

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS
Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito

Graciele de Aguiar Quaresma

**DESENVOLVIMENTO COMO LIBERDADE, ACESSO E FINANCIAMENTO DA
EDUCAÇÃO NO BRASIL**

Belo Horizonte

2021

Graciele de Aguiar Quaresma

**DESENVOLVIMENTO COMO LIBERDADE, ACESSO E FINANCIAMENTO DA
EDUCAÇÃO NO BRASIL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Marciano Seabra de Godoi.

Área de concentração: Democracia, Liberdade e Cidadania.

Belo Horizonte

2021

FICHA CATALOGRÁFICA

Elaborada pela Biblioteca da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

Q1d	<p>Quaresma, Graciele de Aguiar Desenvolvimento como liberdade, acesso e financiamento da educação no Brasil / Graciele de Aguiar Quaresma. Belo Horizonte, 2021. 125 [9] f.</p> <p>Orientador: Marciano Seabra de Godoi Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Direito</p> <p>1. Sen, Amartya, 1933- - Crítica e interpretação. 2. Educação - Brasil. 3. Educação e Estado - Brasil. 4. Educação - Finanças - Brasil. 5. Ajuda governamental à educação. 6. Política pública. 7. Educação - Política governamental - Brasil. 8. Escolas públicas - Brasil. 9. Democracia e educação. I. Godoi, Marciano Seabra de. II. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Direito. III. Título.</p> <p>CDU: 37.014(81)</p>
-----	--

Graciele de Aguiar Quaresma

**DESENVOLVIMENTO COMO LIBERDADE, ACESSO E FINANCIAMENTO DA
EDUCAÇÃO NO BRASIL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Área de concentração: Democracia, Liberdade e Cidadania.

Prof. Dr. Marciano Seabra de Godoi– PUC Minas (Orientador)

Prof. Dr. Lucas Alvarenga Gontijo– PUC Minas (Banca Examinadora)

Profa. Dra. Élide Graziane Pinto – FGV/SP (Banca Examinadora)

Prof. Dr. Carlos Roberto Jamil Cury – PUC Minas (Banca Examinadora)

Prof. Dr. Edmur Ferreira de Faria – PUC Minas (Banca Examinadora-Suplente)

Belo Horizonte, 07 de maio de 2021.

dedicatória

À minha família; ao meu filho, Miguel.

À memória do meu Pai: Luiz Antônio Quaresma

Ao nosso País

A todos aqueles que acreditam no poder transformador da Educação.

RESUMO

O presente trabalho é resultado da pesquisa acerca do acesso e do financiamento da educação escolar pública no Brasil e a sua análise a partir da noção de Desenvolvimento como Liberdade e a Teoria das Capacidades, que entende as liberdades e capacidades humanas, nelas incluídas o que denomina “oportunidades sociais”, como a Educação, como ponto central no desenvolvimento de uma sociedade. A pesquisa foi feita por meio de análise da legislação, além de dados estatísticos de órgãos oficiais, que mostraram que o acesso à educação escolar, na maior parte da educação básica o Brasil, está próximo à universalização, com exceção da do ensino infantil, na qual é clara a falta de vagas, herança de uma negligência histórica, especialmente da União, no aporte insuficiente de recursos financeiros para esta etapa. No que concerne ao financiamento, a pesquisa mostrou que as políticas públicas, notadamente a política de fundos contábeis implantada no país a partir de 1996, que elas atingem os fins buscados no sentido de aumentar a equidade, sendo absolutamente determinantes para a expansão do acesso escolar nas diversas e desiguais regiões do país; mas que correm o risco de se esvaziar com o congelamento previsto pela Emenda Constitucional 95/2016 (teto de gastos) e a reiterada – até o momento – não implantação do CAQ – Custo Aluno Qualidade, fundamental para que a equidade seja plenamente alcançada.

Palavras – chave: Educação. Acesso. Financiamento. Desenvolvimento. Política pública. Fundos.

ABSTRACT

The present work is the result of research on the access and financing of public school education in Brazil and its analysis based on the notion of Development as Freedom and the Theory of Capabilities, that understands freedoms and capabilities human beings, including what they call “social opportunities”, such as Education, as a central point in the development of a society. The research showed that access to school education, in most basic education in Brazil, is close to universalization, with the exception of child education, in which there is a clear lack of vacancies, inherited from a historical neglect, especially from the Union, insufficient financial resources for this stage. With regard to financing, the research showed that public policies, notably the policy of accounting funds implemented in the country since 1996, that they achieve the ends sought in order to increase equity, being absolutely determinant for the expansion of school access in the different and unequal regions of the country; but that run the risk of being emptied with the freezing provided for by Constitutional Amendment 95/2016 (spending cap) and the repeated - until now - failure to implement CAQ - Cost Student Quality, which is fundamental for equity to be fully achieved.

Keywords: Education. Access. Financing. Development. Politic. Funds

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
PRIMEIRA PARTE: A TEORIA DE AMARTYA SEN SOBRE “DESENVOLVIMENTO COMO LIBERDADE” E SUAS IMPLICAÇÕES SOBRE A EDUCAÇÃO	
2 DESENVOLVIMENTO COMO LIBERDADE: A AMPLA VISÃO DE AMARTYA SEN	14
2.1 Desenvolvimento além da renda: qualidade de vida e bem-estar em quanto Liberdades	15
2.2 Das capacidades aos funcionamentos: a importância da heterogeneidade interpessoal	18
2.3 A abordagem das capacidades nas políticas públicas, o comedimento financeiro e a democracia	20
2.4 Conclusões parciais.....	23
3 ANÁLISE DA TEORIA DAS CAPACIDADES POR AUTORES BRASILEIROS.....	24
3.1 Avanço teórico e complexa operacionalização	24
3.2 Pressuposto ilusório, desconsideração das relações geopolíticas e reafirmação do Liberalismo	27
3.3 Liberdade superestimada, individualismo e funcionamentos indefinidos	30
3.4 Operacionalização da abordagem das capacidades: Estudo de caso – a seca no Nordeste Brasileiro	33
3.5 Conclusões parciais	35
4 DESDOBRAMENTOS DA TEORIA DE AMARTYA SEN SOBRE A POLÍTICA PÚBLICA EDUCACIONAL BRASILEIRA	37
4.1 O lugar de destaque da educação na abordagem das capacidades	37
4.2 A análise de pesquisadores brasileiros quanto ao papel e posição da educação na abordagem das capacidades	40
4.2.1 <i>Escola sem partido</i>	45
4.3 Conclusões parciais	49
SEGUNDA PARTE: A EDUCAÇÃO E SEU FINANCIAMENTO NO BRASIL	
5 ACESSO À EDUCAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL	51
5.1 Influências assistencialistas, compensatórias e mercadológicas na educação brasileira	51
5.2 Garantia e obrigatoriedade de acesso à educação: Histórico legislativo e contexto atual	55
5.3 O acesso à educação básica em números oficiais e atuais	58
5.3.1 <i>Educação Infantil</i>	61
5.3.2 <i>Ensino Fundamental</i>	64
5.3.3 <i>Ensino Médio</i>	66
5.4 Conclusões parciais	68

6	FINANCIAMENTO PÚBLICO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL	71
6.1	Breve resumo do financiamento da educação pública nas	
	Constituições de 1934 a 1967	72
6.2	Constituição da República de 1988	74
<i>6.2.1</i>	<i>Salário-Educação</i>	<i>75</i>
6.3	Fundos Contábeis	77
<i>6.3.1</i>	<i>FUNDEF (1996 a 2006)</i>	<i>77</i>
<i>6.3.2</i>	<i>FUNDEB (2007 a 2020)</i>	<i>79</i>
<i>6.3.3</i>	<i>Novo FUNDEB (a partir de 2021)</i>	<i>80</i>
6.4	Lei de Diretrizes E Bases Da Educação Nacional (LDB)	81
6.5	Plano Nacional da Educação (PNE)	82
<i>6.5.1</i>	<i>Investimentos com educação x PIB</i>	<i>83</i>
6.6	Lei 12.858/2013: <i>Royalties</i> do Petróleo e do Gás Natural e Fundo	
	Social da União	85
6.7	O papel da União e outros recursos federais	86
<i>6.7.1</i>	<i>Principais Programas Federais: a busca pela gratuidade ativa</i>	<i>87</i>
6.8	Mecanismos de esvaziamento das fontes de financiamento da	
	educação	89
<i>6.8.1</i>	<i>DRU: Desvinculação das Receitas da União</i>	<i>89</i>
<i>6.8.2</i>	<i>EC 95/2016: Teto de gastos</i>	<i>91</i>
6.9	Conclusões parciais	93
7	FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO	
	BÁSICA E VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DE EDUCAÇÃO	
	(FUNDEB)	96
7.1	FUNDEB 2007-2020: Instituição e Inovações trazidas em relação ao	
	antecessor FUNDEF	96
<i>7.1.1</i>	<i>Origem dos recursos: cesta FUNDEB</i>	<i>99</i>
<i>7.1.1.1</i>	<i>Valor mínimo anual por aluno (VMAA) e Complementação da União</i>	
	101
<i>7.1.2</i>	<i>Forma de Redistribuição dos recursos</i>	<i>107</i>
<i>7.1.3</i>	<i>Resultados atingidos</i>	<i>110</i>
<i>7.1.3.1</i>	<i>Valores arrecadados e impacto direto nas redes de ensino</i>	<i>110</i>
<i>7.1.3.2</i>	<i>Ampliação da Educação Infantil e Distorção entre Municípios</i>	<i>113</i>
<i>7.1.3.3</i>	<i>CAQ – Custo Aluno Qualidade</i>	<i>115</i>
7.2	Novo FUNDEB: Inovações e regulamentação	117
<i>7.2.1</i>	<i>Complementação da União aumentada para 23% e excluída do Teto de</i>	
	<i>gastos</i>	<i>118</i>
<i>7.2.2</i>	<i>CAQ constitucionalizado</i>	<i>120</i>
<i>7.2.3</i>	<i>Novas regras nas transferências de ICMS</i>	<i>120</i>
7.3	Conclusões parciais	121
8	CONCLUSÃO	123
	REFERÊNCIAS	126

1 INTRODUÇÃO

A história de educação no Brasil demonstra que seu início foi marcado pela restrição às camadas de elite da sociedade. Ao longo da evolução da sociedade e do seu reflexo nas disposições normativas, surgiu a necessidade de expandir o acesso à educação, seja com vistas ao desenvolvimento do indivíduo, seja com vistas ao desenvolvimento econômico e social da sociedade como um todo.

Para garantir o acesso à educação a toda a massa populacional, a condição fundamental é que ela seja oferecida por meio de políticas públicas, com gratuidade. No primeiro momento, gratuidade passiva, concernente ao ensino propriamente dito. Mais adiante, os dados demonstravam que era preciso oferecer mais: a chamada gratuidade ativa, com o oferecimento, além do ensino, do transporte, alimentação, material didático e outros necessários a garantir o acesso mas também a permanência dos educandos na escola.

Neste processo, a desigualdade tributária é um enorme entrave. O Brasil tem 26 Estados e o Distrito Federal; 5.570 Municípios (IBGE, 2020), cada um com uma realidade diferente em termos de arrecadação, uns com mais condições de prover educação que a Constituição lhes determinou, outros com menos ou nenhuma condição.

Uma das soluções aplicadas foi a política de fundos, inaugurada em 1996 por meio da implementação do FUNDEF, fundos contábeis estaduais utilizados para redistribuir os recursos entre os seus membros, o que foi comprovadamente positivo, aumentou o acesso escolar e restou perpetuado pela recente aprovação da Emenda Constitucional 108/2020.

Desde que a educação era reservada para restrita camada da sociedade, até os dias atuais, em que o objetivo é a universalização do ensino, como formalmente consta do Plano Nacional da Educação, naturalmente ideais motivaram tais mudanças e este trabalho pesquisou se estes ideais guardam relação com a Teoria das Capacidades desenvolvida pelo filósofo e economista Amartya Sen, comparando os fins buscados pela Teoria e aqueles buscados e alcançados pelas políticas públicas educacionais brasileiras.

Concluiu-se que há evidências concretas que o Brasil, apesar da comprovada insuficiência no acesso e no financiamento da educação, persegue – e em alguma medida alcança - ideais contidos na Teoria das Capacidades de Amartya Sen.

PRIMEIRA PARTE: A TEORIA DE AMARTYA SEN SOBRE “DESENVOLVIMENTO COMO LIBERDADE” E SUAS IMPLICAÇÕES SOBRE A EDUCAÇÃO

A busca pelo desenvolvimento é um desafio constante para as nações. Sua definição, as ferramentas para alcançá-lo, sua forma de financiamento e seus efeitos são temas de estudo em todo o mundo. Naturalmente, o primeiro passo para o alcance do desenvolvimento é entender o que ele é, quais variáveis são importantes para que um país seja considerado desenvolvido.

A partir desta definição, tendo-se claro aonde se quer chegar, uma estratégia possível é traçar metas, diretrizes e ações a fim de atingir os resultados almejados. Algumas destas ações se darão em caráter privado, por meio de empresas privadas gerando emprego e renda, organizações do terceiro setor melhorando as condições de vida de populações em situação de vulnerabilidade social entre outras. Mas em sua maioria essas ações vão se materializar por meio de políticas públicas, sob o financiamento do Erário.

A responsabilidade de traçar metas adequadas, fazer uso eficiente da verba pública e assim alcançar os resultados propostos, atingindo positivamente a vida de todos ou do maior número de pessoas possível, é dos gestores públicos, enquanto representantes da vontade do povo e tomadores de decisões, mas também de toda a sociedade, enquanto cidadãos, destinatários das políticas públicas e agentes ativos na construção dos valores e do próprio país.

Na intenção de refletir sobre o desenvolvimento tal com delineada na Constituição e de contribuir para uma escolha assertiva de metas e objetivos, é importante avaliar a questão a partir de perspectivas diferentes, para maior abrangência e possibilidade de acerto. É neste contexto que a obra *Desenvolvimento como Liberdade*, de Amartya Sen, foi escolhida como referencial deste estudo, para trazer conceitos sobre desenvolvimento que vão além de questões econômicas, abrangendo questões sociais e humanas, tão pertinentes num país de tantas desigualdades e necessidades quanto o Brasil.

Neste primeiro capítulo, serão apresentados os principais conceitos da teoria de Amartya Sen acerca do desenvolvimento, em seguida serão discutidas as análises de vários autores brasileiros quanto à teoria seniana, a fim de identificar se

as ideias de Sen são adequadas à realidade do Brasil e como esta operacionalização se daria.

2 DESENVOLVIMENTO COMO LIBERDADE: A AMPLA VISÃO DE AMARTYA SEN

Amartya Kumar Sen nasceu em Santiniketan, Índia, em 1933. Lecionou na Delhi School of Economics e na London School of Economics, de 1971 a 1982. Foi professor de Filosofia e Economia em Harvard por mais de uma década. Doutorou-se em 1959, no Trinity College (Cambridge University). Em 1998 foi condecorado com o prêmio Nobel de economia, devido fundamentalmente à sua mensagem de alerta quanto à importância das considerações morais necessárias à economia do bem-estar. Sua teoria tem influenciado análises e programas de instituições como as Organizações das Nações Unidas (ONU) e o Banco Mundial.

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), calculado e apresentado no Relatório de Desenvolvimento Humano desde os anos 90, teve a colaboração de Sen em sua construção. (MARIN, GLASENAPP, 2018, p. 16).

Incluída entre as teorias modernas da justiça, a de Amartya Sen tem forte inspiração nos ensinamentos de Adam Smith, que ensina que o desenvolvimento de uma sociedade deve ser analisado de uma maneira ampla, sendo medido e promovido de acordo com as liberdades efetivamente usufruídas pelos seus cidadãos. O crescimento econômico e a acumulação de capital físico e humano são partes importantes deste desenvolvimento, mas não são em absoluto seu principal objetivo e critério de medição.

Os livros de Amartya Sen foram traduzidos para mais de trinta idiomas e incluem, entre outros, *The Idea of Justice* (2009); *Desigualdade Reexaminada* (1992); *Racionalidade e liberdade* (2002); *Growth Economics* (1970), *Collective Choice and Social Welfare* (1970), *On Economic Inequality* (1973, 1997); *Pobreza e Fome* (1981); *Utilitarianism and Beyond* (juntamente com Bernard Williams, 1982); *Choice, Welfare and Measurement* (1982), *Commodities and Capabilities* (1985), *The Quality of Life* (em conjunto com Martha Nussbaum, 1993).

Para o presente trabalho, serão utilizadas as ideias contidas na obra “Desenvolvimento como Liberdade”, publicada em 1999, no qual Sen discorre sobre como o desenvolvimento de uma sociedade deve ser pautada na qualidade de vida e no bem-estar dos indivíduos, sendo estes pontos tão importantes quanto a renda e as utilidades; e como a liberdade deve ser vista como meio e também como fim

primordial do desenvolvimento. A escolha se dá tendo em vista o objetivo de se analisar a educação e a política pública de fundos em seu financiamento enquanto oportunidade social que promove a liberdade do indivíduo necessária ao desenvolvimento, tal como explicado por Sen: liberdade é um processo de expansão de liberdades reais, com remoção de fontes de privação de liberdade (SEN, 2000, p. 32).

2.1 Desenvolvimento além da renda: qualidade de vida e bem-estar enquanto Liberdades

Para Sen, a definição de desenvolvimento baseado em crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), aumento de rendas pessoais, industrialização, avanço tecnológico ou modernização social deve ser ampliada, para contemplar também um processo de expansão de liberdades reais de que as pessoas desfrutam. Fatores como o aumento de renda são importantes, mas como meios de expandir as liberdades desfrutadas pelos membros da sociedade (SEN, 2000, p. 45).

As liberdades não estão apenas no campo teórico formal, mas são reais, feitas de coisas e situações que se pode mensurar na vida cotidiana das pessoas; não são um mero objetivo ou diretrizes de uma letra fria de lei. Uma abordagem que pode ser classificada como parte da chamada Sociologia do Desenvolvimento, como esclarecem Schneider e Freitas (SCHNEIDER; FREITAS, 2013, p. 126): *fazer uma análise sociológica do desenvolvimento é fazer um estudo de como a vida das pessoas realmente transcorre.*

Nesta linha, o desenvolvimento requer a expansão das liberdades reais das pessoas, devendo ser removidas as principais fontes de privação de liberdade, assim exemplificadas por Sen (SEN, 2000, p. 18; 371): pobreza, que tira a liberdade de saciar a fome e estar nutrido adequadamente, de ter remédios para doenças tratáveis, acesso a água tratada e saneamento básico, vestir-se e morar adequadamente; carência de oportunidades econômicas; destituição social, como catástrofes naturais ou depressões econômicas, guerras e conflitos militares; negligência dos serviços públicos, como a falta de programas epidemiológicos, de um sistema bem planejado de assistência médica e educação ou de instituições eficazes para a manutenção da paz e da ordem locais; intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos, com a negação de liberdades políticas e civis por

regimes autoritários e de restrições impostas à liberdade de participar da vida social, política e econômica da comunidade.

O autor vê a liberdade dos indivíduos como importante e essencial por si mesma, sem necessidade de servir de base para o alcance de outros fins como o crescimento da economia. Assim, quando uma pessoa é privada de algum tipo de liberdade, não é preciso que esta privação tenha efetiva implicação na pobreza de renda para que seja considerado um ataque à liberdade. Se a pessoa foi impedida de exercer seus direitos políticos ou se não teve condições de prover adequadamente sua alimentação diária, estas situações, por si só, são atentatórias à liberdade e, portanto, ao desenvolvimento da sociedade, sem que antes seja necessário verificar seu efeito sobre a economia do país.

Neste ponto está a grande peculiaridade da teoria de Sen: analisar o comportamento e o avanço de uma sociedade não só a partir de um viés econômico e financeiro, mas principalmente pelo prisma das condições reais de vida da sua população. Embora esta forma de abordagem não seja comum em economia, o autor destaca que não é inédita, posto que alguns pensadores clássicos da Economia, e ainda Aristóteles, já mostravam preocupação central com a qualidade de vida dos indivíduos e suas liberdades substantivas:

O enfoque na qualidade de vida e nas liberdades substantivas, e não apenas na renda e na riqueza, pode parecer um afastamento das tradições estabelecidas na economia, e em certo sentido é mesmo (especialmente se forem feitas comparações com algumas das análises mais rigorosas centralizadas na renda que podemos encontrar na economia contemporânea). Mas, na verdade, essas abordagens mais amplas estão em sintonia com as linhas de análise que têm sido parte da economia profissional desde o princípio.

As conexões aristotélicas são suficientemente óbvias (o enfoque de Aristóteles sobre “florescimento” e “capacidade” relaciona-se claramente à qualidade de vida e às liberdades substantivas, como foi discutido por Martha Nussbaum). Há fortes conexões também com a análise de Adam Smith sobre as “necessidades” e as condições de vida. (SEN, 2000, p. 39-40)

No entanto, o alcance da teoria de Sen e parte de sua grande contribuição para a sociedade podem estar na influência e no alcance que sua teoria conquistou em termos empíricos, uma vez que gerou realizações efetivas, como na colaboração para a criação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) que mudou a forma como as Organizações das Nações Unidas (ONU) mede e orienta seja medido o

desenvolvimento dos países: não só a partir de fatores econômicos mas também de fatores sociais, como saúde e educação¹.

Na abordagem de Sen, a liberdade é meio (papel instrumental) mas também é fim (papel constitutivo) na busca pelo desenvolvimento. O papel constitutivo da liberdade está relacionado à sua importância substantiva no enriquecimento da vida humana, consubstanciada em capacidades elementares de evitar privações como fome, desnutrição, morbidez, morte prematura; além de saber ler e fazer cálculos, ter participação política e liberdade de expressão. O papel instrumental da liberdade refere-se ao modo como diferentes tipos de direitos, oportunidades e intitamentos contribuem para a expansão da liberdade humana em geral e, assim, para a promoção do desenvolvimento (SEN, 2000, p. 54).

Sen apresenta uma lista não exaustiva de cinco tipos de liberdades instrumentais importantes interligadas e complementares entre si: *liberdades políticas*, que permite participar da escolha dos governantes, princípios a serem observados, além de fiscalizar as autoridades, ter liberdade de expressão política e uma imprensa sem censura, etc; *facilidades econômicas*, que são as oportunidades que as pessoas tem de utilizar recursos econômicos para consumo, produção ou troca; *oportunidades sociais*, que são as condições desfrutadas pelas pessoas na área da saúde e educação, etc., que inclusive servem de base para todas as demais; *garantias de transparência*, que se referem a uma presunção básica de confiança entre os indivíduos, inibidores de corrupção, da irresponsabilidade financeira e de transações ilícitas; por fim, *segurança protetora*, que cria uma rede de segurança social, impedindo a miséria, fome e morte, como os benefícios da seguridade social aos aposentados, desempregados, etc. (SEN, 2000, p. 56).

Com efeito, quanto mais disseminadas as liberdades instrumentais, mais desenvolvimento será gerado, o que deixa claro que o centro da teoria de Sen é o indivíduo, que o desenvolvimento se dá com o alcance do seu bem-estar. O que não

¹ O objetivo da criação do Índice de Desenvolvimento Humano foi o de oferecer um contraponto a outro indicador muito utilizado, o Produto Interno Bruto (PIB) per capita, que considera apenas a dimensão econômica do desenvolvimento. Criado por Mahbub ul Haq com a colaboração do economista indiano Amartya Sen, ganhador do Prêmio Nobel de Economia de 1998, o IDH pretende ser uma medida geral, sintética, do desenvolvimento humano. Apesar de ampliar a perspectiva sobre o desenvolvimento humano, o IDH não abrange todos os aspectos de desenvolvimento e não é uma representação da "felicidade" das pessoas, nem indica "o melhor lugar no mundo para se viver". Democracia, participação, equidade, sustentabilidade são outros dos muitos aspectos do desenvolvimento humano que não são contemplados no IDH. (PNUD Brasil, 2020)

significa deixar de lado o papel fundamental do Estado e sua política fiscal e econômica.

O autor utiliza a expressão “freedoms” para designar as liberdades substantivas: capacidades elementares como estar livre da fome crônica, da subnutrição, da morbidez evitável e da morte prematura, além de saber ler, escrever, contar, ter participação política, liberdade de expressão, etc. Já o termo *Liberties* é empregado por Sen para designar liberdades formais, os direitos individuais, liberdade de não ser tolhido no exercício de suas faculdades ou de seus direitos, exceto nos casos em que a lei o determina. Como são liberdades que podem vir a ser garantidas pelos Tribunais ou por órgãos administrativos, Sen às vezes as chama de liberdades processuais (SEN, 2000, p. 75, N. T.)

2.2 Das capacidades aos funcionamentos: a importância da heterogeneidade interpessoal

A Teoria de Sen é conhecida como *Abordagem das Capacidades*. Isto porque, para o autor, deve-se medir as capacidades, definidas como combinações alternativas de funcionamentos cuja realização é factível para uma pessoa. Por sua vez, funcionamentos são as várias coisas que uma pessoa pode considerar valioso fazer ou ter (SEN, 2000, p. 95). Funcionamentos são aspectos concretos da vida das pessoas tais como longevidade, condições de saúde e alfabetização, entre outras.

Para a abordagem das capacidades, para se analisar adequadamente o desenvolvimento de uma sociedade, devem ser avaliados importantes aspectos da qualidade de vida dos seus indivíduos, que pode ser analisada, além da renda (em geral a única variável nas análises econômicas tradicionais), também de acordo com variáveis como mortalidade, morbidez, educação, liberdades formais e direitos reconhecidos.

Nesta linha é calculado o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), com base em três pilares: saúde, educação e renda. A saúde é medida pela expectativa de vida; o acesso à educação é aferido pela média de anos de educação recebidos; e a renda é medida pela Renda Nacional Bruta (RNB) *per capita* (PNUD Brasil, 2020).

Um ponto crucial na teoria de Sen é o fato de ela considerar que a diversidade interpessoal é determinante para a natureza da vida que cada pessoa pode levar.

Fatores como idade podem ter um grande efeito negativo nas capacidades da pessoa: idosos e muito jovens têm maiores necessidades de cuidados, além de menos ou nenhuma condição de se sustentarem financeiramente; o sexo e os costumes sociais, que podem exigir das mulheres responsabilidades especiais com a maternidade (Sen dedica um capítulo específico à luta das mulheres); localização de moradia, que pode ser lugares sujeitos a enchentes, inseguranças e violências; condições epidemiológicas, que podem ter doenças endêmicas em um certo lugar; e outras variações sobre as quais as pessoas não têm controle ou tem um controle limitado (SEN, 2000, p. 110).

Assim, se uma pessoa é perfeitamente saudável, ela precisa de um conjunto de capacidades básicas para viver bem, ter qualidade de vida. Se outra pessoa tem uma doença crônica, ela precisa, além do mesmo conjunto de capacidades básicas para viver bem, também uma maior assistência à saúde, maior acesso a medicamentos e é por isso que a renda não é um indicador suficiente para medir bem estar ou a qualidade de vida dos indivíduos. Assim, se um doente crônico tiver a mesma renda que uma pessoa saudável, mas ainda assim viver com privações por falta de assistência à saúde, então, na teoria das capacidades, ele seria considerado mais pobre que o saudável. E mais, mesmo que o doente crônico tivesse uma renda maior, mas não tivesse assistência adequada à saúde, ainda assim seria considerado mais pobre.

Para ilustrar esta ideia, Sen conta uma parábola (SEN, 2000, p. 72-73) na qual três pessoas igualmente qualificadas buscavam um trabalho e o empregador deveria decidir a qual delas seria dada a oportunidade. Para tanto, Annapurna, o empregador, contava com uma base informacional ampla, quer dizer, além de conhecer os candidatos e saber que buscavam um trabalho, tinha acesso também a outra informação relevante que influenciaria sua decisão, qual seja, a condição de vida dos candidatos e a principal fragilidade de cada um: Dino era o mais pobre (no sentido de ter menos renda), Bishanno, o mais infeliz e Rogini, o mais doente dos três.

Sabedor da condição dos três candidatos, o empregador precisava refletir de forma ponderada sobre o que era mais justo e adequado a fazer, escolhendo entre

os três argumentos qual tem o maior peso, já que cada um tem sua relevância. O argumento da renda igualitária em favor de Dino concentra-se na ideia de renda e pobreza; em favor de Bishanno, a medida do prazer e da felicidade – argumento utilitarista clássico – e em favor de Rogini, a qualidade efetiva de vida.

O empregador reconhece que se soubesse apenas da condição de Dino, decidiria dar o trabalho a ele. Se apenas soubesse da condição de Bishanno, para ele seria dado o cargo. E da mesma maneira, Rogini seria o escolhido se sua doença fosse a única informação de que dispunha o empregador.

Com esta passagem, Sen explica como o acesso a uma base informacional ampla, no sentido de saber e considerar todos os fatos relevantes e potencialmente influentes é fundamental e determinante para a tomada acertada de uma decisão. Assim também deve ser o processo de análise do desenvolvimento de uma sociedade, não se pautar apenas pela medida da felicidade dos indivíduos, como orienta o Utilitarismo; apenas na ideia de renda e pobreza ou apenas na qualidade de vida dos indivíduos (SEN, 2000, p. 73).

Como as literaturas econômica e ética utilizam mais as ideias de renda, pobreza, prazer e felicidade, Sen apresenta argumentos em defesa da qualidade de vida, que determina a avaliação direta da liberdade, vista sob a forma de capacidades individuais para fazer coisas que uma pessoa com razão valoriza (SEN, 2000, p. 74), mas deixa claro que sua intenção é demonstrar a importância crucial das bases informacionais de princípios concorrentes. Portanto, não defende a utilização apenas da qualidade de vida como métrica do desenvolvimento a ser perseguido, mas de todos os argumentos relatados, para maior amplitude e maior possibilidade de alcance do bem estar geral do indivíduo e da sociedade que compõe.

2.3 A abordagem das capacidades nas políticas públicas, o comedimento financeiro e a democracia

Na teoria de Amartya Sen, a análise do bem estar e qualidade de vida devem ser considerados para fins de elaboração e aplicação das políticas públicas. A redução da pobreza de renda não pode, em absoluto, ser sua única motivação (SEN, 2000, p. 32). Indique as páginas da obra em que ele diz isso

A pobreza é vista como “privação de capacidades básicas” e não necessariamente como nível baixo de rendimentos. Uma pessoa com renda elevada mas sem oportunidade de participação política *não é pobre no sentido usual, porém, é pobre no que diz respeito a uma liberdade importante*, sua capacidade é reduzida. (SEN, 2000, p. 116-117).

A teoria das capacidades valoriza as políticas públicas voltadas para a educação e seu amplo acesso gratuito.

O viés social da teoria em estudo também se destaca na análise que o autor faz do comedimento financeiro ou prudência, que reputa recomendável, em detrimento ao extremismo de um Estado querer viver nos limites dos próprios recursos. Um Estado pode continuar a gastar mais do que ganha, por meio de empréstimos, por exemplo. E não deve buscar eliminar totalmente os déficits orçamentários, sem importar qual possa vir a ser o custo social. Ainda que o Estado tenha gastos maiores que sua receita, como ocorre em quase todo Estado, ainda assim deve perseguir e destinar recursos aos objetivos sociais, visando a garantir as liberdades substantivas dos indivíduos (SEN, 2000, p. 167). Sen aborda o comedimento financeiro, mas não a austeridade fiscal neoliberal.

Este ponto choca-se frontalmente com a política perpetrada no Brasil, pela Emenda Constitucional n. 95/2016, que determinou o congelamento dos gastos primários reais da União pelo prazo de vinte exercícios financeiros.

O comedimento financeiro é importante, deve ser buscado, mas deve ser interpretado à luz dos objetivos globais das políticas públicas, que engloba os objetivos sociais e não com a ideia de extremismo de reduzir os gastos a todo custo, sem se importar com as necessidades sociais (SEN, 2000, p. 166).

Sen também destaca o papel fundamental da democracia para que a liberdade esteja no centro dos objetivos primordiais de uma nação. Isto vai permitir que os próprios cidadãos definam quais as necessidades são importantes e devem ser valorizadas e buscadas: por meio da liberdade de expressão, o indivíduo pode participar da discussão pública, contribuindo ativamente para elencar quais são as liberdades que devem ser tuteladas e fomentadas pelo Estado.

Além disso, numa democracia, os dirigentes estão sujeitos a eleição e por isso tendem a dar atenção efetiva aos reclames do povo, completamente diferente do que se daria num regime autoritário, no qual os cidadãos não teriam direitos

políticos e civis que os permitissem exigir medidas ou mesmo tirar os governantes do poder (SEN, 2000, p. 180).

Além da importância da democracia para o desenvolvimento de uma sociedade, pelos ensinamentos de Sen observa-se que também é crucial questionar e reformular antigos comportamentos que apontavam certas assertivas tidas como verdades. Como por exemplo, a crença comum na literatura econômica de que primeiro era preciso crescer economicamente para só então oferecer educação e saúde públicas à grande massa da população.

Ao contrário, Sen destaca (SEN, 2000, p. 62) as grandes realizações das economias do Leste e Sudeste Asiático ao longo de várias décadas, que transformaram a vida e a longevidade das pessoas nos países envolvidos, quando houve investimento em educação e saúde em massa antes de crescerem economicamente e como esta estratégia demonstra a alteração da lógica “crescer para dar educação e saúde” para “dar educação e saúde para crescer”; tendo em vista que a capacitação por meio da educação e a manutenção da vida por meio da saúde pública fez com que a participação econômica da população fosse ampliada, através de alto nível de emprego, redução de taxas de mortalidade e aumento da expectativa de vida, o que se transformou em efetivo crescimento econômico.

Sen destaca o contraste da situação do Brasil neste ponto, onde há uma longa história de grave desigualdade social, desemprego e descaso com o serviço público de saúde e, embora tenha apresentado na década de 70 do século XX um crescimento elevado do Produto Interno Bruto (PIB) na década de 70 é quase comparável aos países do Leste e Sudeste asiático, é mais difícil implementar ampla participação econômica, pois a criação de oportunidades sociais é mais lenta, tornando-se uma barreira para o desenvolvimento econômico. Isso significa que o aumento do PIB não se traduz em maior longevidade e qualidade de vida da população, como é desejável, sob a perspectiva de Sen (SEN, 2000, p. 62).

Este exemplo deixa claro que há inter-relações e complementaridade entre as liberdades instrumentais e as capacidades das pessoas, e entre estas e o desenvolvimento econômico, algo reforçado por Sen (SE, 2000, p. 59) pelo exemplo da China e Índia, quando em 1979 e 1991, respectivamente, decidiram pela mudança para uma economia mais aberta, internacionalmente ativa e orientada para o mercado: a China alcançou resultados muito mais expressivos que a Índia, o que se deu principalmente em razão de a China ter implementado antes da reforma,

amplo acesso a educação básica e aos serviços de saúde, o que a deixou preparada socialmente para fazer uso da economia de mercado, algo que não se viu na Índia.

