

## arquivos analíticos de políticas educativas

Revista acadêmica, avaliada por pares,  
independente, de acesso aberto, e multilíngüe



**aape | epaa**

Arizona State University

Volume 30 Número 47

5 de abril 2022

ISSN 1068-2341

## **A Educação como Investimento Público: Necessidade Política, Debate Econômico e Proposições Institucionais**

*Élida Graziane Pinto*

Fundação Getúlio Vargas (EAESP-FGV) e Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo (MPC-SP)

*Salomão Barros Ximenes*

Universidade Federal do ABC (UFABC)



*André Roncaglia de Carvalho*

Universidade Federal de São Paulo (Unifesp)

Brasil

**Citação:** Pinto, É. G., & Ximenes, S. B., & Carvalho, A. R. (2022). A educação como investimento público: Necessidade política, debate econômico e proposições institucionais. *Education Policy Analysis Archives*, 30(47). <https://doi.org/10.14507/epaa.30>. Este artigo faz parte do dossiê especial, *Educação e suas Interfaces com Administração, Contabilidade e Economia: Políticas e Saberes*, editada por Zara Figueiredo Tripodi, Ursula Dias Peres e Thiago Alves.

**Resumo:** O artigo recupera, apresenta e discute uma proposta alternativa de financiamento à educação pública no Brasil: seu enquadramento como investimento público mediante a reclassificação da natureza jurídica de todo o gasto em manutenção e desenvolvimento do ensino, para que seja financiável, se necessário, mediante operações de crédito para fins da “regra de ouro”, a que se refere o art. 167, III da Constituição de 1988. Faz isso em perspectiva multidisciplinar ao explorar as interfaces entre a construção das políticas de planejamento e

financiamento educacional no país, o debate econômico sobre desenvolvimento e capital humano no Estado Social e a análise do desenho jurídico-institucional dos gastos em educação, na forma em que são enquadrados pelo direito financeiro. Ao final, são feitas proposições ao debate sobre a necessidade de reestruturar os pressupostos que hoje balizam as possibilidades e limites de financiamento sustentado das políticas educacionais no País e, conseqüentemente, de realização do direito fundamental à educação de qualidade para todos.

**Palavras-chave:** financiamento da educação; economia da educação; Plano Nacional de Educação (PNE); orçamento público

### **Education as public investment: Political necessity, economic debate, and institutional propositions**

**Abstract:** This paper reconstitutes, presents, and discusses an alternative proposal for financing public education in Brazil: its classification as public investment through the legal conversion of all expenditure on maintenance and development of education, so that it can be financed, if necessary, through credit operations, for the purposes of the “golden rule”, referred to in art. 167, III of the 1988 Federal Constitution. It adopts a multidisciplinary perspective by exploring the interfaces among the historical formation of educational planning and financing policies in the country, the economic debate on development and human capital in the welfare state, and the analysis of the legal-institutional design of spending on education, as they are framed by financial law. In the end, propositions are made to the debate on the need to restructure the assumptions that currently drive possibilities and limits of sustained financing of educational policies in the country and, consequently, of realizing the fundamental right to quality education for all.

**Key words:** education finance; economics of education; National Education Plan (PNE); state budget

### **La educación como inversión pública: Necesidad política, debate económico y propuestas institucionales**

**Resumen:** El artículo recupera, presenta y discute una propuesta alternativa para el financiamiento de la educación pública en Brasil: su clasificación como inversión pública a través de la reclasificación de la naturaleza jurídica de todos los gastos de mantenimiento y desarrollo de la educación. Para que ésta pueda ser financiada, si es necesario mediante operaciones crediticias a los efectos de la “regla de oro” a que se refiere el art. 167, III de la Constitución de 1988. Lo hace en una perspectiva multidisciplinaria al explorar las interfaces entre la construcción de políticas de planificación y financiamiento de la educación en el país, el debate económico sobre desarrollo y capital humano en el estado de bienestar y el análisis del diseño jurídico-institucional de gasto en educación, en la forma en que están enmarcados por el derecho financiero. Al final, se plantean propuestas para el debate sobre la necesidad de reestructurar los supuestos que hoy orientan las posibilidades y límites del financiamiento sostenido de las políticas educativas en el país y, en consecuencia, de la realización del derecho fundamental a una educación de calidad para todos.

**Palabras-clave:** financiamiento de la educación; economía de la educación; Plan Nacional de Educación (PNE); presupuesto público

## **A Educação como Investimento Público: Necessidade Política, Debate Econômico e Proposições Institucionais**

Financiar adequadamente a educação é emancipar cidadãos, realizar direitos humanos inalienáveis e reduzir desigualdades, assim como é, na perspectiva do desenvolvimento econômico contemporâneo, fomentar via Estado Social a formação de longo prazo de ativos intangíveis, na qualidade de bens de capital imateriais, como o são, por exemplo, patentes, *softwares* e bancos de dados.

Diante desse fato, ainda que haja instabilidade na arrecadação tributária, o custeio da política pública de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) deveria ocorrer até mesmo mediante a emissão de dívida, como forma de assegurar estabilidade e progressividade ao financiamento dos sistemas de ensino e às medidas de ampliação e de qualificação inscritas nas diretrizes, estratégias e metas do Plano Nacional de Educação (PNE), atualmente regulado na Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, com amparo no art. 214 da Constituição Federal de 1988 (CF/88). Para isso, faz-se necessária a atualização da “regra de ouro” no ordenamento brasileiro.

As despesas vinculadas à MDE estão reguladas no art. 212 da Constituição e nos artigos 69 a 72 da Lei nº 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB), tendo o propósito de assegurar a “consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis” (BRASIL, 1996)<sup>1</sup>. Nesse sentido, a definição das despesas em MDE quer assegurar estabilidade e transparência ao gasto público essencial à preservação e ao aprimoramento da educação escolar, nas diferentes esferas da federação. Já a chamada “regra de ouro”, inscrita no art. 167, inciso III da Constituição, veda o uso da receita oriunda de operações de crédito para pagar despesas correntes (ou seja, aquelas referidas ao custeio ordinário das atividades governamentais). Seu pressuposto, conforme analisaremos adiante, é que apenas as despesas de capital promoveriam a expansão efetiva do crescimento econômico ao longo do tempo.

Aqui reside, pois, o núcleo conflituoso que justifica a proposição que mobilizamos no presente artigo: o gasto educacional majoritariamente é considerado como despesa corrente no Brasil, conforme a classificação econômica da despesa a que se referem os artigos 12 e 13 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Sob tal prisma, construir prédios e comprar veículos novos é fiscalmente mais valorizado do que pagar o salário dos profissionais da educação, custear o funcionamento adequado das atividades didático-pedagógicas nas escolas e produzir materiais didáticos para os estudantes, porque somente é possível quitar regularmente as primeiras despesas mediante endividamento público, algo, em regra, vedado para as últimas, ainda que ambas sejam contempladas no conceito de MDE.

---

<sup>1</sup> O artigo 70 da LDB estabelece um rol não exaustivo de despesas que podem ser consideradas como MDE: “I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação; II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino; III – uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino; IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino; V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino; VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas; VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo; VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.”. O artigo 71, da mesma Lei, por sua vez enumera despesas que não podem ser consideradas MDE. A Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020, inseriu novo parágrafo no artigo 212 da Constituição para vedar expressamente o uso dos recursos vinculados à MDE ou oriundos da contribuição social do salário-educação para pagamento de aposentadorias e de pensões.

Os efeitos dessa classificação tradicional de despesas são conhecidos e amargos: em contextos de frustração de receitas tributárias, cortam-se gastos essenciais ao funcionamento de escolas e universidades e ao cumprimento do planejamento educacional. Em um ciclo recessivo mais longo, como o que vivenciamos no Brasil desde a segunda metade da década passada, toda uma geração de estudantes é gravemente afetada.

A aplicação mínima de receita de impostos em MDE, inscrita no *caput* do art. 212 da Constituição, a vinculação integral da receita do salário-educação (§§ 5º e 6º do mesmo artigo) e a obrigação de complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb (inciso IV do art. 212-A da Constituição); que constituem a rede de proteção do mínimo a ser aplicado a cada exercício, de importância nuclear na estruturação básica dos sistemas de ensino, têm dinâmicas pró-cíclicas que acabam por favorecer o círculo vicioso recessivo no financiamento da educação. Exemplo cabal do caráter pró-cíclico que caracteriza os parâmetros atuais de financiamento se deu em 2020, quando, por consequência de decréscimo nas receitas de impostos e do salário-educação dos governos municipais, estaduais e distrital, provocado pela resposta necessária à pandemia de COVID-19, reduziu-se drasticamente e acentuou-se a imprevisibilidade dos recursos originalmente vinculados à educação, justamente no momento em que novas demandas exigiam mais gastos e maior atuação estatal no combate aos efeitos educacionais e sociais da crise sanitária (FINEDUCA, 2020).

As despesas de capital classificadas como investimentos nos termos do § 4º do art. 12 da Lei nº 4.320/1964, que ocorrem no âmbito da MDE, por sua vez, já são minoritárias nos orçamentos, quando comparadas às despesas de custeio. Ainda assim, em situações de perda de arrecadação, acabam por ser afetadas pela dinâmica recessiva geral de rebaixamento de expectativas quanto ao mínimo a ser aplicado em educação. No regime fiscal prevalente no Brasil, os investimentos em obras e bens duráveis são assim impropriamente tratados como despesas não obrigatórias, passíveis de cortes e contingenciamentos, ainda que materialmente necessários ao alcance das metas do PNE. Ou seja, ainda que financiáveis mediante operações de crédito conforme autorizaria a “regra de ouro”, são submetidos, como qualquer despesa não financeira no âmbito da União, às demais regras fiscais de austeridade: a meta de resultado primário definida anualmente na lei de diretrizes orçamentárias, conforme o art. 4º, §1º da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2020), e o “teto de gastos” inscrito na Emenda Constitucional nº 95/2016.

