociais. Na justificativa do veto, o presidente afirmou que não havia a fonte de receita correspondente para garantir a elevação do gasto na área para esse patamar.

**PROPORÇÃO DO PIB USADO PARA GASTO PÚBLICO EM EDUCAÇÃO – TODOS OS NÍVEIS DA EDUCAÇÃO**



**INVESTIMENTO PÚBLICO EM EDUCAÇÃO – TODAS AS ETAPAS DA EDUCAÇÃO**

Em R\$ bilhões



Fonte: Inep/MEC.

Uma emenda constitucional de 2009, contudo, foi criada para impedir um novo veto do tipo. O adendo à Carta de 1988 estabeleceu que o plano decenal deve conter uma previsão de gasto com educação, usando uma fração do PIB como parâmetro.

Na discussão do novo PNE (2014-2024), a meta de financiamento foi a principal queda de braço entre governo, parlamentares e movimentos sociais. Na Conferência Nacional de Educação (Conae), no 1º semestre de 2010, foi aprovada a indicação de investir 10% do PIB na área. O encontro teve mais de 3 mil representantes de entidades de ensino de todas as regiões do país. Mas o governo Lula enviou ao Legislativo, no fim daquele ano, uma proposta de novo plano com previsão de gasto de 7% do PIB no setor.

Das 2.906 emendas ao projeto no Congresso, 241 foram sobre o financiamento – só a área de Educação Infantil teve mais sugestões. Um dos nós para negociar a mudança do texto era: de onde tirar dinheiro para atingir a meta de 10% do PIB? Embora o país ainda não tivesse submergido na crise econômica, que começaria só no ano seguinte, o salto de patamar era expressivo (em 2010, o nível de gasto era de 5,6%).

Após quase três anos e meio de tramitação e forte pressão da sociedade civil, o Congresso aprovou e o Executivo sancionou, em 2014, o PNE com 20 metas, sendo a última delas a previsão de 10% do PIB na educação. O documento também estabeleceu um objetivo intermediário: que esse patamar de gasto já fosse de 7% em 2019.

A estipulação da meta de gastar 10% do PIB em educação dividiu especialistas e entidades. Parte desses atores defendeu o aumento de verbas como uma estratégia factível e essencial para executar o plano, diante do tamanho dos desafios do país no setor. Outro grupo elogiou as prioridades e metas em diversas áreas propostas no PNE, mas criticou o objetivo de chegar a esse patamar de gastos, considerado alto na comparação com outros

países e irrealistas diante das restrições orçamentárias do poder público. Outro argumento contrário é de que a demanda não é por mais dinheiro, mas por um investimento público mais eficiente. Uma terceira corrente teve divergências mais graves em relação ao documento proposto, discordando das metas incluídas, consideradas sem foco ou economicamente inviáveis, e da necessidade de elevar despesas.

Para cumprir essa meta ousada, a lei do PNE também definiu algumas estratégias. Entre as principais, estavam elevar a participação federal no investimento feito na área, complementar o orçamento da educação com os *royalties* da exploração do petróleo e do pré-sal e aplicar um mecanismo Custo Aluno-Qualidade Inicial (Caqi), estratégias das quais vamos tratar mais adiante.

## Linha do tempo - Divisão do bolo

A legislação teve diferentes formatos de reserva e partilha de dinheiro para a educação:

- 1934** – Pela primeira vez, a Constituição tem vinculação de recursos para a educação. Suspensa três anos depois, reserva de verba só é retomada na Carta de 1946.
- 1962** – Criação do primeiro plano nacional de educação, que fixava parâmetros de gastos com salários de professores, cursos, bolsas e livros.
- 1964** – Criação do Salário-Educação, contribuição social paga por empresas para financiar projetos educacionais, com vigência até hoje.
- 1967** – Nova Constituição elimina vinculação de recursos para a educação. Mecanismo só foi totalmente restabelecido em 1983, por meio de emenda.
- 1988** – Constituição define vinculação de recursos para a educação, com partilha de responsabilidades entre municípios, estados e União.

- 1996** – Criado o Fundef, fundo para distribuir receitas de impostos para o Ensino Fundamental de estados e municípios, válido a partir do ano seguinte. Em 1996, a nova Lei de Diretrizes e Bases detalha a organização da educação no país.
- 2001** – País tem segundo plano nacional de educação aprovado, com vigência de dez anos, mas meta de reservar 7% do PIB no setor foi vetada no texto final.
- 2007** – Fundef dá lugar ao Fundeb, fundo para distribuir verbas para a educação infantil, ensinos Fundamental e Médio de estados e municípios, com validade até 2020.
- 2014** – Após forte mobilização social, novo plano nacional de educação é aprovado, com meta de gastar 10% do PIB no prazo de dez anos.
- 2016** – Emenda constitucional congela gastos federais por 20 anos, que terão reajuste pela inflação.
- 2020** – Prazo de extinção do Fundeb, principal mecanismo de distribuição de recursos na educação básica do país.

Em relação à Educação Básica, há também menção explícita ao financiamento apenas na meta 7 do Plano Nacional de Educação, que prevê “fomentar a qualidade da educação básica”, com “melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem”. Nesse trecho, o plano deixa claro que o financiamento deve ser compartilhado para a renovação da frota escolar, com participação da União proporcional às necessidades dos estados e municípios, com o objetivo de reduzir a evasão e o tempo de deslocamento dos alunos.

## E como se dá o cálculo?

Desde a tramitação do PNE no Congresso, definir o que entraria na conta do gasto de 10% do PIB em educação motivou controvérsias. Nas diferentes versões do projeto, ora aparecia o termo “investimento público direto” para a educação pública, ora constava a expressão “investimento público total”. Mas qual é a diferença?

Investimento público direto remete à verba que é direcionada à rede pública, federal, estadual ou municipal. Já o investimento público total inclui dinheiro repassado a entidades comunitárias, confessionais e filantrópicas que comprovem não ter fins lucrativos. Também pode ser o gasto com bolsas de ensinos Fundamental e Médio em escolas privadas. Todas essas possibilidades são previstas pela Constituição.

Para acompanhamento da meta, o Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) apresentou dois parâmetros. O indicador 20A é o de investimento público em educação pública, exatamente como descreve o texto da meta 20 do PNE.

Para calcular esse indicador, é preciso considerar todas as despesas pagas e restos a pagar, em um exercício, da União, estados e prefeituras com atividades educacionais – segundo a classificação prevista pela Constituição e outras leis vigentes – em instituições públicas de educação e pesquisa educacional, em proporção ao PIB.

Já o outro indicador, 20B, é o de gasto público em educação que, conforme o Inep, atende a recomendações da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento da Educação (OCDE) e garante comparabilidade internacional dos dados.

Para esse cálculo, além das despesas listadas no outro indicador, é necessário levar em conta os gastos com programas de expansão dos ensinos Técnico e Superior, incluindo investimentos por meio de incentivo e isenção fiscal (como no ProUni, em que a União oferece bolsas



em faculdades privadas), bolsas no Brasil e no exterior, subsídios em programas de financiamento estudantil (como o Fies, também federal) e no gasto com creche, pré-escola e unidades de educação especial, como as das redes conveniadas dos municípios, nos moldes previstos pela Constituição.

### Crise e teto fiscal

Pouco adianta colocar no papel a intenção de gastar mais com educação sem indicar de onde tirar mais dinheiro. Durante a tramitação do PNE no Congresso, uma das principais saídas encontradas para reforçar os cofres da educação era destinar os recursos obtidos com a comercialização do pré-sal. Anunciado em 2007, a descoberta de petróleo em camadas profundas da costa brasileira era uma promessa para alavancar os lucros do país nesse setor.

A Lei 12.858/2013 determinou que 75% dos *royalties* do petróleo e 50% do chamado Fundo Social do pré-sal, uma espécie de poupança da União para onde vai tudo o que ela recebe da exploração desse recurso mineral, sejam aplicados em educação. O governo previa retorno de R\$ 112 bilhões para a educação em dez anos e, em três décadas, a cifra chegaria a R\$ 362 bilhões.

Na época, o preço do barril do petróleo passava dos US\$ 100, e o Brasil não dava sinais de que entraria na crise econômica mais prolongada do último século. Os anos seguintes frustraram as expectativas. Em meio a escândalos de corrupção ligados à Operação Lava Jato, a Petrobras teve de cortar investimentos.

Além disso, após a aprovação do PNE, o preço do barril do petróleo despencou no mercado internacional. O produto iniciou 2019 com valor em torno dos R\$ 60, mas chegou a custar metade disso no começo de 2016. Segundo estimativas da Agência Nacional de Petróleo, os repasses de *royalties* e de participação social para a educação serão de R\$ 47 bilhões entre 2019 e 2023.

Em outros setores da economia, a recessão também prejudicou a arrecadação de impostos e mergulhou União, estados e municípios em um severo colapso fiscal. Medidas de ajustes, como a Emenda Constitucional 95/2016, que definiu um teto de gastos federais, também colocaram em xeque a viabilidade de cumprir o PNE. Alguns estados, como Goiás, também criaram os próprios limites fiscais, com diferentes regras e abrangências.

O estudo do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (Ipea) *Implicações dos Novos Regimes Fiscais no Financiamento da Educação Pública*, de agosto de 2018, apontou que as medidas de austeridade comprometem o financiamento da Educação Básica, por diminuir a cooperação federativa. Além disso, diz o órgão, impõem aos municípios “uma sobrecarga que extrapola sua capacidade tributária”.

Em nota técnica de 2016, a Associação Nacional de Pesquisadores em Financiamento de Educação (Fineduca) e a Campanha Nacional pelo Direito à Educação afirmaram que o teto fiscal torna o PNE “letra morta”. Segundo o documento, a medida prejudica atingir as metas do plano, tanto as de ampliação de acesso quanto as de aumento da qualidade. Cálculos do Inep, com base no gasto com educação em 2014, estimam a necessidade de investir R\$ 225 bilhões extras no setor para atingir o objetivo de 10%.

A Procuradoria-Geral da República, em manifestação sobre sete ações que questionavam a Emenda 95, defendeu a constitucionalidade do teto fiscal em dezembro de 2018. Segundo o órgão, era necessária uma medida para organizar as finanças públicas e destacou a fixação de um piso – e não um teto – para gasto com educação e saúde.

## **Um custo para a qualidade**

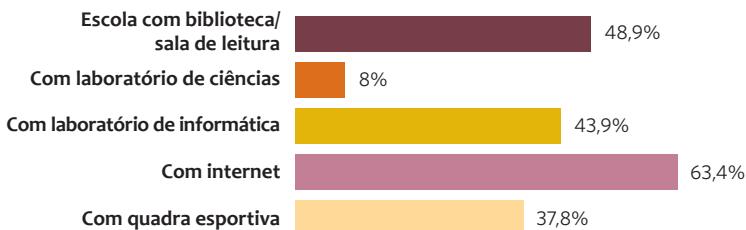
Definir as cifras por trás de uma educação de qualidade. Esse debate, um dos principais sobre o financiamento do setor no país, envolve dois grandes desafios. É preciso

primeiro chegar ao difícil consenso sobre o que é qualidade da educação. E, depois, descobrir o preço para garantir, na prática, que aquilo se torne realidade – levando em conta as desigualdades e as restrições financeiras dentro do Brasil.

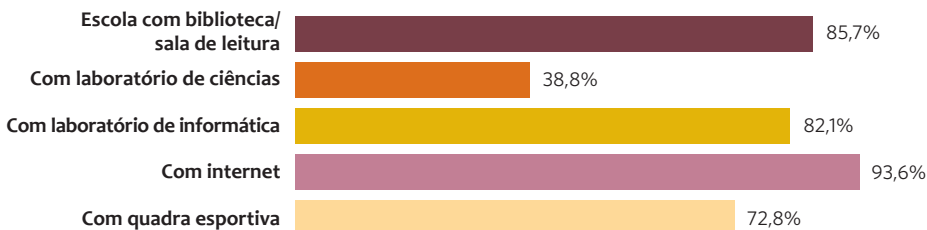
Desenvolvidos entre 2002 e 2006 pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, os conceitos de Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) e o Custo Aluno-Qualidade (CAQ) são as principais referências nessa discussão. O primeiro define qual é o valor mínimo anual (em reais) a ser investido por estudante para que haja educação de qualidade, com o mínimo necessário de infraestrutura e recursos humanos. O segundo vai além e indica qual é o gasto indispensável para aproximar o Brasil do patamar de países ricos.

