

VÍNCULOS ARRECADATÓRIOS E SUA UTILIZAÇÃO NA EDUCAÇÃO BÁSICA BRASILEIRA

Autores:

Pedro Felipe Jacyntho dos Santos – Universidade Estadual de Campinas UNICAMP

Prof. Dr. Johan Hendrik Poker Jr – Universidade Estadual de Campinas UNICAMP

RESUMO

O estudo busca identificar o comportamento dos vínculos arrecadatários dos investimentos públicos realizados a partir do Fundeb com a educação básica em nível municipal nas cidades brasileiras, geridos a partir das bases estruturais legais do FNDE e estruturados pelo Ministério da Educação. Esses vínculos estão estruturados a partir das bases das leis orçamentárias brasileiras, como o Plano Plurianual – PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e a Lei de Orçamento Anual - LOA, seguindo o regimento da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF/2000, dando caráter exclusivo aos tributos recolhidos nos municípios e atrelando-os às despesas obrigatórias empenhadas. Por meio de uma análise qualitativa, descritiva e argumentativa, se identificou, a partir da constatação de uma “rigidez orçamentária” com os vínculos arrecadatários brasileiros, a necessidade de se gerar uma organização teórica dos processos orçamentários e de fomento a fundos de financiamento na educação com o intuito de maximizar os investimentos e o desempenho da educação básica. Para tanto, o estudo busca compreender como se organiza os vínculos arrecadatários brasileiros com a busca pela eficiência e melhoria da educação básica de ensino das escolas municipais.

Palavras-chave: orçamento; educação; estrutura; investimentos públicos; eficiência

ABSTRACT

The study seeks to identify the behavior of the collection links of public investments made from Fundeb with basic education at the municipal level in Brazilian cities, managed from the legal structural bases of the FNDE and structured by the Ministry of Education. These links are structured based on Brazilian budget laws, such as the Pluriannual Plan - PPA, the Budget Guidelines Law - LDO and the Annual Budget Law - LOA, following the regulations of the Fiscal Responsibility Law - LRF/2000, giving exclusive character to the taxes collected in the municipalities and linking them to the obligatory expenses committed. Through a qualitative, descriptive, and argumentative analysis, it was identified, based on the observation of a "budgetary rigidity" with the Brazilian tax collection bonds, the need to generate a theoretical organization of the budget processes and the promotion of financing funds in education. With the aim of maximizing investments and the performance of basic education, the study seeks to understand how the Brazilian collection links are organized with the search for efficiency and improvement of basic education in municipal schools.

Keywords: budget; education; structure; public investments; efficiency

1. INTRODUÇÃO

Este artigo busca identificar o comportamento dos vínculos arrecadatários e das despesas obrigatórias dos investimentos públicos realizados a partir do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica – Fundeb com a educação básica em nível municipal nas cidades brasileiras, gerido a partir das bases estruturais legais do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, órgãos estruturados pelo Ministério da Educação (MEC), vinculado ao governo federal do Brasil. Essa correlação orçamentária com os investimentos na educação básica nos municípios é amparada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB 9394/96), indicando as diretrizes de seus gastos segundo a Base Nacional Comum Curricular (BNCC), aprovada em 2017 em uma resolução determinada pelo Conselho Nacional de Educação (CNE), órgão vinculado ao INEP, junto ao MEC.

Quando se trata das atribuições do orçamento em relação ao repasse na educação, Bassi (2019) discorre sobre a vinculação das receitas tributárias e as despesas obrigatórias, discorridas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), assim como na Lei Orçamentária Anual (LOA) e na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF/2000), tratando essa vinculação e obrigatoriedade de gastos como uma “rigidez orçamentária”, de modo a garantir recursos a um objetivo preestabelecido. A vinculação, conforme a Lei Complementar 101/2000, é o ato de “exclusivizar” uma receita ao custeio de uma determinada despesa, redundando em uma proibição a usos alternativos. Portanto, há uma impossibilidade de realocação de recursos, mesmo quando se trata de uma prioridade de uma gestão pública investir em setores estratégicos de governança, como a educação básica, por exemplo. No entanto, as denominadas despesas obrigatórias, ao contrário das despesas discricionárias (não-obrigatórias), constituem obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive as associadas ao pagamento da dívida pública, não podendo ser suprimidas do orçamento por livre escolha administrativa, o que garante, em tese, o investimento mínimo que deve ser alocado nos setores, incluindo a educação básica.

