

arquivos analíticos de
políticas educativas

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



aape | epaa

Arizona State University

Volume 30 Número 45

5 de abril 2022

ISSN 1068-2341

Os Desafios do Financiamento da Educação Básica no Brasil em Perspectiva Multidisciplinar

Zara Figueiredo Tripodi

Universidade Federal de Ouro Preto

Ursula Dias Peres

Universidade de São Paulo

&

Thiago Alves

Universidade Federal de Goiás
Brasil

Citação: Tripodi, Z. F., Peres, U. D., & Alves, T. (2022). Os desafios do financiamento da educação básica no Brasil em perspectiva multidisciplinar. *Arquivos de Análise de Políticas Educativas*, 30(45). <https://doi.org/10.14507/epaa.30.7440> 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 dossiê *Educação e suas Interfaces com Administração, Contabilidade e Economia: Políticas e Saberes* vem a público em momento desafiador para o financiamento da educação brasileira, diante do processo de implementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) que passou a ser um mecanismo permanente a partir da promulgação Emenda Constitucional nº 108/2020. Para uma ideia mais precisa de sua importância, em 2019, o Fundeb redistribuiu 65,5% do total dos recursos destinados ao financiamento das escolas públicas de educação básica sendo, portanto, basilar para a garantia do

direito à educação para 39,3 milhões de crianças, jovens e adultos no Brasil (82,1% das matrículas da educação básica do país em 2019). Neste contexto, este artigo apresenta as contribuições dos 10 artigos aprovados no dossiê *vis-à-vis* aos desafios atuais do financiamento da educação no Brasil nas seguintes temáticas: (a) Custos educacionais; Custo-Aluno Qualidade (CAQ); e desigualdades das condições de oferta entre escolas e localidades; (b) Mecanismos de equidade das políticas de financiamento; (c) Federalismo e desigualdades na capacidade de financiamento; (d) Dinâmica política e o processo de decisão parlamentar nos processos legislativos de aprovação do Fundeb; (e) Natureza jurídica das despesas em manutenção e desenvolvimento do ensino; (f) Federalismo educacional e governança do Plano Nacional de Educação; (g) Financiamento, remuneração e valorização docente; e (h) Financiamento da Educação Básica no Mercosul em perspectiva comparada.

Palavras-chave: financiamento da educação básica; políticas educacionais; políticas públicas; multidisciplinaridade

School funding challenges in Brazil from a multidisciplinary perspective

Abstract: The special issue *Education and its Interfaces with Administration, Accounting, and Economics* appears at a challenging time for Brazilian school funding because of the implementation process of the Fund for the Maintenance and Development of Basic Education and for the Valorization of Education Professionals (Fundeb in Portuguese acronym), which became a permanent mechanism after the enactment of the Constitutional Amendment No. 108/2020. The Fundeb redistributed 65.5% of the total resources destined to finance Brazilian public schools in 2019. Therefore, it is a fundamental mechanism for guaranteeing the right to education for 39.3 million students (82.1% of the total of enrollments of kindergarten, preschool, elementary, and secondary school). In this context, this article presents the contributions of the 10 articles included in the special issue vis-à-vis the current challenges of Brazilian school funding aligned with the following themes: (a) Educational costs; Cost-Student Quality (CAQ in Portuguese acronym); and inequalities in educational conditions between schools and education networks; (b) Equity mechanisms for financing policies; (c) Federalism and inequalities in funding capacity; (d) Political dynamics and the parliamentary decision-making process in Fundeb's legislative approval processes; (e) Legal nature of expenditure on maintenance and development of education; (f) Educational federalism and governance of the National Education Plan; (g) Funding, remuneration and teacher valorization; and (h) School Funding in Southern Common Market (Mercosul in Portuguese acronym) from a comparative perspective.

Keywords: school funding; educational policy; public policy; multidisciplinary

Desafíos para el financiamiento de la educación básica em Brasil desde una perspectiva multidisciplinar

