



3681 - Trabalho Completo - XXIV Encontro de Pesquisa Educacional do Nordeste - Reunião Científica Regional da ANPEd (2018)
GT05 - Estado e Política Educacional

O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E O FINANCIAMENTO DO SISTEMA ESTADUAL DE ENSINO DA BAHIA

Jean Mário Araújo Costa - UFBA - Universidade Federal da Bahia

Maria Couto Cunha - UFBA - Universidade Federal da Bahia

Uilma Rodrigues de Matos - UNIVERSIDADE FEDERAL DE BAHIA

O presente artigo tem o objetivo de analisar os reflexos da política de financiamento da educação básica brasileira a partir da Constituição Federal de 1988 (CF/88) no financiamento do sistema estadual de ensino da Bahia no período de 2009 a 2016. A metodologia do estudo contemplou a análise documental e o levantamento bibliográfico. Os resultados não evidenciam os meios para uma política de financiamento sustentável e efetiva no sentido de superação das desigualdades regionais.

O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E O FINANCIAMENTO DO SISTEMA ESTADUAL DE ENSINO DA BAHIA

Resumo

O presente artigo tem o objetivo de analisar os reflexos da política de financiamento da educação básica brasileira a partir da Constituição Federal de 1988 (CF/88) no financiamento do sistema estadual de ensino da Bahia no período de 2009 a 2016. A metodologia do estudo contemplou a análise documental e o levantamento bibliográfico. Os resultados não evidenciam os meios para uma política de financiamento sustentável e efetiva no sentido de superação das desigualdades regionais.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Financiamento da Educação Básica. Financiamento do Sistema Estadual de Ensino da Bahia.

Introdução

A educação escolar, objeto de políticas públicas, cumpre destacado papel nos processos formativos por meio dos diferentes níveis, ciclos e modalidades educativas e o seu financiamento tem tido espaço significativo na área da pesquisa em Educação.

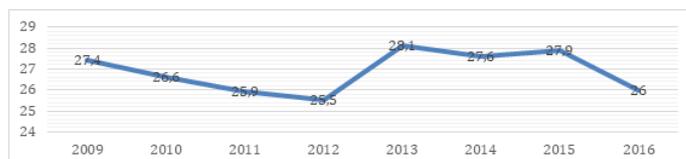
Este trabalho tem o objetivo de examinar os reflexos da política de financiamento da educação básica brasileira a partir da Constituição Federal de 1988 (CF/88) no financiamento do sistema estadual de ensino da Bahia no período de 2009 a 2016. Por meio de análise documental e levantamento bibliográfico este estudo buscou contribuir com o processo de monitoramento e avaliação do Plano Estadual de Educação, aprovado pela Lei nº 13.559 de 11 de maio de 2016.

Os reflexos do financiamento da educação básica brasileira no financiamento do sistema estadual de ensino da Bahia (2009 à 2016)

Dentre as principais mudanças ocorridas na política de financiamento da educação básica brasileira a partir da CF/88, destacam-se: a vinculação de percentuais mínimos de receitas provenientes de impostos à manutenção e desenvolvimento do ensino (CF/88); a política de fundos materializada através do Fundef (EC n. 14/96), e em especial, do Fundeb (EC n. 53/2006); e a definição do padrão mínimo de qualidade via patamar de investimento público direto em políticas educacionais como proporção do PIB (PNE 2014-2024). Tais marcos foram tomados como referência para a discussão sobre o financiamento da educação básica brasileira e seus reflexos no financiamento da educação pública do sistema estadual de ensino da Bahia.

Com base nos critérios considerados no cômputo com gastos em manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), apresentam-se a seguir, dados gerais sobre os percentuais mínimos da receita resultante de impostos - primeiro marco de referência deste estudo - aplicados pelo governo do Estado da Bahia em educação no período de 2009 a 2016.

Gráfico 1: Percentuais da receita resultante de impostos aplicados pelo governo do Estado da Bahia em MDE – 2009 a 2016 (%)



Fonte: BAHIA/TCE (2010; 2011; 2012; 2013; 2014; 2015; 2016; 2017)

Constata-se que no período de 2009 a 2012 houve um decréscimo nos percentuais da receita resultante de impostos aplicados em MDE. Em 2013, evidencia-se um acréscimo de 2,6% em relação ao ano de 2012, atingindo o maior percentual da receita de impostos, no período selecionado. Em 2014 e em 2015 os percentuais permaneceram acima dos 27,5%. Já em 2016, os mesmos reduziram para 26%,

indicando maior queda do período em relação ao ano anterior.