Enquanto a China contava com um povo altamente alfabetizado e com boas condições de saúde, a Índia tinha uma população semi-analfabeta que não soube aproveitar as oportunidades econômicas oferecidas por um sistema de mercado.

São duas as formas de proporcionar aumento das oportunidades sociais, como saúde e educação: por meio do crescimento econômico e por meio do custeio público. As oportunidades custeadas pelo Estado são absolutamente importantes e ocorrem antes que os níveis per capita da renda precisem subir. Como exemplos, Sen demonstra a variação da correlação entre PIB e expectativa de vida de países como China e Sri Lanka, que apesar da baixa renda per capita, apresentam expectativa de vida muito mais alta em relação a países como Brasil e África do Sul, que possuem renda per capita muito maior, (SEN, 2000, p. 64).

Com estes exemplos, Sen demonstra a importância de priorizar as oportunidades sociais na destinação do financiamento público e como as diversas liberdades instrumentais dos indivíduos são determinantes no processo de desenvolvimento. São também, portanto, liberdades constitutivas, no sentido de serem meio e fim do desenvolvimento.

2.4 Conclusões parciais

A linha de pensamento de Amartya Sen nos convida a pensar o desenvolvimento de maneira pouco comum na literatura: além da renda e dos benefícios econômicos e financeiros. As condições em que o indivíduo vive, as suas capacidades, sua liberdade, entre outros, compõem um conjunto daquilo o que é desenvolvimento para o indivíduo e que, portanto, deve ser buscado e valorizado pela sociedade.

Assim, Sen explica que é muito importante o crescimento econômico, não como um fim em si mesmo, mas como um meio de expandir as liberdades individuais desfrutadas pelos membros da sociedade. É importante, em especial as condições reais de vida da população. Este é o enfoque que será utilizado no presente estudo.

3 ANÁLISE DA TEORIA DAS CAPACIDADES POR AUTORES BRASILEIROS

3.1 Avanço teórico e complexa operacionalização

Os conceitos de Amartya Sen atraem cada vez mais pesquisadores no mundo e são utilizados por diversos autores brasileiros. Há algumas críticas no sentido de que sua teoria não seria operacionalizável, mas há também vários estudos demonstrando empiricamente a sua utilização.

Para Solange Regina Marin e Sirlei Glasenapp (MARIN; GLASENAPP, 2018, p. 25), Sen resgatou os valores morais para o estudo da economia, que teriam desaparecido com a redução do bem-estar a simples utilidades: uma base informacional subjetiva e pobre para as avaliações morais. A falta de preocupação com os fins humanos e a desconsideração da relação entre os meios instrumentais e os fins constitutivos na economia de bem-estar levaram Sen a desenvolver uma abordagem alternativa para a resolução dos problemas econômicos: a racionalidade ética. Essa racionalidade delibera sobre os objetivos e os procedimentos de valor, bem como sobre os efeitos colaterais de uma atividade.

No entendimento de Daniela Dias Kuhn et AL (KUHNS et al, 2006), muitas análises empíricas comprovaram que países com elevado produto interno bruto (PIB) não apresentavam, necessariamente, desenvolvimento humano condizente. Assim, países ricos não são, necessariamente, desenvolvidos. Portanto, a simples acumulação de renda não garante bem-estar social. Esta seria uma comprovação da veracidade da teoria de justiça de Sen.

Nesta linha, os autores mencionam que a abordagem das capacidades de Sen influenciou de maneira decisiva para que os órgãos internacionais de fomento e incentivo ao desenvolvimento expandissem a visão sobre o conceito de pobreza: desde 2004, quando estabeleceu as “Metas do Milênio”, o Banco Mundial reconheceu a pobreza de forma multidisciplinar, não centrada unicamente na renda, mas como a incapacidade de atingir padrões satisfatórios de nutrição, saúde, educação e acessos ambientais (KUHNS et al, 2006).

De fato, tal influência é destacada inclusive na obra de Sen. Ele registra que sua teoria, então, já havia sido usada parcialmente nos Relatórios sobre o Desenvolvimento Humano do UNDP, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (SEN, 2000, pg. 100).

Ainda hoje este conceito está estampado nas diretrizes da ONU (Organizações das Nações Unidas), contidas no sítio eletrônico da entidade no Brasil, sendo a base dos relatórios de desenvolvimento humano publicados anualmente pela entidade (2020).

Todavia, os autores Kuhn et AL (KUHN et al, 2006) destacam que tal reconhecimento apenas se deu no campo da teoria, uma vez que a meta de redução da pobreza, apresentada no mesmo documento, é reduzir a quantidade de pessoas que vivem com menos de um dólar por dia. Portanto, apesar do reconhecimento de que a pobreza está muito além da renda, ela continua sendo um parâmetro para reduzir o número de pobres no mundo.

Além disso, muitos dos programas públicos que garantem uma renda mínima para famílias, como o exemplo brasileiro Bolsa Família, não significam muito mais do que a reprodução das situações de pobreza, lamentavelmente. É inegável o alcance e a importância do Programa citado, mas o que os autores comentam é que os beneficiários não são retirados da pobreza a partir do programa. Trata-se de uma diferenciação a ser ultrapassada entre a prática e a teoria.

Os autores também frisam que apesar de atrair cada vez mais um número significativo de pesquisadores no mundo, ainda existe muito debate sobre em que medida os conceitos senianos propostos são operacionalizáveis. Concluem que a teoria das capacidades, apesar de ser atrativa pelo seu estudo do desenvolvimento a partir da ética e justiça,

certamente é de complexa operacionalização: seja pela cultura economicista e compartimentalizada que acompanhou a formação do conhecimento científico, seja pela evidente complexidade da vida e suas relações.
(KUHN et al, 2006)

Uma tentativa de operacionalizar os conceitos da teoria das capacidades foi a já mencionada criação, em 1990, do IDH – Índice de desenvolvimento humano, por Amartya Sen e pelo paquistanês Mahbub UI Haq. Além da renda, o índice também avalia a educação e saúde. Esta foi a primeira vez que buscou-se medir pobreza além da variável renda.

Segundo consta dos informes da ONU – Organizações das Nações Unidas (2020), o objetivo da criação do Índice de Desenvolvimento Humano foi o de “oferecer um contraponto a outro indicador muito utilizado, o Produto Interno

Bruto (PIB) per capita, que considera apenas a dimensão econômica do desenvolvimento”. Apesar de ampliar a perspectiva sobre o desenvolvimento humano, os informes da entidade em seu sítio eletrônico destacam que o IDH “não abrange todos os aspectos de desenvolvimento. Democracia, participação, equidade, sustentabilidade são outros dos muitos aspectos do desenvolvimento humano que não são contemplados no IDH”, o que pode confirmar a complexidade de operacionalizar a teoria.

No entanto, para Daniela Dias Kuhn et al (KUHN et al, 2006, p. 119), o IDH – índice de desenvolvimento humano ainda confunde meios e fins, ao incluir no seu cálculo variáveis de renda, educação e longevidade, compondo um valor único.

Na obra em destaque, a teoria das capacidades de Amartya Sen é a referência para a análise da situação de pobreza nos municípios do Rio Grande do Sul, já que o estado tem um dos maiores PIBs do país e ainda assim convive com grande pobreza. Após analisar as variações de renda, educação e saúde da população, individualmente e em conjunto, em síntese, a conclusão dos autores foi que “níveis mais elevados de renda, e mesmo a distribuição mais igualitária, melhor acesso à saúde e à educação podem levar, mas não necessariamente, a valores mais elevados nas variáveis-fim e com isso, podem resultar, mas não necessariamente, em melhores índices de desenvolvimento”.

Para Pinheiro (PINHEIRO, 2012), a teoria das capacidades de Sen, apesar de reconhecida na academia brasileira, ainda é muito pouco estudada e aplicada de maneira sistemática aos problemas concretos do desenvolvimento brasileiro, não sendo contemplada nas políticas públicas nacionais. Além disso, destaca que Sen tem sido *fortemente criticado por diversos autores*², seja em relação à falta de operacionalização de seus conceitos; a suposta carência de resultados testados da abordagem das capacidades; ao seu individualismo metodológico; a uma crença exagerada no poder dos mercados livres.

O autor também apresenta crítica à teoria de Sen quando menciona que, por exemplo, ao considerar que a morte prematura é algo que o indivíduo deve ou quer evitar, o conceito seniano de liberdade não se aplica apenas a estados descritivos

²Os críticos mencionados são: Séverini Deneulin (Oxford, Reino Unido 2002); María Edo (Buenos Aires, Argentina 2002); Emmanuelle Benicourt (Paris, França 2004); Éric Monnet (Paris, França 2007) e os brasileiros Solange Regina Marin (Curitiba, Paraná 2005); Valter Lúcio Oliveira (Ijuí, Rio Grande do Sul 2007). Destes, adiante serão analisados os dois autores brasileiros, a fim de se ater ao recorte programático deste estudo.

das pessoas, mas está impregnado da normatividade do que se considera o bem das pessoas.

De outro lado, também reputa a abordagem das capacidades humanas como mais abrangente em sua base de informações, em comparação a outras abordagens tradicionais da avaliação social -como a utilitarista - quando considera não só as realizações do indivíduo, mas também a combinação de funcionamentos alternativos que o indivíduo pode escolher.

O autor concluir que a obra de Sen é capaz de contribuir com muitos *insights* e informações relevantes que podem ser combinados com os diagnósticos e métodos empregados nas abordagens tradicionais, centradas na métrica das rendas, especialmente no que tange à elaboração de políticas públicas, que devem buscar considerar as diversas heterogeneidades nas condições e contextos pessoais dos indivíduos (idade, expectativa de vida, escolaridade, local de moradia, ocupação, estado de saúde, a forma e o grau de integração do indivíduo na vida da comunidade, a participação política, as condições ambientais *lato sensu* de vida do indivíduo etc.). Com esta avaliação individual mais abrangente, a abordagem das capacidades humanas tem também o condão de afastar a ilusão de que o puro e simples aumento da renda pessoal leva automaticamente à solução das carências pessoais em outras dimensões.

3.2 Pressuposto ilusório, desconsideração das relações geopolíticas e reafirmação do Liberalismo

Na forte crítica feita à teoria de Sen pelo autor Valter Lúcio de Oliveira (OLIVEIRA, 2007, p. 11), são atribuídas lacunas e incongruências à teoria das capacidades, que reputa de difícil compreensão, com um corpo bastante coerente e consistente *ao menos na aparência*. São pontos que o autor destaca: as relações de poder entre países e entre pessoas, que são determinantes para a liberdade (desenvolvimento) e Sen teria omitido em sua análise; o irrealismo de pressupor que a capacidade de transformação está completamente na mão dos indivíduos e a ausência de inovação na teoria das capacidades, que seria mera reafirmação das ideias do liberalismo.

O autor (OLIVEIRA, 2007, p. 12) defende que, ao considerar que desenvolvimento é a expansão das liberdades reais, Sen se utilizaria de um

pressuposto um tanto quanto ilusório: o de que possa existir uma liberdade real. Ilusório porque a conquista da liberdade sempre será, no máximo, uma possibilidade relativa, porque é o efeito de lutas sociais permanentes. Também, ao ignorar as relações de poder, tanto entre países quanto entre os indivíduos, a teoria de Sen seria ingênua por entender que a capacidade de transformação social estaria nas mãos do agente, que seria o *donos do seu destino*, quando na verdade, não é, porque ele é determinado pelas relações de poder, como a atual configuração do poder geopolítico-econômico, pela qual a realidade de cada país é diretamente influenciada, não sendo possível acreditar que a transformação individual ou social dependa da condição de agente do indivíduo.

Todavia, é preciso ressaltar que Sen não afirma que a transformação individual ou social depende exclusivamente da condição de agente do indivíduo. Ele menciona expressamente a importância das diversas instituições, como o mercado, o sistema democrático, a mídia e o sistema de distribuição pública e que *as nossas oportunidades e perspectivas dependem crucialmente de que instituições existem e do modo como elas funcionam* (SEN, 2000, p. 168). Além disso, Sen também deixa claro que a participação política dos indivíduos é fundamental pela sua importância enquanto forma de liberdade, para a formação dos valores a serem perseguidos pela sociedade e por conseguinte para a elaboração das políticas públicas (SEN, 2000, p. 134).

O autor (OLIVEIRA, 2007, p. 19) destaca o debate público em relação ao acentuado índice de desemprego entre os jovens europeus, ocasionado pela transferência em massa das empresas para países do Leste Europeu para a Ásia, o que não é abordado na discussão sobre o desenvolvimento proposta por Sen. Assim como não são analisadas as imposições dos países que tem hegemonia nos acordos internacionais e bloqueios econômicos e políticos.

Como diz que o poder ocupa o centro de importantes discussões sociológicas, conclui o autor que ignorá-lo, portanto, é no mínimo uma displicência.

Ademais, o autor destaca que Sen pretende uma *fórmula universal*, um parâmetro a ser verificado em qualquer situação, desde as condições presentes na Índia, com sua sociedade altamente estratificada, até na França, de lema “Liberdade, Igualdade, Fraternidade”. Assim, a teoria das capacidades só poderia continuar a ter um sentido apenas filosófico, totalmente vazio para os objetivos de uma engenharia social.

Ainda, segundo OLIVEIRA, ao manter a centralidade da noção de liberdade, Sen teria um discurso circular e vicioso, que está sempre se retroalimentando: é a liberdade que deve estar na origem e no final; ela é necessária e suficiente para a responsabilidade. Isto demonstraria a falta de precisão, pelo que Sen reúne ao redor de suas teorias um amplo leque de possibilidades, a fim de fundamentar seu discurso “confuso”.

Ao colocar a liberdade como o núcleo de toda a busca por desenvolvimento, a teoria de Sen não nos parece nada confusa: ela trouxe um novo olhar sobre o que se entende por pobreza, ampliando o conceito para conter a privação de capacidades, com vistas ao bem-estar geral do indivíduo.

E a liberdade não é suficiente como descreve o autor em sua crítica: na abordagem das capacidades ela deve ser utilizada como instrumento para o alcance de outros valores, como participação política, participação econômica, acesso a saúde, educação, emprego, seguridade social.

O autor destaca como méritos de Sen a grande adesão que conquistou e sua extrema capacidade de recolher contribuições de muitos e importantes autores de diversas áreas do conhecimento. Mas afirma que também que Sen não foi tão original em suas proposições quando faz crer. Isto porque sua teoria seria, ao final, uma mera consolidação dos princípios atuais do liberalismo. As ideias trazidas por Sen seriam as mesmas ideias liberais tradicionais, apenas mais sofisticadas teoricamente. Neste ponto, a crítica do autor é semelhante à conclusão das autoras Solange Regina Marin e Sirlei Glasenapp (MARIN; GLASENAPP, 2018, p. 35), no sentido de que a abordagem das capacidades seria uma extensão da teoria de justiça de John Rawls.

Com a adoção da noção de agente, em torno da qual se estrutura toda sua teoria, Sen parece centrar o seu olhar no topo da sociedade e não na sociedade como um todo. Produz, dessa forma, uma visão idealista que raramente pode ser adotada como pressuposto para uma ação com vistas ao desenvolvimento (OLIVEIRA, 2007, p. 16).

Contudo, não nos parece adequado dizer que Sen centra sua atenção no topo da sociedade e não na sociedade como um todo. É nítida sua preocupação com a população menos favorecida, ao mencionar a importância de se criar uma rede de segurança protetora:

Por fim, não importando o modo como opera um sistema econômico, algumas pessoas podem encontrar-se no limiar da vulnerabilidade e sucumbir a uma grande privação em consequência de mudanças materiais que afetem adversamente suas vidas. A *segurança protetora* é necessária para proporcionar uma rede de segurança social, impedindo que a população afetada seja reduzida à miséria abjeta e, em alguns casos, até mesmo à fome e à morte. A esfera da segurança protetora inclui disposições institucionais *fixas*, como benefícios aos desempregados e suplementos de renda regulamentares para os indigentes, bem como medidas *ad hoc*, como distribuição de alimentos em crises de fome coletiva ou empregos públicos de emergência para gerar renda para os necessitados.
(SEN, 2000, p. 57)

Tampouco é correto dizer que sua visão seja idealista, não podendo ser adotada como pressuposto com vistas ao desenvolvimento. Tanto assim que a própria Organizações das Nações Unidas (ONU) a utilizou como métrica para criação do Índice de Desenvolvimento (IDH), como já foi demonstrado.

Por fim, o autor acredita numa crença exagerada de Sen no poder da razão, quando conclui que “o futuro pode ser moldado por nós”, desde que nos baseemos na razão. E, além disso, que a teoria de Sen não contemplou em sua análise a relação entre a justiça social e o meio ambiente, o que seria determinante, visto que

o padrão de acumulaçãoe estabelecido no mundo nunca irá permitir que se eliminem todas as restrições ao bem-estar do indivíduo e o constitua como agente, pois não haveria meio ambiente suficiente para suportar tal demanda”.
(OLIVEIRA, 2007, p. 28)

Na obra aqui utilizada como referência, *Desenvolvimento como Liberdade*, Sen menciona expressamente a importância do meio ambiente e a questão do comportamento ético envolvido no cumprimento das normas que visam a sua proteção. Embora mencione a necessidade de regulamentação, de restrições ao comportamento e do desenvolvimento de uma ética ambiental (SEN, 2000, p. 305), de fato Sen não discorre acerca do padrão de acumulação estabelecido no mundo, que, segundo o autor (OLIVEIRA, 2007, p. 28) nunca permitirá que se elimine todas as restrições ao bem-estar do indivíduo.

3.3 Liberdade superestimada, individualismo e funcionamentos indefinidos

Em sua análise da teoria de Amartya Sen, a autora Solange Regina Marin (MARIN, 2005), elabora quatro críticas: (i) o suposto excesso de valor dado à

liberdade, como se fosse o único valor moral a ser considerado nos julgamentos morais; *(ii)* a defesa do individualismo; *(iii)* a não definição de uma lista de funcionamentos; *(iv)* como identificar os funcionamentos na prática.

Quanto ao suposto excesso de valor dado à liberdade, a autora comenta a crítica de Irene van Staveren, de que a teoria de Sen não estaria preparada para ser racional em economia, visto que apenas envolve um tipo de valor – a liberdade – e não três domínios de valores – liberdade, justiça e ter cuidado para com os outros. Este foco único de Sen na liberdade é denominado pela ética de uma perspectiva de “denominador comum” ou monismo. Por monismo, esclarece que van Staveren quer dizer que somente os valores da liberdade estariam sendo utilizados na definição de capacitação de Sen, em termos das escolhas livres dos indivíduos para escolherem a vida que desejarem. Por ter valorizado demasiadamente um ponto, teria deixado os outros valores sem o devido tratamento, negligenciando avaliações mais refinadas do bem-estar em termos de relações sociais e de relacionamentos pessoais.

A autora (MARIN, 2005), não obstante reconheça que a teoria de Sen confere importância demasiada à liberdade, discorda desta crítica, ao consignar que a perspectiva de Sen não é estreita no sentido desconsiderar a liberdade como sendo apenas as escolhas livres dos indivíduos para escolherem a vida que desejarem. A liberdade tem uma conotação muito mais ampla na medida em que está, por exemplo, diretamente ligada com a racionalidade no sentido de capacidade de deliberação. Há um foco multidimensional para o julgamento de bem-estar e na possibilidade do desenvolvimento da discussão pública.

Com relação ao suposto individualismo na teoria de Sen, a autora (MARIN, 2005) parte da crítica de Severine Deneulin e Frances Stewart, que apontam que a abordagem da capacitação é individualista porque apenas as liberdades individuais importam para avaliar o desenvolvimento, enquanto que as instituições são consideradas como instrumentos para as liberdades humanas. A autora discorda desta crítica, ao dizer que a perspectiva normativa de Sen não pode ser considerada tão individualista quanto a da economia padrão; ele apresenta uma interpretação mais abrangente da pessoa do que aquela encontrada na caracterização do ser econômico racional, notadamente ao mencionar a importância das instituições, das interações sociais, do papel central do custeio público e das políticas públicas sociais, do contexto em que vive o indivíduo, vendo-o como um ser humano ativo e

capaz de estabelecer relações sociais com os demais, especialmente por meio de discussões deliberativas participativas acerca de suas necessidades e direitos.

Quanto à não definição de uma lista de funcionamentos, a autora (MARIN, 2005) entende que Sen fornece uma perspectiva normativa, mas não um método procedimental de como, a partir da abordagem da capacitação, chegarmos à justiça distributiva. A autora defende o posicionamento de Sen ao analisar uma crítica de Martha Nussbaum, que apesar de dividir com Sen a ideia da perspectiva das capacidades, discorda do ponto em que não há uma lista de funcionamentos essenciais que pudesse ser usada para avaliar o bem-estar das pessoas. A teoria das capacidades defende a importância da saúde, educação, liberdades políticas e civis, mas não esclarece como operacionalizar a recomendação destes objetivos para todas as pessoas do mundo.

Todavia, a autora (MARIN, 2005) esclarece que a intenção de Sen não é a de propor uma lista de funcionamentos, mas sim uma estrutura normativa interessada numa forma multidimensional para medir o bem estar das pessoas. Destaca que Sen enfatiza a importância da não-especificação dos funcionamentos porque o mais importante é deixar as pessoas decidirem quais desses funcionamentos são os mais relevantes para suas vidas, de acordo com o seu próprio contexto e modos de vida. Sen estaria guiado pela racionalidade ética e que a elaboração de uma lista de funcionamentos eliminaria a abertura de sua proposta normativa e geral: se fizesse uma lista, uma particular visão de natureza humana poderia ser enfatizada.

De fato, Sen define *funcionamentos* como as várias coisas que uma pessoa considera valioso fazer ou ter, cita exemplos mas fica claro que sua referência não é exaustiva, pode haver e há outros funcionamentos além daqueles que enumera. Exemplos de funcionamentos citados por Sen: mais elementares, como ser adequadamente nutrido e livre de doenças evitáveis; atividades ou estados pessoais muito complexos, como poder participar da vida da comunidade e ter respeito próprio; poder aparecer em público sem se envergonhar; ter longevidade, condições de saúde, alfabetização etc. (SEN, 2000, p. 95, 157). Funcionamentos são as realizações efetivas, aquilo o que o indivíduo escolhe fazer e faz e que traz qualidade de vida. Todas as vezes que cita os funcionamentos, Sen deixa claro que não há uma lista exaustiva, assim como a autora (MARIN, 2005) destaca.

Por último, quanto à identificação dos funcionamentos na prática, a autora (MARIN, 2005) destaca que a teoria das capacidades vem sendo utilizada em várias

pesquisas empíricas, de diversas maneiras e com o uso de diferentes métodos, em distintas áreas do conhecimento, o que parece contradizer o argumento de que a abordagem de Sen seria impraticável porque abstrata. Portanto, o maior problema não seria a impossibilidade de operacionalização da teoria, mas o desenvolvimento de uma metodologia que permitisse identificar, comparar e medir as capacitações individuais, uma vez que não há definição de como seria possível fazer a quantificação desse ponto.

Portanto, conclui a autora (MARIN, 2005), permanece em aberto a questão de como medir as capacitações se não apenas os funcionamentos efetivamente realizados. Também não é indicado na abordagem das capacidades como seria possível desenvolver o exercício democrático de raciocínio, ou seja, como seriam tais discussões públicas sobre os funcionamentos. Sen fornece uma perspectiva normativa, mas não um método procedimental de como, a partir da abordagem da capacitação, se chegar à justiça distributiva.

3.4 Operacionalização da abordagem das capacidades: Estudo de caso – a seca no Nordeste Brasileiro

Contraopondo-se às opiniões dos autores para os quais a teoria das capacidades de Sen não pode ser operacionalizada, afirmam os autores Ana Monteiro Costa e outros (COSTA et al, 2018) que Sen definiu três formas de operacionalização de sua teoria, formas de medir as capacitações: abordagem direta, abordagem indireta e abordagem complementar.

A abordagem direta seria a forma mais ampla, que não tem a renda como variável angular e prevê o estudo direto e a comparação dos funcionamentos e capacitações, e suas realizações e liberdades.

A abordagem indireta faz uso da renda apenas como variável para a análise de desenvolvimento, considerando o modo como a renda influencia as capacitações relevantes. Como exemplo, a renda ajustada pelo analfabetismo e pela presença de certos tipos de parcialidades por um dos sexos em uma família.

A abordagem complementar está relacionada às comparações interpessoais no espaço das rendas, é considerada pelo próprio Sen, segundo os autores, como a abordagem menos radical, a que menos avançou no sentido de menos renda e mais capacitações.

Os autores (COSTA et al, 2018), atentos às várias críticas recebidas por Senneste ponto, de que sua teoria seria de difícil ou impossível operacionalização, se propuseram o desafio de tentar operacionalizar a teoria das capacidades, aplicando-a a um estudo de caso: o fenômeno da seca no nordeste.

A ideia central do trabalho é apresentar um método de avaliação das condições de vida da população atingida pela seca, no que tange à pobreza e à vulnerabilidade diante do fenômeno ambiental, a partir da abordagem das capacitações, como meio para a proposição de medidas de longo e médio prazos, indo na direção do convívio com a seca, e não no combate a ela, já que a estiagem está fora do controle humano.

Primeiro, os autores esclarecem que, como a teoria das capacidades tem como base informacional a liberdade individual, é necessário fazer a análise do contexto espaço temporal onde se inserem as pessoas: o espaço rural brasileiro e seu quadro de pobreza e vulnerabilidade dos agricultores familiares diante do fenômeno da seca, e caracterizaram os principais condicionantes sociais, econômicos, políticos, institucionais e geográficos às capacitações humanas dos habitantes daquele espaço.

Na definição exposta pelos autores (COSTA et al, 2018), a estiagem – insuficiência de chuvas - é um fenômeno puramente ambiental, que somente se transforma em seca quando encontram uma população já empobrecida e vulnerabilizada. Assim, seca é uma calamidade, um fenômeno ambiental, social e econômico, o ápice de um problema social já estabelecido, que limita ainda mais a liberdade de ser e agir da população atingida.

Dentro daquelas três formas que Sen teria definido para operacionalizar a sua teoria, medindo as capacitações, os autores (COSTA et al, 2018) escolheram a abordagem direta, por a considerarem a forma mais ampla de medição. Prosseguem esclarecendo que dentro desta abordagem, Sen ainda destacou três modos alternativos para realizar a análise: (i) por comparação total, que envolve um ranking de todos os vetores comparados entre si no que se refere à pobreza; (ii) por ranking parcial, que envolve o ranking de alguns vetores em relação a outros, sem exigir completude; e a (iii) comparação de capacitação distinta, que envolve a comparação de alguma capacitação específica escolhida como foco, também sem completude.

No estudo dos autores, foi escolhido o ranking parcial, sendo investigadas quatro capacitações instrumentais destacadas por Sen: liberdades políticas, facilidades econômicas, oportunidades sociais e segurança protetora; mais duas liberdades criadas pelos autores, a partir da literatura sobre a seca no Brasil: liberdades ambientais (aspectos relacionados à água, terra, paisagem) e privações graves (desigualdades, explorações e violações de direitos humanos).

Após a aplicação de métodos científicos de pesquisa, com várias fórmulas matemáticas complexas, os autores chegaram à medição das capacidades dos indivíduos pesquisados, concluindo que o conjunto capacitário “Oportunidades sociais” em um município pernambucano é igual a 0,657, considerado MÉDIA PRIVAÇÃO DE LIBERDADE. A educação dos pais foi o funcionamento que obteve menor pontuação e o funcionamento educação de filhos e netos o que obteve maior pontuação.

Os autores enfatizaram a vantagem de a abordagem das capacidades permitir a análise da pobreza a partir de um prisma multidimensional, considerando pobreza e vulnerabilidades, o que é importante para o estudo das populações atingidas por catástrofes ambientais, mas também destacaram dificuldades na operacionalização da teoria, como a falta de exatidão em medir as alternativas desejadas, a vida que as pessoas gostariam de levar, tendo em vista que, não raro, são fantasiados funcionamentos impossíveis ou praticamente impossíveis de realizar.

Ao fim e ao cabo, neste estudo minucioso e criterioso realizado pelos autores (COSTA et al, 2018) foi proposta a operacionalização da abordagem das capacidades, em que pese outros pesquisadores entenderem pela sua impossibilidade, como aqui já foi demonstrado.

3.5 Conclusões parciais

A chamada abordagem das capacidades humanas é significativamente mais abrangente em sua base de informações, em comparação a outras abordagens tradicionais da avaliação social, como a utilitarista. Mas como Amartya Sen mesmo disse em sua obra, a ideia de compreender a pobreza além do fator renda não foi sua invenção, pois já estava presente nas ideias de Aristóteles e Adam Smith (SEN 2000, p. 39). Esta afirmação faz crer que talvez o principal diferencial da obra de

Sen foi contribuir para ampliar o entendimento quanto a pobreza, não só no campo da teoria mas também com implicações práticas ao redor do mundo, a partir da criação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e sua aplicação.

A inclusão da educação e da saúde como sinais de desenvolvimento, além da renda, embora não seja o suficiente para a teoria de Sen, representa um grande avanço na busca de ampliar as bases informacionais a serem consideradas na análise das condições de vida em todo o mundo.

A abordagem das capacitações é objeto de estudo de vários autores brasileiros e é alvo de várias críticas no mesmo sentido: a suposta dificuldade de sua operacionalização, ou seja, a ausência em sua obra da explicitação de como devem ser medidas as capacitações, os funcionamentos e, portanto, como quantificar as privações dos indivíduos e sua implicação no desenvolvimento do país. Para estes críticos, a teoria de Sen não teria uma operacionalização viável, sendo fadada a permanecer apenas no campo da teoria.

Todavia, o minucioso estudo de caso da seca do nordeste brasileiro trazido neste trabalho demonstrou empiricamente que a abordagem das capacitações é passível de ser operacionalizada, chegando aos valores que medem as capacidades dos indivíduos, dados que podem auxiliar na elaboração assertiva e eficaz de políticas públicas para aquela região.

4 DESDOBRAMENTOS DA TEORIA DE AMARTYA SEN SOBRE A POLÍTICA PÚBLICA EDUCACIONAL BRASILEIRA

Neste capítulo, pretende-se revisar a literatura que relaciona a teoria de Amartya Sen à educação e às políticas públicas educacionais no Brasil. Num primeiro momento, serão estudadas as críticas das posições de Sen sobre a educação na obra “Desenvolvimento como Liberdade”; em seguida será apresentada sua análise na perspectiva de autores brasileiros, e por fim, será estudado como este tema é fundamental na Abordagem das Capacidades, como é chamada a teoria de Sen.

4.1 O lugar de destaque da educação na abordagem das capacidades

Na obra “Desenvolvimento como Liberdade”, Sen referencia diretamente a educação, colocando-a como um dos pontos determinantes para as liberdades a serem usufruídas pelos indivíduos, considerando-a uma das condições habilitadoras a permitir que o indivíduo realize efetivamente o que valoriza (Sen, 2000, p. 19).

Para o autor, a educação é um tipo de oportunidade social, essa que é uma das cinco liberdades instrumentais que contribuem para o indivíduo viver melhor e livremente, juntamente com as outras quatro: liberdades políticas, facilidades econômicas, garantias de transparência e segurança protetora.

A educação facilita a participação do indivíduo na economia e está diretamente relacionada à capacidade de viver até idades mais avançadas (Sen, 2000, p. 38). A educação se traduz em liberdade instrumental quando melhora as condições sociais e econômicas dos indivíduos e das instituições.

Ademais, não só é vantajosa para a vida privada do indivíduo como também para a própria sociedade, que será beneficiada com a maior participação dos indivíduos no mercado, gerando mais riqueza e prosperidade, permitindo ao Estado financiar a seguridade social e a expansão dos serviços sociais, o que ultrapassa o ganho particular, beneficiando também todo o entorno do indivíduo. É com este enfoque que Sen define a educação como um bem semi-público, no sentido de que uma parte dos seus benefícios serão usufruídos não só pelo indivíduo que a recebe, mas também, indiretamente, por toda a sociedade:

Por exemplo, dados os benefícios da educação básica compartilhados pela comunidade, que podem transcender os ganhos da pessoa que está recebendo a educação, a educação básica pode conter também um componente de bem público (e pode ser vista como um bem semipúblico). As pessoas que recebem educação obviamente se beneficiam com isso, mas, além disso, uma expansão geral da educação e alfabetização em uma região pode favorecer a mudança social (até mesmo a redução da fecundidade e da mortalidade, como será discutido de modo mais pormenorizado nos capítulos 8 e 9), além de ajudar a aumentar o progresso econômico que beneficia também outras pessoas. (Sen, 2000, p. 154).

A abordagem das capacidades também considera a educação como condição para a participação na vida política da sociedade, ao mencionar que as discussões neste âmbito requerem conhecimentos e um grau de instrução básico, condição fundamental da liberdade participativa. (Sen, 2000, p. 48).

Sen cita funcionamentos ligados à educação, como saber ler, comunicar-se, argumentar, ter condições de escolher, ser tratada com mais consideração pelos outros, ter uma participação mais efetiva em atividades econômicas e políticas. Por exemplo, o analfabetismo é uma barreira à participação em atividades econômicas que requeiram produção segundo especificações ou que exijam rigorosos controles de qualidade, com é comum num mundo altamente globalizado. (Sen, 2000, p. 56; 332). Estes aspectos denotam a condição de liberdade substantiva ligada umbilicalmente à educação.

Como grande exemplo de intensificação de desenvolvimento econômico por meio da oportunidade social, especialmente na área da educação básica, Sen cita o desenvolvimento econômico do Japão e outros países da região, chamado de “milagre do Leste Asiático” (Sen, 2000, p. 58), que se desenvolveram notadamente a partir do oferecimento de educação básica pública e não o contrário, a saber, não esperaram se desenvolver para então oferecer educação gratuita.

Noutro exemplo, Sen apresenta o contraste entre a China e a Índia, ambos que decidiram abrir internacionalmente a economia, orientada para o mercado, respectivamente em 1979 e 1991, mas a China logrou êxito muito maior, tendo em vista a sua maior dedicação à educação de sua população, além de preocupação também na área da saúde. Assim, a população da China teve mais condições de aproveitar as oportunidades econômicas oferecidas por um sistema de mercado.