Resumen: El dossier *Educación y sus Interfaces con la Administración, Contabilidad y Economía: Políticas y Conocimiento* llega al público en un momento difícil para el financiamiento de la educación brasileña, en vista del proceso de implementación del Fondo para el Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Básica y la valorización de los Profesionales de la Educación (Fundeb) que se convirtió en un mecanismo permanente a partir de la promulgación de la Enmienda Constitucional No. 108/2020. Para una idea más precisa de su importancia, en 2019, Fundeb redistribuyó el 65,5% de los recursos totales asignados al financiamiento de las escuelas públicas de educación básica, y por lo tanto para garantizar el derecho a la educación de 39,3 millones de niños, jóvenes y adultos en Brasil (82,1% de la matrícula de educación básica en el país en 2019). En este contexto, este artículo presenta las contribuciones de los 10 artículos aprobados en el dossier frente a los desafíos actuales

de la financiación de la educación en Brasil en los siguientes temas: (a) Costos educativos; Costo-Calidad Estudiantil (CAQ); y las desigualdades en las condiciones de oferta entre las escuelas y las localidades; b) mecanismos de equidad en las políticas de financiación; c) El federalismo y las desigualdades en la capacidad de financiación; d) la dinámica política y el proceso de adopción de decisiones parlamentarias en los procedimientos de aprobación legislativa del Fundeb; e) la naturaleza jurídica de los gastos de mantenimiento y desarrollo de la educación; f) Federalismo educativo y gobernanza del Plan Nacional de Educación; g) Financiación, remuneración y apreciación de los docentes; y h) Financiamiento de la Educación Básica en el Mercosur en una perspectiva comparada.

Palabras-clave: financiamiento de la educación básica; políticas educativas; políticas públicas; multidisciplinariedad

Os Desafios do Financiamento da Educação Básica no Brasil em Perspectiva Multidisciplinar

A chamada de artigos para o dossiê *Educação e suas Interfaces com Administração, Contabilidade e Economia: Políticas e Saberes* foi realizada no segundo semestre de 2020, poucos meses após a promulgação, em 26/08/2020, da Emenda Constitucional (EC) nº 108/2020 que, entre outras providências, tornou permanente o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Este fato legislativo foi precedido de intensos debates em audiências públicas e rodadas de articulações políticas no Congresso Nacional entre parlamentares, gestores educacionais, pesquisadores e sociedade civil.

A mobilização dos atores da política educacional no período anterior à promulgação da referida emenda foi expressiva porque a legislação que instituiu o Fundeb em 2007 (Lei nº 11.494/2007) estabeleceu o fundo como um dispositivo temporário com vigência até 31/12/2020. Logo, a iminência da extinção do Fundeb, que é um mecanismo que redistribuiu 65,5% do total dos recursos destinados ao financiamento das escolas públicas de educação básica em 2019, colocaria em risco a garantia do direito à educação para 39,3 milhões de crianças, jovens e adultos (82,1% das matrículas da educação básica do país em 2019), pois, grande parte das 5.597 redes públicas que contava com as receitas oriundas do Fundeb desde 2007 teria dificuldades para financiar as despesas com manutenção e desenvolvimento de ensino (MDE).

Outro ponto intensamente debatido durante a tramitação das propostas de emenda constitucional foi o montante da complementação do governo federal ao Fundeb. Este montante representava 10% do total de recursos que estados e municípios aportavam ao fundo desde 2010. Apesar de o Fundeb ser considerado uma política redistributiva, com ganhos de equidade para municípios (Cruz et al., 2019; Tanno, 2017) e estados (Peres et al., 2020), a desigualdade de valores aluno-ano (VAA) de redes mais ricas e mais pobres mostrava-se ainda um grande empecilho ao desenvolvimento educacional.

Especialistas indicavam a importância de elevar a contribuição da União com critérios redistributivos capazes de reduzir as desigualdades em desfavor de localidades com menos capacidade de financiamento (Alves et al., 2020; Farenzena, 2020; Tanno, 2017 e outros). O texto promulgado estabeleceu aumento gradativo da complementação da União ao Fundeb de 10% para 23% no período de 2021 a 2026. Segundo estimativas da Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação com dados de 2019 (Fineduca, 2020), a complementação em 23% aumenta as receitas da educação em R\$ 20,3 bilhões por ano e aumenta a contribuição da União no financiamento da educação básica de 5,7% para 13% em relação ao total dos recursos do setor estimado em R\$ 275,4 bilhões (considerando todas as fontes, inclusive o Fundeb) no ano de 2019.

Considerando este cenário, no final de 2020, no bojo dos debates para regulamentação da EC nº 108/2020, optamos por focalizar o convite para pesquisadores/as apresentarem propostas de artigos ao dossiê versando sobre financiamento da educação básica em perspectiva multidisciplinar. O resultado da chamada foi exitoso, pois, como será apresentado a seguir, o dossiê contém 10 artigos com contribuições relevantes para o enfrentamento dos desafios atuais do financiamento da educação no Brasil; e sete deles abordam temas diretamente relacionados à implementação e regulamentação do Fundeb permanente no período de 2021 a 2026.

