

ano 18 - n. 73 | julho/setembro - 2018
Belo Horizonte | p. 1-280 | ISSN 1516-3210 | DOI: 10.21056/aec.v18i73
A&C – R. de Dir. Administrativo & Constitucional
www.revistaaec.com

A&C

**Revista de Direito
ADMINISTRATIVO
& CONSTITUCIONAL**

**A&C – ADMINISTRATIVE &
CONSTITUTIONAL LAW REVIEW**



Luís Cláudio Rodrigues Ferreira
Presidente e Editor

Av. Afonso Pena, 2770 – 15º andar – Savassi – CEP 30130-012 – Belo Horizonte/MG – Brasil – Tel.: 0800 704 3737
www.editoraforum.com.br / E-mail: editoraforum@editoraforum.com.br

Impressa no Brasil / Printed in Brazil / Distribuída em todo o Território Nacional

Os conceitos e opiniões expressas nos trabalhos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores.

A246	A&C : Revista de Direito Administrativo & Constitucional. – ano 3, n. 11, (jan./mar. 2003) - . – Belo Horizonte: Fórum, 2003.
	Trimestral ISSN: 1516-3210
	Ano 1, n. 1, 1999 até ano 2, n. 10, 2002 publicada pela Editora Juruá em Curitiba
	1. Direito administrativo. 2. Direito constitucional. I. Fórum.
	CDD: 342 CDU: 342.9

Coordenação editorial: Leonardo Eustáquio Siqueira Araújo
Capa: Igor Jamur
Projeto gráfico: Walter Santos

Periódico classificado no Estrato A2 do Sistema Qualis da CAPES - Área: Direito.

Qualis – CAPES (Área de Direito)

Na avaliação realizada em 2017, a revista foi classificada no estrato A2 no Qualis da CAPES (Área de Direito).

Entidade promotora

A *A&C – Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, é um periódico científico promovido pelo Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar com o apoio do Instituto Paranaense de Direito Administrativo (IPDA).

Foco, Escopo e Público-Alvo

Foi fundada em 1999, teve seus primeiros 10 números editorados pela Juruá Editora, e desde o número 11 até os dias atuais é editorada e publicada pela Editora Fórum, tanto em versão impressa quanto em versão digital, sediada na BID – Biblioteca Digital Fórum. Tem como principal objetivo a divulgação de pesquisas sobre temas atuais na área do Direito Administrativo e Constitucional, voltada ao público de pesquisadores da área jurídica, de graduação e pós-graduação, e aos profissionais do Direito.

Linha Editorial

A linha editorial da *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, estabelecida pelo seu Conselho Editorial composto por renomados juristas brasileiros e estrangeiros, está voltada às pesquisas desenvolvidas na área de Direito Constitucional e de Direito Administrativo, com foco na questão da efetividade dos seus institutos não só no Brasil como no Direito comparado, enfatizando o campo de interseção entre Administração Pública e Constituição e a análise crítica das inovações em matéria de Direito Público, notadamente na América Latina e países europeus de cultura latina.

Cobertura Temática

A cobertura temática da revista, de acordo com a classificação do CNPq, abrange as seguintes áreas:

- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Teoria do Direito (6.01.01.00-8) / Especialidade: Teoria do Estado (6.01.01.03-2).
- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Direito Público (6.01.02.00-4) / Especialidade: Direito Constitucional (6.01.02.05-5).
- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Direito Público (6.01.02.00-4) / Especialidade: Direito Administrativo (6.01.02.06-3).

Indexação em Bases de Dados e Fontes de Informação

Esta publicação está indexada em:

- Web of Science (ESCI)
- Ulrich's Periodicals Directory
- Latindex
- Directory of Research Journals Indexing
- Universal Impact Factor
- CrossRef
- Google Scholar
- RVBI (Rede Virtual de Bibliotecas – Congresso Nacional)
- Library of Congress (Biblioteca do Congresso dos EUA)
- MIAR - Information Matrix for the Analysis of Journals
- WorldCat
- BASE - Bielefeld Academic Search Engine
- REDIB - Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico
- ERIHPLUS - European Reference Index for the Humanities and the Social Sciences
- EZB - Electronic Journals Library
- CiteFactor
- Diadorim

Processo de Avaliação pelos Pares (Double Blind Peer Review)

A publicação dos artigos submete-se ao procedimento *double blind peer review*. Após uma primeira avaliação realizada pelos Editores Acadêmicos responsáveis quanto à adequação do artigo à linha editorial e às normas de publicação da revista, os trabalhos são remetidos sem identificação de autoria a dois pareceristas *ad hoc* portadores de título de Doutor, todos eles exógenos à Instituição e ao Estado do Paraná. Os pareceristas são sempre Professores Doutores afiliados a renomadas instituições de ensino superior nacionais e estrangeiras.

Diretor-Geral

Romeu Felipe Bacellar Filho

Editores Acadêmicos Responsáveis

Daniel Wunder Hachem

Ana Cláudia Finger

Assessor Editorial

Felipe Klein Gussoi

Conselho Editorial

Adilson Abreu Dallari (PUC-SP)	Juan Pablo Cajaville Peluffo (Universidad de La República – Uruguai)
Adriana da Costa Ricardo Schier (UniBrasil-PR)	Justo J. Reyna (Universidad Nacional del Litoral – Argentina)
Alice Gonzalez Borges (UFBA)	Juarez Freitas (UFRGS)
Carlos Ayres Britto (UFSE)	Luís Enrique Chase Plate (Universidad Nacional de Asunción – Paraguai)
Carlos Delpiazzo (Universidad de La República – Uruguai)	Marçal Justen Filho (UFPR)
Cámen Lúcia Antunes Rocha (PUC Minas)	Marcelo Figueiredo (PUC-SP)
Celso Antônio Bandeira de Mello (PUC-SP)	Márcio Cammarosano (PUC-SP)
Clêmeron Merlin Clève (UFPR)	Maria Cristina Cesar de Oliveira (UFPA)
Clovis Beznos (PUC-SP)	Nelson Figueiredo (UFG-GO)
Edgar Chiuratto Guimarães (Instituto Bacellar)	Odilon Borges Junior (UFES)
Emerson Gabardo (UFPR)	Pascual Caiella (Universidad de La Plata – Argentina)
Eros Roberto Grau (USP)	Paulo Roberto Ferreira Motta (UTP-PR)
Irmgard Elena Lepenies (Universidad Nacional del Litoral – Argentina)	Pedro Paulo de Almeida Dutra (UFMG)
Jaime Rodríguez-Arana Muñoz (Universidad de La Coruña – Espanha)	Regina Maria Macedo Nery Ferrari (UFPR)
José Carlos Abraão (UEL-PR)	Rogério Gesta Leal (UNISCRS)
José Eduardo Martins Cardoso (PUC-SP)	Sergio Ferraz (PUC-Rio)
José Luís Said (Universidad de Buenos Aires – Argentina)	Valmir Pontes Filho (UFCE)
José Mario Serrate Paz (Universidad de Santa Cruz – Bolívia)	Weida Zancaner (PUC-SP)

