

**FINANCIAMENTO PÚBLICO DA EDUCAÇÃO:
COMPREENSÍVEL ENQUANTO COMPLEXO**

Valdoir Pedro Wathier
Universidade Católica de Brasília (UCB),
Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE);
vwathier@gmail.com

Allan Alexandre Mendes Gonçalves
Universidade Católica de Brasília,
Ministério Público Federal (MPF);
allanmendes85@gmail.com

1 INTRODUÇÃO

No intuito de desenvolver investigação no campo do financiamento da educação, deparamo-nos com o fato de que a linha de abordagem presente em muitos estudos, especialmente nos introdutórios às políticas de educação, abordam a questão de forma demasiadamente simplificadora, gerando a falsa impressão de que é possível compreender o financiamento da educação de forma isolada ou, outras vezes, como se uma parte da questão encerrasse o assunto. Por outro lado, estudos mais requintados se detêm em aspectos específicos e, ainda que permitam compreensão aprofundada de certo recorte, nem sempre estabelecem os devidos diálogos entre si.

Em razão disso, a primeira intenção foi de responder a uma pergunta específica: qual é a representatividade dos recursos destinados à educação frente às receitas do Governo Federal? A questão se firma na hipótese de que o limite constitucional, de 18%, é o ponto de apoio de muitos estudos, mas esclarece pouco sobre o assunto, uma vez que sua base de cálculo é restrita a impostos, o que não representa integralmente a receita e, inicialmente, não tínhamos indício do quanto representaria de fato.

A partir dessa preocupação, o objetivo deste trabalho é o de problematizar a questão do financiamento da educação, buscando situar o tema dentro da questão tributária e do gasto público, especialmente na preocupação de garantir aquele concernente à área social. A pretensão é alertar e contribuir para que as pesquisas no campo de públicas lancem um olhar ampliado, que reconheçam a complexidade de que o tema se reveste e cujo entendimento é necessário não apenas para compreender o financiamento da educação, mas também para estudar áreas correlatas, a fim de evitar especialmente que discussões que devem ser complementares concorram entre si.

“*Follow the money*: eis um sábio e óbvio conselho”, escreveu Mariotti (2010, p. 45) ao discutir a noção de que ‘quem tem o dinheiro dita as regras’. Ampliando a compreensão quanto aos recursos da educação, torna-se possível pensar de forma mais consistente os horizontes da política educacional no país, com reposicionamento da “situação ideal possível” em relação ao *status quo*, uma vez que a distância entre estes dois elementos caracteriza o problema público, objeto da política pública (SECCHI, 2014). Trata-se, portanto, de investigação crítica – “pesquisa que tem o poder e a justiça social como conceitos-chave” (BALL, em entrevista a MAINARDES e MARCONDES, 2009) – que dialoga com a engenharia institucional e os traços constitutivos do financiamento da educação, o que Arretche define como análise de política pública (2009, p. 30), distinguindo-se de avaliação, que está fora do nosso horizonte.

Para a estruturação deste trabalho, inicialmente contextualizamos a temática do financiamento da educação em relação ao Plano Nacional de Educação (PNE), justificando a pertinência do presente estudo. Em seguida, registramos algumas notas que consideramos essenciais para o entendimento do financiamento da educação. A fim de evidenciar a necessidade de análises mais abrangentes e que reconheçam a complexidade do tema, analisamos dados do Tesouro Nacional relacionados às receitas de impostos em comparação ao total das fontes tributárias, discutindo a abrangência dos gastos da educação frente às receitas e frente aos demais gastos do governo federal.

Nas considerações finais, com base nos dados discutidos, evidenciamos que apesar de a educação ser o setor social que possui maior robustez quanto às garantias de financiamento, sofre também com a fragilidade orçamentária e carece de uma modelagem que indique a colocação das questões sociais como prioritárias em face às oscilações econômicas. Em razão disso, sugerimos alguns pontos que entendemos merecer especial atenção nos estudos e proposições.

2 POLÍTICA DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO

Dentro da educação como política pública (AZEVEDO, 1997), focamos no financiamento como política pública (DE SENA MARTINS, 2010), especificamente no financiamento público federal da educação, por sua capacidade de indução dos sistemas locais a partir do modelo proposto do centro (SILVA, 2010), naquilo que concerne estritamente à educação formal (DA GLÓRIA GOHN, 2006). Assim, faz-se importante iniciarmos pela compreensão do documento que deve ser o principal norteador das atuais políticas de educação.

O Plano Nacional de Educação (PNE), de periodicidade decenal, decorre de previsão constitucional e norteia os Planos de Educação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. O PNE 2014-2024 foi instituído por meio da Lei nº 13.005/2014 e contém diretrizes, metas e estratégias a serem seguidas pelas diferentes esferas de governo, com repercussão em todos os sistemas de ensino, instituições educativas e, portanto, alcança a sociedade em geral.

Dentre as 20 metas do plano, as 19 primeiras são em grande medida dependentes da efetivação da última, que trata da ampliação dos recursos públicos destinados à educação até alcançar 10% do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro. Isso faz com que esta meta tenha já despertado interesse como tema estudo, o que representa o risco de que as discussões assumam preocupação mais quantitativa do que qualitativa quanto a ela. Da mesma forma, há o risco de que as discussões acerca das demais metas se esvaia ou perca no universo teórico, sem condições de refletir-se na realidade educacional, pela escassez de recursos.