A Emenda nº 95/2016 agrava dramaticamente este quadro, por dois dispositivos. Primeiro, ao incluir o art. 110 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) para suspender a garantia do art. 212 da Constituição até o exercício de 2036, na prática eliminando o piso constitucional mínimo de despesas em MDE no âmbito da União federal (Pinto & Ximenes, 2018). Até 2036, segundo a Emenda, a aplicação mínima em MDE deve equivaler aos valores mínimos calculados para 2017, com mera atualização inflacionária a cada exercício, o que, segundo projeções, significará declínio progressivo da garantia constitucional, ou seja, um “piso deslizante”, tal como Rossi & Dweck definiram (2016)<sup>2</sup>. Segundo, ao estabelecer um teto de despesas primárias no orçamento da União, congelando os limites máximos na despesa realizada em 2016, a Emenda tem como efeito comprimir a totalidade das despesas, sejam elas de custeio ou de investimento.

O efeito prático de se constitucionalizar a austeridade econômica é eliminar o espaço fiscal para investimentos estatais e impor uma compressão cada vez maior nas demais despesas, com a

---

<sup>2</sup> A inconstitucionalidade dessa reforma é discutida nas Ações Declaratórias de Inconstitucionalidade nº 5633, 5658, 5680 e 5715, que, até a data de fechamento desse artigo, aguardavam julgamento no Supremo Tribunal Federal (STF).

desestruturação progressiva dos serviços públicos, provocando mais desigualdade e exclusão (Mariano, 2017).

A noção de estabilidade macroeconômica estritamente associada à austeridade fiscal tem sido revisitada no cenário internacional após a crise de 2008. No Brasil, contudo, persiste a busca pelo ajuste das despesas primárias como forma de fomentar o crescimento econômico à luz da tese de “austeridade expansionista” (Mota, 2017), segundo a qual:

a preferência pelo ajustamento do saldo do orçamento pela via da despesa serve, também, ao objetivo de redução da dimensão do Estado no sentido de deixar mais espaço para a iniciativa privada e dar supostamente mais confiança aos consumidores e investidores, em função da expectativa de que no futuro um Estado mais pequeno possibilitaria uma descida de impostos. (pp. 14-15)

Isso porque “a austeridade cria invariavelmente ciclos viciosos e espirais recessivas, que tornam as crises mais severas, mas prolongadas, deixando cicatrizes irreversíveis na economia” (Mota, 2017, p. 15). Desde a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal em 2000, o foco tem sido o atingimento de meta de resultado primário como pilar fiscal do tripé macroeconômico, sendo que o país obteve significativos superávits primários de 2000 a 2013. A partir do déficit primário verificado em 2014 é que veio a forte pressão pela constitucionalização do regime de teto de despesas primárias, tal como ocorrido com a Emenda 95/2016. (Mariano, 2017; Rossi & Dweck, 2016).

A proposição de classificar como investimento o custeio integral das políticas públicas de educação, financiável inclusive por operações de crédito, no sentido de lhe assegurar estabilidade e progressividade conforme exigido no PNE, também requer que tais despesas sejam excepcionadas de regras fiscais restritivas, como a “regra de ouro” e o teto de gastos, no âmbito da União e dos demais entes federados. Isso nos moldes do que já ocorre, na sistemática do teto, em relação à complementação da União ao Fundeb e às despesas com aumento de capital de empresas estatais, entre outras hipóteses (vide rol de exceções constante do § 6º, do art. 107 do ADCT, CF/88).

Reinterpretar a classificação da despesa educacional em MDE para considerá-la integralmente investimento a ser coberto, se necessário, por operações de crédito não restringíveis por regras fiscais contingentes é a proposta que se sustenta, sobretudo, em resgate da celebração, em 2020, do centenário do nascimento de Celso Furtado. Como Ministro do Planejamento de João Goulart, Furtado foi o responsável pela elaboração do Plano Trienal (1963), o qual incorporava o Plano Trienal de Educação (1963 – 1965), que previa a ampliação progressiva do financiamento da educação pela União federal, de 12% da receita impostos – piso mínimo previsto na LDB de 1961 – para 15% em 1964 e 20% em 1965 (Lobo Neto, 2018). O Plano Trienal de Educação (1963 – 1965), portanto, articulava com destaque o financiamento da educação ao programa de desenvolvimento. No ano anterior, em 1962, sob a liderança e relatoria de Anísio Teixeira, no Conselho Federal de Educação, foi homologado o primeiro Plano Nacional de Educação (Krahe, 2006).

Se Furtado é a principal referência para pensar o desenvolvimento brasileiro (Boianovsky, 2015; Carvalho & Cardoso, 2021), é sobretudo a Anísio Teixeira quem coube construir as bases do pensamento educacional no desenvolvimento nacional. Este ensaio é também movido por um resgate desse encontro de ideias e propósitos, em memória ao cinquentenário da morte de Anísio, em 1971. Conectar organicamente o direito à educação inscrito na Constituição ao PNE e ao seu financiamento obrigatório e progressivo, como condição inescapável da construção democrática e do desenvolvimento do Brasil, foi seguramente uma das maiores tarefas à qual se dedicou o educador baiano, desde o Manifesto dos Pioneiros de 1932 até seus últimos escritos e proposições de reforma educativa, conforme veremos.

Desde então, novos impasses surgiram ou foram criados, novas formas de captura do orçamento público foram impostas, agora, ironicamente, nas próprias disposições constitucionais transitórias (ADCT), que passam a progressivamente desconstituir direitos e garantias inscritos no texto permanente da Constituição:

Parafraseando Oscar Wilde, em sua célebre obra “O Retrato de Dorian Gray”, o ADCT tem se comportado como uma imagem horrenda e cínica da nossa realidade, enquanto o texto constitucional permanente segue formalmente belo e atraente em suas promessas civilizatórias de dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais oponíveis ao Estado. (Pinto, 2016)

Esse quadro configura o que se denominou estado de sítio fiscal, “versão para o orçamento do Estado social e os DESC do estado de sítio propriamente dito e sua prerrogativa de suspender as garantias constitucionais (CF88, arts. 137 e 138), no caso as garantias de piso de financiamento público a tais direitos no âmbito da União, inscritos na CF88” (Pinto & Ximenes, 2018, p. 995). Enfim, expressões diversas de um mesmo fenômeno, que Teixeira já caracterizava como sendo “uma daquelas permanentes brasileiras, o espírito fazendário, [que] sempre impediu a criação de fundos autônomos para a educação” (Teixeira, 1947, p. 100).

É diante desse impasse que o presente artigo se põe a discutir um novo paradigma para o financiamento à educação pública no Brasil: seu enquadramento como investimento público, voltado à realização do PNE como dimensão de um plano de desenvolvimento econômico e social que requer do Estado o investimento massivo e duradouro em infraestrutura social, inclusive educacional, como meio de superar as desigualdades e assegurar bem-estar a todos.

No próximo tópico, vamos às raízes das propostas de evolução institucional que buscam articular organicamente desenvolvimento, planejamento e financiamento da educação no Brasil, tradição de pensamento à qual filiamos a presente contribuição. Em seguida, articulamos essa discussão ao debate econômico sobre a natureza do investimento educacional, como capital humano e capacitações. Por fim, pontuamos os limites hoje estabelecidos no desenho jurídico-institucional dos gastos em educação e MDE, na forma em que são enquadrados pelo direito financeiro. A título de conclusão, fazemos algumas proposições sobre a necessidade de reestruturar os pressupostos que hoje balizam possibilidades e limites de financiamento sustentado das políticas educacionais no País e, conseqüentemente, de realização do direito fundamental à educação de qualidade para todos prescrito na Constituição e no PNE. Trata-se, portanto, de uma contribuição teórica, voltada à proposição de alternativas institucionais, que resultada do diálogo entre o conhecimento produzido nos campos de política e planejamento da educação, economia da educação e direito financeiro.

### **Celso Furtado e Anísio Teixeira: As Raízes do Planejamento, do Desenvolvimento e do Financiamento Educacional no Brasil**

Ao refletir sobre o esforço multidimensional do desenvolvimento, Furtado escreveu que “a muito custo chegamos [como sociedade], afinal, à compreensão de que a escola não é apenas o feliz coroamento ornamental de uma sociedade, mas a sua instituição básica, a mantenedora da sua cultura e a promotora de sua dinâmica de desenvolvimento” (Furtado, 2011, p. 162). Ademais, complementava: “a contingência de transformar a escola e expandi-la para atender às novas necessidades da sociedade em transformação faz-se verdadeiramente a própria condição de sua sobrevivência” (Furtado, 2011, p. 162).

A demanda pela adoção do PNE articulado a um plano de desenvolvimento, com financiamento autônomo e centralidade ao papel da educação, tem no encontro dos pensamentos de

Celso Furtado e Anísio Teixeira sua máxima expressão. Tal encontro foi traduzido, em termos operacionais, nas reformas iniciadas no governo João Goulart (1961 – 1964), tendo à frente de sua concepção o Ministro do Planejamento, enquanto Teixeira dirigia o Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (INEP) e, posteriormente, a Universidade de Brasília (UnB).

A bem da verdade, entretanto, as demandas de política educacional acima referidas remontam a 1932, ano de lançamento do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, documento seminal que conclamava à construção progressiva, mediante planejamento e financiamento estável, de um sistema educacional fundado nos princípios do caráter público da educação, da escola única, da laicidade, da gratuidade, da obrigatoriedade e da coeducação (Saviani, 2013).