Homenagem Especial

Enrique Silva Cimma (Universidad de Chile – Chile)
Guillermo Andrés Muñoz (*in memoriam*)
Jorge Luís Salomoni (*in memoriam*)
Julio Rodolfo Comadira (*in memoriam*)
Lúcia Valle Figueiredo (*in memoriam*)
Manoel de Oliveira Franco Sobrinho (*in memoriam*)
Paulo Henrique Blasi (*in memoriam*)
Paulo Neves de Carvalho (*in memoriam*)
Rolando Pantoja Bauzá (*in memoriam*)

O financiamento da educação no Brasil como instrumento de aprofundamento da desigualdade social

The financing system of Brazilian education as instrument for the deepening social inequality

Fabício Motta*

Universidade Federal de Goiás (Brasil)
fabricao.motta@uol.com.br

Leonardo Buíssa**

Universidade Federal de Goiás (Brasil)
leonardobuissa@gmail.com

Maísa Barbosa***

Universidade Federal de Goiás (Brasil)
maisadecastro2@hotmail.com

Recebido/Received: 10.05.2018 / May 10th, 2018

Aprovado/Approved: 15.11.2018 / November 15th, 2018

Como citar este artigo/*How to cite this article*: MOTTA, Fabício; BUÍSSA, Leonardo; BARBOSA, Maísa. O financiamento da educação no Brasil como instrumento de aprofundamento da desigualdade social. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 18, n. 73, p. 97-114, jul./set. 2018. DOI: 10.21056/aec.v18i73.983.

- * Professor Permanente do Programa Mestrado Profissional em Direito e Políticas Públicas da Universidade Federal de Goiás (Goiânia-GO, Brasil). Doutor em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo (São Paulo-SP, Brasil). Mestre em Direito Administrativo pela Universidade Federal de Minas Gerais. Procurador do Ministério Público de Contas (MPC TCM/GO). Presidente do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo – IBDA. *E-mail*: <fabricao.motta@uol.com.br>.
- ** Professor Permanente do Programa Mestrado Profissional em Direito e Políticas Públicas da Universidade Federal de Goiás (Goiânia-GO, Brasil). Professor de Direito Financeiro e Tributário na Escola da Magistratura do Estado de Goiás. Doutor em Direito Econômico, Financeiro e Tributário pela Universidade de São Paulo. Associado ao Instituto Brasileiro de Direito Tributário – IBDT. Juiz Federal da Seção Judiciária de Goiás. *E-mail*: <leonardobuissa@gmail.com>.
- *** Mestranda em Direito e Políticas Públicas da Universidade Federal de Goiás (Goiânia-GO, Brasil). Bacharel em Direito pela Uni-Anhanguera. Procuradora de Contas do Ministério Público de Contas (TCE/GO). *E-mail*: <maisadecastro2@hotmail.com>.

Resumo: A educação e seu financiamento, fundamentais ao desenvolvimento de um povo, apresenta-se como tema complexo cujas dificuldades se mostram aparentemente intransponíveis em nosso país. O presente artigo objetiva analisar o vigente arranjo federativo constitucional de financiamento cooperativo do direito fundamental à educação, sua relevância para o desenvolvimento do país, bem como em que medida o financiamento educacional tem impactado a desigualdade. Nesse espectro, avaliar-se-á a conformação consitucional do financiamento à educação, os atos das disposições constitucionais transitórias que afetam diretamente o tema e as informações relativas à desigualdade educacional. Os dados e análises, componentes de uma pesquisa maior, foram extraídos do Anuário Brasileiro da Educação Básica 2017, do relatório *Education at a Glance 2017* e do Relatório das desigualdades brasileira-OXFAN. As informações vinculadas à educação demonstram um contrassenso entre o espírito da Constituição e a realidade nacional, onde ocupa o Brasil a desconfortável colocação de décimo país mais desigual do mundo.

Palavras-chave: educação; financiamento; desenvolvimento; desigualdade social; direitos sociais.

Abstract: Education and its financing, fundamental to the development of a people, presents itself as a complex theme whose difficulties are seemingly insurmountable in our country. The present article aims to analyze the current constitutional federative arrangement of cooperative funding of the fundamental right to education, its relevance to the country's development and recovery from the current fiscal crisis, as well as to what extent educational financing has impacted inequality. In this perspective, the constitutional conformation of education will be evaluated, the ADCTs that directly affect the theme and the information related to educational inequality. The data and analyzes, components of a larger research, were extracted from the Brazilian Basic Education Yearbook 2017, the Education at a Glance 2017 report and the Brazilian-OXFAN inequalities report. The information linked to education shows a contradiction between the spirit of the Constitution and the national reality, where Brazil occupies the uncomfortable setting of the tenth most unequal country in the world.

Keywords: education; financing; resources; social inequality; social rights.

Sumário: 1 Introdução – 2 Educação: o toque de Midas no Brasil – 3 O direito fundamental à educação e seu financiamento constitucional privilegiado – 4 Remendos falsamente transitórios à CF/88 que sangram o financiamento constitucionalmente adequado da educação no Brasil – 5 O que temos: financiamento para o aprofundamento da desigualdade social – 6 O que deveríamos ter: financiamento para a equidade – 7 Conclusão – Referências

1 Introdução

É senso comum que é preciso estudar para “crescer na vida”. A princípio, este pensamento, que povoa o imaginário popular, não está equivocado. Sabe-se que o ensino promove o desenvolvimento pessoal e, via de consequência, de um povo.

Não obstante, a educação não pode ser vista apenas sob esta perspectiva, transferindo-se para o indivíduo toda a responsabilidade de se inserir na escola e concluir sua formação. Nesse cenário, o Poder Público necessita ocupar papel de destaque na educação dos indivíduos, sobretudo em países com reconhecida e histórica desigualdade social.

Com efeito, tem-se que um maciço investimento público em educação é indispensável. A Constituição Cidadã de 1988 apresentou preocupação com a

questão quando previu a aplicação de percentual mínimo da receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Considerando a realidade brasileira, seria este montante suficiente? Ademais, a política educacional atualmente vigente e as medidas voltadas ao seu financiamento e distribuição dos recursos estão dirigidas a ganhos sociais?

Para responder estas perguntas, o presente trabalho utilizou os mais importantes estudos de indicadores da área educacional, seja no âmbito interno, seja de amplitude mundial. De igual forma, foi levado em consideração a desconstrução dos instrumentos constitucionais que visam garantir a aplicação de um mínimo na área educacional.