O PNE atual passou a vigorar 4 anos após o encerramento da vigência de seu antecessor (PNE 2000-2010), em decorrência de longa tramitação da proposta do novo plano. Com isso, gerou-se desencontro em relação ao período de vigência e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), o qual se extinguirá em 2020. Reconhecemos no FUNDEB o principal mecanismo de alocação de recursos para a educação nacional. Estando além da sua meia idade, os próximos anos são especialmente oportunos para discussão do financiamento da educação e o desvelamento de questões nebulosas em relação ao tema, inclusive para viabilizar o bom termo da execução do PNE 2014-2024 e elaboração do seu sucessor.

Considerando que o FUNDEB teve critérios progressivos de implantação, sendo que a partir de 2010 assumiu estabilidade de aplicação de suas regras, adotaremos em nossas análises o período de 2010 a 2014, viabilizando a aplicação de um mesmo critério de análise. Registramos, porém, a preocupação de estudos com séries históricas ampliadas, a fim de viabilizar a percepção dos movimentos longitudinais, o que foge às pretensões no presente trabalho.

3 NOTA SOBRE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO

Considerando que este trabalho não se destina a um público especialista em financiamento da educação, são necessárias algumas notas introdutórias ao tema. No atual modelo de financiamento da educação básica, é imprescindível compreender três

elementos: as vinculações constitucionais (de impostos); o Salário-Educação; e o FUNDEB. Contudo, como aqui não há espaço para tratar detidamente destes itens, registramos que as questões basilares são bem discutidas em alguns trabalhos, entre os quais destacamos os de Amaral (2012) e Oliveira (2007). Além dos elementos citados, há a destinação à educação de recursos oriundos de concursos de prognósticos (loterias) e as projeções para utilizações de recursos oriundos do pré-sal, nos quais não adentraremos de forma específica.

Importante registrar também que tudo que tratamos aqui possui forte relação com as questões tributárias, que não abordaremos para além do mínimo necessário, mas que precisam ser pensadas dentro do arranjo federativo atípico que reconhece também os municípios como entes autônomos (ABRUCIO, 2005; ÁVILA, 2012). Com isso, também não podemos compreender o Estado brasileiro como um estado unitário ou absoluto, sendo preciso reconhecer as múltiplas realidades e as complexas relações que se estabelecem entre os mais de 5 mil entes federados. Aqui, abordaremos especificamente as questões relacionadas ao governo federal, mas relacionando com os demais entes federados no que concerne à complementação da União ao FUNDEB e às contas estaduais e municipais do Salário-Educação.

Além disso, cabe considerar que a esfera federal é responsável pela maior parte da arrecadação de impostos. Para atenuar esta centralização de recursos, são estabelecidos percentuais sobre o valor arrecadado pelo Governo Federal que deve ser repassado aos estados e municípios. Esses repasses são denominados Fundo de Participação dos Estados (FPE) e Fundo de Participação dos Municípios (FPM), que correspondem, conforme artigo 159 da Constituição Federal de 1988, atualmente e respectivamente, a 21,5% e 24,5% de um pacote formado por determinados tributos. Tais valores se desvinculam das receitas da União para fins de cumprimento dos 18%, por não serem considerados receitas próprias do governo federal, e se vinculam às receitas dos estados, municípios e do Distrito Federal. Assim, os valores constitucionalmente transferidos devem ser abatidos da base de cálculo de nosso estudo, uma vez que não há qualquer discricionariedade em sua transferência.

4 PERSPECTIVA TEÓRICA

Ao concordar que “precisamos de uma linguagem não linear e que não atribua à política mais racionalidade do que ela merece” (BALL e MAINARDES, 2013, p. 13) e reconhecendo a “ineficiência das ferramentas da modernidade para enfrentar os problemas

da pós-modernidade” (DALE, 2010, p. 1107), entendemos que a complexidade, como abordada por Edgar Morin, é capaz de auxiliar na compreensão das políticas públicas, em nosso caso, de financiamento da educação.

Por complexidade entendemos aquilo que não pode ser compreendido pela simples soma das partes, pela linearidade ou pela causalidade direta, mas sim pelo reconhecimento de que os elementos constituintes da realidade interagem e se organizam, de forma que não podem ser dissociados – são tecidos conjuntamente, são *complexus* (MORIN, 2013), e “as coisas revelam sua existência por meio de suas inter-relações” (MARIOTTI, 2010, p. 44).

Para exercício do pensamento complexo, Morin propõe os operadores cognitivos, ou princípios do pensamento complexo, que têm sido discutidos e sistematizados por diferentes autores, dentre os quais destacamos Moraes (2008) e Mariotti (2010). Estes operadores são “instrumentos conceituais, são metáforas que facilitam a compreensão e a prática do pensamento complexo” (MARIOTTI, 2010, p. 137). Dentre eles estão a) Circularidade: os efeitos retroagem sobre as causas e as realimentam; b) Operador dialógico: há contradições que não podem ser resolvidas, existindo, portanto, opostos que são ao mesmo tempo antagônicos e complementares; c) Operador hologramático: as partes estão no todo, e o todo também está nas partes; e) Interação sujeito-objeto: o observador faz parte daquilo que observa; f) Ecologia da Ação: as ações frequentemente escapam ao controle de seus autores e produzem efeitos inesperados e às vezes até indesejados.

