

Fatores determinantes da qualidade da educação básica da rede pública no Brasil

Determining factors of the quality of basic education in the public network in Brazil

Determinantes de la calidad de la educación básica en la red pública en Brasil

Recebido: 09/06/2022 | Revisado: 18/06/2022 | Aceito: 20/06/2022 | Publicado: 02/07/2022

Rodrigo Lamas

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9384-2535>
Fundação Getúlio Vargas - FGV EBAPE, Brasil
E-mail: rodrigo.lamas@fgv.br

Resumo

O presente ensaio teórico pretende contribuir com o debate sobre os fatores determinantes da qualidade da educação básica brasileira. Para tanto, apresenta a revisão de três corpos de pesquisa: estrutura da educação básica brasileira, o financiamento da educação pública e a gestão dos recursos a ela destinados. No estudo sobre a estrutura da educação básica brasileira é proposto um design estatístico diferente do usado, na literatura atual, com o intuito de capturar o efeito do regime de colaboração que, conforme previsto em lei, acontece entre o governo federal, o Distrito Federal, os estados e seus respectivos municípios. O estudo sobre o financiamento público da educação básica e a gestão dos recursos a ela destinados evidenciam que, por um lado, os resultados de estudantes brasileiros, em testes internacionais sobre níveis de aprendizado, continuam em patamares piores do que o de países comparáveis e que, por outro lado, existem indícios de que não há escassez de recursos públicos destinados à educação. Adicionalmente o censo escolar informa que mais de 73% dos alunos em idade escolar obrigatória estão matriculados na rede pública de ensino; o que torna a gestão dos recursos destinados à educação pública uma peça-chave para o aprimoramento da oferta de ensino de qualidade aos estudantes brasileiros. Entretanto, a literatura especializada demonstra uma divergência sobre o assunto, evidenciando a necessidade do aprofundamento dos estudos sobre o tema.

Palavras-chave: Educação básica; Financiamento público; Gestão educacional; Educação pública; Serviço público.

Abstract

This conceptual paper intends to contribute to the debate about the determinants of the quality of Brazilian basic education. Therefore, it presents a review of three bodies of research: structure of the Brazilian basic education, the financing of public education, and the management of resources allocated to it. In the study on the structure of Brazilian basic education, a statistical design different from that used in the current literature is proposed to capture the effect of the collaboration regime that, as provided by law, takes place between states and their respective municipalities. The study on public financing of basic education and the management of resources allocated to it shows that, on the one hand, the results of Brazilian students in international tests on learning levels remain worse than those of comparable countries and that, on the other hand, there are signs that there is no shortage of public resources for education. Additionally, the school census reports that more than 73% of students at compulsory school age are enrolled in the public education system, which makes the management of resources destined for public education a key element in improving the provision of quality education to Brazilian students. However, the specialized literature demonstrates a divergence on the subject, highlighting the need for further studies on the subject.

Keywords: Basic education; Public funding; Educational management; Public education; Public service.

Resumen

Este ensayo teórico pretende contribuir al debate sobre los determinantes de la calidad de la educación básica brasileña. Para ello, presenta una revisión de tres cuerpos de investigación: estructura de la educación básica brasileña, el financiamiento de la educación pública y la gestión de los recursos que se le asignan. En el estudio sobre la estructura de la educación básica brasileña. Se propone un diseño estadístico diferente al utilizado en la literatura actual, con el fin de capturar el efecto del régimen de colaboración que, conforme a la ley, se produce entre el gobierno federal, el Distrito Federal, los estados y sus respectivos municipios. El estudio sobre el el financiamiento público de la educación básica y la gestión de los recursos destinados a ella muestran que, por un lado, los resultados de estudiantes brasileños en pruebas internacionales sobre de aprendizaje, se mantienen en peores niveles que países comparables y que, por otro lado, hay indicios de que no faltan recursos públicos para la educación. Además, el censo escolar informa que más del 73% de los estudiantes en edad escolar obligatoriamente están matriculados en el sistema escolar público; la gestión de recursos destinados a la educación pública, pieza clave para la mejora de la oferta docente de calidad a los estudiantes brasileños. Sin embargo, la literatura especializada demuestra una divergencia sobre el tema, destacando la necesidad de más estudios sobre el tema.

Palabras clave: Educación básica; Financiación pública; Gestión educativa; Educación pública; Servicio público.

1. Introdução

A Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU) tem em seu Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) número 4 a educação de qualidade, ou seja, assegurar a educação inclusiva, equitativa e de qualidade e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos. Isso evidencia o consenso dos Estados-membros da ONU sobre a relevância da educação para qualquer país que almeja alcançar o seu desenvolvimento socioeconômico.

No caso do Brasil, a Constituição Federal de 1988 estabelece a educação como direito de todos os brasileiros, determinando a universalização do acesso à escola aos estudantes de 4 a 17 anos de idade, além de obrigar os governos a investir parte dos seus recursos em educação. O Brasil, nesse sentido, promoveu avanços consideráveis no acesso à educação da população em idade escolar nas últimas décadas, apesar de ainda não ter garantido a universalização, constitucionalmente prevista, da Educação Básica, sobretudo no âmbito do ensino médio. Entretanto, o aumento do número de alunos e a ampliação do investimento em educação, registrados nas últimas décadas no Brasil, não significaram um aumento na qualidade da educação ofertada. Isso fica evidente quando se compara o resultado dos estudantes brasileiros e de outros países em exames internacionais sobre níveis de aprendizado, na última edição do Programme for International Student Assessment (PISA), realizada em 2018, quando o Brasil ocupou a 69ª colocação, entre os 79 países participantes, na avaliação do letramento em Matemática (INEP, 2019).