Pretende-se, por meio dos indicadores colhidos, verificar quais os reflexos da política pública educacional posta em prática pelo Brasil, assim como suas fragilidades. De igual forma, o trabalho também tem por escopo confrontar a situação examinada com estudos e pesquisas feitos na área da educação, propondo-se uma tomada de consciência para mudança de paradigma.

2 Educação: o toque de Midas no Brasil

Na mitologia grega o rei Midas tinha o poder de transformar em ouro tudo o que tocava. A expressão toque de Midas é utilizada para designar aqueles que detêm a qualidade (ou o dom) de, com relativa facilidade, serem prósperos ou bem sucedidos em seus empreendimentos.

Fazendo um paralelo entre o mencionado mito e os dias atuais, pergunta-se: existe uma fórmula mágica para o sucesso, seja o individual ou o de um país? Sabe-se que a resposta não é simples, tampouco se pode afirmar, com absoluta certeza, que ela exista.

Limitando-se ao Brasil, país com significativa riqueza natural e com condições climáticas favoráveis, privado de guerras e conflitos religiosos e com uma democracia relativamente consolidada, a pergunta é: o que falta para o seu pleno desenvolvimento?

Inobstante se reconheça que a solução não se resume a um fator ou ação, a história contemporânea mostra que a educação é a força motriz para que um país alcance e mantenha de forma sustentável índices sociais e econômicos satisfatórios.

Para o economista Theodore Schultz (1961), o capital humano é composto de conhecimento e habilidades produtos de investimentos deliberados em pessoas com o objetivo de aumentar a capacidade humana de realizar um trabalho produtivo. As atividades essenciais que propiciam o aumento dessas capacidades humanas são: educação formal, treinamento no trabalho, programas de estudo de adultos e serviços de saúde.

Ocorre que o nível de instrução não é fonte natural, ao revés, exige investimento para adquiri-lo. Esse mesmo investimento cria capital humano.

Por essa razão, países com maior nível de instrução têm maior crescimento econômico e nível de bem-estar.

Os economistas, a partir da Teoria do Capital Humano passaram a estudar também empiricamente os efeitos do investimento do capital humano, como é o caso do estudo de Gary Backer (1964), que busca calcular a taxa de retorno deste investimento para diferentes níveis de instrução.

Nesse viés, o economista americano James Heckmen, vencedor do prêmio Nobel de economia, em 2000, com um trabalho inovador da área da economia do desenvolvimento humano, comprovou que a qualidade no desenvolvimento na primeira infância influencia fortemente os resultados econômicos, sociais e na saúde para os indivíduos e sociedade. O mesmo estudo destaca que cada dólar investido na educação infantil rende sete vezes mais ao longo do tempo, com especial destaque aos casos em que as crianças provêm de meios desfavoráveis. Investimento de altíssima rentabilidade.

No mesmo caminho, um estudo do IPEA (2011) sobre o impacto de diferentes ações sobre o crescimento da economia destaca que, a cada R\$ 1,00 (um real) investido em educação pública há um aumento de R\$ 1,85 (um real e oitenta e cinco centavos) no PIB – Produto Interno Bruto.

Sob a perspectiva do indivíduo, a educação funciona como instrumento para despertar a consciência crítica e a livre determinação. Em nível macro, não resta dúvida de que, no atual estágio da humanidade, é impensável o desenvolvimento de uma nação desatrelada da ampla e irrestrita oferta de um ensino de qualidade à sua população.

Pesquisas demonstram que indicadores como montante de recursos financeiros destinados à educação, índice de acesso ao ensino e nível de escolaridade da população, repercutem tanto na condição dos indivíduos, como na do país em que estes estão inseridos. O estudo *Education at a Glance 2017*, elaborado pela Diretoria para Educação e Habilidades da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OECD,¹ é um exemplo.

De acordo com este relatório, o investimento em educação traz retornos tanto àqueles que adquirem uma melhor formação (por exemplo, adultos que completam o ensino superior são mais propensos a estarem empregados e a ganharem mais do que os adultos com menor nível de escolaridade), como ao setor público (por exemplo, redução da despesa em programas de previdência social e aumento

¹ ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT – OECD. *Education at a Glance 2017: OECD indicators*. Paris. OECD Publishing, 2017. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1787/eag-2017-en>>. Acesso em: 24 jan. 2018.

da receita obtida através de impostos resultantes do ingresso de pessoas no mercado de trabalho). Ademais, os retornos também incluem resultados econômicos, decorrentes do aumento da produtividade, e sociais, na área da saúde e bem-estar.²

A educação é a chave para o crescimento pessoal e terreno fértil para o crescimento econômico de uma nação. O investimento responsável e prioritário para a educação de um povo é, sem dúvidas, a ação capaz de transformar a deprimente realidade de nosso país, tornando-o próspero, transformando-o, em longo prazo, em ouro.

3 O direito fundamental à educação e seu financiamento constitucional privilegiado

A atual Constituição da República Federativa do Brasil, cujo conteúdo tem como feição a promoção da justiça social, reconheceu a importância da educação no contexto em que foi promulgada. Estabeleceu, objetivamente, que a educação é direito de todos e dever do Estado e da família, e será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Nos termos de seu art. 23, é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios proporcionar os meios de acesso à educação. Mais do que reconhecer a educação como um direito social (art. 6º), a Constituição de 1988 a elegeu como dever do Estado (art. 205), além de estabelecer que o ensino público seja ministrado com base no princípio da gratuidade (art. 206, inc. IV).

O dever do Estado com a educação, que quando da promulgação da Constituição se caracterizava como a garantia do ensino fundamental obrigatório e gratuito, com a edição da Emenda Constitucional nº 59/2009 se elasteceu de forma a abranger toda a educação básica (art. 208, inc. I). Os §§1º e 2º do art. 208 expressamente consignam que o acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo e que o seu não oferecimento, ou sua oferta irregular, importa na responsabilização da autoridade competente.³

Com base nestes valores, no próprio texto constitucional foram previstos instrumentos com a finalidade de garantir a gratuidade do ensino. Assim, em seu

² UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME – UNDP. *Human Development Report 2016: Human Development for Everyone*. Washington, 2016. Tabela 3 – “Inequality-adjusted Human Development Index”. p. 118/119. Disponível em: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/2016_human_development_report.pdf>. Acesso em: 02 fev. 2018.

³ HACHEM, Daniel Wunder; KALIL, Gilberto Alexandre de Abreu. O direito fundamental social à educação e sua maximização por meio da função extrafiscal dos tributos: o exemplo do Programa Universidade para Todos (Prouni). *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 16, n. 66, p. 153-177, out./dez. 2016.

art. 212, *caput*, ficou consignado que a “União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino”.