Teixeira, um dos signatários do texto, é reconhecidamente quem mais inspirou as propostas de financiamento no Manifesto e, nas décadas seguintes, quem mais influenciou a materialização das propostas nas Constituições, na lei de diretrizes e bases e no primeiro PNE (Martins & Pinto, 2013). É verdadeiramente desconcertante perceber a atualidade do diagnóstico inscrito naquele documento:

no Brasil, se verificará que, dissociadas sempre as reformas econômicas e educacionais, que era indispensável entrelaçar e encadear, dirigindo-as no mesmo sentido, todos os nossos esforços, sem unidade de plano e sem espírito de continuidade, não lograram ainda criar um sistema de organização escolar, à altura das necessidades modernas e das necessidades do país. Tudo fragmentado e desarticulado. A situação atual, criada pela sucessão periódica de reformas parciais e frequentemente arbitrarias, lançadas sem solidez econômica e sem uma visão global do problema, em todos seus aspectos, nos deixa antes a impressão desoladora de construções isoladas, algumas já em ruína, outras abandonadas em seus alicerces, e as melhores, ainda não em termos de serem despojadas de seus andaimes. (Azevedo et al., 1932)

Hoje, em ruína, quicá nos andaimes, também se encontram 90% das metas do atual PNE (Lei n. 13.005, de 2014) - o terceiro de nossa história, conforme apontado em relatório de acompanhamento do Tribunal de Contas da União (TCU, 2020; Campanha, 2020). Aludidas metas e estratégias do PNE 2014/2024 têm sido assim reiteradamente descumpridas e negligenciadas, a despeito de serem obrigações legais de fazer que deveriam vincular substantivamente o percurso do gasto mínimo educacional.

São, portanto, cerca de 90 (noventa) anos de construção institucional e normativa, ainda inconclusa e repetidamente interrompida. O Manifesto de 1932 repercutiu ao ponto de algumas de suas principais reivindicações serem contempladas na Constituição de 1934 e, por consequência, nas constituições democráticas seguintes. Entre tais demandas estava a definição quanto à competência da União para "fixar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do País" (art. 150, *a*). Refletindo a visão estratégica dos pioneiros, na Constituição de 1934 o PNE era o eixo de articulação do capítulo dedicado à educação e à cultura: o Plano teria caráter vinculante por ordem constitucional, para isso deveria ser aprovado em lei federal como meio de realização do direito à educação inscrito na mesma Constituição. Sua elaboração inicial caberia ao Conselho Nacional de Educação e sua renovação somente poderia ocorrer em prazos determinados na própria lei (art. 150, parágrafo único; art. 152).

É também a Constituição de 1934 que inaugura a adoção de uma obrigação de dispêndio mínimo da receita de impostos em MDE, nas três esferas federativas, o que se tornaria uma tradição do constitucionalismo democrático desde então, somente eliminada nas constituições autocráticas de 1937 e de 1967 (Ximenes, 2014).

O artigo 157 do texto de 1934 incorpora outra proposta de Anísio Teixeira, expressa no Manifesto: a criação de “fundos de educação” na União, nos Estados e no Distrito Federal, mas faz isso, naquela ocasião, restringindo-os a fonte de custeio pouco efetiva: a arrecadação de “patrimônios territoriais”, e não à subvinculação de parcelas das receitas tributárias. Para Teixeira essa composição dos fundos deveria contar tanto com parcela de impostos como também com rendas próprias, suficientes à realização do direito constitucional à educação. Assim a ideia constava no Manifesto:

Esses meios [de realização do direito à educação], porém, não podem reduzir-se às verbas que, nos orçamentos, são consignadas a esse serviço público e, por isto, sujeitas às crises dos erários do Estado ou às oscilações do interesse dos governos pela educação. A autonomia econômica não se poderá realizar, a não ser pela instituição de um “fundo especial ou escolar”, que, constituído de patrimônios, impostos e rendas próprias, seja administrado e aplicado exclusivamente no desenvolvimento da obra educacional, pelos próprios órgãos do ensino, incumbidos de sua direção. (Azevedo et al., 1932)

Para Teixeira, contudo, a solução dos problemas estruturais do financiamento à educação pública no Brasil passava, mas não se resumia, à garantia de receitas tributárias vinculadas ao ensino. É nesse sentido de dever ser lida sua proposta de fundos de financiamento, cuja composição seria de diferentes fontes, mas tendo como preceito básico assegurar autonomia às políticas educacionais e aos sistemas de educação. O tema perpassa praticamente toda a trajetória intelectual do educador baiano: “constituir fundos para a instrução pública, que estejam não só ao abrigo das contingências orçamentárias normais, como também que permitam acréscimos sucessivos, independentemente das oscilações de critério político de nossos administradores” (Teixeira, 1997, p. 230).

Anos depois, já sob o amparo da Constituição de 1946, que recupera as vinculações de impostos a MDE extintas no período do Estado Novo, Anísio Teixeira retorna ao dilema que podemos caracterizar como a dupla face das vinculações ao financiamento da educação com base na arrecadação tributária, são ao mesmo tempo essenciais e insuficientes:

A democracia brasileira, pela Constituição de 1946, não se revelou desatenta a êsse dever. Antes o encarou, explicitamente, estabelecendo um regime de percentagens tributárias, pelo qual não será impossível financiar o sistema público de educação nacional. [...] Mas a despeito do dispositivo constitucional referente à aplicação de 10% da receita tributária federal e 20% das receitas tributárias estaduais e municipais nos serviços educativos oficiais, forçoso é reconhecer que a nação, com a utilização que vem fazendo dos recursos assim auferidos não alcançou ainda os meios de estender a educação a todos, segundo dispõe essa mesma Constituição. (Teixeira, 1953)

Neste que é provavelmente seu trabalho mais sistemático sobre o tema, fica evidente o esforço do autor em assegurar a primazia da educação em face aos constrangimentos de ordem burocrática, operacional e fiscal que comumente se opunham. Teixeira provoca-nos a pensar novos modelos de financiamento, mais coerentes com a característica de permanência e expansão que exige o planejamento educacional vinculante, que almeja construir:

Impõe-se-nos (e já não é sem tempo) o exame acurado da questão e um fundamentado plano, realístico, de aplicação, nas bases que a Constituição de 1946 estabeleceu, como previsão e provisão de inegável descortino. Impõe-se-nos, portanto, verificar se a manipulação mais inteligente dos recursos constitucionais

básicos não nos poderia levar a um plano crescente de desenvolvimento escolar, capaz de estender a educação a todos e prover condições para seu gradual e constante aperfeiçoamento.

Outro não é o objetivo do que alinhei para vos dizer, no intuito, repito, de provocar debate, que mais ainda focalize e esclareça o problema que a todos nós desafia, tendo em vista que as três órbitas de governo se articulem e se coordenem no empreendimento vital, que é o da escola pública brasileira, e não se tripliquem, com desperdício de dinheiro e outros lamentáveis desperdícios. (Teixeira, 1953)

É com essa concepção de dupla frente de atuação – conter ineficiências e desperdícios dos recursos hoje existentes no uso dos recursos já reservados à educação e assegurar fontes suficientes – que Teixeira se colocou o problema que é também o cerne desse ensaio: “como iríamos multiplicá-los [os recursos] para levar avante o plano do desenvolvimento crescente das escolas?” (Teixeira, 1953). Propõe:

- Primeiro, separando-os em verbas de investimento e verbas de custeio, podendo estas representar as despesas com empréstimos escolares. Os orçamentos da educação, elaborados pelos órgãos autônomos, preveriam uma parcela dos recursos dos respectivos fundos para empréstimos escolares de modalidades diversas, inclusive os de capitalização e, deste modo, se multiplicariam as possibilidades de inversão e constituição dos seus patrimônios de prédios e equipamentos.
- Segundo, pelo ajustamento do custo das escolas às condições dos recursos locais. As escolas seriam municipais e o seu custeio se fundaria nos recursos dos fundos municipais, ajudados pelos auxílios estaduais e federal. (Teixeira, 1953)

O financiamento, via “Fundo de Educação”, se daria na combinação de recursos municipais e auxílios suplementares dos estados e da União, inclusive via operações de crédito específicas, denominadas empréstimos escolares, ideia “que poderia ser aplicada em conjunto com financiamentos garantidos pelos três poderes, federal, estadual e municipal” (Teixeira, 1953).

Para Teixeira, a disparidade de custos locais não era um empecilho, mas uma oportunidade de assegurar maior eficiência ao sistema: “Com efeito, as escolas passariam a ser locais e, desse modo, a ser mantidas em condições desiguais, segundo os recursos dos municípios, mas, por isso mesmo, a serem mais numerosas pois umas custariam menos do que outras” (Teixeira, 1953). Previa, entretanto, um sistema de suplementação de recursos em colaboração federativa que, conforme apontado por Martins e Pinto (2013), prenunciava os princípios definidores do Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi)<sup>3</sup>. Na proposição original:

Tal seria o soalho do sistema escolar municipal. O teto seria o que pudesse ser atingido com os "auxílios por aluno" do Estado e da União. Estes últimos auxílios concedidos uniformemente a todas as crianças do Estado e do Brasil, conforme o caso, atuariam como forças uniformizantes ou equalizadoras do sistema, de todo o sistema escolar nacional. (Teixeira, 1953)

---

<sup>3</sup> Os conceitos de CAQi e de CAQ vêm sendo desenvolvidos e mobilizados com destaque pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, resultando na incorporação à meta 20 do PNE 2014-2024. Os estudos da Campanha serviram de base ao desenvolvimento do Simulador de Custo-Aluno Qualidade (SimCAQ), um projeto de pesquisa realizado nas Universidades Federais do Paraná (UFPR) e de Goiás (UFG) que estima o custo da oferta de ensino em condições de qualidade nas escolas públicas de educação básica, ou seja, o CAQ. Disponível em: [www.simcaq.c3sl.ufpr.br](http://www.simcaq.c3sl.ufpr.br). Ximenes (2016) analisa o regime jurídico do CAQi e do CAQ na Constituição e no PNE 2014-2024.