Os dados indicam que o governo do Estado da Bahia, cumpriu com o limite mínimo constitucional de 25% da receita resultante de impostos investidos no ensino. Isto pode revelar um indicador positivo para o atendimento à educação nesse Estado. No entanto, deve-se considerar que a elevação desses percentuais, a exemplo do ano 2013 (28,1%) não significa necessariamente que os recursos aumentaram. Novas pesquisas deverão investigar tal relação. Para Silva e Jesus (2016), mesmo que o financiamento, por força de lei seja garantido, ele não resulta, na prática, em resolução do problema de escassez de recursos, vez que depende da capacidade arrecadatória dos entes federados.

Partindo para o segundo marco de mudanças no financiamento da educação básica brasileira, considerado neste trabalho, chega-se à política de fundos. Apesar de o Fundeb não se constituir uma panaceia para os problemas do financiamento da educação básica brasileira, a sua primeira qualidade reside em determinar aos estados e respectivos municípios a exercerem a cooperação na oferta do ensino público. Para Fernandes (2009, p. 28), o Fundeb, ao abranger no regime de redistribuição de 20% dos impostos todas as etapas e modalidades da educação básica, permitindo a cada ente federativo a aplicação livre da receita recebida, legítima com força o princípio da cooperação.

A Tabela 1 que mostra a diferença entre os valores destinados compulsoriamente ao Fundo pelo governo do Estado da Bahia e o montante recebido, no período de 2009 a 2016.

Tabela 1: Diferença entre o total aportado e o montante recebido do Fundeb em moeda corrente – governo do Estado da Bahia – 2009 a 2016 (em R\$ milhões)

Especificação	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Aportes pelo Estado (A)	2.317,8	2.669,8	3.046,7	3.273,5	3.737,3	4.077,8	4.333,6	4.634,0
Recebimentos (B)	1.678,2	1.922,5	2.278,7	2.575,7	2.574,6	2.690,8	2.818,4	2.950,7
Diferença (A-B)	639,6	747,3	768,0	697,8	1.162,6	1.387,0	1.515,2	1.683,3

Fonte: BAHIA/TCE (2010; 2011; 2012; 2013; 2014; 2015; 2016; 2017).

Os dados demonstram um valor crescente de recursos aportados pelo governo do Estado da Bahia ao Fundo estadual no período de 2009 a 2016. Constata-se também que os valores aportados superam significativamente os valores recebidos. As diferenças registradas em cada ano significam que esses recursos retornam para outros entes federados (municípios) no âmbito do Estado. Assim, o princípio de cooperação entre o Estado e seus municípios no âmbito do Fundeb reside na dinâmica de redistribuição dos recursos de impostos estaduais e municipais no limite de cada Estado, pelo critério das matrículas de cada rede de ensino de acordo com o censo escolar do ano anterior. Fonte: BAHIA/TCE (2010; 2011; 2012; 2013; 2014; 2015; 2016; 2017).

Considera-se importante ampliar o estudo levando em conta a complementação recebida pelo Fundeb Bahia que abrange o seu sistema de ensino e os de seus municípios, decorrente da insuficiência de recursos para alcançar o valor mínimo nacional por aluno estabelecido anualmente.

Tabela 2: Complementação da União ao Fundo do Estado da Bahia, em moeda corrente – 2009 a 2016 (em R\$ milhões)

Especificação	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Complementação da União	1.109,9	1.766,7	1.674,7	2.013,1	2.144,1	2.498,5	2.430,7	2.708,8

Fonte: MEC/FNDE (2010; 2011; 2012; 2013; 2014; 2015; 2016; 2017)

Como se vê, o montante de recursos anualmente alocados para a complementação do Fundeb da Bahia mostra o grau de dependência que seus municípios possuem em relação a esses repasses. Isto evidencia que, apesar da tendência de ampliação de recursos da complementação, o modelo de financiamento da educação básica a partir da política de fundos, não tem sido suficiente para atender às necessidades educacionais dos sistemas de ensino.