No mesmo sentido, para incrementar o financiamento do ensino foi mantida a contribuição social do salário educação, nos moldes do art. 212, §5º alterado pela Emenda Constitucional 14/2016, inicialmente criada em 1964 por meio da Lei nº 4.440/1964.

Em sua redação original, o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT estabeleceu que, nos 10 (dez) primeiros anos da promulgação da Constituição, o Poder Público desenvolveria esforços para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental mediante a aplicação de 50% (cinquenta por cento) dos recursos a que se refere o art. 212.

Com a edição da Emenda Constitucional nº 14/1996, juntamente com a universalização do ensino, nos 10 (dez) anos seguintes os esforços também se direcionaram para a remuneração condigna do magistério (professores do ensino fundamental), fixando-se o percentual para tanto em 60% (sessenta por cento).

Com vistas a assegurar a aplicação dos recursos previu a criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, o FUNDEF. Referido fundo, constituído de percentual mínimo de certas receitas tributárias, teve por finalidade, também, garantir o emprego de um valor por aluno correspondente a um padrão mínimo de qualidade de ensino.⁴

A mesma Emenda também alterou o texto constitucional de forma a prever que a não aplicação do mínimo exigido na manutenção e desenvolvimento do ensino é causa de intervenção da União nos Estados e Distrito Federal (art. 34, VII, e), antes admitida apenas ao Estado em face de seus Municípios (art. 35, III).

Em 2006, com a Emenda Constitucional nº 53/2006 buscou-se manter sistema similar de financiamento da educação até 2020, agora por meio dos Fundos de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB.

Ademais, expressamente previu que deveria constar em lei prazo para a fixação do piso salarial para os profissionais do magistério público da educação básica (art. 60, III, e, ADCT – Lei nº 11.738/2008), prerrogativa já prevista no texto original da Constituição de 1988 (art. 206, incs. V e VIII).

⁴ De acordo com o parágrafo único do art. 74 da Lei nº 9.394/1996 (LDB), o custo mínimo por aluno, capaz de assegurar ensino de qualidade, será calculado pela União ao final de cada ano, com validade para o ano subsequente, considerando variações regionais no custo dos insumos e as diversas modalidades de ensino.

Posteriormente, com a Emenda Constitucional nº 59/2009 foi acrescentado o inc. VI ao art. 214 da Constituição, por meio do qual ficou estabelecido que as medidas previstas no plano nacional de educação (agora, decenal) devem conduzir ao estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto.

Nota-se, portanto, que o constituinte originário reconheceu a importância do investimento na área educacional, o que o fez prever mecanismos com vistas a garantir o atingimento de um patamar desejável de acesso ao ensino de qualidade por meio da vinculação de recursos.

Não obstante, a realidade fática veio a demonstrar que, além desta sistemática garantidora do financiamento educacional permanecer, era também necessária sua expansão. Assim, e reconhecido que a qualidade e a oferta do ensino no país tinham muito a evoluir, o constituinte derivado aprovou as Emendas Constitucionais nº 14/1996 e nº 53/2006, que vieram acompanhadas de outros instrumentos normativos, como, por exemplo, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB (Lei nº 9.394/1996), o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (Decreto nº 6.094/2007) e o Plano Nacional de Educação – PNE (Lei nº 13.005/2014).

A universalização do ensino e a melhoria de sua qualidade, exigem, além do engajamento político e da participação da sociedade, recursos financeiros suficientes a custeá-las. Assim, em um país no qual seus gestores públicos, em regra, não demonstram preocupação e comprometimento com o acesso à educação gratuita de qualidade, a vinculação orçamentária de recursos para a aplicação nestas ações, embora não seja medida única ou isolada, se mostra indispensável.

4 Remendos falsamente transitórios à CF/88 que sangram o financiamento constitucionalmente adequado da educação no Brasil

É de conhecimento que, por vezes, truques contábeis são utilizados para buscar demonstrar a aplicação mínima na manutenção e desenvolvimento do ensino sem que, de fato, isto tenha ocorrido.

No entanto, a garantia de aplicação do mínimo constitucional também é alvo de infidelidade do próprio legislador. Na contramão de um sistema que busca garantir o financiamento do ensino no Brasil, outros instrumentos orçamentários comprometem o emprego de recursos na educação pública.

A Emenda Constitucional nº 27/2000 acrescentou o art. 76 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, dispositivo que desvinculou de órgão, fundo ou despesa, no período de 2000 a 2003, 20% (vinte por cento) da arrecadação de impostos e contribuições sociais da União, exceção feita à contribuição social do salário educação.

Em resumo, a desvinculação de receitas da União – DRU acabou por propiciar uma situação em que o percentual mínimo destinado à educação passou a ser calculado com base em 80% (oitenta por cento) da receita de impostos, e não a partir do seu total.

As Emendas Constitucionais nº 42/2003 e nº 56/2007 estenderam este período até 2007 e 2011, respectivamente, sendo que, para efeito de cálculo do mínimo a ser aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino, a Emenda Constitucional nº 59/2009 ao menos reduziu o percentual de desvinculação para 12,5 % (doze inteiros e cinco décimos por cento) no exercício de 2009, 5% (cinco por cento) no exercício de 2010, e nulo no exercício de 2011 (regra que permaneceu com a EC nº 68/2011 até 31 de dezembro de 2015). Segundo Élide Graziane Pinto,

Objetivamente, o que se tem feito com tais mecanismos de desvinculação de receitas é reduzir as disponibilidades orçamentário-financeiras que capacitam o Estado a garantir direitos sociais que, por sua relevância, tiveram garantia constitucional de financiamento, seja pela via da receita vinculada, seja pela via do patamar mínimo de gasto.⁵

Em que pese não ter sido prorrogada a desvinculação da receita de impostos da União, a Emenda Constitucional nº 93/2016 veio a manter, até 31 de dezembro de 2023, a desvinculação em relação às contribuições sociais, elevando-as ao patamar de 30% (trinta por cento).

Sobre este aspecto, tem-se que, além de parte das receitas das contribuições sociais estarem desvinculadas, a União se utiliza da majoração das alíquotas desta espécie tributária para que não haja repercussão no montante dos recursos repassados em favor dos Estados e Municípios por meio das transferências constitucionais obrigatórias (o que poderia vir a ocorrer com o aumento ou criação de impostos).⁶

Com esta prática, a União compromete a receita dos demais entes federativos e, por consequência, o da aplicação mínima na área social. De acordo com

⁵ PINTO, Élide Graziane. *Financiamento dos Direitos à Saúde e à Educação*. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 205/206.