### INFRAESTRUTURA ESCOLAR – REDE PÚBLICA\*

#### Ensino Fundamental



#### Ensino Médio

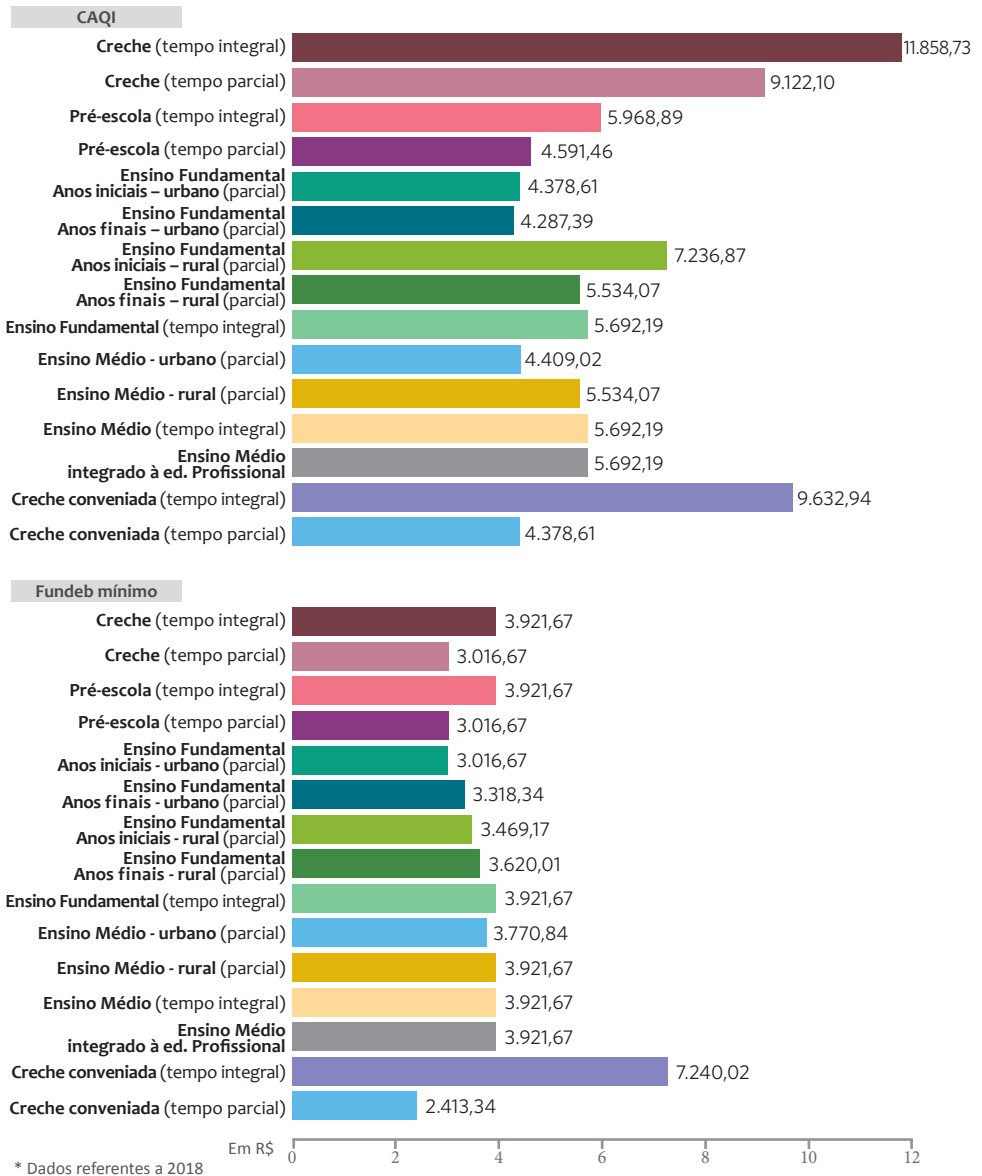


\* Dados de 2018

0 20 40 60 80 100

Fonte: Inep/MEC.

**DIFERENÇA CAQI X VALOR MÍNIMO POR ALUNO PELO FUNDEB\***



\* Dados referentes a 2018

Fonte: Campanha Nacional pelo Direito à Educação.

Para o cálculo do CAQi, são separados os custos de implantação – como a compra de terreno ou a construção do colégio, o que costuma ter peso nas finanças públicas só uma vez – e os de manutenção, que consomem uma fatia fixa do orçamento.

Entre os aspectos considerados pelo CAQi, estão o tamanho de turmas, insumos como laboratórios, bibliotecas e quadra poliesportivas, gastos com água e energia, além de salários e planos de carreira atrativos para profissionais da educação (técnicos, professores e bibliotecários). Também há diferenciação por etapa (creche ou Ensino Médio, por exemplo), modalidade (como educação do campo ou indígena) e tamanho da jornada (parcial ou integral).

O Brasil não tem legislação que detalhe parâmetros de qualidade da educação. Por isso, a metodologia do CAQi se baseia em fontes diversas: leis, documentos de órgãos consultivos, levantamentos sobre a situação real das redes e indicações de especialistas.

Parecer 8, de 2010, do Conselho Nacional de Educação (CNE) reconheceu o CAQi “como referência para a construção de padrões mínimos de qualidade para a Educação Básica pública do Brasil”. O Ministério da Educação criou grupos de trabalho sobre o tema, mas nunca homologou esse documento. No Plano Nacional de Educação, aprovado em 2014, também foi previsto implantar o CAQi em dois anos, o que foi descumprido. Por causa dessa indefinição, a União chegou a ser contestada na Justiça.

Em 2019, o Laboratório de Dados Educacionais, projeto conjunto da Universidade Federal do Paraná e da Universidade Federal de Goiás, vai apresentar o Simulador Custo-Aluno Qualidade (SimCAQ), metodologia também adotada pela Campanha. Entre os argumentos apontados para a decisão (Parecer 3/2019), estão a falta de debates mais consolidados sobre o tema, a difi-

culdade em criar um padrão único de escola para o país e a ausência de estrutura técnica do MEC para levantar os preços dos insumos.

Para a Campanha, a consultoria que embasou a decisão do CNE parte de pressupostos equivocados e ignora o debate sobre os conceitos de custo de qualidade entre especialistas, legisladores, gestores, representantes da sociedade e até no próprio conselho construído desde 2002.

Neste ano, 2019, a Campanha apresentou o Simulador Custo-Aluno Qualidade (SimCAQ), desenvolvido pelo Laboratório de Dados Educacionais, projeto da Universidade Federal de Goiás com a Universidade Federal do Paraná. Essa nova ferramenta avança em relação à metodologia inicial, ao permitir cálculos de valores mais próximos da realidade das escolas ou redes de ensino.

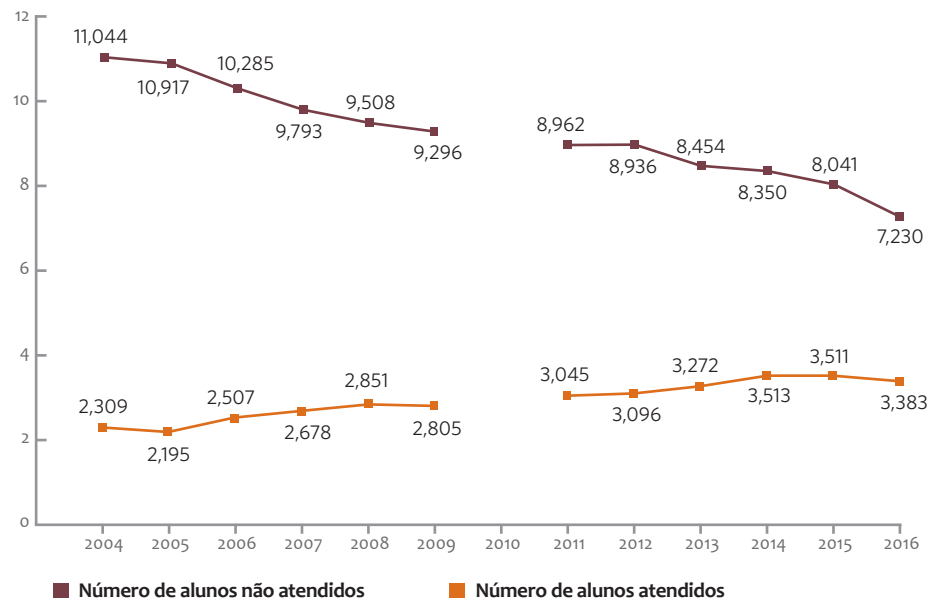
Na metodologia inicial, os cálculos de custo eram feitos por meio de escolas típicas, com um número referencial de alunos e turmas, para que servissem de parâmetros do debate. No novo modelo, é possível refinar a conta sob cerca de 200 parâmetros e com base em dados reais dos colégios e das redes do país, informados no Censo Escolar, do MEC.

## Na fila

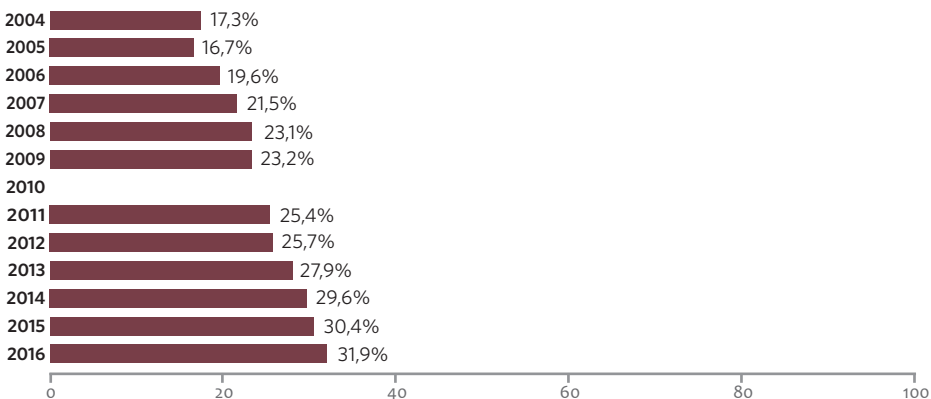
Com o tamanho da rede pública hoje, crescer o gasto por aluno é um desafio. O gargalo fica ainda maior se incluir na conta quem está fora da escola. Entre as crianças de 0 a 3 anos, 7,2 milhões não frequentam a creche, estima a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) Contínua 2016, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Essa etapa, porém, não é obrigatória segundo a legislação brasileira.

**CRECHES**

em milhões



**Proporção de alunos atendidos**



Meta PNE: Pelo menos 50% até 2024. Obs.: sem dados para o ano de 2010.

Fonte: Inep e Pnad Contínua/IBGE.

A creche é mais cara, principalmente pela necessidade de turmas menores, o que eleva a demanda por professores. Outro fenômeno comum, principalmente nas capitais, é pais recorrerem à Justiça para garantir a matrícula do filho na creche, o que pressiona os municípios a criarem mais vagas. Para aumentar a rede sem gastar tanto, a estratégia de muitos gestores é recorrer a unidades conveniadas (particulares que prestam serviço público). Parte dos especialistas afirma, porém, que essas creches não têm o mesmo nível de qualidade e controle externo que as creches públicas.

Entre as crianças de 4 e 5 anos (pré-escola), havia cerca de 520 mil longe da sala de aula. Já na faixa etária de 15 a 17 anos, o total de adolescentes fora do Ensino Médio chega a 1,3 milhão. Essas etapas passaram a ser obrigatórias somente a partir de 2016, após uma emenda constitucional.

O governo federal ainda instituiu em 2017 uma reforma do Ensino Médio, que flexibiliza o percurso do aluno. Antes, a etapa tinha 13 componentes curriculares, e o Ministério da Educação defendeu um modelo que apontou como menos engessado e mais conectado à realidade dos jovens.

Pela nova regra, a parte obrigatória vai ocupar 60% da carga horária. O restante será preenchido por itinerários formativos, que poderão ser aprofundamentos de estudos, por exemplo, em Matemática ou em Ciências Humanas, ou um curso profissionalizante, à escolha do aluno. O prazo para implementar as mudanças é até o fim de 2020.

A novidade tende a pressionar os cofres dos estados, principais financiadores do Ensino Médio, com a demanda de reorganizar as aulas. Porém, os críticos a essa proposta acreditam que os colégios localizados em regiões pobres terão problemas para oferecer listagem diversa e qualificada de atividades aos alunos, por causa da infraestrutura precária e da escassez de professores preparados para dar aulas da carga optativa.





5

Os professores

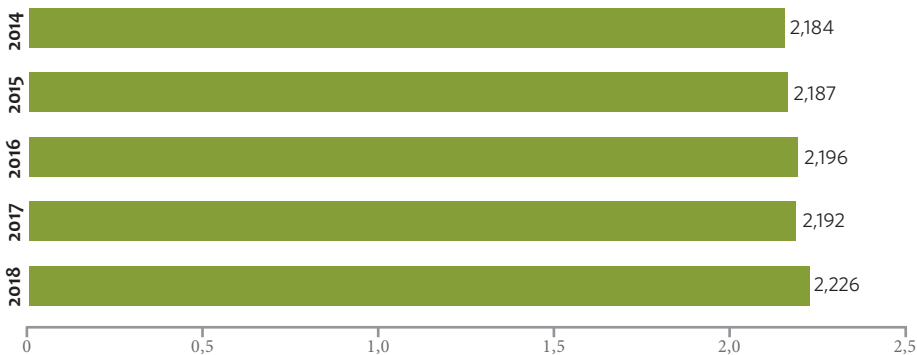
## Os professores

Não existe ensino de qualidade sem bons professores. Segundo pesquisas, docentes mais bem preparados aumentam as chances de aprendizagem e sucesso futuro dos alunos, sobretudo para os jovens mais pobres e que lutam por justiça social<sup>1</sup>. Além da necessidade de formar bem os profissionais, a oferta de salário e plano de carreira atrativos é um desafio para conquistar – e reter – talentos para o magistério.