Quadro 1 – estrutura dos vínculos arrecadatários no Brasil



Fonte: adaptado de Bassi (2019)

Se tratando da necessidade de priorizar investimentos em educação, Sheehan et al (2017) entendem que o objetivo é não apenas transformar a vida de jovens, principalmente aqueles alocados em ambientes com poucos recursos, mas também gerar retornos econômicos e sociais. Considerando, portanto, essa atividade como um investimento e não um simples gasto, Santos e Rover (2020) buscam verificar as influências dessas práticas no desempenho da eficiência da aplicação dos recursos, constatando que as variáveis tidas como princípios de governança pública, como (a) transparência ou accountability; (b) participação de equipe de gestão; (c) integridade/ética; (d) conformidade legal/compliance; (e) equidade; e (f) efetividade, estão ligadas diretamente à medição da eficiência da aplicação de recursos públicos nos pilares do Estado de Bem-Estar Social, e assim, podem modificar uma realidade a partir da intervenção do setor público.

1.1.Problema de Pesquisa e Objetivo

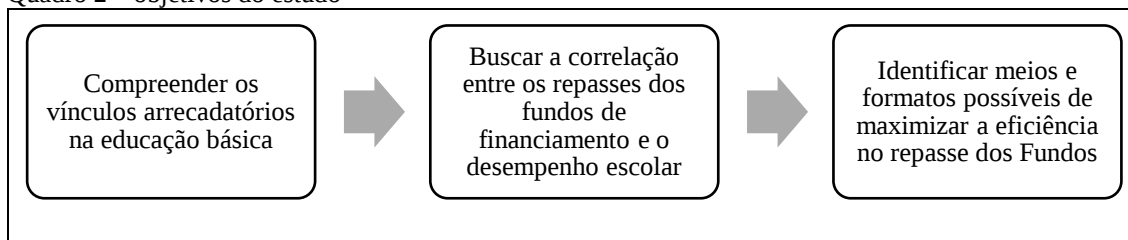
Para compreender a lógica do orçamento e das receitas vinculadas e despesas obrigatórias atreladas ao fomento de fundos da educação básica nas cidades, e da busca pelo resultado de eficiência destes investimentos, considerando a evolução necessária e o aumento dos índices governamentais que medem a educação, esse estudo busca, por meio de um ensaio teórico, e realizando um levantamento bibliográfico conectando esses assuntos, compreender os aspectos de funcionamento do orçamento público em todos os seus níveis (municipais, estaduais e federais), assim como o processo de recolhimento tributário e repasse através do Fundeb, financiado pelo FNDE, nos programas, diretrizes e leis já percorridos em outros tópicos. Nesse sentido, os objetivos gerais do estudo são: organizar e compreender a lógica do processo tributário no repasse de verbas, a partir dos fundos de financiamento, às unidades escolares, assim como compreender a busca pela eficiência na gestão desses recursos, a fim de se obter melhores resultados e desempenhos escolares medidos pelo SAEB, gerando o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB.

Para isso, serão percorridas as regras e as etapas orçamentárias na parte (2) Fundamentação Teórica, divididas na exposição da legislação da educação básica, assim como no financiamento da educação, e nas formas de avaliação do desempenho escolar básico, correlacionando os termos ao foco da pesquisa. Seguido de um tópico de (3) Discussão, fomentando a organização das ideias que buscam a geração de eficiência nos investimentos em

educação, assim como o debate em cima dos formatos e modelos propostos para a maximização do desempenho escolar e a complexidade do orçamento público, vinculado à educação e demais áreas do setor público, que concorrem com o repasse das verbas.