⁶ Soma-se a isto o fato de a União concentrar suas renúncias fiscais nos impostos cujas receitas são compartilhadas. Por meio do Acórdão nº 713/2014 – Plenário, o TCU assentou que “as políticas desonerativas de tributos compartilhados devem ser dotadas de mecanismos que possam neutralizar o impacto negativo nas transferências de recursos da União aos diferentes entes federados. A medida se reveste de importância nas finanças dos entes subnacionais para resguardar o federalismo fiscal, um dos pilares essenciais ao pacto federativo, este erigido à condição de cláusula pétrea na forma federativa do Estado brasileiro de acordo com o art. 60, §4º, inciso I, da Constituição Federal de 1988”.

Maria Paula Dallari Bucci e Marisa Alves Vilarino,⁷ uma distribuição não equânime de recursos, em que há uma disparidade entre as receitas da União em relação às dos Estados e Municípios, configura um modelo artificial de federação que dificulta o desenvolvimento da educação em âmbito nacional.

Além do significativo montante de recursos que deixam de ser aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino em razão da desvinculação de receitas, o legislador constituinte também passou a comprometer o incremento dos gastos na área por meio da promulgação da EC nº 95/2016.

Referida Emenda Constitucional instituiu o “Novo Regime Fiscal” no âmbito do orçamento da União, com vigência de 20 (vinte) exercícios financeiros, estabelecendo limites para as despesas primárias e nova regra para o cálculo do valor da aplicação mínima em manutenção e desenvolvimento do ensino.

Em ambos os casos, o montante tem como base de cálculo o valor do exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA (arts. 107, §1º, e 110).

Em estudo elaborado pela Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados evidencia-se, com base em projeções do Banco Central acerca da variação do PIB e do IPCA, que os valores referentes às aplicações mínimas na manutenção e desenvolvimento do ensino serão reduzidos em mais de R\$ 32.000.000.000,00 (trinta e dois bilhões de reais) ao longo dos próximos 10 anos, valores estes reais, deflacionados.⁸

Com base nesta sistemática, pelos próximos 20 (vinte) anos o aumento da receita não repercutirá no cálculo do valor mínimo a ser empregado no ensino. Em outras palavras, tem-se que a melhoria de resultado financeiro não garante, na mesma proporção, o incremento dos gastos na área educacional.

Tal medida vai na contramão do que se espera quando se pensa na elevação de patamar do acesso à educação e da melhoria e universalização da qualidade do ensino. Demandas progressivas exigem também a progressividade no custeio.

Sem querer relegar a um segundo plano a importância do ajuste fiscal e do equilíbrio das contas públicas, o que se vê é que com a promulgação desta Emenda ocorreu a descaracterização do art. 212 da Constituição Federal.

Mais do que isto, nota-se que, por meio de medidas ditas transitórias, adota-se uma sistemática com nítido caráter de perpetuidade. Mediante a edição

⁷ BUCCI, Maria Paula Dallari; VILARINO, Marisa Alves. A ordenação federativa da Educação brasileira e seu impacto sobre a formação e o controle das políticas públicas educacionais. p. 119. In: *ABMP – Todos pela Educação*. Justiça pela qualidade na educação. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 117-150.

⁸ BRASIL. Câmara dos Deputados. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. Estudo Técnico nº 12/2016 – *Impactos do “Novo Regime Fiscal”* – Subsídios à análise da proposta de Emenda à Constituição – PEC nº 241/2016. Brasília, 2016. p. 36/37. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2016/EstudoTcnicon122016versao21ago_publicado.pdf>. Acesso em: 07 fev. 2018.

de sucessivas emendas constitucionais, a desvinculação das receitas, que teve sua origem em 1994, com a instituição do Fundo Social de Emergência (Emenda Constitucional de Revisão nº 1/1994), permanece até hoje, situação que persistirá pelo menos até o ano de 2023.

A situação aqui apresentada acabou por mitigar a proteção do bem jurídico que o legislador constituinte originário alçou à condição de dever do Estado e direito público subjetivo: o acesso à educação gratuita. A proteção jurídico-constitucional conferida à educação restou prejudicada.

Ademais, instrumentos normativos que têm sua base de sustentação no sistema constitucional de financiamento da educação podem ser atingidos de forma reflexa. É o caso do Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005/2014), que tem como uma de suas metas (meta 20) a ampliação do investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto – PIB do país no 5º (quinto) ano de vigência da lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio.⁹

Percebe-se, portanto, que o dispositivo constitucional que tem por finalidade assegurar o emprego de um mínimo razoável no ensino público foi brutalmente ferido. Junto com ele, a EC nº 95/2016 desconstrói um modelo que, embora não tenha apresentado os resultados que a sociedade espera, tampouco se mostrou suficiente (seja pelo montante de recursos empregados na área, seja pela ausência do devido planejamento), evitou que a situação estivesse ainda pior.

5 O que temos: financiamento para o aprofundamento da desigualdade social

O denominado novo regime fiscal instituído pela Emenda Constitucional nº 95/2016,¹⁰ que, como visto, não garante o aumento do emprego de um mínimo na manutenção e desenvolvimento do ensino proporcionalmente ao aumento das

⁹ De acordo com estudo de indicadores financeiros educacionais feitos pelo INEP, a representatividade do investimento público total em educação em relação ao PIB foi de 6% em 2014. No entanto, para o cálculo foram indevidamente computadas despesas com complemento da aposentadoria do pessoal ativo, bem como com bolsa de estudo e financiamento estudantil, que caracterizam subsídios para a educação privada e não investimentos em educação pública. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/informacoes_estatisticas/investimentos_publicos_em_educacao/indicadores_financeiros_educacionais/investimento_pib_total.xlsx>. Acesso em: 31 jan. 2018.

¹⁰ Sobre o tema, ver: MARIANO, Cynara Monteiro. 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*, Curitiba, vol. 4, n. 1, p. 259-281, jan./abr. 2017; VALLE, Vanice Regina Lírio do. Novo Regime Fiscal, autonomia financeira e separação de poderes: uma leitura em favor de sua constitucionalidade. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, vol. 4, n. 1, p. 227-258, jan./abr. 2017; ROZNAI, Yaniv; KREUZ, Leticia Regina Camargo. Conventionality control and Amendment 95/2016: a Brazilian case of unconstitutional constitutional amendment. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, vol. 5, n. 2, p. 35-56, maio/ago. 2018.

receitas, por outro lado funciona como um teste para sabermos o real comprometimento que os gestores públicos têm com a educação no Brasil.

Parafraseando trecho do Anuário Brasileiro da Educação Básica 2017,¹¹ é em cenários de crise política e de recessão econômica que se tem a oportunidade de atestar se determinadas ações, como o Plano Nacional de Educação – PNE, realmente podem ser consideradas políticas de Estado.