O pouco êxito alcançado pela Índia se deu, na análise de Sen, tendo em vista a concentração elitista da educação superior, grande negligência com a educação elementar, além do descaso com os serviços de saúde (Sen, 2000, p. 60)

Desta forma, a educação é tratada várias vezes por Sen, sempre no sentido de ser fundamental ao desenvolvimento do indivíduo e da sociedade. Fundamental também como instrumento para outros tipos de liberdade, como participação da vida em sociedade, na vida política, melhorar a auto-estima e ser tratado com consideração pelos outros. Aumenta o capital humano, quando torna as pessoas mais produtivas ao longo do tempo e também aumenta a capacidade humana, quando permite a leitura, a comunicação, a argumentação, condições de escolhas estando mais bem informado, etc. Os benefícios da educação, portanto, excedem seu papel como capital humano na produção de mercadorias (Sen, 2000, p. 332). Esta é a ênfase da teoria das capacidades: benefícios além do aumento de renda; seres humanos mais do que meios de produção.

Quando Sen fala em educação e sua importância para o alcance do desenvolvimento do indivíduo e da sociedade, sempre é mencionada a questão do amplo acesso, “*expansão em massa da educação*” (Sen, 2000, p. 58). Para Sen, é importante ter acesso aos serviços de educação financiado pelo Estado, que, assim, não fiquem restritos às camadas mais favorecidas da sociedade:

O Estado tem, com efeito, desempenhado um papel fundamental na expansão da educação básica em todo o mundo. A rápida disseminação da alfabetização na história dos países hoje ricos (no Ocidente, no Japão e no restante da Ásia) baseou-se no baixo custo da educação pública combinado a seus benefícios públicos compartilhados.
(Sen, 2000, p. 154)

No entanto, Sen não se furta a examinar a limitação concreta no custeio, afirmando que educação é um direito inalienável dos cidadãos, mas o seu financiamento pelo Estado às vezes pode ser limitado:

Até mesmo para a assistência médica e serviços de saúde gratuitos, ou para a educação gratuita, podem ser levantadas questões com respeito a (1) o grau em que os beneficiários necessitam desses serviços e (2) o quanto a própria pessoa poderia ter pago por esses serviços (e talvez pagasse na ausência da provisão pública gratuita).

Os que consideram essas provisões sociais básicas (serviços médicos, educação etc.) um direito inalienável dos cidadãos tenderiam a ver esse tipo de questionamento como equivocado e talvez até mesmo como uma negação perturbadora dos princípios normativos de uma “sociedade” contemporânea.

Tal posição certamente é defensável até certo ponto, mas, dada a limitação dos recursos econômicos, existem envolvidas na questão escolhas fundamentais que não podem ser totalmente negligenciadas com base em algum princípio “social” pré-econômico. De qualquer modo, é preciso lidar com o problema do incentivo, no

mínimo porque o *grau* de custeio social que uma sociedade poderia fornecer deve depender em parte dos custos e incentivos.
(Sen, 2000, p. 156)

Sen, portanto, vê a educação como ponto central do desenvolvimento do indivíduo e, por conseguinte, de sua nação, devendo ser custeado pelo Estado, para que alcance o maior número possível de atendidos, deixando de ter a característica seletiva e elitista que já teve e ainda tem em vários países, inclusive no Brasil (CURY, 2007, p. 8).

4.2 A análise de pesquisadores brasileiros quanto ao papel e posição da educação na abordagem das capacidades

Não obstante a relação direta demonstrada na seção anterior, entre a abordagem de Sen e a importância da educação, o autor brasileiro João Maurício Farinon entende que *os escritos de Sen não possuem relação direta com a área da Educação, o que gera dificuldade e intensos desafios nas pesquisas referentes a tal autor e a tal relação temática* (FARINON, 2017).

O autor (FARINON, 2017) destaca o contraste das teorias clássicas que tem como principais representantes pensadores como Thomas Hobbes, John Locke, Jean-Jacques Rousseau, Immanuel Kant e John Rawls, que buscam identificar os melhores arranjos institucionais de uma sociedade a partir do contrato social ou a partir de imperativos morais e políticos da abordagem de Sen, que busca as realizações dos indivíduos, concentrando-se no comportamento real das pessoas, em vez de supor que todas sigam o comportamento ideal, pautado pelo contratualismo e institucionalismo.

Nesta importância dada às realizações dos indivíduos por Sen, o autor demonstra preocupação com a efetiva realização dos objetivos traçados, citando programas governamentais que por vezes não encontram correspondência satisfatória em sentido empírico, como o Plano Nacional de Educação (PNE)³ brasileiro em vigor, consubstanciado na busca pelo direito a um sistema educacional inclusivo, que esbarra não em uma fragilidade em termos de planos e metas

³³ Conjunto de diretrizes, objetivos, metas e estratégias organizadas sob a Lei n. 13.005/2014, que visam a dar cumprimento aos fins do artigo 214 da Constituição da República: erradicar o analfabetismo, universalizar o atendimento escolar, melhorar a qualidade do ensino, formar para o trabalho, promover humanística, científica e tecnologicamente o país e estabelecer meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto.

institucionais, mas em termos de comportamento real dos responsáveis pelas ações pedagógicas, o que compromete a disponibilização ou efetivação de tal direito (FARINON, 2017, pg. 16).

Para o autor, os processos educativos ganham um espaço fundamental na formação de seres humanos capazes de se relacionar em sociedade a partir de uma dimensão democrática e humana: a capacidade de considerar perspectivas vindas de diferentes locais e entrar em um debate interativo guiado pela consistência teórica que proporcione condições para o bom uso da razão.

Isso é um grande desafio em termos pedagógico-educacionais, no sentido de que a própria sala de aula tem a tarefa de se constituir em espaço de oportunidade para ouvir pontos de vista diversos, para os envolvidos se expressarem em debates, avaliar e tomar decisões. Ou seja, a escola como espaço que prepare as crianças para não somente seguir algo, mas para escolher de modo fundamentado e racional. Talvez seja esse o grande propósito da educação escolar, não somente informar uma criança sobre culturas diferentes no mundo, mas também para ajudar a cultivar o uso da razão e o exercício da liberdade mais tarde na vida (FARINON, 2017, p. 18).

O autor destaca a importância de fazer da sala de aula um espaço propenso a potencializar a argumentação racional e a abertura a diversas perspectivas e a superação da visão de mero repasse de conteúdos, “muitas vezes amorfos e carentes de sentidos” (FARINON, 2017, p. 25), em defesa da importância do conhecimento como riqueza constitutiva do indivíduo, o que permite ampliar o modo de compreender e interpretar o mundo.

Essas questões, define o autor, estão diretamente ligadas à abordagem de Sen, que aponta para uma preocupação não só com o indivíduo mas com a sua interação e sua inserção na comunidade e no seu contexto histórico cultural, com a canalização dos resultados do ensino para a sua qualidade de vida e sua integridade humana. Neste sentido, a abordagem seniana não pode ser vista como individualismo metodológico, segundo o qual o indivíduo se abstrairia completamente de sua relação com o contexto social que o envolve, sem sofrer interferências dos outros. O autor explica que, ao contrário, as influências sociais estão dentro da teoria de Sen, como a medida em que o indivíduo valoriza participar da vida da comunidade.

Por fim, segundo o autor (FARINON, 2017. p. 25), a abordagem das capacidades intensifica a concepção de educação para a responsabilidade e para a liberdade, portanto, educar passa a ser uma elevação cultural, moral e ética, a partir da qual é possível o ser humano tomar consciência de si e do mundo em que está inserido.

Neste ponto, pela conclusão do autor, é possível ver a interseção entre educação e a teoria de Sen, na medida em que a educação pode ser vista como uma ponte, no sentido de ser o caminho, o elo entre o indivíduo e o exercício efetivo da sua liberdade ou a educação concede os instrumentos para este exercício, ao abrir o leque de informações, permitindo que diante dos vários dados ou informações, o indivíduo raciocine, pondere e tome uma decisão de forma arrazoada, em pleno exercício de liberdade.

Efetivamente, com relação aos efeitos concretos da educação dos indivíduos na sociedade, Sen explica que a educação não é somente importante por si só e não é importante só para o indivíduo. Além de favorecer a mudança social e beneficiar o progresso econômico, ela também contribui para a redução significativa das taxas de mortalidade, especialmente infantil e também tem influencia direta na redução das taxas de fecundidade (Sen, 2000, p. 57).

Denote-se que estes últimos benefícios mencionados são impactos específicos da educação da mulher. Sen explica que taxas de fecundidade elevadas são frequentemente encontradas em países em desenvolvimento e são prejudiciais à qualidade de vida, especialmente de mulheres jovens, pois gerar e criar filhos de forma reiterada impacta negativamente seu bem-estar e sua liberdade. Com mais educação, as mulheres tendem a ter menos filhos e aumentam seu poder, na forma de participação ativa na economia, no mercado de trabalho e nas decisões familiares.

As taxas de mortalidade infantil também diminuem à medida que as mulheres têm mais educação e, portanto, passam a ter maior poder. Há provas consideráveis de que o ganho de poder das mulheres na família pode reduzir significativamente a mortalidade infantil, por meio da importância que normalmente as mães dão ao bem-estar dos filhos e da oportunidade que têm de influenciar as decisões familiares nessa direção (Sen, 2000, p. 227).

Neste tocante, as autoras Solange Regina Marin e G ssica Mathias Diniz (MARIN; DINIZ, 2018, p. 108) conseguiram demonstrar no âmbito do Brasil essa constatação trazida por Sen: ao analisarem dados acerca da relação entre educação feminina, taxa de fecundidade e mortalidade infantil, concluíram que a educação realmente se mostra um fator de conversão para o caso das mulheres brasileiras. Os dados oficiais coletados confirmam: quanto mais educação a mulher recebe, menor a taxa de fecundidade e menor a taxa de mortalidade infantil. As autoras ilustram esta relação com a tabela a seguir:

Ano	Média de anos de estudo das mulheres ⁴		Taxa de mortalidade infantil		Taxa de fecundidade	
	2000	2010	2000	2010	2000	2010
Brasil	5,9	7,4	30,57	16,70	2,37	1,89
Alagoas	4,3	5,5	48,96	28,40	3,14	2,22
Piaul�	4,2	5,7	41,87	23,05	2,67	1,99
Maranhão	4,1	5,9	46,53	28,03	3,20	2,56
Rio de Janeiro	6,9	8,3	21,21	14,15	2,06	1,68
Roraima	6,7	8,3	29,03	16,11	3,22	2,41
Distrito Federal	8,1	9,8	20,71	14,01	1,96	1,75

⁴ A escolarização feminina se refere aos anos de estudo das mulheres com 25 anos ou mais. A taxa de fecundidade corresponde ao número médio de filhos por mulher, e a taxa de mortalidade infantil, ao número de mortes de crianças menores de um ano de idade a cada 1 mil nascidas vivas.

⁵ Média calculada para os anos censitários a partir de dados do IpeaData (2015). O ano de 2000 corresponde à média entre os anos 1999 e 2001 e, para o ano de 2010, foi calculada a média entre 2009 e 2011.

Tabela 1 – Informações sobre a educação feminina, fecundidade e mortalidade infantil no Brasil, em estados selecionados e no Distrito Federal nos anos de 2000 e 2010.

Fonte: IpeaData (2015) e Atlas do Desenvolvimento no Brasil (2013). Elaborado pelas autoras Solange Regina Marin e G ssica Mathias Diniz (MARIN; DINIZ, 2018, p. 108)

Para a análise, foram selecionados os três estados com menor e maior média de anos de estudo das mulheres em 2010, incluindo o Distrito Federal, além de conter também a m dia brasileira. Conforme demonstram os dados no quadro, no Brasil foi inversamente proporcional a média de anos de estudos das mulheres e as taxas de mortalidade infantil e de fecundidade, com destaque para o Distrito Federal, que possuía em 2010 a maior média de estudos das mulheres, a menor taxa de

mortalidade infantil e a segunda menor taxa de fecundidade entre os Entes analisados.

A relação direta entre educação das mulheres e redução da mortalidade infantil, foi demonstrada pelas autoras por meio de um dado contundente da UNESCO:

Conforme relatório da Unesco (2013), em 2011, 6,1 milhões de crianças menores de cinco anos de idade morreram em países de baixa e média baixa renda; se todas as mulheres possuísem o ensino primário, haveria uma queda de 15% nesse valor e, no caso de todas terem concluído o ensino secundário, a queda da mortalidade na infância nesses países seria de 49%.

(MARIN; DINIZ, 2018, p. 109)

Estes dados demonstram a aplicação da teoria de Sen na realidade brasileira: quanto mais educação as mulheres recebem, menores são as taxas de mortalidade infantil e de fecundidade; aumentando de uma forma geral o bem-estar e a liberdade da mulher e da sociedade.

Já no que tange ao avanço ou recuos na educação brasileira, considerando-se os pilares da abordagem das capacidades, a autora Beatriz Rolim Cartaxo afirma que o país apresenta “avanços no campo educacional” (CARTAXO, 2018, p. 45). Contudo, a obra não apresenta dados que comprovem tal afirmativa.

Como já destacado, para a teoria das capacidades de Sen, a educação deve ser oferecida em amplo acesso e o máximo de financiamento público possível. Partindo-se dessa premissa, de fato, há estudos que relatam a ampliação do acesso a escolas públicas brasileiras, não obstante ainda haver a necessidade de grande melhora. Como exemplo, pela pesquisa de Patrícia Maria Uchôa Simões e Juceli Bengert Lima (SIMÕES; LIMA, 2016), No período analisado, de 2004 a 2013, apesar de permanecerem graves desigualdades quando considerada a comparação do atendimento nas creches e pré-escolas, zona rural e urbana e renda familiar, foi constatado aumento da oferta e do acesso da educação infantil no Brasil, já que os dados indicam aumento no percentual de frequência das crianças entre 0 (zero) e 5 (cinco) anos.

Também na análise de Jorge Abrahão de Castro, no período de 1992 a 2007, houve aumento do número de anos de escolarização da população de 15 anos ou mais; diminuição da taxa de analfabetismo e significativo aumento do acesso à escola pública em todas as suas fases (CASTRO, 2009). No entanto, o autor

destaca que especialmente na educação infantil e no ensino médio os dados mostraram que o país está longe de universalizar esses níveis de ensino.

Assim, parece não haver dados suficientes para afirmar que a educação pensada como na abordagem de Sen tenha encontrado efetiva aplicação no Brasil. Como mostram os dados trazidos nos estudos citados, apesar de alguns avanços ao longo de muitos anos, não há pleno acesso à educação pública no país.

Sob outro enfoque, a aplicabilidade da teoria das capacidades no caso brasileiro pode ser analisada a partir da contribuição dos autores Gêssica Mathias Diniz, Solange Regina Marin e Paulo Ricardo Feistel, especialmente no que tange ao subtema diversidade dentro da escola pública.

Para esses autores (DINIZ et al. 2017), a educação é central na teoria de Sen e a própria base da liberdade humana, tendo em vista que o ensino e os conhecimentos trazidos pela educação colaboram para que o indivíduo exerça o controle da sua vida, o que equivale a liberdade substantiva, que a abordagem das capacidades mais valoriza. Seu papel não é somente instrumental, mas é importante e valorosa em si mesma na medida em que dá voz aos educandos, para conhecer e então defender seus direitos, exercendo o controle de sua própria existência, vivendo de forma plena enquanto cidadãos, realizando aquilo que valoriza.

Os autores (DINIZ et al. 2017) entendem que para que a teoria de Amartya Sen tenha efetividade, a saber, assegurar que todos sejam livres, o Estado deve garantir – inclusive - o direito de acesso aos recursos educacionais e fazer com que as diferenças humanas sejam respeitadas. O ensino deve ser universalizado, não discriminatório, e ser amparado na legislação. A diversidade seja religiosa, cultural ou de gênero, deve ser aceita nas instituições de ensino e entre os colegas.

4.2.1 Escola sem partido

Neste ponto, interessante destacar a discussão da chamada escola sem partido no cenário brasileiro. O movimento intitulado “Escola sem partido” foi criado no ano de 2004 pelo advogado Miguel Nagib, com base na premissa do combate à “doutrinação ideológica” que julga acontecer nas escolas e defende a neutralidade dos discursos e no ensino nas salas de aulas, tudo em defesa das famílias e dos alunos. Um discurso elaborado e que, sem a contextualização necessária, ganhou

força e repercutiu em diversos Estados brasileiros com a multiplicação de novos projetos e apoio de grandes movimentos educacionais. (OLIVEIRA, et al. 2018).

Em decisão recente, em 29 de maio de 2020, o Supremo Tribunal Federal julgou a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 467⁴, que analisou legislação do município de Ipatinga, Minas Gerais, que excluía da política municipal de educação qualquer referência à diversidade de gênero e orientação sexual, na linha do que vinha sido defendido pelo movimento “Escola sem partido”.

Por unanimidade de votos, foi declarada a inconstitucionalidade da legislação, sendo este o terceiro julgamento do ano em que o Supremo Tribunal federal julga com unanimidade a inconstitucionalidade de leis municipais que proíbem a abordagem da diversidade de gênero e orientação sexual em escolas.

No dia 8 de maio de 2020, foi anunciada a decisão sobre a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 526⁵, que tratava de legislação antigênero do município de Foz do Iguaçu, Paraná. Anteriormente, a Corte havia julgado a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 457⁶, também reconhecendo a inconstitucionalidade de lei de conteúdo similar do

⁴ Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Constitucional. 2. Cabimento da ADPF. Objeto: artigos 2º, caput, e 3º, caput, da Lei 3.491, de 28 de agosto de 2015, do município de Ipatinga (MG), que excluem da política municipal de ensino qualquer referência à diversidade de gênero e orientação sexual. Legislação reproduzida por diversos outros municípios. Controvérsia constitucional relevante. Inexistência de outro instrumento capaz de resolver a questão de forma efetiva. Preenchimento do requisito da subsidiariedade. Conhecimento da ação. 3. Violação à competência da União para editar normas gerais sobre educação. 4. afronta aos princípios e objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil relativos ao pluralismo político e à construção de uma sociedade livre, justa e solidária, sem quaisquer preconceitos. 5. Direito à liberdade de ensino, ao pluralismo de ideais e concepções pedagógicas e ao fomento à liberdade e à tolerância. Diversidade de gênero e orientação sexual. 6. Normas constitucionais e internacionais proibitivas da discriminação: Declaração Universal dos Direitos Humanos, Convenção Americana sobre Direitos Humanos, Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, Princípios de Yogyakarta, Constituição Federal. 7. Violação à liberdade de ensinar, aprender, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber. 8. Arguição julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade dos trechos impugnados dos artigos 2º, caput, e 3º, caput, da Lei 3.491, de 28 de agosto de 2015, do município de Ipatinga, que excluem da política municipal de ensino qualquer referência à diversidade de gênero e à orientação sexual. (ADPF 467, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 29/05/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-170 DIVULG 06-07-2020 PUBLIC 07-07-2020)

⁵ EMENTA: ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. CONVERSÃO EM JULGAMENTO DEFINITIVO. LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE FOZ DO IGUAÇU. PROIBIÇÃO DE APLICAÇÃO DA “IDEOLOGIA DE GÊNERO, DO TERMO “GÊNERO” OU “ORIENTAÇÃO SEXUAL” NAS INSTITUIÇÕES DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO. INVASÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL. AFRONTA AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA, AO DIREITO FUNDAMENTAL DE LIBERDADE DE CÁTEDRA E À GARANTIA DO PLURALISMO DE IDEIAS. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL JULGADA PROCEDENTE. (ADPF 526, Relator(a): CÂRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 11/05/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-137 DIVULG 02-06-2020 PUBLIC 03-06-2020)

⁶ EMENTA: ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DIREITO CONSTITUCIONAL. LEI 1.516/2015 DO MUNICÍPIO DE NOVO GAMA – GO. PROIBIÇÃO DE DIVULGAÇÃO DE MATERIAL COM INFORMAÇÃO DE IDEOLOGIA DE GÊNERO EM ESCOLAS MUNICIPAIS. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA LEGISLATIVA DA UNIÃO. DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL (ART. 22, XXIV, CF). VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS ATINENTES À LIBERDADE DE APREENDER, ENSINAR, PESQUISAR E DIVULGAR O PENSAMENTO A ARTE E O SABER (ART. 206, II, CF), E AO PLURALISMO DE IDEIAS E DE CONCEPÇÕES PEDAGÓGICAS (ART. 206, III, CF). PROIBIÇÃO DA CENSURA EM ATIVIDADES CULTURAIS E LIBERDADE DE EXPRESSÃO (ART. 5º, IX, CF). DIREITO À IGUALDADE (ART. 5º, CAPUT, CF). DEVER ESTATAL NA PROMOÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE À DESIGUALDADE E À DISCRIMINAÇÃO DE MINORIAS. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL RECONHECIDAS. PROCEDÊNCIA. (ADPF 457, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 27/04/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-137 DIVULG 02-06-2020 PUBLIC 03-06-2020)

município de Novo Gama, Goiás.

Com estes importantes julgamentos exarados pela Suprema Corte brasileira, na linha do que entendem os autores Gécica Diniz et al (DINIZ et al. 2017), seria possível afirmar que neste ponto a teoria de Sen encontraria acolhida no Brasil, uma vez que foram afastadas as tentativas de retirar da pauta escolar discussões acerca de um tema específico, o que favorece a liberdade e, portanto, a capacidade dos indivíduos envolvidos, tendo sido destacado, inclusive, o “Direito à liberdade de ensino, ao pluralismo de ideais e concepções pedagógicas e ao fomento à liberdade e à tolerância”.

Ademais, os autores concluem que devem ser observadas as várias facetas da educação na colaboração e complementação para a formação do indivíduo, não somente a educação formal, mas também a informal: a convivência com outras pessoas e o acesso às mídias. Todas estas facetas da educação são influenciadas pelo contexto social, político e cultural, campos que também devem ser considerados para uma adequada educação no sentido amplo abarcado pela teoria das capacidades.

Com relação à importância do financiamento público da educação para a abordagem das capacidades, se posicionaram as autoras Ana Elizabeth Neirão Reymão e Karla Azevedo Cebolão. As autoras frisam que a educação tem papel fundamental na teoria de Sen, pois permite a formação das capacidades humanas, devendo ser garantida pelo Estado por meio de políticas públicas. É vista como oportunidade social e liberdade instrumental, uma vez que possui o condão de fomentar a liberdade substantiva de o indivíduo buscar uma vida melhor, sendo relevante tanto para a vida privada, como para o desenvolvimento social, na medida em que possibilita e aumenta o envolvimento em atividades políticas e econômicas da sociedade, além de permitir ao indivíduo participar da produção de bens e mercadorias mais específicos, capaz de seguir as especificações de rigorosos controles de qualidade (REYMÃO; CEBOLÃO, 2017).

As autoras destacam que para haver igualdade de condições, somente a partir da intervenção do Estado é possível garantir a todos o acesso a educação, uma prática típica do Estado do bem-estar social. Nesta linha de pensamento estaria a teoria de Sen, que não coadunaria com a privatização da educação, não obstante reconheça que as instituições privadas podem ser uma complementação, mas

nunca devem substituir as escolas públicas na transformação que elas vem trazendo em diversos países do mundo (REYMÃO; CEBOLÃO, 2017, p. 96).

Isto porque a escola privada baseia-se no lucro para funcionar, logo seria cara demais para crianças de famílias pobres, deixando de ser educação para todos; mesmo que este problema fosse resolvido por meio de bolsas, por exemplo, ainda assim as famílias pobres não teriam condições de fazer uma escolha esclarecida para seus filhos; poderia a escola particular reduzir a qualidade em função de buscar obter maior lucro e, ainda, haveria uma dificuldade de o mercado privado oferecer serviços de educação, uma vez que são necessários investimentos permanentes para manter a qualidade, o que deveria ser objeto de controle e vigilância constante do Estado. Por fim, haveria uma fuga de alunos filhos de pais mais esclarecidos para as escolas privadas, o que os impediriam de contribuir com a melhora da educação pública, ao apresentarem críticas construtivas de qualidade.

Diante de tais argumentos, as autoras reforçam que na teoria de Sen a obrigação de prover educação é do Estado, para que este direito social seja efetivado, para todos e com qualidade, numa lógica de educação voltada para o desenvolvimento humano, não necessariamente voltada para o crescimento econômico.

De fato, referenciando Adam Smith, Sen apresenta crítica à diminuição de recursos públicos destinados à educação, mencionando aqueles que defendem o livre mercado até mesmo para a educação básica e o parco dispêndio público no campo da educação:

É nesse contexto notável [*Estado financiando a educação em todo o mundo*] que alguns entusiastas do mercado recomendam hoje em dia aos países em desenvolvimento que se baseiem totalmente no livre mercado até mesmo para a educação básica — com isso negando-lhes o próprio processo de expansão educacional que no passado foi crucial para difundir rapidamente a alfabetização na Europa, na América do Norte, no Japão e no Leste Asiático.

Os pretensos seguidores de Adam Smith podem aprender alguma coisa com o que seu guru escreveu sobre esse tema, demonstrando sua frustração com o parco dispêndio público no campo da educação:

Com um gasto irrisório o governo pode facilitar, pode incentivar e pode até mesmo impor a quase todo o povo a necessidade de adquirir as partes mais essenciais da educação.

(Sen, 2000, p. 154)

Sen ainda afirma que o Estado tem desempenhado papel fundamental na expansão da educação básica em todo o mundo, notadamente por meio do baixo custo que propiciou a rápida alfabetização em países hoje ricos, como o Japão (Sen, 2000, p. 154). Frisa que além os benefícios públicos, compartilhados por todos, como a expansão econômica, trazidos pela educação em massa, é mais um motivo para o seu custeio ser promovido pelo Estado.

Registre-se que mesmo defendendo a provisão pública dos serviços básicos cruciais para o desenvolvimento econômico e a mudança social, como educação e saúde, Sen não ignora a necessidade de se atentar para o risco de este financiamento deixar de incentivar a iniciativa e o esforço individual e causar um grande déficit fiscal.

Para esta questão, Sen recomenda sejam analisados dados fáticos como: *(i)* em qual grau os beneficiários realmente precisam destes benefícios e *(ii)* o quanto os beneficiários podem pagar pelos serviços ofertados. Estas questões são importantes tendo em vista a limitação dos recursos econômicos, não podendo ser negligenciadas com base em algum princípio social pré-econômico. Assim, o grau de custeio social que uma sociedade pode fornecer depende em parte dos custos e incentivos (Sen, 2000, p. 156).

4.3 Conclusões parciais

Como visto, a educação é central na abordagem das capacidades de Amartya Sen, tendo em vista a sua contribuição fundamental para o desenvolvimento do indivíduo e da sociedade. A aplicação efetiva da teoria de Sen no campo da educação, juntamente com uma gestão adequada nas políticas públicas brasileiras, é certamente interessante e transformadora para o país.

Neste capítulo, foram analisadas cinco obras contendo estudos que associam a educação como sentida na abordagem das capacidades e pontos específicos de políticas brasileiras educacionais, foram elas: *(i)* diretrizes do PNE – plano nacional de educação; *(ii)* educação das mulheres e seus efeitos; *(iii)* avanços ou recuos no campo educacional; *(iv)* diversidade na escola; *(v)* financiamento público da educação.

No que tange aos temas da educação das mulheres e da diversidade na escola, foi possível ver a materialização da abordagem das capacidades, uma vez

que se confirmou empiricamente aquilo que Amartya Sen trouxe em seus estudos: as taxas de mortalidade infantil e fecundidade reduziram na proporção em que aumentaram os estudos das mulheres e a Corte suprema do país sedimentou sua já reiterada posição no sentido de tolerar a diversidade nas escolas públicas brasileiras.

No que concerne ao amplo acesso, metas do plano nacional e ao financiamento público da educação, muito embora tenham sido verificados avanços ao longo do tempo, não é suficiente para se dizer que haja no Brasil o respeito e o tratamento à educação como define a abordagem das capacidades. Ainda há muito a se caminhar neste sentido.

SEGUNDA PARTE: A EDUCAÇÃO E SEU FINANCIAMENTO NO BRASIL

Na segunda parte do trabalho, serão tecidas considerações acerca de como é tratada a Educação no Brasil a fim de analisar se há aproximações com a Teoria das capacidades de Amartya Sen exposta na primeira parte.

5 ACESSO À EDUCAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL

Neste capítulo, estudar-se-á o acesso à educação escolar no Brasil, a partir de dois pilares: a) a evolução legislativa do tema, passando da condição de privilégio elitista a direito de todos e dever do Estado e b) o cenário atual (2018) do efetivo acesso à educação escolar básica, especialmente os indicadores que demonstram em números a quantidade de matrículas e o correspondente percentual da população atendida.

5.1 Influências assistencialistas, compensatórias e mercadológicas na educação brasileira

O sentido do termo *educação* pode variar de acordo com o contexto em que está inserido. Pode ser tomado como “sinônimo de escolaridade, medida institucional específica para a transmissão de conhecimentos e habilidades” (OUTHWAITE; BOTTOMORE, 1996, p. 233). No presente trabalho será tratada a educação escolar, a saber, a instrução que ocorre nos espaços escolares.

É frequente na história que a educação escolar seja orientada exclusivamente para o trabalho e conseqüente desenvolvimento econômico dos países, no contexto da influência de natureza neoliberal de organismos internacionais nas políticas educacionais dos países em desenvolvimento, como o Brasil. Esta constatação é ilustrada pelas autoras Jani Moreira e Angela Lara a partir da transcrição de parte do Relatório do Banco Mundial que serviu de orientação à elaboração das políticas públicas educacionais brasileiras no período de 1990 a 2001, no qual a entidade defende a estreita vinculação entre educação e crescimento econômico e reforça que “investir em capital humano resulta em crescimento econômico e que é preciso educar com orientação para o mercado” (MOREIRA; LARA, 2010, p. 90-92).

Roselânia Campos e Rosane Campos (CAMPOS; CAMPOS, 2009, p. 209), analisando documentos de organismos multilaterais, também afirmam que a educação das crianças pequenas é tratada em termos de seu potencial futuro e *associada às taxas de retorno econômico*.

No entanto, os estudiosos do tema são uníssonos em ponderarem que a educação deve ter objetivos mais amplos e humanistas, como a preparação dos educandos para prosseguirem nos estudos e o seu próprio desenvolvimento e evolução enquanto indivíduo.

Neste sentido, Valdiléia Xavier de Oliveira e Marta Sueli de Faria Sforzi (OLIVEIRA; SFORZI, 2013, p. 2) ensinam que a escola, como local que permite o acesso à cultura e aos conhecimentos historicamente produzidos, assume papel fundamental para o desenvolvimento das funções psicológicas superiores dos educandos, tais como a percepção, a memória, a atenção, a abstração e a generalização, uma vez que permite a interação e a troca de experiências e informações por meio da linguagem, nas interações verbais entre educandos e desses com o professor, e também naquelas presentes nos livros e nas exposições do professor.

Há, pois, uma crítica recorrente na literatura no que tange a uma educação voltada quase que exclusivamente para o mercado de trabalho. Como afirma Carlos Roberto Jamil Cury (CURY, 2002, p. 170), o Brasil tem um tradicional caminho de tomar a qualificação do trabalho como uma “sala sem janelas que não a do mercado”, mas que foi amenizado, significando um avanço nas legislações mais recentes sobre o tema, que passaram a incluir como objetivo da educação cidadã, além do trabalho, o prosseguimento em estudos posteriores⁷.

Além dessa dicotomia entre educação escolar para o mercado ou para o melhor desenvolvimento pessoal do indivíduo, há também discussão na literatura quanto à educação escolar enquanto direito da criança ou uma demanda da família ou ainda um instrumento de superação da pobreza. Além do desenvolvimento cognitivo e cultural da criança, esclarecem Patrícia Maria Uchôa Simões e Juceli Bengert Lima (SIMÕES; LIMA, 2016, p. 50) que mudanças sociais provocaram a necessidade de a mãe trabalhadora ter onde e com quem deixar seus filhos

⁷ LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional n. 9394 de 1996: Art. 22. A educação básica tem por finalidades desenvolver o educando, assegurar-lhe a formação comum indispensável para o exercício da cidadania e fornecer-lhe meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores.

pequenos, o que significa uma demanda familiar. Por outro lado, dados de tempo de escolaridade e evasão escolar apontam que a educação infantil é determinante para reduzir a pobreza e aumentar a inclusão social, trazendo a ideia de uma política compensatória, de que por meio da educação será promovida uma mudança social, com vistas a superar as defasagens, a remediar e recuperar a situação da infância, no sentido de educar com o objetivo de seu desenvolvimento pessoal e não apenas com fins econômicos (MOREIRA; LARA, 2010, p. 148).

Assim, demandas que deveriam ser originalmente atendidas por políticas educacionais, com a devida atenção aos requisitos de formação para os profissionais da área, propostas pedagógicas e adequação do ambiente, passam a ser atendidas por políticas de assistência social e por políticas compensatórias e de equidade social, desvirtuando o melhor objetivo da educação, enquanto direito da criança, passando a ter função instrumental, sem razão em si, sendo utilizada como estratégia para a superação de problemas sociais originados da pobreza e da desigualdade social (SIMÕES; LIMA, 2016, p. 52).

Esta visão da educação, de ter uma esta razão em si, enquanto direito da criança, vai ao encontro da Teoria das Capacidades de Amartya Sen estudada na primeira parte deste trabalho, na medida em que deve buscar, pela educação, aumentar a liberdade do indivíduo educando, permitindo que exerça todas as suas potencialidades e não somente seja visto como uma forma de aumentar a condição econômica em que está inserido.

Em outra direção, nas últimas décadas, o Ministério de Educação tem publicado documentos oficiais que afirmam as concepções de criança cidadã e de educação infantil como direito da criança, contendo propostas curriculares, formação adequada dos profissionais e avaliação da qualidade do atendimento em creches e pré-escolas, muito embora estas concepções não se materializarem na realidade, por falta de recursos financeiros suficientes (SIMÕES; LIMA, 2016, p. 52).

Diversos estudos sobre as políticas públicas educacionais brasileiras demonstraram que há, de fato, influência das ideias de organismos internacionais com visão mercadológica neoliberal, voltada para o crescimento econômico, desde a década de 1990. Estas orientações são emanadas de agências governamentais com as quais o Ministério da Educação e Cultura brasileiro (MEC) mantém relacionamento mais estreito, como a Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), o Banco Mundial e o Banco Interamericano

de Desenvolvimento (BID). Por vezes são estes organismos os responsáveis por toda a elaboração de políticas públicas educacionais (MOREIRA; LARA, 2010, p. 148; MOREIRA; LARA, 2015, p. 1289).

Para maior difusão de seus ideais neoliberais mercadológicos, como explica o professor Carlos Roberto Jamil Cury (CURY, 2017, p. 25-26), é comum a utilização de consultores ou gestores reconhecidos no mercado, com vasto capital cultural internacional e passagens por estas tradicionais organizações internacionais, para atuarem como mediadores e difusores deste ideário mercadológico com um discurso em prol da eficácia e do avanço econômico, melhorando sua aceitação pelos países envolvidos.