Esses operadores “constituem a principal fonte das ferramentas que permitem a aplicação do pensamento complexo a várias áreas” (MARIOTTI, 2010, p. 138). Em maior ou menor medida, todos os operadores podem nos auxiliar a compreender o financiamento da educação. O operador dialógico nos permite considerar que nem todas as contradições podem ser eliminadas, perdurando as tensões e, inclusive, algumas apresentando-se como complementares. Porém, deve ser aplicado com acentuada cautela, pois se não percebermos as contradições de nossa sociedade pelo olhar crítico que confronta certos aspectos postos, corremos o risco de naturalizar uma desigualdade forjada pelo percurso histórico do Brasil, caracterizada por sujeitos sendo tratados como objeto (FREIRE, 2014), movimentos sociais reprimidos a ferro e fogo e direitos negociados como moeda de troca, no frequente intuito de menosprezar o valor da conquista social (CARVALHO, 2014).

Concordamos que “a leitura acurada da peça orçamentária revela as opções político-ideológicas dos que se acham no poder” (FREIRE, 2007, p. 102), portanto, bases técnicas orçamentárias e financeiras das políticas públicas serão recursos importantes para esta pesquisa. Contudo, interessa-nos pensar o financiamento para antes e depois das cifras. É preciso considerá-lo não como um pesado cofre bancário, mas como uma rede de

interesses que disputam recursos – financeiros, de poder, de prestígio. Assim poderemos melhor contribuir para que todos aqueles que se interessam pela educação possam apropriar-se de fundamentos para discutir questões de Estado, governança e política pública, alinhando-se ao que propõe Guimarães-Iosif (2012).

Com este amparo inicial, entendemos ser viável adentrar ao tema, que é o financiamento para garantir a educação como direito e é, portanto, tratar de política pública, entendida como “fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade” (SARAVIA, 2007, p. 31). Portanto, mais do que um retrato quantitativo, é preciso pensar de forma dialógica nas relações de equilíbrio e desequilíbrio e na realidade posta e na que se propõe construir.

5 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A análise de que tratamos a seguir compõe um modelo quantitativo e qualitativo. Para essa elaboração parte-se dos dados obtidos nos sítios eletrônicos do Ministério Fazenda (MF) e da Câmara dos Deputados (CD), adotados como fontes primárias, interpretados a partir do Manual Técnico de Orçamento (MTO), do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) e dos anexos das Leis Orçamentárias Anuais (LOA).

Foram analisados dados do período 2010-2014, não para construção de série histórica, mas para evitar o enfiamento por eventual oscilação pontual. O objetivo desta etapa foi de identificar as representatividades gerais dos gastos da União com educação frente às receitas e aos demais gastos. A análise qualitativa, que somamos à interpretação dos dados, se apoia nos textos legais e nos referenciais teóricos para leitura crítica.

6 ANÁLISES

Inicialmente trabalhamos com os dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), vinculada ao Ministério da Fazenda (MF). A STN, criada em 1986, com o intuito de “colocar em ordem as contas públicas do Brasil”, é o órgão central do Sistema de Administração Financeira Federal e do Sistema de Contabilidade Federal. O endereço eletrônico da STN é <http://www.stn.gov.br/>. Nele, predomina a terminologia técnica, com apresentação institucional discreta, indicando que a missão da instituição inclui “gerir as contas públicas de forma eficiente e transparente”.

Com os dados obtidos, desenvolvemos análises que permitem algumas considerações. A primeira inferência é referente às vinculações constitucionais. Para a interpretação, recordamos que o art. 212 da Constituição Federal de 1988 estabelece que a União aplicará nunca menos de 18% de sua receita oriunda de impostos em manutenção e desenvolvimento da educação (MDE). Grifemos: impostos. O Código Tributário Nacional (CTN) define que tributos são impostos, taxas e contribuições de melhoria. Portanto, o imposto é apenas um dos tipos de tributo. Levando isso em conta, organizamos os dados obtidos no sítio no Quadro 1, abaixo:

Quadro 1: Receita por Tipo de Tributo (valores absolutos – em milhares de R\$)

ANO	Impostos		Taxas		Contribuições	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
2010	275.891.196,09	36,4%	5.923.724,93	0,8%	475.432.043,70	62,8%
2011	331.500.736,97	37,5%	7.148.091,22	0,8%	545.486.601,59	61,7%
2012	340.901.477,42	36,3%	6.850.546,14	0,7%	590.425.207,83	62,9%
2013	369.194.804,67	36,2%	6.847.584,70	0,7%	642.688.581,12	63,1%
2014	393.706.693,96	36,7%	6.839.902,83	0,6%	670.990.425,04	62,6%

Fonte: www.stn.gov.br – organizado pelos autores

Percebe-se que os impostos têm representado pouco mais de um terço da receita tributária. A maior parte dos recursos advém de contribuições, que fogem à vinculação de 18%, uma vez que, conforme dito, essa vinculação aplica-se apenas à receita de impostos, portanto, apenas a cerca de 36% da receita tributária (aqui, considerada como impostos, mais taxas, mais contribuições).