O último marco diz respeito à definição do padrão mínimo de qualidade via patamar de investimento público direto em políticas educacionais como proporção do PIB, disposto no PNE 2014-2024, evocando as condições legais para que o Custo Aluno Qualidade (CAQi) se firme como parâmetro do padrão mínimo de qualidade.

Com o objetivo de evidenciar os desafios do CAQi para o financiamento da educação básica, apresenta-se, a seguir, a Tabela 3 com a estimativa da complementação da União ao Fundeb Bahia, ano 2016, com base nos cálculos divulgados na Nota Técnica 01/ 2016 da Campanha Nacional pelo Direito à Educação e da Associação Nacional de Pesquisa e Financiamento da Educação. Esses cálculos foram atualizados a partir do Parecer CEB/CNE nº 8/2010, que trata dos padrões mínimos de qualidade de ensino para a Educação Básica pública.

Tabela 3: Estimativa da complementação da União ao Fundeb Bahia de modo a viabilizar o CAQi. Ano: 2016 (R\$ em milhões)

UF	Recursos previstos no âmbito do Fundeb	Recursos necessários para garantir o CAQi	Complemento da União previsto	Complemento necessário para o CAQi
Bahia	6.976	15.023	2.502	8.046

Fonte: CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO; FINEDUCA (2016)

Conforme os dados apresentados na Tabela 3, observa-se que os valores previstos a serem aportados pelo Estado da Bahia e seus municípios no ano 2016, distanciam-se demasiadamente dos recursos necessários para garantir o CAQi, conforme a nota técnica acima referenciada. Soma-se a isso o fato de que a previsão de complementação da União para o Fundo Estadual da Bahia neste mesmo ano foi de 2,5 bilhões, enquanto que no cenário do CAQi seria necessária uma complementação acima de 8 bilhões. Portanto, a viabilização do CAQi, para concretizar o padrão mínimo de qualidade, depende de maior complementação da União.

Considerações Finais

A vinculação de percentuais mínimos de receitas provenientes de impostos à MDE, advinda da CF/88 se apresenta como um instrumento para a garantia do direito à educação. Apesar de o Estado da Bahia, no período pesquisado (2009-2016), atender ao disposto na legislação em relação a esse aspecto, houve um decréscimo linear nos três primeiros anos (2009, 2010 e 2011) e um acréscimo considerável no período entre 2013 e 2015, que superou os percentuais de todo o período, tendendo a diminuir em 2016. Este achado sugere a

necessidade de estudos mais específicos com o intuito de uma maior compreensão sobre o fenômeno.

Outra constatação referente aos efeitos causados pelo Fundeb, dizem respeito à superação dos valores aportados pelo governo do Estado da Bahia ao Fundo de âmbito estadual em relação aos valores recebidos, conforme o período analisado. Isto fortalece a tese de que o Fundeb se constitui instrumento de cooperação entre os entes federados na oferta do ensino público (FERNANDES, 2009). No entanto, observa-se o limite dessa cooperação, já que a distribuição dos recursos do Fundo se dá dentro de cada Estado, não contribuindo para uma distribuição mais equitativa dos recursos, considerando as grandes desigualdades regionais do país em termos de suporte financeiro para custear a educação.

Ao mesmo tempo, observa-se que o valor aluno Fundeb no âmbito do estado da Bahia em 2016 não dá conta de suprir as necessidades financeiras de forma a considerar na política educacional o conceito do CAQi, como preconiza o PNE 2014-2024. A reflexão sobre esta situação produz preocupação a educadores, pesquisadores e interessados pelas políticas públicas quando não se vislumbra as possibilidades de fazer valer os preceitos sobre o direito à educação da população.

Apesar de alguns avanços e conquistas, a política de financiamento da educação básica brasileira em sua atual configuração tem produzido um cenário de incertezas e desafios na composição do financiamento do sistema estadual de ensino da Bahia no período analisado.

Referências

BAHIA. Tribunal de Contas do Estado. **Relatório e Parecer Prévio das Contas do Estado da Bahia**: Poder Executivo exercício de 2009. Salvador: TCE/BA, 2010.

