

7. ESTADO, TRABALHO E POLÍTICAS PÚBLICAS

Enquadramento orçamentário e virada conservadora nas políticas educacionais

Profa Dra Neide César Vargas (Departamento de Economia/UFES)

Os economistas e as suas concepções de concorrência e de mensuração de desempenho invadiram o campo da Educação, no Brasil e no mundo. Essa invasão tem sustentado transformações por meio de teorias, modelos e dados, referidos ao conteúdo e a natureza da educação pública. Este artigo propõe o caminho inverso: busca nos textos da educação luzes para o entendimento da construção institucional pós Constituição de 1988, ligada às políticas educacionais no Brasil, com ênfase no seu financiamento. Ao mesmo tempo, visando entender a virada nas políticas educacionais verificada após 2015, contextualiza criticamente tal construção institucional na concepção de racionalidade neoliberal de Dardot e Laval (2016) bem como nas principais mudanças orçamentárias e de política educacional no país, coerentes com tal racionalidade.

Em termos ainda mais específicos, o objetivo deste artigo é analisar as razões e os principais mecanismos normativos dessa virada da política educacional brasileira nos anos recentes. Para tanto, apresenta, resumidamente, a construção institucional que se deseja substituir, buscando, em seguida, as razões de fundo para essa virada, verificada de maneira gradual desde o início dos 1990, assumindo radicalidade nos últimos anos. Continuando a análise, identifica os principais mecanismos legais estabelecidos pelo Governo Federal que paulatinamente resultam num arcabouço normativo que impõe mudanças na natureza intrínseca das políticas educacionais. Finaliza com uma breve apresentação do impacto abrupto desse arcabouço sobre o financiamento da Educação no âmbito do orçamento federal e a partir de 2015.

I – A construção institucional da educação pública brasileira, sob a égide da Constituição de 1988.

As lutas pela redemocratização tiveram na educação um de seus objetivos centrais buscando alterar um estado de coisas no qual o analfabetismo atingia cerca de um quarto da população do país (1980) e a frequência escolar, no ensino gratuito e obrigatório (na época de 7 a 14 anos), ainda não estava universalizada (equivalia a 85% das crianças)¹. Do ponto de vista do seu financiamento garantiram, já em 1983, a vinculação de 13% das receitas de impostos federais para a área, com as Emendas Constitucionais n. 23 e 24 (Emendas Passos/Porto).

¹ Dados extraídos de Trevisol; Mazzioni (2018, p. 39).

A Constituição de 1988 foi o coroamento dessas lutas ao estabelecer a educação como um direito público subjetivo, reafirmar o ensino obrigatório e gratuito de 7 aos 14 anos, estendendo-o aos que não tiveram acesso na idade adequada, além de vincular receitas de 18% para a União e 25% para as esferas subnacionais. Não alcançou, todavia, configurar um Sistema Nacional de Educação (SNE), no máximo estabelecendo que lei complementar deveria normatizar, no plano dos encargos, um regime de colaboração entre os entes federativos.

Na luta histórica pela educação no Brasil, a noção de vinculação de recursos foi central bem como as tentativas, desde o “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova”, em 1932, de estabelecer um SNE, nos moldes dos países desenvolvidos ou mesmo de países latino americanos com maior avanço do que o Brasil na temática da educação (SAVIANI, 2014).

Entre marchas e contramarchas, típicas das lutas sociais nessa área, pode-se caracterizar os maiores avanços no campo da educação, baseados na Constituição de 1988, datando-os principalmente após 1996, com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF)². Isso porque alguns autores identificam na LDB fortes traços neoliberais³.

Também o FUNDEF, a despeito de seu efeito redistributivo horizontal junto aos municípios de cada estado e de ter especificado melhor a responsabilidade dos encargos e garantido sensível municipalização do Ensino Fundamental, foi prioritariamente um instrumento fiscal de descentralização de despesas visando desobrigar o governo federal de aportar recursos mais relevantes no Ensino Fundamental. Caracterizou-se como uma política social focalizada e descentralizadora do ponto de vista dos gastos, ocorrendo inclusive descumprimento dos repasses mínimos que a ele cabia. (VARGAS, 2006).

Ao final da década de 1990, Trevisol; Mazioni (2018, p. 30) evidenciam que a universalização do ensino fundamental teria avançado no país mas ainda se contava com 13,6% de analfabetos, em 2000, além de “percentuais muito baixos de jovens em idade escolar frequentando o ensino médio e superior”.

Neste texto as principais bandeiras e conquistas coerentes com a Constituição de 1988 serão localizadas em duas frentes, todas elas mais perceptíveis a partir dos anos 2000: a

² A Lei 9.394/96 estabeleceu a LDB, com normatizações amplas para a Educação e particularmente definição de encargos por níveis de governo. A Emenda Constitucional de nº 14/1996 criou o FUNDEF, regulamentado pela Lei 9.424/1996, e pelo Decreto nº 2.264/1997.

³ Amaral (2017) cita dentre eles Minto (2010) e Cury, Horta; Brito (1997).

primeira, que envolve o aperfeiçoamento dos mecanismos de financiamento do Ensino Básico e de valorização de professores a partir do FUNDEF; a segunda, mais estruturante e densa, englobando as lutas recentes relativas à constituição de um Sistema Nacional de Educação (SNE) e a normatização em lei complementar do regime de cooperação, conduzidas sob um foco federativo e não privatista. O ápice dessa última frente foi o Plano Nacional de Educação (2014-2024) e os mecanismos financeiros negociados para a sua viabilização a partir de 2013.

Os estudiosos críticos do financiamento da Educação⁴ reconhecem o avanço do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB)⁵ em relação ao FUNDEF. Tal fundo ampliou a base de atendimento para o ensino infantil e o ensino médio, com isso mitigando os vazios de recursos no financiamento nesses âmbitos além de preceituar a garantia de piso salarial aos profissionais da educação escolar pública. Apesar de limitar em lei a 10% a complementação de recursos por parte da União, com isso reduzindo seu impacto equalizador, tem sido cumprida pelo governo federal. Essa medida foi seguida pela instituição do piso salarial profissional para os professores do magistério público da educação básica (Lei 11.378/2008).

No que tange ao FUNDEB pode-se evidenciar uma crítica, discutida pelos educadores especialistas em financiamento, que é a necessidade de ampliar a sua função equalizadora, com maior aporte de recursos de todas as esferas de governo, particularmente a União. O principal instrumento proposto para isso é o Custo Aluno Qualidade inicial (CAIQi), estimado por etapa e modalidade de ensino. De acordo com Pinto (2015, p. 108) esse instrumento tem aparecido, desde 2008, nos documentos finais das Conferências Nacionais de Educação Básica (CONEBs) além de ter sido aprovado por unanimidade na Câmara de Educação Básica (CEB) do Conselho Nacional de Educação (CNE), em 2010. Não obstante, o autor destaca que nunca foi homologado pelo MEC e muito menos transformado em política pública por meio de resolução. Tornou-se uma obrigação legal desde a aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024), datada para até 2016, mas, conforme Araújo (2019), sua implementação não ocorreu.

No que tange a segunda frente de lutas, que envolve a implantação de um SNE no país, Saviani (2011, p. 16) considerou que o “Brasil foi retardando essa iniciativa e, com isso, foi acumulando um déficit histórico imenso no campo educacional, em contraste com os

⁴ Destaca-se especialmente Pinto (2015).

⁵ Criado pela Lei n. 11.494/2007.

países que implantaram os respectivos sistemas nacionais de ensino tanto na Europa e América do Norte como na América Latina como o ilustram os casos da Argentina, Chile e Uruguai. Estes equacionaram o problema na passagem do século XIX para o XX. O Brasil já ingressou no século XXI e continua postergando a dupla meta sempre proclamada de universalizar o ensino fundamental e erradicar o analfabetismo”.

Um marco importante nessa frente foram as discussões por todo o país, entre 2008 e 2010, que culminaram com a Conferência Nacional de Educação (CONAE) em 2010. Orientada para a defesa de um Sistema Nacional Articulado de Educação a conferência de 2010 problematizou acerca da necessidade de se garantir e operacionalizar o primado do regime de colaboração entre os entes da federação. Essa forma de ver a educação demandava um papel mais ativo dos entes federativos, particularmente da União. (CAVALCANTI, C. R., 2016).