Para estender a análise aos demais tipos de tributo, é preciso levar em conta o Salário-Educação, única contribuição cuja receita é destinada ao financiamento da educação. O salário-educação foi criado ainda na década de 1960, e consiste em contribuição paga pelas empresas, na ordem de 2,5% sobre as remunerações por elas pagas a seus funcionários. Esse valor, arrecadado pela STN, que se apropria de 1% do valor, é direcionado ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que, após descontar 10%, o distribui na forma de dois terços para estados e municípios, proporcionalmente ao número de matrículas na respectiva rede, e um terço para o governo federal, que compõe os recursos do FNDE. Como exemplificação temos que, em 2013, conforme dados da STN, o Salário-Educação representou cerca de 2,6% (R\$ 16,5 bilhões) do total de contribuições (R\$ 642,7 bilhões).

Tanto da receita de impostos quanto de contribuições, há repasses realizados pelo governo federal para estados, Distrito Federal e Municípios. Temos então que a receita tributária da qual a União efetivamente dispõe corresponde à arrecadação feita por ela,

deduzidos os valores constitucionalmente repassados, que incluem o FPE, FPM e as cotas subnacionais do salário-educação, já discutidos.

Com os dados disponibilizados no sítio da STN, explicitando e retirando da base de cálculo os valores das transferências constitucionais, comparamos o valor total direcionado pela União à educação a fim de perceber qual o percentual da receita tributária que é direcionado ao financiamento da educação. O resultado pode ser visto na Tabela 2, abaixo:

Tabela 1 – Receita por Tipo de Tributo – Referência: 2013

RECEITA E DESTINAÇÕES	2010	2011	2012	2013	2014
	R\$ (bi)	R\$ (bi)	R\$ (bi)	R\$ (bi)	R\$ (bi)
Receita de Impostos, Taxas e Contribuições	757,25	884,14	939,18	1018,73	1071,54
Transferências Constitucionais	144,91	172,78	184,41	202,28	217,28
Cotas Estadual e Municipal do Salário-Educação	6,63	7,87	8,86	9,94	10,98
Receita – Transferências	605,71	703,49	745,91	806,51	843,28
Gastos em Educação	38,38	46,53	64,48	62,51	70,05
% Educação	6,3%	6,6%	8,6%	7,8%	8,3%

Fontes: STN - Séries Históricas; FNDE - Valores executados do Salário-Educação (Cotas). Organizado pelos autores

Conclui-se que, das receitas tributárias da União, menos de 10% se destinam à educação. Não se trata de dizer que a União não cumpre com o mínimo constitucional de 18%, mas sim de reafirmar que a base de cálculo deste mínimo só alcança uma parcela da receita do Governo Federal. Como exemplificação, no ano de 2013, conforme consta nos demonstrativos da STN, o total de impostos arrecadados, após deduzidas as transferências constitucionais, gerava o montante de R\$ 254.108.937.000,00, sobre o qual haveriam de ser calculados os 18%, o que representaria o total de R\$ 45.739.609.000,00, valor superado pelo que foi investido em Educação. Conforme cálculos da STN, o percentual aplicado em Educação em 2013 teria sido de 22,54%.

Significa dizer que: 1) é ilusória a impressão de que a União direciona 18% de sua receita tributária à Educação pois essa parcela não chega a 9%; 2) os valores atualmente investidos poderiam, ainda, ser reduzidos sem infração às regras vigentes, uma vez que os valores atualmente aplicados pelo Governo Federal superam a obrigação constitucionalmente estabelecida na vinculação de impostos.

De todo modo, não queremos absolutizar também este valor, apenas demonstrar que não é apenas um erro conceitual indicar que 18% da receita é destinada a educação. É um erro material altamente expressivo, sendo imprescindível sempre sublinhar que essa vinculação se refere exclusivamente aos impostos. De todo modo, a efetiva apropriação exige também ampliar a discussão sobre o próprio conceito de receita, o que não nos propomos aqui, onde tratamos especificamente das receitas de impostos, taxas e contribuições.

Fora disso, ainda há as receitas provenientes da exploração direta do patrimônio público, caracterizadas como receitas originárias, como por exemplo, as receitas patrimoniais, as de serviços, industriais, etc, que apesar de secundárias, não são insignificantes. Diferente dos tributos, denominados receitas derivadas, as receitas originárias são de arrecadação facultativa.

Interessa-nos, de forma introdutória, trazer também a distribuição entre as diversas etapas da Educação, uma vez que o Governo Federal não possui restrições de aplicação, diferentemente do que ocorre, por exemplo, com os municípios, que podem destinar seus recursos vinculados à educação apenas à educação infantil e ao ensino fundamental. No quadro abaixo, apresentamos distribuição sintética das despesas da União:

Quadro x: Despesas com Ações Típicas de MDE

ANO	Educação Básica		Educação Profissional (não integrada ao ensino médio)		Ensino Superior		Outras	
	Valor	Porcentagem	Valor	Porcentagem	Valor	Porcentagem	Valor	Porcentagem
2010	2.216.389	7,2%	3.537.937	11,4%	15.364.593	49,7%	9.822.149	31,7%
2011	4.384.965	11,0%	4.881.161	12,3%	18.242.959	45,8%	12.284.037	30,9%
2012	8.144.460	14,5%	7.406.227	13,2%	19.835.769	35,4%	20.649.407	36,9%
2013	5.272.318	9,8%	9.653.585	17,9%	23.491.999	43,6%	15.472.177	28,7%
2014	6.698.914	11,8%	10.671.164	18,8%	25.763.317	45,4%	13.676.237	24,1%

Fonte: Séries Históricas disponibilizadas pela STN – organizado pelos autores

A tabela acima segue o padrão utilizado pela STN, apenas aglutinamos na categoria “Educação básica”, acima, os valores identificados com “COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO AO FUNDEB - PARCELA PROVENIENTE DOS IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS DESTINADAS À MDE” com aqueles identificados como “Educação Infantil”, “Ensino Fundamental” e “Ensino Médio”. Consideramos valores liquidados até o final de cada exercício, somados aos restos a pagar não processados, seguindo o critério adotado pela STN.