Pesquisas acadêmicas acompanharam de perto as mudanças implementadas no setor educacional brasileiro desde a década de 1990, principalmente, no que tange à qualidade da educação oferecida aos estudantes brasileiros (Lacruz et al., 2019; Haguette et al., 2016; Chirinéa & Brandão, 2015; Cury, 2014; Oliveira, 2014; Gusmão, 2013; Soares & Alves, 2013; Mesquita, 2012). Entretanto, seus resultados não são conclusivos quanto aos elementos que mais influenciam na qualidade, nem mesmo a dimensão da sua influência. O presente ensaio teórico é um esforço para preencher essa lacuna e fortalecer o campo de pesquisa da qualidade da educação prestada pelo setor público no Brasil.

2. Metodologia

Esta é uma pesquisa qualitativa e descritiva (Koche, 2016; Ludke et al., 2013; Pereira et al., 2018; Estrela, 2018), onde o pesquisador procurou evitar a interferência na realidade pesquisada para descrever as mudanças implementadas no setor educacional brasileiro desde a década de 1990 e dissertar sobre os elementos que mais influenciam na qualidade da educação básica da rede pública no Brasil.

A Constituição Federal de 1988 estabelece que a educação é direito de todos e dever do Estado além de propor que o Plano Nacional de Educação tenha como uma de suas diretrizes a melhoria na qualidade da educação. Sob essa ótica, Cabral & Di Giorgi (2012) propõem que a educação com um padrão mínimo de qualidade para todos seja entendida como um princípio basilar da nossa Constituição. Entretanto, o que é a qualidade da educação? Como medi-la? A vasta literatura sobre o tema mostra-nos a complexidade dessas perguntas (Penkova & Valkov, 2015; Johannessen, 2006; Oliveira & Araújo, 2005). Contudo, grande parte da literatura faz referência ao estudo seminal de Hawes e Stephen (1990) que propõe três vertentes sob as quais a qualidade da educação deve ser considerada: (i) eficiência no cumprimento de metas; (ii) relevância para as condições e necessidades humanas e ambientais; (iii) algo a mais, que é a exploração de novas ideias, a busca da excelência e o estímulo à criatividade (Johannessen, 2006).

Dessa forma, Barratt et al. (2006) propõe que a eficiência para alcançar os objetivos e metas pode ser compreendida como a melhor utilização dos instrumentos disponíveis, que possibilitarão o alcance dos melhores resultados, os quais, neste caso, referem-se ao aprendizado escolar. Sob a vertente da relevância das condições e das necessidades humanas e ambientais, Barratt et al. (2006) indica que sejam abordadas as necessidades presentes e futuras dos estudantes e que possuam importância para a humanidade. Entretanto, a definição do que seria de relevância para a sociedade carece de significação mais robusta

(Pennycuick, 1993). A terceira vertente proposta por Hawes e Stephens (1990) pode ser vista como a necessidade do aprimoramento constante da educação, especialmente por parte dos professores, que contribuem para o aprendizado do aluno por meio de metodologias criativas e estimulantes, (Barratt et al., 2006; Johannessen, 2006).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), de 1996, classifica o padrão mínimo de qualidade educacional como “a variedade e quantidades mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem” (Brasil, 1996). Porém, dada a continentalidade do território e as diversidades da sociedade brasileira, bem como as condições socioeconômicas dos diferentes estados, municípios ou comunidades, há de se pensar que os insumos indispensáveis variem ao longo das escolas brasileiras. A título de exemplificação, pode-se entender que, para comunidades ribeirinhas, noções de pesca são conteúdos relevantes, de modo que os instrumentos a sua prática seriam insumos indispensáveis; todavia, esse mesmo insumo pode ser considerado dispensável para grandes centros urbanos.

Apesar da variação dos insumos indispensáveis para a oferta de uma educação com os padrões mínimos de qualidade entre as diferentes localidades brasileiras, grande parte da literatura sobre o tema concorda que: carga horária anual mínima lecionada, professores com formação superior adequada, infraestrutura condizente, segurança alimentar, garantia do acesso à escola, acesso à internet, biblioteca e material didático são insumos indispensáveis a todas as escolas brasileiras (Recuero & Olaberría, 2018; Haddad et al., 2017; Monteiro, 2015; Diaz, 2012; Willms, 2000).

Sob a ótica da medição da qualidade da educação, ou seja, o entendimento empírico do conceito de qualidade, Penkova e Valkov (2015) propõem o uso de indicadores quantitativos, mas com a ressalva que estes indicadores são criados considerando a filosofia e os fundamentos das diferentes teorias econômicas e sociais da educação. A perspectiva empresarial adotada, na qual há a comparação de um processo, sua excelência e melhoria contínua, com a maximização de resultados e a diminuição de prejuízos, ou seja, mensurar e comparar o desempenho dos alunos, pode ser interessante para indicar os processos que são mais ou menos eficientes e, assim, definir estratégias para a melhoria contínua da educação, como previsto na Constituição (Righetti & Ranieri, 2009).

A análise quantitativa da qualidade da educação deve ser analisada com cautela, uma vez que analisar apenas um indicador, sem considerar o seu contexto histórico, cultural, social e econômico pode gerar vieses quanto à interpretação da qualidade da educação por meio de métricas quantitativas. Por exemplo, podemos considerar o avanço da universalização do acesso à educação brasileira como o aumento do número de jovens matriculados nas redes de ensino nas últimas décadas. Essa ação contribuiu para a inserção de uma parcela da sociedade antes excluída, levando conhecimento, informação e desenvolvimento para pessoas e comunidades que antes não eram consideradas nas atividades sociais, além de contribuir para a melhoria dos indicadores de número de matrículas e de percentual de jovens em idade escolar na escola. Entretanto, o desempenho dos estudantes brasileiros, em testes de proficiência, não variou nesse mesmo período.