A mobilização dos atores de peso se intensificou nesse período num processo socialmente construído e cujo ápice foi o Plano Nacional de Educação de 2014-2024 (PNE). De acordo com Cavalcanti, C. R. (2016) esse plano é o coroamento das demandas consubstanciadas na CONAE de 2010, predominantemente voltadas para implementar o SNE.

Saviani (2011, p 29), idealizando o que seria a forma de financiamento adequada ao SNE, indica que o mesmo deveria ser “compartilhado pelas três instâncias, conforme o regime dos fundos de desenvolvimento educacional”, evoluindo uma aperfeiçoamento do FUNDEB, criando-se também um fundo para a manutenção de universidades (FUNDES), este último com responsabilidade dominante da União, “entrando os estados apenas em caráter complementar e limitando-se aos casos de experiência já consolidados”.

Os prazos para implementação do PNE iniciaram-se em 2016 mas foram ignorados pelo governo federal e pelo MEC. Notadamente, na questão estratégica do financiamento, a elevação de recursos para a educação deveria ter atingido 7% do PIB, em 2019, e chegar a 10% do PIB, em 2024 (AMORIM, 2017, p. 210).

Paralelamente a atuação relativa ao PNE, foram sendo construídas saídas que representassem fontes adicionais para financiar a necessária expansão de gastos na educação, para além dos mínimos já estabelecidos na Constituição Federal. Tais saídas se atrelaram de maneira íntima aos destinos do Pré-Sal e da Petrobrás.

Como iniciativa nesta direção o governo Dilma aprovou, em 2013, após as fortes pressões populares das jornadas de junho, a Lei 12.858/13, referente aos recursos

governamentais associados ao pré-sal. Ela exige dos Estados e municípios a aplicação de “75% de suas receitas provenientes das parcelas da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural (*royalties* e participações especiais), além de 50% dos recursos do Fundo Social até que sejam cumpridas as metas estabelecidas no PNE”. (CAVALCANTI, C. R, 2016, p.170). Deve-se recordar que o Fundo Social do Pré-Sal é um fundo soberano de propriedade do governo federal.

Em síntese, os esforços necessários para uma ação mais articulada e voltada para a melhoria da qualidade do ensino no Brasil tem sido insistentemente empreendidos pelos movimentos sociais ligados à educação. A atuação governamental, como mostrarão os itens seguintes, a despeito de envolver maior aporte de recursos a partir dos anos 2000, não sustentou as reformas de cunho estrutural demandadas pela área. De qualquer forma, o país alcançou universalizar o acesso ao ensino fundamental e fez cair para 6,8% a taxa de analfabetismo das pessoas de 15 anos ou mais de idade (11,3 milhões de analfabetos), de acordo com a PNAD Contínua 2018. Sem ações mais contundentes do governo federal na área os ganhos foram lentos no que tange à qualidade da educação, abrindo espaços para a reversão do processo e para questionamentos dos avanços e bandeiras que estavam em curso desde a redemocratização.

II – Neoliberalismo, enquadramento das políticas públicas e direitos sociais

Parece insuficiente reputar a virada no campo das políticas educacionais no Brasil recente diretamente ao Golpe de 2016, ou a uma intensificação da mercantilização e das privatizações na área, ou apenas a atuação de organismos internacionais, ou, que seja, ao aprofundamento da política econômica neoliberal, a despeito de se reconhecer a contribuição de todos esses elementos para o que está em curso. Do nosso ponto de vista é fundamental, neste momento, buscar as razões de fundo que explicam tal processo, o qual parece também ter se arraigado em parcela relevante da sociedade brasileira. Se assim não fora, como entender o apoio político relevante a políticas de regressão no campo social? Como entender os questionamentos de aspectos básicos na área de educação, como o ensino obrigatório e os conteúdos curriculares? Qual a relação entre tais questionamentos e o Neoliberalismo?

Responder adequadamente a essas questões não é trivial, requerendo pesquisas mais aprofundadas. Utilizamos inicialmente como base para a análise a concepção de Neoliberalismo de Dardot e Laval (2016, p 17) que consideram que esse fenômeno “antes de ser uma ideologia ou uma política econômica, é em primeiro lugar e

fundamentalmente uma racionalidade e, como tal, tende a estruturar e organizar não apenas a ação dos governantes, mas até a própria conduta dos governados”.

A hipótese que adotamos é de que a disseminação material e subjetiva dos mecanismos que conformam a racionalidade neoliberal seria um dos fundamentos de peso na nova forma como a educação pública passou a ser executada pelo governo federal e percebida por parcela da sociedade brasileira. Essa mudança se manifestou especialmente a partir do início dos anos 1990, quando a racionalidade neoliberal se aninhou no interior do Estado brasileiro e, desde o âmbito de organizações empresariais e midiáticas, foi gradualmente moldando as instituições, o arcabouço jurídico e, por fim, os indivíduos, a uma lógica que tem a “generalização da concorrência como norma de conduta e a empresa como modelo de subjetivação.” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 17).

Adicionalmente, autores da educação como Oliveira; Barbosa (2017), ao analisarem, à luz do Neoliberalismo, os elementos que fundamentam o ensino domiciliar - proposta atualmente em pauta na educação brasileira - identificam a forte compatibilidade da mesma com abordagens teóricas liberais aplicadas à educação (os autores destacam especialmente Hayek, Von Mises e Rothbard). Também tratando do conservadorismo em voga no mundo, Dardot e Laval (2016, p.388) sugerem que existem pontos de convergência ou de intersecção entre Neoliberalismo e moralismo conservador postos por algum tipo de articulação entre empresa e família.

Preocupados com a sustentação da hegemonia da educação obrigatória e mesmo pública no imaginário da sociedade brasileira, Oliveira; Barbosa (2017, p. 209) evidenciam a importância, na atualidade, de se garantir uma educação pública de qualidade para todos. Isso porque “a emergência de alternativas à escola pública compulsória reforça-se pelas suas insuficiências”, abrindo um leque de propostas que disputam essa hegemonia e questionam a visão prevalecente de educação definida desde a redemocratização do país nos anos 1980s. Tais propostas vão muito além do mero corte de recursos para a educação pública e não se explicam apenas pela expansão da mercantilização. Atacam aspectos de fundo do modelo educacional do país tais como a obrigatoriedade do ensino, a relevância do ensino público, os conteúdos curriculares adotados, as pedagogias utilizadas, resultando num movimento que busca subverter o modelo educacional até aqui estabelecido.

Conforme destacam Flach e Darcoletto (2019, p. 617), também ao discutirem a proposta de educação domiciliar, a sua implantação criaria uma brecha legal que “poderá interferir na responsabilidade pública pela oferta educacional, visto que a possibilidade

de escolha entre a educação escolar e a domiciliar poderá acarretar redução de investimentos públicos no setor”.

Portanto, não parece prudente ignorar o que está em curso nas políticas educacionais no país ou desconhecer a correspondência dessas propostas com o Neoliberalismo. Autores da educação como Lima (2010, p. 52-53) já evidenciaram que o modelo educacional subjacente a essas propostas disseminadas em âmbito mundial, tem “feição pragmática e utilitarista; prescreve a submissão da educação, representada como todo-poderosa, aos imperativos da competitividade econômica e da sua respectiva ordem social; propõe o ‘empreendedorismo’, a rivalidade, a mensuração dos resultados e uma relação funcional entre formação e trabalho como alguns dos seus princípios estruturantes” Seu conteúdo é coerente com a visão de “preparar os formandos para o trabalho e a performatividade competitiva”, fazendo com que a educação e a formação profissional sejam “vistas como escudos que protegem do desemprego e aumentam a ‘empregabilidade’” (DARDOT; LAVAL, 2016, p 213).

Apesar de existirem peculiaridades e tempos distintos para o caso brasileiro é importante perceber que tal processo já ocorre em escala mundial e envolve apenas a educação mas o conjunto das políticas de proteção social. Configura-se, na interpretação de Dardot e Laval (2016, p. 382), num “caminho para uma contestação geral dos fundamentos da cidadania *como tal*, na medida em que a história tornou esses fundamentos solidários uns com os outros. Com isso, ela leva a uma nova fase da história das sociedades ocidentais“. Sendo correta a interpretação desses autores “toda a cidadania, tal como se construiu nos países ocidentais desde o século XVIII, que é questionada até em suas raízes” (p. 380).