Consideramos que debater o financiamento educacional (*school finance formulas*) na perspectiva da multidisciplinariedade importa na medida em que as políticas sociais têm nos recursos financeiros que lhe são destinados a expressão do compromisso do Estado na garantia dos direitos educacionais estabelecidos na Constituição (Ladd & Loeb, 2013; Picus et al., 2015). Para que esses recursos gerem respostas de qualidade em termos de políticas públicas, é necessário, todavia, que as dimensões orçamentárias, contábeis, jurídicas e econômicas sejam levadas em conta.

O exame desta temática é de fundamental importância especialmente diante dos desafios fiscais e políticos postos pela engrenagem federativa que emerge da Constituição Federal (CF) de 1988, que concedeu autonomia aos municípios sobre seus respectivos territórios, mesmo sendo considerados “o elo mais frágil de uma Federação que emergia de longa fase de ditadura, na qual a centralização de recursos e de poder na União predominara, reafirmando herança centralizadora que vem da formação do Estado brasileiro” (Monteiro Neto, 2014, p. 9).

De par da autonomia recebida, a partir dos anos de 1990, é atribuído aos municípios, de modo particular, um conjunto de responsabilidades legais em termos de oferta de políticas (*policies*), deixando, entretanto, a cargo desses entes a construção de capacidades político-institucionais, fiscais e administrativas para fazer face às demandas da sociedade, que por estarem, inclusive, mais próxima territorialmente dos respectivos gestores, tendem a exercer maior pressão pela provisão de serviços.

Esse cenário tem como um dos possíveis efeitos a persistente iniquidade em termos da garantia do direito à educação entre ricos e pobres, brancos e negros, tanto nas dimensões do acesso, quanto nas dimensões da permanência e dos resultados (M. T. G. Alves et al., 2016; T. Alves et al., 2020; T. Alves & Pinto, 2020; Oliveira & Araujo, 2005; Sampaio & Oliveira, 2015). Esta desigualdade está relacionada, muitas vezes, à inadequação entre insumos e processos, insuficiência de condições de oferta adequadas, formação docente de qualidade, atratividade na carreira e mecanismos adequados de financiamento das escolas (Baker & Green, 2015; Berne & Stiefel, 1984).

No Brasil, as estruturas de financiamento da educação sofreram oscilações nos últimos anos. Por um lado, constata-se a redução de recursos, em função das políticas de austeridade fiscal permanente da União e alguns estados. Por outro, é possível observar algum incremento, em função da aprovação da EC nº 108/2020.

Os problemas econômicos e sociais estruturais no Brasil, no contexto do federalismo, somados ao quadro de redução de recursos nos últimos anos em função de crise econômica agravada pelas consequências da pandemia da Covid-19 e de políticas de austeridade fiscal, aumenta a necessidade de estudos e debates acerca de possíveis estratégias de financiamento para garantir a qualidade e equidade do ensino no Brasil, a qualidade do investimento na área, bem como o controle social que deve acompanhar o uso do recurso público.

Nesta perspectiva, não parece haver dúvidas de que abordagem do financiamento da educação exige equações analíticas e posturas interpretativas que privilegiem perspectivas multidisciplinares, que avancem em relação à descrição das múltiplas dimensões que envolvem esse financiamento (orçamento, gasto, investimento, acompanhamento), mas suscitem esforços para diagnosticar possíveis mudanças.

É nesta direção que se encaminha o convite aos leitores para um debate mais amplo, aprofundado e sob diferentes perspectivas do conhecimento em torno da temática. No seu conjunto, os artigos que compõem o dossiê oferecem uma importante contribuição para o exame de uma dimensão crucial do campo das políticas educacionais, que é o seu financiamento, por meio de análises que mobilizam evidências, pressupostos implícitos e atualidade das temáticas apresentadas.