Esta forte presença internacional na seara educacional do Brasil perdura até os dias atuais, podendo, inclusive, ser citada como exemplo a reforma da educação pública realizada pelo Governo Michel Temer, a partir de 2015, que implantou medidas recomendadas pelo Banco Mundial, com traços ultraneoliberais, aproximando a educação de um modelo de gestão empresarial de viés mercadológico, baseada em rendimentos e retorno do capital (MOREIRA et AL, 2020, p. 5).

A educação no Brasil também tem histórico de ser utilizada para atender demandas familiares e como medida para compensar a pobreza. No início da criação das instituições infantis na década de 1870, a educação para os filhos dos trabalhadores e pobres foi tratada com esta natureza compensatória. A criança deveria ser assistida e cuidada, de acordo com as necessidades no âmbito familiar. Assim, essas instituições eram implantadas com vínculo formal aos órgãos governamentais de assistência social e não aos sistemas educacionais, herança que permanece no sistema atual (MOREIRA; LARA, 2015, p. 1289-1294).

O papel da educação no desenvolvimento do indivíduo e da sociedade faz refletir sobre porque é importante para a sociedade educar seus indivíduos. O objetivo a ser alcançado por meio da educação muitas vezes se afasta das ações de política educacional e passa a oscilar entre ações de assistência social e de redução da pobreza. Na teoria das capacidades de Amartya Sen, o desenvolvimento é alcançado a partir da liberdade. Liberdades instrumentais que levam o indivíduo a exercer as suas potencialidades e contribuir para a sociedade em que vive, dentre elas, a educação, definida por Sen como oportunidade social. A partir da teoria de Sen, conclui-se que o núcleo das políticas públicas voltadas para a educação deve

ser o indivíduo, seu desenvolvimento pleno enquanto ser humano e cidadão, em primeiro lugar; sendo o desenvolvimento econômico que dela resultar fator secundário, embora não menos importante.

5.2 Garantia e obrigatoriedade de acesso à educação: Histórico legislativo e contexto atual

Como destacam Carlos Roberto Jamil Cury e Luiz Antonio Miguel Ferreira, no Brasil e no mundo, “durante muito tempo, o direito à educação gerou a obrigatoriedade escolar ao cidadão e não ao poder público de fornecer educação a todos” (CURY; FERREIRA, 2010, p. 127). Apenas no século XVIII, aparece a ideia do ensino como um direito de todos os cidadãos e um dever do Estado. O acesso ao ensino torna-se uma exigência para cuja efetivação os dispositivos legais positivados são um instrumento para assegurar sua oferta.

A legislação nacional veio de forma lenta e gradual qualificar a educação enquanto direito e dever de todos.

Na Constituição Imperial de 1824 não havia menção à obrigatoriedade, mas a instrução pública era mencionada como um direito dos cidadãos, excluídos os escravos (FÁVERO, 2005).

Na Constituição de 1891, gratuidade e obrigatoriedade do ensino não foram mencionadas. O sistema de ensino primário foi definido em assembleias como sendo de responsabilidade dos Estados, que deveriam regular a educação. Assim, somente São Paulo, Santa Catarina, Mato Grosso e Minas Gerais apontaram nas suas constituições estaduais a obrigatoriedade do ensino primário (HORTA, 1998, p. 15).

Na Constituição de 1934 a educação é tratada pela primeira vez em capítulo próprio, com a previsão da necessidade de um plano nacional de educação que contemple o ensino primário integral gratuito e obrigatório. Ocorre que tal Constituição logo foi substituída pela Constituição de 1937, que definiu como responsabilidade dos pais o dever da educação, deixando ao Estado um papel supletivo e subsidiário. Nesta linha, o Código Penal estabelecido pelo Decreto-Lei nº. 2.848 de 1940, em seu artigo 246, tipificou o crime de abandono intelectual, o qual se dá quando pais ou responsáveis deixam, “[...] sem justa causa, de prover a instrução primária de filho em idade escolar” (CURY; FERREIRA, 2010, p. 130).

A Constituição Federal de 1946 reafirmou o direito de todos à educação, a obrigatoriedade e gratuidade do ensino primário e a gratuidade do ensino posterior ao primário apenas para aqueles que demonstrassem insuficiência de recursos. Não previa, contudo, a educação como dever do Estado (HORTA, 1998, p. 29).

Nas Constituições de 1967 e 1969 ficou estabelecido que o ensino primário seria obrigatório a todos, dos sete aos quatorze anos e gratuito nos estabelecimentos oficiais.

A Constituição de 1988 pela primeira vez coloca a educação como direito público subjetivo, aquele pelo qual o titular de um direito pode exigir direta e imediatamente do Estado, o cumprimento de um dever e de uma obrigação perante o indivíduo-cidadão (CURY, 2002, p. 253).

A Emenda Constitucional nº 53/2006, regulamentada pela Lei nº 11.274, determinou que o ensino fundamental passasse a ter nove anos – e não mais oito anos – de duração. Assim, as crianças de 6 anos que eram atendidas na educação infantil passaram a frequentar o primeiro ano do ensino fundamental.

A Emenda Constitucional nº 59/2009 tornou compulsória a matrícula de crianças a partir dos 4 anos completos, cabendo às famílias efetuar a matrícula e aos municípios disponibilizar vagas em estabelecimentos públicos para toda a demanda nessa faixa etária. Dessa forma, o direito à educação infantil é direito público subjetivo, prerrogativa constitucional indisponível (ABUCHAIM, 2018, p. 15).

Quanto aos dispositivos legais que regulamentam a Educação básica no Brasil, tem-se a Lei n. 8.069/1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), reforçando nos seus artigos 22 e 55 o dever dos pais de educação dos filhos menores, sob pena de suspensão ou perda do poder familiar mediante processo judicial; além de prever em seu artigo 54, § 2º, a responsabilização da autoridade pública competente que não ofertar o ensino obrigatório e gratuito à criança e ao adolescente.

As autoridades públicas podem ainda ser responsabilizadas com base na Lei nº. 8.429, de 02 de junho de 1992, que se refere aos atos de improbidade administrativa.

Em relação à identidade, à organização e à estrutura da educação, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 9.394, de 1996 avançou ao reconhecer a educação infantil como primeira etapa da educação básica, tendo como finalidade o desenvolvimento integral da criança até 5 anos de idade em seus

aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade (ABUCHAIM, 2018, p. 17).

A LDB também reforçou a responsabilização das autoridades públicas, aponta o artigo 5º, § 4º da LDB que “comprovada a negligência da autoridade competente para garantir o oferecimento do ensino obrigatório, poderá ela ser imputada por crime de responsabilidade” (BRASIL, 1996).

Como parte constituinte do marco legal da educação brasileira, há o Plano Nacional de Educação (PNE) – Lei nº 10.172/2011. A Emenda Constitucional nº 59/2009 transformou o PNE em uma exigência constitucional, a ser construído a cada dez anos, de maneira a torná-lo base para os planos estaduais, distrital e municipais. É uma forma de estimular a colaboração entre os entes federados, que podem atuar de forma articulada em prol das metas do Plano. O cumprimento do PNE busca garantir a constituição do Sistema Nacional de Educação, vinculando suas ações ao percentual do Produto Interno Bruto (PIB) a ser investido na educação.

As metas do PNE sobre o acesso à educação básica são as seguintes:

A meta 1 é relativa ao ensino infantil e determina: universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches, de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE.

A meta 2 é relativa ao ensino fundamental e determina: Universalizar o ensino fundamental de 9 (nove) anos para toda a população de 6 (seis) a 14 (quatorze) anos e garantir que pelo menos 95% (noventa e cinco por cento) dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PNE (2024).

A meta 3 é relativa ao ensino médio e determina: universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezessete) anos e elevar, até o final do período de vigência deste PNE.

Na seção seguinte serão examinados dados sobre o cumprimento ou não dessas três metas do PNE 2014 – 2024.

5.3 O acesso à educação básica em números oficiais e atuais

No seu arranjo atual, como visto, o sistema educacional brasileiro é dividido entre Educação básica e Ensino superior. Dentro da educação básica, há a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio. Assim foi definido na LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional n. 9394/96. Nos dizeres do professor Carlos Roberto Jamil Cury, *a educação infantil é a base da educação básica, o ensino fundamental é o seu tronco e o ensino médio é seu acabamento. Trata-se de um conceito holístico, que dá sentido consequente às etapas* (CURY, 2010, p. 29)

O quadro seguinte ilustra a divisão (ABUCHAIM, 2018, p. 16):

Etapas	Educação básica					Ensino superior
	Educação infantil		Ensino fundamental		Ensino médio	
	Creche	Pré-escola	Anos iniciais	Anos finais		
Faixas etárias	0 a 3 anos	4 a 5 anos	6 a 10 anos	11 a 14 anos	15 a 17 anos	Acima de 18 anos
Responsabilidade prioritária	Municípios		Estados e municípios		Estados	Governo federal e estados

Tabela 2 – Sistema Educacional Brasileiro. Elaborado pela autora Beatriz Cartaxo Abuchaim (ABUCHAIM, 2018)

A autora Beatriz Abuchaim (ABUCHAIM, 2018, p. 16) destaca que, por ter esta opção prevista em lei, a maioria dos municípios permanecem integrados aos sistemas estaduais de ensino, tendo o Estado competências normativas, de supervisão e assistência técnica em relação à educação infantil pública e privada desses municípios.

A análise dos dados de acesso à educação escolar no presente trabalho irá se ater à Educação básica, nela contemplada – frisa-se – a educação infantil, a fundamental e o ensino médio.

Não obstante a importância do tema, a qualidade do ensino em si mesma não será abordada neste trabalho, o recorte será feito para tratar do acesso à educação. Isto porque o objetivo geral do trabalho é analisar, a partir da Teoria das

Capacidades de Amartya Sen, o alcance as políticas públicas brasileiras no que tange à educação e sua efetivação enquanto oportunidade social que possibilita a real liberdade do indivíduo.

O censo escolar da educação básica é a principal ferramenta utilizada para alimentar todos os indicadores por meio dos quais o Governo Federal monitora a situação educacional no país. É um levantamento estatístico anual coordenado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e realizado em colaboração com as secretarias estaduais e municipais de educação e as escolas públicas e privadas de todo o país, contemplando as condições de oferta e atendimento do sistema educacional brasileiro na educação básica (BRASIL, 2019).

Os números do resultado do censo escolar relativo a 2018 ilustram bem o tamanho do desafio da educação num país tão extenso como o Brasil: na educação básica foram registradas 48,5 milhões de matrículas em 181,9 mil escolas em todo o território nacional. Destas, 39,5 milhões de matrículas são de escolas públicas (BRASIL, 2019, p. 16):

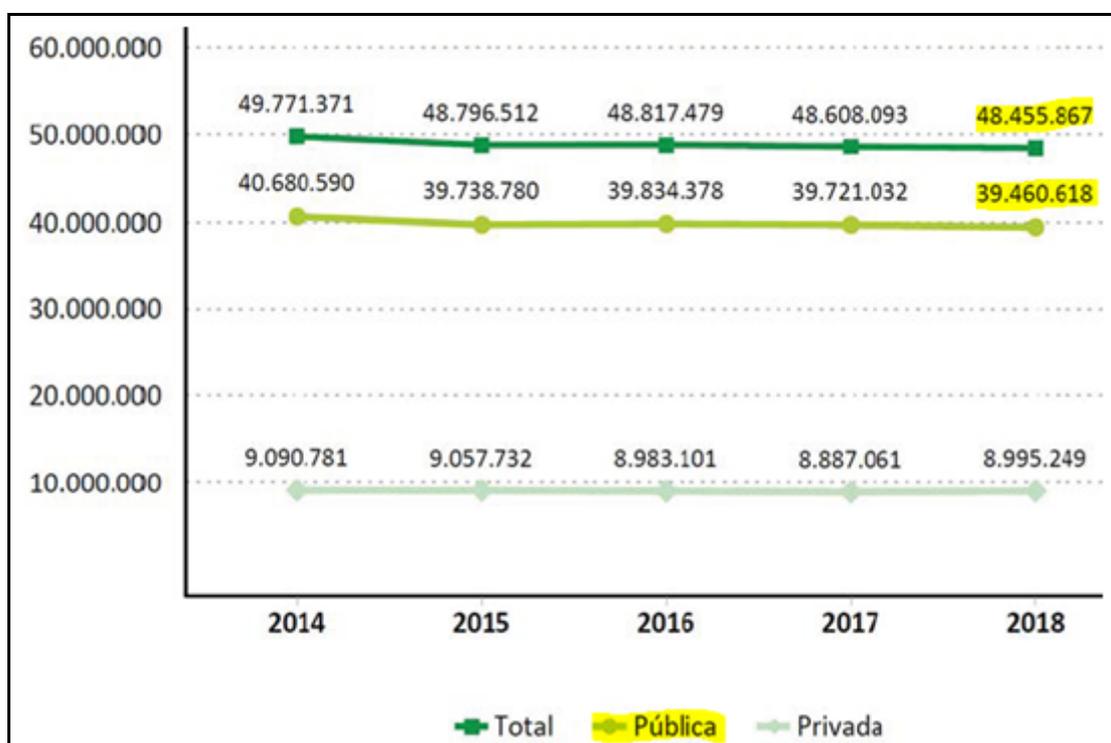


Gráfico 1 – Total de matrículas na educação básica segundo a rede de ensino – Brasil – 2014 a 2018. Elaborado pela Deed/Inep com base nos dados do Censo da Educação Básica (BRASIL, 2019).

Ainda de acordo com o censo escolar 2018, essa quantidade de matrículas da educação básica no país significa 1,3 milhões a menos em relação a 2014, o que corresponde a uma redução de 2,6% no total de matrículas (BRASIL, 2019, p. 15).

O Censo escolar proporciona uma visão geral da situação da educação escolar no país, demonstrando a quantidade de matrículas em todo o Brasil; não está no seu escopo calcular a relação entre o número de matrículas e o percentual da população atendido. Desta forma, apenas a partir desse dado não é possível verificar qual o impacto daquela redução em comparação com o total da população daquela respectiva faixa etária.

Com efeito, a situação do acesso à educação no Brasil contendo estas proporções percentuais pode ser verificada avaliando-se os dados contidos no Painel de Monitoramento do PNE – Plano Nacional de Educação, instrumento disponibilizado desde 2016 pelo INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação no endereço eletrônico <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/gestao-do-conhecimento-e-estudos-educacionais/monitoramento-do-pne>. O monitoramento, atualizado a cada dois anos, foi expressamente determinado no artigo 5º, parágrafo 2º da Lei 13.005/2014, para maior transparência e acompanhamento pela sociedade.

Da mesma maneira, os planos de educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios também são monitorados, com a verificação do cumprimento dos dispositivos legais e da implementação das políticas educacionais no âmbito de cada ente, para garantir a efetividade do PNE, sendo fundamental que todos os planos subnacionais cumpram com os objetivos propostos (DOURADO; GROSSI JÚNIOR; FURTADO, 2016, p. 457)

Para este estudo, serão analisados especialmente os dados relativos ao período de 2014 a 2018. Este recorte foi definido em função de 2014 ser o ano de edição da Lei do PNE 13.005/14, que fixou as metas para a educação no Brasil e 2018 porque o último Painel de Monitoramento do PNE foi publicado relativo a esse ano.

O acesso à educação básica é representado pelas metas 1, 2 e 3 definidas no Anexo I à Lei 13.005/14 – Plano Nacional de Educação (PNE). A Meta 1 corresponde à Educação infantil, a Meta 2 ao Ensino fundamental e a Meta 3 ao

Ensino Médio. Logo, verificando-se a situação dessas metas, será possível verificar em que situação está o acesso à educação básica no Brasil.

5.3.1 Educação Infantil

A Meta 1 é relativa à educação infantil e determina: (1-A) universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e (1-B) ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE (2024).

Em relação à população de 4 a 5 anos (pré-escola), esta meta não foi cumprida até 2016, quando estava no percentual de 91,5% e até a última medição, 2018, atingira 93,8%. Apesar de não ter alcançado a meta, obteve alguma evolução ao longo do tempo, com o incremento de 4,7% desde 2014 (BRASIL, 2020):

Indicador 1A: Percentual da população de 4 a 5 anos que frequenta a escola/creche.
 Meta: 100% de cobertura até 2016.

2016

Indicador 1A	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
	71,9%	72,5%	76,7%	78,9%	81,1%	82,9%	85,6%	85,8%	87,9%	89,1%	90,5%	91,5%	93,0%	93,8%

Tabela 3 – Percentual da população de 4 a 5 anos que frequentava a escola/creche – Brasil – 2004 – 2016. Fonte: Elaborada pela Dired/Inep com base em dados da Pnad/IBGE (2004-2015) e Pnad contínua/IBGE (2016 – 2018). BRASIL, 2020.

Analisando-se o relatório do Censo escolar 2018, verifica-se que percentual 93,8% corresponde a um universo de 3,6 milhões de alunos (BRASIL, 2019, p. 18):

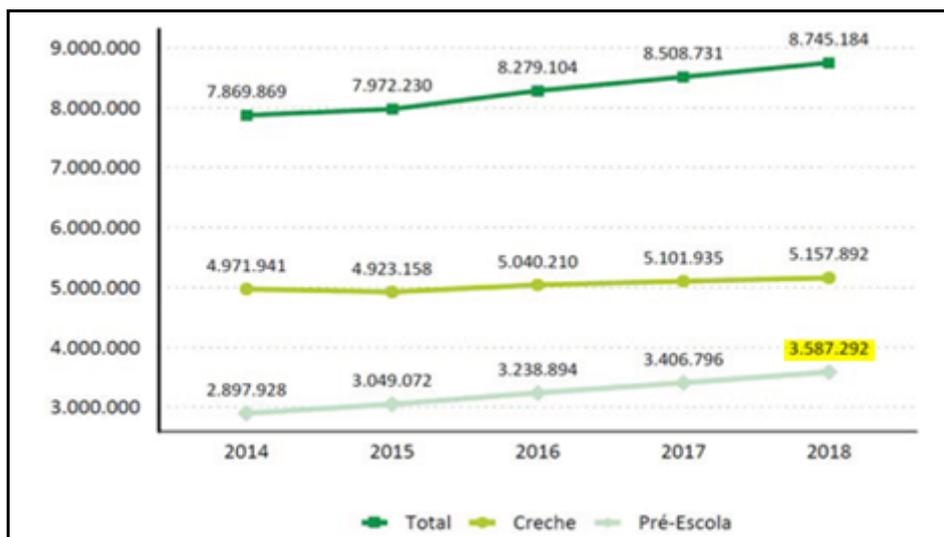


Gráfico 2 – Evolução do número de matrículas na educação infantil segundo etapas de ensino – Brasil – 2014 a 2018. Fonte: Elaborado pela Deed/Inep com base nos dados do Censo da Educação Básica (BRASIL, 2019).

A partir do confronto dos dados acima, se em 2018, 3.587.292 matrículas em pré-escola (censo escolar: BRASIL, 2019) equivalem a 93,8% da população respectiva (painel de monitoramento PNE: BRASIL, 2020) é possível concluir que naquele ano faltavam no Brasil cerca de 237.113 (duzentas e trinta e sete mil, cento e treze) crianças a serem atendidas pela pré-escola, para a universalização desta etapa de ensino.

Por sua vez, em relação à população de 0 a 3 anos que deve ser atendida pela creche, o prazo final para alcance da meta de 50% é 2024. Em 2018, este índice alcançou 35,7%, dados do monitoramento do PNE (BRASIL, 2020):

Indicador 1B: Percentual da população de 0 a 3 anos que frequenta a escola/creche.

Meta: Pelo menos 50% de cobertura desta população até 2024.

Indicador 1B	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
	17,3%	16,7%	19,6%	21,5%	23,1%	23,2%	25,4%	25,7%	27,9%	29,6%	30,4%	31,9%	34,1%	35,7%

Tabela 4 - Percentual da população de 0 a 3 anos que frequentava a escola/creche – Brasil – 2004 – 2018. Fonte: Elaborada pela Direde/Inep com base em dados da Pnad/IBGE (2004-2015) e Pnad contínua/IBGE (2016 – 2018). BRASIL, 2020.

Como visto, desde a fixação das metas do PNE em 2014 até 2018, nesses 4 anos este indicador cresceu cerca de 6,1 pontos percentuais, uma média de 1,52% ao ano. A julgar por esta evolução, se mantida, significa – apenas conjecturalmente – chegar em 2024 aos 44,8 pontos percentuais, provavelmente não alcançando a meta de 50%.

A partir do confronto dos dados acima, se em 2018, 5.157.892 matrículas em creches (censo escolar: BRASIL, 2019) equivalem a 35,7% da população respectiva (painel de monitoramento PNE: BRASIL, 2020) é possível concluir que naquele ano faltavam no Brasil cerca de 2.066.046 (dois milhões, sessenta e seis mil e quarenta e seis) crianças a serem atendidas pela creche, para o alcance da meta de 50% para esta etapa de ensino.

Beatriz Abuchaim destaca que, sendo responsabilidade dos municípios e do Distrito Federal, a oferta da educação infantil apresenta situações muito diversas, uma vez que cada um dos 5.570 municípios brasileiros organiza o sistema de ensino à sua maneira, além das grandes diferenças econômicas, geográficas e sociais entre os municípios (ABUCHAIM, 2018, p. 21).

É esclarecedora a análise feita em 2010 por Carlos Roberto Jamil Cury e Luiz Antonio Miguel Ferreira: na Educação Infantil, o problema está centrado na falta de vagas. Nesta etapa, a questão não é de evasão ou de repetência. As inúmeras ações em andamento na justiça brasileira referem-se à busca da garantia de oferta de vaga na educação infantil. Esta questão fica mais perceptível por ser uma responsabilidade do município (CURY; FERREIRA, 2010, p. 140). Como demonstraram os dados analisados de 2014 a 2018, a conclusão dos autores permanece atual, especialmente no que concerne às creches.

Esta etapa da educação básica, a chamada educação infantil (creche e pré-escola) é prioritariamente responsabilidade dos Municípios, conforme foi determinado no artigo 211, § 2º da Constituição da República⁸ (BRASIL, 1988). Neste sentido, interessante trazer os dados do Município de Belo Horizonte, e sua evolução de 2014 a 2018:

⁸ Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino. (...)

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

De acordo com dados do QEdu⁹, em 2018, Belo Horizonte teve 49.641 matrículas em creches e 51.129 em pré-escolas. Em 2014, 38.626 matrículas em creches e 45.932 em pré-escolas (QEdu, 2018), o que representou alta de 28,5% (creche) e 11,3% (pré-escola) no período. Este crescimento está bem acima do crescimento nacional, que fora de 6,1% e 4,7%, respectivamente, conforme já se demonstrou acima.

Segundo dados do Todos pela Educação (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2019, p. 16), em Belo Horizonte em 2018, o percentual da população respectiva atendida pela creche era de 43,9% (no Brasil era 35,7% e a meta é 50% até 2024, como visto acima) e pela pré-escola era de 95,8% (no Brasil era 93,8% e a meta era 100% até 2016).

5.3.2 Ensino Fundamental

A Meta 2 é relativa ao ensino fundamental e determina: (2-A) Universalizar o ensino fundamental de 9 (nove) anos para toda a população de 6 (seis) a 14 (quatorze) anos e (2-B) garantir que pelo menos 95% (noventa e cinco por cento) dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PNE (2024).

Com relação a universalizar o ensino fundamental para a população de 6 a 14 anos até 2024, estava bem próximo de ser alcançada, já em 2018: 98,0% (BRASIL, 2020). Sendo que de 2014 a 2018 houve alta de 0,7 pontos percentuais, a projeção é que – mantido esse crescimento – em 2024 o índice alcance 99,05%.

Indicador 2A: Percentual da população de 6 a 14 anos que frequenta ou que já concluiu o ensino fundamental
 Meta: 100% de cobertura até 2024.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Indicador 2A	96,8%	97,0%	97,3%	97,4%	97,4%	97,8%	98,0%	98,1%

Tabela 5 - Percentual da população de 6 a 14 anos que frequenta ou que já concluiu o ensino fundamental – Brasil – 2012 – 2019. Fonte: Elaborada pela Direção/Inep com base em dados da Pnad contínua/IBGE (2012 – 2019). BRASIL, 2020.

⁹ QEdu, é um projeto de caráter privado, idealizado pelas entidades Meritt e Fundação Lemann em 2012, com o propósito de facilitar o acesso aos dados educacionais, a partir da aplicação de tecnologias inovadoras no tratamento destes dados. Os números são retirados do Censo Escolar / INEP.

Quanto à conclusão desta etapa na idade recomendada, em 2018 alcançou-se 75,8% (BRASIL, 2020):

Indicador 2B: Percentual da população de 16 anos com pelo menos o ensino fundamental concluído.
 Meta: 95% até 2024.

Indicador 2B	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
	68,6%	71,4%	73,4%	74,9%	74,9%	75,9%	75,8%	78,4%

Tabela 6 - Percentual da população de 16 anos com pelo menos o ensino fundamental concluído – Brasil – 2012 – 2019. Fonte: Elaborada pela Dired/Inep com base em dados da Pnad contínua/IBGE (2012 – 2019). BRASIL, 2020.

Considerando a média de crescimento 2014 a 2018, 2,4 pontos percentuais, é possível que em 2024 o indicador atinja – se mantido este crescimento médio – 79,4%, situação que estaria longe da meta fixada de 95%.

Em relação ao Ensino Fundamental, Carlos Roberto Jamil Cury e Luiz Antonio Miguel Ferreira constatam que o Brasil está praticamente universalizando a matrícula das crianças e dos adolescentes. “Mas o insucesso escolar em face da repetência e da evasão é bastante frequente” (CURY; FERREIRA, 2010, p. 140). Esta constatação também se mantém atual: ao analisar os dados trazidos acima, comparando-se os dois indicadores, o de frequência ou conclusão até 14 anos está em 98%, ou seja, a oferta ou o acesso existe, há vagas. Mas o indicador de ensino concluído até os 16 anos aponta apenas 75,8%, o que demonstra que o aluno inicia o ensino fundamental adequadamente, mas não o termina no tempo razoável.

Neste sentido, para Juliana Calabresi Voss Duarte e Jeferson Eduardo Calixto, a permanência e o sucesso nesta etapa da educação básica, o ensino fundamental, ainda se constituem como metas a serem concretizadas e como desafios a serem superados (DUARTE; CALIXTO, 2017, p. 12).

O ensino fundamental é prioritariamente responsabilidade dos Estados e Municípios, conforme foi determinado no artigo 211, § 2º e 3º da Constituição da República (BRASIL, 1988). Neste sentido, interessante trazer os dados do Estado de Minas Gerais, e sua evolução de 2014 a 2018:

De acordo com dados do Painel de monitoramento, em 2018, Minas Gerais teve 2.357.721 (dois milhões, trezentos e cinquenta e sete mil, setecentos e vinte e uma) matrículas no ensino fundamental (indicador 2-A), o que significa 98,4% da

população respectiva (BRASIL, 2019). Note-se que este percentual está ligeiramente acima do índice nacional no mesmo período, 98,0%, próximo da meta estabelecida para 2024: 100%.

Ainda, no indicador 2-B, Minas Gerais em 2018 tinha 276.856 (duzentos e setenta e seis mil, oitocentos e cinquenta e seis) jovens de 16 anos com pelo menos o ensino fundamental concluído, o que corresponde a 81,6% da população respectiva (BRASIL, 2019). Este índice também é maior que o nacional (75,8%).

5.3.3 Ensino Médio

Por fim, com relação à Meta 3 do PNE – Plano Nacional da Educação, (3-A) universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezesete) anos e (3-B) elevar, até o final do período de vigência deste PNE, as matrículas no ensino médio para 85% (oitenta e cinco por cento), pelos dados do Monitoramento do PNE, o Brasil em 2018 tinha 91,9% da população respectiva que haviam concluído o ensino básico (BRASIL, 2020):

Indicador 3A: Percentual da população de 15 a 17 anos que frequenta a escola ou já concluiu a educação básica.
Meta: 100% de cobertura dessa população até 2016.

Indicador 3A	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
	89,1%	89,1%	89,6%	90,3%	91,2%	91,3%	91,9%	92,9%

Tabela 7 - Percentual da população de 15 a 17 anos que frequenta a escola ou já concluiu a educação básica – Brasil – 2012 – 2017. Fonte: Elaborada pela Dired/Inep com base em dados da Pnad contínua/IBGE (2012 – 2019). BRASIL, 2020.

Os dados demonstram que o indicador 3-A não foi alcançado, tendo sofrido uma discreta alta de 2,3 pontos percentuais no intervalo de 2014 a 2018, média de 0,57 pontos percentuais ao ano. A serem mantidos os mesmos patamares de crescimento, é possível projetar que a universalização seria alcançada em 14 anos, apenas em 2032!

A respeito do segundo indicador da meta 3, os dados demonstram que no Brasil, em 2018, 71,0% dos jovens de 15 a 17 anos frequentavam o ensino médio ou possuíam educação básica completa (BRASIL, 2020):

Indicador 3B: Percentual da população de 15 a 17 anos que frequenta o ensino médio ou possui educação básica completa.
 Meta: 85% de matrícula líquida no ensino médio até 2024.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Indicador 3B	63,9%	65,1%	67,2%	68,1%	69,8%	70,1%	71,0%	73,1%

Tabela 8 - Percentual da população de 15 a 17 anos que frequenta o ensino médio ou possui educação básica completa – Brasil – 2012 – 2019. Fonte: Elaborada pela Dired/Inep com base em dados da Pnad contínua/IBGE (2012 – 2019). BRASIL, 2020.

Considerando a evolução ocorrida de 2014 a 2018, 0,95 pontos percentuais ao ano; em 2024, se o crescimento se mantiver no mesmo patamar, terão sido alcançados 75,75%, distante da meta de 85%.

Em relação ao Ensino Médio, verifica-se o mesmo problema do ensino fundamental: o aluno entra, mas não sai no tempo adequado. O indicador 3-A demonstra que existe vaga para pelo menos 91,9% dos jovens, mas o indicador 3-B demonstra que 71% desta população concluíram esta etapa de ensino até os 17 anos.

Carlos Roberto Jamil Cury e Luiz Antonio Miguel Ferreira reforçam que existe a oferta de vagas no ensino médio, mas diante de fatores como má qualidade da educação e a opção dos próprios jovens pelo trabalho precoce e consequente abandono escolar, esta etapa não é concluída adequadamente, não ocorrendo, portanto o *efetivo atendimento*, no sentido de a educação cumprir o seu papel constitucional de promover o desenvolvimento do adolescente, sua qualificação para o trabalho e o pleno exercício da cidadania (CURY; FERREIRA, 2010, p. 140).

Hilda Maria Gonçalves da Silva concorda que a necessidade de ingressar precocemente no mercado de trabalho, que em sua visão decorre principalmente em função dos baixos rendimentos familiares, é determinante para a evasão escolar fortemente presente no ensino fundamental. A autora ilustra que no Brasil, em 2011, aproximadamente 50% dos jovens entre 16 e 24 anos e 28,6% dos jovens entre 16 e 17 anos estavam inseridos no mercado de trabalho, o que é considerado bastante expressivo (SILVA, 2015, p. 186).

A autora também aponta outro fator que entende favorecer o abandono dos estudos por parte dos jovens e adolescentes: a falta de perspectiva em relação à possibilidade real de acesso ao ensino superior, uma vez que apenas cerca de

14,05% dos jovens entre 18 e 24 anos o frequentam. Esta descrença acarreta o fenômeno denominado pelo sociólogo francês Pierre Bourdieu como “autoeliminação”, motivado por disposições negativas conscientes ou inconscientes destes jovens, como a depreciação de si mesmo, desvalorização da escola e a resignação ao fracasso e à exclusão. O grande número de pessoas que não concluem o ensino médio promove a naturalização dessa situação, o que acaba “se configurando como um círculo vicioso de percepção da exclusão/autoexclusão/manutenção da exclusão” (SILVA, 2015, p. 186).

Esta etapa da educação básica, o chamado ensino médio, é prioritariamente responsabilidade dos Estados e Distrito Federal, conforme foi determinado no artigo 211, § 3º da Constituição da República (BRASIL, 1988). Neste sentido, interessante trazer os dados do Estado de Minas Gerais, e sua evolução de 2014 a 2018:

De acordo com dados do Painel de monitoramento, em 2018, Minas Gerais tinha 879.934 (oitocentos e setenta e nove mil, novecentos e trinta e quatro) jovens de 15 a 17 anos matriculados ou que concluíram a educação básica (indicador 3-A), o que significa 91,9% da população respectiva (BRASIL, 2019). Note-se que este percentual está exatamente igual ao índice nacional no mesmo período, distante da meta estabelecida que era universalizar até 2016. Enquanto no Brasil o crescimento foi de 0,57 de 2014 a 2018, em Minas Gerais essa alta foi de 0,85 pontos percentuais ao ano.

Ainda, no indicador 3-B, Minas Gerais em 2018 tinha 734.212 (setecentos e trinta e quatro mil, duzentos e doze) matrículas, o que corresponde a 76,7% da população respectiva (BRASIL, 2019). Este índice é ligeiramente maior que o nacional (71,0%), também distante de alcançar a meta de 85% em 2024.

5.4 Conclusões parciais

A educação no Brasil, além de buscar oferecer conhecimento e cidadania ao educando, também tem viés assistencialista, como quando é utilizada como uma solução familiar para a mãe trabalhadora; é empregada também como medida de redução de pobreza, como quando é atrelada a medidas de transferência de renda, como o Programa Bolsa Família, que condiciona o recebimento do benefício à manutenção da criança matriculada e frequente em escola pública. É exigida a

frequência mínima mensal de 85% para os alunos de 6 a 15 anos e de 75% aos jovens de 16 e 17 anos, determina o artigo 3º da Lei 10.836/2004 (BRASIL, 2004).

A educação brasileira sofre também forte influência de cunho mercadológico, quando, por exemplo, o Ministério da Educação (MEC) recebe e aplica orientações e diretrizes de grandes entidades internacionais como Banco Mundial, além de fundações nacionais com interesse em mercantilizar a educação.

No início da história do país, a educação era voltada apenas a uma pequena parcela privilegiada da população; com o passar dos anos passou a ser endereçada a cada vez mais camadas da sociedade, o que refletiu nas disposições constitucionais e legais sobre o tema, tendo como grande marco de avanço e referência - além da própria Constituição da República de 1988 que alçou a educação como o primeiro dos direitos sociais - o Plano Nacional da Educação, instituído pela Lei 13.005/2014, que fixou metas efetivas e estratégias concretas para que a educação seja acessível a todos, além de ter qualidade e financiamento adequado.