Essa disposição tem o intuito de responder a seguinte pergunta de pesquisa: “*como se organiza o vínculo arrecadatório brasileiro com a busca pela eficiência e melhoria da educação básica de ensino das escolas municipais?*”. Se tratando de um estudo argumentativo, qualitativo e descritivo, a análise se baseia em referências acadêmicas e profissionais da área que correlacionem os assuntos, gerando uma conexão e organização do assunto e uma resposta da pergunta oriunda do problema de pesquisa.

Quadro 2 – objetivos do estudo



Fonte: elaborado pelos autores (2022)

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1. A legislação da educação no Brasil

O ensino básico regular no Brasil foi desenvolvido com base na LDB 9394/96, consistindo em que fica obrigatório o seu oferecimento pelo poder público nos níveis a) infantil; b) fundamental; e c) médio, para jovens entre os quatro e dezessete anos de idade. Essa oferta fica a cargo de gerência do INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, órgão público de autarquia federal vinculado ao Ministério da Educação, do governo federal, que busca implementar entre 2014 e 2024, o PNE (Plano Nacional de Educação), a fim de auxiliar a gestão dos recortes territoriais no campo educacional, com ênfase nas ações de planejamento cooperativo, assistência técnica e interlocução com os estados e municípios (BRASIL, 2022).

No artigo 8 da LDB/96, fica definido que a União é encarregada de elaborar e organizar o Plano Nacional de Educação, desenvolvendo novas medidas de atuação e acompanhando o progresso do planejamento elaborado, de acordo com os indicadores públicos obtidos. Com

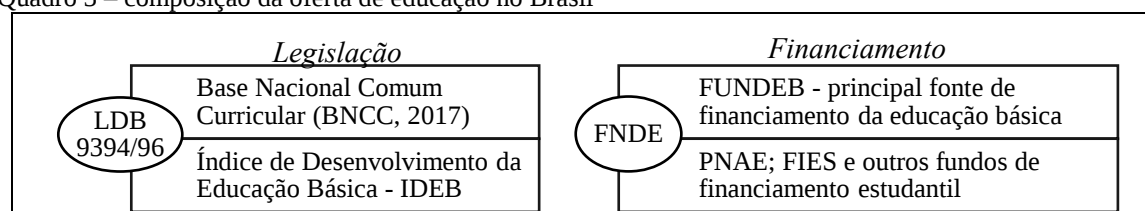
isso, foi elaborada a Base Nacional Comum Curricular (BNCC), em 2017, constando os componentes curriculares do ensino fundamental e preparando a aprendizagem do ensino para a direção de competências específicas escolhidas pelos discentes ingressantes do ensino médio.

Já se tratando do artigo 10, é explanado que os Estados ficam encarregados de priorizarem o oferecimento do ensino médio a todos os municípios que o demandarem, embora também sejam incumbidos pelo oferecimento da etapa de ensino fundamental quando ficar demonstrada a incapacidade de um município de garantir essa oferta pois os Municípios são responsáveis, segundo artigo 11, por oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, sendo permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Ademais, a participação dos municípios para a formação da educação básica se torna mais evidente com a implementação da Lei 10.709/03, que destina a eles a responsabilidade de garantir o transporte escolar dos alunos da rede de todas as regiões da cidade.

Outro fator de observação está no inciso 2 do artigo 22, que explana sobre a necessidade de adequações no calendário a partir de fenômenos de peculiaridades locais, inclusive climáticas e econômicas, permitindo a flexibilização da garantia do número de horas cursadas pelos alunos previstos em lei. Essa estrutura completa é perceptível na disposição do quadro 3, onde é elencada a composição da oferta de educação no país.