Contribuições do Dossiê para o Debate Recente sobre Financiamento

Uma das discussões que o leitor encontrará diz respeito ao princípio constitucional do padrão de qualidade educacional (art. 206, VII) expresso em termos de financiamento. Em outros termos, esse debate indaga, no âmbito deste dossiê, quanto custa a educação de qualidade. No Brasil, esse debate tem sua expressão na concepção do Custo-Aluno Qualidade (CAQ) que é definido por *Carreira & Pinto (2007)* como o montante de recursos monetários, por aluno, necessário para dotar as escolas com as condições de trabalho adequadas, como condição necessária, embora não suficiente, para um efetivo processo de ensino e aprendizagem. Com a EC nº 108/2020, o CAQ foi estabelecido na Constituição Federal com referência para o financiamento das escolas públicas nos seguintes termos: “O padrão mínimo de qualidade (...) considerará as condições adequadas de oferta e terá como referência o Custo Aluno Qualidade (CAQ)...”. No dossiê, esta discussão é objeto de dois artigos.

O primeiro deles, intitulado “O custo-aluno, calculado por escola, revela condições de desigualdade ou de diferença?” de *Jokasta Pires Vieira Ferraz*, promove um diálogo entre os conceitos e métodos de apuração de custos educacionais produzidos no Brasil deste a década de 1970 por pesquisadores de diferentes campos (principalmente economia, educação e contabilidade) e as concepções de desigualdade e diferença nas perspectivas de *Dubet, Arretche, Sen e Therborn*. A autora usa este aporte para analisar a expressiva variação do custo-aluno de 185 escolas municipais de Curitiba nos anos de 2016 e 2017 e discute, com base em dados empíricos, até que ponto a variação do custo-aluno entre escolas de uma mesma rede decorre de diferenças nas características da oferta de ensino das escolas (e que, portanto, requerem montantes diferentes de recursos) ou é expressão de uma desigualdade nos mecanismos de financiamento que pode comprometer (subfinanciar) a garantia do direito à educação.

O artigo de *Maíra Gallotti Frantz* – “Quanto custa o direito à educação pública em condições de qualidade?” - discute o custo da oferta de ensino na perspectiva do orçamento público. O trabalho analisa a distância entre o montante de recursos provido pela política de financiamento vigente e o montante necessário com base em um Padrão de Qualidade de Referência (PQR) que consiste em níveis de recursos e insumos abaixo do qual nenhuma rede pública do Brasil poderia estar. A autora utiliza o Simulador de Custo-Aluno Qualidade (SimCAQ) para apresentar cenários do orçamento necessário (por município, estado e região do país) para financiar o CAQ e calcular a complementação de receita necessária em cada contexto. Deste modo, o artigo oferece interessantes reflexões sobre os desafios para a implementação do CAQ, conforme estabelece o Art. 211 da Constituição, em um país cujas quase 5.600 redes públicas de ensino têm expressivas desigualdades na capacidade de financiamento das suas escolas. Igualmente, oferece subsídios para o aperfeiçoamento da política de financiamento na perspectiva da equidade.

A garantia de um padrão de qualidade, na perspectiva dos recursos financeiros disponíveis, não prescinde que seja resguardada a equidade dentro do sistema educacional; ou seja, a qualidade como princípio constitucional pressupõe condições de insumos e processos que atendam às demandas do conjunto de estudantes, refutando a possibilidade de que alguns sejam mais cidadãos

do que outros, a depender da escola em que estuda, do seu pertencimento sócio-racial ou mesmo do território em que vive.

O artigo desenvolvido por Alexsandro do Nascimento Santos, Caio de Oliveira Callegari e Antônio Cesar Russi Callegari, “Avaliação da equidade redistributiva da complementação da União no novo Fundeb,” apresenta instigante resultado de pesquisa acerca da importância da complementação da União para redução da desigualdade de recursos intra unidades da federação. Este artigo sistematiza resultados de investigação sobre o potencial de produção da equidade educacional no arranjo federativo brasileiro como resultante da ação supletiva e redistributiva da União no âmbito do regime normativo do novo Fundeb. Baseando-se em subconjuntos de indicadores que mensuram a equidade no financiamento como dispersão de valores aluno/ano, elevação do limite mínimo de pobreza e progressividade da transferência de recursos (por meio do Indicador de Equidade na Redistribuição de Recursos Educacionais - IERRE), estima-se que o novo modelo de Complementação da União ao Fundeb resultará em maior equidade do financiamento da educação básica no ano de 2022, nas três vertentes de análise. Em relação ao formato do Fundeb em 2020, a nova complementação produz dispersão no valor aluno-ano total (VAAT) 14% menor, crescimento de 31% no VAAT mínimo e progressividade mensurada pelo IERRE levemente superior (ainda que tenha se ampliado o número de entes federativos beneficiados).