A medição oficial do cumprimento destas metas mostra um retrato de 2018 que não contrasta com medições oficiais e análises por grandes estudiosos da Educação feitas em 2010, segundo o qual a Educação básica brasileira segue precisando evoluir: o ensino infantil apresenta um problema de falta de vagas, especialmente no que tange às creches, voltadas às crianças de 0 a 3 anos; o ensino médio e o ensino fundamental, voltados, respectivamente, às crianças e jovens de 6 a 14 e 15 a 17 anos, já conseguiram praticamente universalizar a oferta, não há falta de vagas, mas o desafio maior está na repetência e na evasão escolar, motivado, além de outras razões, pela necessidade de inserção de jovens no mercado de trabalho de forma precoce.

No caso do ensino médio, se o problema maior não está na oferta e sim na (não) permanência dos jovens na escola, esta questão também passa pela qualidade do ensino, no que tange à totalidade das práticas escolares e das medidas complementares à escola, tais como merenda, transporte, bons projetos pedagógicos com profissionais bem formados, apoio para orientação adequada aos jovens, entre outros. Tudo isto envolve um eixo principal: recursos suficientes para seu provimento. O financiamento adequado da educação é fundamental para a sua evolução.

O acesso à educação na forma como tratada no Brasil alinha-se à Teoria das Capacidades de Amartya Sen, uma vez que há políticas públicas claras voltadas a universalização do acesso à escola, com previsão constitucional incluindo da gratuidade do acesso.

6 FINANCIAMENTO PÚBLICO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL

Investimento, não gasto (BRASIL, 2020, p. 247).

Neste capítulo, serão analisadas as fontes de financiamento público da educação básica no Brasil, as bases constitucionais e legais que orientam o seu custeio. A intenção é conhecer as diversas fontes de financiamento, seu tratamento pelo direito positivo brasileiro.

A educação escolar no Brasil sempre esteve de alguma maneira ligada a políticas públicas, assim consideradas as formas de intervenção estatal na oferta e proteção de determinados direitos da cidadania. A educação é conceituada em pensamentos clássicos do liberalismo como um pré-requisito necessário da liberdade civil e, como tal, uma pré-condição do exercício de outros direitos. É verdadeira condição para o exercício da cidadania (CURY, 2007, p. 2).

Esta é a origem de a instrução se tornar pública como função e dever do Estado, a fim de que, após o impulso interventor inicial que engloba a gratuidade do ensino, o indivíduo possa se autogovernar como ente dotado de liberdade e capaz de participar de uma sociedade de pessoas autônomas (CURY, 2007, p. 2).

Nesta linha, ensinam Élide Graziane Pinto e Salomão Barros Ximenes que, ao arrolar um extenso e aberto conjunto de direitos e deveres individuais e coletivos, com destaque para os direitos sociais (art. 5º e seguintes) e colocar lado a lado princípios como propriedade privada, função social da propriedade, livre iniciativa e busca pelo pleno emprego (art. 170), a Constituição da República de 1988 desenha arranjos jurídico-constitucionais típicos do que se convencionou genericamente denominar Estado social ou Estado de direito democrático e social (PINTO; XIMENES, 2018, p. 984).

As principais fontes atuais de financiamento da educação básica no Brasil estão dispostas na Constituição Federal e na Lei 12.858/2013. Serão tratados também a chamada Desvinculação das Receitas da União (DRU) e o Teto de Gastos, mecanismos utilizados pela União que resultaram em esvaziamento das fontes vinculadas da educação.

6.1 Breve resumo do financiamento da educação pública nas Constituições de 1934 a 1967

A Constituição Federal de 1934 é o marco básico de uma intervenção estatal-nacional decisiva nos sistemas de ensino. A correlação entre o âmbito nacional e o direito à educação ganharam expressão nacional (CURY, 2019, p. 867).

A Carta de 1934 previu a vinculação de 10% (dez por cento) da União e dos Municípios e 20% (vinte por cento) dos Estados, da receita resultante dos impostos, para aplicação na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos. Essa vinculação representou um vetor para a conformação do direito à educação no Brasil, uma raridade em constituições de outros países, e a formalização de demandas cuja inserção nacional se reproduziu nos dispositivos similares correntes nos Estados (CURY, 2007, p. 3).

Na Constituição de 1937, com o Estado Novo, a vinculação de recursos para a Educação foi extinta, voltando a ser prevista na legislação infraconstitucional em 1942 pelo Decreto-Lei n. 4.958, de 12 de novembro: os Estados deviam aplicar mínimo de 15% (quinze por cento) da renda proveniente de seus impostos em ensino primário, chegando-se a 20% (vinte por cento) em 5 anos; os Municípios deviam uma aplicação mínima inicial de 10% da receita de impostos, chegando-se a 15% em 5 anos. A União prestaria assistência técnica e financeira, o que apenas passou a ocorrer em 1946, após a edição do Decreto-Lei n. 8.529, de 2 de janeiro de 1946, já extinto o Estado Novo.

A promulgação da Constituição dos Estados Unidos do Brasil, em 18 de setembro de 1946, inaugurou um regime liberal-democrático, baseado no direito de todos e concebeu ao Estado o papel de propiciar esse direito. Pela primeira vez na Constituição Brasileira, encontra-se a expressão “diretrizes e bases”, referindo-se à educação em âmbito nacional. Também foi incorporado à letra da lei o termo “manutenção e desenvolvimento do ensino” (MOREIRA; BARROS, 2015, p. 439); além de fixar o percentual de vinculação relativo à União em 10% da receita de impostos, enquanto os Estados e os Municípios deveriam destinar 20% da receita de impostos à educação.

Como visto, nas Constituições Federais de 1934, 1937 e 1946 houve uma “gangorra” de vinculação e desvinculação de recursos para financiar a educação, o que acarretava grandes danos ao desenvolvimento da educação no país (MENDES;

MOREIRA, 2018, p. 78). Nos dizeres do Professor Carlos Roberto Jamil Cury, no período em destaque “o financiamento da educação, pela via da União, comparece de modo pontual e precário em ordenamentos jurídicos negociados com os estados” (CURY, 2007, p. 2).

A Constituição de 1967 não previu vinculação de recursos para a educação, o que voltou a ocorrer com a Emenda Constitucional n. 01 de 1969, apenas prevendo vinculação para os Municípios e fora do capítulo da Educação. Os Municípios poderiam sofrer intervenção no caso de não aplicarem o mínimo de 20% dos impostos no ensino primário de suas redes (CURY, 2007, p. 4).

Com a Emenda Constitucional n.º 24, de 1983, ficou estabelecido que a União devia aplicar nunca menos de 13% (treze por cento), e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, 25% (vinte e cinco por cento), no mínimo, da receita resultante de impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

A previsão de piso de custeio constitucional da educação nas Constituições de 1934 a 1967 pode ser visualizada pela tabela abaixo:

Constituições do Brasil - 1934 a 1967 - "Gangorra" (MENDES; MOREIRA, 2018, p. 78) de vinculação de recursos destinados à Educação		
CONSTITUIÇÃO	VINCULAÇÃO	PERCENTUAL DE ARRECADAÇÃO DE IMPOSTOS
1934	SIM	10% União e Municípios 20% Estados e Distrito Federal
1937	NÃO	
1946	SIM	10% União 20% Estados, Distrito Federal e Municípios
1967	NÃO	
1967 - EC 01/1969	NÃO para União, Estados e Distrito Federal; SIM para Municípios	20% Municípios
1967 - EC 24 /1983	SIM	13% União 25% Estados e Municípios, Distrito Federal

Tabela X – Elaboração da autora.

Essa chamada “gangorra” de vinculações (MENDES; MOREIRA, 2018, p. 78) também se configurou como um indicador de democracia política no Brasil: os regimes autoritários eliminaram a vinculação de receitas da União à Educação, como nas Constituições de 1937 (Estado Novo) e de 1967 (Ditadura Civil-Militar), sendo retomada nos processos de redemocratização, como nas Constituições de

1946 e 1988, esta antecedida da Emenda Constitucional nº 24, de 1983, a Emenda “João Calmon” (PINTO; XIMENES, 2018, p. 993).

Em 1988, a chamada “Constituição Cidadã”, inaugura novo tratamento à educação, como se verá a seguir.

6.2 Constituição da República de 1988

A Constituição da República de 1988 afirma a Educação como o primeiro dos direitos sociais, como direito civil e político e é afirmada por muitos modos, como dever de Estado. Pela primeira vez, é erigida à condição de direito público subjetivo (CURY, 2019, p. 872).

A vinculação reaparece e os programas suplementares de alimentação e saúde terão que ter outras fontes de receita que não os da manutenção do ensino (CURY, 2007, p. 4). O caput do artigo 212, a Constituição da República determina que os recursos sejam investidos *na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino* (MDE).

Essas despesas são expressamente definidas pela Lei de Diretrizes e Bases n. 9.394/1996 (LDB) em seus artigos 70 e 71¹⁰. De maneira geral, podem ser computadas como despesas de MDE aquelas referentes à remuneração e aperfeiçoamento dos profissionais da educação; material didático, transporte escolar e outras atividades ligadas aos objetivos básicos da educação, sendo excluídas as realizadas em obras de infra-estrutura, subvenções, programas suplementares de

¹⁰ Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:
 I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;
 II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;
 III - uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;
 IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;
 V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;
 VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;
 VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;
 VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

Art. 71. Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:
 I - pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;
 II - subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;
 III - formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;
 IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;
 V - obras de infra-estrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;
 VI - pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.

assistência social, pessoal em desvio em função e certos tipos de pesquisa, como as não vinculadas às instituições de ensino.

A intenção do legislador foi evitar a drenagem de recursos para despesas que não são propriamente destinadas ao ensino e a fuga dos recursos vinculados à educação para outras áreas de atuação do Poder Público (VIEIRA, 2015, p. 38).

A Constituição de 1988 definiu o percentual mínimo para o financiamento da educação pública, no artigo 212 está disposto que a União destinará 18% (dezoito por cento) e os Estados e Municípios, 25% (vinte e cinco por cento) dos impostos arrecadados, incluídas as transferências constitucionais, para a manutenção e o desenvolvimento do ensino. Apesar dessa definição quanto aos percentuais mínimos a serem investidos na educação básica, não há no texto constitucional originário uma determinação de um mínimo que deve ser destinado com as diferentes etapas da educação.

Assim, a educação é uma despesa vinculada, não cabe ao administrador discricionariedade sobre o quanto vai investir em educação, o mínimo está expressamente definido na Constituição Federal. Nos dizeres da Professora Élide Graziane Pinto e de Salomão Barros Ximenes, não se trata de apenas regras isoladas na Constituição a fixar piso de custeio em favor do direito à educação. Há uma série de dispositivos que se reforçam em prol dos direitos fundamentais, formando um conjunto integrado de tutela do financiamento, *forte o bastante para estabelecer uma exceção à regra geral de não vinculação de impostos* (art. 167, IV), em favor do direito à educação (art. 212). (PINTO; XIMENES, 2018, p. 990).

6.2.1 Salário-Educação

Além dos percentuais de impostos, a Constituição de 1988 também contemplou o Salário-Educação como fonte de financiamento da educação. Disposto no parágrafo 5º do artigo 212, foi criado pela Lei 4.440/1964, surgindo como uma fonte de custeio adicional para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), devido por empresas filiadas à Previdência Social, que *não cumpriam com a oferta de educação primária a filhos de empregados* (BARROS; MOREIRA, 2012, p. 204).

A Lei 4.440/1964 introduziu uma nova variável no apoio à educação: a determinação do custo do ensino primário por aluno. O Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (INEP) foi acionado para realizar estudos

com esse fim e a contribuição foi definida com base nestes parâmetros. O cálculo teve como base o custo/aluno/mês da escola primária, chegando a um custo de 7% (sete por cento) do salário mínimo (MOREIRA; BARROS, 2015, p. 442). Nos dizeres do professor Carlos Roberto Jamil Cury, este era o *custo-aluno-ano posto no salário-educação* (CURY, 2018, p. 14).

Em seguida, em 1965, a alíquota passou a ser de 1,4% do salário de contribuição definido na legislação previdenciária e em 1975, por meio do Decreto-Lei nº 1.422/1975 e do Decreto 76.923/1975, a alíquota passou a ser de 2,5% (dois e meio por cento) do salário de contribuição das empresas.

Na dinâmica atual, permanece a alíquota de 2,5% (dois e meio por cento) sobre o valor total da folha de pagamento das empresas. Do montante arrecadado, o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), órgão arrecadador, fica com 1% (um por cento) a título de administração.

Em seguida, os montantes recolhidos nos Estados e no Distrito Federal são destinados ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)¹¹, que retira 10% (dez por cento) da arrecadação e separa o restante em três partes: um terço (quota federal), que permanece sob sua gestão, para financiar os programas desenvolvidos por este órgão para a Educação Básica, com o intuito de reduzir os desníveis sócio-educacionais entre municípios e estados. Os dois terços restantes retornam ao Estado de origem e são partilhados entre Estado e Municípios (quota estadual e quota municipal), de acordo com as respectivas responsabilidades pelas matrículas da educação básica, sem diferenciação de valor por nível e modalidade de ensino, conforme determina a Lei n. 10.832 de dezembro de 2003 (ABUCHAIM, 2018, p. 31).

Apesar de o critério de partilha distribuir igualmente essa quota de modo a corrigir as disparidades no âmbito estadual, a devolução da maior parte da arrecadação para o Estado de origem faz com que persistam profundas desigualdades inter-regionais (BASSI, 2011, p. 123). Como a distribuição das cotas do salário-educação segundo o número de alunos matriculados em cada rede de

¹¹ A Lei n.º 5.537/1968 criou o Instituto Nacional de Desenvolvimento da Pesquisa e da Educação (INDEP), com a finalidade de racionalizar e planejar os recursos da educação, destiná-los para insumos próprios do ensino, tais como projetos educacionais, currículos, alimentação e materiais escolares e bolsas. Por meio do Decreto-Lei n.º 872/1969, o Instituto passou a ser chamado Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), órgão que continua a gerir recursos da educação (CURY, 2019, p. 871).

ensino não ocorre em âmbito nacional, visto que a maioria dos recursos arrecadados são distribuídos no âmbito do próprio Estado em que ocorrer a arrecadação da contribuição, são beneficiados, assim, os Estados mais ricos, bem como seus Municípios (GODOI; RESENDE, 2019, p. 8).

Atualmente aguarda julgamento no STF, a ADPF n.º 188, ajudada em 2009 pelos nove Estados nordestinos sob o argumento de que, a partir da EC 53/2006, a sistemática de cálculo prevista pela legislação ordinária se mostra inconstitucional e pedindo que as cotas do salário-educação fossem integralmente distribuídas conforme o critério dos alunos matriculados nas redes de ensino, sem levar em conta o local da arrecadação.

As quotas do salário educação são aplicados em despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino, em todas as etapas e modalidades da educação básica pública, não podendo ser utilizado em escolas privadas, instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas, na educação superior pública ou privada. Também pode ser aplicado no financiamento do transporte escolar, fruto de uma reivindicação de Estados e Municípios (BARROS; MOREIRA, 2012, p. 200).

O salário educação é uma fonte importantíssima para a educação pública básica. De acordo com informações divulgadas no sítio oficial do FNDE (BRASIL, 2020), no ano de 2020, Estados e Municípios receberam R\$12.621.580.659,86 (doze bilhões, seiscientos e vinte e um milhões, quinhentos e oitenta mil, seiscientos e cinquenta e nove reais, oitenta e seis centavos) relativos às quotas, sendo R\$5.772.101.444,25 bilhões para as redes estaduais e R\$6.849.479.215,61 para as municipais. Destes, Minas Gerais recebeu R\$512.086.463,54 (aproximados quinhentos e doze milhões de reais) e Belo Horizonte R\$49.832.364,32 (aproximados quarenta e nove milhões de reais).

6.3 Fundos Contábeis

6.3.1 FUNDEF (1996 a 2006)

A Constituição de 1988 estabeleceu ser de nível *obrigatório e gratuito* o ensino fundamental, com prioridades para a distribuição dos recursos. Estabeleceu também responsabilidades para os Estados, Distrito Federal e Municípios, para criar mecanismos de financiamento do ensino. Com esse objetivo, a Emenda

Constitucional 14/1996 criou a chamada sub-vinculação: foi alterado o disposto no artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, passando a determinar que, no mínimo, 60% (sessenta por cento) dos recursos referidos no caput do artigo 212 da Constituição (25% dos impostos dos Estados, Distrito Federal e Municípios), fossem destinados ao Ensino Fundamental.

Assim foi criado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), regulamentado pela Lei 9.424 de 24 de dezembro de 1996: os Estados e Municípios passaram a receber recursos para a oferta da educação pública de acordo com o número de alunos matriculados no Ensino Fundamental.

Esse mecanismo de arrecadação e distribuição de recursos provocou uma tendência nacional de retirada das crianças de seis anos da Educação Infantil e sua inserção no Ensino Fundamental pelas redes municipais com o objetivo de aumentar os recursos recebidos do FUNDEF. Muitos estudos apontam para o fato de que ao longo da década de 90, a maioria dos municípios priorizou essa etapa do ensino, direcionando esforços e recursos para essa etapa e deixando os investimentos das demais etapas da educação básica sujeitas à disponibilidade orçamentária (SIMÕES; LIMA, 2016, p. 54).

O Fundo atendia exclusivamente o ensino fundamental, não contemplando todas as etapas da educação básica, deixando de destinar recursos à educação infantil e ao ensino médio. Com vigência de dez anos (1996 a 2006), contava com 15% (quinze por cento) da receita de impostos do ICMS dos Estados e das transferências constitucionais devidas aos Municípios, incluídas as transferências constitucionais (repasses da União aos Estados e Municípios definidos na Constituição da República). Os valores eram creditados em uma única conta e repassados proporcionalmente ao número de alunos matriculados no ensino fundamental. O parágrafo 3º do artigo 60 do ADCT (Ato das Disposições Constitucionais Provisórias) previa que a União deveria complementar os recursos dos Fundos, sempre que, em cada Estado e no Distrito Federal, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente.

A partir da criação do FUNDEF, a contribuição do Governo Federal para a educação foi reduzida, ao relegar suas obrigações constitucionais e designar uma carga de responsabilidade maior aos Estados e Municípios. O problema não estava

na legislação, mas no seu (des)cumprimento, além da administração deficiente dos recursos e sua distribuição (BARROS; MOREIRA, 2012, p. 199).

Para os Municípios, sua criação significou grande injeção de recursos para educação, representando cerca de 40% (quarenta por cento) das receitas advindas de transferências voluntárias a estes repassadas. O FUNDEF não apenas contribuiu para uma significativa expansão do ensino fundamental, como também para explicitar disparidades entre os estados da federação e entre as redes estaduais e municipais. Poucos anos após sua aprovação, já se discutia a necessidade de subvincular recursos para outras etapas da Educação Básica, de modo especial o Ensino Médio e a Educação Infantil (VIEIRA, 2015, p. 40)

Assim, entre 1998 e 2006, o Ensino Fundamental foi a única etapa da Educação Básica a contar com recursos assegurados em lei, através do FUNDEF, sendo essa a sua maior fragilidade (VIEIRA, 2015, p. 37).

Apesar das deficiências relativas à priorização do ensino fundamental e a crescente demanda por educação do ensino médio, o balanço referente ao FUNDEF foi considerado positivo, especialmente devido à universalização do ensino fundamental e à expansão do ensino obrigatório (BARROS, MOREIRA, 2012, p. 199). Além disso, ele significou a concretização da luta dos educadores por educação pública (BARROS; MOREIRA, 2012, p. 199).

6.3.2 FUNDEB (2007 a 2020)

Diante da necessidade de ampliar a abrangência do FUNDEF, a Emenda Constitucional n. 53 de 2006 modificou o artigo 212 da Constituição Federal e deu nova redação aos artigos 60 e 76 das Disposições Transitórias, criando o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais de Educação (FUNDEB), ainda destinando recursos para a Educação Básica, mas agora com a inclusão da Educação Infantil e Médio (BASSI, 2011, p. 118). Passaram a ser contempladas, pois, todas as etapas da educação básica.

Regulamentado pela Lei 11.494 de 20 de junho de 2007 e com vigência de 14 (quatorze) anos, a entrada em vigor do FUNDEB reorientou a distribuição e aplicação dos recursos gerados pela vinculação (BASSI, 2011, p. 119). Sua legislação trouxe a alteração dos critérios para distribuição dos recursos entre Estados e Municípios, incluiu todas as etapas da educação básica, bem como o

acréscimo de 15% (quinze por cento) para 20% (vinte por cento) do percentual das receitas afetadas, sendo este gradual. Para a distribuição dos recursos, permaneceu o critério que considera as matrículas e o custo/aluno/ano, com diferenciação entre as etapas e modalidades (BARROS; MOREIRA, 2012, p. 200).

Instituído em cada uma das unidades da Federação, como um fundo de natureza contábil, o FUNDEB redistribuia de forma equitativa os valores arrecadados destinados à educação. À União cabia complementar os fundos estaduais cujo valor por aluno seja inferior a um valor mínimo definido nacionalmente, tendo como referência os anos iniciais do ensino fundamental urbano. Foi implantado de forma progressiva a partir de 2007, até incorporar a totalidade das matrículas da educação básica e alcançar o percentual de 20% (vinte por cento) da receita dos impostos e transferências que compõem seus recursos em 2009. E em 2010, a complementação da União passou a 10% (dez por cento) da soma dos fundos estaduais.

O FUNDEB se estabeleceu como instrumento que induziu o exercício efetivo de cooperação entre Estados e Municípios na prestação da educação básica.

Patrícia Maria Uchôa Simões e Juceli Bengert Lima explicam que apesar de ter sido um dos fatores que possibilitou a ampliação da Educação Infantil, o formato adotado pelo FUNDEB na destinação dos recursos provocou perda de recursos pelos pequenos Municípios, por serem os que têm maior participação de transferências na receita total. Os municípios de maior porte além de ter maior autonomia e, assim, conseguir a maior parte de sua renda por meio de receitas próprias, também têm as maiores redes escolares e, portanto, um maior coeficiente de repasse do fundo, que é calculado com base no total de matrículas do município (SIMÕES; LIMA, 2016, p. 54-55).

O FUNDEB será analisado mais detalhadamente no próximo Capítulo.

6.3.3 Novo FUNDEB (a partir de 2021)

Em virtude do término da vigência do FUNDEB em 31 de dezembro de 2020, a Emenda Constitucional n. 108 de 26 de agosto de 2020 criou o chamado Novo FUNDEB, que foi regulamentado pela Lei 14.113 de 25 de dezembro de 2020.

O Novo FUNDEB passou a ter previsão constitucional e permanente, disposto no artigo 212-A, inciso I da Constituição Federal. Conforme consta da nova redação

do artigo 60 do ADCT (Ato das Disposições Constitucionais Transitórias), a complementação da União foi majorada de 10% (dez por cento) do valor total dos Fundos estaduais e distrital, devendo chegar a 23% (vinte e três por cento), de forma gradual, sendo: 12% (doze por cento) em 2021; 15% (quinze por cento) em 2022; 17% (dezesete por cento) em 2023; 19% (dezenove por cento) em 2024; 21 (vinte e um por cento) em 2025 e 23% (vinte e três por cento) em 2026.

Pode-se considerar que as maiores alterações trazidas pela Emenda Constitucional 108/2020 para o FUNDEB foram a sua previsão constitucional e consequente vigência permanente e a previsão do § 7º ao art. 211, determinando que o padrão mínimo de qualidade do ensino terá como referência o Custo Aluno Qualidade (CAQ), que, para ser consolidado, depende de lei complementar e será calculado a partir do valor efetivo necessário para o custeio de cada aluno, de acordo com as reais condições locais e não mais a partir dos recursos públicos disponíveis.

No “antigo FUNDEB”, o valor complementar da União era destinado aos Estados mais pobres. No novo FUNDEB, a complementação da União não irá somente para os Estados mais pobres, mas também para as redes de ensino mais pobres, independentemente do Estado de origem, o que aumentará a equidade na distribuição dos valores.

Além disso, é a primeira vez que uma grande política pública tem a previsão de avaliação independente e regular de gastos. O artigo determina que haverá uma nova revisão das regras do Fundo no ano de 2026 e as demais revisões se darão a cada 10 (dez) anos. Essas revisões decenais permitem a correção de possíveis distorções, sem que haja riscos à manutenção do fundo ou descaracterização da política, viabilizando seu aprimoramento e melhoria das condições estabelecidas.

Feitas estas primeiras aproximações, cumpre registrar que o novo FUNDEB, assim como o seu antecessor, será analisado mais detalhadamente no próximo Capítulo.

6.4 Lei de Diretrizes E Bases Da Educação Nacional (LDB)

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) n. 9.394 de 20 de dezembro de 1996 tem um título dedicado ao financiamento da educação básica,

disposto nos artigos 68 a 77. O artigo 69 repete os pisos constitucionais de custeio da educação (25% dos impostos Estados e Municípios; 18% da União).

No inciso IV do artigo 4º, que trata dos deveres do Estado no que tange a oferta do ensino infantil, a LDB inclui o termo *gratuito*, que reforça esse dever (BRASIL, 1996). Interessante observar que tal expressão não apareceu na Constituição Federal, tampouco no ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente (MOREIRA; LARA, 2012, p. 135).

Esta previsão significou a superação ao tratamento diferenciado em desfavor da educação infantil, que historicamente se deu nas faixas etárias e 0 a 3 e de 4 a 6 anos de idade, ao incluir o atendimento na faixa de 0 a 3 anos em creches, na área de Educação (GUIMARÃES; PINTO, 2001, p. 93).

A LDB ratificou e regulamentou os fundamentos constitucionais do financiamento da educação e, como já mencionado, definiu e delimitou os itens em que podem ser utilizados os recursos da vinculação, afirmando expressamente quais são as despesas consideradas como manutenção e desenvolvimento da educação (artigo 70) e quais não são (artigo 71) (BASSI, 2011, p. 119).

Apesar de ter avançado no sentido de encaminhar orientações gerais para o conjunto do sistema educacional (VIEIRA, 2015, p. 22), a LDB não previu nova fonte de custeio para a educação básica, além daquelas apontadas pela Constituição Federal, mas previu o chamado Custo Aluno Qualidade (CAQ), valor mínimo por aluno que assegure um ensino de qualidade e que impeça as disparidades regionais” (PINTO, 2007, p. 895).

6.5 Plano Nacional da Educação (PNE)

A Constituição da República de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação n.º 9.394/96 estabeleceram a obrigatoriedade de o Ministério de Educação (MEC) elaborar o Plano Nacional de Educação (PNE), o que foi efetivado por meio da Lei n.º 10.172/2001, para vigência até 2010.

Como já visto no Capítulo 3, o Plano traz uma série de metas e estratégias a serem seguidas e perseguidas pelos Entes nacionais na busca de uma educação básica universalizada e de qualidade satisfatória. Segundo o professor Carlos Roberto Jamil Cury, para que o piso de custeio da educação determinada aos Estados, Distrito Federal e Municípios não ficasse sujeito à dispersividade e ao

arbítrio de cada qual, a Constituição previu os objetivos da educação numa lei nacional, competência privativa da União, expressa em um Plano Nacional de Educação (CURY, 2007, p. 3).

O Plano oficial, ainda que menos ousado do que aquele proposto por entidades educacionais, tem um diagnóstico realista da educação nacional e estabelece metas aceitáveis para serem atingidas com vistas ao acesso, permanência e qualidade da educação. Contudo, sua eficácia depende do financiamento e, ao ser sancionado pela Presidência da República, sofreu vetos em todos os seus itens relativos a sua base de sustentação que fosse além dos recursos vinculados e subvinculados. *Sem recursos, o PNE tornou-se um ato declaratório* (CURY, 2007, p. 5; CURY, 2018, p. 15).

Por sua vez, o Plano Nacional de Educação (PNE) estipulado pela Lei n.º 13.005/2014, com vigência até 2024, prevê um aumento nos investimentos públicos destinados à Educação, ao atrelar pela primeira vez na história do Brasil a meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto (PIB), que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade (BRASIL, 2014). A meta foi fixada no PNE por determinação expressa do artigo 214, VI da Constituição Federal.

6.5.1 Investimentos com educação x PIB

A meta 20 do PNE busca ampliar o 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 desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio” (BRASIL, 2014).

Os últimos dados oficiais disponíveis no site do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP (BRASIL, 2020) mostram que em 2017, considerados todos os níveis de ensino (incluído o ensino superior), o país investiu R\$8.043,00 (oito mil e quarenta e três reais) por estudante (BRASIL, 2020) ou R\$670,25 (seiscentos e setenta reais, vinte e cinco centavos) por mês, por estudante; o que representou 5,2% (cinco vírgula dois por cento) do PIB.

Quando considerada apenas a educação básica, o investimento no mesmo período foi de R\$6.823,00 (seis mil, oitocentos e vinte e três reais) por estudante ou R\$568,58 (quinhentos e sessenta e oito reais, cinquenta e oito centavos) por mês,

por estudante, o que representou 4,1% (quatro vírgula um por cento) do PIB, conforme demonstram as tabelas seguintes:

Ano	Investimento Público Direto por Estudante R\$1,00					
	Todos os Níveis de Ensino	Níveis de Ensino				
		Educação Básica	Educação Infantil	Ensino Fundamental		Ensino Médio
				De 1ª a 4ª Séries ou Anos Iniciais	De 5ª a 8ª Séries ou Anos Finais	
2014	8.076	7.188	7.119	7.159	7.177	7.292
2015	7.959	6.982	7.051	6.880	6.862	7.262
2016	7.922	6.908	6.687	6.934	6.641	7.371
2017	8.043	6.823	6.239	6.877	6.562	7.496

Tabela 9 - Indicadores financeiros Educacionais. Investimento em Educação X PIB. Valores.
Fonte: Inep/MEC - Tabela elaborada pela Deed/Inep. (BRASIL, 2020)

Ano	Percentual do Investimento Público Direto em relação ao PIB (%)					
	Todos os Níveis de Ensino	Níveis de Ensino				
		Educação Básica	Educação Infantil	Ensino Fundamental		Ensino Médio
				De 1ª a 4ª Séries ou Anos Iniciais	De 5ª a 8ª Séries ou Anos Finais	
2014	5,0	4,2	0,6	1,4	1,3	0,9
2015	5,1	4,2	0,6	1,4	1,3	1,0
2016	5,2	4,3	0,6	1,4	1,2	1,0
2017	5,2	4,1	0,6	1,4	1,2	1,0

O percentual do investimento público direto nas instituições públicas de ensino, não constam os valores despendidos pelos entes federados com Aposentadorias e Pensões, Investimentos com bolsas de estudo, financiamento estudantil e despesas com juros, amortizações e encargos da dívida da área educacional.

Tabela 10 - Indicadores financeiros Educacionais. Investimento em Educação X PIB. Percentuais.
Fonte: Inep/MEC - Tabela elaborada pela Deed/Inep. (BRASIL, 2020)

Esta proporção do investimento em educação atrelada ao PIB representa a sustentabilidade financeira do Plano Nacional de Educação, é uma condição crucial de possibilidade para sucesso do PNE. Sua não efetivação é mais um retorno ao fracasso dos PNE passados (CURY, 2018, p. 16).

6.6 Lei 12.858/2013: *Royalties* do Petróleo e do Gás Natural e Fundo Social da União

Em 2013, houve a instituição de uma fonte adicional de recursos para a pasta da educação. Conhecida como a “Lei dos *Royalties*”, a Lei nº 12.858, de 9 de setembro de 2013, destinou para a educação 75% (setenta e cinco por cento) das receitas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios provenientes dos *royalties* e da participação especial sobre a exploração de petróleo e gás natural de que trata o § 1º do art. 20 da Constituição Federal em campos da plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva declarados comerciais a partir de dezembro de 2012 e de áreas do pré-sal ou estratégicas que se estendam para além do bloco contratado.

A Lei também destina a aplicação de 50% (cinquenta por cento) do Fundo Social da União¹², de que trata o art. 47 da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, para a educação, até que sejam cumpridas as metas do PNE. Os recursos devem ser aplicados em acréscimo ao mínimo obrigatório previsto na Constituição Federal, conforme dispõe claramente o artigo 4º da Lei.

Este recurso foi criado com a finalidade de viabilizar o aumento de recursos necessários para cumprir com a determinação de atrelar o montante de investimentos em educação com o produto interno bruto (PIB), estipulado no inciso VI do artigo 214 da Constituição Federal e regulamentado pela Lei 13.004/2014 (PNE vigência 2014-2024). Os recursos são extraídos de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural.

Segundo dados da Revista Poder 360º (ROCHA; SABINO, 2018), o Fundo Social do Pré-Sal já arrecadou, de 2015 até 2019, cerca de R\$48,7 (quarenta e oito vírgula sete) bilhões de reais. O uso desse recurso depende de regulamentação e apenas o setor de educação recebeu sua parcela correspondente.

Em 2020, segundo dados da ANP – Agência Nacional de Petróleo (BRASIL, 2020), foram distribuídos R\$470 milhões de reais a título de *royalties*, sendo 75% deste montante destinado à educação.

¹² Fundo Social - FS, de natureza contábil e financeira, vinculado à Presidência da República, com a finalidade de constituir fonte de recursos para o desenvolvimento social e regional, na forma de programas e projetos nas áreas de combate à pobreza e de desenvolvimento.

6.7 O papel da União e outros recursos federais

O texto constitucional de 1988, ainda com redação dada pela Emenda Constitucional 14/1996, redefiniu as funções da União no contexto da educação nacional e de seu financiamento; desde então ela passou a desempenhar função de redistribuição e/ou suplementação de recursos em favor das instâncias subnacionais, assumindo a responsabilidade de prestar assistência técnica e financeira aos Estados, Distrito Federal e Municípios, de forma a garantir a *equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade de ensino*" (art. 211, § 1º); o que denota sua nova função indutora na busca pela implantação e desenvolvimento de ações voltadas para o combate às desigualdades e ao avanço da qualidade em educação para o país (MENEZES, 2012, p. 7-8).

Entre 1995 e 2013, a arrecadação federal tem crescido por outras vias que não os impostos, notadamente por meio das contribuições, previstas no artigo 195, como o PIS e a COFINS. Assim, apesar de a União gastar atualmente com manutenção e desenvolvimento do ensino percentuais bem acima do mínimo constitucional (18%), sua parcela nos investimentos com educação é inferior a um quinto do total de suas despesas (VIEIRA, 2015, p. 39)

A União é o ente federado que mais arrecada e o que menos repassa recursos financeiros para a educação (MENDES; MOREIRA, 2018, p. 94).

Isso acontece também porque as contribuições não estão dentro do escopo do mínimo a ser destinado à educação. Logo, com o aumento da receita da União contribuições em detrimento da sua receita com impostos, menos representativa se torna a sua participação no financiamento da educação básica.