O Anuário Brasileiro da Educação Básica, que está em sua sexta edição (2017), é uma compilação estruturada de dados extraídos de órgãos e entidades governamentais e não governamentais, em especial, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE e o Ministério da Educação, que permite o acompanhamento das metas do PNE 2014-2024.

A obra possui uma relevante particularidade: possibilita avaliar o cumprimento das metas de forma estratificada, conforme o nível socioeconômico em que se inserem os alunos que compõem o universo das avaliações realizadas. Sem negar a existência de avanços no cumprimento das metas, o estudo permite verificar que:¹²

- a) Na educação infantil de 0 a 3 anos, enquanto a meta referente à ampliação de sua oferta já foi superada em relação aos 25% mais ricos da população, entre os 25% mais pobres, que precisam de mais suporte social, o indicador está muito aquém;
- b) O ensino fundamental para crianças e jovens de 6 a 14 anos só pode ser considerado universalizado no quartil mais rico da população, sendo que entre os mais pobres está a maior parte daqueles que não frequentam e não concluíram o ensino fundamental;
- c) O percentual de jovens de 16 anos da região Sudeste que concluíram o ensino fundamental (83,5%) é significativamente superior a dos jovens da região Nordeste (65,9%);
- d) Enquanto 86,6% é a taxa de atendimento do ensino médio para o quartil mais rico da população brasileira, apenas 52,5% do quartil mais pobre estão nesta etapa escolar. Desigualdade similar se apresenta quando é comparada a taxa líquida de matrícula na região Sudeste (71,5%) com o da região Nordeste (53,4%);

¹¹ TODOS PELA EDUCAÇÃO. *Anuário Brasileiro da Educação Básica*. Organizado por Priscila Cruz e Luciano Monteiro. São Paulo: Moderna, 2017. p. 8. Disponível em: <<https://www.todospelaeducacao.org.br/biblioteca/1567/anuario-brasileiro-da-educacao-basica-2017>>. Acesso em: 24 jan. 2018.

¹² TODOS PELA EDUCAÇÃO. *Anuário Brasileiro da Educação Básica*. Organizado por Priscila Cruz e Luciano Monteiro. São Paulo: Moderna, 2017. p. 16, 24, 30, 48, 62, 71, 76, 82, 99 e 100. Disponível em: <<https://www.todospelaeducacao.org.br/biblioteca/1567/anuario-brasileiro-da-educacao-basica-2017>>. Acesso em: 24 jan. 2018.

- e) No que tange aos jovens nas escolas de ensino médio, uma grande distorção se apresenta quando se compara o percentual de jovens brancos atendidos, 71%, com a dos jovens pretos (56,8%) e pardos (57,8%). Esta situação reforça desigualdades históricas ao passo que o ensino médio funciona como um preparatório para o ingresso na universidade;
- f) Enquanto apenas 45,4% das crianças com baixo nível socioeconômico apresenta proficiência em leitura no 3º ano do ensino fundamental da rede pública, este percentual chega aos 98,3% entre as crianças com nível socioeconômico mais alto. Esta diferença é ainda maior quando se tem por parâmetro a proficiência em matemática (14,3% x 85,9%). A distorção também está presente em outros anos do ensino fundamental;
- g) Se por um lado o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB da rede pública da região Sudeste nos anos finais do ensino fundamental é 4,5, por outro lado é 3,7 na região Nordeste. A desigualdade também está presente na taxa de distorção idade-série do ensino médio: a da região Norte é 15,4 pontos percentuais acima da média nacional;
- h) A diferença de escolaridade entre os 25% mais ricos e os 25% mais pobres é de 4 anos e o cidadão do Sudeste tem pelo menos 1 ano a mais de escolaridade do que seu compatriota do Norte e do Nordeste, o que revela uma defasagem entre as diferentes regiões e grupos sociais;
- i) A taxa de alfabetização da parcela mais rica é superior à da parcela mais pobre, a dos brancos é superior à dos pretos e a da população da cidade é superior a do campo, esta última, quase que completamente analfabeta; e
- j) Somente 6,9% da população mais pobre está matriculada em cursos superiores (de graduação ou pós-graduação), percentual sensivelmente inferior aos 41,5% do quartil mais rico. Quando se avalia a taxa de matrículas por cor de pele, a diferença entre brancos e pretos é de 13,1 pontos percentuais (25,3% x 12,2%) (p. 99/100).

Os dados demonstram que a desigualdade está presente tanto quando se leva em consideração o nível socioeconômico dos alunos, como também em relação à sua cor e à região em que residem.

Segundo o Relatório “A Distância que nos Une: um retrato das desigualdades brasileiras”, produzido pela OXFAM Brasil,¹³ “o gasto público médio mensal é maior nos estratos de renda mais alta, limitando o seu alcance para redução de desigualdades”.

¹³ OXFAM BRASIL. *A Distância que nos Une: um retrato das desigualdades brasileiras*. Escrito por Rafael Georges, coordenado por Kátia Maia e revisto por Wanda Brant. Editoração Brief Comunicação. p. 58. Disponível em: <<https://www.oxfam.org.br/a-distancia-que-nos-une>>. Acesso em: 24 jan. 2018.

A destinação de recursos em menor número para atender as camadas de renda mais baixas comprometem a formação dos alunos desta parcela da sociedade e retroalimenta as diferenças de oportunidades.

Estudos internacionais mostram o reflexo do baixo nível de escolarização ao qual estes alunos estão sujeitos. No documento *Education at a Glance 2017*¹⁴ fica evidenciado que existe uma relação entre o número de alunos de até 15 anos com baixa habilidade na alfabetização e o número de jovens entre 15 e 19 anos que não estão mais na escola e não têm emprego ou não estão se preparando para um trabalho. Quanto maior um, maior também o outro, o que pode indicar uma relação de causa e consequência. No Brasil, enquanto a representatividade de alunos de até 15 anos com baixa habilidade na alfabetização¹⁵ é de expressivos 51% (cinquenta e um por cento), o de jovens entre 15 e 19 anos que não mais estão na escola e não possuem emprego é de 17% (dezessete por cento), número também alto.

Élida Graziane Pinto defende que

não basta o cumprimento matemático do dever de gasto mínimo se a ele corresponder regressividade imotivada de indicadores e índices oficiais de desempenho durante o período examinado. Gastar formalmente o montante mínimo de recursos vinculados, mas não assegurar o padrão de qualidade, é gastar mal (lesão aos princípios da finalidade e eficiência), além de configurar oferta irregular de ensino nos moldes do art. 208, §2º combinado com o art. 206, VII, ambos da CR/1988.¹⁶

O reflexo deste “gastar mal” a que a autora se refere ficou evidenciado no último Relatório de Desenvolvimento Humano apresentado pela *United Nations Development Programme – UNDP*, agência especializada da Organização das Nações Unidas – ONU. De acordo com o documento, elaborado com base em dados de 2015, o Brasil figura como o 10º país com maior desigualdade social do mundo.¹⁷

¹⁴ ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT – OECD. *Education at a Glance 2017: OECD indicators*. Paris. OECD Publishing, 2017. p. 308/309. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1787/eag-2017-en>>. Acesso em: 24 jan. 2018.