Sob influência definidora de Teixeira, a ideia de fundos da educação articulados a planos enfim ganharia uma definição legal na primeira lei de diretrizes e bases da educação (Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961):

Art. 92. [...] § 1º Com nove décimos dos recursos federais destinados à educação, serão constituídos, em parcelas iguais, o Fundo Nacional do Ensino Primário, o Fundo Nacional do Ensino Médio e o Fundo Nacional do Ensino Superior.

§ 2º O Conselho Federal de Educação elaborará, para execução em prazo determinado, o Plano de Educação referente a cada Fundo.

Foi a partir desse mandato que o Conselho, sob a direção de Anísio Teixeira formulou as metas qualitativas e quantitativas para os três níveis de ensino referidos, unificando-as em um único Plano Nacional de Educação (Saviani, 2013). Na ocasião o autor já apontava que a incorporação dos demais níveis de ensino (primário e secundário) às obrigações de financiamento suplementar da União levariam à insuficiência dos recursos destinados à mera manutenção da educação superior, a impossibilitar o efetivo planejamento e expansão de ações nesse nível estratégico. Assim alertava quanto à necessidade de atualizar o patamar de receita vinculada no âmbito da União, indicando percentual que somente seria alcançado na Constituição de 1988: “não é possível elaborar plano novo para esse nível de ensino. A própria manutenção do sistema requer que a União aplique em despesas com educação não apenas o mínimo de 12% mais perto de 16% da sua receita de impostos” (Teixeira, 1962).

### Capital Humano e Capacitações

É antigo o entendimento, por parte dos economistas, de que a educação é importante motor do bem-estar coletivo. Ainda que baseada em uma abordagem utilitarista, Jeremy Bentham já prescrevia a provisão de educação por parte do Estado, dados os ganhos de escala que o mesmo poderia obter por oferecer algo que o autor já via como um bem diferente de produtos tangíveis. Bentham intuiu que o conhecimento tinha uma característica que permitia sua produção a custos reduzidos, qual seja, a não-rivalidade, isto é, a propriedade de um recurso cujo uso por parte de uma pessoa não reduz a disponibilidade do mesmo para usufruto de outras (Bentham, 1983 [1830]).

Contudo, foi John Cairnes (1874) quem descreveu detalhadamente o círculo vicioso da desigualdade de oportunidades associado a um acesso incompleto à educação. A endogeneidade entre a baixa qualificação e o “histórico de classe” de um trabalhador resultaria em baixa competitividade no mercado de trabalho. Com efeito, as oportunidades estariam ligadas a trabalhos com baixa remuneração, em que não era “necessária uma educação mais elaborada e um treinamento maior” (Cairnes, 1874, p. 66). Evidentemente, a posição social dos trabalhadores se refletiria em déficits no que ele chamava de “vantagens líquidas”, uma forma de mensurar o bem-estar social que guarda alguma similaridade conceitual com os funcionamentos, ou *functionings*, de Amartya Sen. Nas palavras de Cairnes:

Considere um trabalhador individual cuja ocupação ainda é indeterminada, ele irá, de acordo com as circunstâncias, ter um campo de escolha mais restrito ou mais amplo; mas em nenhum caso será coextensivo com toda a gama de indústrias domésticas (...). A barreira reside em sua posição e circunstâncias sociais, as quais tornam sua educação defeituosa, enquanto seus recursos são demasiado limitados para permitir que ele a conserte [sua educação deficiente]. (Cairnes, 1874, pp. 65 – tradução nossa)

Mais tarde, Alfred Marshall ([1920] 1982) identificou a causa da armadilha da baixa renda, mencionada por Cairnes, nos “sentimentos familiares” dos pais pobres para com seus filhos. O investimento em qualificação seria uma responsabilidade dos trabalhadores, uma vez que haveria pouco incentivo às firmas para investir na qualificação de funcionários que poderiam levar tais conhecimentos para o concorrente no mesmo setor econômico. Assim, caberia à família assumir esta tarefa. No entanto, o montante investido na educação dos filhos dependia do “desejo de se sacrificar pelos filhos” (“sentimentos familiares”). Segundo Marshall, as “classes profissionais” poupavam somas razoáveis de capital para aproveitar “oportunidades de investir tais poupanças” em suas crianças (leia-se “investir” em educação); afinal, “o conhecimento é a nossa mais potente máquina de produção” (Livro Quarto, Cap. I, § 1). No entanto, prossegue o autor, as opiniões das classes profissionais não se transmitem às “classes mais baixas”, de forma que o “investimento” destas em seus filhos é insuficiente; destarte, o “mal” torna-se cumulativo.

Todavia, Marshall ([1920] 1982) entendia, assim como Bentham, haver benefícios evidentes à coletividade em amenizar tais desigualdades; afinal, “do ponto de vista nacional, o investimento de riqueza no filho do trabalhador é tão produtivo quanto o seu investimento em cavalos ou maquinaria” (Livro Quarto, Cap. VII, § 10). Esta análise de custo-benefício levou Marshall a defender que o Estado custeasse as despesas de educação das crianças (Livro Quarto, Cap. VI, § 7). Segundo o autor, o “mais valioso de todos os capitais é o que se investe em seres humanos, e desse capital a parte mais preciosa resulta do cuidado e da influência da mãe, tanto quanto esta conserve os seus instintos de ternura e abnegação” (Livro Sexto, Cap. IV, § 3). Ademais, o que “dá aos estudos econômicos seu principal e mais alto interesse” é a possibilidade de oferecer condições similares para que todas as pessoas “possam começar no mundo com uma justa oportunidade de levar uma vida culta, livre das penas da pobreza e das influências estagnantes das labutas excessivamente mecânicas” (Livro Primeiro, Cap. I, § 2).

Já na segunda década do século XX, Arthur Pigou estabeleceu uma causalidade cumulativa entre ganhos de capital e rendimentos do trabalho, adotando como mecanismo um maior volume de gastos com educação. Nas palavras do autor,

A distribuição do rendimento do trabalho em si é provavelmente mais desigual, quanto maior for a importância dos rendimentos dos investimentos em capital distribuídos de forma desigual. Esse resultado ocorre porque as diferenças na renda dos investimentos possibilitam diferentes graus de treinamento educacional e proporcionam diferentes oportunidades para ingressar em profissões lucrativas. (Pigou, 1932, p. 698)

Apesar de Marshall ser reconhecido como o formulador seminal da Teoria do Capital Humano, coube a Pigou sintetizar, em um único quadro analítico, articulação da teoria do capital humano e o círculo vicioso das desvantagens líquidas de Cairnes. Segundo o autor, os “históricos sociais” dos indivíduos carregam desigualdades em seus respectivos estoques de ativos geradores de renda. Os diferenciais de rendimentos levariam a investimentos mais volumosos na sua própria educação e na educação de seus filhos, reforçando as desigualdades de oportunidades de incremento da renda e da riqueza.

Pigou deixa entrever, portanto, o conceito seniano de capacitações. Segundo esta abordagem, a educação envolve um complexo multidimensional de habilidades manuais e mentais inatas ou aprendidas. Como se pode intuir, diferenças no estoque destas habilidades estariam por trás das distribuições assimétricas nos rendimentos do trabalho, as quais se cristalizam em desigualdades que transcendem a dimensão econômica, tais como a social, a cultural e a cognitiva. Amartya Sen (1980; 1985) cunhou o termo *capacitação* para redefinir o conceito de desenvolvimento

como autodeterminação individual. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) sintetiza algumas das capacitações mais palpáveis, como educação, saúde e renda, as quais compõem as condições básicas para a ampliação das liberdades e oportunidades individuais.

Neste sentido, esta seletiva recuperação do pensamento econômico mostrou que a linha de desenvolvimentos teóricos e práticos que liga o Manifesto dos Pioneiros de 1932 e o pensamento de Anísio Teixeira às contribuições de Celso Furtado e Amartya Sen encontra paralelo na ciência econômica convencional. Em termos técnicos, é consensual que o gasto com educação se justifica pelos transbordamentos que beneficiam a coletividade como um todo. Em uma palavra: educação é investimento.

A abordagem convencional consolidou em seus cânones, portanto, a ideia-força de que a educação tem uma dupla natureza, a saber: motor da produtividade do trabalho e pilar dos valores cívicos e democráticos (Mincer, 1958; Nussbaum, 2011). Por um lado, o conceito de capital humano trata a educação como investimento em um estoque de riqueza individual a ser arrendada no mercado de trabalho; o capital intelectual acumulado se traduz em maior produtividade, de forma que o salário representa a taxa de retorno dos investimentos em educação. Por outro lado, a educação gera externalidades positivas na produção de inovações, na qualidade das instituições políticas, da fruição cultural e do ambiente de negócios, ou, usando outros termos, a educação é meio de realizar os demais direitos fundamentais, além de um direito em si. Afinal, uma sociedade instruída e educada conseguiria, segundo essa proposição, responder aos desafios coletivos com prontidão, precisão e mínimo desperdício de recursos.