Deve-se destacar que a Educação é “um direito fundante da cidadania” (CURY, 2002, p. 19), assumindo um papel estratégico na arquitetura dos direitos sociais em qualquer país. E, além disso, seguindo a interpretação de Dardot; Laval (2016, p. 382), considera-se que os direitos sociais é o que tem sustentado historicamente as Democracias Liberais no mundo. Isso implica que “a contestação dos direitos sociais está intimamente ligada à contestação prática dos fundamentos culturais e morais, e não só políticos, das democracias liberais.”

Estando correta essa linha interpretativa não é possível se contentar em defender a democracia liberal e o Estado Democrático de Direito, institucionalidades cujos fundamentos estariam sob ataque tanto no Brasil e quanto no mundo. Parece fundamental aclarar a natureza e os efeitos complexos que o neoliberalismo recente

apresenta, ao estabelecer “um conjunto de regras que definem não apenas *outro* ‘regime de acumulação’, mas também, mais amplamente, outra sociedade.” (DARDOT; LAVAL, 2016, p 24).

A tradição das lutas sociais da esquerda tem sido dar pouca importância aos aspectos subjetivos disseminados na atualidade confrontando-se com uma nova ordem de coisas que “escora-se num quadro normativo global que, em nome da liberdade e apoiando-se nas margens de manobra concedidas aos indivíduos, orienta de maneira nova as condutas, as escolhas e as práticas desses indivíduos.”(DARDOT; LAVAL, 2016, p. 21).

Isso faz com que modelo clássico de lutas sociais, voltadas para, no caso do Brasil, a simples defesa da Constituição de 1988 e das normatizações a ela correlatas, tenha baixa chance de ressonância social. Parece-nos essencial nas lutas atuais algum tipo de embate no plano das práticas subjetivas, calcadas essencialmente numa lógica competitiva e num modelo de indivíduo que é tacitamente disciplinado a identificar a si próprio como uma empresa.

Adicionalmente, continuar reputando ao Estado o papel de defesa dos Direitos Sociais é ignorar que a sua reestruturação, já verificada no Brasil e no mundo, tem-se dado não apenas de fora, conduzindo privatizações de diferentes atividades mas, principalmente “de dentro, com instauração de um governo avaliador e regulador que mobiliza novos instrumentos de poder e, com eles, estrutura novas relações entre governo e sujeitos sociais”(DARDOT; LAVAL, 2016, p. 273).

Analisando essa reestruturação do Estado sob o Neoliberalismo Dardot; Laval (2016, p. 286) identificam “a relativização de seu papel como entidade integradora de todas as dimensões da vida coletiva: organização do poder político, elaboração e difusão da cultura nacional, relações entre classes sociais, organização da vida econômica, nível de emprego, organização local, etc.”.

Interpretando seu novo papel, considerando a racionalidade neoliberal, os autores destacam que o Estado introjeta na sua atuação o modelo de empresa e a lógica da concorrência, tornando-se o “guardião das regras jurídicas, monetárias, comportamentais, atribuindo-lhe a função oficial de vigia das regras de concorrência no contexto de um conluio officioso com grandes oligopólios e, talvez mais ainda, confere-lhe o objetivo de criar situações de mercado e formar indivíduos adaptado às lógicas de mercado.” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 191).

A simplificadora dicotomia entre Estado X Mercado torna-se ainda mais contraproducente neste contexto em que vigora um modelo de “cogovernança privado-pública” e que as regras do jogo e as medidas e dispositivos normativos são gestadas de forma conjunta pelo Estado e os grandes grupos oligopolistas. (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 277).

Em síntese, de acordo com a interpretação de Dardot e Laval (2016), a disseminação da racionalidade liberal nos exige perceber o que a tradição marxista sempre observou mas que por vezes parece esquecido quando se discutem políticas sociais: sob o neoliberalismo o Mercado não substitui o Estado e sim depende da intervenção ativa do mesmo para a instauração e manutenção de uma ordem mundializada, pautada no princípio da concorrência e no modelo de gestão empresarial. O próprio Estado se submete endogenamente a essa norma de atuação, alterando o perfil da mesma. Como consequência desse processo verifica-se uma universalização da norma da concorrência, que ultrapassa as fronteiras das empresas e do Estado atingindo os indivíduos em sua relação consigo mesmos, assumindo como modelo de subjetivação a Empresa.

Por fim, é importante destacar um aspecto da contribuição de Dardot e Laval (2016, p 24-25) que nos será útil para discutir as mudanças no orçamento público e a na educação no Brasil. Trata-se da percepção que os autores têm do campo jurídico como um espaço para além de reflexo ou de elemento de obstrução do econômico, ou, em termos marxistas, mero componente da superestrutura. Eles evidenciam a importância desse campo destacando que “o jurídico pertence de imediato às relações de produção, na medida em que molda o econômico a partir de dentro.” Isso nos permite explicitar de maneira concreta como a normatização orçamentária no Brasil foi evoluindo para encapsular as políticas públicas numa lógica diretamente empresarial e economicista. Este é o assunto do próximo item.

III A normatização orçamentária no Brasil sob o neoliberalismo como moldura das restrições a política educacional.

Este item fará uma breve retrospectiva dos mecanismos legais, no plano do Orçamento federal, que paulatinamente foram introduzindo o chamado Novo Regime Fiscal no país, condizente com a normatividade neoliberal, chegando até o seu ápice com a Emenda do Teto.

A Constituição de 1988 embutia mecanismos esparsos de normatização da questão orçamentária ajustados a essa nova lógica. Praticamente a única regra estabelecida nesse sentido é a chamada “Regra de Ouro”. Ela veda o uso do endividamento público para

cobrir gastos que não envolvam despesas de capital (aqui se inserem os investimentos públicos), excluindo-se as despesas com juros. Não obstante, nesse caso, a própria Constituição também prevê situações de flexibilização, a despeito das mesmas dependerem da aprovação do Legislativo. Na prática, o cumprimento da Regra de Ouro só apareceu como problemático em fins de 2014 à medida que os cortes de gastos discricionários foram se intensificando e a queda abrupta da receita, entre 2015/2016, gerou uma crescente discrepância entre endividamento e despesas de capital.

Por conta desse fato, no bojo do Plano Real, o governo federal optou por um mecanismo tampão, o Fundo Social de Emergência (FSE), para possibilitar uma gestão orçamentária de transição prevendo que, por meio das contrarreformas do Estado, as políticas com impacto fiscal fossem sendo encaminhadas para um regime de restrição orçamentária rígida. Nesse regime o objetivo do orçamento público é simplesmente garantir a renda mínima do capital por meio do que se denomina política de sustentabilidade financeira da dívida. Tais políticas, também chamadas de responsabilidade fiscal, redefinem como papel do Estado, no plano fiscal, meramente estabelecer e seguir regras fiscais voltadas pretensamente para estabilizar o crescimento da dívida pública.

O FSE era a cunha inicial que antecipava as características de uma política orçamentária efetivamente funcional a normatividade neoliberal. Seu objetivo era flexibilizar parcela do orçamento federal sendo que necessitou de uma Emenda Constitucional para se viabilizar. Renovado posteriormente com diferentes nomes (Fundo de Estabilização Fiscal – FEF, e, finalmente, Desvinculação de Receitas da União - DRU), esse mecanismo de flexibilização orçamentária existe desde a implantação do Plano Real, em 1994.

Foi a partir da Emenda Constitucional N.27/2000, que instituiu a DRU, frente às lutas políticas dos segmentos afetados, que foram sendo retirados da sua base de cálculo diferentes componentes. Entre 2000 e 2003, das receitas de impostos e das contribuições sociais que a compunham, foram retiradas as transferências aos governos subnacionais, o Fundo Especial voltado para aplicações nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, e a Contribuição Social do Salário-educação. Por outro lado, a Emenda Constitucional N.42 incluiu na base de cálculo, a partir de 2004, as contribuições de intervenção no domínio econômico (Cide). Em seguida, a Emenda Constitucional N.59/2009 retirou gradualmente dessa base os recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino, de forma plena em 2011, sendo reproduzida a mesma

situação na Emenda Constitucional N.68/2011 (SUZART, 2015). Por fim, sem vigência ao longo do ano de 2015, em função dos conflitos políticos entre o Governo Dilma e a Câmara de Deputados, a DRU foi retomada logo no início do Governo Temer, em 2016. Na ocasião foi ampliada de 20% para 30% além de ser também estendida aos estados e municípios (neste caso deixando fora da sua base de cálculo a saúde e a educação).