Quadro 3 – composição da oferta de educação no Brasil



Fonte: elaborado pelos autores (2022)

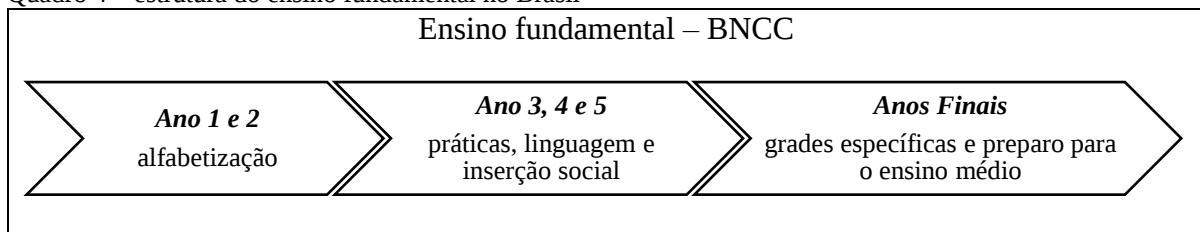
Sobre os componentes curriculares do BNCC, de acordo com o Comitê Gestor da Base Nacional Comum Curricular e Reforma do Ensino Médio (2017), especificamente na etapa de ensino fundamental, foi definido que, a partir Resolução CNE/CEB 7/2010, essa etapa contemplará nove anos de ensino, separados em duas fases, sendo elas os “anos iniciais”, contendo os cinco primeiros anos de formação; e os “anos finais”, contendo os quatro últimos,

como uma forma de preparo para as estruturas da entrada desses alunos ao ensino médio. Deste modo, nos dois primeiros anos do ensino a ação pedagógica deve ter como foco a alfabetização, com a finalidade de

garantir amplas oportunidades para que os alunos se apropriem do sistema de escrita alfabética de modo articulado ao desenvolvimento de outras habilidades de leitura e de escrita e ao seu envolvimento em práticas diversificadas de letramentos [...] ao descortinarem às crianças o conhecimento do mundo por meio de novos olhares, lhes oferecem oportunidades de exercitar a leitura e a escrita de um modo mais significativo.

Os anos seguintes da etapa de ensino fundamental, em contrapartida, buscam a consolidação das aprendizagens anteriores e a ampliação das atividades práticas de linguagem e de experiências estéticas e intelectuais dessas crianças. Também procuram um aprofundamento pessoal e uma autonomia intelectual, aumentando assim os estímulos de convivência social, aprendendo as relações dos sujeitos entre si, com a natureza, com a história, com a cultura, com as tecnologias e com o ambiente em que vivem. Para promover a cultura digital em consonância com as mudanças sociais, o BNCC propõe que os governos seguintes elaborem políticas públicas de incentivo ao uso de laboratórios de informática, computadores e aplicativos de celular como forma de aprendizado em sala de aula, assim como um meio de integração e acessibilidade aos recursos tecnológicos disponíveis no mercado.

Quadro 4 – estrutura do ensino fundamental no Brasil



Fonte: adaptado do Comitê do BNCC (2017)

2.2. Financiamento na educação

Para estabelecer fontes de financiamento como um foco estabelecido pelo Ministério da Educação (MEC), foi criado, em 1968, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Suas fontes de recursos são oriundas de diversas receitas vinculadas, com suas despesas obrigatórias fixadas em 25% nos Estados e Municípios, no programa denominado Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), compreendendo a proveniente de

transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (EC nº 14/96 e EC nº 53/2006). Neste contexto, os repasses de verba dos programas vinculados ao FNDE são divididos em constitucionais, automáticos e voluntários (convênios). No entanto, a participação federal na educação básica possui de obrigatoriedade o repasse de 18% da receita dos impostos vinculados, exibindo, portanto, há pouca responsabilidade do Executivo em fomentar os investimentos federais no ensino básico em detrimento dos municípios, principalmente (ROLIM, 2021).

Já em relação ao Fundeb, o FNDE (2017) explana que se trata de um fundo permanente instituído como instrumento permanente de financiamento da educação pública por meio da Emenda Constitucional nº 108/20, regulamentado pela Lei 14.113/20, e são distribuídos aos Estados, Distrito Federal e Municípios, para o financiamento de ações de manutenção e desenvolvimento da educação básica pública, levando-se em consideração os respectivos âmbitos de atuação prioritária.