Mesmo assim, investir em educação necessariamente consome recursos públicos, uma vez que o gasto compõe o núcleo central dos atuais sistemas de bem-estar social no ocidente. Cumpre, portanto, responder em que medida o gasto social gera retornos sociais mais elevados do que o seu custo marginal de produção. Mostafa, Souza e Vaz (2010) consideram os gastos sociais uma fonte dinâmica de incentivos ao crescimento mais igualitário. Isso se deve à capacidade destes gastos de potencializar o consumo e os investimentos das famílias mais do que proporcionalmente ao volume financeiro despendido pelo governo. Os autores quantificaram os efeitos multiplicadores do gasto social em educação e mostraram que uma elevação da ordem de 1% do PIB no gasto público com educação provoca um aumento de 1,85% no PIB, bem como eleva a renda das famílias em 1,67%. Dentre os tipos de gasto analisados, o gasto com educação teve o maior efeito tanto sobre o PIB quanto sobre a renda das famílias e bem superior ao multiplicador médio do gasto autônomo, que foi de 1,57. Ou seja, dentre os “investimentos” analisados, a destinação de recursos à educação figura dentre os mais “rentáveis” do ponto de vista do gasto orçamentário.

De forma mais ampla, é preciso salientar que educação transcende a esfera quantitativa de análise. Trata-se de uma capacitação individual que se traduz em um patrimônio intangível e inalienável. É um direito fundamental formalmente conquistado e exigível, independentemente de sua interação sob a ótica econômica. Também por isso, por contribuir para uma vida material e social mais inclusiva, torna-se absolutamente racional e tecnicamente sustentável o enquadramento fiscal da totalidade das despesas em manutenção e desenvolvimento do ensino como investimento. É preciso, pois, conciliar o enquadramento do capital humano com a visão expressa no Manifesto de 1932, que a educação deve ser reconhecida, protegida e promovida, antes de tudo, como um direito e uma função social eminentemente pública:

direito de cada indivíduo à sua educação integral [que] decorre logicamente para o Estado [...] o dever de considerar a educação, na variedade de seus graus e manifestações, como uma função social e eminentemente pública, que ele é chamado a realizar, com a cooperação de todas as instituições sociais. (Azevedo et al., 1932)

Em termos teóricos, a educação se constitui, ao mesmo tempo, como “ativo individual” e “ativo da coletividade”. Apesar de inseparáveis entre si, o aspecto individual costumeiramente ganha proeminência em relação à dimensão coletiva e social do estoque de capital intangível da economia. Um risco daí decorrente é atrelar diretamente o enfoque do capital humano a concepções rebaixadas ou excessivamente funcionalizadas de currículo e profissionalização, a um sistema segregado ou dual de ensino, conforme propagado por algumas instituições financeiras internacionais sob o influxo da ideologia neoliberal. Nesta, a meritocracia cumpre o papel de elidir a centralidade do papel do Estado no investimento em capital humano.

Santos (2004) identifica o equívoco, disseminado em parte da produção acadêmica, que é associar a agenda de reformas neoliberais do Estado a uma retomada da teoria do capital humano, quando, na verdade, a teoria recomenda o protagonismo do Estado Social na elaboração e implementação das políticas educacionais. Ironicamente, assim distorcida, a crítica à abordagem econômica do capital humano na educação corre o risco de alinhar esse enfoque às concepções de educação disseminadas por quem lhe retira prioridade orçamentária, ou seja, o oposto da ideia de valorização do capital humano na estratégia de desenvolvimento.

Outro paradoxo digno de registro pode ser encontrado na forma de considerar o correspondente dispêndio educacional em nosso país. A aplicação de recursos realizada na esfera privada é admitida como investimento parcialmente dedutível do imposto de renda devido pela pessoa física (IRPF). Já o dever de o Estado manter e desenvolver o ensino é majoritariamente classificado como despesa corrente, por implicar, em essência, remuneração dos profissionais da educação.

Um tratamento assim tão desigual introjeta efeitos contraditórios em nossa realidade social e fiscal: ao tempo que incentiva o investimento privado em educação privada, desestimula o Estado a gastar na educação pública, responsável por cerca de 85% das matrículas na educação obrigatória. Não surpreende, portanto, que a dedução máxima *per capita* de R\$ 3.561,50 em educação privada no IRPF 2020 exceda o patamar de R\$ 3.440,29 que corresponde ao dispêndio mínimo anual por aluno praticado pelo Fundeb na educação pública em 2019<sup>4</sup>.

## Revisitando o Regime Jurídico da Despesa Educacional

A vedação do uso de endividamento público para custear despesas correntes – inscrita no inciso III do art. 167 da CF/88 (mais comumente chamada de “regra de ouro”) – traz consigo o pressuposto de que apenas as despesas de capital promoveriam a expansão efetiva do crescimento econômico ao longo do tempo.

Seu sentido finalístico reside na pretensão de direcionar as receitas oriundas do endividamento público para uma concepção formal de crescimento econômico, o qual seria mensurável, sobretudo, em torno de bens tangíveis. Seria uma forma de evitar que a manutenção ordinária da atividade estatal fosse deficitária em relação às suas receitas correntes (tributos, receitas patrimoniais, industriais, de serviços, etc.).

A regra de ouro carrega, em sua essência, a distinção entre despesas correntes e de capital. Por sua vez, essa é uma classificação que vigora relativamente intacta há cinquenta e sete anos no Brasil, desde sua introdução pela Lei nº 4320/1964. Cabe aqui contrastar tal estabilidade normativa com a expressiva valorização da riqueza imaterial (ativos intangíveis), que é gerida primordialmente na forma de propriedade intelectual, ao longo desse meio século em todo o mundo.

---

<sup>4</sup> Com a Emenda Constitucional nº 108, que cria o Fundeb permanente, foi ampliada a complementação da União ao Fundo, o que implicará em elevação os valores mínimos anuais por aluno.

Ao ignorar a necessidade de fomentar a geração de ativos intangíveis, entre eles a educação, aludida legislação desatualizada revelou-se inepta para fazer face aos desafios do desenvolvimento no século XXI. A despeito disso, o art. 12 da Lei nº 4320/1964 persiste inercialmente como sendo a chave analítica para a vedação constitucional do manejo da dívida pública para o custeio de determinadas ações governamentais.

Eis o contexto em que é preciso ali resgatar alguns dos conceitos que se pretende aqui revisitare. Em sentido amplo, as despesas correntes seriam aquelas destinadas ao consumo imediato e à manutenção da ação governamental já iniciada anteriormente (art. 12, §1º da Lei nº 4320). Por outro lado, as despesas de capital seriam investimentos e inversões financeiras capazes de contribuir diretamente para a formação ou aquisição de bem de capital (aqui entendido como o que pode ser usado no processo produtivo, em contraponto aos bens de consumo).

Construir obras, adquirir imóveis e bens permanentes novos ou usados, constituir ou aumentar capital de empresas são exemplos arrolados nos §§ 4 e 5º do art. 12 da Lei nº 4320/1964 para as despesas de capital (que abarca as categorias de investimentos e inversões financeiras). Por outro lado, despesas de pessoal ativo e inativo, material de consumo, serviços de terceiros e juros são exemplos de despesas correntes.

No que se refere ao gasto educacional, ainda que sejam juridicamente possíveis a aquisição de bens permanentes (cuja vida útil seja superior a dois anos) e a construção de obras, tais despesas revelam-se residuais diante do caráter intensivo da mão de obra empregada na manutenção e no desenvolvimento do ensino. Ou seja, o gasto educacional é majoritariamente composto por despesas correntes, razão pela qual seu financiamento, em regra, deve ser feito por meio de receitas correntes.

Para sustentar o financiamento da política pública de educação de forma juridicamente estável e fiscalmente progressiva conforme o nível da arrecadação tributária estatal, foi concebido no Brasil o regime jurídico de dever de aplicação mínima no setor em proporção de impostos. Atualmente o piso está assentado no art. 212 da Constituição para Estados e Municípios e no art. 110 do ADCT para a União, sendo que o Fundeb está previsto no art. 212-A da CF, desde a Emenda nº 108/2020.

Embora tenha sido um importante instrumento de defesa do direito à educação desde 1934, o piso em MDE tem se ressentido da perda de potencial arrecadatório de determinados impostos e, em especial, tem sofrido soluções de continuidade diante das crises econômicas que se tornaram mais recorrentes e se agravaram no país desde 2008. Conforme vimos, essa dupla faceta – essencialidade e insuficiência/instabilidade – já mobilizava o pensamento de Anísio Teixeira, praticamente desde as primeiras propostas de financiamento vinculado.

Nesse sentido, atualizando o debate aberto por Teixeira aos enquadramentos normativos atuais, o problema de como buscar custeio adequado para a educação reclama não apenas novas fontes de recursos, mas, sobretudo, revisitare sua própria natureza jurídica e sua compreensão contemporânea nos campos econômico e social. Se se retomar a dimensão primordial do gasto em educação como investimento em capital humano e se se alargar a noção de bem de capital para incluir os ativos intangíveis decorrentes da produção do conhecimento, restará clara a necessidade de revisão da Lei nº 4320/1964 e, ato contínuo, também se imporá a necessidade de revisitare sua conexão estrutural com o alcance da regra de ouro, inscrita no art. 167, III da Constituição.

Aplicar recursos em educação deve ser considerado investimento, até mesmo na dimensão finalística da regra de ouro de assegurar prioridade efetiva ao que desenvolve o potencial de crescimento do país. Contrair dívida para expandir a capacidade de geração de riqueza é admitido no regime constitucional das finanças públicas brasileiras. No atual estágio de evolução do capitalismo mundial, nada mais é tão eficaz para tal propósito que a oferta universal e equitativa de educação de qualidade pelo Estado. Afinal, entre os gastos sociais a destinação de recursos à educação é o que há

de mais “rentável” do ponto de vista do gasto orçamentário (Mostafa, Souza & Vaz, 2010), conforme discutido.