Adicionalmente, ao longo do período 1995 - 2002, a política fiscal foi sendo ajustada a um novo regime fiscal que confere um papel passivo à política fiscal, destoante de políticas voltadas para ampliação de gastos sociais. Particularmente foi em meados de 1998, com a adoção de um Plano de Estabilização Fiscal (PEF), que a política de sustentabilidade resultou plenamente implantada no orçamento federal, após um enquadramento dos governos subnacionais a mesma lógica, feito por meio dos acordos de renegociação de dívida junto ao Tesouro Nacional. A partir daí se introjetou no arcabouço legal no Brasil a regra de gerar superávits primários no âmbito do orçamento público, instaurando-se uma pressão contínua para amplas contrarreformas do Estado quase todas voltadas para reduzir gastos primários e reduzir direitos.

Deve-se ainda destacar, no que tange ao regime fiscal de sustentabilidade, o mesmo se materializou em regras fiscais voltadas para estabelecer em lei exigências de geração dos excedentes fiscais no âmbito do orçamento público. Essas regras conformaram de maneira cada vez mais estrita os graus de liberdade orçamentária, tendendo a exigir a compressão dos gastos não financeiros e a ampliação da carga tributária.

A primeira regra fiscal de peso, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), foi estabelecida em 2000, normatizando em termos gerais as finanças dos três níveis de governo bem como dos três poderes. Ela teve como impacto o enquadramento dos governos no curto prazo visando um ajuste fiscal continuado. Além de definir limites máximos de gasto com pessoal e de endividamento⁶ essa lei exige o estabelecimento, a cada ciclo orçamentário, de uma meta de resultado primário para o triênio que se segue. Adicionalmente, ela normatiza a execução orçamentária exigindo relatórios e enquadramentos bimestrais para evitar riscos de não cumprimento da meta fiscal, além de relatórios quadrimestrais explicitando o cumprimento dos limites de gasto com pessoal e endividamento. Devemos destacar que a LRF gera um impacto particular nas políticas sociais de todos os níveis de governo, ao estabelecer um teto de gastos com

⁶ No caso de endividamento apenas para os níveis estaduais e municipais, ficando o governo federal de fora.

peçoal, recordando que tais políticas geralmente envolvem como principal item de despesa o gasto com peçoal.

Neste ponto da análise é necessário reafirmar que não houve ruptura, nos governos Lula e Dilma, frente a esse quadro normativo prévio⁷. Houve apenas uma relativa flexibilização do mesmo, especialmente a partir de 2008 e até as eleições de 2014. Como será mostrado no último item, nesse período abriu-se um espaço um pouco mais visível no orçamento federal à destinação de recursos para a Educação. Não obstante, o fato desses últimos governos não empreenderem reformas estruturais de peso (OLIVEIRA, 2019), associado ao fracasso das iniciativas de desenvolvimento adotadas, com impactos agudos da mesma sobre o orçamento público, num ambiente econômico já disciplinado por uma normatividade neoliberal, houve drástica redução dos graus de liberdade do governo federal para manter o ritmo de crescimento dos gastos na educação.

Chama-se a atenção para o fato de que, apesar da contínua pressão para redução de gastos verificada desde o pós-constituinte, o principal mecanismo de garantia do excedente fiscal, até 2014, foi a elevação da carga tributária. Com a crise econômica e política de fins de 2014 e a generalização da concessão de desonerações fiscais junto a vários segmentos capitalistas, o governo federal também perdeu espaço político para seguir elevando a carga tributária.

Nesse sentido, a Emenda Constitucional nº 95 EC 95/2016 evidenciou uma mudança qualitativa na questão orçamentária federal e no padrão de intervenção do governo no país. Ela impôs um severo controle de gastos primários⁸ estabelecido na Constituição, que devem manter-se estáveis ao longo de vinte anos, corrigidos apenas pela inflação. A alteração dessa emenda constitucional é extremamente restritiva, possível apenas após o décimo ano de vigência da mesma (2026), referindo-se ao método de correção do limite e feita apenas pelo presidente da república, por lei complementar e sendo possível uma única alteração por mandato presidencial.

Para além de uma medida passageira, ela visa ajustar de maneira estrutural o orçamento público federal a partir da contenção desse tipo de gastos, compatibilizando-o de maneira cabal com a noção de sustentabilidade financeira da dívida. Tal medida retira a

⁷ A despeito de alguns críticos denominarem a política de Dilma de Nova Matriz Macroeconômica.

⁸ O limite de gastos primários passou a vigorar no ano de 2017, tendo por base a despesa paga em 2016, corrigida em 7,2%. Nos demais exercícios a correção será pela “variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA/IBGE, num período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária.

margem de manobra do governo federal no orçamento, que passa a não mais poder utilizar os ganhos cíclicos de receita para ampliação de gastos primários. Os excedentes de receita a serem gerados nos tempos de bonança serão reservados para o pagamento de juros.

Deve-se destacar que, dentre as poucas exceções de despesas enquadradas na EC 95/2016, está a complementação da União ao FUNDEB. De acordo com Cara; Pelanda (2018, p. 115) essa exceção é “fruto do trabalho de interlocução entre as consultorias legislativas do Congresso Nacional e a sociedade civil, é oportuna e deve ser sempre reiterada como alternativa de expansão de recursos à área”.

Considerando as demais regras orçamentárias já apresentadas (Regra de Ouro e a Lei de Responsabilidade Fiscal) é importante ressaltar que a conjugação das mesmas com a Emenda do teto, configura uma estrutura normativa do orçamento federal em padrões de ajuste estrito a normatividade neoliberal, acima da realidade mundial. Ela opera de maneira ainda mais deletéria num contexto de retração econômica ou de baixo crescimento tendo em vista as maiores dificuldades de atender às suas exigências ante a forte relação entre receitas públicas e crescimento da economia.

Essas regras têm sido seguidas a risca desde o governo Temer colocando o orçamento federal em situação de forte estrangulamento. Os sucessivos cortes de despesas discricionárias feitos em 2019 levaram esse tipo de gastos para pisos nunca antes testados no país⁹. Em áreas com baixa margem de despesas discricionárias, como é o caso da Função Educação na qual as despesas obrigatórias atingiram 89% do total (2017), os impactos tendem a ser ainda mais drásticos.

Além desses aspectos endógenos ao orçamento devemos destacar o enquadramento a lógica neoliberal dos recursos da educação provenientes do Pré-sal. De acordo com a Federação Única dos Petroleiros (FUP) as estratégias associadas à Petrobras sofreram alteração desde o governo Temer, sendo que em 2017 foram realizados dois leilões do pré-sal, com redução à metade da alíquota de *royalties* em campos maduros de produção. Isso reduziu as receitas dos estados e municípios destinadas à educação. Em 2018 mais dois leilões foram realizados. Por fim, no governo Bolsonaro as mudanças tendem a ser ainda mais profundas. O que está em curso é a alteração da Lei da Partilha

⁹ Conforme evidencia matéria no Valor Econômico, 10/10/2019.

do Pré-sal (Lei 12.351/2010)¹⁰ e da Lei 12.858/2013 referente à divisão dos recursos do Fundo Social do Pré-Sal.

Essa última alteração já foi usada como moeda de troca do governo Bolsonaro na aprovação da reforma da previdência em 2019. Foi aprovada na Câmara¹¹ uma nova divisão dos recursos do Fundo Social do Pré-Sal, na qual 30% dos recursos continuaria no Fundo; 30% seria destinado aos fundos de Participação dos Estados (FPE) e dos Participação dos Municípios (FPM); 20% para um fundo de expansão dos gasodutos, o Brasduto, restando para a saúde e educação não mais os 50% de antes e sim apenas 20%. A redistribuição desses 20% seguiria a Lei de 2013, destinando 75% para a Educação.

Em síntese, os desdobramentos do chamado novo regime fiscal inauguraram uma avenida de medidas e contrarreformas do padrão de intervenção do Estado no Brasil, estando na pauta a flexibilização das despesas primárias e a desvinculação das receitas atualmente existentes no orçamento federal, além da privatização e redirecionamento dos recursos do pré-sal. Em outras palavras, num enquadramento cabal do orçamento federal a lógica da sustentabilidade, sem espaços relevantes para políticas públicas no campo social e mesmo econômico.

IV - Alguns mecanismos específicos de enquadramento da educação no Brasil a racionalidade neoliberal.