Apesar da necessidade de se mensurar a qualidade da educação, deve-se entender que a “Educação” tem um caráter essencialmente intangível e está relacionada ao conhecimento e às habilidades do indivíduo em particular, que são inseparáveis e contribuem para a formação do seu status social e econômico (Penkova & Valkov, 2015). A educação pode impactar a coletividade, através do desenvolvimento de um “espírito colaborativo”, voltado para a busca e pela garantia de direitos sociais, aclamados por cidadãos engajados e por forças sociais (Righetti & Ranieri, 2009).

Dessa forma, o acesso à educação de qualidade contribui para o desenvolvimento individual, econômico e social, formando indivíduos capazes de desenvolverem-se criticamente, bem como de obterem rendas superiores, conforme proposto pela Teoria do Capital Humano (Oliveira, 2015; Silveira & Araújo, 2012).

Por fim, deve-se considerar que outros fatores, além do acesso à educação de qualidade, impactam a formação e o desenvolvimento individual dos estudantes tais como: condições socioeconômicas e culturais, o ambiente no qual os estudantes estão inseridos, estrutura familiar, o engajamento da família na educação, característica pessoais, entre outros (Penkova &

Valkov, 2015; Hanushek & Woessmann, 2012; Zoghbi et al., 2011; Fevorini & Lomônaco; Bernardo et al., 2020; Marlow, 2000; Willms, 2000).

3. Resultados

Os pilares da organização e estrutura do sistema educacional brasileiro são definidos pela Constituição Federal de 1988 e suas Emendas Constitucionais; de todos, o mais importante é o que assegura educação básica obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos de idade, assegurando inclusive sua oferta para todos os que, a ela, não tiveram acesso na idade própria (Brasil, 2009). Em 1996, foi promulgada uma nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Brasil, 1996) e criado e regulamentado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) (Brasil, 1996), com 10 (dez) anos de vigência. Em 2006, em substituição ao FUNDEF, foi aprovado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), cuja lei de regulamentação foi sancionada em 20 de junho de 2007 (Brasil, 2007).

Em 2020 foi aprovada uma nova legislação sobre FUNDEB, transformando-o em permanente e prevendo o aumento da complementação da União de forma gradativa (Brasil, 2020). A essas orientações somam-se metas e prioridades estabelecidas nos Planos Nacionais de Educação (PNE). O primeiro foi sancionado pela Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Em julho de 2014, através da lei 13.005/14, foi estabelecido o segundo Plano Nacional de Educação, com vigência de 10 anos.

Constituição Federal de 1988

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 6º, estabelece que a educação é direito social de todos os brasileiros, ou seja, a Constituição acolhe a educação dentro dos Direitos e Garantias Fundamentais. No ordenamento jurídico, isso significa a sua positivização na Constituição, tornando a educação um elemento constituinte da cidadania do indivíduo (Ranieri, 2013). Para que os indivíduos tenham acesso a esse elemento de cidadania, Educação, o artigo 23 da Constituição define como competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios a obrigação de proporcionar educação à população. Esse posicionamento é ratificado no artigo 205 que diz explicitamente: “a educação, direito de todos e dever do Estado e da família”.

Além da universalização do acesso à educação, a Constituição determina, em seu artigo 206, que o ensino deverá ser ministrado com base no princípio da garantia de padrões de qualidade. Essa preocupação é ratificada pela previsão de financiamento vinculado que todos os entes federados são obrigados a cumprir de acordo com o artigo 212. O artigo 214 indica que o estabelecimento dos Planos Nacionais de Educação (PNE) deverá, entre outras atribuições, objetivar a melhoria da qualidade do ensino. Apesar da clara e objetiva preocupação com a qualidade do ensino ofertado no Brasil, a legislação sobre o tema não define o que é o padrão de qualidade nem como medi-lo.

A Constituição Federal de 1988 estabelece, através do seu artigo 211, o papel de cada um dos entes federados na oferta e na organização dos seus respectivos sistemas de ensino. Aos Municípios, cabe o papel de atuar, prioritariamente, na educação infantil e no ensino fundamental. Aos Estados e ao Distrito Federal, cabe a responsabilidade de oferecer, prioritariamente, o ensino fundamental e médio. Já à União, no que se refere a educação básica, cabe a função distributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

Apesar da definição do papel prioritário de cada ente federado, a legislação não impede os entes de atuarem em outros seguimentos e obriga-os a organizar regimes de colaboração entre os seus diferentes sistemas de ensino. Adicionalmente, o artigo 209 assegura que o ensino seja livre à iniciativa privada, podendo essa atuar em todos os segmentos da educação, desde

que: (1) cumpram as normas gerais da educação nacional estabelecidas em lei e (2) que sejam autorizadas e avaliadas pelo poder público.

Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

Em 20 de dezembro de 1996, foi sancionada a Lei nº 9.394 que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Comumente conhecida com LDB, complementa e detalha o funcionamento da oferta do ensino no Brasil. Nesse contexto, define a educação básica, delimitação deste estudo, como o conjunto dos ensinos infantil, fundamental e médio. Adicionalmente, a LDB coloca como obrigatória, para crianças e jovens entre 4 e 17 anos, a frequência ao ensino regular. Crianças de 4 e 5 anos de idade devem frequentar a educação infantil. O ensino fundamental tem a duração de 9 anos e é obrigatório para crianças a partir de 6 anos de idade, independente de as crianças terem frequentado a educação infantil. O ensino médio, etapa final da educação básica, tem duração mínima de 3 anos e tem como pré-requisito a conclusão do ensino fundamental por parte do aluno. Observa-se que, de acordo com a legislação brasileira, cerca de 64% da formação dos alunos é realizada nos 9 anos de duração do ensino fundamental, o qual é ofertado tanto pelos municípios, como pelos Estados e pelo Distrito Federal.