No Brasil, o professor ainda ganha pouco. No início da carreira, a média anual de remuneração é de cerca de US\$ 14 mil. Nos países desenvolvidos, esse patamar varia entre US\$ 30 mil e US\$ 35 mil, de acordo com o relatório *Education at a Glance 2018*, da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE).

### NÚMERO DE PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA\*

em milhões



\* Dados de 2018

Fonte: Inep/MEC.

<sup>1</sup> CHETTY, R.; FRIEDMAN, J. N.; ROCKOFF, J. E. Measuring the Impacts of Teachers II: Teacher Value-Added and Student Outcomes in Adulthood. *American Economic Review*, American Economic Association, vol. 104(9), pages 2633-2679, 2014.

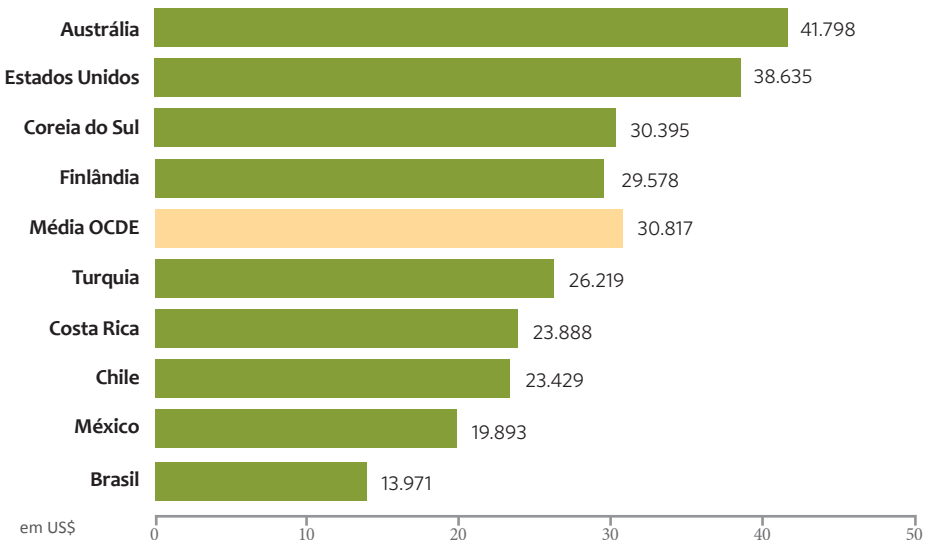
GATTI, B. A.; BARRETTO, E. S. S.; ANDRÉ, M. E. D. A.; ALMEIDA, P. A. Professores do Brasil: novos cenários de formação – Brasília: Unesco, 2019.

HANUSHEK, E. A.; PIOPIUNIK, M.; WIEDERHOLD, S. Do smarter teachers make smarter students? *Education Next*. Spring, 2019.

Além de levar mais talentos para a docência, o argumento em defesa de aumentar os salários é de que a melhor remuneração evita a precarização do trabalho no magistério. Pesquisa do Movimento Todos pela Educação de 2018 mostrou que 37% dos professores da Educação Básica no Brasil dão aula em mais de um colégio e 29% recorrem a atividades extras, como trabalhar com transporte por aplicativo ou venda de cosméticos, para complementar a renda.

O piso nacional da categoria na rede pública, demanda antiga dos trabalhadores do setor e previsto pela Constituição de 1988, só foi regulamentado em lei vinte anos depois. Na Justiça, cinco estados acusaram a União de violar a autonomia federativa ao fixar esse salário mínimo do professorado, maior categoria de servidores públicos em várias redes. Em 2011, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a constitucionalidade da Lei 11.738/2008.

**SALÁRIO INICIAL DOCENTE (ANUAL) – COMPARAÇÃO INTERNACIONAL**



Fonte: Education at a Glance 2018 / OCDE.

O piso vale para docentes da rede pública em início de carreira, com formação em nível médio (nos casos de professores da Educação Infantil e dos anos iniciais do Ensino Fundamental) e carga semanal de 40 horas. É calculado com base no valor anual mínimo por aluno de repasse do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais do Magistério (Fundeb). Para definir essa cifra por estudante, o governo federal cruza o número de matrículas na Educação Básica e a estimativa de recursos disponíveis (por arrecadação de impostos).

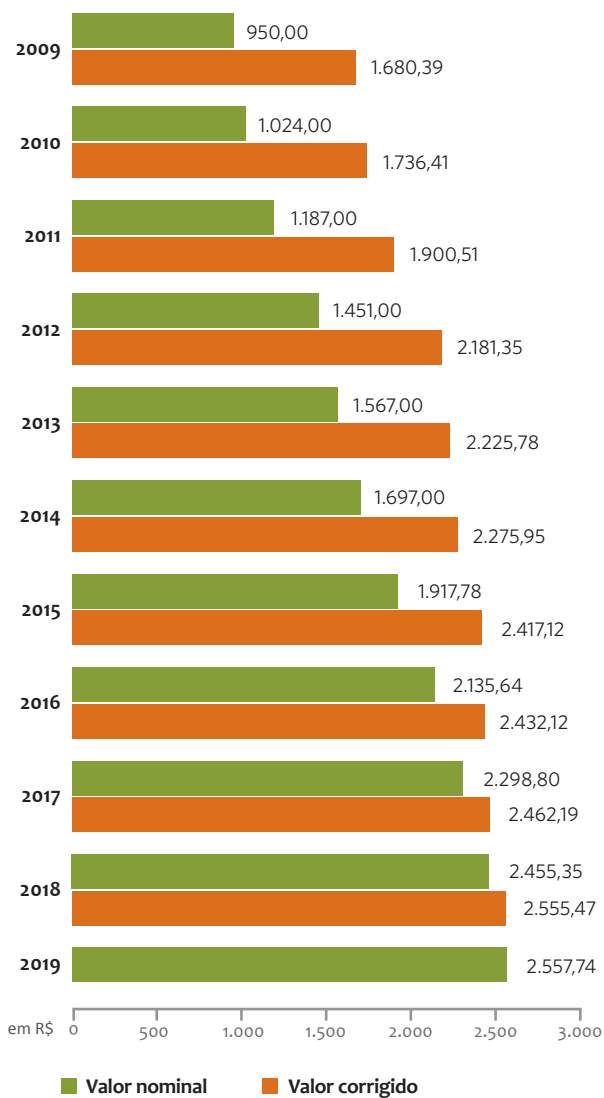
A variação percentual entre os dois anos anteriores (entre 2017 e 2018, por exemplo) do valor mínimo por aluno corresponde também ao índice de reajuste do salário mínimo do magistério daquele ano (2019, neste mesmo exemplo). O piso é divulgado sempre em janeiro pelo Ministério da Educação (MEC).

Em 2009, a cifra inicial para o piso foi considerada baixa (R\$ 950, o que equivalia a 2,04 salários mínimos naquele ano). Ao longo da década, o formato de cálculo do piso tem permitido valorização real, que desacelerou a partir de 2016, após o agravamento da crise econômica do país. Em 2019, passou para R\$ 2.557,73 (2,56 salários mínimos), aumento real de 57%.

A conta do piso não deve incluir adicionais pagos, como gratificações e auxílios. Para jornadas inferiores a 40 horas, os valores devem ser proporcionais. Além de docentes em atividade, supervisores, diretores e inspetores são beneficiados pela regra. Profissionais temporários e aposentados também têm direito ao piso.

O Plano Nacional de Educação 2014-2024 destaca a relevância da valorização da carreira docente. Das 20 metas, duas são sobre o assunto. O objetivo 17 é equiparar, até 2020, o rendimento médio de professores da rede pública com profissionais de escolaridade equivalente. Em 2017, o rendimento de um docente da rede pública era equivalente a 75% da remuneração de outro profissional com Ensino Superior. Já a meta 18 previa assegurar até 2016 planos de carreira para profissionais da Educação Básica e o cumprimento do piso nacional da categoria.

**PISO SALARIAL DOS PROFESSORES**



Fonte: MEC.

## Na prática

Embora apontado como avanço para a valorização do magistério, o piso ainda é descumprido em parte das redes públicas. Em 2017, seis estados tinham pelo menos uma posição no plano de carreira e remuneração com valor abaixo do piso, segundo o Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE, do Instituto Nacional de Pesquisas e Estudos Educacionais (Inep).

O documento destaca, porém, que todos os estados e o Distrito Federal pagavam acima do mínimo naquele ano se consideradas as vantagens como bônus e auxílios. Dados do MEC apontam ainda que dois terços dos municípios cumprem o piso salarial.

Já o balanço da Confederação Nacional de Trabalhadores da Educação (CNTE) de 2016, em levantamento com sindicatos filiados, apontava que oito estados não atendiam a essa regra. Em relação às prefeituras, o índice de descumprimento mostrado era de 55%.

Parte dos gestores enxerga o salário mínimo docente como um nó para as finanças públicas. Entre 2009 e 2018, conforme a nota técnica 4/2019 da Confederação Nacional dos Municípios (CNM), o piso representou uma expansão de R\$ 41,2 bilhões nos gastos das prefeituras.

A lei prevê que ao menos 60% de dinheiro do Fundo de Desenvolvimento e Manutenção da Educação Básica (Fundeb) seja usado para pagar profissionais do setor. Segundo a CNM, 3,1 mil das 5.561 prefeituras usam mais de 75% da verba do fundo na folha salarial. Com base nisso, muitos prefeitos têm reivindicado ajustes na fórmula de cálculo da remuneração mínima.

Nos estados, a folha salarial de servidores ativos e inativos da educação tem peso significativo e consome entre 11,7% e 33% das receitas totais de impostos, segundo o trabalho Despesas com Pessoal da Educação nos Estados Brasileiros, do Instituto Unibanco e do Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed), com dados de 2016. Outra pressão aos cofres dos estados, diz o estudo, é o alto índice de absenteísmo e de afastamento em algumas redes.

Entre as estratégias usadas por gestores para reduzir o gasto com a folha de pagamento, estão o congelamento de salário ou concessão de reajuste abaixo da inflação aos docentes com mais tempo de carreira e a adoção de jornadas de trabalho reduzidas. Outra medida frequente é a contratação de temporários, que têm menos benefícios do que os concursados e podem ser demitidos com mais facilidade.

A elevação do número de temporários na rede, no entanto, é considerada prejudicial para a qualidade da educação. Isso porque se aumenta o risco de serem recrutados profissionais menos qualificados e experientes, além da dificuldade de criação de vínculos do docente com a comunidade escolar.

Além disso, mudanças demográficas também devem trazer impactos à gestão de recursos humanos nas redes de ensino nos próximos anos. Com a redução de jovens com idade para cursar a Educação Básica, a demanda por docentes muda, o que abre espaço para que os gestores pensem em novas estratégias para aproveitar os professores, como fixar educadores em um só colégio ou ampliar a jornada escolar.



## Tempo extraclasse

Não é só de dinheiro que trata a lei do piso, que estabelece outros parâmetros para a categoria. Entre eles, está o teto de dois terços da carga horária do educador para trabalho em classe, com o objetivo de reservar tempo para a preparação de aulas, correção de provas ou orientação a alunos. Mas o baixo valor da remuneração, dizem especialistas, faz muitos profissionais usarem esse pedaço da jornada de trabalho para complementar a renda, ministrando aulas em outras escolas ou fazendo “bicos”.

Essa exigência tem efeitos diretos nas despesas, uma vez que aumenta a demanda por profissionais e o tamanho da folha salarial. Segundo dados do MEC, pouco mais da metade (56%) dos municípios cumprem a regra do tempo extraclasse.

A fiscalização sobre o descumprimento das normas no que se refere ao trabalho docente não cabe ao MEC. Essa atribuição é dos conselhos do Fundeb, ao Legislativo, aos tribunais de contas dos municípios e estados e ao Ministério Público.

### CÁLCULO DIFÍCIL

Obter e comparar números sobre remuneração docente nos estados e municípios é usualmente uma tarefa difícil para jornalistas. Cada rede pública organiza as carreiras de forma diferente e os dados sobre remunerações costumam incluir vantagens extrassalariais, como bonificações e auxílios. Os sindicatos locais e a Confederação Nacional de Trabalhadores da Educação (CNTE) reúnem dados sobre a categoria.