Conforme previsto no artigo 75 da LDB, o Governo Federal exerce ação supletiva no financiamento da Educação Básica, na busca de uma distribuição mais equitativa de recursos e um padrão mínimo de qualidade, considerando o esforço fiscal e a capacidade de atendimento de cada instância administrativa (VIEIRA, 2015, p. 37).

Ocorre que os Municípios não contam com recursos suficientes para atenderem toda a demanda deixada sob sua responsabilidade (educação infantil e ensino fundamental, esse último em conjunto com os Estados). Por exemplo, apesar de o FUNDEB instituído em 2007 ter sido um dos fatores que possibilitou a ampliação da Educação Infantil, o formato adotado na destinação dos recursos

provocou perda de recursos pelos pequenos municípios por serem os que têm maior participação de transferências na receita total, ou seja, menos receita própria (LIMA, SIMÕES; 2016, p. 54)

Logo, para atenderem a educação infantil e fundamental, esse último em conjunto com os Estados, precisam recorrer a programas e projetos financiados pelo Governo Federal. A seguir serão descritos os principais programas federais de repasses de recursos vigentes atualmente.

6.7.1 Principais Programas Federais: a busca pela gratuidade ativa

Estas formas de assistência estudantil vão além do acesso gratuito, a chamada *gratuidade passiva* que é a ausência de mensalidades e taxas. Tal apoio constitui o que se denomina *gratuidade ativa*, que consiste na oferta de condições complementares oferecidas pelos poderes públicos que favoreçam a permanência com sucesso dos estudantes com apoio didático, alimentação e livros (CURY, 2018, p. 10).

São diversos os programas federais que destinam recursos à educação básica. Os principais programas vigentes atualmente são:

- a) Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (PROINFÂNCIA): O programa presta assistência técnica e financeira à construção de novas unidades, bem como à aquisição de equipamentos e materiais;
- b) Programa BRASIL CARINHOSO: foco nas crianças de 0 a 6 anos de idade, para superação da extrema pobreza, melhoria e ampliação do acesso à creche e pré-escola.
- c) Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): e o programa de alimentação, por não configurar despesa com MDE, é financiado com recursos de fonte relacionada à seguridade social e ao Tesouro Nacional
- d) Programa Nacional de Transporte Escolar (PNATE): O programa de transporte é financiado com recursos do Salário-Educação, é MDE.

e) Programa Nacional Biblioteca da Escola (PNBE) e PNBE/Professor: responsável por fornecer às bibliotecas de escolas obras literárias e demais materiais de apoio à prática da educação básica.

f) Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE): programa de repasse de recursos diretamente às escolas. A finalidade do repasse varia conforme o módulo. O PDDE básico busca a melhoria da infraestrutura física e pedagógica e ao reforço da autogestão escolar.

f.1)PDDE/Escola do Campo: fomenta a adequação e benfeitorias na infraestrutura física de escolas públicas da educação básica localizadas no campo;

f.2- PDDE/Escola Acessível: fomenta a acessibilidade e a inclusão escolar de estudantes da rede pública alvos de educação especial em classes comuns do ensino regular;

f.3- PDDE/Água na Escola: promove o abastecimento de água em condições apropriadas para consumo e a instalação de esgotamento sanitário;

f.4- PDDE Escola Sustentável: promove o desenvolvimento da sustentabilidade socioambiental nas unidades escolares; e

f.5- PDDE/PDE Escola: possibilita a implementação do Plano de Desenvolvimento da escola nos estabelecimentos de ensino da educação básica.

g) Política Nacional de Formação Continuada de Professores (Educação Infantil): fomenta a oferta do curso de Especialização em Docência na Educação Infantil e de cursos de aperfeiçoamento dentro da política nacional de formação de professores para a educação infantil.

h) PROINFO: Programa Nacional de Tecnologia Educacional, criado para promover o uso pedagógico das tecnologias de informação e comunicação nas redes públicas de educação básica.

Apesar do crescimento desde sua criação e de ser uma grande ferramenta para aumentar os recursos disponíveis, estudos indicam que os municípios que aderem aos programas federais têm grande dificuldade na sua implantação, o que parece estar relacionado com as fragilidades na estrutura administrativa na área da educação municipal (SIMÕES; LIMA, 2016, p. 55).

6.8 Mecanismos de esvaziamento das fontes de financiamento da educação

Os mecanismos formais de garantia do custeio constitucionalmente adequado dos direitos fundamentais não são isoladamente suficientes para a proteção efetiva deles, quando apartado dos demais instrumentos de política fiscal, tributária, orçamentária e de controle do gasto público (PINTO; XIMENES, 2018, p. 989).

Os professores Élide Graziane Pinto e Salomão Barros Ximenes denunciam as formas de esvaziamento das vinculações orçamentárias, por meio de mecanismos que enfraquecem as previsões de pisos de custeio, em nome de maior liberdade na destinação de recursos públicos. Segundo os professores, isto é feito com o objetivo *sorrateiro de suplantam a essência da própria Constituição, falseando-lhe a execução pela via do constrangimento fiscal impróprio, inconstitucional e, em grande medida, autoritário* (PINTO; XIMENES, 2018, p. 991).

Nesta linha, especialmente dois mecanismos impactantes na área da educação básica: a desvinculação de receitas da União e o chamado teto de gastos (EC 95/2016).

6.8.1 DRU: Desvinculação das Receitas da União

A chamada DRU – Desvinculação das Receitas da União, mecanismo criado pela União por meio da Emenda Constitucional n. 1 em 1994, denominada inicialmente de Fundo Social de Emergência (FSE), que permitiu desvincular 20% (vinte por cento) de todos os impostos e contribuições federais, sem precisar

justificar no orçamento a destinação dos recursos, faz diminuir os recursos destinados à educação básica.

A DRU confere maior flexibilidade à alocação dos recursos públicos federais e, assim, a União gasta menos do que o previsto pela Constituição, ocasionando perdas substanciais para a educação (MENDES; MOREIRA, 2018, p. 76). Com a utilização deste mecanismo, os 18% (dezoito por cento) da receita que deveriam financiar a educação passaram a ser calculados depois de descontados os 20% (vinte por cento) da desvinculação.

As autoras Priscila Kelly Mendes e Jani Alves da Silva Moreira afirmam que a despeito de constar da legislação que instituiu o FSE (atual DRU) que a desvinculação seja *destinada a suprir necessidades prioritárias nas áreas sociais como educação e saúde; quitação do pagamento da previdência e da dívida pública, além de custear a estabilização financeira do país*, este é um dos mecanismos criados pela União para abster-se de sua contribuição para o financiamento em educação básica (MENDES; MOREIRA, 2018, p. 82-83).

O FSE criado em 1994 teria vigência somente até 1995, no entanto, foi sendo prorrogado sucessivamente por meio de Emendas Constitucionais, mudando de nome e com poucas alterações em sua forma de funcionamento, atualmente com vigência até 2023, assim bem resumido por Priscila Kelly Mendes e Jani Alves da Silva Moreira:

Nomenclatura	Emendas Constitucionais	Prazos
Fundo Social de Emergência (FSE)	ECR n° 1/1994	1994 e 1995
Fundo de Estabilização Fiscal (FEF)	EC n° 10/1996	1996 e 1° sem. 1997
FEF - Prorrogação	EC n°17/1997	2° sem. 1997 a 1999
Desvinculação de Receitas da União (DRU)	EC n° 27/2000	2000 a 2003
DRU - Prorrogação 1	EC n° 42/2003	2003 a 2007
DRU - Prorrogação 2	EC n° 56/2007	2008 a 2011
DRU - Prorrogação 3	EC n° 68/2011*	2011 a 2015
DRU - Prorrogação 4	EC n° 93/2016	2016 a 2023

Tabela 11 – Síntese das prorrogações da DRU e respectivas emendas constitucionais
Fonte: MENDES, MOREIRA, 2018.

Em 2009 a Emenda Constitucional n° 59 acrescentou o §3° ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União (DRU)

incidente sobre os recursos destinados à educação, de forma que fosse totalmente anulada em 2011.

A Emenda Constitucional nº 68/2011 protelou a Desvinculação geral até 2015, ressaltando expressamente que os investimentos com manutenção e desenvolvimento do ensino não estariam mais sujeitos à DRU.

O Ministério da Educação (BRASIL, 2008) estima que o setor educacional tenha perdido com a desvinculação um total aproximado de R\$100 bilhões desde a sua instituição até 2010, quando aprovada a sua extinção gradativa.

6.8.2 EC 95/2016: Teto de gastos

Com a Emenda Constitucional nº 95 de 16 de dezembro de 2016, foram inseridos no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) vários dispositivos que implementaram um novo regime fiscal com um limite para os gastos do Governo Federal, que vigorará pelos 20 (vinte) anos seguintes, portanto, até 2036. O teto fixado para 2017 foi o correspondente ao orçamento disponível para os gastos de 2016, acrescido da inflação daquele ano. Para a educação, o ano-base é 2017, com início de aplicação ocorrido em 2018. Qualquer mudança nas regras só poderá ser feita a partir do décimo ano de vigência do regime (2026), e será limitada à alteração do índice de correção anual.

A metodologia do ajuste fiscal da EC95 reside na paulatina e previsível situação de descasamento entre receitas crescentes e despesas primárias estagnadas ao longo de 20 (vinte) anos. O eventual saldo positivo em tal equação será aparentemente destinado à redução dos encargos da dívida pública (PINTO; XIMENES, 2018, p. 992).

Contudo, ao invés de realmente instituir um limite global de despesas transparente e universal como devem ser os próprios orçamentos, a EC95 prevê a criação de uma espécie de contingenciamento preventivo de despesa primária (teto fiscal = despesa efetivamente paga em 2016 corrigida pelo Índice de Preços ao Consumidor amplo — IPCA), alheio à estrutura tributária, ao fluxo das renúncias de receitas (PINTO; XIMENES, 2018, p. 992) e sem se dirigir às despesas financeiras, cujos limites de dívida consolidada e mobiliária ainda aguardam regulamentação, conforme constam do artigo 52, VI da Constituição Federal e do artigo 30 da LRF – Lei de Responsabilidade fiscal (Lei Complementar 101/2000).

Segundo a Exposição de Motivos da proposta que redundou na EC nº 95, o teto de gastos combaterá o “desequilíbrio fiscal crônico” no país, contribuindo para impedir a expansão da dívida pública e diminuir as taxas de juros. Ocorre que, mesmo que os gastos primários federais sejam impedidos de ter qualquer crescimento real e a alta na arrecadação provoque substanciais superávits primários, o altíssimo vulto do pagamento de juros sobre a dívida pública provocará a formação de elevados déficits nominais, fazendo expandir a relação dívida bruta/PIB (FERRAZ; GODOI; SPAGNOL, 2020, p. 55).

No caso específico das despesas mínimas da União com MDE, a EC95 substitui os critérios de cálculo dos patamares mínimos atualmente inscritos no *caput* do art. 212 da CF88 (18% da receita líquida de impostos da União), que vinculam gasto mínimo obrigatório à evolução de receitas apuradas no respectivo ano fiscal, por um critério de estagnação do patamar mínimo calculado para o exercício de 2017, com mera atualização inflacionária.

Na prática, até 2036, o gasto mínimo em educação tomará — para fins de correção monetária — a base de cálculo fixada no patamar de R\$ 48,98 bilhões em MDE, tal como foram aplicados em 2017 (BRASIL, 2018).

As normas constitucionais do inciso I do §2º do *caput* do art. 212 (educação) da CF88 seguem vigentes, não foram alteradas ou revogadas expressamente, mas deixam de produzir efeitos jurídicos e perdem eficácia até 2036. Com isso, ao longo do tempo, a tendência é de que a falta de crescimento real em tais pisos de custeio implique percentuais de aplicação anuais, proporcionalmente, muito inferiores aos definidos no texto da Constituição Federal de 1988. A estagnação em valores reais, portanto, da despesa primária global da União e, sobretudo, dos deveres de gasto mínimo em saúde e educação contida nesse teto será tão mais destacada quanto maior for a expansão da arrecadação, em cenário de retomada da atividade econômica do país, ao longo dos 20 (vinte) anos nos quais a Emenda vigorará.

Rossi e Dweck (2016, p. 2), nesse sentido, demonstram que o piso de educação na EC95 é, na verdade “um piso deslizante”, já que as simulações dos autores demonstram que, mantidos os efeitos da medida, “o mínimo para educação seria de 14,4% (quatorze vírgula quatro por cento) da RLI [Receita Líquida de Impostos] em 2026 e 11,3% (onze vírgula três por cento) em 2036”, ficando abaixo do piso previsto na Constituição e provavelmente caindo a cada período.

Existem várias Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) contra a EC95 aguardando julgamento no Supremo Tribunal Federal (STF), a que aborda especificamente a sua repercussão sobre os pisos de custeio da saúde e da educação é a ADI 5658.

6.9 Conclusões parciais

No Brasil, a educação é um direito social protegido expressamente pela Constituição Federal, com previsão de custeio e fornecimento pelo Estado, trançado numa rede de constrangimentos normativos que demonstram que o Estado liberal clássico, permeado por políticas liberalizantes, voltado ao favorecimento do elitismo e seletividade estrutural, deu lugar a um Estado sócio-assistencial, no qual os direitos sociais são protegidos por um ordenamento jurídico, cuja sustentação é a Constituição Federal, que tem atrás de si uma longa história de pleitos e lutas (CURY, 2007, p. 10).

Esta característica de Estado sócio-assistencial, com garantia de custeio público de direitos fundamentais vai ao encontro da teoria das capacidades de Amartya Sen, segundo a qual a educação deve ser oferecida em amplo acesso e com o máximo de financiamento público possível.

Sen pondera os riscos que envolvem este financiamento público ao defender que qualquer transferência pura, como a distribuição de um serviço público gratuito como a educação, sempre implicará em relevantes ônus fiscais e não raramente atrairá riscos de reduzir os esforços individuais na busca pelo desenvolvimento, mas eventuais efeitos práticos desta influência não são suficientes para deixar de fazer a política pública (SEN, 2000, p. 155), já que seus benefícios são mais grandiosos.

Nessa linha, tratar a educação como política de Estado é, entre outros aspectos, possibilitar o desenvolvimento, a sociabilização e a humanização e a construção da cidadania do indivíduo.

Importa destacar também que o financiamento da educação básica no Brasil adota a modalidade de acesso universal, não realizando o chamado *teste de meios*, denominado por Sen (SEN, 2000, p. 155). Isto porque as políticas públicas de educação não se direcionam especificamente a um público-alvo da população, mas são abertas a quaisquer pessoas que se interessarem, todas têm o mesmo direito garantido na Constituição Federal.

Isto também significa que não são cobrados quaisquer valores pela educação fornecida. Os relativamente mais abastados não são chamados a pagar pelos benefícios que recebem ou induzidos a dar uma contribuição significativa aos custos envolvidos (SEN, 2000, p. 160). Todos têm acesso ao que a política pública pode ofertar, o que se mostra condizente com a teoria das capacidades de Amartya Sen, no sentido de o poder público buscar o desenvolvimento por meio das liberdades individuais, dentre elas, o acesso à educação.

Nos dizeres da Professora Élide Graziane Pinto (PINTO, 2016, p. 3), somos protegidos, como sociedade e como cidadãos detentores de direitos subjetivos públicos à saúde, à educação e a todas as prerrogativas materiais nucleares à preservação da vida digna, por um *microssistema de tutela do custeio suficiente e progressivo dos direitos fundamentais*.

De outro lado, diante dos dados analisados relativos ao acesso e ao financiamento da educação, é possível concluir que os valores investidos ainda não são suficientes para contemplar toda a população que precisa ser assistida e, pior, são vistos como gastos. Enquanto não forem vistos como investimentos que são, seguirão sujeitos a cortes, limitações, falta de vontade política, *fraudados pelo custo do seu investimento, visto como gasto pela burocracia ou torpedeado por razões políticas* (CURY, 2018, p. 11) como aquelas materializadas pela DRU – Desvinculação das Receitas da União e pela Emenda Constitucional n. 95/2016 (teto de gastos).

Neste ponto, Sen explica que a rígida limitação de gastos com direitos sociais não é um bom caminho e é comum e aceitável o Estado gastar mais do que arrecada. O autor esclarece que a prudência financeira é importante, mas ela não significa que o Estado vá viver apenas dos recursos que arrecada. Um Estado pode continuar a gastar mais do que ganha, por meio de empréstimos e outros expedientes. Na verdade, *quase todo Estado faz isso, quase o tempo todo* (SEN, 2000, p. 164), em nome de prover direitos considerados fundamentais aos seus cidadãos.

O panorama estudado revela um louvável esforço do Poder Público no sentido de prover o financiamento público da educação, enquanto direito social, especialmente com a fixação de pisos de custeio alçados à Constituição Federal. Entretanto, no cenário pragmático, vislumbra-se que as fontes atuais de recursos ainda são insuficientes, permanecendo clara a necessidade de uma redistribuição

mais equitativa entre Estados e Municípios, para atender aos direitos educacionais da população e para superar os desafios que se colocam para o desenvolvimento econômico e social do Brasil.

7 FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DE EDUCAÇÃO (FUNDEB)

7.1 FUNDEB 2007-2020: Instituição e Inovações trazidas em relação ao antecessor FUNDEF

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais de Educação (FUNDEB) foi criado pela Emenda Constitucional n. 53 de 2006, que modificou o artigo 212 da Constituição Federal e deu nova redação aos artigos 60 e 76 das Disposições Transitórias, a partir da necessidade de ampliar a abrangência do seu antecessor FUNDEF, ainda destinando recursos para a Educação Básica, mas incluindo pela primeira vez Educação Infantil e Médio, passando a ser contempladas todas as etapas da educação básica.

Regulamentado pela Lei 11.494 de 20 de junho de 2007 e com vigência de 14 (quatorze) anos, o FUNDEB reorientou a distribuição e aplicação dos recursos, além do acréscimo de 15% (quinze por cento) para 20% (vinte por cento) da arrecadação a ser destinado à educação. Para a distribuição dos recursos, permaneceu o critério que considera as matrículas e o custo/aluno/ano, com diferenciação entre as etapas e modalidades (BARROS; MOREIRA, 2012, p. 200).

Instituído em cada uma das unidades da Federação, como um fundo de natureza contábil, o FUNDEB redistribuia de forma equitativa os valores arrecadados destinados à educação. A lógica dos fundos criados é, fazendo frente à grande diferença de arrecadação tributária entre os diversos entes, permitir maior equidade no financiamento da educação (GOUVEIA; SOUZA, 2015, p. 48). Os autores exemplificam, com dados de 2012, esta grande diferença: consideradas as receitas de impostos próprios dos Estados, 27% se concentrou em São Paulo, enquanto outros 10 (dez) Estados ((Sergipe, Tocantins, Acre, Alagoas, Amapá, Roraima, Rondônia, Paraíba, Piauí e Rio Grande do Norte) tiveram cada um o equivalente a 1% do total da arrecadação, cenário que se relaciona ao sistema tributário, reflete a distribuição da produção da riqueza no País e deixa clara a necessidade absoluta de políticas que promovam a equidade, assim como os fundos contábeis educacionais.

Neste contexto, à União cabia complementar os fundos estaduais cujo valor por aluno seja inferior a um valor mínimo definido nacionalmente, tendo como

referência os anos iniciais do ensino fundamental urbano. Foi implantado de forma progressiva a partir de 2007, até incorporar a totalidade das matrículas da educação básica e alcançar 20% (vinte por cento) da receita dos impostos e transferências que compõem seus recursos em 2009. E em 2010, a complementação da União passou a 10% (dez por cento) da soma dos fundos estaduais.

O FUNDEB adotou a maioria das características do seu antecessor FUNDEF, quais sejam: natureza contábil do fundo; contas únicas e específicas com repasses automáticos; âmbito de cada estado, sem comunicação de recursos para além das fronteiras estaduais; controle social e acompanhamento exercido por conselhos nas três esferas federativas; destinação a ações de manutenção e desenvolvimento do ensino na educação básica (artigo 70 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB); complementação da União.

Por sua vez, as principais inovações trazidas pelo FUNDEB em relação ao seu antecessor FUNDEF foram a contemplação de toda a educação básica, ao invés de apenas o ensino fundamental, o que era o seu maior ponto de crítica entre os especialistas; o aumento do percentual sobre os impostos vinculados de 15% (quinze por cento) para 20% (vinte por cento); o aumento da cesta de tributos que compõem o Fundo, sendo acrescentados os impostos estaduais ITCMD (Imposto sobre Transmissão *Causa Mortis* e Doações) e IPVA (Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores), além da quota parte de 50% (cinquenta por cento) do ITR (Imposto Territorial Rural) devida aos Municípios; alterações que representaram um aumento expressivo efetivo de recursos do FUNDEB em relação ao FUNDEF.

No que tange à educação integral, o FUNDEB representou um grande avanço em relação às leis anteriores ao associar o tempo integral a todas as etapas da educação básica, o que até então se dava apenas em relação ao ensino fundamental (artigo 34, § 2º da LDB) e à educação infantil (PNE). Para fins de destinação de recursos do FUNDEB, o Decreto nº 6.253/2007, artigo 4º, regulamentou a educação básica em tempo integral como sendo a jornada escolar com *duração igual ou superior a sete horas diárias, durante todo o período letivo*, compreendendo o tempo total que um mesmo aluno permanece na escola ou em atividades escolares (MENEZES, 2012, p. 3). Assim, o FUNDEB incluiu, ineditamente, recursos para as matrículas em tempo integral.

Ainda, a contribuição da União foi constitucionalizada, no patamar mínimo de 10% (dez por cento) sobre o valor total dos Fundos estaduais. A regra, antes

definida em legislação ordinária, nunca era devidamente respeitada pelos governos do período, e representou, na opinião de Paulo Sena (SENA, 2008, p. 3), o maior avanço do então novo modelo.

A exemplo do FUNDEF, a complementação da União ao FUNDEB será efetuada sempre que, no âmbito de cada estado ou do Distrito Federal, o valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente. No FUNDEF, a legislação ordinária previa a regra (artigo 6, caput e § 1º da Lei n. 9.424/96) da média nacional obtida pela divisão da estimativa de receitas pelo número de matrículas, dispositivo que, frise-se, não foi cumprido em todo período do FUNDEF. Com o advento do FUNDEB, mudou-se o critério para o de "esforço federativo". Assim, define-se primeiro o valor da complementação da União e, a partir deste, o valor mínimo por aluno/ano (SENA, 2008, p. 3).

Também passou a ser vedado o uso do salário-educação para a complementação da União, tornando a prática crime de responsabilidade e houve a previsão da fixação em lei de piso salarial profissional nacional para o magistério, o que se materializou na Lei 11.738 de 16 de julho de 2008.

Por fim, enquanto o FUNDEF era destinado exclusivamente ao ensino fundamental público, ao passo que o FUNDEB incorporou, na educação infantil e na educação especial, matrículas da rede privada conveniada (SENA, 2008, p. 3).

Houve também alteração nas entidades destinatárias. O FUNDEF somente financiava as matrículas públicas (arts. 2º e 7º da Lei nº 9.424/96). No caso do FUNDEB, embora a redação da Emenda Constitucional nº 53/2006 possa gerar dúvidas em torno do significado da expressão "respectivas redes", que pode ser interpretada como limitando o universo às matrículas públicas, a Lei nº 11.494/07 admitiu expressamente (art. 8º) o cômputo das matrículas de instituições privadas conveniadas, que atuam na educação infantil e na educação especial (MARTINS, 2008, p. 400), mediante algumas condições que devem ser observadas cumulativamente, como ausência de fins lucrativos, entre outros.

Quanto à distribuição dos recursos, o FUNDEB manteve o critério que considerava as matrículas e o custo-aluno-ano, mas passando a ser diferenciado para cada etapa da educação básica, tomando como referência o fator um (1) atribuído ao ensino fundamental e a variação entre setenta centésimos (0,70) e um inteiro e trinta centésimos (1,30) para as demais etapas, modalidades e tipos de estabelecimentos de ensino (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 2009, p. 8).

Assim, as matrículas têm pesos diferentes no FUNDEB, tendo em vista que os custos variam de acordo com a etapa da educação básica. Um aluno da creche, por exemplo, tem um gasto maior que um aluno no ensino médio, tendo em vista o horário mais extenso, o menor número de alunos por professor disponibilizado, entre outros.

Logo, para equalizar a distribuição dos recursos, as matrículas têm pesos diferentes, são utilizados fatores de ponderação, em tese, quanto maior o gasto naquela modalidade, maior o fator de ponderação, maior o peso daquela matrícula na repartição dos recursos.

Disse-se *em tese* porque os fatores de ponderação não refletem o custo real de manutenção de cada etapa e modalidade de ensino, apenas os acordos políticos estabelecidos pelo Governo Federal para a implantação do FUNDEB (BASSI, 2011, p. 122). Em reforço ao seu posicionamento, o autor destaca que seria razoável que as creches recebessem o maior peso da escala de variação estabelecida, se fossem considerados os recursos necessários a fazer frente aos gastos da etapa. Porém, *a frágil posição política dos municípios diante dos governos estaduais e a resistência da área econômica do governo federal em ampliar os recursos para o financiamento da educação infantil*, em particular, contribuíram para a manutenção desse quadro.

Importante destacar que o FUNDEB não impõe a estados e municípios maior aporte financeiro para a educação, pois o investimento mínimo para esses entes é de 25% das suas receitas, de acordo com a Constituição Federal. O fundo apenas distribui de maneira mais equânime esses recursos, garantindo que o valor investido por estudante seja menos desigual entre os diferentes os Estados.

Na análise geral, a legislação do FUNDEB se beneficiou das previsões do FUNDEF, buscando evoluir pontos sensíveis do fundo antigo, melhorando a redistribuição e aumentando expressivamente o montante de recursos destinados aos fundos.

7.1.1 Origem dos recursos: cesta FUNDEB

O FUNDEB 2007-2020 era composto por 20% (vinte por cento) da arrecadação dos seguintes tributos: dos Estados, ICMS (imposto sobre a circulação de mercadorias e serviços de telecomunicações e transportes), ITCMD (imposto sobre a transmissão *causa mortis* e doações), IPVA (Imposto sobre a propriedade

de veículos automotores), Desoneração das exportações e FPE (Fundo de participação dos Estados). Dos Municípios, ITR (imposto sobre a propriedade rural), FPM (Fundo de participação dos Municípios). Além destes, as receitas da dívida ativa e de juros e multas incidentes sobre estas fontes, em todas as esferas. Por último a complementação da União, calculada sobre o montante da soma dos Fundos estaduais.

O desenho abaixo, elaborado pelo MEC, representa a cesta de tributos que compunham o FUNDEB 2007-2020:

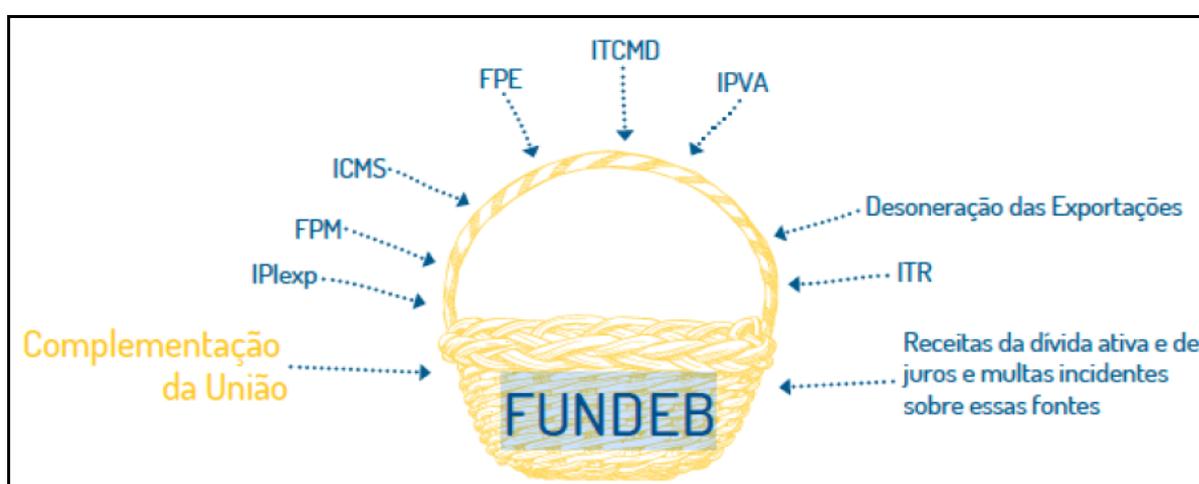


Figura 1: Ilustração da “cesta” de tributos que compunham o FUNDEB 2014-2020.

Fonte: <http://portal.mec.gov.br>

TRIBUTOS QUE COMPUNHAM A CESTA DO FUNDEB 2007 - 2020		
ESFERA FEDERATIVA	TRIBUTOS PRÓPRIO	TRANSFERÊNCIAS
ESTADOS/DF	IPVA	FPE
	ITCMD	IPI-EXPORTAÇÃO
	ICMS	COMPENSAÇÃO LEI KANDIR
MUNICÍPIOS	-----	Da União: FPM ITR
		Dos Estados: IPVA ICMS IPI-EXPORTAÇÃO

Tabela 12: Tributos que compunham o FUNDEB 2014-2020.

Fonte: Elaboração da Autora a partir de informações extraídas da EC 53/2006.

Os impostos próprios dos Municípios (ISSQN – Imposto sobre serviços de qualquer natureza, IPTU – imposto sobre a propriedade territorial urbano, ITBI –

imposto sobre transmissão de bens imóveis), além das transferências de IRRF – imposto de renda retido na fonte recebidas da União, não integravam a cesta do FUNDEB 2007-2020.

Quanto aos Estados, das suas receitas, apenas as transferências de IRRF – imposto de renda retido na fonte recebidas da União, não integravam a cesta do FUNDEB 2007-2020. Além deste, também os 5% restantes dos impostos próprios citados no quadro (IPVA, ITCMD, ICMS).

Com esses recursos, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios financiam as suas outras prioridades educacionais e, no caso dos Estados, suas instituições de educação superior.

7.1.1.1 Valor mínimo anual por aluno (VMAA) e Complementação da União

Além das receitas que compunham o FUNDEB 2007-2020, sempre que os recursos arrecadados no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal não eram suficientes para custear o valor mínimo anual por aluno definido nacionalmente (VMAA), a União complementava o Fundo com recursos federais no montante de, no mínimo, 10% (dez por cento) do total arrecadado nos fundos. Assim sendo, não são todos os Estados/Distrito Federal que faziam jus à complementação da União, mas tão somente aqueles que não alcançavam o VMAA.

O valor nacional mínimo por aluno por ano é um conceito central para que se atinja a equidade, pois visa erigir todos os entes subnacionais a um patamar mínimo de referência (AMARAL, 2015, p. 75). É a partir dele que são estabelecidos quais Estados receberão a complementação da União.

Seu cálculo é feito numa “conta de chegada”: parte-se do montante arrecadado disponível nos Fundos estaduais e distrital, soma-se 9% (nove por cento) relativos à complementação da União (descontado 1% que será revertido a programas de melhorias da educação) e o resultado, que será o total disponível a ser redistribuído, é dividido pelo número de matrículas da educação básica de todo o país (BRASIL, 2007).

Esta forma de cálculo está expressa no § 1º do artigo 4º da Lei 11.494/2007, “Lei do FUNDEB”, hoje revogada, que dispunha que o valor anual mínimo por aluno definido nacionalmente *será determinado contabilmente em função da complementação da União* (BRASIL, 2007).

Diz-se “conta de chegada” porque o valor mínimo anual por aluno não era calculado a partir do levantamento dos custos efetivos necessários para contemplar as despesas para prover satisfatoriamente a educação, tais como material didático, infra-estrutura da escola, remuneração adequada dos professores, entre outros; mas sim, a partir dos recursos disponíveis, o que não necessariamente está de acordo com a necessidade e os custos locais, tampouco com a qualidade que é desejável.

O cálculo contempla 9 (nove) e não 10% (dez por cento) a título de complementação feita pela União porque 1% (um por cento) do total arrecadado pelos Fundos [*o que equivale a 10% da complementação da União*] é destinado ao FNDE para investimento em programas de melhorias em educação, assim determinado no artigo 7º e no § 2º do artigo 4º, da Lei 11.494/2007, “Lei do FUNDEB”, hoje revogada: o valor anual mínimo por aluno será definido nacionalmente, considerando-se a complementação da União *após a dedução da parcela de que trata o art. 7º desta Lei, relativa a programas direcionados para a melhoria da qualidade da educação básica.*

Os valores complementados pela União de 2007 a 2020 somam quase 7 (sete) trilhões de reais, segundo dados publicados oficialmente em Portarias Interministeriais (Ministério da Educação e Ministério da Fazenda) anualmente e disponíveis no site do FNDE. O aporte de recursos do governo federal ao FUNDEB, de R\$2 bilhões em 2007, aumentou para R\$3,2 bilhões em 2008, R\$5,1 bilhões em 2009 e, a partir de 2010, passou a ser no valor correspondente a 9% da contribuição total dos estados e municípios de todo o país, como agrupados na tabela seguinte:

HISTÓRICO DE VALORES FUNDEB 2007 - 2020				
ANO DE APLICAÇÃO RECURSOS	PORTARIA INTERMINISTERIAL	VALOR ESTADOS, DF, MUNICÍPIOS (R\$)	COMPLEMENTAÇÃO UNIÃO (R\$)	TOTAL DA RECEITA (R\$)
2007	1030/2007	46.051.694,97	2.012.400,00	48.064.094,97
2008	1027/2008	58.770.270,20	3.174.300,00	61.944.570,20
2009	788/2009	67.629.933,20	5.070.150,00	72.700.083,20
2010	538-A/2010	76.234.557.448	6.861.110.170	83.095.667.619
2011	1721/2011	88.057.784,00	7.925.200,60	95.982.984,60
2012	1495/2012	94.130.380,80	8.471.734,30	102.602.115,10
2013	04/2013	107.127.393,50	9.641.465,40	1.167.688.590
2014	15/2014	107.580.748,30	9.682.267,30	117.263.015,70
2015	08/2015	119.723.813,70	10.775.143,20	130.498.956,90
2016	07/2016	125.630.698,50	11.306.762,90	136.937.461,40
2017	08/2017	130.132.056,60	11.711.885,10	141.843.941,70
2018	06/2018	136.933.657,70	12.324.029,20	149.257.686,90
2019	03/2019	151.469.774,00	13.632.279,70	165.102.053,60
2020	04/2019	157.879.981,30	14.209.198,30	172.089.179,60
		77.467.795.653,67	6.966.837.788,00	85.485.553.172,77

Tabela 13: Histórico de valores de complementação da União ao FUNDEB.

Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados do FNDE disponíveis em

<http://www.fnde.gov.br/index.php/financiamento/fundeb/area-para-gestores/dados-estatisticos>

Conforme é possível verificar na Tabela 13, os dados levantados no sítio eletrônico do FNDE mostram que nos três primeiros anos de implementação do FUNDEB (2007 a 2009) o valor mínimo de complementação da União ficou aquém dos 9% (nove por cento) sobre o valor total arrecadado dos Fundos, na forma que foi prevista o seu aumento gradual na sua legislação instituidora, atingindo este percentual a partir de 2010.

A complementação da União objetiva, tanto quanto possível, reduzir as desigualdades sociais e regionais e atender às necessidades mínimas educacionais existentes, assegurando a manutenção e o desenvolvimento da educação básica em âmbito nacional (BRASIL, 2019, p. 40)

Todavia, a desigualdade entre Municípios e Estados não é eliminada pela complementação da União ou mesmo pelo próprio FUNDEB. Especialmente porque há Municípios para os quais praticamente todo o recurso para investir em educação vem do Fundo, enquanto outros conseguem investir muito mais, porque além dos recursos do Fundo, têm maior arrecadação, valores que também serão computados na vinculação dos recursos à educação.

Nessa perspectiva, há um grande desequilíbrio entre Municípios ricos e pobres, o que gera uma grave desigualdade de oportunidades educacionais, que não foram superados pela sistemática do FUNDEB.

A título de exemplo, por meio da Portaria Interministerial nº 3, de 13 de dezembro de 2019 foram divulgados os valores que a União aportou para os Fundos em 2019: R\$ 15,15 bilhões o valor da Complementação da União em benefício dos Estados de Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco e Piauí, conforme retrata a tabela seguinte:

UF	Valores Pagos	Valores Inscritos em RPNP	DEA-2020 (**)	TOTAL
AL	461.123.739,83	81.374.777,62	0,00	542.498.517,45
AM	1.076.764.408,78	190.017.247,45	1,16	1.266.781.657,39
BA	2.331.720.785,09	411.480.138,54	0,00	2.743.200.923,63
CE	1.341.105.661,39	236.665.704,95	0,00	1.577.771.366,34
MA	2.963.005.884,42	522.883.391,37	0,00	3.485.889.275,79
PA	3.372.254.509,91	595.103.737,05	0,00	3.967.358.246,96
PB	157.840.789,53	27.854.256,98	0,00	185.695.046,51
PE	467.977.171,53	82.584.206,74	0,00	550.561.378,27
PI	703.137.837,54	124.083.147,80	0,00	827.220.985,34
TOTAL	12.874.930.788,02	2.272.046.608,50	1,16	15.146.977.397,68

Tabela 14: Complementação da União ao Fundeb 2019 - em reais (R\$)
Fonte: Tesouro Gerencial (BRASIL, 2019)

A Portaria estimou as receitas que comporiam os fundos em R\$ 165,10 bilhões, com vistas a atender um total de 39.465.039 de alunos da educação básica. Definiu, pois, em R\$ 3.349,56 (três mil, trezentos e quarenta e nove reais, cinquenta e seis centavos) o valor anual mínimo nacional por aluno (VMAA) para 2020, conforme último Relatório de gestão divulgado pelo FNDE (BRASIL, 2019).

O histórico de valores mínimos nacionais por aluno variou de R\$947,24 (novecentos e quarenta e sete reais, vinte e quatro centavos) em 2007 a R\$3.346,56 (três mil, trezentos e quarenta e seis reais, cinqüenta e seis centavos) em 2020, conforme dados do FNDE organizados na tabela seguinte:

HISTÓRICO DE VALOR MÍNIMO NACIONAL ESTIMADO - VMAA - FUNDEB 2007 - 2020		
ANO	PORTARIA INTERMINISTERIAL MF/MEC	VMMA
2007	1030/2007	947,24
2008	598/2008	1.132,34
2009	221/2009	1.350,09
2010	538-A/2010	1.414,85
2011	4477/2011	1.729,33
2012	1495/2012	1.867,15
2013	16/2013	2.022,51
2014	19/2013	2.285,57
2015	08/2015	2.545,31
2016	08/2016	2.739,00
2017	10/2017	2.926,56
2018	10/2017	3.016,67
2019	03/2019	3.440,29
2020	03/2020	3.349,56

Tabela 15: Histórico de VMMA estimado 2007 - 2020

Elaborado pela autora a partir de dados do FNDE disponíveis em

<http://www.fnde.gov.br/index.php/financiamento/fundeb/area-para-gestores/dados-estatisticos>

Por se tratar de valores estipulados a partir dos recursos disponíveis e não dos custos reais envolvidos, tais valores parecem insuficientes para prover uma educação de qualidade minimamente adequada, o que é possível concluir a partir de estudos neste sentido e da comparação com o gasto das escolas melhores colocadas no ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio, que mostram valores de investimento muito superiores àqueles.

Neste sentido, a autora Barbara Cristina Hanauer Taporosky (TAPOROSKY, 2016, p. 11) apresenta em seu estudo dados que demonstram que para se chegar a um valor mínimo de custo envolvido na educação básica por aluno, a União em 2015, que complementou o valor aproximado de R\$11 (onze) bilhões de reais aos Fundos estaduais, deveria complementar R\$137 (cento e trinta e sete) bilhões de reais, o que demonstra o quão insuficientes são os valores investidos pela União até o momento atual na educação básica. Para ilustrar, autora destaca que tal valor ainda é muito menor do que a União pagou a título de dívida pública, a monta de

R\$962 bilhões de reais, o que representou expressivos 42% de todo o orçamento da União.

Quanto às escolas particulares mais bem colocadas no ENEM, o professor José Marcelino de Rezende Pinto (PINTO, 2015, p. 110) comparou os valores das mensalidades das escolas particulares mais bem colocadas no Exame no ano de 2012 e demonstrou que enquanto a escola mais bem colocada (Objetivo Colégio Integrado – São Paulo/SP) é privada e custa uma mensalidade de R\$1.802,00 (hum mil, oitocentos e dois reais), o aluno da escola pública recebe o investimento pelo FUNDEB equivalente a R\$196,00 (cento e noventa e seis reais) ao mês, o que permitiu concluir que os valores investidos na educação pública estão muito aquém do que é o ideal para uma educação de qualidade.

Por sua vez, para cada Estado e para o Distrito Federal também é calculado os valores por aluno/ano, em cada etapa da educação básica, tomando como base apenas os recursos provenientes da contribuição do Governo Estadual e dos Governos Municipais daquele Estado (sem os recursos da complementação da União); o número de alunos; e os fatores de ponderação. Com base no confronto destes valores mínimos, cada Estado ou Distrito Federal recebe ou não a complementação da União.

Estes valores mínimos por Estado e Distrito Federal, juntamente com as estimativas de complementação a ser feita pela União, são publicados anualmente em Portarias Interministeriais, sempre ao final do ano, com valores estimados a serem aplicados no ano seguinte, conforme determina o artigo 15 da Lei do FUNDEB N. 11.494/2007 (BRASIL, 2007).

O fato de considerar valores do Estado e Distrito Federal não permite que seja atingida maior equidade na distribuição de recursos, na medida em que os Municípios não são considerados para que sejam eleitos os entes que receberão a complementação da União. Assim, na prática, acontece não raro de Municípios pobres, localizados em Estados com boa renda, não receber a complementação; em detrimento de Municípios mais “ricos” que estão em Estados “mais pobres” receberem, trazendo indesejada distorção à distribuição dos recursos.

Tal fato foi muito bem explicado e ilustrado pelos autores Daniel Santos Braga e Débora Cristina Alves da Silva (BRAGA; SILVA, 2019, p. 8): no Estado de Minas Gerais, coexistem municípios com poucas matrículas e alta arrecadação tributária; e municípios com grande número de matrículas e atividade econômica limitada. Foram

citados como exemplos, dados de 2017, os Municípios de Douradoquara (1.841 habitantes e 31 matrículas na rede municipal, R\$ 107.891,02 por aluno), Grupiara (1.433 habitantes e 48 matrículas na rede municipal, R\$68.767,35 por aluno) e Itambé do Mato Dentro (2.434 habitantes e 89 matrículas na rede municipal, R\$34.662,68 por aluno), todas cidades localizadas em regiões mineradoras, com boa arrecadação tributária.

No outro extremo, os municípios localizados na região metropolitana de Belo Horizonte: Esmeraldas (66.237 habitantes e 8.672 matrículas, R\$2.147,95 por aluno), Sabará (135.196 habitantes e 13.924 matrículas, R\$2.691,24 por aluno) e Ribeirão das Neves (328.871 habitantes e 23.051 matrículas, R\$2.431,31 p/aluno). As diferenças são gritantes e demonstram uma vez mais a necessidade da existência do FUNDEB e da complementação pela União, a fim de se atingir maior equidade na prestação da educação no Brasil.

Na lógica do FUNDEB vigente até 2020, estes Municípios de Esmeraldas, Sabará e Ribeirão das Neves, apesar de estarem aquém do valor aluno ano estimado nacionalmente para 2017 (R\$2.926,53), não receberam complementação da União, porque o Estado de Minas Gerais, considerados todos os seus municípios, atingiu o valor mínimo por Estado, lógica afastada pelo Novo FUNDEB, como se verá no próximo tópico.

Por fim, importa registrar que em todo o funcionamento do FUNDEB, a complementação pela União nunca ultrapassou o mínimo de 10% (dez por cento) dos valores dos fundos. Na prática, o *mínimo sempre funcionou como um teto* (REZENDE; GODOI, 2020, p. 139).

Constata-se, portanto, um inegável avanço, insuficiente, contudo, para se afirmar que a União está cumprindo o seu papel de equalizar as oportunidades educacionais (Constituição, 1988, art. 211, §1º), visto que, de uma maneira geral, alguns estados das Regiões Norte e Nordeste tendem a receber recursos significativamente inferiores aos de outros estados (PINTO, 2015, p. 104).

7.1.2 Forma de Redistribuição dos recursos

Os 20% (vinte por cento) dos impostos arrecadados e das transferências de Estados e Municípios que compõem a cesta vão para o FUNDEB, que funciona

como uma conta única, uma por Estado e no Distrito Federal. São, portanto, 27 fundos.

A arrecadação dos recursos é realizada pela União e pelos Governos Estaduais, ficando a cargo da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Economia a apuração dos valores efetivamente arrecadados, os quais são, periódica e automaticamente, creditados em favor dos estados e municípios em contas únicas e específicas instituídas para essa finalidade, no Banco do Brasil S/A ou na Caixa Econômica Federal.

O valor contido em cada fundo é redistribuído pelas redes municipais e estaduais/distrital de educação básica, em cada unidade de federação, mas não mais de acordo com o que cada Ente arrecadou, mas de acordo com o número de matrículas em cada rede pública de ensino.

A distribuição dos recursos é realizada com base no número de alunos da educação básica, apuradas no último censo escolar realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – INEP. São computadas, em cada rede, o universo dos alunos nas etapas de educação infantil, ensino fundamental e ensino médio; nas modalidades de ensino regular, educação especial, educação de jovens e adultos e ensino profissional integrado; nas escolas localizadas nas zonas urbana e rural; e nos turnos com regime de atendimento em tempo integral ou parcial (matutino e/ou vespertino ou noturno) (REZENDE; GODOI, 2020, p. 138). Além disso, são computados os alunos matriculados nos respectivos âmbitos de atuação prioritária, conforme art. 211 da Constituição Federal. Ou seja, os Municípios recebem os recursos do FUNDEB com base no número de alunos da educação infantil e do ensino fundamental, e os Estados, com base no número de alunos do ensino fundamental e médio.

Contudo, não há vinculação entre a aplicação dos recursos e a etapa de ensino sobre a qual o montante foi calculado. Desse modo, por exemplo, os recursos repassados do FUNDEB computados a partir das matrículas da educação infantil não serão efetivamente aplicados nessa etapa da educação (ABUCHAIM, 2018, p. 33). Neste ponto, Paulo de Sena Martins (MARTINS, 2008, p. 410) critica esta ausência de vinculação autorizada expressamente pelo artigo 21, § 1º, da Lei do FUNDEB, n. 11.494/2007. Para o autor, essa regra não contribui para o desenvolvimento da concepção de financiamento a partir do custo, o custo-aluno-qualidade, tampouco para a transparência. Isto porque o recurso é captado segundo

um critério que, teoricamente, diferencia custos relativos para cada etapa e no momento seguinte, cada ente aplica como quiser; invalidando complexas disputas e negociações federativas, intensas reivindicações dos movimentos sociais da área da educação, mais atuantes em prol de determinada etapa ou modalidade que não conseguem vincular os gastos necessários à cada etapa de ensino.

A redistribuição financeira ocorre entre os Governos Estaduais e seus Municípios; de acordo com o disposto no artigo 17, parágrafo 7º da Lei 11.494/2007 e Decreto n. 6253/2007, os recursos disponíveis no FUNDEB são geridos pelo gestor local (secretário estadual de educação), que tem a responsabilidade de planejar os investimentos na valorização salarial dos professores e na infraestrutura escolar, como a aquisição, manutenção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino.

A distribuição dos recursos leva em conta também fatores de ponderação, que variam de acordo com os respectivos desdobramentos da educação básica que foram delimitados pelo Decreto n. 6.253 de 13 de novembro de 2007, como aqueles divulgados pela Resolução do MEC n. 1 de 11 de dezembro de 2019, para vigência em 2020:

Art. 1º Ficam aprovadas as seguintes ponderações aplicáveis entre diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimentos de ensino da educação básica, para vigência no âmbito do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb, no exercício de 2020:

I - Creche em tempo integral:

a) pública: 1,30; e

b) conveniada: 1,10;

II - Creche em tempo parcial:

a) pública: 1,20; e

b) conveniada: 0,80;

III - pré-escola em tempo integral: 1,30;

IV - pré-escola em tempo parcial: 1,10;

V - anos iniciais do ensino fundamental urbano: 1,00;

VI - anos iniciais do ensino fundamental no campo: 1,15;

VII - anos finais do ensino fundamental urbano: 1,10;

VIII - anos finais do ensino fundamental no campo: 1,20;

IX - ensino fundamental em tempo integral: 1,30;

X - ensino médio urbano: 1,25;

XI - ensino médio no campo: 1,30;

XII - ensino médio em tempo integral: 1,30;

XIII - ensino médio integrado à educação profissional: 1,30;

XIV - educação especial: 1,20;

XV - educação indígena e quilombola: 1,20;

XVI - educação de jovens e adultos com avaliação no processo: 0,80; e

XVII - educação de jovens e adultos integrada à educação profissional de nível médio, com avaliação no processo: 1,20.

Os recursos do FUNDEB são distribuídos de forma automática e periódica, mediante crédito na conta específica de cada governo estadual e municipal. A distribuição de recursos é realizada com base no número de alunos matriculados na educação básica pública, de acordo com dados do censo escolar do ano anterior realizado pelo INEP.

Além das escolas públicas, também são contempladas as escolas que mantêm convênio com o Poder público, assim consideradas – em linhas gerais - as entidades educacionais que prestam atendimento gratuito, não tenham fins lucrativos e garantam um padrão mínimo de qualidade, conforme especifica o artigo 8º da Lei 11.494/2007.

De acordo com o artigo 21 da Lei 11.494/2007, os recursos do FUNDEB, inclusive aqueles oriundos da complementação da União, são utilizados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, no exercício financeiro em que lhe forem creditados, em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) para a educação básica pública, nos termos da já citada LDB, artigo 70.

7.1.3 Resultados atingidos

7.1.3.1 Valores arrecadados e impacto direto nas redes de ensino

O FUNDEB representa 63% do investimento público em educação básica. Seu mecanismo redistributivo propiciou incremento da cobertura escolar na educação infantil, embora os indicadores de matrícula em pré-escola e, especialmente, creche continuem aquém das metas definidas no Plano Nacional de Educação (PNE) e, no caso da pré-escola, da obrigação constitucional de universalização. Também no ensino médio persistem lacunas importantes de atendimento, a despeito da cobertura dada pelo Fundo (ARNS, 2020, p.10)

De 2015 a 2020, a receita total do FUNDEB variou de aproximados R\$130 bilhões de reais a aproximados R\$170 bilhões de reais (estimados), conforme dados divulgados pelo FNDE:

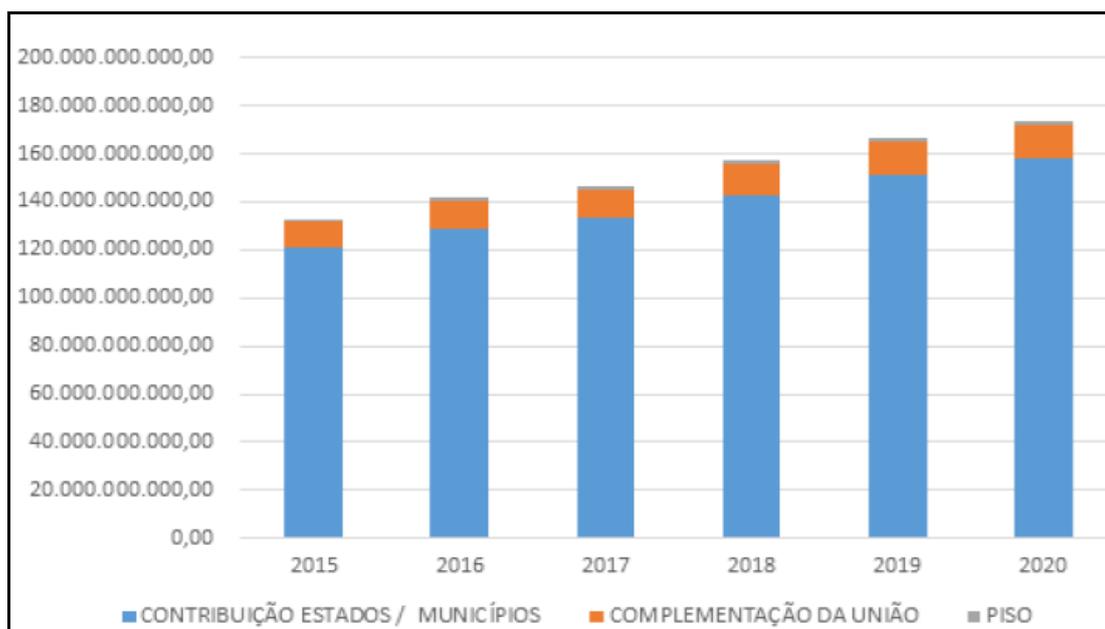


Gráfico 3: Composição do FUNDEB 2015 – 2020 em Reais
Fonte: FNDE (BRASIL, 2019)

Em toda a história do FUNDEB foram arrecadados mais de oitenta e cinco trilhões de reais, de acordo com dados do FNDE:

HISTÓRICO DE VALORES FUNDEB 2007 - 2020		
ANO	PORTARIA INTERMINISTERIAL	TOTAL DA RECEITA (R\$)
2007	1030/2007	48.064.094,97
2008	1027/2008	61.944.570,20
2009	788/2009	72.700.083,20
2010	538-A/2010	83.095.667.619
2011	1721/2011	95.982.984,60
2012	1495/2012	102.602.115,10
2013	04/2013	1.167.688.590
2014	15/2014	117.263.015,70
2015	08/2015	130.498.956,90
2016	07/2016	136.937.461,40
2017	08/2017	141.843.941,70
2018	06/2018	149.257.686,90
2019	03/2019	165.102.053,60
2020	04/2019	172.089.179,60
		85.485.553.172,77

Tabela 16: Histórico de valores destinados ao FUNDEB.

Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados do FNDE disponíveis em

<http://www.fnde.gov.br/index.php/financiamento/fundeb/area-para-gestores/dados-estatisticos>

O FUNDEB se estabeleceu como instrumento que induziu o exercício efetivo de cooperação entre Estados e Municípios na prestação da educação básica.

O Parecer 111/220, do Senador Flávio Arns (Proposta de Emenda Constitucional que se converteu na EC 108/2020), apresentou estudo que demonstra que não fosse o FUNDEB, estima-se que os valores mínimos de aplicação em educação girariam em torno de R\$500 por aluno/ano nos municípios mais pobres do Brasil. Com o FUNDEB, hoje, assegura-se que o investimento mínimo *per capita* corresponda a cerca de R\$ 3.600 por ano, reduzindo bastante as desigualdades entre regiões, estados e também entre municípios de um mesmo estado (REZENDE; GODOI, 2020, p. 135).

Em 2017 foi publicado resultado de um estudo (SILVEIRA et al, 2017, p. 39) que demonstrou que a implementação do FUNDEB se mostrou efetiva na melhoria do desempenho escolar. O estudo concluiu que a valorização salarial pretendida com o FUNDEB teve efeitos positivos no rendimento dos alunos. Segundo os autores, o efeito ocorre pela atração de profissionais mais bem qualificados, atraídos por melhores salários que podem ser oferecidos graças aos recursos do Fundo. Além disso, também foi demonstrado que o impacto do programa nas regiões Norte, Nordeste e CentroOeste mostrou-se menor quando comparado à região Sul, o que sugere que o FUNDEB não foi suficiente para atenuar efetivamente as desigualdades regionais, dado que as diferenças de efeito do programa se mostraram acentuadas.

O impacto do FUNDEB no Estado de Minas Gerais foi resumido pelos autores Daniel Santos Braga e Débora Cristina Alves da Silva: em um cenário no qual não existisse o FUNDEB e as prefeituras contassem apenas com seus recursos próprios e advindos das transferências constitucionais obrigatórias, ainda que a maioria (830 de 853) dos municípios analisados tivesse recursos acima do valor/aluno ano previsto para 2017, o cenário da desigualdade da capacidade institucional de atendimento seria significativamente alto, chegando a uma variação de até 77,43% entre Municípios (BRAGA; SILVA, 2019, p. 8), o que agravaria ainda mais o cenário de desigualdade educacional e social.

O FUNDEB influenciou o desempenho escolar na medida em que fez chegar mais recursos às escolas: maiores salários fazem com que os professores estejam mais motivados; atraem profissionais melhor qualificados para o sistema educacional; e os investimentos em infraestrutura favorecem o aprendizado devido

às melhores condições escolares. Esses fatores refletem no rendimento dos alunos e, por consequência, na qualidade do ensino (SILVEIRA et al, 2017, p. 10).

7.1.3.2 Ampliação da Educação Infantil e Distorção entre Municípios

Contudo, os autores ainda explicam que isso não significa uma equalização total de recursos para a educação no âmbito dos Municípios de m mesmo Estado, visto que a arrecadação dos três impostos municipais (IPTU, ISSQN, ITBI) não entra na composição dos fundos estaduais. Persiste, pois, uma forte desigualdade no financiamento educacional no âmbito dos Municípios de um mesmo Estado: enquanto os Municípios pobres e sem potencial arrecadatório próprio investem na educação somente as parcelas que lhes cabem do FUNDEB estadual, as capitais e os Municípios mais prósperos investem na educação as verbas do Fundef e, adicionalmente, pelo menos 25% da arrecadação de seus três impostos. (REZENDE; GODOI, 2020, p.140)

Patrícia Maria Uchôa Simões e Juceli Bengert Lima explicam, na mesma linha, que apesar de ter sido um dos fatores que possibilitou a ampliação da Educação Infantil, o formato adotado pelo FUNDEB na destinação dos recursos provocou perda de recursos pelos pequenos Municípios, por serem os que têm maior participação de transferências na receita total. Os municípios de maior porte além de ter maior autonomia e, assim, conseguir a maior parte de sua renda por meio de receitas próprias, também têm as maiores redes escolares e, portanto, um maior coeficiente de repasse do fundo, que é calculado com base no total de matrículas do município (SIMÕES; LIMA, 2016, p. 54-55).

De fato, em 2017, 25% das redes de ensino no país tinha menos de R\$3.600 (três mil e seiscentos reais) por aluno/ano para investir em Educação e 46% tinham menos de R\$4.300 (quatro mil e trezentos reais) por aluno /ano. Por outro lado, 150 redes de ensino dispõem do dobro, com mais de R\$7.200 (sete mil e duzentos reais) por aluno/ano. As diferenças não advêm dos recursos do FUNDEB, e sim dos recursos adicionais: recursos de receitas próprias. Por esse motivo, muitos Municípios pobres de Estados que não recebem complementação federal (como Minas Gerais) apresentam gastos totais *per capita* em educação básica bem inferiores aos gastos totais *per capita* de Municípios situados em Estados que recebem complementação federal. Se o FUNDEB representa 63% do investimento

total em educação básica,conclui-se que aproximadamente 40% do que é gasto em educação básica vem de fontes adicionais ao FUNDEB, mais precisamente dos impostos municipais que estão fora da cesta dos itens que o compõem (REZENDE; GODOI, 2020, p. 141).

Estudos feitos por Janaína Menezes (MENEZES, 2012, p. 5) corroboram com este diagnóstico. Destaca a autora que o Fundo elevou o patamar do investimento por aluno no âmbito dos Estados que receberam complementação da União, diminuindo efetivamente as diferenças associadas ao financiamento da educação básica pública entre os Estados da Federação, sem, todavia,combatê-las de forma contundente. A conclusão foi tomada a partir de estudos do ano de 2011 entre os Municípios da Bahia e São Paulo, no qual ficou evidenciado que, mesmo após o Município da Bahia receber a complementação da União, o Município de São Paulo, sem receber a complementação, permanecia com um investimento 53% superior por aluno/ano em relação àquele.

Também o autor Marcos Bassi (BASSI, 2011, p. 139) avalia seu estudo na mesma linha. O autor analisou o financiamento da educação infantil em seis capitais brasileiras (Belém, Campo Grande, Florianópolis, Fortaleza, Rio de Janeiro e Teresina) no contexto do FUNDEB, com base nos anos iniciais de vigência e implantação do Fundo, 2007 a 2009. O estudo *evidenciou a diversidade na composição do atendimento e a existência de profundas desigualdades no financiamento da educação infantil nas seis capitais*.Também foi possível notar que embora o aumento da complementação da União [em relação ao FUNDEF] tenha elevado significativamente o patamar de gasto educacional das redes municipais e estaduais nos Estados mais pobres, mitigando as desigualdades entre Estados e Municípios, ainda permanecem marcantes desigualdades inter-regionais e do baixo patamar de investimento por aluno.

O FUNDEB realmente auxiliou os municípios com piores condições de ensino a receberem maior percentual de recursos, o que foi determinante para oferta da educação básica. Contudo, apesar de ter havido notável melhora, os referidos recursos não foram suficientes para reduzir a desigualdade nacional e nem a desigualdade das condições de ensino nas escolas. Portanto, mesmo com a melhora na gestão dos recursos disponíveis, ainda faltaria o orçamento necessário ao atendimento ideal da educação, sendo necessário um investimento muito maior do que o operado pelo FUNDEB (GOUVEIA; SOUZA, 2015. p. 57).

Logo, é possível concluir que o sistema de Fundos, enquanto método, disciplina os recursos, obriga os entes federativos a gastar melhor, a evitar desperdícios, convoca a comunidade, por meio de Conselhos de Fiscalização e Controle a compartilhar a gestão dos recursos com o Governo (CURY, 2010, p. 33); necessitando o FUNDEB 2014-2020, contudo, de ajustes em sua metodologia operacional para que o seu efeito redistributivo e equalizador seja potencializado e atinja materialmente o seu propósito, fazendo chegar recursos suficientes naquelas localidades que mais precisam, porque menos autonomia financeira e tributária têm, algo que foi corrigido na legislação do NOVO FUNDEB ou FUNDEB PERMANENTE, como se verá a seguir.

7.1.3.3 CAQ – Custo Aluno Qualidade

O FUNDEB não enfrentou um problema importante e que já se apresentava mesmo antes de a política de fundos ter sido criada, que é a questão atinente à falta de um “valor mínimo por aluno que assegure um ensino de qualidade e que impeça as disparidades regionais” (PINTO, 2007, p. 895), o chamado Custo Aluno Qualidade (CAQ). Ele já está previsto na LDB (Lei 9.394/1996) e nas estratégias 7.21 e 20.6 a 20.8 do Plano Nacional de Educação (Lei 13.005/2014).

A Campanha Nacional pelo Direito à Educação, a partir dos estudos de José Marcelino Rezende Pinto (PINTO, 2003, p. 200), foi responsável pela formulação mais recente do CAQ. Os critérios considerados estão relacionados à equidade econômica, gênero, raça/etnia, rural/urbano, localização regional, necessidades especiais, etc.; às etapas e modalidades da educação básica, considerando os insumos, como infraestrutura, pessoal e gestão, entre outros. Significa um custo aluno potencial anual que traduza os insumos necessários à oferta de padrões básicos à educação de qualidade (JESUS, 2012).

O CAQ foi pensado com a participação de entidades representativas na área da educação, especialistas, pais e alunos, pois, por se tratar da qualidade de um conceito em construção, precisava da colaboração de todos os setores interessados da sociedade (PINTO, 2003, p. 206).

Também foi desenvolvido o conceito CAQi – Custo Aluno Qualidade Inicial, como uma forma de servir de transição para se alcançar o CAQ. O CAQi não prevê a escola ideal, é apenas um ponto de partida, considera padrões mínimos de

qualidade, pretendendo seja pelo menos garantida a implantação do piso salarial para os professores, melhoria da infraestrutura das escolas e a garantia de um número de alunos por sala de aula (JESUS, 2012). Considera-se o tamanho das escolas e suas instalações; a oferta de recursos didáticos em quantidade e qualidade; a razão alunos/turma; a remuneração, formação e jornada do pessoal; a jornada dos alunos; os projetos especiais e a gestão da escola.

Estudos demonstram que é bastante significativa a diferença entre o CAQi, calculado a partir dos custos efetivos da educação e o VMAA, resultado da conta de chegada a partir dos valores disponíveis nos Fundos, a exemplo dos dados apresentados por José Maria Rezende Pinto relativos ao ano de 2012 (PINTO, 2015, p. 108):

	CAQi	Fundeb (valor mínimo)	A/B
Creche (tempo integral)	8.288	2.427	3,42
Pré-escola (tempo parcial)	3.209	1.867	1,72
Ensino fundamental anos iniciais – urbano	3.060	1.867	1,64
Ensino fundamental anos finais – urbano	2.997	2.054	1,46
Ensino fundamental anos iniciais – rural	5.058	2.147	2,36
Ensino fundamental anos finais – rural	3.868	2.241	1,73
Ensino médio urbano	3.082	2.241	1,38

Tabela 17. Comparação entre o valor do CAQi e o valor mínimo estimado para o Fundeb para algumas etapas de ensino (R\$) – 2012

Fonte: Elaborada pelo autor José Maria Rezende Pinto com base no Parecer CNE/CEB nº 8/2010, usando valores do Produto Interno Bruto (PIB) per capita de 2011, para os valores do CAQi, e da Portaria Interministerial nº 1.495, de 28 de dezembro de 2012, para os valores do Fundeb.

Os dados da Tabela mostram o quão distante o FUNDEB está de assegurar um patamar mínimo de qualidade como aquele definido pelo CAQ. Nota-se enorme discrepância, em particular nos valores correspondentes às creches.

Estudos feitos pela autora Barbara Cristina Hanauer Taporosky (TAPOROSKY, 2016, p. 6) segue esta mesma linha: dados de 2015 também demonstram que os valores do FUNDEB estão abaixo do que seria o CAQi, como ilustra a tabela seguinte:

Quadro 1 – Valores de Referência do CAQi e FUNDEB (2015)			
Etapa/Modalidade	Valor FUNDEB Mínimo	Fonte/Cálculo	ValorCAQi
Creche (tempo integral)	3.349,27	CAQi	10.005,59
Creche (tempo parcial)	2.576,36	CAQi + Fundeb*	7.969,61
Pré-escola (tempo integral)	3.349,27	CAQi + Fundeb*	5.036,15
Pré-escola (tempo parcial)	2.576,36	CAQi	3.873,96
Ensino Fundamental Anos Iniciais – Urbano (parcial)	2.576,36	CAQi	3.694,37
Ensino Fundamental Anos Finais – Urbano (parcial)	2.834,00	CAQi	3.617,41
Ensino Fundamental Anos Iniciais – Rural (parcial)	2.962,82	CAQi	6.105,98
Ensino Fundamental Anos Finais – Rural (parcial)	3.091,64	CAQi	4.669,28
Ensino Fundamental (tempo integral)	3.349,27	CAQi + Fundeb*	4.802,69
Ensino Médio Urbano (parcial)	3.220,46	CAQi	3.720,03
Ensino Médio Rural (parcial)	3.349,27	CAQi	4.669,28
Ensino Médio (tempo integral)	3.349,27	CAQi + Fundeb*	4.802,69
Ensino Médio integrado à Educação Profissional	3.349,27	CAQi + Fundeb*	4.802,69
Educação especial	5.668,00	CAQi + Fundeb*	8.127,62
Educação de Jovens e Adultos	2.061,09	CAQi	3.694,37

Tabela 18. Comparação entre o valor do CAQi e o valor mínimo estimado para o Fundeb para algumas etapas de ensino (R\$) – 2015

Fonte: Elaborada pelo autora Barbara Cristina Hanauer Taporosky (TAPOROSKY, 2016).

Os números contidos nas tabelas acima demonstram mais uma vez que os valores destinados pelo Fundo à educação são calculados a partir da disponibilidade orçamentária e não do real custo dos insumos envolvidos numa educação básica minimamente adequada e de qualidade, como é o ideal.

O custo aluno qualidade (CAQ) foi discutido e aprovado no Parecer CNE/CEB nº 08/2010, mas o Ministério da Educação resistia à homologação do parecer, alegando problemas técnicos na elaboração do CAQ ou a necessidade de mais debates. O PNE, aprovado pela Lei nº 13.005/2014, em 25 de junho de 2014, retomou a questão ao indicar um prazo de dois anos para a implantação do CAQ inicial (CAQi); o que também não foi cumprido até o momento atual, devendo ser materializado, contudo, no FUNDEB permanente, com vigência a partir de 2021, como será tratado adiante.

7.2 Novo FUNDEB: Inovações e regulamentação

Com o fim da vigência do FUNDEB instituído pela Emenda Constitucional 53/2006 em dezembro de 2020, após grandes dilações na sociedade e no parlamento, foi aprovada a Emenda Constitucional n. 108/2020, que tornou o FUNDEB constitucional e permanente.

A Emenda foi regulamentada por meio da Lei 14.113 de 25 de dezembro de 2020, com entrada em vigor em 01 de janeiro de 2021. As diretrizes gerais como a forma de operacionalização e distribuição dos valores serão mantidas.

Entre as principais mudanças trazidas pelo chamado NOVO FUNDEB ou FUNDEB PERMANENTE, estão o expressivo e gradual aumento da complementação da União e a instituição do CAQ.

A nova Emenda proíbe explicitamente o uso dos recursos do FUNDEB para pagamento de aposentadorias e pensões (inativos), que na legislação até então vigente era ambígua, levando cada governo estadual e municipal a produzir sua própria interpretação sobre o tema, entendendo a maioria que era proibida tal destinação, conforme Nota Técnica DIEESE N. 248 de 18 de dezembro de 2020.