A aprovação da EC n° 108/2020 inaugura o que se pode denominar a 3° geração da política de fundos, haja vista que o novo Fundeb, de caráter permanente, foi precedido tanto pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), quanto pelo Fundeb temporário que vigeu até dezembro de 2020.

Embora alguns delineamentos do fundo anterior tenham permanecido no desenho atual, do ponto de vista da articulação política, os atores e arranjos se posicionaram e se articularam de modo distinto nos dois momentos.

No artigo “A construção do primeiro Fundeb (2005-2007) e do Fundeb permanente (2015-2020): Snálise comparada sobre processos legislativos,” Daniel Cara e Iracema Santos do Nascimento examinam a dinâmica política e o processo de decisão parlamentar produzido na formulação da primeira geração de Fundeb, fruto da EC n° 53/2006, extinto em 2020, e o segundo, aprovado pela EC n° 108/2020. Para tratar a questão, os autores utilizam um estatuto teórico que privilegia a atuação de diferentes atores e formação de coalizão de defesa, assentadas nas perspectivas teórico-analíticas funcionalista e neoinstitucionalista. Os achados do trabalho apontam para formação de coalizões de defesa antagônicas que, por sua vez, foram capazes de criar subsistemas de políticas, exercendo influência sobre a tramitação das duas gerações de Fundeb.

Seis anos separam a aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE) em 2014 (Lei n° 13.005/2014) da aprovação do novo Fundeb, em 2020. Uma das conclusões que se pode chegar com a leitura do Relatório do 3° Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE (Brasil, 2020) é que pouco se avançou em termos de cumprimento daquilo que fora planejado para a década de 2014-2024, embora tanto os planos estaduais, quanto os municipais têm explicitado em seus documentos o princípio constitucional da cooperação federativa no alcance das metas e estratégias.

Um dos fatores que incidiu sobre o não cumprimento das ações previstas nos planos é, certamente, de ordem econômico-financeira. Os entes subnacionais foram pouco exitosos em conseguir abrir espaço no orçamento de modo a acomodar novos gastos na área educacional, em um contexto de inexistência de novas fontes de recursos. Igualmente, é preciso considerar, ainda, os impactos da pandemia sobre o orçamento dos entes subnacionais que tiveram elevação de despesas na área da saúde.

O trabalho de Élidea Graziane Pinto, Salomão Barros Ximenes e André Roncaglia de Carvalho neste dossiê, “A educação como investimento público: Necessidade política, debate

econômico e proposições institucionais,” lança luz sobre os possíveis efeitos de se manter a lógica de financiamento educacional que vem sendo adotada, sobretudo da insuficiência da vinculação de recursos, positivada no art. 212, da CF/1988, somada à instabilidade na arrecadação tributária para custeio da educação, principalmente se consideradas as metas do PNE. De modo a lidar com o cenário apontado, os autores constroem um conjunto de proposições para aprimoramento do financiamento educacional no país, pautado i) na redefinição das metas e estratégias do PNE como despesas obrigatórias, assumindo a qualidade, portanto, de obrigações legais de fazer a que se refere o art. 9º, §2º da LRF; ii) na impossibilidade de contingenciar dotações financeiras destinadas à educação; iii) inserção do gasto em MDE da União no rol das excepcionalidades abarcadas pelo teto de despesas primárias do ente federal e iv) a como investimento, para que sobre ela possa incidir operações de crédito para fins da regra de ouro.

Em trabalho dos anos de 1970, sobre o “Planejamento no Brasil,” o sociólogo Fernando Henrique Cardoso chama a atenção para o fato de que a “a decisão de planejar é política, no sentido de que por intermédio da definição dos planos se alocam ‘valores’ e objetivos junto com os ‘recursos’ e se redefinem as formas pelas quais estes valores e objetivos junto com os ‘recursos’ e se redefinem as formas pelas quais estes valores e objetivos são propostos e distribuídos” (Cardoso, 1987, p.170).

No campo da educação, os Planos Nacionais de Educação, dos quais a Lei Federal nº 13.005/2014 é a expressão mais atual, constituem um importante instrumento de planejamento da política educacional e conforme apontado por Cardoso, também se apresentam como uma decisão política, especialmente, quando se trata da negociação em torno de alocação de recursos no orçamento, de modo a transformar a peça normativo-legal em uma efetiva decisão de planejar.