Nesse contexto, é preciso ressignificar o dever de gasto mínimo em educação, para que seja substantivamente orientado ao cumprimento das metas e estratégias do PNE, ainda que seja necessário custear tais despesas por meio de operações de crédito. Até porque o dever de financiamento suficiente da educação pública precisa ser reconhecido como garantia fundamental, para todos os fins do art. 60, § 4º, IV da Constituição de 1988, ou seja, como cláusula pétrea.

Muito embora a vinculação de gasto mínimo seja garantia imprescindível de estabilidade de custeio dos direitos fundamentais, subsiste a prática de um gasto público protocolar e – até certo ponto – inercial, apenas para cumprir o piso da educação a que se referem os arts. 212 e 212-A da Constituição de 1988 e, até o advento da Emenda Constitucional nº 108/2020, o art. 60 do ADCT.

Se for tomado como um fim em si mesmo, tal gasto mínimo formal tende a não se fazer acompanhar da devida atenção para com o padrão mínimo de qualidade a que se refere o art. 206, inciso VII também da CF/88, tampouco tende a não assegurar o cumprimento das obrigações constitucionais e legais de fazer, que devem conduzir – de forma vinculada – a política pública educacional em todos os níveis da federação.

Paradoxalmente, a definição legal mais exaustiva e compreensiva dos passos a serem dados por meio das metas e estratégias do PNE, que poderia materializar o trabalho que Anísio Teixeira deixou concebido mas jamais pôde concluir, interrompido que foi com o golpe cívico-militar de 1964; convive hoje com o risco da sua insuficiente implementação, notadamente pela aventada impossibilidade de se alcançar a progressividade de custeio de que trata o art. 214, VI da Constituição e a meta 20 do PNE<sup>5</sup>, bloqueadas por um renovado “espírito fazendário” que insiste em atrasar o desenvolvimento.

Nesses termos, a tensão entre a promoção efetiva e progressiva do direito à educação e seu correspondente financiamento só pode ser legitimamente administrada por meio da hígida e íntegra compreensão do orçamento público, balizado constitucionalmente. Cabe resgatar que o estágio de proteção constitucional do direito depende do nível de consecução material das políticas públicas que lhe asseguram efetividade. A realidade do PNE, tal como aferida pelo Acórdão do Tribunal de Contas da União - TCU 1048/2020-Plenário, é de elevado nível de descumprimento das suas metas e estratégias, como se pode ler no seguinte excerto:

32. O resultado disso está evidenciado em recente análise realizada pelo próprio MEC sobre a tendência de cumprimento do PNE 2014-2024, considerando o histórico de avanço desde o início de sua vigência (peças 145, 147 e 148), na qual consta a seguinte projeção de alcance de suas metas, até o seu prazo final:
- a) não foram ou não serão alcançadas: metas 2, 3, 4, 5, 6, 9, 10, 12, 15, 16, 17 e 19;
  - b) serão alcançadas parcialmente: metas 1, 7, 8, 11 e 18 (a análise foi inconclusiva quanto à previsão do alcance integral da meta, porém um indicador já foi atingido);
  - c) serão alcançadas ou já foram alcançadas: metas 13 e 14;
  - d) análise inconclusiva em relação à meta 20, pois apresentou somente dados elaborados pelo Inep em relação ao PIB de 2015, além de críticas à falta de estudos relacionados à capacidade operacional dos sistemas de ensino, estimativas de custos ou disponibilidades orçamentárias dos entes federados, ou análise de exequibilidade quando da definição da meta de investimento público em educação pública, de forma a atingir 7% e depois 10% do PIB no fim do plano.

---

<sup>5</sup> Aplicação de 10% (dez por cento) do produto interno bruto (PIB) em recursos públicos para a educação, até 2024.

33. Contribuiu para o avanço insatisfatório do PNE 2014-2024, ademais, a baixa atuação do MEC em seu papel de coordenador da política educacional, liderando e estimulando o regime de colaboração entre os demais entes federativos, com vistas ao alcance das metas educacionais no prazo previsto. (TCU, 2020)

Na seara educacional, há evidente fraude interpretativa na omissão em regulamentar o custo-aluno qualidade inicial (CAQi) e o custo-aluno qualidade (CAQ), a que se referem as estratégias 7.21 e 20.6 a 20.8 da Lei 13.005/2014 (PNE), como já denunciado pelo TCU desde seu Acórdão 618/2014 e reiterado pelos Acórdãos 906/2015, 1897/2017, 717/2019 e 1656/2019. Igual omissão se sucede em relação à falta de regulamentação do Sistema Nacional de Educação (SNE).

É oportuno, nesse sentido, citar o Acórdão 522/2021-Plenário, por meio do qual o TCU deu “ciência ao MEC de que a situação da não implementação por completo do Sinaeb e da não regulamentação do CAQi afronta, respectivamente, o disposto no art. 11 e nas estratégias 20.6 e 20.8 da Lei 13.005/2014, que trata do Plano Nacional de Educação 2014-2024”. (TCU, 2021).

Assim, ao manejar uma equivocada restrição fiscal para o custeio da educação pública (porquanto em uma leitura reducionista do piso em MDE e também da própria regra de ouro), o debate sobre a insuficiente complementação federal ao Fundeb tem como pano de fundo a pura e simples omissão da União em cumprir o artigo 206, VII e o artigo 214 da Constituição de 1988, bem como as citadas estratégias do PNE. A fraude fiscal em curso repercute nos prejuízos à qualidade da educação básica obrigatória ofertada às crianças e aos jovens brasileiros e, ao nosso sentir, merecia ser tratada na seara do dano moral coletivo, na forma do artigo 37, §6º da CF.

Direta ou indiretamente, a comunidade escolar brasileira está envolta em uma repetição do debate sobre a insuficiente complementação federal ao extinto Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - Fundef (1996-2006, em consonância com a Emenda Constitucional nº 14/1996), já duramente refutada pelo Supremo Tribunal Federal nas Ações Cíveis Originárias nºs 648, 660, 669 e 700 (julgadas conjuntamente procedentes em 2017). Isso porque, a bem da verdade, a precariedade no debate atual do Fundeb (haja vista a falta de regulamentação do CAQ) foi legada pelo modelo anterior do Fundef e, antes dele, pela ausência de balizas mínimas que equalizassem as distorções tributárias entre os entes da federação e assegurassem um valor mínimo anual de referência por aluno matriculado nas redes públicas de ensino, também essa uma bandeira já levantada por Anísio, nas circunstâncias institucionais de sua época.

Transitoriedade e remessa para regulamentação futura, “técnicas” fartamente adotadas na produção legislativa de políticas educacionais, são faces da mesma moeda de opaca gestão do tempo, porque basta adiar ou esvaziar indefinidamente as normas regulamentadoras para uma guerra fiscal de despesas se instalar no federalismo educacional.

A dívida histórica para com a educação pública não pode ser contraposta à suposta restrição fiscal ou à ineficiência alocativa, porque ambas as hipóteses argumentativas se revestem de seletividade e parcialidade no exame dos dados. A bem da verdade, são necessários concomitantemente melhor gestão e maior financiamento para a política pública de educação no Brasil.

Por outro lado, falta maior financiamento, entre outros motivos, porque há um passivo histórico na inclusão escolar de crianças, adolescentes, jovens e adultos, sobretudo na educação infantil (creches e pré-escolas), ensino médio e modalidades como a educação de jovens e adultos e a educação especial inclusiva, déficits cujo enfrentamento está inscrito no PNE 2014 -2024 (Brasil, 2014). Somente em 31 de dezembro de 2016, por força da Emenda Constitucional nº 59, tornou-se

obrigatória a frequência escolar para todas as crianças e jovens de 4 (quatro) a 17 (dezesete) anos, obrigatoriedade antes restrita à faixa etária de 6 (seis) a 14 (catorze) anos.

Todas as dimensões acima justificam a imperativa necessidade de expansão do custeio da educação pública no Brasil por meio até mesmo do manejo da dívida pública para cumprir tempestivamente as metas e estratégias do PNE. Adiar esse imperativo ao sabor do instável fluxo de receitas tributárias, em tempos de crise estrutural e de pandemia, é relegar mais algumas gerações e abandonar a ideia de desenvolvimento. Somente assegurando financiamento estável e progressivo, com o manejo estratégico da dívida pública em favor do desenvolvimento via investimento em bens intangíveis como a educação, será possível alcançar a noção substantiva de gasto mínimo no setor, na forma dos arts. 206, 208 e 214, em diálogo com os arts. 212 e 212-A, todos da Constituição de 1988.

A despeito de ser necessária uma reforma tributária progressiva que atualize a incidência das vinculações constitucionais para o ensino, tal iniciativa não produziria efeitos imediatos para sustentar adequadamente o gasto educacional e cumprir as metas e estratégias do PNE no atual contexto. Se às oscilações na arrecadação que colocam em xeque o piso educacional também somarmos os limites fiscais que restringem as despesas primárias e, em especial, as despesas correntes, conforme recentemente reforçado na Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021, que, na prática, cria subtetos de dispêndio em todas as esferas federativas; teremos claro em mente o risco real de desfinanciamento da educação pública brasileira nos próximos anos.

O cenário dos próximos três anos, como antevisto na lei de diretrizes orçamentárias federal de 2021, Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020, cujas previsões se estendem a 2023, é de forte insegurança nas estimativas de arrecadação. Eis a razão pela qual precisamos partir para algo pragmaticamente mais contundente e direto quanto à proteção – se necessário até mesmo via endividamento público – para fins de financiamento da educação básica obrigatória.