De forma também breve deseja-se destacar neste item dois importantes mecanismos de enquadramento da educação brasileira a racionalidade neoliberal¹²: o primeiro, referente à instituição de sistemas externos de avaliação para regulação e estabelecimento de estratégias da política educacional; o segundo, a atuação de *think tanks* educacionais e suas organizações na modelagem de políticas públicas e nas normatizações da área da educação, complementada pela ação direta e indireta de organismos multilaterais.

De acordo com Cury (2017, p. 6), as políticas de avaliação de desempenho do ensino, “regidas por avaliação externa, sistemática e padronizada”, datam dos anos 1990, quando se disseminou pelo mundo uma cultura da avaliação. Os organismos

¹⁰ O Projeto de Lei nº 3.178, de autoria do Senador José Serra, visa alterar o regime de partilha nos leilões do pré-sal”. Em 07/02/2020 a proposta se encontrava na Comissão de Serviços de Infraestrutura.

¹¹ <https://www.camara.leg.br/noticias/560930-camara-aprova-destinacao-de-recursos-do-pre-sal-para-financiar-gasodutos/>

¹² Esse item não é exaustivo. Deixamos fora outras políticas públicas que também tem a mesma racionalidade, dentre as quais destaca-se o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) e Programa Universidade para Todos (PROUNI). No que tange ao conteúdo curricular enquadra-se também a reforma do Ensino médio empreendida no Governo Temer, estabelecida pela Lei nº 13.415/2017.

multilaterais seriam os principais veículos desse paradigma que gradualmente estabelece a avaliação externa como “o instrumento de regulação e de estratégia da política educacional”.

As políticas de avaliação também costumam vir acompanhadas da propagação de novos conteúdos curriculares. Uma metodologia muito disseminada é a da Aprendizagem ao Longo da Vida, a qual estimula os estudantes para que aprendam ao longo de toda e que se adaptem aos imperativos econômicos da competitividade, flexibilidade e empregabilidade (FERREIRA, 2012).

Esse último autor evidencia as promessas irrealistas que muitas vezes tem sido feitas com base nesses novos modelos de educação disseminados por organismos multilaterais, que transferem para a escola e para o indivíduo a tarefa de se adaptar ao mundo de grandes incertezas. Desconsideram aspectos estruturais como o desemprego em ascensão, a intensificação da precariedade e vulnerabilidade no mercado de trabalho. Omitem que, nesta etapa, a correspondência quase automática entre escolarização e emprego bem como a linearidade das carreiras, típicas do período fordista, desapareceram.

Discorrendo acerca das políticas avaliativas no Brasil, Cury (2017) destaca a sua forte disseminação a partir do governo FHC, aparecendo na LDB/1996, que passou a exigir as avaliações externas inclusive no Ensino Básico. Também menciona que a adoção dessa cultura foi facilitada naquele período pelo fato de alguns membros da equipe de governo e de assessoria de FHC terem transitado por Organizações Multilaterais como a CEPAL (Divisão de Desenvolvimento Econômico), a Organização dos Estados Americanos (OEA), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Banco Mundial (BM).

Essa cultura avaliativa tem se fortalecido por meio da consolidação de exames, para a Educação Básica (o Sistema de Avaliação da Educação Básica - SAEB e o Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM) e o Ensino Superior (exame nacional de cursos – provão, que depois foi substituído pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES, além da avaliação da pós-graduação, que ocorre desde 1976). O SINAES foi instituído no Governo Lula, pela Lei n. 10.861/2004. Visava compatibilizar a cultura avaliativa em pauta com as demandas dos movimentos da área educacional, assentadas na importância das avaliações internas e institucionais. O SAEB também sofreu ajustes, estabelecendo-se exames por amostragem ou exames universais, com

destaque para a Prova Brasil e posteriormente o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) (CURY, 2017, p. 27-8).

As avaliações externas e suas regulamentações, todavia, a despeito dos ajustes nos governos petistas, consolidaram-se como mecanismo normativo prioritário de orientação da política educacional no país, mensurando a eficiência das instituições de ensino e passando a condicionar a distribuição de recursos, notadamente no Ensino Superior Público. Oliveira; Santana (2010, p. 30) evidenciam que tais processos de aplicação de exames e de avaliação em larga escala são “o aspecto mais centralizador das iniciativas de política educacional dos últimos tempos”.

O segundo mecanismo de enquadramento da educação no Brasil a racionalidade neoliberal, qual seja, a atuação de *think tanks* educacionais associados a organismos multilaterais, que tem moldado de maneira significativa os principais instrumentos legais de normatização das políticas educacionais a partir de 2007. Tem como atores-chaves o Movimento Todos pela Educação (TPE)¹³, o Instituto Votorantim e o Movimento Colabora Educação (MCE)¹⁴, a UNESCO e o BID.

Na temática do Sistema Nacional de Educação (SNE) e da regulamentação do regime de colaboração Araújo, G. (2018) analisou a influência, entre 2007-2016, dessas organizações com interesses privados assim como o comportamento do governo federal. Mapeando o que denomina “omissões e as ambivalências” na atuação do governo federal explicita como o mesmo tergiversou e não normatizou a proposta defendida pelos movimentos sociais e de educadores, manifesta seguidamente nas Conferências Nacionais de Educação (CONAEs) de 2008, 2010 e 2014.

De acordo com a autora, o Todos pela Educação teria feito valer sua influência no conteúdo do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), lançado pelo MEC em 2007, o qual posteriormente tornou-se parte componente do PPA 2008-2011 do segundo Governo Lula. Também evidenciou que o MEC apoiou, em 2009, a demanda do Instituto Votorantim e do Todos pela Educação, de implantação de Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs)¹⁵. Segundo Araújo (2018) a proposta dos ADEs

¹³ O TPE foi criado em 2006, na atualidade operando como uma OSCIP. Envolve um conjunto de empresas capitaneadas pela Fundação Itaú social, Grupo Gerdau, Instituto Camargo Correa, Fundação Bradesco, tem parceria a Rede Globo, Fundação Ayrton Senna e apoio da Fundação Victor Civita, Instituto Paulo Montenegro, entre outras.

¹⁴ Grupo constituído, em 2016, por organizações com interesses empresariais (TPE, Fundação Itaú Social, a Fundação Lemann, o Instituto Ayrton Senna, o Instituto Natura, o Instituto Unibanco e o Instituto Positivo).

¹⁵ Os ADEs são arranjos territoriais voluntários estabelecidos entre municípios e organizações com interesses privados, voltados para assessoria técnica e pedagógica. Para um mapeamento e análise

foi posteriormente “delineada como política pública por fora dos debates das CONAE”, primeiro por meio de pareceres do Conselho Nacional de Educação (2011) e depois por meio de Resolução 1/2012 do MEC.

Adicionalmente, a Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE/MEC), “criada em 2011 para instituir o SNE na dimensão da cooperação federativa”, funcionou na prática mais como um canal das propostas do Todos pela Educação, transformando os Arranjos de Desenvolvimento da Educação em políticas públicas. (ARAÚJO, 2018, p. 923).

Desta maneira, a autora evidencia que essas “organizações passaram a assessorar técnica e pedagogicamente os municípios, de forma regionalizada”. O mecanismo das ADEs, de acordo com a autora, tem sido sancionado pelo governo federal no âmbito do regime de colaboração e é considerado por alguns autores do federalismo como uma ideia “bem colocada para se transformar em uma ferramenta essencial ao Regime de Colaboração” (ABRÚCIO, 2012, p. 28).

Buscando também explicar o que chama de “omissões” do governo federal no que tange à normatização do SNE e do regime de colaboração federativa, nos moldes propostos pelos CONAEs, Cury (2008, p. 915) identifica três frentes de objeções. Da parte do próprio governo federal, dos governos subnacionais, em ambos os casos envolvendo questões orçamentárias, mas também objeções de fundo, da parte das organizações com interesses privados. De acordo com esse autor essas últimas enxergam no SNE a institucionalização “ao monopólio estatal e à restrição da liberdade de ensino”.

Também no Plano Nacional de Educação (2014–2024) Araújo (2018) identifica na matéria de regime de colaboração federativa o confronto das agendas das CONAE e das organizações de interesses empresariais, representadas pelo Todos pela Educação o que fez com que ambos estampassem formalmente no plano os seus interesses.