Plano Nacional de Educação 2014-2024

O Plano Nacional de Educação, para o decênio 2014/2024, instituído pela Lei nº 13.005/2014, definiu 10 diretrizes que devem guiar a educação brasileira nesse período e estabeleceu 20 metas a serem cumpridas durante sua vigência (Brasil, 2014). Essa lei reitera o princípio de cooperação federativa da política educacional, já presente na Constituição Federal e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, ao estabelecer que “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios atuarão em regime de colaboração, visando ao alcance das metas e à implementação das estratégias objeto deste Plano” e que “caberá aos gestores federais, estaduais, municipais e do Distrito Federal a adoção das medidas governamentais necessárias ao alcance das metas previstas neste PNE.” (MEC, 2020).

Regime de Colaboração

Apesar da obrigação imposta pela Constituição, somente partir de 1995, o governo federal adotou medidas para tentar melhorar a colaboração entre os entes federados no segmento educacional. Vários fatores, entre eles a crise fiscal dos estados brasileiros e a necessidade de coordenar o repasse de funções aos municípios, desencadearam essa iniciativa do governo federal (Abrucio, 2005).

A distribuição dos recursos passou a ser realizada de acordo com determinados critérios técnicos, tais como número de alunos matriculados na rede pública. O Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e o Censo Escolar passaram a ser importantes no controle das transferências de recursos. Alguns programas passaram a transferir os recursos diretamente às escolas. Houve a criação do FUNDEF, a formulação da LDB e do primeiro PNE. Criou-se o atual Conselho Nacional de Educação, um espaço participativo para auxiliar na formulação da Política Nacional de Educação (Segatto & Abrucio, 2016).

A sobreposição de competência da oferta do ensino fundamental entre estados e municípios obrigou-os a colaborar entre si. Como era de se esperar, as diferenças interestaduais – socioeconômicas, institucionais e de escolhas de políticas – modificaram a forma como cada Estado assumiu o papel de coordenador junto aos seus municípios. Para exemplificar essa heterogeneidade, temos o estado do Ceará que possui um órgão específico para a cooperação política entre a Secretaria Estadual de Educação e os municípios, chamado Coordenadoria de Cooperação com os Municípios. Essa coordenadoria promove uma série de programas com os municípios, incentivando a participação dos municípios nos programas federais de colaboração e premiando escolas que apresentam melhor desempenho.

Adicionalmente, o repasse da cota parte do ICMS pelo estado do Ceará aos municípios está atrelado ao índice de qualidade da educação municipal. No estado de São Paulo, por outro lado, não existe um órgão do governo para fazer a coordenação com os municípios no que se refere à educação, o Governo do Estado oferece uma série de programas estaduais e alguns com transferência especial de recursos. Nesse sentido, observamos que, de diferentes formas, os governos estaduais influenciam as políticas municipais de educação, sendo impossível analisar um sem analisar o outro (Segatto & Abrucio, 2016).

Diante da inexistência de definição legal do conceito de ‘qualidade da educação’ e de critérios de mensuração da qualidade, a literatura tem usado técnicas estatísticas e econométricas para tentar achar explicações e efeitos de causalidade sobre a qualidade da educação brasileira. Essas técnicas, em sua grande maioria, resumem-se a usar algum tipo de regressão, estabelecendo como variável dependente alguma proxy do nível de qualidade da educação, tais como percentual de matrículas, nível de escolaridade da população, notas do PISA, notas da prova Brasil, IDEB, entre outros.

Do outro lado da equação, usam-se os fatores que podem explicar a qualidade, normalmente inputs ou características locais, tais como: nível de investimento, qualificação dos professores, IDH da região, entre outros, (Bernardo, Almeida, & Nascimento, 2020; Hyman, 2017; López & Gamazo, 2020; Monteiro, 2015; Amaral & Menezes-Filho, 2008). Esse tipo de análise é amplamente aceito no meio acadêmico.

Atualmente, uma boa parte da literatura tem analisado a educação brasileira através de técnicas estatísticas e econométricas cujas variáveis são exclusivamente dados municipais de educação, (Bernardo, Almeida, & Nascimento, 2020; Monteiro, 2015; Amaral & Menezes-Filho, 2008). Entretanto, analisar a qualidade do serviço público de educação ofertado pelos municípios sem considerar a atuação do respectivo governo estadual pode levar a inconsistências estatísticas associadas a variáveis omitidas; afinal, os governos estaduais atuam de modo idiossincrático: (1) na ação supletiva e redistributiva, (2) na coordenação do regime de colaboração, (3) na sobreposição de oferta do ensino fundamental, além da (4) característica autorregressiva da educação de cada indivíduo.

A responsabilidade constitucional de oferta do ensino fundamental, sobreposta entre governos municipais e estaduais, adicionada à orientação de colaboração entre os diferentes entes federativos permitem que existam estruturas onde a ação do Estado tenha impacto direto nos índices de qualidade da educação comumente usados como variável dependente. Esse tipo de situação, em que a ação do governo estadual impacta tanto a variável dependente quanto as variáveis independentes, através da relação com os governos municipais, implica a quebra do pressuposto das regressões de esperança condicional igual a zero, ou, comumente conhecido, erro de omissão de variáveis. Esse tipo de erro no design da análise estatística pode implicar a não representação fidedigna da realidade, como se espera de um modelo estatístico (Greene, 2012; Wooldrige, 2012; Angrist & Pischke, 2009).

O programa Caminhos da Escola, criado em 2007 pelo Governo Federal com o objetivo de ampliar e de renovar a frota de veículo escolares, serve para exemplificar a atuação do Estado. Quando o programa foi lançado, os Estados, com uma coordenação política mais forte, incentivaram os seus municípios a aderirem ao programa imediatamente após o lançamento. Como consequência, o percentual de matrículas nas zonas rurais teve um aumento significativo nos municípios que aderiram ao programa, evidenciando o impacto direto da ação dos governos estaduais em uma variável dependente comumente usada, número de matrículas em pré-escolas e escolas de ensino fundamental nas séries iniciais, unidades de ensino geralmente administradas pelo município. Alguns modelos estatísticos lançam mão de uso de variáveis *dummies* para tentar capturar as diferentes condições iniciais dos Estados brasileiros e transpor a barreira da omissão de variáveis, entretanto esse artifício tem como pressuposto a atuação de forma homogênea na relação colaborativa entre os diferentes Estados e seus municípios; pressuposto já discutido neste ensaio teórico e que não reflete a realidade heterogênea da estrutura educacional brasileira. Essa

lacuna, na literatura especializada, carece de um estudo mais aprofundado para entender como a colaboração entre os diferentes entes federados impacta os diversos índices usados para avaliar a qualidade da educação pública no Brasil.