Diante do contundente risco de que as fontes atuais de custeio da educação sofram frustração contábil-formal, não podemos aceitar a paralisação ou precarização do essencial serviço público de manutenção e desenvolvimento do ensino, sob pena de oferta irregular e prática de crime de responsabilidade a que se refere o art. 208, §2º da Constituição.

Nesse contexto, o cumprimento tempestivo das metas e estratégias do PNE opera como inafastável dimensão objetiva do direito fundamental à educação (imperativo a que o Poder Público está obrigado). O dever de gasto mínimo em educação não pode ser só uma equação matemática que oscila conforme a arrecadação de impostos caia ou suba, há um direito fundamental constitucional em questão, que requer suficiência e continuidade de recursos. A bem da verdade, o piso educacional precisa ser lido conforme o conteúdo substantivo das obrigações constitucionais e legais de fazer que fixam o alcance desse direito fundamental à educação, sobretudo para que não haja qualquer descontinuidade na prestação do serviço público correspondente.

As regras de vinculação orçamentária, a exemplo dos artigos 212 e 212-A da Constituição, nada mais são do que meios finalisticamente orientados ao cumprimento dos princípios inscritos no art. 206, das obrigações arroladas nos arts. 208 e 211 e do planejamento educacional previsto no art. 214 da CF e regulamentado pela Lei nº 13.005/2014.

## **Conclusão**

Retomamos nossa questão: cabe indagarmos a validade de classificar a aplicação em educação (MDE) em despesa corrente ou de capital, de custeio ou investimento, propondo-se que toda ela seja considerada nesta última categoria, em busca do fomento à formação de ativos intangíveis? Não é mero detalhe técnico: a presente disparidade conceitual implica profundas restrições ao financiamento da infraestrutura social da economia que é a educação. Para

enfrentarmos as consequências econômicas da crise atual e, ao mesmo tempo, superarmos os impasses da educação brasileira em face do PNE quase todo descumprido (TCU, 2020; Campanha, 2020) é que analisamos e questionamos, neste ensaio, a dissonância cognitiva sobre a natureza jurídica da aplicação governamental em MDE.

Partimos da premissa da impossibilidade de manutenção do modelo vigente de financiamento estatal da educação básica obrigatória, recuperando, para isso, provocações inauguradas por Anísio Teixeira entre os anos 30 e 60 do século XX. Outra premissa que compartilhamos com o educador baiano é que a vinculação de receitas de impostos é tão essencial quanto insuficiente ao financiamento estável e progressivo da educação e à realização do planejamento educacional de médio e longo prazos, inscrito no PNE.

Não é preciso retroceder historicamente para compreender tal fato. Isso porque os efeitos econômicos da pandemia reforçam a queda da arrecadação em todos os níveis de governo e ameaçam a estabilidade das vinculações orçamentárias em prol da educação (Fineduca & Campanha, 2020) e a Emenda Constitucional n. 95/2016, caso levada às últimas consequências, já inviabiliza no orçamento atual a manutenção dos dispêndios em educação pública na União, conforme renunciaram Pinto e Ximenes (2018). Não parece ser factível, portanto, que haja garantia de financiamento estável e suficiente da educação pública exclusivamente por meio da receita tributária em declínio, cuja vinculação é necessária, repetimos, mas insuficiente, sobretudo (mas não só) no cenário de crise econômica prolongada em que vivemos.

Tal arranjo coloca em permanente risco a condição básica de realização do desenvolvimento inscrito no PNE, não por outro motivo é praticamente total o descumprimento das metas e estratégias inscritas na Lei n° 13.005/2014. Portanto, para enfrentarmos as consequências econômicas da crise atual e, ao mesmo tempo, superarmos os impasses da educação brasileira precisamos questionar a dissonância cognitiva sobre a natureza jurídica da aplicação governamental em MDE, que inviabiliza o encadeamento orgânico entre direito constitucional à educação, planejamento governamental e mecanismos de financiamento disponíveis.

Não há, sob o enfoque da primazia do direito à educação e de sua centralidade no processo de desenvolvimento, a opção de mantermos intacto o modelo vigente de financiamento estatal da educação básica obrigatória. Isso porque os efeitos econômicos da pandemia reforçam a queda da arrecadação em todos os níveis de governo e ameaçam a estabilidade das vinculações orçamentárias em prol da educação, conforme apontado em estudo da Associação Nacional de Pesquisadores em Financiamento da Educação (Fineduca) e da Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2020). Não parece ser factível, portanto, que haja garantia de financiamento estável e suficiente da educação pública exclusivamente por meio da receita tributária no cenário de crise econômica prolongada e de incertezas sanitárias em que vivemos.

Alertamos, no artigo, que a queda na arrecadação tributária (que afeta notadamente o piso educacional dos Estados e Municípios) é severo problema contingente, mas não podemos deixar de pautar as debilidades de fundo no financiamento educacional: o caráter necessário, mas insuficiente do regime de vinculações, a exigir aprimoramento via regulamentação e implementação do Custo Aluno-Qualidade (CAQ), e o caráter pró-cíclico dos recursos do setor, conforme apontado.

Estendendo a reflexão, cabe considerarmos a hipótese limítrofe: caso não haja arrecadação tributária suficiente, seria permitido ao poder público brasileiro descontinuar a oferta do ensino público e negar cumprimento aos princípios e obrigações constitucionais, bem como ao planejamento legal da educação? Obviamente que a resposta é não.

É preciso, pois, assumirmos como provável e necessário o cenário de financiar a manutenção e o desenvolvimento do ensino no federalismo educacional (sob regime de responsabilidade solidária), no limite, mediante dívida pública (sobretudo, dívida federal).

Considerar a educação como investimento em capital humano e resguardar o financiamento do direito à educação, inclusive em meio a regras fiscais de exceção (como, por exemplo, o “Orçamento de Guerra” dado pela EC 106/2020 e a Emenda Emergencial, de que trata a EC 109/2021), trata-se de solução fiscal coerente com nosso ordenamento jurídico e com o debate econômico. O que não podemos admitir, em hipótese alguma, é a descontinuidade do serviço público de manutenção e desenvolvimento do ensino, que integra o mínimo existencial na forma da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

A atual crise sanitária, ambiental, social e econômica reclama profunda reflexão sobre o papel do Estado brasileiro e sobre suas prioridades orçamentárias à luz da nossa Constituição Cidadã. Talvez precisamente por isso tenhamos hoje maior clareza de que – sem educação pública universal, de qualidade e com inclusão e equidade – nosso país não logrará se recuperar da pandemia em condições de estar à altura da sociedade de conhecimento, ecológica e socialmente justa, que o século XXI prenuncia como a única alternativa sustentável à realidade econômica mundial.

Eis o contexto em que defendemos a necessidade de aprimorar o regime de financiamento do direito constitucional à educação, a partir do seguinte rol de mudanças que propomos:

- 1) é preciso considerarmos como despesas obrigatórias as metas e estratégias do PNE, na qualidade de obrigações legais de fazer a que se refere o art. 9º, §2º da LRF;
- 2) daí decorre a impossibilidade de contingenciamento das dotações educacionais, bem como na imperativa necessidade da sua suplementação, caso se verifique insuficiência financeira no seu atingimento ao longo do exercício;
- 3) em igual medida, é preciso ampliar a exceção ao teto de despesas primárias da União que hoje ampara apenas a complementação federal ao Fundeb (inciso I do §6º do art. 107 do ADCT), para que passe a contemplar todo o gasto em MDE da União;
- 4) tal alteração, por seu turno, implica – direta ou indiretamente – a revogação do art. 110 do ADCT que resguarda tão somente correção monetária aos pisos federais em saúde e educação até 2036;
- 5) é necessária, por fim, a reclassificação da natureza jurídica de todo o gasto em MDE como investimento, para que seja financiável, se necessário, mediante operações de crédito para fins da regra de ouro, a que se refere o art. 167, III da Constituição de 1988.

Se o endividamento público é uma equação de financiamento intergeracional, a desigualdade de acesso educacional é uma dívida invisível com crianças, adolescentes e jovens atuais e com as gerações futuras. A educação é uma das principais forças daquilo que Celso Furtado chamou de desenvolvimento: a descoberta das potencialidades dos indivíduos para enriquecer o universo que os gerou. Não podemos nutrir nosso subdesenvolvimento com a desculpa de que “o dinheiro acabou”. Somente vamos destravar essa armadilha fiscal se o financiamento da educação pública for tratado como deve ser: investimento!