Houve ainda o aumento do percentual mínimo para o pagamento da remuneração de pessoal, de 60% para 70% e ampliação do conjunto de trabalhadores em educação que podem ter sua remuneração paga com esses recursos, passou a ser os “profissionais da educação básica” e não apenas “do magistério”, como a legislação anterior.

7.2.1 Complementação da União aumentada para 23% e excluída do Teto de gastos

A Emenda Constitucional 108/2020 prevê que a complementação da União seja de, no mínimo, 23% do total dos valores dos Fundos estaduais e Distrital, sendo 10% na mesma forma que era no FUNDEB 2007 – 2020, para cada Estado e para o Distrito Federal, sempre que o valor aluno por ano (VAAF) não alcançar o mínimo definido nacionalmente. Desta parcela, poderá ser destinada até a totalidade dos valores para o pagamento de remuneração dos profissionais da educação.

10,5% do total arrecadado pelos Fundos serão destinados a cada rede pública de ensino municipal, estadual ou distrital, sempre que o valor anual total por aluno (VAAT), que inclui os valores do FUNDEB e as receitas próprias e transferências destinadas à educação, não alcançar o mínimo definido nacionalmente. Desta parcela, o máximo de 85% poderá ser destinada ao pagamento da remuneração de pessoal.

Esta parcela complementação que considera “Município a Município” e não mais somente “Estado a Estado”, deverá corrigir a distorção atual já demonstrada no presente trabalho, segundo a qual Municípios pobres em Estados ricos não recebem

complementação e será implementada de modo crescente ao longo dos próximos anos: 2% em 2021; 5% em 2022; 6,25% em 2023; 7,5% em 2024; 9% em 2025 e 10,5% em 2026, conforme nova redação do art. 60, § 1º do ADCT.

Metade desta parcela de 10,5% deverá ser destinada à educação infantil nas redes municipais, ganho importante para a educação infantil, que recebe recursos do FUNDEB há pouco tempo e portanto possui baixos índices de acesso, como já visto. Tais recursos colaborarão para o cumprimento da meta número 1 do Plano Nacional de Educação, já estudada, que consiste em universalizar as matrículas para a pré-escola e atingir 50% de crianças matriculadas em creche até 2024.

Essa nova complementação da União acabará com incapacidade do FUNDEB atual de comparar Municípios de Estados diferentes em termos de recursos totais *per capita* dedicados à educação básica (REZENDE; GODOI, 2020, p. 149)

Por fim, haverá outra complementação de 2,5% do total arrecadado pelos Fundos, a ser distribuída a redes de ensino que cumprirem determinadas condicionalidades de melhoria de gestão previstas em lei e alcançarem evolução de indicadores de atendimento e melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades, nos termos do sistema nacional de avaliação da educação básica. Essa nova complementação passará a ser feita somente a partir de 2023, em valores crescentes, de 0,75% em 2023 a 2,5% em 2026. Desta parcela, nenhum valor poderá ser destinado ao pagamento de remunerações dos profissionais da educação.

A EC 108/2020 ainda determinou que a complementação da União ao FUNDEB não entra no cálculo do Teto de Gastos instituído pela EC 95/2016 (nova redação do art. 107, § 6.º, I do ADCT) e que haverá em 2026 uma revisão geral dos critérios de distribuição dos recursos dos fundos estaduais e também da complementação da União e, a partir de 2026, revisões decenais (novo art. 60-A do ADCT). Essas revisões decenais vão permitir a correção de possíveis distorções, sem que haja riscos à manutenção do fundo ou descaracterização da política, viabilizando seu aprimoramento e melhoria das condições estabelecidas.

7.2.2 CAQ constitucionalizado

Outra importante inovação do FUNDEB permanente é ter incluído o CAQ no texto constitucional. Como visto, ele já consta da meta 20 do PNE (Lei 13.005/2014) desde 2014, mas pela primeira vez é alçado ao texto constitucional.

A Emenda Constitucional 108/2020 acrescentou o § 7º ao artigo 211 da Constituição Federal, prevendo expressamente que o padrão mínimo de qualidade da educação *terá como referência o Custo Aluno Qualidade (CAQ)*, a ser pactuado em regime de colaboração na forma disposta em lei complementar, ainda não editada. Também está previsto na Lei do FUNDEB 14.113/2020.

Nesse sentido, o FUNDEB permanente dá um passo importante na concretização de princípios constitucionais do ensino que seguem essencialmente adormecidos, apesar de vigentes há mais de 30 anos: igualdade de condições para o acesso e permanência na escola básica e garantia de padrão mínimo de qualidade, conforme (CF/88, artigos 206, I e VII), (PINTO; SALOMÃO, 2020, p, 2).

7.2.3 Novas regras nas transferências de ICMS

O novo FUNDEB modifica também o recebimento da cota-parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) pelos entes municipais. Segundo a regra vigente, dos 100% do ICMS recebidos pelo município, 75% provêm de operações econômicas relativas à sua área territorial e 25% de acordo com o que dispõe a lei estadual. Com a nova regra, as proporções foram alteradas, sendo a primeira parte reduzida a, no mínimo, 65%, e a segunda ampliada para até 35%. Os 10% adicionais a serem repassados de acordo com lei estadual devem ter “base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos.” (Inciso II do Art. 1º da EC nº 108/2020).

Para tanto, será necessária a elaboração de leis estaduais específicas, a serem aprovadas até 27 de agosto de 2022, para regular as regras de distribuição por resultado educacional e definir quais serão os indicadores e suas ponderações para a distribuição desses recursos do imposto.

7.3 Conclusões parciais

A política de fundos aplicada no financiamento da educação brasileira visa conseguir trazer maior equidade na distribuição dos recursos. No primeiro momento, foi vinculado um percentual mínimo da arrecadação para que fosse destinado à educação. Com o tempo e a experiência, foi possível observar que a definição de percentual mínimo de arrecadação aumentava, sim, a destinação de recursos à educação, mas era preciso que cada Ente federativo contasse com a sua própria capacidade e potencial para arrecadar tributos que fossem suficientes para financiar uma educação de qualidade.

Todavia, com a variedade de municípios, tamanhos e desigualdade de condições econômicas típicas da sociedade brasileira, muitas municipalidades não conseguiam financiar a educação de forma minimamente suficiente, seja em termos de acesso, seja em termos de qualidade básica.

Neste contexto foi criada a política de fundos para buscar maior equidade na educação, alçada a direito social pela Constituição Federal de 1988. Com resultados comprovadamente redistributivos, a política de fundos permitiu maior distribuição dos recursos, com aumento efetivo de acesso escolar.

A partir da análise das práticas implementadas e dos resultados produzidos ao longo dos 24 (vinte e quatro) anos de funcionamento, a política de fundos se aperfeiçoa a cada alteração. Assim foi na transição do FUNDEF (1996 – 2006) para o FUNDEB (2007 – 2020), que apresentou resultados efetivos de expansão do acesso e qualidade escolar; e assim parece que ocorrerá na transição do FUNDEB (2007 – 2020) para o FUNDEB Permanente (a partir de 2021), como se extrai das previsões trazidas pela nova legislação, que melhoram ainda mais a distribuição dos recursos, com especificidades antes não contempladas, como o fator “município a município” analisado.

A busca pela equidade no serviço público de educação no Brasil está alinhada à Teoria das Capacidades de Amartya Sen, já que aumenta a liberdade, por meio de oportunidades sociais, complementando as oportunidades individuais de participação econômica e política e também favorecem as iniciativas para vencer privações e aumentar a abundância individual e a geração de recursos públicos para os serviços sociais, como expressa a teoria. Aproxima-se daquilo o que Sen define

como adotar a visão do desenvolvimento como um processo integrado de expansão de liberdades substantivas integradas.

Além de visualizar a necessidade do acesso à escola do maior número de alunos possível para fins econômicos, a política de fundos instituída e já consolidada no Brasil demonstra ter preocupações que vão além, que buscam o desenvolvimento do indivíduo, sua integração à sociedade e que possam viver melhor, algo muitas vezes impossível sem a política pública que resulta em financiamento da escola.

O amplo acesso à escola buscado pela política de fundos no Brasil também confirma outro ponto da teoria das capacidades de Sen: dados estatísticos demonstram que quanto mais escolaridade, menor a taxa de fecundidade, como Sen explica em sua teoria. Estudos empíricos demonstram que a queda da fecundidade caiu entre as mulheres mais pobres, em maior medida devido às mudanças na estrutura da educação e do rendimento. As mulheres melhoraram sua educação e ascenderam para estratos de melhor rendimento e, com isso, a fecundidade das mais educadas e das mais abastadas aparentemente se manteve constante ou apresentou um leve aumento (BERQUÓ; CAVENAGHI, 2014, p. 3).

A teoria das capacidades de Sen ensina que o desenvolvimento humano, nele incluído o processo de expansão da educação, não deve ser um luxo que apenas os países abastados ou desenvolvidos devem buscar, lugar em que se encaixa o Brasil, não obstante ser um país em desenvolvimento, investe significativa parcela de sua receita em políticas públicas voltadas para a educação, apesar de ainda ser de maneira lenta, como o próprio Sen destacou (SEN, 2000, p. 32).

7 CONCLUSÃO

A noção de “Desenvolvimento como Liberdade” e a chamada Teoria ou Abordagem das Capacidades Humanas desenvolvida pelo filósofo e economista indiano Amartya Sen é um convite à reflexão sobre o que é ser capaz e o que é ter liberdade.

Compreender a pobreza além do fator renda, vertente já presente nas ideias de Aristóteles e Adam Smith contribui efetivamente para ampliar o entendimento quanto a pobreza, lançando luz sobre o tema e indicando soluções factíveis ao redor do mundo. Amartya Sen que já foi agraciado com o prêmio Nobel em economia, ajudou a mudar o olhar do mundo sobre a pobreza, com efeitos concretos, a partir da criação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que considera além de renda, saúde e educação. Embora não seja o suficiente para a teoria de Sen, porque mais variáveis deveriam ser consideradas, representa um grande avanço na busca de ampliar as variantes ou bases informacionais a serem consideradas na análise das condições de vida em todo o mundo.

Estudos trazidos neste trabalho, afastando conclusões em contrário, demonstraram que a abordagem das capacitações é passível de ser operacionalizada, sendo factível chegar efetivamente aos valores que medem as capacidades dos indivíduos no viés trazido por Sen, dados que podem auxiliar na elaboração assertiva e eficaz de políticas públicas para aquela região.

Na abordagem das capacidades de Amartya Sen, a educação é ponto central, tendo em vista a sua contribuição fundamental para o desenvolvimento do indivíduo e da sociedade. A pesquisa também demonstrou a educação como sentida na abordagem das capacidades e pontos específicos de políticas brasileiras educacionais, a materialização da abordagem das capacidades, sendo um direito social garantido pela Constituição da República, com políticas públicas claras voltadas a universalização do acesso à escola, com previsão constitucional, incluindo a gratuidade do acesso.

Mostra-se fundamental, para tanto, a política de fundos aplicada no financiamento da educação brasileira, que consegue trazer maior equidade na distribuição dos recursos, com resultados comprovados estatisticamente. Pelos dados analisados, foi possível verificar que o acesso à escola pública foi completamente modificado a partir da operacionalização da primeira política de

fundos aplicada na educação brasileira, iniciada em 1996: o FUNDEF. Vigente de 1996 a 2006 e voltado exclusivamente ao ensino fundamental, fez alavancar o acesso a esta etapa da educação básica, os índices trazidos na pesquisa mostram satisfatórios números, que aproximam-se da universalização.

Substituído pelo FUNDEB, vigente de 2007 a 2020 e voltado para toda a educação básica (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio), lançou os efeitos transformadores em termos de acesso sobre o ensino médio, que também passou a apresentar índices satisfatórios de acesso, embora a baixa permanência dos alunos ainda seja um grave problema, mas que não está relacionado à ausência de vagas em escolas, tema do presente estudo.

Com relação à educação infantil é que o Brasil ainda tem baixo percentual de acesso, o que reflete a histórica negligência desta etapa da educação nas políticas públicas, muito em virtude do seu custo mais elevado em comparação às outras etapas do ensino e também pelo fato de a Constituição Federal a eleger como de responsabilidade prioritária dos Municípios, entes que justificada e sabidamente têm mais dificuldades financeiras para implementarem políticas públicas, necessitando fundamentalmente do aporte e apoio efetivo da União, o que, apesar de haver vários programas federais voltados a este apoio, ainda se mostra é insuficiente.

A política de fundos foi alçada ao nível constitucional e com vigência permanente, pela Emenda Constitucional 108 de 2020, chamado NOVO FUNDEB ou FUNDEB PERMANENTE e será implantado em 2021, mais uma vez com a promessa de fazer chegar à Educação os valores necessários a universalizar o acesso a todas as etapas da educação básica, tal como preconizado no Plano Nacional da Educação (PNE) 2014-2024, Lei 13.005/2014.

A Educação no Brasil teve outros grandes momentos históricos de esperança, como quando editada a LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação, em 1996; quando editado o PNE – Plano Nacional da Educação 2014-2024, em 2014, que previu inclusive o CAQ, e, recentemente, com a promulgação da Emenda Constitucional 108, em 2020, quando o FUNDEB passou a ser constitucional e a ter a previsão de mais do dobro dos recursos da União.

Outro grande avanço trazido pela Emenda Constitucional 108, o CAQ – Custo Aluno Qualidade, ferramenta fundamental para o alcance da equidade educacional, foi incluído no texto constitucional e renova uma vez mais a esperança de que se

materialize e tenha efeitos concretos. Isto porque foi previsto no PNE ainda em 2014, mas nunca foi implementado.

Contudo, grandes desafios seguem ameaçando a Educação no Brasil: a implantação efetiva do CAQ é absolutamente necessária para tornar realidade a equalização nacional das condições de acesso à escola com a definição quantitativa de um padrão mínimo de qualidade a partir dos insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem, atendendo com o mínimo de qualidade qualquer aluno, em qualquer região do país.

Esta busca pela equidade no serviço público de educação no Brasil está alinhada à Teoria das Capacidades de Amartya Sen, já que aumenta a liberdade, por meio de oportunidades sociais, complementando as oportunidades individuais de participação econômica e política e também favorecem as iniciativas para vencer privações e aumentar a abundância individual e a geração de recursos públicos para os serviços sociais, como expressa a teoria. Aproxima-se daquilo o que Sen define como adotar a visão do desenvolvimento como um processo integrado de expansão de liberdades substantivas integradas.

Além de visualizar a necessidade do acesso à escola do maior número de alunos possível para fins econômicos, a política de fundos instituída e já consolidada no Brasil demonstra ter preocupações que vão além, que buscam o desenvolvimento do indivíduo, sua integração à sociedade e que possam viver melhor, algo muitas vezes impossível sem a política pública que resulta em financiamento da escola.

REFERÊNCIAS

Abuchaim, Beatriz de Oliveira. **Panorama das políticas de educação infantil no Brasil**. Brasília, UNESCO, 2018.

Arns, Flávio. **Relatório Legislativo da PEC nº 26/2020**. Disponível em <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8869297&ts=1602265272541&disposition=inline>, Acesso em 01.03.2020.

Amaral, Nelson Cardoso. **O Fundeb em uma perspectiva comparada com o financiamento da educação básica nos países da OCDE e do BRICS**. Em Aberto, Brasília, v. 28, n. 93, p. 67-83, jan./jun. 2015.

Barros, Fabiana Pereira; Moreira, Jani Alves da Silva. **As políticas para o financiamento da educação básica pública no Brasil: primeiras aproximações**. Revista Percurso – NEMO. Maringá, v. 4, n. 2, p. 193- 207, 2012.

Bassi, Marcos Edgar. **Financiamento da Educação Infantil em Seis Capitais Brasileiras**. Cadernos de Pesquisa. São Paulo, V. 41. N. 142. Jan-Abr, 2011. P. 116-141.

Berquó, Elza S.; Cavenaghi, Suzana M. **Notas sobre os diferenciais educacionais e econômicos da fecundidade no Brasil**. Revista brasileira estudos de população. Vol. 31 N.2. São Paulo July/Dec. 2014.

Braga, Daniel Santos; Silva, Débora Cristina Alves da. **Repercussões do FUNDEB em Municípios Mineiros: aportes para a discussão sobre um FUNDEB permanente**. FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação, Porto Alegre, v. 9, n. 3, 2019.

BRASIL. MEC. **Relatório de Gestão 2019**. FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. 2019. Disponível em <https://www.fnde.gov.br/index.php/relatorios/relatorios-de-gestao>. Acesso em 27.12.2020.

_____. Portal FNDE. **Salário Educação - Liberação de Recursos**. 2020. Disponível em <https://www.fnde.gov.br/sigefweb/index.php/liberacoes>. Consulta em 01.02.2021.

_____. **Indicadores Financeiros Educacionais**. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP. 2020. Disponível em <<http://inep.gov.br/indicadores-financeiros-educacionais>>. Acesso em 07.01.2021.

_____. Tesouro Nacional. **Relatório resumido da execução orçamentária do governo federal e outros demonstrativos**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2018. Disponível em:

<<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/352657/RREOdez2017%20REPUBL.pdf>>. Acesso em: 19.01.2021.

_____ Constituição Federal de 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 15.12.2020.

_____ Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, 1996a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm>. Acesso em: 10.01.2021.

_____ Lei n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério e dá outras providências. Brasília, 1996b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9424.htm>. Acesso em: 10.01.2021.

_____ Lei n. 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb, de que trata o artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, 2007a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm>. Acesso em: 15.01.2021.

_____ Lei n. 14.113 de 25 de dezembro de 2020. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb, de que trata o artigo 212-A da Constituição Federal. Brasília, 2020. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L14113.htm>. Acesso em: 15.01.2021.

_____ **Plano Nacional Primeira Infância: 2010 - 2022 | 2020 – 2030.** Rede Nacional Primeira Infância (RNPI); ANDI Comunicação e Direitos. - 2ª Ed. Brasília, DF: RNPI/ANDI, 2020. Disponível em <http://primeirainfancia.org.br/category/acervo/publicacoes>. Acesso em 02.01.2020.

_____ **Plano nacional destinado à promoção, proteção e defesa do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária.** 2006. Disponível em http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/Plano_Defesa_CriançasAdolescentes%20.pdf. Acesso em 02.01.2020.

_____ **Doações aos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente via IRPF batem recorde em 2018.** Receita Federal do Brasil. Disponível em <https://receita.economia.gov.br/noticias/ascom/2018/maio/doacoes-aos-fundos-dos-direitos-da-crianca-e-do-adolescente-via-irpf-batem-recorde-em-2018>. Acesso em 02.01.2020.

_____ **Nota Técnica CODAR / DIRAR N. 004/2020. Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente (FDCA) – 2020.** Receita Federal do Brasil, Set-2020. Disponível em <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por>

[temas/crianca-e-adolescente/notafdcano0042020assinadacom anexos.pdf](#).
Acesso em 02.01.2020.

_____ **Fim da DRU da Educação: R\$7 bi anuais.** Ministério da Educação, jul-2008. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/ultimas-noticias/214-296700251/10812-sp-581479412>. Acesso em 05.01.2020.

_____ **Políticas de formação e carreira de professores de educação infantil no Brasil: relatório do projeto “Estratégias Regional para Docentes na América Latina e Caribe”.** Santiago, Chile: UNESCO-OREALC, 2015. Disponível em: <http://www.politicasdocentesalc.com/index.php/documentos>. Acesso em 20.11.2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: 1988.

_____ **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional 9394/1996.** São Paulo: Saraiva, 1996.

_____ Lei n. 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa **Bolsa Família**, e dá outras providências. 2004.

_____ Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Censo da Educação Básica 2018: Resumo Técnico.** Brasília, 2019. Disponível em <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar/resultados>. Acesso em 01.12.2020.

_____ Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento de Metas do PNE: 2018.** Brasília, 2020. Disponível em <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/gestao-do-conhecimento-e-estudos-educacionais/monitoramento-do-pne/relatorios-de-monitoramento-do-pne>. Acesso em 01.12.2020.

Campos, Rosânia; Campos, Roselane Fátima. **A educação das famílias pobres como estratégia política para o atendimento das crianças de 0 a 3 anos: uma análise do Programa Família Brasileira Fortalecida.** Pro-Posições, Campinas, v. 20, n. 1 (58), p. 207-224, jan./abr, 2009.

Cartaxo, Beatriz Rolim. **Sustentabilidade E Educação: Papel Do Cidadão Levando-Se Em Consideração as Ideias De Amartya Sen.** Revista de Direito e Sustentabilidade, 2018, Vol.4(2), p.40.

Castro, Jorge Abrahão de. **Evolução e desigualdade na educação brasileira.** Educação e Sociedade. Vol. 30 n.108, Campinas, outubro-2009.

Costa, Ana Monteiro; Pinheiro, Maurício Mota Saboya; Kuhn, Igor. **Operacionalização da Abordagem das Capacitações: uma proposta de análise seniana para o convívio com a seca.** In: Sirlei Glasenapp; Solange

Regina Marin. (Org.). Ensaio sobre o pensamento de Amartya Kumar Sen: contribuições teóricas e aplicadas à Economia. 1ed. Santa Maria: Editora UFSM, 2018, v. 1, p. 193-226.

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, Belo Horizonte, v. 33, p. 1-36, 2017.

_____ **O Financiamento Da Educação: Componente De Um Direito Juridicamente Protegido.** Revista Pesquisa e Debate em Educação – Programa de Pós-Graduação Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública / UFJF. V. 9. N. 2 (jul. – dez. 2019). Juiz de Fora, 2019. Pág. 864-876.

_____ **Estado e políticas de financiamento em educação.** Educação e Sociedade. V. 28. N. 100, Campinas, out. 2007.

_____ **Financiamento da Educação Brasileira. Do subsídio literário ao FUNDEB.** Educação e Realidade. V. 43. N. 7, Porto Alegre, out./dez. 2018.

_____ **Estado e políticas de financiamento em educação.** Educação e Sociedade. v.28 n.100. Campinas out. 2007.

_____ **Educação Básica no Brasil como desafio.** *Propuesta Educativa. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Buenos Aires, Argentina.* N. 34, 2010, p. 25-36.

_____ **A Educação Básica no Brasil.** Educação e Sociedade, Campinas, v. 23, p. 169-201, 2002.

_____ **Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença.** Cadernos de Pesquisa, São Paulo, n. 116, p. 245-262, jul. 2002.

Cury, Carlos Roberto Jamil; Ferreira, Luiz Antonio Miguel. **Obrigatoriedade Da Educação Das Crianças E Adolescentes: Uma Questão De Oferta Ou De Efetivo Atendimento?** Revista Nuances: estudos sobre Educação. Ano XVII, v. 17, n. 18, p. 124-145, jan./dez. 2010

Diniz, Gêssica Mathias; Marin, Solange Regina; Feistel, Paulo Ricardo. **A educação pela perspectiva da abordagem das capacitações.** Economia-Ensaio, Uberlândia, 32 (1): 217-240, Jul./Dez. 2017.

Dourado, Luiz Fernandes; Grossi Júnior, Geraldo; Furtado, Roberval Angelo. **Monitoramento e avaliação dos planos de educação: breves contribuições.** Revista Brasileira de Política e Administração da Educação. 2016. V. 32, n. 2. P. 449-461.

Duarte, Juliana Calabresi Voss; Calixto, Jeferson Eduardo. **Universalização e Qualidade da Educação no Brasil: Questões Teóricas e Práticas.** EDUCERE – XII Congresso Nacional da Educação, Curitiba, 2017. Disponível em https://educere.bruc.com.br/arquivo/pdf2017/23330_11905.pdf. acesso em 27.11.2020.

Farinon, Mauricio João. **Educação E Ética Sob O Enfoque Da Abordagem Das Capacidades.** Cadernos de Pesquisas, São Luís, v. 24, n. 2, mai./ago. 2017.

Fávero, Osmar (Org.). **A educação nas constituintes brasileiras 1823 – 1988.** 3 ed. Campinas-SP, 2005.

Ferraz, Luciano; Godoi, Marciano Seabra de; Spagnol, Werther Botelho. **Curso de direito financeiro e tributário.** 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

Gouveia, Andréa Barbosa; Souza, Ângelo Ricardo de. **A política de fundos em perspectiva histórica: mudanças de concepção da política na transição Fundef e Fundeb.** Em Aberto, Brasília, v. 28, n. 93, p. 45-65, jan./jun. 2015.

Guimarães, José Luiz; Pinto, José Marcelino Rezende. **A Demanda pela Educação Infantil e os Recursos Disponíveis para o seu Financiamento.** Em Aberto, Brasília, v. 18, n. 74, p. 92-105, dez. 2001.

Horta, José Silvério Baia. **Direito à educação e obrigatoriedade escolar.** Cadernos de Pesquisa, n. 104, p. 5-34, jul. 1998.

Kuhn, Daniela Dias; Waquil, Paulo Dabdab; Costa, Ana Monteiro; Mattos, Ely José de; Fritz, Karen Beltrame Becker; Gianluppi, Luciana Dal Forno. **Pobreza No Rio Grande Do Sul: A heterogeneidade revelada pela abordagem das capacitações nos municípios gaúchos.** Teoria e Evidência Econômica, Passo Fundo, v. 14, n. 26, maio 2006.

Marin, Solange Regina. **Karl Popper e Amartya Sen: temas para pensar em intervenção social e desenvolvimento humano.** Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2005.

Jesus, Wellington Ferreira de. **O financiamento da educação infantil não é brincadeira de criança: entre a ausência no Fundef e a insuficiência do Fundeb?** INTER-AÇÃO. Revista da Faculdade de Educação, UFG, v. 1, 1975 – Goiânia: Editora da UFG, 1975 – v. 33, n. 2, jul./dez./2008.

Moreira, Jani Alves da Silva; Barros, Fabiana Pereira. **Financiamento e gestão da educação básica: pressupostos históricos e políticos.** *Acta Scientiarum. Education.* Maringá, v. 37, n. 4, p. 437-447, Oct.-Dec., 2015.

Marin, Solange Regina; Glasenapp, Sirlei. **A Pobreza Moral E Informacional Da Economia De Bem-Estar Tradicional**. In: Sirlei Glasenapp; Solange Regina Marin. (Org.). Ensaio sobre o pensamento de Amartya Kumar Sen: contribuições teóricas e aplicadas à Economia. 1ed. Santa Maria: Editora UFSM, 2018, v. 1, p. 15-38.

Marin, Solange Regina; Diniz, Gécica Mathias. **A Educação e a Abordagem das Capacitações: um enfoque sobre as liberdades humanas**. In: Sirlei Glasenapp; Solange Regina Marin. (Org.). Ensaio sobre o pensamento de Amartya Kumar Sen: contribuições teóricas e aplicadas à Economia. 1ed. Santa Maria: Editora UFSM, 2018, v. 1, p. 88-119.

Mendes, Priscila Kelly; Moreira, Jani Alves da Silva. **A desvinculação das receitas da união (DRU) e suas implicações para o financiamento da educação básica**. Educação & Formação, Fortaleza, v. 3, n. 8, p. 75-97, maio/ago. 2018.

Menezes, Janaína S.S. **Educação em tempo integral: direito e financiamento**. Educar em Revista. n. 45. Curitiba, Jul – Set, 2012.

Moreira, Jani Alves da Silva; Lara, Angela Mara de Barros. **Políticas públicas para a Educação Infantil no Brasil (1990-2001)**. 1 Ed. Maringá: EDUEM, 2012. v. 1.

_____ **Educação infantil no Brasil: histórias e políticas educacionais**. Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação. V. 10. N. 4, p. 1278–1296. Maringá, Novembro- 2015.

Moreira, Jani Alves da Silva; Martinelli, Telma Adriana Pacífico; Silva, Renata Valério da; Vasconcelos, Carolina de Moura. **Banco Mundial e as Recomendações Atuais para as Políticas Educacionais no Brasil**. FINEDUCA: Revista De Financiamento Da Educação, Maringá, v. 10, p. 01-18, 2020.

O que é desenvolvimento humano. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD Brasil, 2020. Disponível em <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/conceitos/o-que-e-desenvolvimento-humano.html>. Acesso em 20.ago.2020.

Oliveira, Edna Araujo S.; Cerny, Roseli Zen; Avila, Silviane de Luca. **A docência perante o projeto de lei “Escola sem Partido”**. Revista Educação e Emancipação, v.11, n.3, Dossiê Temático, set./dez. 2018, pp.250-266.

Oliveira, Rosimar de Fátima; Teixeira, Beatriz de Basto. **Do FUNDEF ao FUNDEB: a qualidade ainda fora de pauta**. Revista Vertentes. Ed. 33, abr-2009. UFSJ – Universidade Federal de São João Delrey, Minas Gerais.

Oliveira, Valdiléia Xavier de; SFORNI, Marta Sueli de Faria. **Educação e Desenvolvimento Humano**. Seminário de pesquisa do PPE – Programa de

Pós-Graduação em Educação. Universidade Estadual de Maringá. 12 a 14 de Junho de 2013.

Oliveira, Valter Lúcio de. **Liberdade e Poder em Amartya Sen: uma Leitura Crítica**. Editora Unijuí. n. 9. jan./jun. 2007.

Outhwaite, William; Bottomore, Tom. **Dicionário do pensamento social do século XX**. Rio de Janeiro: Ed. Jorge Zahar, 1996.

Pinheiro, Maurício Mota Saboya. **As Liberdades Humanas como Bases do Desenvolvimento: uma análise conceitual da abordagem das capacidades humanas de Amartya Sen**. IPEA – Instituto de Pesquisas Econômica Aplicada. Rio de Janeiro, novembro 2012.

Pinto, Élide Graziane. **Um microssistema de tutela do custeio dos direitos sociais nos protege**. Revista Consultor Jurídico, novembro de 2016.

_____. **Financiamento dos direitos à saúde e à educação uma perspectiva constitucional**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

_____. **Financiamento de direitos fundamentais: políticas públicas vinculadas, estabilização monetária e conflito distributivo no orçamento da União do pós-Plano Real**. Belo Horizonte: Editora O Lutador, 2010.

Pinto, Élide Graziane; Ximenes, Salomão Barros. **Financiamento dos direitos sociais na constituição de 1988: do “pacto assimétrico” ao “estado de sítio fiscal**. Educação e Sociedade, Campinas, v. 39, nº. 145, p.980-1003, out.-dez., 2018.

Pinto, José Marcelino de Rezende. **A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo**. Educação & Sociedade, Campinas, v. 28, n. 100, out. 2007.

_____. **O Fundeb na perspectiva do custo aluno qualidade**. Em Aberto, Brasília, v. 28, n. 93, p. 101-117, jan./jun. 2015.

_____. **Uma Proposta de Custo-Aluno-Qualidade na Educação Básica**. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, Goiânia, n. 2, v. 22, p. 197-227. Jul./dez. 2003.

QEdU. **Belo Horizonte: Matrículas e infraestrutura**. 2018. Disponível em https://www.qedu.org.br/cidade/1587-belo-horizonte/censo-escolar?year=2014&localization=0&dependence=0&education_stage=0&item=matriculas. Acesso em 03.12.20.

Reymão. Ana Elizabeth Neirão; Cebolão, Karla Azevedo. **Amartya Sen E O Direito À Educação Para O Desenvolvimento Humano**. Revista de Direito Sociais e Políticas Públicas. Maranhão | v. 3 | n. 2 | p. 88 - 104 | Jul/Dez. 2017.
Schneider, Sérgio; Freitas, Tanise Dias. **Qualidade de Vida, Diversificação e Desenvolvimento: referências práticas para análise do bem-estar no meio**

rural. Olhares Sociais. UFRGS, Rio Grande do Sul. n. 1, v. 2. Janeiro-junho de 2013, p. 121 -142.

Rezende, Elisângela Inês Oliveira Silva de; Godoi, Marciano Seabra de. **O novo FUNDEB e a Emenda Constitucional n. 108/2020.** In Anais do Congresso Internacional: preservar e fortalecer a democracia em tempos de pandemia. Org. Marciano Seabra de Godoi et al. Programa de Pós-graduação em Direito da PUC Minas. Belo Horizonte: Conhecimento Editora, 2020.

Rocha, Ludmylla; Sabino, Marlla. **Royalties de petróleo renderam R\$1,5 bilhão para educação até agosto.** Revista Poder 360. 01.out.2018. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/economia/royalties-de-petroleo-renderam-r-15-bilhao-para-educacao-ate-agosto/>. Acesso em 08.01.2020.

Rossi, Pedro; Dweck, Esther. **Impactos do novo regime fiscal na saúde e educação.** *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 32, n. 12, 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2016001200501&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 09.01.2021. <http://dx.doi.org/10.1590/0102-311x00194316>.

Sen, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade.** Trad. Laura Teixeira Motta. Companhia das Letras. São Paulo, 2000.

Sena Martins, Paulo de. **O FUNDEB em funcionamento: diretrizes, critérios, conceitos.** EccoS Revista Científica, vol. 10, núm. 2, julho-dez/2008, pp. 397-417. Universidade Nove de Julho. São Paulo.

_____ **A legislação do FUNDEB.** Cadernos de Pesquisas. V. 38. N.134. São Paulo. Maio-agosto/2008.

Silva, Hilda Maria Gonçalves da. **A condição socioeconômica e cultural e o acesso à educação básica.** In David, Célia Maria, et al. (orgs.). Desafios contemporâneos da educação [online]. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015. Disponível em <https://static.scielo.org/scielobooks/zt9xy/pdf/david-9788579836220.pdf>. Acesso em 20.11.2020.

Silveira, Iara Maira da; Lima, João Eustáquio de; Teixeira, Evandro Camargos; Silva, Rubicleis Gomes da. **Avaliação do efeito do FUNDEB sobre o desempenho dos alunos do ensino médio no Brasil.** PPE - Pesquisa e planejamento econômico. v. 47. n. 1. abr. 2017.

Simões, Patrícia Maria Uchôa; Lima, Juceli Bengert. **Infância, educação e desigualdade no Brasil.** Revista Iberoamericana de Educación. 2016, vol. 72, p. 45-64.

Taporosky, Barbara Cristina Hanauer. **O valor anual mínimo por aluno do FUNDEB, o CAQi e a reserva do possível.** Fineduca – Revista de Financiamento da Educação, Porto Alegre, v. 6, n. 6, 2016.

Todos pela Educação. **Panoramas da Educação Básica Belo Horizonte MG.** 2019. Disponível em <https://www.todospelaeducacao.org.br/uploads/posts/504.pdf?1403723622>. Acesso em 02.12.2020.

Vieira, Sofia Lerche. **Estrutura e Funcionamento da Educação Básica.** 2. ed. atual. – Fortaleza: EdUECE, 2015.