Outros programas, de responsabilidade do FNDE, de repasse de verbas, possuem um caráter específico e objetivados a uma função social de demanda educacional são, por exemplo: o (a) Programa Dinheiro Direto na Escola -PDDE; o (b) Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE; e o (c) Programa Nacional de Tecnologia Educacional – PROInfo. A transparência de contas também é regulamentada por lei para a exposição de dados e recursos do fundo, obtidos por meio do disposto do Tribunal de Contas da União (TCU) na Instrução Normativa 84, de 04/2020, e na Decisão Normativa 187, de 09/2020, que dispõe sobre a obrigação de agrupamento de informações-chave acerca do funcionamento das instituições em uma página única disponível pelo portal oficial do governo federal.

Desta maneira, os Municípios utilizarão os recursos provenientes do Fundeb e dos demais recursos com destinações específicas na educação infantil e no ensino fundamental e os Estados no ensino fundamental e médio. A complexidade, entretanto, se dá na disposição da formulação percentual da capacidade de entrega do Fundeb aos entes vinculados, pois o fundo é composto por 20% da receita de mais de dez vínculos arrecadatários, como o ICMS, IPVA, ITCM, ITR, FPE, FPM; além de complementar os repasses com os recursos provenientes da União a título de complementação aos entes federados que não atingiram o valor mínimo por aluno/ano definido nacionalmente ou que efetivaram as condicionalidades de melhoria de gestão e alcançaram a evolução dos indicadores a serem definidos sobre atendimento e melhoria de aprendizagem com a redução das desigualdades. Essa distribuição, por fim, é realizada com

base no número de alunos da educação básica pública, de acordo com dados do último Censo Escolar, sendo computados os alunos matriculados nos respectivos âmbitos de atuação prioritária.

2.1.1. Formas de avaliação do desempenho escolar básico

Como forma de controle de desempenho da qualidade do ensino ofertado pelo Ministério da Educação, o INEP propõe periodicamente exames de avaliações coletivas externas de alunos e das escolas, gerando índices passíveis de tomada de decisão educacional com influências no PNE, e na possibilidade de atualizações dos conteúdos gerados para a promulgação de novas diretrizes da BNCC, elaborada para as etapas de ensino infantil, fundamental e médio no Brasil. Para avaliação do ensino fundamental, em seus anos iniciais e finais, o INEP institui o SAEB - Sistema de Avaliação da Educação Básica, que se trata de um conjunto de avaliações externas em larga escala que permite a realização de um diagnóstico da educação básica brasileira e de fatores que podem interferir no desempenho do estudante (BRASIL, 2022).

A cada dois anos a rede pública aplica a prova como forma de avaliação, refletindo os níveis de aprendizagem e gerando indicadores de desempenho. O portal do INEP explica historicamente as aplicações do SAEB, sendo instituído em 1990, passando por uma série de aprimoramentos teórico-metodológicos ao longo das edições e retornando em 2019 para a aplicação das diretrizes elaboradas para a BNCC, atualizada em 2017. Para tratar sobre o ensino básico, Barroso (2019) explica que houve uma reestruturação do INEP com o agrupamento de diversas avaliações de ensino, onde até então havia uma forma diferente de se avaliar cada público-alvo, inclusive com provas com nomenclaturas diferentes e com destinações específicas que impediam a padronização e a homogeneidade dos dados obtidos, como a Avaliação Nacional da Alfabetização – ANA; Avaliação Nacional da Educação Básica – Aneb; e a Avaliação do Rendimento Escolar – Anrec, também conhecida como Prova Brasil. Com isso, as médias de desempenho do SAEB, juntamente com os dados sobre aprovação, assiduidade e rendimento obtidos com transparência no Censo Escolar, compõem o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB.

Já uma outra importante ferramenta avaliativa do ensino básico é o Programa Internacional de Avaliação de Estudantes – PISA, fomentado pela agência internacional de

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE. Segundo o relatório da OCDE (2021), desde sua primeira participação no PISA, em 2000, o Brasil manteve o desempenho dos alunos em leitura, uma das disciplinas com maior foco no interesse educacional do MEC. Em 2018, a pontuação média foi de 413 pontos, e a média da OCDE, de 487. Segundo a organização do relatório, isso é positivo, uma vez que a amostra do PISA 2018 cobriu 65% dos estudantes de 15 anos de idade no Brasil, contra 53% em 2000. No entanto, o relatório PISA é utilizado como agente auxiliador de políticas públicas no Brasil, não servindo, portanto, como referência avaliativa oficial do governo, ficando essa parte ocupada pelo desempenho do SAEB e mensurado pelo IDEB, na fomentação de indicadores para formulação de políticas públicas.