¹⁵ Abaixo do nível 2 em proficiência de leitura no programa para avaliação internacional de estudantes de 2015 (Programme for International Student Assessment – PISA).

¹⁶ PINTO, Élida Graziane. *Financiamento dos Direitos à Saúde e à Educação*. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 26/27.

¹⁷ United Nations Development Programme – UNDP. *Human Development Report 2016: Human Development for Everyone*. Washington, 2016. Tabela 3 – “Inequality-adjusted Human Development Index”. p. 206/209. Disponível em: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/2016_human_development_report.pdf>. Acesso em: 02 fev. 2018.

6 O que deveríamos ter: financiamento para a equidade

Na percepção de Otaviano Helene,¹⁸ existe um estreito vínculo entre os aspectos qualitativos e quantitativos que, acaso ignorados, pode apenas trocar o problema de lugar sem resolvê-lo. Eliane Ferreira de Sousa,¹⁹ na mesma esteira, destaca que é insuficiente a garantia do direito à educação, fazendo-se necessárias as ações paralelas que permitam à sociedade as condições de chegar até a escola e lá permanecer.

Se por um lado não se possa exigir que todos completem o ensino superior, por outro devem ser disponibilizadas a todos as mesmas oportunidades para alcançar o nível de educação que aspiram.

O desafio da educação no Brasil é mais complexo do que o simples atingimento das metas fixadas no PNE. Em um país de grande proporção territorial, com enormes diversidades, de ordem econômica, social, cultural etc., o amplo acesso ao ensino de qualidade apresenta desafios de maior envergadura.

A busca pela mudança de paradigma, em que se pretende corrigir as mazelas de uma nação em que o descaso com a educação é uma marca, não é fácil.

Neste contexto, uma política pública que pretende ser séria não pode desconsiderar a multiplicidade de fatores que permeiam a matéria. No presente caso, não levar em consideração a existência de desigualdades sociais e estruturais pode consistir em um fator determinante no insucesso da política pública educacional.

No Brasil temos inúmeros casos de medidas que não se mostraram efetivas. O Plano Nacional de Educação aprovado pela Lei nº 10.172/2001, vigente entre os anos de 2001 e 2011, é um exemplo.

De igual modo, políticas públicas fragmentadas e descontextualizadas são fadadas ao fracasso. As políticas públicas de cunho social devem ter, por premissa, a busca pela equidade. É inconcebível a adoção de medidas de ordem geral sem que se considere a vulnerabilidade de uma significativa parcela da população. Em uma sociedade estruturalmente desigual como a brasileira, o amplo acesso ao ensino de qualidade é um dos pilares para se minimizar distorções.

Reconhecida a existência da dimensão socioeconômica e cultural, assim como seus reflexos na educação, é necessário o engajamento do Poder Público no sentido de se tornar equânime o acesso à educação e seu respectivo financiamento.

¹⁸ HELENE, Otaviano. *Um diagnóstico da educação brasileira e de seu financiamento*. Campinas: Autores Associados, 2013. p. 27.

¹⁹ SOUSA, Eliane Ferreira de. *Direito à educação: requisito para o desenvolvimento do país*. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 30.

Deve ser superada a concepção de que a educação é um instrumento de discriminação, consequência da estrutura social geradora da marginalidade (teoria crítico-reprodutivista), passando a entendê-la como instrumento de equalização social, ou seja, de superação da marginalidade (teoria não crítica).²⁰

Fato é que não podemos efetivamente reconhecer avanços educacionais enquanto as supostas melhorias não forem capazes de repercutirem positivamente na diminuição das desigualdades, ao invés de justificá-las.

Assim, o financiamento da educação deve estar visceralmente atrelado aos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, em especial, o previsto no art. 3º, III, CF, de erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais e regionais.

7 Conclusão

Reconhecida a importância da educação no desenvolvimento individual e de um país, é possível verificar que a atual Constituição da República Federativa do Brasil dedicou especial atenção à educação quando a reconheceu como direito social e a elegeu como dever do Estado.

Na mesma linha, estabeleceu a gratuidade do ensino público e fixou patamar mínimo de recursos, vinculado às receitas de impostos, para serem aplicados na sua manutenção e desenvolvimento.

Não obstante, indicadores demonstram que tal modelo ainda não é suficiente para atender à demanda nacional. Ainda que avanços pontuais possam ser percebidos, o país ainda ocupa posição preocupante quando avaliado o nível de formação de seus alunos.

Parte do problema é explicada pela nova conformação dada ao texto constitucional, no qual o modelo de custeio foi desconfigurado. Por meio de sucessivas Emendas Constitucionais foi adotada uma sistemática de desvinculação de receitas e, mais recentemente, alterou-se até mesmo a forma de cálculo do valor mínimo a ser empregado na manutenção e desenvolvimento do ensino. Soma-se a isto o desequilíbrio do modelo federativo, em que Estados e Municípios ficam reféns da desbalanceada repartição das receitas tributárias.

Sob outra perspectiva, foi possível verificar que não se gasta “bem” na área educacional. Os dados revelam discrepâncias quando se compara os extratos sociais de menor renda com a população dos demais níveis socioeconômicos. Distorções também são percebidas quando se leva em consideração a cor e a região do país em que vivem os alunos.

²⁰ Dermeval Saviani classifica as teorias educacionais em dois grupos, por ele denominados de teorias não críticas e teorias crítico-reprodutivistas (SAVIANI, Dermeval. *Escola e Democracia*. 42. ed. Campinas: Autores Associados, 2012. p. 3/5).

O acesso à educação não se dá na mesma medida, tampouco o ensino é ofertado de forma equânime. O primeiro dos reflexos é percebido no nível de proficiência dos alunos e seus reflexos tendem a perdurar para o resto de suas vidas.

Com práticas dessa natureza não há que se falar em minimização das diferenças sociais. Pelo contrário, elas acabam por solidificar a desigualdade. Necessário, portanto, repensar este modelo.

A história contemporânea, os indicadores (quantitativos e qualitativos) e os trabalhos científicos têm demonstrado que, de forma direta ou indireta, a universalização da educação de qualidade permite o aumento da renda e a inclusão social, desperta a consciência crítica e amplia a participação política dos indivíduos, repercute positivamente no bem-estar das pessoas (lazer, saúde), aumenta a produtividade e propicia o crescimento econômico de um país etc.