_____. **Relatório e Parecer Prévio das Contas do Poder Executivo do Estado da Bahia** exercício de 2010. Salvador: TCE/BA, 2011.

_____. **Relatório e Parecer Prévio das Contas do Poder Executivo do Estado da Bahia** exercício de 2011. Salvador: TCE/BA, 2012.

_____. **Relatório e Parecer Prévio do TCE sobre as Contas do Estado da Bahia** Poder Executivo exercício de 2012. Salvador: TCE/BA, 2013

_____. **Relatório e Parecer Prévio do TCE sobre as Contas do Poder Executivo do Estado da Bahia** exercício de 2013. Salvador: TCE/BA, 2014.

_____. **Relatório e Parecer Prévio do TCE sobre as Contas do Poder executivo do Estado da Bahia** Exercício 2014. Salvador: TCE/BA, 2015.

_____. **Relatório e Parecer Prévio do TCE sobre as Contas do Poder executivo** Exercício 2015. Salvador: TCE/BA, 2016.

_____. **Relatório e Parecer Prévio do TCE sobre as Contas do Poder executivo** Exercício 2016. Salvador: TCE/BA, 2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em 12 mai. 2017.

_____. **Lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014**. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=26%2F06%2F2014&jornal=1000&pagina=1&totalArquivos=8>>. Acesso em: 20 mai. 2017.

_____. **Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006**. Diário Oficial da União, Brasília, 20 dez. 2006.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO; FINEDUCA. **Nota 1/2016 – A aprovação da PEC 241 significa estrangular a educação pública brasileira e tornar letra morta o Plano Nacional de Educação 2014-2024**. Disponível em: <http://campanha.org.br/wp-content/uploads/2016/10/NotaFINEDUCA_01_2016_final.pdf>. Acesso em: 08 jul. 2018.

FERNANDEDS, Francisco das Chagas. O Fundeb como política pública de financiamento da educação básica. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 3, n. 4, p. 23-38, jan./jun. 2009.

MEC/FNDE. **Portaria MEC nº 496, de 16 de abril de 2010**. Disponível em: < <http://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb/sobre-o-plano-ou-programa/legislacao-fundeb?start=50>>. Acesso em 07 mai. 2018.

MEC/FNDE. **Portaria MEC nº 380, de 06 de abril de 2011.** Disponível em: < <http://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb/sobre-o-plano-ou-programa/legislacao-fundeb?start=50>>. Acesso em 07 mai. 2018.

MEC/FNDE. **Portaria MEC nº 437, de 20 de abril de 2012** Disponível em: < <http://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb/sobre-o-plano-ou-programa/legislacao-fundeb?start=40>>. Acesso em 07 mai. 2018.

MEC/FNDE. **Portaria MEC nº 344, de 24 de abril de 2013.** Disponível em: < <http://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb/sobre-o-plano-ou-programa/legislacao-fundeb?start=30>>. Acesso em 10 mai. 2018.

MEC/FNDE. **Portaria MEC nº 364, de 28 de abril de 2014.** Disponível em: < <http://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb/sobre-o-plano-ou-programa/legislacao-fundeb?start=30>>. Acesso em 10 mai. 2018.

MEC/FNDE. **Portaria nº 317, de 27 de março de 2015** Disponível em: < <http://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb/sobre-o-plano-ou-programa/legislacao-fundeb?start=20>>. Acesso em 10 mai. 2018.

MEC/FNDE. **Portaria MEC nº 229, de 8 de abril de 2016.** Disponível em: < <http://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb/sobre-o-plano-ou-programa/legislacao-fundeb?start=10>>. Acesso em 28 mai. 2018.

MEC/FNDE. **Portaria MEC Nº 565, de 20 de abril de 2017.** Disponível em: < <http://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb/sobre-o-plano-ou-programa/legislacao-fundeb?start=10>>. Acesso em 28 mai. 2018.

SILVA, Carlos Daniel; JESUS, Wellington Ferreira de. O desafio do financiamento da educação nos estados e a meta 20 do PNE (2014-2024). V Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação e VIII Congresso Luso-Brasileiro de Política e Administração da Educação. **Anais...** Biblioteca ANPAE/Série Cadernos ANPAE, v. 41, Goiânia/GO, 2016.