3. DISCUSSÃO

3.1. Geração de eficiência nos investimentos em educação

De Witte e Lopez-Torres (2017) argumentam que uma instituição de ensino transforma as entradas em saídas por meio de um processo de produção de desempenho, e que esse processo pode sofrer influências de diversos fatores que estão além do controle da observação avaliada. Esses fatores concordam com as análises de ambiente do ensino institucional e individualizado, relatando a necessidade de mensuração dos componentes escolares para a verificação mais apurada da eficiência, considerando que cada escola possui suas particularidades em relação a demografia, comunidade, efeitos psicológicos e sustentabilidade. Nesse sentido, esses fatores, considerados como fenômenos do cotidiano escolar, podem ser transformados em variáveis, que por sua vez podem ser testadas por modelos de regressão estatística, a fim de se gerar indicadores suficientes para indicar a correlação entre variáveis, investimentos e desempenho escolar, auxiliando inclusive, na tomada de decisão de gestores públicos, permitindo a redução dos riscos e das aleatoriedades dos gastos públicos, já considerando toda a vinculação arrecadatória existente no orçamento.

Com isso, para compreender a situação problemática da prática aplicada do BNCC nas escolas municipais, Barroso (2019) também explana sobre a necessidade de transformar variáveis em indicadores, indicando a necessidade de um acompanhamento nas etapas de entradas e saídas dos discentes do ensino fundamental, considerando a queda de matrículas

existentes entre os anos iniciais e finais nessa etapa de ensino e sua respectiva taxa de evasão, que passa pelos indicadores de alfabetização, e pelos desempenhos escolares, principalmente nos últimos anos, nas disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática, com estagnação no desempenho periódico apresentado pelo Ideb para essa faixa de idade. Outra preocupação é a forma de avaliação geral do ensino básico, pois a partir de diversos exames de diferentes denominações e órgãos aplicadores, foi criado o exame SAEB, desenvolvido em 2019, com o intuito de agrupar todas essas avaliações anteriores a esta denominação, unificando o formato e permitindo a comparação de unidades e de períodos estabelecidos.

Para compreender a questão da eficiência, considerando a complexa relação orçamentária com os repasses à prefeitura, é necessário o teste das variáveis contidas no quadro 5, indicando as hipóteses de correlação entre essas variáveis, os insumos e o desempenho obtido em cada unidade escolar dos municípios, que podem ser medidos por meio de métodos estatísticos como a Análise Envoltória de Dados – DEA e seguidos por uma análise de regressão múltipla com dados em painel (CHARNES; COOPER; RHODES, 1978).

Quadro 5 – Quadrantes de variáveis que impactam a eficiência nos gastos em educação

<i>Grupo de variáveis</i>	
<i>Psicológicas:</i> motivação; aspirações; bem-estar; autorrealização; responsabilidade; históricos anteriores de desempenho	<i>Demográficas:</i> cultura das escolas; regionalidade; etnias; estilo de vida; acessibilidade (educação especial)
<i>Efeitos comunitários:</i> assiduidade familiar; localização da escola; transporte urbano e rural; hab/m ² nas regiões escolares; níveis de criminalidade locais.	<i>Sustentáveis:</i> valorização docente; número de alunos por sala de aula; internet; estrutura pedagógica; número de bibliotecas e laboratórios disponíveis; infraestrutura; alimentação; e apoio social

Fonte: adaptado de De Witte e Lopez-Torres (2017)