Por fim, num balanço dessas forças políticas em disputa, Araújo (2018, p. 923) conclui que temos “um quadro de avanço das proposições das organizações de interesses empresariais — agora contando com ações coordenadas a partir do BID, como é o caso do MCE” concluindo ser “improvável regulamentação do regime de colaboração e de instituição do SNE por via de Lei Complementar, o que era esperado desde 2008, com a realização da CONEB”.

exaustiva de experiências de ADEs ver Cassini, S. (2016), para uma defesa ver Abrúcio, F. (2012). Para uma análise crítica ver Abicalil (2013) e Araujo, G.C. (2012).

No que tange à atuação da UNESCO, destaca-se a sua influência no Plano de Ações Articuladas (PAR), estabelecido pelo Decreto nº 6.094/2007, sendo o mesmo o principal instrumento jurídico de implementação do PDE de 2007. Com esse plano de longo prazo o governo federal visava articular as suas ações junto aos municípios, dando apoio técnico e financeiro. Apesar de seu caráter voluntário e de não envolver o nível estadual era, apesar de sua ambivalência, também um mecanismo de construção do regime de colaboração (SOUZA;CASTRO, 2017, p. 886).

Segundo Souza (2011, p. 6-8) a formulação do PAR foi restrita a alguns poucos dirigentes do MEC contando com assessoria da UNESCO, a qual coube uma pesquisa de campo por meio de 40 consultores. O PAR envolve um modelo padronizado de gestão da educação em nível municipal definido desde cima pelo MEC, sendo dividido em quatro dimensões: gestão educacional, formação de professores e profissionais de serviços e apoio escolar, práticas pedagógicas e avaliação e infraestrutura física e recursos pedagógicos. Cada uma das dimensões subdivide-se em áreas, que por sua vez desdobram-se em indicadores com critérios de pontuação. Introjeta nos municípios a lógica de gestão assentada na “boa governança, eficiência e qualidade”, baseando-se nos resultados do IDEB e operando por meio de termos de compromisso assinados e controlados pelo MEC.

Além da UNESCO, o BID tem atuado de maneira mais indireta, em consonância com as organizações com interesses privados, notadamente o TPE. De acordo com Pires; Peroni (2019) o TPE organizou, em 2011, um seminário em conjunto com o BID para a criação de uma rede latino-americana de organizações da sociedade civil pela educação. Mais recentemente o BID aparece financiando o MCE (ARAÚJO, 2018, p. 921, APUD ABRÚCIO, 2017).

Em resumo, a introjção da cultura de avaliação e a atuação dos *think tanks* renova e fortalece a influência de perspectivas empresariais no campo das políticas educacionais no país moldando o quadro legal em conformidade com sua lógica.

V – Plena vigência da normatividade neoliberal e impactos no orçamento federal da educação.

Em matéria jornalística de julho de 2019 o atual Ministro da Educação declarou que não é possível cumprir a meta de gasto na área de 10% do PIB, estabelecida pelo Plano Nacional de Educação (PNE – 2014-2024). O ministro alega que a sociedade não

aceitaria a elevação da carga tributária para que isso se viabilizasse¹⁶. Por outro lado, o Plano Plurianual de Aplicações (PPA, 2020-2023) do governo Bolsonaro, explicitou que a prioridade de seus quatro anos será a Educação Infantil. Desta forma, para além dos discursos polêmicos do ministro, os sinais de descompromisso com o conteúdo do PNE (2014-2024) há pouco estabelecido são claros, especialmente, mas não só, no que tange ao seu financiamento.

Não obstante, essa mesma tendência já se manifestava desde fins de 2014, a despeito de aparecer de forma objetiva apenas no governo Temer, sendo paralelamente sustentada por matérias na mídia tradicional que passaram a destacar que a qualidade do ensino no Brasil seria baixa e os gastos na área excessivos.

Uma publicação anual da OCDE¹⁷, sobre dados acerca da educação em diferentes países, teve destaque na imprensa, e muitos de seus indicadores foram usados de maneira conveniente para sustentar essa posição. Eles refletiam o período de certa intensificação de gastos em educação no país e que se encerrou em 2014, momento em que o mesmo atingiu 6% do PIB. Mas o próprio INEP, em publicação de 2019, sinalizou que já em 2015 houve redução do indicador de Gasto Público em educação pública para 5,0% do PIB e o Gasto público em educação como um todo, que caiu para 5,5% do PIB (BRASIL, 2019).

O questionamento dos gastos previstos no PNE (2014) ficou também explícito num documento da Secretaria de Tesouro Nacional (STN), de julho de 2018¹⁸. Nele se evidenciaram os argumentos que passariam a justificar a guinada no que tange aos gastos com Educação. Tentando desacreditar as discussões prévias empreendidas pelos movimentos sociais na educação, que culminaram com o estabelecimento do PNE (2014), o documento explicita o seu diagnóstico e a nova linha de atuação do governo federal desde então que aqui vai resumido:

- Utiliza dados que evidenciam ter o Brasil ampliado de maneira significativa os gastos com educação nos últimos anos. Considera que tal elevação teria alçado o país a um patamar de gastos compatível com a experiência internacional (usa dados de gasto com educação em relação ao PIB de 2014);

¹⁶ <http://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2019-07/mec-quer-alterar-meta-de-investimento-de-10-do-pib>

¹⁷ Education at a Glance, disponível desde 2015 no site: https://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance_19991487

¹⁸ Aspectos Fiscais da Educação no Brasil. Secretaria do Tesouro Nacional – 09/07/2018.

- Apresenta dados de cobertura do sistema educacional no país e conclui serem os mesmos satisfatórios. Explicita que agora o importante seria melhorar a qualidade do ensino;
- Destaca experiências exitosas no país e evidências empíricas apresentadas por literatura econômica internacional. Essa literatura, com base econométrica, sustenta a tese da ineficácia de políticas voltadas para melhorar qualidade assentadas em ampliação de gastos. No caso do Brasil, o documento apresenta experiências isoladas de elevação de qualidade, aparentemente sem aumento de gastos, e conclui apressadamente que “existem evidências de que a atual baixa qualidade da educação no Brasil não se deve à insuficiência de recursos”;
- Sintetiza a sua posição advogando que os gastos devem ser mantidos no patamar atual, e que haveria espaço para melhorar a qualidade usando outras estratégias, “apenas replicando experiências locais e internacionais, aprimorando políticas e processos educacionais”.

Como podemos observar, tal posição questiona diretamente as metas de gastos do PNE para o futuro e projeta dois cenários para 2018-2027: um, que o documento denomina de realista, e outro, que traduz o objetivo de gasto de 10% do PIB, chamado de ambicioso. O cenário que considera realista seria também aquele que, coincidentemente, é compatível com a EC 95/2016, a Emenda do Teto. No primeiro leva em conta a atual cobertura dos serviços, a evolução do custo de provisão dos serviços e a alteração demográfica da população brasileira, envolvendo um crescimento real de gastos de apenas 0,1% a.a.. No segundo cenário calcula que a taxa de expansão do gasto deveria ser de 2,3% ao ano, compatível tanto com as variáveis consideradas no primeiro cenário quanto com as metas propostas no Plano Nacional de Educação 2014-2024. A conclusão, não explicitada, é que a proposta de 10% do PIB de recursos para a Educação seria equivocada e o governo passaria a trabalhar com um cenário mais realista na questão.

Torna-se conveniente a visão que se generalizou no país e nos estudos do Banco Mundial e da OCDE de avaliar a educação apenas pelos resultados em testes padronizados desconsiderando-se a questão chave do nível sócioeconômico dos estudantes e os padrões mínimos de gasto por aluno que mesmo a OCDE estabelece¹⁹.

¹⁹ Pinto (2014, p. 6-7 e 11) questiona a atuação do MEC de divulgar o IDEB das escolas sem apresentar pelo menos o o indicador de condição sócio-econômica da família, segundo ele facilmente disponível. Por

O objetivo parece ser consolidar a perspectiva de que não há relação entre gastos por aluno e desempenho. Estudos econométricos mais densos nessa direção precisam ser realizados.

Abordagem importante, questionando essa visão corrente do governo federal e de economistas convencionais de que a Educação não precisa de mais recursos para melhorar a qualidade, encontra-se em Pinto (2014). Ele resgata um debate, fundamentado em pesquisas de campo, desencadeado por estudos feitos nos anos 1960 e encomendados pelo Governo Federal dos EUA, no contexto das discussões dos direitos civis dos negros. O debate envolveu o peso dos desníveis sociais e da etnia bem como a qualidade dos professores no desempenho dos estudantes. O autor resume o debate pontuando que “mesmo para aqueles que buscam demonstrar o chamado ‘efeito escola’ no desempenho de seus alunos em testes padronizados (e até aqui nossa discussão restringe-se a eles) esse impacto fica na faixa de até 30%”. (PINTO, 2014, p. 4).