As políticas públicas educacionais não podem desconsiderar tais premissas. Ademais, a melhoria dos gastos públicos passa pelo conhecimento da complexidade da questão e de todos os fatores que a cercam.

É necessário o desenvolvimento de estratégias em que as políticas educacionais estejam em consonância com as demandas da sociedade e permitam o crescimento inclusivo. Os resultados econômicos devem estar acompanhados dos ganhos sociais.

Mais que um fim em si mesma, a educação deve ser reconhecida como a base para a promoção do desenvolvimento e da redução de desigualdades. Para o pleno desenvolvimento é necessário que o Brasil adote postura condizente com esta ideia. O amplo investimento em educação, somado a adoção de políticas públicas equilibradas, que saibam conjugar melhorias sociais com ganhos econômicos, torna mais curto o caminho para se alcançar a prosperidade, seja a do indivíduo, seja a do país.

O financiamento da educação e a distribuição desses recursos dentro da rede pública de ensino não pode se dar em desrespeito ao objetivo fundamental constitucionalmente definido tendente a erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais e regionais. Ao revés, deve com ele andar de mãos dadas.

Referências

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

_____. Câmara dos Deputados. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. Estudo Técnico nº 12/2016 – *Impactos do “Novo Regime Fiscal – Subsídios à análise da proposta de Emenda à Constituição – PEC nº 241/2016*. Brasília, 2016. p. 36/37. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2016/EstudoTcnicon122016versao21ago_publicado.pdf>. Acesso em: 07 fev. 2018.

_____. Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 25 abr. 2007.

_____. Emenda Constitucional nº 27, de 21 de março de 2000. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 22 mar. 2000.

_____. Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 31 dez. 2003.

_____. Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 20 dez. 2006.

_____. Emenda Constitucional nº 56, de 12 de dezembro de 2007. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 21 dez. 2007.

_____. Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 12 nov. 2009.

_____. Emenda Constitucional nº 68, de 21 de dezembro de 2011. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 22 dez. 2012.

_____. Emenda Constitucional nº 93, de 8 de setembro de 2016. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 08 set. 2016.

_____. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 15 dez. 2016.

_____. Emenda Constitucional de Revisão nº 1, de 01 de março de 1996. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 01 mar. 1994.

_____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 23 dez. 1996.

_____. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 10 jan. 2001.

_____. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 26 jun. 2014 – Edição extra.

_____. Tribunal de Contas da União. *Processo nº 020.911/2013-0*, Acórdão nº 713/2014 – Plenário, Relator Min. Raimundo Carneiro, Data da sessão: 26/03/2014. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/%252a/NUMACORDAO%253A713%2520ANOCORDAO%253A2014/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1/false>>. Acesso em: 07 fev. 2018.

BUCCI, Maria Paula Dallari; VILARINO, Marisa Alves. A ordenação federativa da Educação brasileira e seu impacto sobre a formação e o controle das políticas públicas educacionais. In: *ABMP – Todos pela Educação*. Justiça pela qualidade na educação. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 117-150.

CARNEIRO, Tulio Andrade. *Financiamento, gestão e qualidade da educação pública*. Curitiba: Appris, 2016.

DOURADO, Luiz Fernandes (Coord.); OLIVEIRA, João Ferreira de; SANTOS, Catarina de Almeida. *A qualidade da Educação: conceitos e definições*. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP. Brasília, 2007. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/documents/186968/485287/A+qualidade+da+educa%C3%A7%C3%A3o+conceitos+e+defini%C3%A7%C3%B5es/8926ad76-ce32-4328-8a26-5139cceddb4?version=1.3>>. Acesso em: 1 fev. 2018.

HACHEM, Daniel Wunder; KALIL, Gilberto Alexandre de Abreu. O direito fundamental social à educação e sua maximização por meio da função extrafiscal dos tributos: o exemplo do Programa Universidade para Todos (Prouni). *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 16, n. 66, p. 153-177, out./dez. 2016.

HELENE, Otaviano. *Um diagnóstico da educação brasileira e de seu financiamento*. Campinas: Autores Associados, 2013.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA – INEP. *Estimativa do Percentual do Investimento Público Total em Educação em Relação ao Produto Interno Bruto (PIB), por Nível de Ensino – Brasil 2000-2014*. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/informacoes_estatisticas/investimentos_publicos_em_educacao/indicadores_financeiros_educacionais/investimento_pib_total.xlsx>. Acesso em: 31 jan. 2018.

MARIANO, Cynara Monteiro. 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*, Curitiba, vol. 4, n. 1, p. 259-281, jan./abr. 2017.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT – OECD. *Education at a Glance 2017: OECD indicators*. Paris. OECD Publishing, 2017. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1787/eag-2017-en>>. Acesso em: 24 jan. 2018.

OXFAM BRASIL. *A Distância que nos Une: um retrato das desigualdades brasileiras*. Escrito por Rafael Georges, coordenado por Kátia Maia e revisado por Wanda Brant. Editoração Brief Comunicação. Disponível em: <<https://www.oxfam.org.br/a-distancia-que-nos-une>>. Acesso em: 24 jan. 2018.

PINTO, Élide Graziane. *Financiamento dos Direitos à Saúde e à Educação*. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

ROZNAI, Yaniv; KREUZ, Letícia Regina Camargo. Conventionality control and Amendment 95/2016: a Brazilian case of unconstitutional constitutional amendment. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, vol. 5, n. 2, p. 35-56, maio/ago. 2018.

SAVIANI, Dermeval. *Escola e Democracia*. 42. ed. Campinas: Autores Associados, 2012.

SCHULTZ, T. W. *O valor econômico da educação*. Traduzido por P. S. Werneck. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

SOUSA, Eliane Ferreira de. *Direito à educação: requisito para o desenvolvimento do país*. São Paulo: Saraiva, 2010.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. *Anuário Brasileiro da Educação Básica*. Organizado por Priscila Cruz e Luciano Monteiro. São Paulo: Moderna, 2017. Disponível em: <<https://www.todospelaeducacao.org.br/biblioteca/1567/anuario-brasileiro-da-educacao-basica-2017>>. Acesso em: 24 jan. 2018.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME – UNDP. *Human Development Report 2016: Human Development for Everyone*. Washington, 2016. Disponível em: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/2016_human_development_report.pdf>. Acesso em: 02 fev. 2018.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. Novo Regime Fiscal, autonomia financeira e separação de poderes: uma leitura em favor de sua constitucionalidade. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, vol. 4, n. 1, p. 227-258, jan./abr. 2017.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

MOTTA, Fabrício; BUÍSSA, Leonardo; BARBOSA, Máisa. O financiamento da educação no Brasil como instrumento de aprofundamento da desigualdade social. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 18, n. 73, p. 97-114, jul./set. 2018.