Além da reflexão necessária quanto ao cômputo dos gastos em educação profissional não integrada ao ensino médio como despesa típica de MDE, chama atenção o percentual significativo identificado como “Outras”, parcela essa que exige maiores investigações. Assim, o que inferimos é que não basta discutirmos o quanto dos recursos públicos é destinado à educação, seja como percentual de impostos, da arrecadação ou mesmo do PIB. É preciso ampliar a discussão sobre o que se configura como despesa típica de MDE. Apesar de o artigo 70 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB – Lei nº 9394/1996) trazer relação dos componentes desse tipo de despesa e, no artigo seguinte, haver rol de itens que devam ser excluídos do cômputo, entendemos que tais definições são insuficientes para esgotar a discussão.

Além disso, de um lado, estão as receitas, amplamente discutidas nos trabalhos referentes ao financiamento, ainda que apenas em uma parcela como se fosse o todo. De outro, os gastos, que recebem menos atenção, sendo discutidos apenas em subrecortes da educação, sem que se verifique a proporção dos gastos com a educação em relação aos demais gastos do Governo Federal. Ao focar nas receitas, gera-se uma disputa cega pelo fundo público, na qual não se vê contra quem é a disputa. Na prática, acabamos por perceber que as áreas sociais, ao invés de se coordenarem, competem entre si. Assim, não basta competir pelas receitas do financiamento da educação sem discutir as questões transversais – saúde, segurança, assistência social, que não podem ser vistas como alternativas, mas sim como complementares.

A fim de contextualizar essa questão, tomamos os dados de acompanhamento da execução das Leis Orçamentárias Anuais (LOA), conforme disponibilizados na portal eletrônico da Câmara dos Deputados. O demonstrativo abaixo explicita, em grandes números, a distribuição dos gastos por função orçamentária, evidenciando as opções realizadas nos últimos anos para o gasto público. No gráfico abaixo, ilustramos os gastos, por função, dentro do orçamento fiscal da União:

Quadro x: Distribuição dos Gastos Públicos Federais – 2010 a 2014

Função		2014	2013	2012	2011	2010	% no período
01	Legislativa	6,32	6,14	5,84	5,66	5,26	0,34%
02	Judiciária	26,69	23,99	22,72	21,09	20,88	1,35%
04	Administração	19,42	19,39	18,21	17,24	17,75	1,08%
05	Defesa Nacional	34,24	30,94	29,50	27,80	27,75	1,76%
06	Segurança Pública	7,23	7,16	6,71	6,46	7,95	0,42%
08	Assistência Social	66,85	60,74	53,87	44,85	38,69	3,11%
09	Previdência Social	471,64	429,79	384,68	346,04	312,81	22,83%
10	Saúde	86,33	76,56	71,38	63,82	55,47	4,15%
11	Trabalho	69,57	63,87	41,50	35,98	31,08	2,84%
12	Educação	80,90	65,89	57,23	47,05	40,80	3,43%
20	Agricultura	10,12	9,75	10,22	9,61	9,05	0,57%
26	Transporte	12,22	10,50	12,02	10,65	10,96	0,66%
28	Encargos Especiais	1.246,72	949,87	973,54	913,58	810,82	57,45%
*	Funções Agrupadas	29,39	28,17	24,68	24,24	25,22	1,52%
TOTAL		2.138,24	1.754,59	1.687,42	1.549,83	1.389,27	100,00%

* Funções Agrupadas: Essencial à Justiça; Relações Exteriores; Cultura; Direitos da Cidadania; Urbanismo; Habitação; Saneamento; Gestão Ambiental; Ciência e Tecnologia; Organização Agrária; Indústria; Comércio e Serviços; *Comunicações; Energia; Desporto e Lazer. O critério foi de que essas funções representavam menos de 0,5% do gasto. Acumuladas, representam 1,52%

Fonte: Base de dados da execução da LOA, obtido em www.camara.leg.br – organizado pelos autores

Primeiramente, esclarecemos que estes são gastos consolidados, computados no orçamento fiscal e da seguridade social, não se restringindo às receitas tributárias anteriormente discutidas. Esclarecemos, também, que na demonstração acima estão computados todos os gastos registrados na função “Educação”, o que inclui as despesas de MDE discutidas anteriormente, mas não restringe-se a elas, pois inclui, por exemplo, os gastos com apoio à alimentação escolar, que é computada na função educação sem representar MDE.

Feitas as principais ressalvas, importa sinalizar que os “Encargos Especiais” representam quase 60% dos gastos no período analisado. Não há, aqui, espaço nem intenção de desmembrar essa parcela, que comporta gastos com o programa “Moradia Digna”, transferências constitucionais e decorrentes de legislação específica, Fundo Partidário e, sobretudo, operações relacionadas à dívida interna e externa. Não defendemos quaisquer descompromissos com esses gastos, todavia, entendemos que para compreender o efetivo potencial de financiamento da educação, e de outros setores sociais, não basta compreendermos dedicadamente os promenores da pequena parcela de recursos que atualmente financiam a educação, sendo preciso estudar também a grande fatia de recursos públicos que é direcionada para outros fins.