O trabalho de Weder Oliveira, “Educação e federalismo: As vicissitudes de financiamento e governança do Plano Nacional de Educação,” traz para o centro do debate dois importantes aspectos constituintes do atual Plano Nacional de Educação (2014-2024), que são o alcance do PNE em contribuir para a construção de arenas de pactuação, deliberação e controle entre os entes federados, nos marcos do federalismo brasileiro. O autor traz importantes reflexões sobre o federalismo educacional, avaliando duas dimensões do PNE. Em relação à primeira dimensão, seu foco é na questão institucional e nas instâncias de negociação e pactuação entre os entes federativos, ponto este que, em sua opinião, implica na implantação do Sistema Nacional de Educação (SNE) e em um papel ativo do Ministério da Educação (MEC) na coordenação desse processo para que o plano torne-se ações concretas. Na segunda dimensão, Oliveira analisa o não cumprimento da chamada Meta 20 do PNE 2014-2024, isto é, o investimento de 10% do Produto Interno Bruto (Pib) em educação até 2020. Em sua análise, respaldada por diferentes órgãos técnicos federais, como o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), Tribunal de Contas da União (TCU) e Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), o autor aponta que há grande dificuldade de avanço nas duas dimensões e falhas importantes de coordenação e articulação do MEC em todo o processo de implementação do PNE. O autor ressalta a urgência de mudanças institucionais para a reversão desse quadro, que se torna ainda mais premente e urgente após as consequências da pandemia da Covid-19 e também em função da desestruturação burocrática pela qual passa o MEC e outros órgãos federais de educação.

Ainda quanto aos desafios para o cumprimento das metas do PNE 2014-2024, o legislador reconheceu a histórica desvalorização da remuneração docente no Brasil ao estabelecer a meta 17 do Plano em: “valorizar os (as) profissionais do magistério das redes públicas de educação básica de forma a equiparar seu rendimento médio ao dos (as) demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do sexto ano de vigência deste PNE”. Em 2019 (5º ano do plano), dados do Relatório do 3º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE produzido pelo Inep (Brasil, 2020)

revelaram que a remuneração média dos docentes com formação em nível superior equivalia a 78,1% da remuneração média dos demais trabalhadores com mesmo nível de formação. Em comparação internacional, dados do Relatório *Education at a Glance 2021* (OECD, 2021) evidenciaram que os professores da educação básica no Brasil percebem uma remuneração média equivalente a 42,6% da remuneração média dos professores dos países da Organisation for Economic Co-operation and Development - OECD (proporção calculada com base em remuneração média expressa em moeda de mesmo poder de compra – US\$ *Purchasing Power Parity*). Neste contexto, dois artigos do dossiê abordam os desafios da valorização docente tomando financiamento como fator basilar para as políticas de remuneração nas redes públicas de ensino, uma vez que as despesas com folha de pagamento representam de 70% a 90% do orçamento da educação básica.

O artigo de Rosana Evangelista da Cruz, Magna Jovita Gomes de Sales e Silva, Maria Osmarina Moura Bezerra de Sousa, “A remuneração docente no Siope: Limites e potencialidades do Banco Dados Analíticos,” discute a importância da qualidade das fontes de dados para diagnóstico e controle social da condição da remuneração docente. As autoras apresentam análise detalhada do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope/FNDE) quanto às definições conceituais das variáveis e ao conteúdo das bases dos dados analíticos sobre remuneração docente. As autoras ressaltam as evoluções do sistema ao longo do tempo para se consolidar como fonte fidedigna de informações sobre receitas e despesas da educação básica no nível de estados e municípios, inclusive para servir de base para repasses dos recursos de complementação da União aos entes subnacionais. A pesquisa aponta necessidades de aperfeiçoamento do sistema quanto à precisão conceitual e do conteúdo da variável ‘vencimento’ e a inclusão das variáveis ‘nível de formação’, ‘tipo de vínculo’ e ‘tempo de serviço’ para permitir a realização de pesquisas sobre o nível e as características da remuneração docente; a avaliação do cumprimento de dispositivos legais (PSPN e Fundeb) e a (re)formulação de políticas de remuneração.

No artigo “Remuneração docente no Brasil sob a ótica da disputa pelo fundo público (2008 a 2020),” Maria Dilnéia Espíndola Fernandes, Marcos Edgar Bassi e Rosana Maria Gemaque Rolim analisam as disputas pelos recursos do Estado e a remuneração dos docentes da educação básica em contexto federativo; ressaltam a importância das políticas do Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) e do Fundeb; e apresentam um conjunto de indicadores de financiamento e condições de trabalho e remuneração. Os resultados apontam que as condições de trabalho docente pioraram na segunda metade da década analisada e que isso coincide com o aumento significativo dos professores com contratos temporários. Como possíveis estratégias para reversão do quadro, os autores reforçam a importância de maior aporte de recursos na União (que tem função redistributiva e supletiva no financiamento da educação básica) para reduzir as desigualdades da capacidade de financiamento dos entes subnacionais.