Outras fontes de informações são a Relação Anual de Informações Sociais (Rais), base de dados do Ministério do Trabalho, e a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Em 2017, um trabalho do Instituto de Pesquisas e Estudos Educacionais (Inep) mostrou que o salário médio de professores da rede pública era de R\$ 3.335 para 40 horas semanais. A CNTE questionou a metodologia, que usou o Rais, sob argumento de que os dados dessa base são preenchidos pelos empregadores e de forma incompleta. O Inep tem coletado dados sobre remuneração docente para monitorar o cumprimento do Plano Nacional de Educação.



6

Quanto gasta o Brasil?

## Quanto gasta o Brasil?

Mas, afinal de contas, falta mesmo dinheiro para a educação no Brasil? Não há resposta unânime entre especialistas, educadores e autoridades. Parte acredita que se investe pouco e seria necessário volume muito maior de dinheiro diante dos desafios educacionais, de acesso e qualidade. Outro grupo vê a quantidade suficiente de recursos, mas com gestão inadequada e sem prioridades. Também há o entendimento de que temos a pior combinação possível: a verba é pouca e gastamos mal.

Se considerar a proporção do Produto Interno Bruto (PIB), o país já investe uma fatia (5,5%) maior que a média das nações ricas (4,5%). Mas ao levar em conta o recurso aplicado por aluno da Educação Básica (cerca de US\$ 3,8 mil), o investimento é bem inferior à média, abaixo até de vizinhos sul-americanos e outros emergentes.

Os dados do Brasil, referentes a 2015, e de outros 38 países foram compilados pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento da Educação (OCDE) no relatório *Education at a Glance*, de 2018.

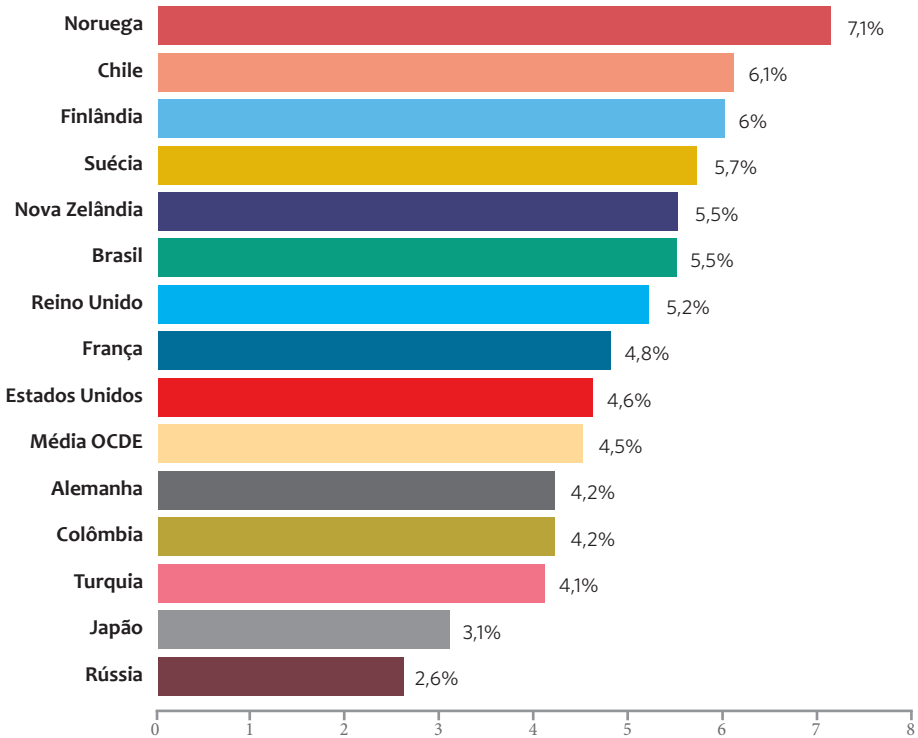
A aplicação de uma cota significativa do PIB brasileiro não resulta em investimento alto por matrícula porque a riqueza econômica do país não é tão grande quanto a de outras nações, e o dinheiro precisa ser dividido entre um número bem maior de alunos se comparado aos países desenvolvidos.

Embora o gasto público direto em educação tenha crescido quase 70% entre 2005 e 2011, segundo a OCDE, o valor *per capita* é um dos mais baixos entre os medidos pela entidade. E a evolução nos resultados do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa), maior avaliação educacional do mundo, não acompanhou a aceleração do ritmo de gastos.

Pisa é a avaliação da OCDE que mede o desempenho de alunos de 15 anos em 70 países. Desde 2000, a prova é realizada a cada três anos, de forma amostral. Avalia os conhecimentos em Ciências, Leitura e Matemática.

Segundo especialistas, parte desse abismo entre investimento e resultado se explica pelo fato de o Brasil ter ampliado o acesso de jovens mais pobres, o que distorce a percepção de melhorias reais do sistema educacional. Entretanto, países com gasto *per capita* inferior, como Colômbia, México e Uruguai, tiveram desempenho superior, o que acende o sinal de alerta.

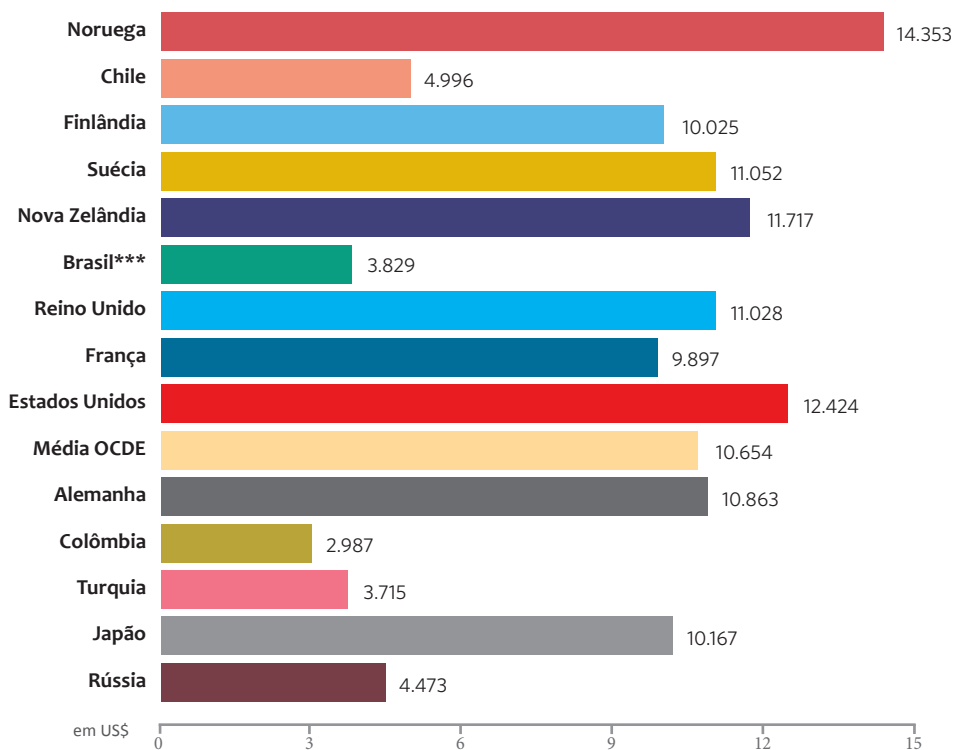
**PROPORÇÃO DO PIB – GASTO COM EDUCAÇÃO\***



\* Dados referentes a 2015 ou 2016, dependendo do país.

Fonte: Education at a Glance 2018/ OCDE.

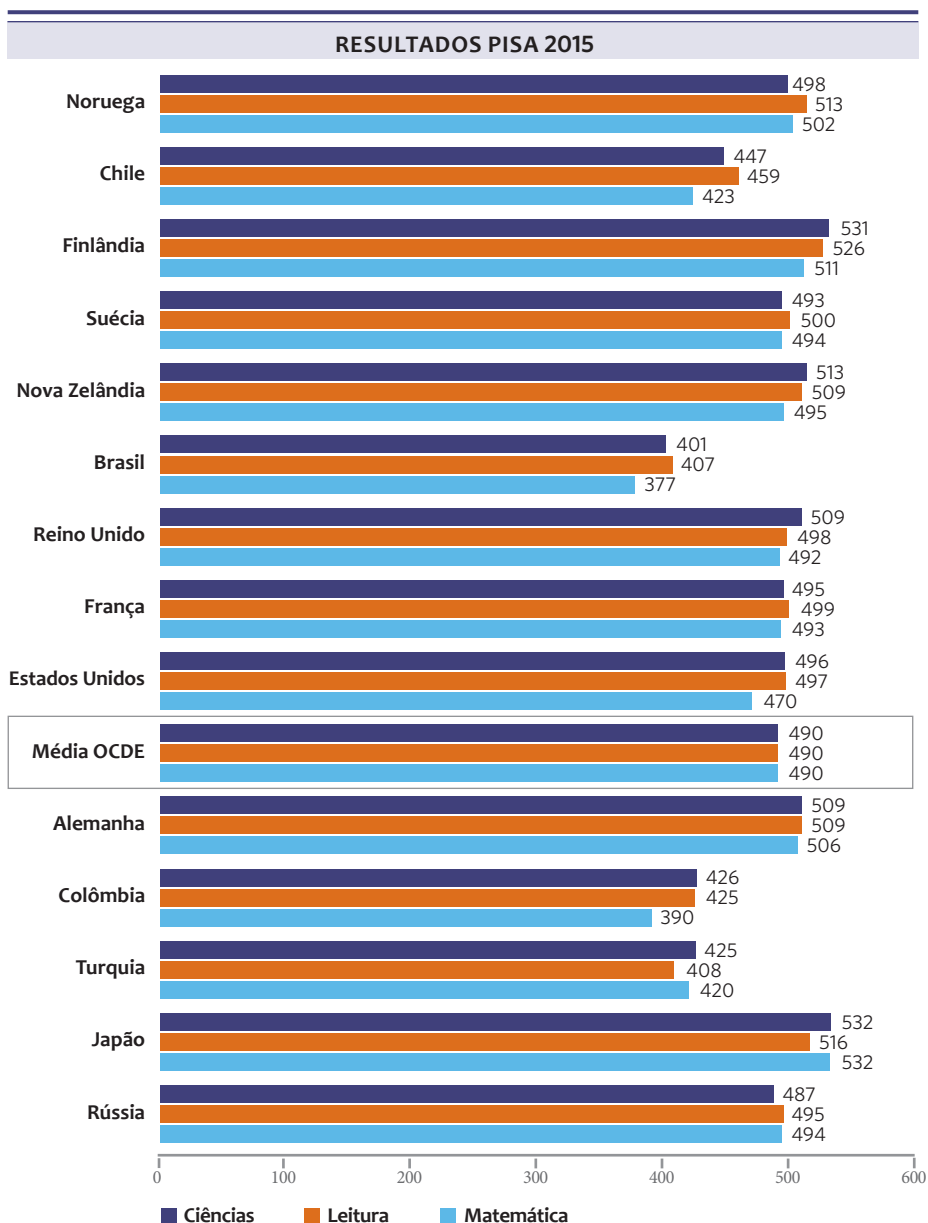
**GASTO POR ALUNO DA EDUCAÇÃO BÁSICA\*\***



\*\* Gasto em moeda local, calculado por paridade de compra em dólar em 2015.

\*\*\* Gasto apenas da rede pública, sem considerar gasto privado.

Fonte: Education at a Glance 2018/ OCDE.



Fonte: Education at a Glance 2018/ OCDE.



Dezenas de países, dentre eles o Brasil, aderiram ao Marco de Ação de Educação 2030 em que se comprometem a investir entre 4% e 6% do PIB no setor até aquele ano. Segundo as Nações Unidas, a média global de gastos em 2016 foi de 4,6%. O déficit de investimento educacional no mundo, estima a organização, é de US\$ 40 bilhões anuais.

## Educação Básica x Ensino Superior

Nos últimos anos, a distribuição de dinheiro público entre Educação Básica e Ensino Superior tem motivado debates. A defesa de parte dos especialistas é pela prioridade de gastos em creche, pré-escola, ensinos Fundamental e Médio, uma vez que as universidades públicas atendem a um número relativamente pequeno de alunos, parte deles de camadas mais ricas, com mais chances de aprovação nos concorridos processos seletivos dessas escolas.

Já outro grupo destaca o papel das universidades públicas no desenvolvimento social e científico do país, na formação docente para a educação básica e argumenta que o gasto com pesquisa eleva o valor por aluno no ensino superior.

Em 2017, o Banco Mundial divulgou o relatório *Um Ajuste Justo: Análise da Eficiência e Equidade do Gasto Público no Brasil*, em que recomendava o fim do ensino superior público gratuito no país, sob o argumento de racionalizar o uso dos recursos públicos na educação e priorizar a educação básica. O documento motivou fortes reações contrárias de entidades científicas e educacionais brasileiras. Outros especialistas, principalmente da área econômica, concordaram com o diagnóstico do Banco Mundial de falta de eficiência nos gastos e apontaram a necessidade de eleger prioridades diante de orçamentos limitados.