7 TENSÕES QUE DELINEIAM O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO

Para lançar provocação a próximos estudos, é preciso alertar para algumas tensões presentes no tema. Ball (2013) argumenta que no âmago das pesquisas sobre política educacional há uma tensão básica, entre preocupações com eficiência e com justiça social. No financiamento da educação esta tensão é presente e visível. Em um extremo, se encontram argumentos da eficiência do gasto público, com a defesa de que só se justificam os recursos quando resultados são apresentados em contrapartida – resultados, em regra, quantitativos. No contraponto, estão argumentos voltados à necessidade de garantia da justiça social, reconhecendo que da educação decorrem resultados difusos e em grande parte imensuráveis. Quanto à eficiência, concordamos com Arretche (2009), no sentido de que "eficiência é um objetivo democrático" (Id., p. 35), contudo, é preciso buscar parâmetros sociais para nortear a definição do que significa eficiência no campo do gasto público, não se restringido aos parâmetros usuais de mercado. Essa tensão também se apresenta nas discussões de Silva (2009) e de Dourado e Oliveira (2009), que tratam da contraposição dos parâmetros econômicos ou sociais para definição da qualidade da educação.

Reconhecendo essa tensão essencial, é necessário observar o sistema tributário nacional como um sistema complexo, não como se os tributos tivessem todos a mesma função e atingissem a todos do mesmo modo. Quanto a isso, alertamos ao fato de que enquanto se repisa que a carga tributária brasileira é demasiadamente alta, o relatório da Carga Tributária no Brasil 2013 - Análise por tributos e bases de incidência, elaborado pelo Ministério da Fazenda – apresenta alguns indicativos importantes ao comparar o Brasil e os países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Analisando os 26 países, o relatório evidencia que o Brasil está próximo à média dos países da OCDE. Contudo, nos tributos aplicáveis sobre bens e serviços, o país tem a maior carga tributária. Em outro extremo, em relação à renda, lucro e ganho de capital, o Brasil possui a segunda menor carga tributária.

As conclusões são no sentido de que a tributação brasileira é constituída com maior presença de tributos indiretos em comparação aos tributos diretos, havendo reduzida incidência sobre rendimentos e propriedade em comparação ao consumo, o que nos traz um relevante indício acerca da perpetuação das desigualdades sociais e econômicas. Portanto, pelo prisma da complexidade, é preciso deixar de reconhecer o tributo como uma estrutura sólida e uniforme e buscar em suas nuances as múltiplas relações que se controem, notadamente quanto à função do arranjo tributário e do gasto público para enfrentar as disparidades regionais e a desigualdade social.

Nesse contexto, concordamos que os problemas exigem “soluções tão mais complexas quanto maiores forem as disparidades regionais e sociais” (REZENDE, 2010, p. 71). Além disso, “se a complexidade social de um país extremamente desigual nas suas múltiplas variáveis já impõe rigorosa vigilância ao pesquisador, deve-se acrescentar a essa complexificação o caráter federativo do Estado Brasileiro” (CURY, 2011, p. 111-112).

Há também a frequente segregação entre o público e o privado, como se fossem claramente disjuntos, objetivamente separáveis. Se um dia houve essa distinção, hoje ela é imprópria se o objetivo é a compreensão, pois as fronteiras entre eles têm se tornado cada dia menos nítidas (PERONI e ADRIÃO, 2008; PERONI, 2007). Akkari afirma que “basta que o financiamento público dos estabelecimentos escolares seja reduzido [...] para que as empresas comerciais entrem em cena” (2011, p. 55). Se Secchi (2013) e Rua (2009) concordam que não há política pública por omissão, Davies (2009) chama estes movimentos de “privatização por omissão”.

Entendemos que este modelo de privatização existe e possui profundos impactos na educação, porém, esta é uma percepção fixada na disjunção entre público e privado, que vemos perder espaço. Atualmente, muitos são os indicativos de que as instituições privadas (especialmente aquelas com fins lucrativos, ainda que não expressos) não evocam a redução do financiamento público para a educação, mas sim que elas possam participar da alocação desses recursos. E, para isso, buscam influenciar a definição das políticas.

A tensão público-privado é interminável e, por isso, precisa ser considerada e compreendida constantemente, a fim de que possamos acompanhar quaisquer movimentos expressivos neste campo. Para o intuito da presente problematização, alertamos ao fato de que não podemos restringir os recursos que sustentam a educação nacional àqueles que ingressam nos cofres públicos e posteriormente são alocados na função educação. Há diversos instrumentos que precisam ser considerados e melhor avaliados, entre eles as renúncias e incentivos fiscais, a exemplo dos mecanismos de sustentação do Programa Universidade para Todos (PROUNI) e as deduções do imposto de renda de pessoa física em razão de gastos privados com educação. Não se trata nestes casos de gasto público, mas de um gasto privado, em instituição privada – com ou sem fins lucrativos –, e que tem como resultado a redução da arrecadação pública. Reconhecemos que a dedução, nos atuais valores, é inócua quanto à capacidade de financiamento individual, contudo, é preciso observar os impactos coletivos, que repercutem no financiamento da área social e, em qualquer modelo que se pretenda consolidar, que haja consciência dessas relações complexas.