Em trabalho que examinou a trajetória das políticas públicas implementadas pelos entes estaduais a partir dos anos de 2000 no contexto reformista da nova gestão pública levada a cabo principalmente por atores sociais e políticos que ocuparam posições estratégicas no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), Abrucio & Gaetani (2008) afirmam que uma das “agendas perdidas” foi o processo de controle social e *accountability*, sendo o aspecto que menos se observou avanço.

O debate relativo ao financiamento educacional exige que se examinem as formas de controle social associadas aos recursos destinados à área, assim como a qualidade do gasto deste recurso. No artigo intitulado “Políticas Educacionais e o Programa de Fiscalização em Entes Federativos: Corrupção, má gestão ou incapacidade institucional dos recursos da Assistência Financeira da União?” Gilda Cardoso de Araujo, Neide César Vargas e Pedro Paulo Pimenta

focalizam esta importante dimensão de recursos educacionais, ainda pouco explorada pela literatura, que é o controle social no campo da educação. Os autores examinam a atuação da Controladoria Geral da União (CGU) em auditorias realizadas ao longo do 5º ciclo de fiscalização, compreendido entre 2016 e 2018, no âmbito do Programa de Fiscalização em Entes Federativos (PFEF), cujo intuito está baseado na assistência financeira da União aos municípios para a educação básica. Valendo-se de uma abordagem qualitativa, o trabalho investigou 57 relatórios, resultado de auditoria da CGU em municípios, que buscou acompanhar a condução de programas federais. A partir desses relatórios, os autores propõem uma tipificação de irregularidades em categorias como corrupção, má gestão e incapacidade institucional. Os resultados observados apontam para uma maior incidência nas dimensões de má gestão e incapacidade institucional, o que, para os autores, sugere uma ação mais efetiva de assistência técnica da União em relação aos entes municipais mais frágeis, em termos de capacidade estatal.

Encerramos a apresentação do dossiê com um artigo que explora as dimensões do financiamento educacional em análise comparativa internacional. Os autores Carlos Antônio Diniz Júnior e Thauan Santos no artigo “Financiamento da Educação Básica no Mercosul: Uma análise comparada das fontes, do volume e da natureza dos recursos (2000-2015)” buscam analisar marcos temporais relevantes e mudanças no financiamento da educação no Mercado Comum do Sul (Mercosul), composto por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. Com uma metodologia que triangula dados qualitativos e quantitativos, o artigo fundamenta sua análise em fontes, volume e na natureza dos recursos destinados à educação nesses países, cobrindo o período de 2000 a 2015. O artigo traz resultados importantes e interessantes para a análise do caso brasileiro. Isto porque os autores demonstram que a ampliação dos gastos públicos dos países do Mercosul nesse período esteve associada ao aumento da cobertura, isto é, da oferta educacional, não configurando então uma elevação do valor gasto por aluno. Essa é uma das grandes discussões do financiamento público educacional no Brasil. Apesar de gastarmos um percentual do PIB próximo ao que é gasto, em média, pelos países da OECD, quando avaliamos o gasto educacional *per capita* brasileiro fica evidente que ainda estamos na parte inferior do *ranking* comparativo internacional, atrás inclusive de outros países latino-americanos(OECD, 2021).

Considerações Finais

O presente dossiê vem a público em momento fundamental e desafiador da história da educação brasileira. Estamos ao mesmo tempo em processo de implementação do Fundeb Permanente que implica um volume incremental de recursos da União para educação até 2026 e vivendo sobre a égide de um regime de austeridade fiscal que reduz investimentos públicos desde 2016.

Momento complexo que nos coloca desafios enormes adiante: a adoção de um modelo de Sistema Nacional de Educação; a discussão do processo de implementação do CAQ; a efetiva valorização salarial dos professores; e a implementação do piso nacional em todo o território. Muitas dessas questões foram disputas nas arenas democráticas, votadas e normatizadas. Sabemos, contudo, que a implementação é uma nova rodada desse jogo e é fundamental na definição dos contornos efetivos que a política pública toma no território. É preciso estar atento, acompanhar, avaliar, analisar esse processo, os recursos da educação, a qualidade da oferta e sua adequação à demanda para que possamos de fato ser um país mais justo, menos desigual, e que garanta equidade social e racial na educação de nossas crianças, jovens e adultos.