Um dos itens do programa de campanha que elegeu o presidente Jair Bolsonaro em 2018, por exemplo, prevê

remanejar verba das universidades federais para priorizar as redes de creche e pré-escola. As indicações de bloqueio ou corte de verba para a educação superior, porém, levaram a protestos de entidades, professores e estudantes em 2019. Mais uma vez, isso reacendeu o debate sobre os investimentos na área. Parte dos especialistas defendeu redução do investimento na rede federal de ensino superior e priorização de gasto na educação básica como estratégia para um uso mais eficiente de recursos públicos. Outros apontaram que não faz sentido priorizar o gasto na educação básica em detrimento das universidades, uma vez que as duas etapas são essenciais.

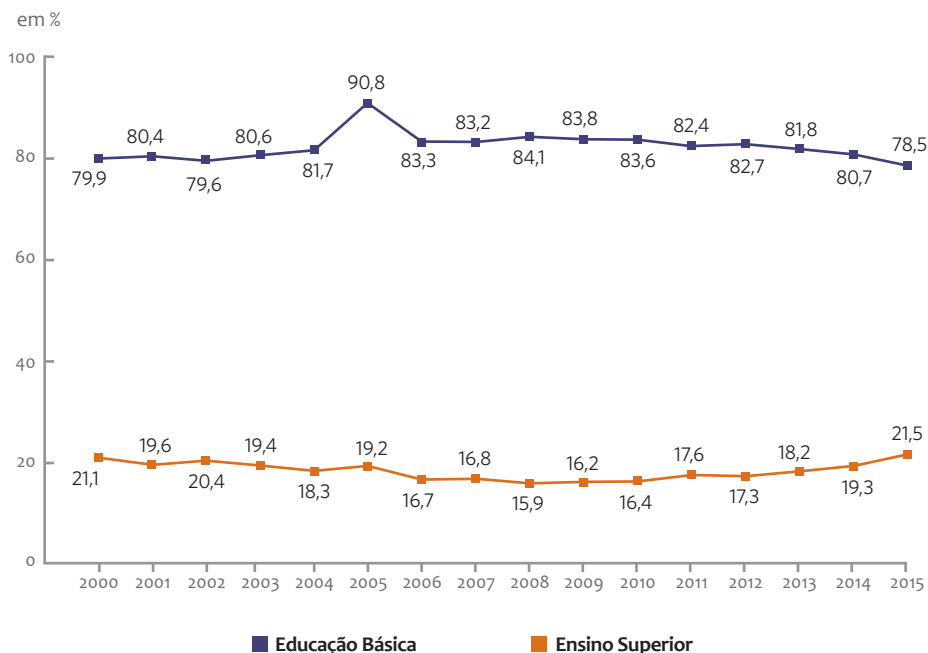
A diferença entre o gasto brasileiro por aluno na Educação Básica e no Ensino Superior é a mais alta entre os países membros e parceiros da OCDE. Com despesa por universitário da rede pública de US\$ 14.300, cerca de quatro vezes o investimento no aluno da Educação Básica, o Brasil está perto da média (US\$ 15.500) das nações analisadas pela entidade.

Comparações com o gasto por estudante de faculdades particulares brasileiras, no entanto, não são adequadas. Isso porque a maior parte das instituições públicas de Ensino Superior no país também se dedica à pesquisa e à extensão, o que eleva significativamente o custo total.

Segundo a Constituição, as etapas da Educação Básica estão a cargo de municípios e estados, principais responsáveis pelos gastos no setor do país. O formato é diferente de alguns outros países, como Holanda, Chile e Nova Zelândia, onde as despesas nessa área são mais concentradas no governo central.

Conforme dados mais recentes, de 2015, o gasto público do Brasil com Educação Básica corresponde a 78,5% da despesa na área, e 21,5% no Ensino Superior. Já sobre os investimentos federais no setor, 64,3% do total de R\$ 117 bilhões foram para educação superior e profissional, com destaque para as despesas do Fies, programa federal de financiamento de cursos em faculdades privadas.

**PROPORÇÃO DE GASTO PÚBLICO EM EDUCAÇÃO**



Fonte: Inep/MEC.

## Lá fora

### Chile

Com expressiva melhora de acesso e qualidade na Educação Básica nos anos 2000, o governo central é responsável pela maior parte dos gastos, que se dividem entre colégios públicos e privados. Geridas pelos governos municipais, as escolas públicas concentram cerca de 35% do total de matrículas do país. Já as unidades particulares têm financiamento do poder público, por meio de *vouchers*, e reúnem mais da metade dos alunos, que podem escolher onde querem estudar.

O sistema, porém, tem fortes desigualdades internas, o que fez o Chile enrijecer as regras do sistema. Em 2008, criou a subvenção adicional para estabelecimentos que atenderem crianças em desvantagem socioeconômica. E, em 2016, as escolas privadas foram proibidas de selecionar os alunos, para evitar a discriminação de crianças pobres ou com problemas de aprendizagem. Esse é um debate importante na área porque o nível socioeconômico dos alunos é o fator que mais influencia o desempenho escolar. Com isso, uma escola que recebe estudantes de famílias com mais renda tende a conseguir melhores resultados, não necessariamente pelos esforços do colégio.

## Coreia do Sul

Com robusto investimento em educação desde a segunda metade do século 20, o país tem excelente desempenho em exames internacionais. A educação obrigatória (1º ao 9º ano) é gratuita. Na educação secundária (10º ao 12º ano), colégios públicos e privados recebem financiamento do governo central, mas também há cobrança de mensalidades, em valores acessíveis para os pais. Unidades com desempenho fraco recebem recursos extras.

Há, no entanto, elevada participação privada nas despesas, uma vez que as famílias pagam aulas de reforço ou preparação para testes (chamadas de *hagwon*). Nos últimos anos, o governo tem feito esforços para reduzir os gastos com esse tipo de educação suplementar. Outra crítica à educação sul-coreana é o excesso de rigidez e competição.

## Finlândia

O consenso político e social sobre a importância da educação tem permitido continuidade de investimentos no setor. As escolas não oferecem apenas aulas, mas refeições, acompanhamento psicológico, além de serviços médico e de saúde bucal. Apenas uma pequena minoria dos colégios é privada.

Há forte investimento na qualificação dos professores, que também têm bastante autonomia para desenvolver suas estratégias em classe, frequentemente multidisciplinares e voltadas para a aprendizagem baseada em projetos. Com exceção da Educação Infantil, os docentes precisam ter mestrado. Outra aposta é treinar especialistas para identificar e atender às necessidades especiais de alguns alunos.

## Japão

Embora aplique uma fatia relativamente pequena do PIB em educação (3,9%), o país tem bom desempenho em testes internacionais. A maior parte dos gastos é do governo central, mas as escolas têm autonomia para a escolha de materiais didáticos e práticas pedagógicas. O sistema também é equitativo, com pouca diferença entre alunos ricos e pobres. Entretanto, estudantes sofrem com alto nível de pressão e ansiedade.

Um dos principais diferenciais do Japão é a política de valorização docente. Além da oferta de salários acima da média das nações ricas para os professores mais experientes, há boa formação inicial e rígido controle de ingresso na carreira. Os educadores, no entanto, trabalham mais horas do que nos outros países.

No setor público e na comunidade acadêmica, há poucos consensos sobre quais os tipos de gastos mais ou menos efetivos para melhorar a qualidade do ensino. Análises simplistas, que correlacionam investimentos e resultados sem considerar outros fatores, não dão conta de entender a complexidade do que acontece na sala de aula. Cada vez mais cientistas, de vários campos do conhecimento, têm se debruçado sobre esse debate em todo o mundo, como discutiremos no próximo capítulo.





Mais dinheiro importa?



## Mais dinheiro importa?

Colocar mais dinheiro em uma rede de ensino ou no colégio aumenta a aprendizagem dos alunos? Quanto é necessário investir para uma educação de alto nível? E quais são as estratégias mais eficientes para os gastos públicos no setor? Há mais de cinquenta anos, pesquisadores de diversas áreas têm investigado a relação entre investimento público e a garantia da educação de qualidade, mas não há consenso.

Um dos marcos nesse assunto é o chamado Relatório Coleman, de 1966, encomendado pelo Congresso americano para medir a desigualdade de oportunidades educacionais para minorias. Com base em dados de mais de 600 mil alunos, o trabalho, coordenado pelo sociólogo James Coleman, analisou a relação entre a disponibilidade de insumos – como estrutura e professores capacitados – e as notas dos jovens.

Os resultados mostraram que o perfil socioeconômico dos alunos era o que tinha peso mais significativo nos boletins, e não a oferta de recursos em sala de aula. Segundo diversos estudos posteriores, isso acontece porque a renda familiar e a escolaridade dos pais indicam o ponto de partida do estudante: o repertório trazido de casa, influenciado pelo acesso a livros e a equipamentos culturais, por exemplo.

Com o Relatório Coleman, a conclusão era a de que pouco importava se o governo colocasse mais dinheiro nas escolas, uma vez que o problema tinha origem familiar. Nas décadas seguintes, uma série de trabalhos acadêmicos seguiu essa linha, ao não identificar relação entre insumos e desempenho educacional. A principal referência são as análises e as revisões bibliográficas feitas a partir da década de 1980 pelo economista Eric Hanushek, da Instituição Hoover, da Universidade Stanford (EUA).

Vários pesquisadores fizeram contestações a esses trabalhos, ao destacar fragilidades metodológicas, como a dificuldade de isolar outros fatores de influência na análise final. Em alguns casos, houve revisão de dados usados em estudos anteriores, cujos resultados haviam indicado falta de correlação entre gasto e desempenho. Essa nova interpretação dos números levou a conclusão para outro caminho, ao caminho de existência suficientemente relevante de efeitos dos recursos financeiros.

## Como se gasta

Nos últimos anos, novas correntes de pesquisa têm renovado essa questão. A literatura científica mais recente destaca a necessidade de observar não somente quanto se gasta em educação, mas detalhadamente como se usa o dinheiro e para quais tipos de alunos as ações são voltadas. Compreender essas estratégias bem-sucedidas contribui para a despesa pública e a reflexão sobre políticas que podem ser replicadas.

Análises lideradas pelo economista Kirabo Jackson, da Universidade de Northwestern (EUA), também chegaram a conclusões semelhantes: gastos maiores em distritos escolares estiveram ligados à redução de turmas, à ampliação da jornada escolar e ao aumento de salário docente, com impacto positivo nas notas e taxas de conclusão de estudos dos alunos.

Com base nessas descobertas, o entendimento é o de que distribuição de recursos deve buscar a equidade, mas não necessariamente precisa ser igualitária. Perfis variados de escolas demandam montantes diferentes de dinheiro para garantir oportunidades iguais.

Na discussão acadêmica atual, também é considerado o custo-benefício das estratégias de gasto e a distância entre a teoria e a aplicação prática em lar-

ga escala. Um exemplo disso é a redução do tamanho das turmas, o que uma série de pesquisas já mostrou ter efeitos positivos, principalmente para alunos com mais necessidades. O sucesso dessa medida, porém, depende de outros fatores, como a adequação da prática docente em sala de aula, independentemente do número de alunos.

Diminuir o tamanho das classes também exige reestruturação da rede, o que nem sempre produz os efeitos esperados. Com turmas menores, a demanda por docentes aumenta, mas nem sempre há capacidade financeira para pagar o número necessário de profissionais, e com um salário adequado, o que leva à precarização das condições de trabalho ou à dificuldade em atrair e reter os educadores mais preparados.

Medir as consequências de melhorar a carreira de magistério é outro desafio. Um aumento salarial pode se traduzir em incentivo extra aos docentes que já estão na rede, mas tende a ter reflexos maiores em longo prazo. A remuneração mais competitiva tem potencial para atrair – ou evitar a saída – talentos para a profissão, o que pode trazer gradativos ganhos de aprendizagem para os alunos.

Comparações internacionais mostram que países com salários mais altos, em relação a outras profissões de escolaridade semelhante, têm melhores notas no Pisa. Políticas de bônus de desempenho a educadores, por sua vez, têm sido alvo de vários estudos, com resultados inconclusivos (*leia mais na página 88*).

Ampliar a jornada escolar, promessa comum de políticos em época de campanha, também afeta as finanças públicas e demanda planejamento para ter efetividade pedagógica. A oferta de atividades no contraturno pode trazer benefícios à comunidade escolar (como facilitar a vida dos pais que trabalham ou incentivar a prática de esportes, por exemplo), mas prova-

velmente não resultará em melhora de aprendizagem se não estiver estruturada dentro de um projeto pedagógico.

Um cuidado importante é considerar que a maioria desses estudos se refere ao contexto dos Estados Unidos ou de outros países desenvolvidos, onde o padrão de gasto por aluno é diferente e há outros perfis socioeconômicos de alunos.