Financiamento da educação pública

A Constituição Federal de 1988 definiu os tributos sobre responsabilidade de cada nível do governo e estabeleceu os limites inferiores de alocação de recurso nas diferentes áreas de atuação do Estado. Para auxiliar os entes federados que não conseguem cumprir as alocações de despesas estabelecidas na Constituição, o Brasil lança mão em larga escala das transferências intergovernamentais (Marengo et al., 2017; Mendes et al., 2008; Rezende, 1995).

A Constituição, em seu artigo 212, determina que 25% das receitas correntes líquidas dos municípios devem ser destinados à educação. São de competência municipal a arrecadação de: Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis e de Direitos a eles relativos (ITBI), além de taxas de limpeza e iluminação pública e contribuições de melhoria. Adicionalmente, os municípios recebem transferências advindas do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), cota-parte do ICMS, 25% do valor arrecadado pelo Estado com origem no município; cota-parte do IPVA, 50% do valor auferido pelo Estado referente aos veículos emplacados no município; cota-parte do ITR, sendo 50% do valor arrecadado pela União referente aos imóveis situados no município; e, a cota-parte sobre o IPI-Exportação, 25% do que é transferido pela União ao Estado; e, a cota-parte da arrecadação pela Lei Kandir (desoneração do ICMS).

O Fundo de Participação dos Municípios, regulamentado pela Lei nº 5.172/66 do Código Tributário Nacional (CTN), tem o objetivo de corrigir distorções arrecadatórias entre os municípios (Brasil, Código Tributário Nacional - CTN, 1966). Os valores desse fundo são oriundos 22,5% dos valores arrecadados com o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e 22,5% dos valores arrecadados com Imposto de Renda (IR). A distribuição do FPM é feita de maneira inversamente proporcional ao número de habitantes, garantindo assim uma fatia maior dos recursos aos municípios de pequeno porte, até 25 mil habitantes, e de médio porte, até 100 mil habitantes (Mendes et al., 2008).

Os governos estaduais têm obrigação constitucional de destinar 25% da sua receita corrente líquida à educação. São de competência estadual a arrecadação de: Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD) e a compensação incidente da desoneração do ICMS, regulamentada pela Lei Kandir. Os estados recebem, via transferência intergovernamental, 10% da tributação do IPI-exportação e o Fundo de Participação dos Estados (FPE). O FPE é composto por 21,5% dos valores arrecadados com o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e com Imposto de Renda (IR).

O Governo Federal tem a obrigação constitucional de destinar à educação no mínimo 18% da sua receita corrente líquida através de impostos. São de competência da arrecadação federal: Imposto de Importação, Imposto de Exportação, Imposto de Renda (IR), Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) e Imposto Territorial Rural (ITR).

Com o objetivo de promover uma educação mais igualitária entre os diferentes entes federados, foi criado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB. O FUNDEB é um fundo especial, de natureza contábil e de âmbito estadual (um fundo por estado e Distrito Federal, num total de vinte e sete fundos), formado, na quase totalidade, por recursos provenientes dos impostos e transferências dos estados, Distrito Federal e municípios, vinculados à educação por força do disposto no artigo 212 da Constituição Federal.

Além desses recursos, ainda compõe o FUNDEB, a título de complementação, uma parcela de recursos federais, sempre que, no âmbito de cada Estado, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente. Independentemente

da origem, todo o recurso gerado é redistribuído para aplicação exclusiva na educação básica. A distribuição dos recursos do fundo é realizada com base no número de alunos da educação básica matriculados em escolas públicas, de acordo com dados do último censo escolar. Esse fundo foi instituído pela Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006 e regulamentado pela Medida Provisória nº 339, de 28 de dezembro do mesmo ano, convertida na Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, e pelos Decretos nº 6.253 e 6.278, de 13 e 29 de novembro de 2007 (MEC, 2020), respectivamente. Em 25 de dezembro de 2020, foi sancionada a Lei nº 14.113 que estabeleceu o novo FUNDEB, transformando-o em permanente (Brasil, 2020).

Observa-se que a legislação brasileira é bem específica e detalhada no que se refere aos recursos financeiros mínimos a serem alocados na educação pública, assegurando aos gestores dos diferentes sistemas educacionais recursos para manter o funcionamento das escolas. Independentemente da origem, todos os recursos devem ser aplicados diretamente nos sistemas públicos de ensino e não podem ser transferidos, de maneira permanente, à iniciativa privada.

Gestão dos recursos destinados à educação pública

O relatório sobre educação, elaborado pelo Banco Mundial, em 2017, indica que as despesas públicas com educação vêm crescendo rapidamente nos anos recentes e acima nos níveis observados em outros países (Banco Mundial, 2017). Em 2014, o Brasil gastou com educação cerca de 6% do PIB, enquanto os países da OCDE gastaram em média 5,5%, os BRICS gastaram 5,3% e outros países da América do Sul gastaram em média 4,7% do PIB com educação. Esse resultado é ratificado por Rocha et al., (2017) quando estimaram a distância para a fronteira de eficiência das escolas brasileiras e não encontraram evidências de que o setor tenha escassez de recursos.

De acordo com o censo escolar de 2018, mais de 73% das matrículas, em idade escolar obrigatória, pertencem às redes públicas de educação. Dessa forma, não há como se pensar em melhorar a qualidade da educação básica no Brasil sem melhorar a gestão dos recursos destinados aos sistemas públicos de educação.