Por outro lado, deve-se pontuar que, historicamente, o gasto federal na área Educação nunca ultrapassou 2% do PIB. Isso se tomarmos por base dados orçamentários de 1965-2010, estimados de maneira consistente por Giuberti (2012). Segundo informações mais recentes da Secretaria do Tesouro Nacional, o gasto total do governo federal com Educação elevou-se de 2,07% do PIB, em 2010, para 2,31%, em 2014, o que não se pode considerar excessivo.

Também se utilizando de dados do mesmo estudo da Secretaria do Tesouro (STN), para o período 2008-2017 percebe-se que houve efetivamente um maior fluxo de recursos frente ao que ocorria anteriormente, tanto para o Ensino Superior e profissional (Tabela 1 e 2) quanto para a Educação Básica. Entre 2008 e 2017, o gasto com educação da parte do governo federal cresceu 14,3% aa, acima da taxa de crescimento da receita corrente (7,2%). Considerando a inflação, a expansão de gastos com educação equivaleu a uma taxa de 7,4% contra 0,7% da receita corrente. No caso da Educação básica essas taxas foram levemente inferiores (13,8% e 6,9%). Mas o governo federal não chegou a gastar R\$ 40 bilhões com Educação básica em nenhum momento.

Todavia, o que se vê a partir de 2015 é claramente um achatamento do volume de recursos, conforme se observa na Tabela 1, com maior intensidade na Educação Básica.

Tabela 1- Gasto com Educação empreendido pelo governo federal em bilhões correntes de 2017.

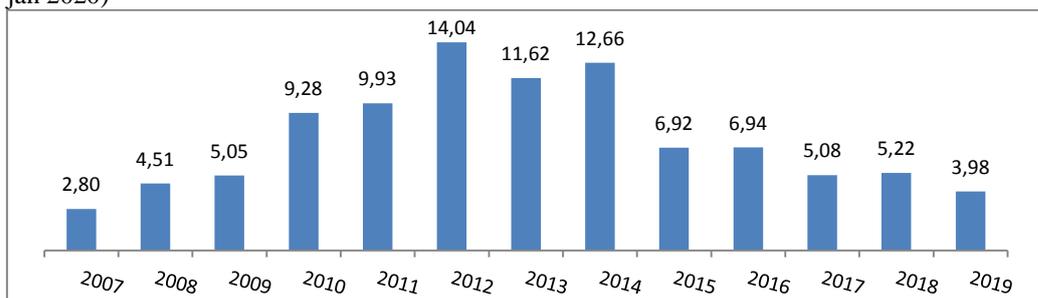
outro lado, o autor destaca que a própria OCDE “admite que essa constatação é válida para países com um gasto acumulado a partir de US\$ PPC2 35 mil por aluno.

Discriminação	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Ensino Superior e profissional	31,8	36,3	46,3	51,4	58,1	69,4	77,9	79,1	77,3	75,4
Educação básica	18,9	23,6	26,6	32,5	37,2	38,3	39,1	38,9	37,4	34,6
FUNDEB + salário Educação	14,6	18,8	19,6	24,8	26,9	26,3	27,2	28,3	27	25,1
PNAE +DDE+TE+PNLD	4,3	5,7	7	7,6	9,9	11,2	10	8,7	8,5	7,6

Fonte: STN (2018)

Adicionalmente, informações da STN acerca dos investimentos do Ministério da Educação, explicitas no Gráfico 1, mostram uma queda abrupta a partir de 2015 e mais ainda em 2019.

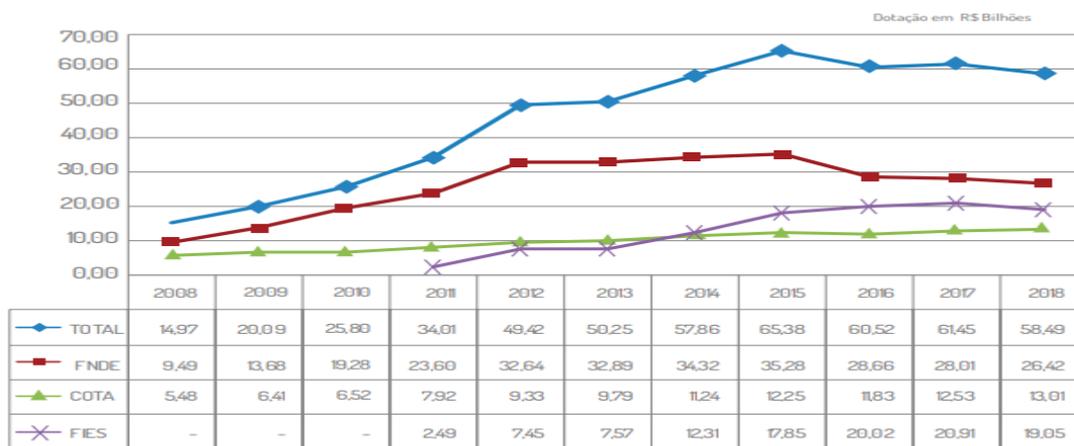
Gráfico 1 – Investimentos do Ministério da Educação - Despesas pagas - (em bilhões de reais a preço de jan 2020)



Fonte: Elaboração própria de dados da Secretaria do Tesouro Nacional

Adotando dados do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), desagregados por fontes, tem-se que as dotações orçamentárias entre 2008-2018 mostraram estabilização a partir de 2016 e queda no caso dos fundos específicos do FNDE (Gráfico 2).

Gráfico 2 – Dotações orçamentárias na Educação sob gestão do FNDE

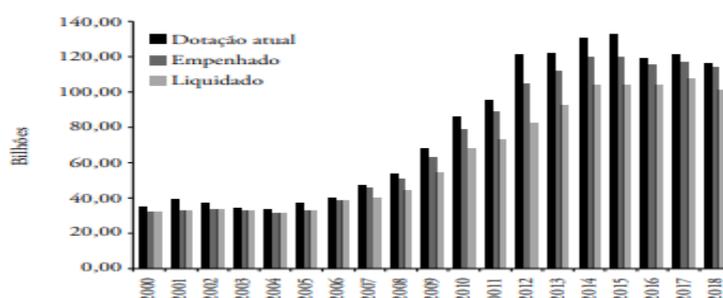


Fonte: Tesouro Gerencial

Fonte: Relatório FNDE

Dados de Rossi; Oliveira; Arantes; Dweck (2018), usando informações do SIOP, mostram o claro processo de redução de gastos desde 2015.

Gráfico 3
Total de Gastos do Orçamento da União: Função Educação (preços de março 2019).



Fonte: dados do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP).

Fonte: Rossi; Oliveira; Arantes; Dweck 2018, p.14

Por outro lado, Cara; Pellanda (2018; p. 114) chamam a atenção de ao longo da última década “boa parte do gasto federal com educação estar de fora do mínimo constitucional. Em 2017, a referência para o novo piso da educação (manutenção e desenvolvimento do ensino) foi de R\$ 49 bilhões enquanto que o total de despesas empenhadas na área foi de R\$ 76 bilhões”.

Em síntese, o enquadramento normativo descrito anteriormente, especialmente o de cunho orçamentário, aplicado com mais rigor desde o Governo Temer resulta em compressão de recursos, enfraquecendo as principais bandeiras da educação, notadamente o PNE. A fundamental frente de disputa no momento é a garantia de aprovação de numa lei, em 2020, para o FUNDEB que emplaque alguma ampliação de gastos do Governo Federal no fundo a partir da implementação da proposta do Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi), medida prevista no PNE.

Referências

ABICALIL, Carlos Augusto. Sistema Nacional de Educação: os arranjos na cooperação, parceria e cobiça sobre o fundo público na educação básica. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 34, n. 124, p. 803-828, jul.-set. 2013. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/es/v34n124/09_p29/01/2020. Acesso em: 29/01/2020.