No Brasil, ainda há escasso número de trabalhos científicos que investigam detalhadamente os efeitos diretos do aumento de recursos em resultados de aprendizagem. Como a disponibilidade de consulta a dados financeiros educacionais e aos resultados de testes de larga escala é mais recente, desde a década de 1990, a análise de séries históricas mais longas tem sido bastante limitada.

Nas pesquisas brasileiras sobre a influência da oferta de verba por aluno no desempenho de redes municipais em exames, como a Prova Brasil, os resultados têm sido mistos ou inconclusivos. O trabalho de 2008 coordenado pelo economista e hoje professor do Insper Naercio Menezes Filho, também de autoria de Luiz Felipe Amaral, identificou efeito pequeno e restrito do gasto municipal sobre as notas da Prova Brasil 2005. A análise envolveu 3,2 mil municípios para os boletins do 3º ano e 1,8 mil cidades para as notas do 9º ano.

Em 2014, estudo semelhante coordenado por Menezes Filho, que teve Alison Oliveira como coautor, analisou notas de quatro edições da Prova Brasil (2005 a 2011). A conclusão foi a de que não havia relação despesa-desempenho quando se usa somente a variação de gastos e notas entre municípios de um mesmo estado ou dos municípios ao longo do tempo.

## PONTOS-CHAVE

- Segundo pesquisas, não há uma relação automática entre aumento de gastos com ensino e melhora de aprendizagem.
- É importante não apenas observar quanto se gasta com educação, mas como esse dinheiro é investido.
- Estratégias de aumento de recursos costumam ter efeitos mais significativos para alunos e escolas de maior demanda, como as de áreas pobres.
- Identificar práticas bem-sucedidas do uso de recursos é importante para construir e avaliar políticas de financiamento educacional.
- Estratégias que tiveram êxito em uma rede ou escola, no entanto, podem não ser replicáveis em larga escala ou ter custo-benefício baixo em outras realidades.
- Investir em qualificação de professores e na atratividade da carreira docente é uma estratégia comum em países com bom desempenho educacional.
- Comparar a relação entre gasto com educação e desempenho demanda atenção a outros fatores relevantes, como a diversidade socioeconômica dentro das escolas ou redes analisadas.
- Importantes indicadores de aprendizagem, os exames em larga escala não são os únicos termômetros da qualidade de educação.

Boa parte dos especialistas faz ainda ressalvas sobre o uso de notas em testes de larga escala, como o Saeb/ Prova Brasil (brasileiro) ou o Pisa (internacional), para avaliar a relação entre gasto e qualidade da educação. Os exames, segundo eles, não medem os outros fatores que contribuem para formar os alunos, como um bom ambiente escolar, inclusão de jovens de famílias de baixa renda, domínio de habilidades socioemocionais, etc.

Além do desempenho em provas, instrumento de análise mais comum, especialistas analisam aspectos como taxas de conclusão de estudos, empregabilidade e renda (para trabalhos de longo prazo, em que é possível ver os efeitos de quando o aluno se torna adulto) para medir impactos da maior ou melhor oferta de recursos na aprendizagem dos alunos.

Na investigação sobre a influência do gasto sobre o desempenho, outra defesa de parte dos autores é que a análise seja feita no nível da escola, e não no dos sistemas de ensino, em uma tentativa de obter resultados mais precisos e reduzir distorções causadas pela desigualdade interna das redes.

## Comparando países

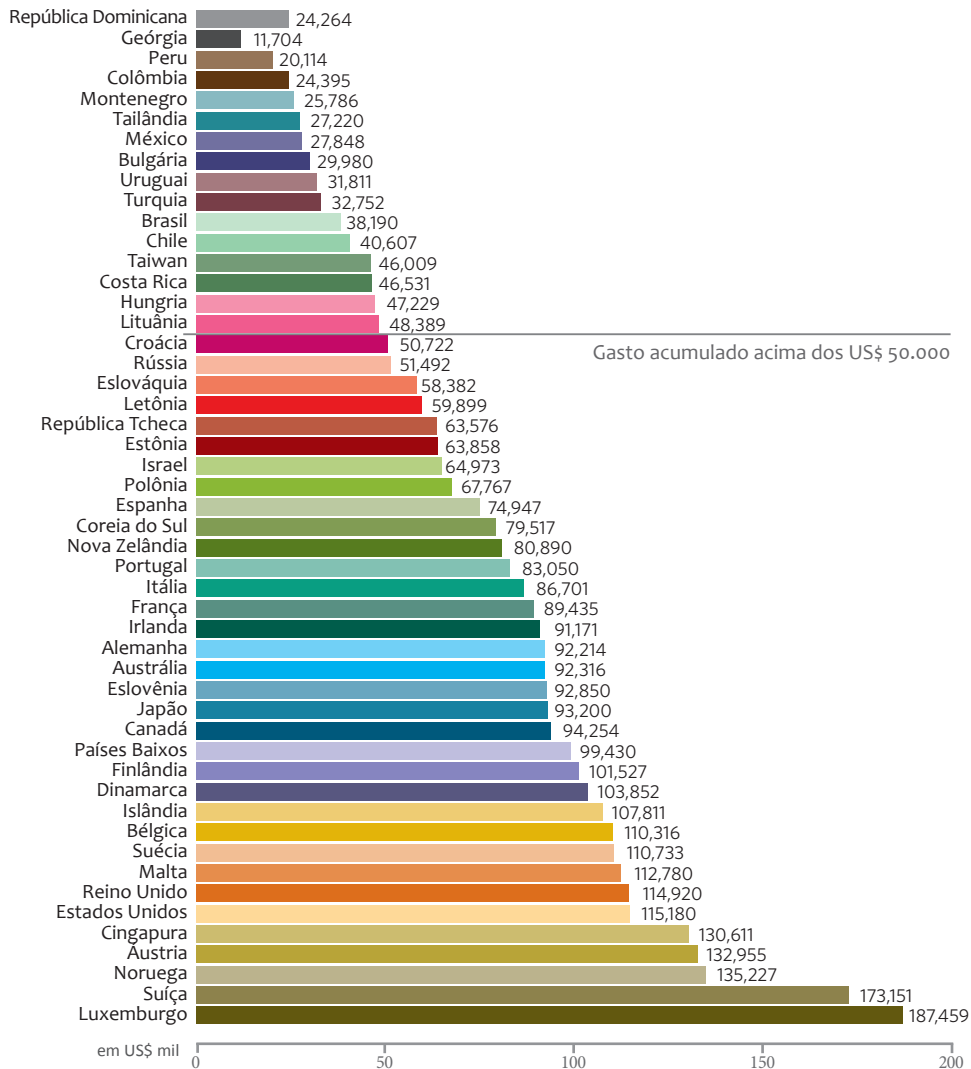
Em breve estudo de 2012, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) usou a própria base de dados para investigar a ligação entre o investimento em educação de 42 países nos resultados de 2009 do teste de Leitura do Pisa, maior avaliação de larga escala do mundo. Quando o gasto acumulado por aluno durante a escolarização básica (6 a 15 anos) era de até US\$ 35 mil, o aumento de recursos tinha relação positiva com elevação da nota no exame. Nesses casos, cada acréscimo de US\$ 1 mil rendia mais 14 pontos no Pisa (numa escala de zero a mil).

Todavia, em nações onde a despesa por estudante era superior a US\$ 35 mil, mais dinheiro não significou automaticamente ganho de aprendizagem. Na época, o patamar de gasto do Brasil era inferior a US\$ 20 mil. Conforme o estudo, países de melhor desempenho priorizam o investimento nos professores. Em relatório mais recente, em que a OCDE cruzou as notas dos países em Ciências no Pisa 2015, a correlação positiva gasto-resultado era válida até o patamar de US\$ 50 mil.

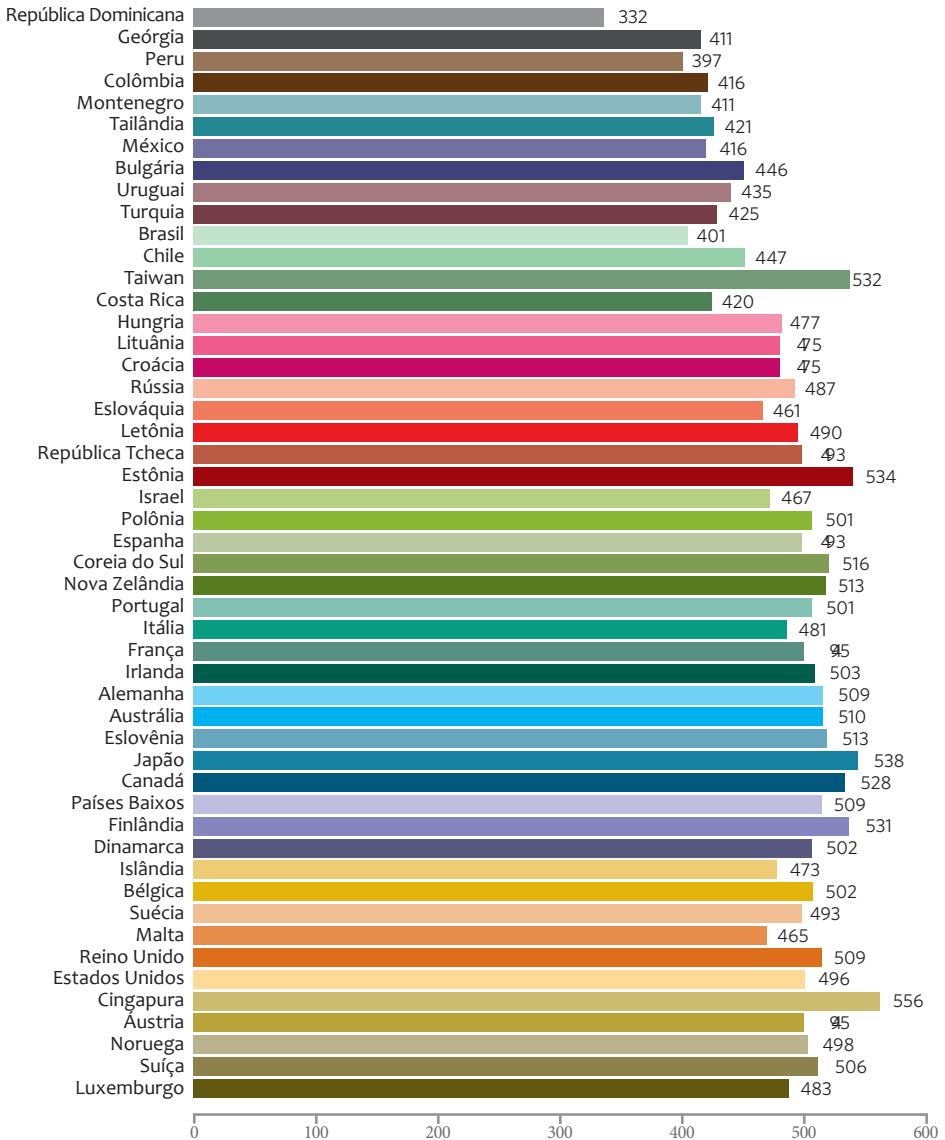
## Despesa x resultado

A OCDE cruzou o gasto acumulado na Educação Básica (6 a 15 anos) dos países com as notas do Pisa 2015 em Ciências

### GASTO ACUMULADO NA EDUCAÇÃO BÁSICA



NOTA EM CIÊNCIA DO PISA 2015



Fonte: OCDE.



Estudo de 2015 da Divisão de Educação do Banco Interamericano de Desenvolvimento, liderado por Emiliana Vegas, chegou a uma conclusão semelhante. Ao considerar dados do Pisa de 2006, 2009 e 2012, o aumento da despesa teve influência na nota de Matemática dos países somente até a barreira dos US\$ 8 mil por estudante.

Especialistas alertam para a necessidade de observar esses números com cautela, dado o desafio de isolar o peso dos demais fatores nos resultados. Outra ressalva vai para a dificuldade em transpor experiências para realidades distintas, por aspectos culturais, geográficos e socioeconômicos. Uma iniciativa educacional pode funcionar em uma nação pequena, de curtas distâncias e número baixo de alunos, e não servir a um país continental.

Na comparação com outros países, é importante destacar que o Brasil adota um modelo de larga abrangência de serviços relacionados direta ou indiretamente à educação com custos cobertos pelo poder público. São exemplos disso a oferta de uniforme, livros, transporte e alimentação aos alunos da rede pública.

## **Efeito no bolso**

Premiar, com dinheiro extra, professores das escolas com melhor desempenho. A lógica parece simples, mas contém um dos mais acirrados debates educacionais. Políticas de remuneração por mérito a docentes e colégios têm sido desenvolvidas por países ricos e pobres há mais de duas décadas, como estratégia de turbinar resultados de aprendizagem, mas sua aplicação se revelou complicada.

Nos Estados Unidos, principal referência na adoção e na avaliação de bônus na educação, grande parte das pesquisas registra efeitos nulos ou inconclusivos

dessa medida. A rede de educação de Nova York, por exemplo, passou a pagar bônus em 2007 e suspendeu em 2011, após escolas do programa não terem resultados superiores às demais. Em outros casos, como em Atlanta, houve até identificação de fraudes. Flórida e Washington estão entre as redes que mantêm políticas nesse estilo.