Essas tensões, e certamente outras aqui esquecidas, possuem um efeito de interações e alimentação circular com a questão primordial entre parâmetros econômicos ou sociais. Ainda que não mutuamente excludentes, não podem ser ambos atendidos na mesma medida e, por isso, é importante nos apropriarmos dessas discussões e situarmos nossas pesquisas dentro dessas tensões, sem a pretensão de resolver de forma absoluta as contradições, pois isso não acontecerá senão pela ilusão.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A quantidade de informações disponíveis permitiria uma série de outras considerações. Os números estão dados, ainda que dispersos entre uma enormidade de outros valores, mas se sequer as vinculações constitucionais forem bem compreendidas, fará pouco sentido tratarmos da meta traçada no PNE, baseada no PIB, portanto, uma medida indireta. Também fica dificultada a avaliação aprofundada da questão da complementação da União ao FUNDEB. Assim, entendemos que a questão fundamental a ser pensada quanto ao financiamento da educação básica no Brasil está na distribuição de receitas e competências entre os entes federados, para que se identifique se a ilusão do financiamento da educação é acentuada na esfera federal – sobrecarregando as demais – ou se os percentuais são também ilusórios nas demais esferas.

Enquanto é frequente reduzir o problema da ação suplementar do Governo Federal à afirmação de que não são cumpridas as obrigações atribuídas a essa esfera, foi constatado que na arrecadação tributária federal os impostos representam pouco mais de um terço, enquanto as contribuições respondem por cerca de 60%. Decorre disso que, enquanto a vinculação obrigatória é de 18% da arrecadação de impostos (descontadas as transferências constitucionais), o Governo Federal tem aplicado percentual superior. Mesmo assim, todo o recurso federal destinado à educação representa menos de 9% da arrecadação tributária da União.

O cenário desvelado foi de que, há muita diferença entre o discurso disseminado e a representatividade dos recursos efetivamente aplicados e isso não é mais facilmente percebido pelo fato de que as informações disponíveis estão camufladas em jargões e os estudos que neles se apoiam são frequentemente redutores, buscando explicar ao invés de problematizar o financiamento da educação. Ainda, sem conflitar com qualquer lei ou regra vigente, o governo federal poderia reduzir sua aplicação de recursos na educação, o que evidencia que nosso sistema de financiamento educacional tem é um arranjo frágil para garantir as condições mínimas necessárias para a estruturação da educação.

Algumas conclusões servem como ponto de partida para novos questionamentos que exigem estudos específicos, como é o fato de que nos demonstrativos da STN quase um terço dos recursos destinados à educação não estão identificados nem como educação básica nem como educação superior (únicos dois níveis segundo a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), mas como “Outras (investimentos em educação)”, sendo necessário estudo aprofundado quanto à sua efetiva destinação e sobre o prejuízo gerado à transparência das contas públicas.

Compreendido o contexto, é importante que seja analisada de forma crítica a inserção de recursos oriundos do pré-sal como fontes da educação e como meios para garantir as metas do Plano Nacional de Educação (PNE), cuja viabilidade somente pode ser analisada levando em conta a complexidade de que se reveste a sistemática nacional de financiamento da educação e rejeitando os reducionismos que levam à confusão e conceitos, da qual dificilmente se colherá a compreensão do assunto.

Essas questões são primordiais para que se definam adequadamente os contornos do financiamento após o fim da vigência do FUNDEB. Elemento primordial para o financiamento da educação é a consolidação deste fundo, com a construção de um modelo que garanta também o ensino superior. Além disso, é fundamental que se busque articular as defesas por garantias conjuntas aos setores sociais, de forma que não concorram entre si.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **A coordenação federativa no Brasil**: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. Revista de Sociologia e Política, (24), 41-67. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000100005&lng=en&lng=pt. 10.1590/S0104-44782005000100005>. Acesso em 23 set. 2015.

AKKARI, A. **Internacionalização das políticas educacionais**: transformações e desafios. Petrópolis: Editora Vozes, 2011.

AMARAL, Nelson Cardoso. **Financiamento da Educação Básica e o PNE 2011 a 2020**. Brasília: Retratos da Escola . v.4, nº 6, jan. a jun. 2010. p. 123 a 141. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br/index.php/semestral/article/viewFile/73/309>>

AMARAL, Nelson Cardoso. **Para Compreender o financiamento da Educação Básica no Brasil**. Brasília, Liber, 2012.

ARRETCHE, Marta. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth Melo (org.). **Avaliação de Políticas Sociais**: uma questão em debate. 6 ed. São Paulo: Cortez, 2009.

AVILA, Marta Marques. **A federação brasileira, a entidade municipal e a repartição de competências**: aspectos controversos. Interesse público: Porto Alegre, 2012.

AZEVEDO, Janete M. Lins. **A educação como política pública**. Autores Associados, 1997.

BALL, Stephen J. Intelectuais ou técnicos? O papel indispensável da teoria nos estudos educacionais. In: BALL, Stephen J.; MAINARDES, Jefferson (Orgs.). **Políticas Educacionais**: questões e dilemas. São Paulo: Cortez, 2013.