O grande questionamento que se faz diante de um cenário onde os recursos para educação são garantidos por lei, o volume do gasto é maior do que em outros países e a maioria dos alunos pertence às redes públicas: por que o desempenho dos estudantes brasileiros é tão baixo quando comparado a outros países? (INEP, 2018)

As evidências disponíveis na literatura especializada são bem divergentes sobre a relação entre o montante alocado para a educação e a qualidade do ensino. De um lado, diversas pesquisas têm mostrado que o nível de investimento por aluno importa, sobretudo nas localidades mais vulneráveis e que partem de baixos patamares históricos de investimento, (Lafortune et al., 2018; Hyman, 2017; Vegas & Coffin, 2015).

Por outro lado, uma vasta literatura, no Brasil e no exterior, indica que escolas ou redes de ensino que empregam mais recursos financeiros em educação não têm sistematicamente melhor desempenho do que pares com recursos limitados, (Monteiro, 2015; Rocha et al., 2017; Amaral & Menezes-Filho, 2008; Hanushek & Luque, 2003; Hanushek & Kimko, 2000). Nesse sentido, o novo FUNDEB vincula, a partir de 2023, uma complementação específica do governo federal, de 2,5%, condicionada a melhoria na gestão e na evolução nos indicadores de melhoria do atendimento e da aprendizagem com redução de desigualdades (Brasil, 2020).

A análise da alocação final dos recursos financeiros tem sido tema de ampla literatura que tenta entender como insumos ou métricas específicos – professores, computadores, material didático, número de alunos por turma, número de horas na escola – podem impactar a qualidade da educação ofertada. Murnane e Ganimian (2014) indicam que mais recursos só conseguem transformar a capacidade da escola ensinar quando o dinheiro ajuda a modificar o que ocorre dentro de sala de aula. Menezes-Filho e Pazello (2007) identificaram que, no Brasil, o aumento de salários de professores, proporcionado pela regra do FUNDEB, aumentou o aprendizado dos estudantes medidos pelo SAEB. Já Behrman et al., (2013) e Manski (1987)

argumentam que o aumento incondicional dos salários dos professores tende a ser ineficaz nos médio e longo prazos, pois apesar de aumentar a oferta de professores não está associado à melhora da qualidade dos profissionais. A diferença de resultados encontrados sobre o impacto da alocação dos recursos em aumento do salário de professores pode ser explicada pelo nível de escassez de recursos. Em um contexto em que os salários iniciais são muito baixos, aumentá-los pode fazer muita diferença, mas pode não ocorrer quando os salários de professores não são muito abaixo dos salários de mercado.

4. Discussão

A discussão apresentada neste ensaio teórico permite observar duas lacunas na literatura especializada em educação básica brasileira. A primeira refere-se à metodologia estatística empregada na análise de dados municipais de educação. Atualmente, boa parte da literatura tem analisado dados municipais da educação de forma isolada, não levando em consideração as ações dos Estados, nem os regimes de colaboração existentes, o que pode levar esses estudos a inconsistências estatísticas pela omissão de variáveis relevantes (Bernardo et al., 2020; Monteiro, 2015; Amaral & Menezes-Filho, 2008). Para solucionarmos essa dificuldade estatística, os estudos devem usar como variáveis independentes os dados tanto municipais quanto os estaduais (Greene, 2012; Wooldrige, 2012; Angrist & Pischke, 2009).

A segunda lacuna na literatura trata da dicotomia existente na área da educação, na qual alguns grupos defendem a necessidade de mais recursos para o setor (Lafortune et al., 2018; Hyman, 2017; Vegas & Coffin, 2015), ao passo que outros defendem a necessidade de melhor alocação final dos recursos financeiros destinados à educação pública, (Ganimian & Murnane, 2014; Behrman et al., 2013; Menezes-Filho & Pazello, 2007; Manski, 1987). Essas duas dimensões – financiamento e gestão – são essenciais e igualmente importantes e não parece adequado, tampouco simples, afirmar de modo generalizado qual das duas dimensões é mais importante ou necessária.

Pesquisas futuras podem entender qual esfera administrativa tem maior impacto no aprendizado do aluno. Uma vez definida qual esfera administrativa tem maior impacto na vida acadêmica dos alunos da educação básica, pesquisadores podem centrar esforços em entender melhor as políticas dessa esfera administrativa. Faz-se mister analisar a eficiência do uso dos recursos públicos destinados à educação na esfera administrativa. Portanto, avaliar a qualidade da educação básica ofertada pelos municípios brasileiros depende da forma como o respectivo governo estadual exerce seu papel de coordenador da educação pública.

5. Considerações Finais

O quarto Objetivo de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas, que trata da qualidade da educação, evidencia a importância do tema abordado neste ensaio teórico. Entretanto, literatura especializada sobre o assunto não é conclusiva, aumentando a relevância deste debate. O raciocínio apresentado neste ensaio teórico permite algumas conclusões preliminares e apontam para oportunidades futuras na pesquisa dos fatores que impactam a qualidade da educação básica brasileira.

Em primeiro lugar, os dados do censo escolar de 2018 mostram que mais de 73% dos alunos em idade escolar obrigatória estão matriculados nas redes públicas de ensino. Esse cenário não deve sofrer alterações significativas nos próximos anos, uma vez que há uma vedação legal da transferência de recursos públicos destinados à educação para instituições privadas de forma permanente. Sendo assim, qualquer tentativa de entendimento e de melhoria da qualidade da educação ofertada no Brasil implica a melhora da oferta da qualidade da educação pública.