Referências

- Abrucio, F. L., & Gaetani, F. (2008). Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados: Agenda, aprendizado e coalizão. In L. L. Costa (Ed.), *Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados*. Qualitymark.
- Alves, M. T. G., Soares, J. F., & Xavier, F. P. (2016). Desigualdades educacionais no ensino fundamental de 2005 a 2013: Hiato entre grupos sociais. *Revista Brasileira de Sociologia*, 04(07), 49–81.
- Alves, T., Farenzena, N., Silveira, A. A. D., & Pinto, J. M. de R. (2020). Implicações da pandemia da COVID-19 para o financiamento da educação básica. *Revista de Administração Pública*, 54(4), 979–993.
- Alves, T., & Pinto, J. M. de R. (2020). As múltiplas realidades educacionais dos municípios no contexto do Fundeb 1. *Revista de Financiamento Da Educação*, 10, 1–24.
- Baker, B. D., & Green, P. C. (2015). Conceptions of equity and adequacy in school finance. In H. Ladd & M. E. Goertz (Eds.), *Handbook of research in education finance and policy* (2nd ed., pp. 203–221). Association for Education Finance and Policy (AEFP).
- Berne, R., & Stiefel, L. (1984). *The measurement of equity in school finance: Conceptual, methodological, and empirical dimensions*. The Johns Hopkins University Press.
- Brasil. (2020). *Relatório do 3º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2020*. INEP.
- Cardoso, F. H. (1987). Aspectos políticos do planejamento. In B. M. Lafer (Ed.), *Planejamento no Brasil*. Editora Perspectiva.
- Carreira, D., & Pinto, J. M. de R. (2007). *Custo aluno-qualidade inicial: Rumo à educação pública de qualidade no Brasil*. Global.
- Cruz, T., Plank, D., Elacqua, G., Marotta, L., Soares, S., & Cossi, J. (2019). *Novo Fundeb: Prós e contras das propostas em debate*. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.18235/0001853>
- Farenzena, N. (2020). A política de fundos e as responsabilidades federativas pela oferta de educação básica. *Revista de Financiamento Da Educação*, 10, 1–19.
- Fineduca. (2020). *Fundeb: Ponderar com mais racionalidade para redistribuir com mais equidade* (Nota Técnica). https://fineduca.org.br/wp-content/uploads/2020/12/NT_ponderacoes_NovoFundeb_09.12.2020versão-final.pdf
- Ladd, H., & Loeb, S. (2013). The challenges of measuring school quality: Implications for educational equity. In *Education, justice, and democracy* (pp. 19–42). University of Chicago Press.
- Monteiro Neto, A. (2014). *Federalismo sem pactuação: governos estaduais na antessala da federação* (IPEA. Texto Para Discussão 1961).
- OECD. (2021). *Education at a glance 2021: OECD indicators*. OECD Publishing. <https://doi.org/https://doi.org/10.1787/b35a14e5-en>
- Oliveira, R. P., & Araujo, G. C. (2005). Qualidade do ensino: Uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. *Revista Brasileira de Educação*, 28(1), 5–24.
- Peres, U. P., Capuchinho, C., & Tiburcio, R. (2020). *Efeitos da complementação da União no Fundeb na desigualdade interestadual de receitas de educação: uma análise de 2009 a 2020* (45ª Reunião anual da Anpocs; GT31 - Políticas Públicas).
- Picus, L. O., Goertz, M. E., & Odden, A. R. (2015). Intergovernmental aid formulas and case studies. In H. Ladd & M. E. Goertz (Eds.), *Handbook of research in education finance and policy* (2nd ed., pp. 279–296). Association for Education Finance and Policy (AEFP).
- Sampaio, G. T. C., & Oliveira, R. P. (2015). Dimensões da desigualdade educacional no Brasil. *Revista Brasileira de Política e Administração Da Educação*, 31(3), 511–530.
- Tanno, C. R. (2017). *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): proposta de aprimoramento para a implantação do Custo Aluno Qualidade (CAQ) (Câmara dos Deputados, Estudo Técnico No. 24).

Sobre os Autores/Editores

Zara Figueiredo Tripodi

Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP)

zarafigueiredo@gmail.com

ORCID: <https://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

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

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 45

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

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