## Referências

Azevedo, F., Peixoto, A., Dória, A. D. S., Teixeira, A. S. Lourenço Filho, M. B., Pinto, R., Pessoa, J. G. F., Mesquita Filho, J. D., Briquet, R., Casasanta, M., Carvalho, C. D. D., Almeida Jr., A. F. D., Fontenelle, J. P., Barros, R. L. D., Silveira, N. M. D., Lima, H., Vivacqua, A., Venâncio Filho, F., Maranhão, P., & Gomes, R. (1932). *O manifesto dos pioneiros da educação nova*. UFBA - Biblioteca Virtual Anísio Teixeira.  
[www.bvanisioteixeira.ufba.br/artigos/mapion.htm](http://www.bvanisioteixeira.ufba.br/artigos/mapion.htm)

- Bentham, J. (1983 [1830]). Constitutional code, vol. I. In F. Rosen & J. H. Burns (Eds.), *Collected works of Jeremy Bentham*. Clarendon Press.
- Boianovsky, M. (2015). Between Lévi-Strauss and Braudel: Furtado and the historical-structural method in Latin American political economy. *Journal of Economic Methodology*, 22(4), 413-438. <https://doi.org/10.1080/1350178X.2015.1024879>
- Brasil. (1934). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934. [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm).
- Brasil. (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm).
- Brasil. (1961). Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L4024.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4024.htm).
- Brasil. (1964). Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/14320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320.htm).
- Brasil. (1996). Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm).
- Brasil. (2000). Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm).
- Brasil. (2014). Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm).
- Brasil. (2020). Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2021 e dá outras providências. <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.116-de-31-de-dezembro-de-2020-297470533>.
- Cairnes, J. E. (1874). *Some leading principles of political economy newly expounded*. McMillan.
- Campanha. (2020). *Plano Nacional de Educação: Seis anos de descumprimento*. CNDE.
- Carvalho, A. R. De, & Cardoso, F. G. (2021). Elementos de complexidade na economia do desenvolvimento de Furtado e Noyola. *Economia e Sociedade*, 30(1, 71), 91-114. <https://doi.org/10.1590/1982-3533.2020v30n1art05>
- Fineduca & Campanha (2020). *Atenção: É preciso proteger o financiamento da educação básica dos prejuízos da crise econômica*. Fineduca; CNDE.
- Furtado, C. (2011). *O Plano Trienal e o Ministério do Planejamento*. Centro Celso Furtado/Ed. Contraponto.
- Krahe, E. D. (2006). Plano Nacional de Educação: Histórico. In: M. C. Morosini (Ed.). *Enciclopédia de pedagogia universitária: Glossário*. (Vol. 2, pp. 174-176). Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.
- Lobo Neto, F. J. (2018). Um Plano para a Educação Brasileira: O plano trienal de educação (1963-1965). *Revista Trabalho Necessário*, 9(12). <https://doi.org/10.22409/tn.9i12.p6156>
- Mariano, C. M. (2017). Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. *Revista de Investigações Constitucionais*, 4(1). <https://doi.org/10.5380/rinc.v4i1.50289>
- Martins, P. S., & Pinto, J. M. R. (2013). Como seria o financiamento de um sistema nacional de educação na perspectiva do *Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova*. *Jornal de Políticas Educacionais*, 7(14). <https://doi.org/10.5380/jpe.v7i14.38221>
- Marshall, A. ([1920] 1982). *Principles of economics*. Porcupine Press.

- Mincer, J. (1958). Investment in human capital and personal income distribution. *Journal of Political Economy*, 66(4), 281-302. <https://doi.org/10.1086/258055>
- Mostafa, J., Souza, P. H., & Vaz, F. M. (2010). Efeitos econômicos do gasto social no Brasil. In: J. A. de Castro, H. R. S. A. Ferreira, A. Campos, & J. A. Ribeiro (Eds.). *Perspectivas da política social no Brasil* (pp. 109-160). IPEA.
- Mota, P. (2017) *Austeridade expansionista, como matar uma ideia zombie?* Almedina.
- Nussbaum, M. (2011). *Creating capabilities: The human development approach*. Harvard University Press. <https://doi.org/10.4159/harvard.9780674061200>
- Pigou, A. C. (1932). *The economics of welfare*. (4th ed.). Macmillan.
- Pinto, É. G. (2016). ADCT é o “retrato de Dorian Gray” da Constituição de 1988. Consultor Jurídico, São Paulo, 27 set.. <https://www.conjur.com.br/2016-set-27/adct-retrato-dorian-gray-constituicao-1988>.
- Pinto, É. G., & Ximenes, S. B. (2018). Financiamento dos direitos sociais na Constituição de 1988: Do “pacto assimétrico” ao “estado de sítio fiscal”. *Educação & Sociedade*, 39(145), 980-1003. <https://doi.org/10.1590/es0101-73302018209544>
- Rossi, P., & Dweck, E. (2016) Impactos do novo regime fiscal na saúde e educação. *Cadernos de Saúde Pública*, 32(12). <https://doi.org/10.1590/0102-311x00194316>
- Sandmo, A. (2015). The principal problem in political economy. In: A. B. Atkinson & F. Bourguignon (Eds.), *Handbook of income distribution* (Vol. 2A, pp. 3-48). Elsevier. <https://doi.org/10.1016/B978-0-444-59428-0.00002-3>
- Santos, A. D. F. T. D. (2004). *Teoria do capital intelectual e teoria do capital humano: Estado, capital e trabalho na política educacional em dois momentos do processo de acumulação*. 27ª Reunião anual da ANPEd.
- Saviani, D. (2013). O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova de 1932 e a questão do sistema nacional de educação. In: C. D. Cunha, & M. Gadotti, & G. Bordignon, & F. Nogueira (Eds.) *O Sistema Nacional de Educação: Diversos olhares 80 anos após o Manifesto* (pp. 19-33). UNESCO.
- Sen, A. (1980). “Equality of what?” In S. McMurrin (Ed.), *Tanner lectures on human values*. Cambridge University Press.
- Sen, A. (1985). *Commodities and capabilities* (1st ed.). North-Holland.
- Teixeira, A. (1947). Autonomia para educação na Bahia. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, 11(29), 89-104.
- Teixeira, A. (1953). *Sobre o problema de como financiar a educação do povo brasileiro*. UFBA - Biblioteca Virtual Anísio Teixeira. [www.bvanisioiteixeira.ufba.br/index.html](http://www.bvanisioiteixeira.ufba.br/index.html).
- Teixeira, A. (1962). *Plano nacional de educação. Referente aos fundos nacionais de ensino primário, médio e superior*. <http://www.bvanisioiteixeira.ufba.br/artigos/plano1.html>.
- Teixeira, A. (1997). *Educação para a democracia*. Editora UFRJ.
- TCU - Tribunal de Contas da União. (2020). Acórdão nº 1048/2020 - Plenário. <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/pesquisa/integrada>.
- TCU - Tribunal de Contas da União. (2021). Acórdão 522/2021 - Plenário. <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/pesquisa/integrada>.
- Ximenes, S. B. (2016). O CAQ na meta 20 do Plano Nacional de Educação: Um novo regime jurídico para a realização do padrão de qualidade do ensino. *Jornal de Políticas Educacionais*, 9(17/18). <https://doi.org/10.5380/jpe.v9i17/18.37861>
- Ximenes, S. B. (2014). *Direito à qualidade na educação básica: Teoria e crítica*. Editora Quartier Latin do Brasil.

## Sobre os Autores

### Élida Graziane Pinto

Fundação Getúlio Vargas (EAESP-FGV) e Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo (MPC-SP)

[elida.graziane@gmail.com](mailto:elida.graziane@gmail.com)

<https://orcid.org/0000-0003-0773-7446>

Professora do Curso de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas (EAESP-FGV) e Procuradora do Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo (MPC-SP), titular da 2ª Procuradoria de Contas.

### Salomão Barros Ximenes

Universidade Federal do ABC (UFABC)

[salomao.ximenes@ufabc.edu.br](mailto:salomao.ximenes@ufabc.edu.br)

<https://orcid.org/0000-0002-3672-6781>

Professor do Centro de Engenharia, Modelagem e Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal do ABC (CECS/UFABC), vinculado ao Bacharelado e ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas.

### André Roncaglia de Carvalho

Universidade Federal de São Paulo (Unifesp)

[andre.carvalho@unifesp.br](mailto:andre.carvalho@unifesp.br)

<https://orcid.org/0000-0003-4873-3433>

Professor do Departamento de Economia da Escola Paulista de Política, Economia e Negócios (EPPEN) da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp).

## Sobre os Editores

### Zara Figueiredo Tripodi

Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP)

[zarafigueiredo@gmail.com](mailto:zarafigueiredo@gmail.com)

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-7917-4112>

Professora Adjunta da UFOP e do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFOP (Linha de Pesquisa: Políticas Educacionais e Instituições).

### Ursula Dias Peres

Universidade de São Paulo (USP)

[uperes@usp.br](mailto:uperes@usp.br)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7853-0576>

Professora Doutora dos Cursos de Graduação e Mestrado em Gestão de Políticas Públicas da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da USP (linhas de pesquisa: financiamento de políticas públicas e gestão participativa). Pesquisadora do Centro de Estudos da Metrópole – CEM/USP

### Thiago Alves

Universidade Federal de Goiás (UFG)

[thiagoalves.edu@gmail.com](mailto:thiagoalves.edu@gmail.com)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5746-3386>

Professor Adjunto da UFG, do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFPR e do Programa de Pós-Graduação em Administração da UFG (linhas de pesquisa em Administração Pública e Políticas Públicas). Coordenador e pesquisador do Laboratório de Dados Educacionais.

## **Dossiê Especial**

### **Educação e suas Interfaces com Administração, Contabilidade e Economia: Políticas e Saberes**

Volume 30 Número 47

5 de abril 2022

ISSN 1068-2341



Este artigo pode ser copiado, exibido, distribuído e adaptado, desde que o(s) autor(es) e *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas* sejam creditados e a autoria original atribuídos, as alterações sejam identificadas e a mesma licença CC se aplique à obra derivada. Mais detalhes sobre a licença Creative Commons podem ser encontrados em <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>. *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas* é publicado pela Mary Lou Fulton Teachers College, Arizona State University. Os artigos que aparecem na AAPE são indexados em CIRC (Clasificación Integrada de Revistas Científicas, España) DIALNET (Espanña), [Directory of Open Access Journals](#), EBSCO Education Research Complete, ERIC, Education Full Text (H.W. Wilson), PubMed, QUALIS A1 (Brazil), Redalyc, SCImago Journal Rank, SCOPUS, Socolar (China).

Sobre o Conselho Editorial: <https://epaa.asu.edu/ojs/index.php/epaa/about/editorialTeam>

Para erros e sugestões, entre em contato com [Fischman@asu.edu](mailto:Fischman@asu.edu)

**EPAA Facebook** (<https://www.facebook.com/EPAAAPE>) **Twitter feed** @epaa\_aape.