A estrutura da educação básica brasileira tem como premissa o regime de colaboração entre os diferentes entes federativos. Os Estados e municípios por sua vez, na oferta da educação básica têm usado de forma ampla essa colaboração na oferta da educação básica em suas redes de ensino. Entretanto, a heterogeneidade desta forma de atuação precisa ser capturada

pelos diferentes modelos estatísticos que se propõem a explicar como os fatores impactam os níveis de qualidade da educação básica brasileira. Nesse sentido, faz-se necessário um estudo mais aprofundado dos diferentes mecanismos de interação entre os diferentes níveis de governos e seus respectivos impactos a educação básica ofertada aos estudantes. Esse entendimento permitirá aos pesquisadores o desenvolvimento de modelos estatísticos mais fidedignos à realidade educacional brasileira.

Por fim, e não menos importante, a melhor compreensão da dicotomia existente na educação referente às dimensões do financiamento da educação pública e da gestão dos recursos destinados à educação pública ajudará a preencher a lacuna literária existente sobre o tema, ou seja, será possível, para cada intervalo de tempo, identificar quão próximo os entes federados estão da fronteira de eficiência e quais fatores os ajudarão a se aproximar, cada vez mais, dessa fronteira, o que na prática significa melhorar a qualidade da educação ofertada. Os estudos propostos neste ensaio teórico não têm por objetivo dizer qual dessas duas dimensões é mais importante, mas pretende servir como arcabouço teórico para as políticas públicas futuras que serão elaboradas pelos gestores educacionais realmente comprometidos com a melhoria da qualidade da educação básica ofertada no Brasil.

Referências

- Abrucio, F. L. (2005). A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do Governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, 41-67.
- Amaral, L. F. & Menezes-Filho, N. (2008). A Relação entre Gastos Educacionais e Desempenho Escolar. *Anais do XXXVI Encontro Nacional de Economia - ANPEC*. <http://www.anpec.org.br/encontro2008/artigos/200807201800160-.pdf>
- Angrist, J. D., & Pischke, J. S. (2009). *Mostly Harmless Econometrics – An Empiricist's Companion*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Banco Mundial (2017). Um ajuste justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil: Volume I: síntese. *Washington, DC: World Bank Group*.
- Barratt, A. M., Chawla-Duggan, R., Lowe, J., Nikel, J., & Ukpo, E. (2006). The concept of quality in education: A review of the 'international' literature on the concept of quality in education. *England: EdQual*.
- Behrman, J. R., Tincani, M., Todd, P. E., & Wolpin, K. I. (2014). The impact of school voucher systems on teacher quality in public and private schools: The case of Chile. *University of Pennsylvania*.
- Bernardo, J. S., de Almeida, F. M., & Nascimento, A. C. C. (2020). Qualidade geral da educação municipal e as influências dos gastos públicos. *Education Policy Analysis Archives*, 28, 23-23.
- Brasil (1966). *Código Tributário Nacional - CTN*. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172compilado.htm
- Brasil (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm
- Brasil (1996). Lei nº 9.394, *Lei de Diretrizes e Bases da Educação*. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm
- Brasil (1996). Lei nº 9.424 - *FUNDEF*. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/19424.htm
- Brasil (2007). Lei nº 11.494 - *FUNDEB*. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11494.htm
- Brasil (2009). *Emenda Constitucional nº 59*. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm
- Brasil (2014). *Plano Nacional de Educação 2014-2024*. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm
- Brasil (2020). Lei Nº 14.113 - *Novo FUNDEB*. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14113.htm
- Cabral, K. M., & Di Giorgi, C. A. G. (2012). O direito à qualidade da Educação Básica no Brasil: uma análise da legislação pertinente e das definições pedagógicas necessárias para uma demanda judicial. *Educação*, 35(1).
- Chirinéa, A. M., & Brandão, C. D. F. (2015). O IDEB como política de regulação do Estado e legitimação da qualidade: em busca de significados. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, 23, 461-484.
- Cury, C. R. J. (2014). A qualidade da educação brasileira como direito. *Educação & Sociedade*, 35, 1053-1066.
- Diaz, M. D. M. (2012). Qualidade do gasto público municipal em ensino fundamental no Brasil. *Brazilian Journal of Political Economy*, 32, 128-141.
- Estrela, C. (2018). *Metodologia científica: ciência, ensino, pesquisa*. Artes Médicas.
- Favorini, L. B., & Lomônaco, J. F. B. (2009). O envolvimento da família na educação escolar dos filhos: um estudo exploratório com pais das camadas médias. *Psicologia da Educação*, (28).