No Brasil, a aposta pela bonificação já foi feita por pelo menos 13 estados, além de algumas redes municipais. Em São Paulo, maior sistema de educação do país, a política foi criada em 2011, com metas atreladas ao desempenho dos alunos em avaliações. O bônus, porém, não tem conseguido alavancar os resultados educacionais dos alunos paulistas nos exames de larga escala.

A experiência cearense, com bônus às prefeituras e aos profissionais da educação, é considerada exitosa por grande parte dos especialistas. Para os municípios, o resultado educacional é critério de rateio do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS).

Já para os educadores, o programa Escola Nota 10 divide o repasse extra entre os 150 colégios com melhor desempenho e os 150 com resultados mais baixos. O bônus é dividido em duas partes. No caso das escolas do topo da lista, é dado 75% do valor total e, aos colégios da parte de baixo, 50%. A segunda parcela é condicionada à melhora dos resultados das 150 escolas com nota vermelha.

Já Minas Gerais, entre outros exemplos no Brasil, implantou a bonificação, mas abandonou o programa em 2014. Na maioria dos casos, a estratégia envolve a aplicação de uma grande fatia do orçamento educacional.

Ainda há poucos estudos brasileiros sobre os efeitos do modelo nos resultados e nas ações pedagógicas.

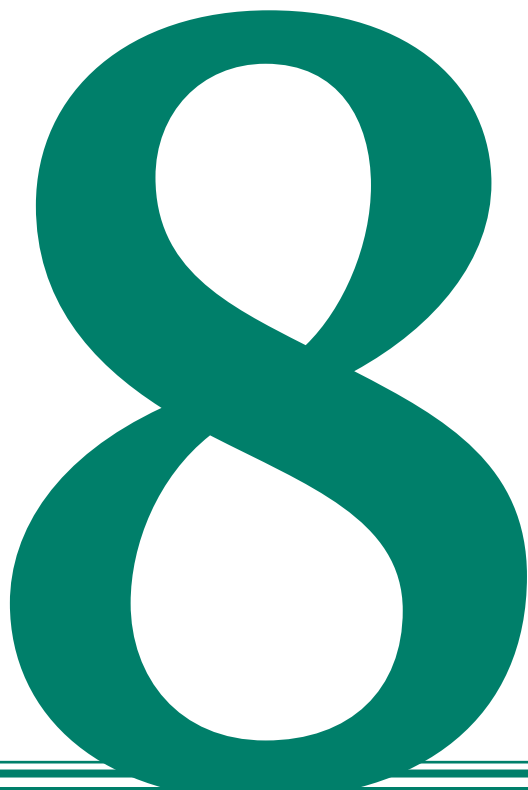
Em trabalho publicado em 2015, os pesquisadores Luiz Guilherme Scorzafave e Tulio Dorigan, da Universidade de São Paulo, e Cláudia Oshiro, da Fundação Getúlio Vargas (FGV), constataram efeito positivo do bônus nas notas de Português e Matemática dos alunos do 5º ano do Ensino Fundamental da rede paulista em 2007 e 2009, mas houve em 2011 expressiva redução desse impacto. Já no 9º ano, os efeitos identificados foram nulos ou até negativos nas notas.

O relatório de 2017 da Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (Unesco) apontou poucas evidências de êxito na adoção de bônus financeiro associado a desempenho. Alertou ainda sobre riscos de se criar competição e restrição do currículo ao conteúdo cobrado nos exames. Já outros grupos de estudiosos e organizações estrangeiras, como o Banco Mundial, são incentivadores do modelo, como forma de valorizar o mérito e o empenho dos profissionais mais dedicados.

Uma das hipóteses para a eventual baixa efetividade de algumas políticas de bônus é a dificuldade em mudar práticas pedagógicas. Isso significa que, ainda que haja incentivo financeiro para obter melhores resultados, o professor pode não saber aperfeiçoar seu modo de dar aula apenas com empenho extra. Seria necessária, portanto, uma qualificação para essa mudança. Outra possibilidade é a de que esses docentes já façam o melhor trabalho possível, sendo outro o entrave para a melhora da aprendizagem dos alunos. Ambos os cenários são de difícil observação empírica.

Diferenças no desenho dos programas (como são fixadas as metas, se a abrangência se restringe aos professores ou a todos os funcionários da escola, entre outros aspectos) também podem ter influência nos resultados. Outra limitação do modelo é desconsiderar o esforço pedagógico em casos de condições adversas, o que é ignorado somente na análise única do teste de larga escala, como superação da violência ou inclusão de mais alunos pobres.





Decifrando finanças

## Decifrando finanças

É lidar com cifras, fazer contas e acompanhar a evolução das despesas, o que pode mudar da noite para o dia. Apurar reportagens sobre finanças, principalmente na área de educação, exige entendimento dos tipos de gasto e cuidado ao fazer análises. Saber diferenciar os termos técnicos ajuda a conversar com as fontes, a não ser drilado pelas autoridades e a traduzir o assunto para o público. Para ajudar os jornalistas, preparamos algumas orientações gerais.

### Atrás do dinheiro

Encontrar informações sobre gastos públicos nem sempre é uma tarefa tão complicada quanto parece. Veja algumas fontes de dados sobre gastos educacionais.

- **Portais de transparência**

O governo federal, além de alguns estados e municípios, mantém portais com sistemas de acompanhamento eletrônico dinâmico da execução orçamentária. No Portal da Transparência do governo federal, por exemplo, é possível encontrar dados da União sobre orçamento, despesas, receitas, execução orçamentária e repasses. A ferramenta permite também fazer a consulta sob diferentes recortes: por órgão, por tipo de gasto, por programa. No caso dos gastos federais, o *site* Siga Brasil, do Senado, também permite consultas com múltiplos filtros.

- **Siope**

O Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos de Educação (Siope) é uma plataforma eletrônica, de acesso livre aos cidadãos, na qual gestores de estados e municípios preenchem dados sobre orçamento e gas-

tos educacionais. Por ser declaratório e abastecido por milhares de entes federados, no Siope é possível haver dados não informados ou falhas de preenchimento.

- **MEC**

No portal do Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais (Inep), do Ministério da Educação, existem informações sobre o histórico de gastos totais com educação, mas os dados não são recentes.

- **Relatórios fiscais**

Balanços das áreas econômicas do Executivo também trazem dados sobre gastos sociais do governo. O Finbra, do Tesouro Nacional, reúne dados de receitas e despesas das unidades federativas.

- **Legislativo**

Na Câmara dos Deputados, nas Assembleias Estaduais e nas Câmaras Municipais, são feitos o debate e a votação dos orçamentos e de projetos de lei com efeitos nas finanças educacionais. Também é possível obter informações sobre acompanhamento de despesas e estimativa de gastos por meio das comissões de Educação e consultorias legislativas.

- **Ministério Público**

Na esfera federal e na estadual, o Ministério Público (MP) fiscaliza gastos educacionais e, eventualmente, propõe ações. Na Justiça, o MP também costuma ser acionado para elaborar pareceres sobre questões financeiras educacionais. Em algumas promotorias, já há núcleos específicos para lidar com demandas de educação.



- **Órgãos de contas**

Tribunais de Contas da União, dos Estados e do Município (no caso de São Paulo e Rio) são responsáveis por fazer auditorias sobre programas ou órgãos educacionais, além da análise anual das contas do Executivo. Os Ministérios Públicos de Contas também fiscalizam esse setor.

- **Lei de Acesso à Informação**

É útil para obter dados do poder público, mas não serve para prazos apertados, pois a resposta demora alguns dias. Como as informações são produzidas pelo próprio órgão oficial, estão menos sujeitas a questionamentos do que aquelas levantadas por órgãos externos ou pela própria reportagem.

- **Conselhos**

Outra possível fonte de dados financeiros do setor são os conselhos locais de educação, de alimentação escolar e os conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb.

- **Entidades da sociedade civil e universidades**

ONGs, fundações, movimentos sociais e instituições de educação também desenvolvem pesquisas sobre gastos educacionais e cumprimento de programas de governo, além de identificarem experiências de êxito sobre uso de recursos públicos e avaliação de eficiências de gastos no setor.

### ▪ Entidades representativas

Associações que representam gestores, como a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), o Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação (Consed) e a Confederação Nacional de Municípios (CNM), costumam ter levantamentos sobre dados financeiros educacionais. Entidades sindicais, como a Confederação Nacional dos Trabalhadores de Educação (CNTE) e os sindicatos locais, reúnem dados sobre remuneração docente.

### ▪ Organismos internacionais

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) publica relatórios periódicos sobre gastos públicos e desempenho educacionais dos países. A metodologia de cálculo do investimento, que chega a valores em dólar com base na Paridade de Poder de Compra, permite a comparação entre as nações. A Organização das Nações Unidas (ONU) e o Banco Mundial também publicam relatórios sobre o tema.



---

## Glossário

## Glossário

Se a matemática financeira já é um desafio, a linguagem orçamentária também não alivia muito. Conheça alguns termos técnicos comuns desse universo:

- **Orçamento.** É a lei que estabelece os recursos a serem gastos, em um ano, pela União, estado ou município. Nem tudo previsto por ele precisa ser executado pelo governo, mas toda despesa pública deve estar prevista nessa lei. O orçamento federal tem de ser aprovado pelo Legislativo até 31 de dezembro do ano anterior.
- **Lei de Diretrizes Orçamentárias.** A LDO define as metas e as prioridades do governo, mas sem detalhar onde e quanto gastar em cada ação. No caso do governo federal, deve ser enviada ao Congresso até 15 de abril.
- **Lei Orçamentária.** Enviada ao Congresso até 31 de agosto, a proposta da LOA federal detalha a estimativa de receitas e a previsão de onde o dinheiro será gasto.
- **Plano plurianual.** Instrumento institucional de planejamento do governo, com definição de metas e prioridades de gastos para o prazo de quatro anos.
- **Gasto obrigatório.** Há despesas que o governo não pode deixar de fazer, como o pagamento dos salários dos servidores e das aposentadorias.

- **Gasto discricionário.** Quando o governo não tem obrigação de executar a despesa, como obras de creches ou financiamento de pesquisas científicas. Essas verbas estão sujeitas a cortes ou bloqueios (contingenciamentos).
- **Gasto de custeio.** São aquelas usadas para a manutenção de determinado órgão e serviço, como pagamento de prestação de serviços, materiais de consumo, diárias, passagens, bolsas e benefícios a estudantes.
- **Gasto de capital.** Também chamados de gastos de investimento, são aqueles recursos aplicados no patrimônio, como obras, construção e aquisição de equipamentos permanentes.
- **Valor empenhado.** É o montante reservado pelo governo para determinado serviço. Nesse caso, já houve acordo ou contrato, mas o pagamento ainda está pendente.
- **Valor liquidado.** Quando há verificação do cumprimento do serviço e o valor fica disponível para efetuar o pagamento.
- **Valor pago.** Também chamado de valor realizado, é o crédito orçamentário efetivamente pago.
- **Restos a pagar.** São todas as despesas empenhadas por um governo e não paga até 31 de dezembro do mesmo ano.

## Preste atenção

Da pauta à apuração, algumas dificuldades são comuns na hora de analisar os números. Veja algumas dicas sobre como evitar erros:

- **Quem é quem.** Embora haja orientações oficiais sobre como preencher relatórios orçamentários, os gestores descrevem os gastos de diferentes maneiras. Um gasto com Ensino Fundamental pode não estar só na subfunção que leva esse nome, mas também na subfunção Educação Básica.
- **Múltipla identidade.** Em um nível de detalhamento maior, os nomes usados no preenchimento orçamentário podem variar ainda mais. Ao buscar dados sobre alimentação escolar, vale a precaução de buscar por gastos com o termo 'merenda'. Se o objetivo é saber com precisão toda a despesa com transporte escolar, termos como 'gasolina' ou 'veículo' podem ser úteis.
- **De trás para a frente.** Em séries históricas, mudanças em nomes de programa podem prejudicar a comparação de gastos em uma mesma finalidade. Dependendo do tipo de análise, é válido corrigir pela inflação para obter uma comparação justa.
- **Público x privado.** Há uma diferença entre o investimento público direto em educação, que abrange as despesas do governo na rede pública, e o investimento total em educação, que contempla gastos do governo com bolsas, estabelecimentos conveniados, filantrópicos, comunitários, entre outros.