ABRÚCIO, F.L. Associativismo territorial para a coordenação intergovernamental. IN: ABRÚCIO, F.L.; RAMOS, M.N. (Org.). *Regime de colaboração e associativismo territorial: arranjos de desenvolvimento da Educação*. São Paulo: Moderna, 2012. Disponível em: http://institutochapada.org.br/wp-content/uploads/2017/03/regime_de_colaboracao-e-associativismo-territorial.pdf Acesso em: 03/02/2020

AMORIM, Ivair Fernandes de. Reflexões sobre o financiamento educacional: uma revisão crítica dos avanços e retrocessos do investimento em educação básica no Brasil. *Olhar de Professor*, v. 20, n. 2, p. 202-215, 2017. Disponível em: <https://revistas.apps.uepg.br/index.php/olhardeprofessor/article/view/9976/209209210895>. Acesso em 08/01/2020.

ARAUJO, G.C. Federalismo cooperativo e arranjos de desenvolvimento da Educação: o atalho silencioso do empresariado para a definição e regulamentação do regime de cooperação. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Porto Alegre, v. 28, n. 2, p. 515-531, maio/ago. 2012. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/37419/24160>. Acesso em: 30/01/2020

ARAUJO, Gilda Cardoso de. Federalismo cooperativo e educação no Brasil: 30 anos de omissões e ambivalências. *Educação & Sociedade*, 39(145), 908-927, December 2018. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v39n145/1678-4626-es-39-145-908.pdf>. Acesso em 21/01/2020.

- ARAÚJO, Luiz. Impacto Financeiro da Implantação do CAQi no Brasil. *Educação & Sociedade*, v. 40, Campinas, 2019. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v40/1678-4626-es-40-e0181802.pdf>. Acesso em: 27/01/2020.
- BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Aspectos Fiscais da Educação no Brasil – 9/07/2018 Coordenação-Geral de Estudos Econômico-Fiscais – CESEF. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/617267/CesefEducacao9jul18/4af4a6db-8ec6-4cb5-8401-7c6f0abf6340>. Acesso em 01/10/2019
- BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. *Relatório de gestão 2018*. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. – Brasília: FNDE, 2019.
- BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação* – 2018. 2. ed. – Brasília, DF : Inep, 2019.
- CARA, Daniel; PELLANDA, Andressa. Avanços e retrocessos na Educação Básica: da Constituição de 1988 à Emenda Constitucional 95. IN: ROSSI, P.; OLIVEIRA, A.L. M. de; DWECK, E. (Orgs) *Economia para poucos: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil.*, 2018. Disponível em: <http://pedrorossi.org/wp-content/uploads/2019/09/Economia-para-Poucos.pdf>. Acesso em: 05/02/2020.
- CASSINI, Simone Alves. *Associativismo territorial na educação: novas configurações da colaboração e da cooperação federativa*. Tese de doutoramento apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação do Centro de Educação da Universidade Federal do Espírito Santo, UFES.VITÓRIA, 2016
- CAVALCANTI, Cacilda Rodrigues. *Tensões federativas no financiamento da educação básica: equidade, qualidade e coordenação federativa na assistência técnica e financeira da União*. Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Conhecimento e Inclusão Social em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais. 2016.
- CURY, Carlos Roberto Jamil. A globalização e os desafios para os sistemas nacionais: agenda internacional e práticas educacionais nacionais. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*. Periódico científico editado pela ANPAE, v. 33, n. 1, p. 15-34, 2017.
- DARDOT, P.; C.LAVAL. *A nova razão do mundo: ensaios sobre a sociedade neoliberal..* 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2016.
- FERREIRA, F. I. A ideologia da adaptação: tensões entre educação e trabalho no contexto da Aprendizagem ao Longo da Vida, in C. A. V. Estêvão (Org.). *Políticas de Formação, Ética e Profissionalidade* (145-166). Curitiba: Editora CRV, 2012.
- FLACH, S.; DARCOLETO, C.. O direito à educação em risco: a influência dos “sem partido” e dos “sem escola” na legislação educacional brasileira. *Revista de Políticas Públicas*, v. 23, n. 2, p. 605-620, 2019. Disponível em: <http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/13076/7197>. Acesso em: 10/02/2020.
- FREITAS, Luiz Carlos de; ABIB, Márcia. Um olhar político-histórico da educação brasileira. *Revista de Estudos de Literatura, Cultura e Alteridade-Igarapé*, v. 12, n. 1, 2019. Disponível em: <http://200.129.142.19/index.php/igarape/article/view/4519/2902> . Acesso em 15/02/2020.
- LIMA, Licínio C. A Educação faz tudo? Crítica ao pedagogismo na “sociedade da aprendizagem”. *Revista Lusófona de Educação*, n. 15, p. 41-54, 2010. Disponível em: <http://www.scielo.mec.pt/pdf/rle/n15/n15a04.pdf> Acesso em 27 de janeiro de 2020.
- GIUBERTI, A.C.. *Instituições orçamentárias e política fiscal no Brasil: governo federal – 1965 a 2010*. Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Estadual de São Paulo, São Paulo, 2012.
- OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. *Governos Lula, Dilma e Temer: do espetáculo do crescimento ao inferno da recessão e da estagnação (2003-2018)*. 1. Ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2019.
- OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner. *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: UNESCO, 2010.
- OLIVEIRA, Romualdo Luiz Portela de; BARBOSA, Luciane Muniz Ribeiro
- O neoliberalismo como um dos fundamentos da educação domiciliar. In: *DOSSIÊ: Homeschooling e o Direito à Educação* , 2017. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/pp/v28n2/en_0103-7307-pp-28-2-0193.pdf Acesso em 23/01/2020.

- PINTO, J. M. de R. Dinheiro traz felicidade? A relação entre insumos e qualidade na educação. *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas*, 22 (19). v22n19.2014. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/2750/275031898014.pdf>. Acesso em: 09/01/2020.
- PINTO, J. M. O Fundeb na perspectiva do custo aluno qualidade. *Em Aberto*, Brasília, v. 28, n. 93, p. 101-117, jan./jun. 2015. Disponível em: <http://observatorioderemuneracaodocente.fe.usp.br/Em%20aberto%20o%20fundeb%20na%20perspectiva%20do%20custo%20qualidade.pdf>. Acesso em 07/01/2020.
- PIRES, Daniela; PERONI, Vera. A história da educação brasileira sob o enfoque da relação público-privada: limites e possibilidades para a sua democratização. *Revista Contrapontos*, v. 19, n. 2, p. 10-27, 2019. Disponível em: <https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/rc/article/view/13845/8522>. Acesso em 26/02/2020.
- SAVIANI, D. Sistema de educação: subsídios para a Conferência Nacional de Educação (Conae). In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2010, Brasília, DF. Anais... Brasília, DF: MEC, 2011. p. 71-93. Disponível em: http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/conae_dermevalsaviani.pdf Acesso em 06/02/2020.
- SAVIANI, D. O manifesto dos pioneiros da educação nova de 1932 e a questão do Sistema Nacional de Educação. IN: CUNHA; GADOTTI; BORDIGNON; NOGUEIRA (Org). *O Sistema Nacional de Educação: diversos olhares 80 anos após o Manifesto / Ministério da Educação. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino*. Brasília : MEC/SASE, 2014.
- ROSSI, P; OLIVEIRA, A.; ARANTES, F.; DWECK, E. Austeridade fiscal e o financiamento da educação no Brasil. IN: . IN: ROSSI, P.; OLIVEIRA, A.L. M. de; DWECK; E. (Orgs) *Economia para poucos: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil.*, 2018. Disponível em: <http://pedrorossi.org/wp-content/uploads/2019/09/Economia-para-Poucos.pdf>. Acesso em: 05/02/2020.
- SOUSA, Bartolomeu José Ribeiro de. O plano de ações articuladas (PAR) como instrumento de planejamento da educação: o que há de novo?. 2011. anpa.org.br. Disponível em : <http://www.anpa.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompleto/comunicacoesRelatos/0079.pdf>. Acesso em 02/02/2020.
- SOUSA, Karla Cristina Silva; CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo. Federalismo cooperativo e Plano de Ações Articuladas (PAR)–Algumas aproximações teóricas. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, v. 25, n. 97, p. 874-896, 2017. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/3995/399553226005.pdf> Acesso em 3/02/2020.
- SUZART, Janilson Antonio da Silva. *Rev. Adm. Pública*. Rio de Janeiro 49(4):869-887, jul./ago. 2015.
- TREVISOL, Joviles Vitório; MAZZIONI, Lizeu. A universalização da Educação Básica no Brasil: um longo caminho. *Roteiro*, 2018, 1: 13-46. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6777706>. Acesso em 17/01/2020.