- Greene, W. H. (2012). *Econometric Analysis*, International Edition (7th ed.). Pearson.
- Gusmão, J. B. D. (2013). A construção da noção de qualidade da educação. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, 21, 299-322.
- Haddad, M. A., Freguglia, R., & Gomes, C. (2017). Public spending and quality of education in Brazil. *The Journal of Development Studies*, 53(10), 1679-1696.
- Haguette, A., Pessoa, M. K. M., & Vidal, E. M. (2016). Dez escolas, dois padrões de qualidade. Uma pesquisa em dez escolas públicas de Ensino Médio do Estado do Ceará. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, 24, 609-636.
- Hanushek, E. A., & Kimko, D. D. (2000). Schooling, labor-force quality, and the growth of nations. *American economic review*, 90(5), 1184-1208.
- Hanushek, E. A., & Luque, J. A. (2003). Efficiency and equity in schools around the world. *Economics of education Review*, 22(5), 481-502.
- Hanushek, E. A., & Woessmann, L. (2012). Schooling, educational achievement, and the Latin American growth puzzle. *Journal of Development Economics*, 99(2), 497-512.
- Hawes, H. W. R., & Stephens, D. (1990). *Questions of quality: primary education and development* (Vol. 1). Longman.
- Harlow: Longman. Hyman, J. (2017). Does Money Matter in the Long Run? Effects of School Spending on Educational Attainment. *American Economic Journal: Economic Policy*, 9(4), pp. 256–280.
- INEP (2018). *Sinopse Estatística da Educação Básica*. Brasília - DF: INEP/MEC. <http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>
- INEP (2019). *Relatório do Brasil no PISA 2018*. Brasília - DF: INEP/MEC. https://download.inep.gov.br/acoes_internacionais/pisa/documentos/2019/relatorio_PISA_2018_preliminar.pdf
- Johannessen, E. (2006). Basic education - also a question of quality. *Save the Children*. Norway's Research Fund. Educare.
- Köche, J. C. (2016). *Fundamentos de metodologia científica*. Editora Vozes.
- Lacruz, A. J., Américo, B. L., & Carniel, F. (2019). Indicadores de calidad en la educación: análisis discriminante de los desempeños en la Prova Brasil. *Revista Brasileira de Educação*, 24.
- Lafortune, J., Rothstein, J., & Schanzenbach, D. W. (2018). School finance reform and the distribution of student achievement. *American Economic Journal: Applied Economics*, 10(2), 1-26.
- López, A. A. C. C., & Gamazo, A. (2020). Estudio multinivel sobre las variables explicativas de los resultados de México en PISA 2015. *Education Policy Analysis Archives*, 28, 26-26.
- Ludke, M., & Andre, M. E. D. A. (2013). *Pesquisas em educação: uma abordagem qualitativa*. E.P.U.
- Manski, C. F. (1987). Academic ability, earnings, and the decision to become a teacher: Evidence from the National. Public sector payrolls. Chicago: University of Chicago Press.
- Marengo, A., Strohschoen, M. T. B., & Joner, W. (2017). Capacidade estatal, burocracia e tributação nos municípios brasileiros. *Revista de Sociologia e Política*, 25, 03-21.
- Marlow, M. L. (2000). Spending, school structure, and public education quality. Evidence from California. *Economics of Education Review*, 19(1), 89-106.
- MEC (2020). PNE em desenvolvimento: <http://pne.mec.gov.br/instancia-permanente-de-negociacao-e-cooperacao>
- MEC (2020). FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação: <https://www.fnde.gov.br/index.php/financiamento/fundeb/sobre-o-plano-programa/sobre-o-fundeb>
- Mendes, M., Miranda, F. B., & Cosio, F. B. (2008). *Transferências intergovernamentais no Brasil: Diagnóstico e proposta de reforma*. Texto para discussão da Consultoria Legislativa do Senado Federal, nº 40.
- Menezes-Filho, N., & Pazello, E. (2007). Do teachers' wages matter for proficiency? Evidence from a funding reform in Brazil. *Economics of Education Review*, 26(6), 660-672.
- Mesquita, S. (2012). Os resultados do Ideb no cotidiano escolar. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, 20, 587-606.
- Monteiro, J. (2015). Gasto público em educação e desempenho escolar. *Revista Brasileira de Economia*, 69, 467-488.
- Murnane, R. J., & Ganimian, A. (2014). Improving educational outcomes in developing countries: Lessons from rigorous impact evaluations. *NBER Working Paper*, (w20284).
- Oliveira, A. G. D. (2014). Políticas educacionais e a qualidade da educação nos municípios fluminenses: alguns recortes. *Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação*, 22, 411-442.
- Oliveira, C. T. (2015). Financiamento público da educação básica no Brasil—Uma análise do FUNDEB.
- Oliveira, R. P. D., & Araujo, G. C. D. (2005). Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. *Revista brasileira de educação*, 5-23.
- Penkova, E., & Valkov, A. (2015). The Quality of Education: an economic view. *Journal of Process Management and New Technologies*, 3(3), 26-33.

- Pennycuik, D. (1993). School effectiveness in developing countries - A summary of the research evidence. *Education Research Paper*.
- Pereira A. S., Shitsuka, D.M., Parreira, F. J., & Shitsuka, R. (2018). *Metodologia da pesquisa científica*. UFSM.
- Ranieri, N. S. (2013). O direito educacional no sistema jurídico brasileiro. Em p. p. *Associação de magistrados, Justiça pela Qualidade na Educação*. São Paulo: Saraiva.
- Ray, S. C. (2004). *Data envelopment analysis: theory and techniques for economics and operations research*. Cambridge university press.
- Recuero, L. H., & Olaberria, E. (2018). Public spending in education and students' performance in Colombia. *Economics Department*, N° 1460.
- Rezende, F. (1995). Federalismo fiscal no Brasil. *Revista de Economia Política*, 153(59).
- Righetti, S., & Ranieri, N. B. S. (2009). *Direito à educação: aspectos constitucionais*. EDUSP.
- Rocha, F., Oliveira, P. D., Duarte, J., Gadelha, S. D. B., & Pereira, L. F. V. N. (2017). Can education targets be met without increasing public spending? An analysis for Brazilian municipalities. *Economics Bulletin*, 37(1), 391-401.
- Segatto, C. I., & Abrucio, F. L. (2016). A cooperação em uma federação heterogênea: o regime de colaboração na educação em seis estados brasileiros. *Revista Brasileira de Educação*, 21, 411-429.
- Silveira, R. B., & Araújo, R. M. (2012). Relação do gasto público na qualidade da educação. *Anais do XXXVI Encontro da ANPAD*. Rio de Janeiro.
- Soares, J. F., & Alves, M. T. G. (2013). Efeitos de escolas e municípios na qualidade do ensino fundamental. *Cadernos de Pesquisa*, 43, 492-517.
- Vegas, E., & Coffin, C. (2015). When education expenditure matters: An empirical analysis of recent international data. *Comparative Education Review*, 59(2), 289-304.
- Woehr, D. J., Loignon, A. C., Schmidt, P. B., Loughry, M. L., & Ohland, M. W. (2015). Justifying aggregation with consensus-based constructs: A review and examination of cutoff values for common aggregation indices. *Organizational Research Methods*, 18(4), 704-737.
- Zoghbi, A. C., Mattos, E. M., Rocha, F. R. R., & Arvate, P. A. (2011). Uma análise da eficiência nos gastos em educação fundamental para os municípios paulistas. *Planejamento e políticas públicas*, (36).