BALL, Stephen J. Sociologia das políticas educacionais e pesquisa crítico-social: uma revisão pessoal das políticas educacionais e da pesquisa em política educacional. In: BALL, Stephen J.; MAINARDES, Jefferson (Orgs.). **Políticas Educacionais**: questões e dilemas. São Paulo: Cortez, 2013.

BALL, Stephen J.; MAINARDES, Jefferson (Orgs.). **Políticas Educacionais**: questões e dilemas. São Paulo: Cortez, 2013.

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

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm>.

BRASIL. Lei nº 11.494, de 2007. Regulamenta o FUNDEB. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm>.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm>.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. 18ª Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 2014.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Direito à Educação: Direito à Igualdade, Direito à Diferença. **Cadernos de Pesquisa**, n. 116, julho/ 2002 Cadernos de Pesquisa, n. 116, p. 245 - 262, julho/ 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/n116/14405.pdf>>

CURY, Carlos Roberto Jamil. Federalismo político e educacional. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto. **Políticas Públicas e Gestão da Educação**. Polêmicas, Fundamentos e Análises. Brasília: Liber, 2011.

DA GLÓRIA GOHN, Maria. Educação não-formal, participação da sociedade civil e estruturas colegiadas nas escolas. **Rio de Janeiro: Revista Ensaio-Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, v. 14, n. 50, p. 11-25, 2006.

DALE, Roger. A sociologia da educação e o Estado após a globalização. **Educ. Soc.**, Campinas , v. 31, n. 113, p. 1099-1120, Dec. 2010 .

DAVIES, Nicholas. A privatização por omissão: a participação das redes estadual e municipais de educação básica no rio de janeiro em 2006 na comparação com as redes privadas. **Revista HISTEDBR On-Line**, v. 9, n. 33, 2009.

DE SENA MARTINS, Paulo. O financiamento da educação básica como política pública. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**-Periódico científico editado pela Anpae, v. 26, n. 3. 2010.

DOURADO, Luiz Fernandes; OLIVEIRA, João Ferreira. A qualidade da educação: perspectivas e desafios. **Caderno Cedes**, Campinas, vol.29, n.78, p.201-215, maio/ago. 2009.

FREIRE, Paulo. **Política e Educação**. 8ª ed. Indaiatuba/SP: Villa das Letras, 2007.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do Oprimido**. 58ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2014.

GUIMARAES-IOSIF, Ranilce. Estado, governança e política educacional: por que os educadores precisam discutir essa relação? In: KASSAR; M. C. M.; SILVA, F.C. T. **Educação e pesquisa no Centro-Oeste**: políticas públicas e desafios na formação humana. Campo Grande, MS: UFMS, 2012, p.49-66.

MAINARDES, Jefferson; MARCONDES, Maria Inês. Entrevista com Stephen J. Ball: um diálogo sobre justiça social, pesquisa e política educacional. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 30, n. 106, p. 303-318, 2009.

MARIOTTI, Humberto. **Pensamento complexo**: suas aplicações à liderança, à aprendizagem e ao desenvolvimento sustentável. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MORAES, Maria Cândida. **Ecologia dos saberes**: Complexidade, transdisciplinaridade e educação. São Paulo: Antakarana/WHH – Willis Harman House, 2008.

MORIN, Edgar. **A cabeça bem-feita**: repensar a reforma, reformar o pensamento. 21ª Ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2014.

MORIN, Edgar. **Introdução ao pensamento complexo**. 4 ed. Porto Alegre: Sulina, 2011.

MORIN, Edgar. **O Método 1** : a natureza da natureza. Porto Alegre : Sulina, 2013, 3º ed.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. O financiamento da educação. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ADRIÃO, Theresa. **Gestão, financiamento e direito à Educação**: análise da Constituição Federal e da LDB. 3. ed. São Paulo: Xamã, 2007.

PERONI, Vera Maria Vidal; EM TEMPOS, **Conselhos Municipais de Educação**. Reforma do Estado e a tensão entre o público e o privado. Revista Simpe–RS, p. 11-33, 2007.

PERONI, Vera Maria Vidal; ADRIÃO, Theresa. A relação público/privado e a gestão da educação em tempos de redefinição do papel do Estado. **Público e privado na educação**: novos elementos para o debate. São Paulo, SP: Xamã, p. 111-127, 2008.

REZENDE, Fernando. Federalismo fiscal: em busca de um novo modelo. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (orgs). **Educação e Federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001873/187336por.pdf>

RUA, Maria das Graças. **Políticas Públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; [Brasília]: Capes:UAB, 2009. Disponível em : http://portal.virtual.ufpb.br/biblioteca-virtual/files/pub_1291087408.pdf

SARAVIA, Enrique. Introdução à Teoria da Política Pública. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (org.) **Políticas Públicas**. Coletânea. Brasília, ENAP, 2007, v. 1, p. 21 a 42. Disponível em: http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=856

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2 Ed.. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

SILVA, Flávio Caetano da. Políticas federais como indução de políticas municipais e locais na educação básica. **Revista Eletrônica de Educação**. São Carlos, v. 4, n. 2, p. 5-19, nov. 2010. Disponível em: <<http://www.reveduc.ufscar.br/index.php/reveduc/article/viewFile/173/99>>.

SILVA, Maria Abádia da. Qualidade social da educação pública: algumas aproximações. **Caderno Cedes**, Campinas, vol.29, n.78, p.216-226, maio/ago. 2009. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-32622009000200005&lng=en&tling=pt.10.1590/S0101-32622009000200005>.