- **Encontre o par.** Cuidado para não misturar bananas com laranjas. Para tratar de previsão de despesa de um ano, melhor comparar com o orçamento dos períodos anteriores. Se o assunto é o gasto realizado, busque os dados de execução orçamentária.
- **Lá e cá.** Comparação internacionais merecem cautela. Diferenças entre modelos de financiamento (responsabilidade de gasto concentrada no governo central ou dividida com governos subnacionais, por exemplo) ou entre formatos de registro de despesas entre os países podem causar distorções.
- **Transparência.** Deixe clara a origem dos dados citados. A reportagem não é um relatório técnico, mas sempre que possível vale a pena descrever, em linhas gerais, o caminho para chegar aos números citados. É útil para quem tiver interesse em fazer novas análises sobre aquelas informações e também para evitar contestações das fontes envolvidas.
- **Desconfie.** Às vezes, colunas de execução orçamentária zeradas ou quedas abruptas de gasto significam um bloqueio de verbas para um programa do governo, mas isso também pode ser apenas um erro de preenchimento no sistema. Tente se certificar em outras fontes.
- **Peça ajuda.** Mesmo repórteres especializados e experientes podem ter problemas para interpretar dados financeiros. Na dúvida, a consultoria de um técnico pode facilitar o processo e prevenir erros.
- **Verifique de novo.** Levantamentos que envolvem grande volume de dados financeiros são complexos e erros de cálculo ou de cruzamento são comuns. Vale a pena refazer o caminho para encontrar eventuais erros ou fragilidades de metodologia.





---

## Referências bibliográficas

## Referências bibliográficas

ALMEIDA JR, A.M. *Propostas do Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi)*. Cuiabá, 2018.

ALVES, T. *Desenvolvimento de um modelo de previsão de custos para planejamento de sistemas públicos de educação básica em condições de qualidade: uma aplicação a municípios de Goiás*. São Paulo, 2012

BASSI, C. M. *Implicações dos novos regimes fiscais no financiamento da educação pública*. Brasília: Ipea, ago. 2018. .

BASSI, C. M.; ARAÚJO, H. E.; CODES, A. *Fundeb e VAA mínimo nacional: critérios alternativos e reflexos sobre a complementação da União*. Brasília: Ipea, nov. 2017. (Nota Técnica, n. 44).

BRASIL. (Constituição de 1988). Constituição da República Federativa do Brasil. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 5 out. 1988.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 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*, Brasília, /DF, 15 dez. 2016.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, /DF, 23 dez. 1996.

BRASIL. Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. 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. *Diário Oficial da União*, Brasília, /DF, 26 dez. 1996.

BRASIL. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, /DF, 10 jan. 2001.

BRASIL. Lei nº 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. *Diário Oficial da União*, Brasília, /DF, 21 jun. 2007.

BRASIL. Lei nº 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. *Diário Oficial da União*, Brasília, /DF, 17 jul. 2008.

BRASIL. Plano Nacional de Educação, Lei 13.005/2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, /DF, 26 jun. 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. Parecer nº 8, de 5 de maio de 2010.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. Parecer nº 3, de 26 de março de 2019.

BURNS, B.; LUQUE, J. (Coord.). *Professores excelentes: como melhorar a aprendizagem na América Latina e no Caribe*. Washington, DC: Grupo del Banco Mundial, 2014.

CARREIRA, D.; PINTO, J. M. R. *Custo aluno-qualidade inicial, rumo à educação pública de qualidade no Brasil*. São Paulo: Global, 2007. (Campanha Nacional pelo Direito à Educação).

CHETTY, R.; FRIEDMAN, J.N.; ROCKOFF, J.E. Measuring the Impacts of Teachers II: Teacher Value-Added and Student Outcomes in Adulthood. *American Economic Review, American Economic Association*, vol. 104(9), pages 2633-2679. 2014.

CHRISTOPHE, M.; ELACQUA, G.; MARTINEZ, M.; ARAÚJO E OLIVEIRA, J.B. Educação baseada em evidências. 2015

COLEMAN, J. S.; CAMPBELL, E. Q., HOBSON, C. J., MCPARLAND, J., Mood, A. M., WEINFELD, F. D., e YORK, R. L.. Equality of Educational Opportunity. Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, 1966.

CRUZ, T.; FARIAS, C; SÁ, E.; CUCONATO, G.; CARVALHO, J.; PORTELA, J. ; DUQUE, Y. *Experiências Internacionais de Financiamento da Educação – Aprendizados para o Brasil*. Brasília: D3E, 2018.

FINEDUCA & CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO (Brasil). A aprovação da PEC 241 significa esmagar a educação pública brasileira e tornar letra morta o Plano Nacional de Educação 2014-2024.

FNDE. Relatório de Gestão. Brasília: FNDE, 2018.

FRANZESE, C.; MARIN, P; ANDRADE, G.; MARIN, G. Despesas com pessoal da educação nos estados brasileiros. São Paulo: Instituto Unibanco, 2018.

GATTI, B.A.; BARRETTO, E. S. S.; ANDRÉ, M. E. D. A.; ALMEIDA, P.A. *Professores do Brasil: novos cenários de formação* – Brasília: Unesco, 2019.

GOMES, Ana Valeska Amaral; BRITTO, Tatiana Feitosa de. (Org.). Plano Nacional de Educação: construção e perspectivas. Brasília, /DF: Câmara dos Deputados/Edições Câmara; Senado Federal/Edições Técnicas, 2015.

GOUVEIA, A. B.; SOUZA, A. R. A política de fundos em perspectiva histórica: mudanças de concepção da política na transição Fundef e Fundeb. In: Alexandre José de Souza Peres & Eloísa Maia Vidal (Orgs.). O Fundeb em perspectiva. *Em Aberto*, v. 28 nº 93; Inep/MEC; Brasília. 2015.

HANUSHEK, E.A. Throwing money at schools. *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 1, N.1 pp 19-41. 1981.

HANUSHEK, E. A.; PIOPIUNIK, M.; WIEDERHOLD, S. Do smarter teachers make smarter students? *Education Next*, Spring, 2019.

JACKSON, C. K. Does school spending matter? The new literature on an old question. Technical report, National Bureau of Economic Research, 2018.

JACKSON, C. K., JOHNSON, R. C., and PERSICO, C. The effects of school spending on educational and economic outcomes: Evidence from school finance reforms. *The Quarterly Journal of Economics*, 131(1):157-218. 2016

INEP. Censo da Educação Básica. 2018

INEP. *Relatório do 1º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação – Biênio 2014 - 2016*. Brasília: INEP/Ministério da Educação, 2016.

INEP. *Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação – 2018*. Brasília: INEP/Ministério da Educação, 2018.

MADURO JUNIOR, P.R.R. Taxas de matrículas e gastos em educação no Brasil. Escola de Pós-Graduação em Economia – Fundação Getúlio Vargas

MARTINS, Paulo Sena. O financiamento da educação de qualidade. *Revista Educação e Políticas em Debate*, v. 3 n°2, 2014.

MEC. Relatório Final do GT CAQ - Portaria 459, de 12 de maio de 2015.

MENEZES-FILHO, N.; AMARAL, L. F. L. E. *A relação entre gastos educacionais e desempenho escolar*. In: XXXVI Encontro Nacional de Economia, 2008, Salvador. Anais.

MENEZES-FILHO, N.; OLIVEIRA, A. *A relação entre Gastos e Educação e Desempenho Escolar nos Municípios Brasileiros: Uma análise com dados em painel*. 2014.

MONTEIRO, Joana. Gasto Público em Educação e Desempenho Escolar. *Rev. Bras. Econ.* [online]. 2015, vol.69, n.4, pp.467-488.

OCDE; PISA em Foco: Pode o dinheiro comprar um bom desempenho no PISA?, 2012.

OCDE. OECD Reviews of School Resources: The Funding of School Education - Connecting Resources and Learning. 2017.

OCDE. What Makes Schools Successful? Resources, Policies and Practices - v. IV, 2015.

OSHIRO, C. H. ; SCORZAFAVE, L. G. ; DORIGAN, T. Impacto sobre o Desempenho Escolar do Pagamento de Bônus aos Docentes do Ensino Fundamental do Estado de São Paulo. *Revista Brasileira de Economia* (Impresso), v. 69, p. 213-249, 2015.

PERES, U. D. Financiamento e políticas públicas educacionais: perspectiva normativa, dilemas e mudanças recentes. *Revista Parlamento e Sociedade*, v. 4, p. 1-152, 2016.

PINTO, J. M. de R. Dinheiro traz felicidade? A relação entre insumos e qualidade na educação. *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas*, 22.

PINTO, J. M. R.. O financiamento da educação na Constituição Federal de 1988: 30 anos de mobilização social. *Educação & Sociedade*. v. 39, nº. 145, p.846-869, out.-dez., 2018.

PINTO, J. M. R. (Org.) ; NASCIMENTO, I. (Org.) ; CARA, D. T. (Org.) ; PELLANDA, A. C. (Org.) . CAQi e CAQ no PNE: Quanto custa a educação pública de qualidade no Brasil?. 1. ed. São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2018. v. 1.

REBELL, M. Poverty, Educational Achievement, and the Role of the Courts, *New England Journal of Public Policy*: v. 26, Iss. 1, 2014. (Article 7).

TANNO, C. R. Universalização, Qualidade e Equidade na Alocação de Recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) - Propostas de Aprimoramento para a Implantação do Custo Aluno-Qualidade (CAQ). Estudo Técnico Nº 24/2017-CONOF/CD. 2017

TODOS PELA EDUCAÇÃO. Anuário Brasileiro da Educação Básica 2018. São Paulo: Moderna, 2018.

VEGAS, E.; COFFIN, C. When education expenditure matters: an empirical analysis of recent international data. *Comparative Education Review/ The university of Chicago Press Journals*, v. 59, n.2, 2015.





---

## Agradecimentos especiais

## Agradecimentos especiais

**Andressa Pellanda**, coordenadora executiva da Campanha Nacional pelo Direito à Educação.

**Arnóbio (Binho) Marques**, educador, ex-secretário de Articulação dos Sistemas de Ensino do Ministério da Educação e ex-governador do Acre.

**Caio Callegari**, coordenador de projetos no Movimento Todos pela Educação.

**Claudia Costin**, diretora do Centro de Excelência e Inovação em Políticas Educacionais da FGV-RJ, ex-diretora global de Educação do Banco Mundial e ex-secretária municipal de Educação do Rio de Janeiro.

**Claudio Tanno**, consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira na Câmara dos Deputados.

**Élida Graziane Pinto**, procuradora de contas do Ministério Público de Contas de São Paulo.

**José Francisco (Chico) Soares**, membro do Conselho Nacional de Educação, professor emérito da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e especialista em avaliação educacional e ex-presidente do Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais (Inep).

**José Marcelino Rezende Pinto**, professor da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da Universidade de São Paulo (USP) em Ribeirão Preto e um dos criadores do conceito de Custo Aluno-Qualidade (CAQ).

**Luiz Guilherme Dácar Scozarfave**, professor da FEA-USP de Ribeirão Preto.

**Naércio Menezes Filho**, coordenador do Centro de Políticas Públicas do Insper e professor da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (FEA) da USP.

**Reynaldo Fernandes**, professor da FEA-USP e ex-presidente do Inep.

**Roberta Tomas**, pesquisadora do Idados.

**Talita Silva**, pesquisadora do Idados.

**Thiago Alves**, professor da Faculdade de Administração, Ciências Contábeis e Economia da Universidade Federal de Goiás (UFG) e especialista em financiamento educacional.

**Ursula Peres**, professora de Gestão de Políticas Públicas da Escola de Artes, Ciências e Humanidades (EACH) da USP e ex-secretária adjunta de Planejamento, Orçamento e Gestão do município de São Paulo.

## Produção editorial

### **Editora Moderna**

#### **Diretoria de Relações Institucionais**

Luciano Monteiro

Karyne Arruda de Alencar Castro

### **Fundação Santillana**

#### **Direção**

André Luiz de Figueiredo Lázaro

### **Associação de Jornalistas de Educação (Jeduca)**

#### **Coordenação do guia**

Antônio Gois

Renata Cafardo

Camilla Salmazi

#### **Roteiro, apuração e redação**

Victor Vieira

#### **Colaboração**

Marta Avancini

#### **Capa**

Rafael Mazzari

#### **Projeto gráfico/diagramação**

Rafael Mazzari

#### **Revisão**

Nancy H. Dias

#### **Impressão**

ISBN 978-85-16-12182-2



9 788516 121822

O objetivo deste guia, elaborado pela Associação de Jornalistas de Educação (Jeduca), é dar subsídios técnicos e conceituais para reportagens sobre o financiamento da Educação Básica no Brasil. Esse conjunto de informações também é relevante para outros debates educacionais, pois permite entender a demanda de recursos e a viabilidade financeira das diferentes propostas para o setor.

Além de um histórico sobre como a educação é financiada no Brasil, esse guia descreve leis, políticas públicas, divisão de receitas e arranjos de governo que explicam as cifras por trás da rotina de milhões de alunos pelo país. Entre os principais temas, estão o Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), o Plano Nacional de Educação (PNE), as estratégias de remuneração docente e os impactos do atual cenário de restrição fiscal na sala de aula.

#### Realização:

J E D U C A

associação de jornalistas de educação

Fundação **Santillana**