A estrutura histórica, no entanto, mostra um foco de gastos com a educação em um cenário de contenção e austeridade durante o período que vigorou o Fundef, programa de suporte a educação e magistério anterior a entrada do Fundeb, no começo do século XXI. Segundo Rolim (2021), a criação de fundos e programas de apoio governamental a educação passou por um período crítico advindo da reestruturação do papel do Estado no Brasil, sob o argumento de universalização, mas sustentado na argumentação enviesada de que o problema central da educação pública era de ordem gerencial e não de subfinanciamento, visto haver um

desequilíbrio entre as reponsabilidades com as matrículas e os recursos disponibilizados entre os governos estaduais e municipais. As soluções trazidas na época, portanto, visavam a descentralização dos recursos, redistribuindo pelos Estados Federativos os recursos já existentes, sem a discussão sobre a possibilidade de um aumento no volume investido. Sob a validação da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) de 1995, as regras de redistribuição dos recursos pelos Estados permanecem as mesmas atualmente, observando o número de matrículas e o desempenho, porém sem olhar para a eficiência e para as interveniências das variáveis e fenômenos de interação e influência na qualidade da educação.

Ainda sobre a política de redistribuição dos recursos pelos Estados, Rolim (2021) compreende que o Fundeb redistribui um volume considerável de recursos dos governos estaduais para os seus respectivos municípios, ampliando a complementação de recursos da União a ponto de, em alguns locais, os recursos advindos do fundo serem superiores às receitas próprias de impostos. Essa relação de repasses interestaduais gerou, no entanto, uma dependência de regiões que arrecadam menos tributos aos fundos de transferências de incentivo a educação, o que faz dessa uma política irreversível na estrutura atual, visto que a sua supressão representaria o caos orçamentário da educação pública, principalmente onde essa vinculação demonstra relevante necessidade para continuidade da oferta do ensino.

3.2. Análise sobre o desempenho escolar

Para Welter e Werle (2021), os processos avaliativos impostos pelo INEP dispõe de uma necessidade de melhoria quanto a metodologia aplicada e de seus critérios de cálculo, bem como da agregação dos resultados dos dados, invisibilizando estudantes do ensino básico por conta dessas dificuldades, sugerindo que a formulação dessas avaliações deve melhorar nos quesitos de: (a) cuidado, desvinculando de modelos baseados somente em métricas e na avaliação de larga escala; (b) compartilhamento, aumentando a discussão sobre o direito à condição de plena humanidade coletiva; (c) atenção, compreendendo as necessidade de reflexão crítica frente a critérios e a privilégios estabelecidos nas normativas de macro e micropolíticas; e (d) subjetividade, reafirma a importância do olhar à realidade familiar, educacional, socioeconômica e cultural dos estudantes na elaboração dos conceitos de desempenho.

No entanto, Poker Jr, Kakiyara e Silva (2020) destacam que o IDEB possui o intuito de mensurar a qualidade da educação, através do fluxo escolar e médias de desempenho nas

avaliações, possibilitando ainda que modelos de análises matemáticas como o DEA-VRS, orientado a outputs, consigam maximizar esse desempenho predito, visto que já existem informações suficientes para a sua testagem metodológica, inclusive possibilitando a comparação entre unidades de ensino, por meio de correlação do desempenho com os gastos destinados e com as variáveis intervenientes do contexto regionalizado.

Já Rocha, Novaes e Avelar (2020) compreendem que historicamente o Brasil busca obter avanços na universalização do ensino e, embora tenha obtido resultados positivos na educação infantil, apresentou baixos índices comparados às expectativas do PISA (OCDE) e nas projeções do IDEB, principalmente com relação aos anos finais do ensino fundamental. Com isso, ainda sobre o relatório com foco em políticas internacionais Education Policy Outlook Brasil (OCDE, 2021), há o entendimento, na avaliação no PISA realizado em 2018, que o Brasil não costuma realizar processos de autoavaliação de desempenho nas escolas básicas públicas, embora o número de avaliações externas como o SAEB atingiu em média 96% de aplicação nas escolas brasileiras, número acima da média dos países da OCDE, que atingiram em média 95% de avaliações do ensino. Outra avaliação positiva do relatório internacional é que a prova do SAEB vem apresentando padronização nas avaliações de Língua Portuguesa e Matemática em determinados níveis do ensino fundamental, nos anos iniciais e no último ano da etapa dos anos finais. Ainda há a expectativa de que em 2023 sejam aplicados testes de linguagens e matemática para os 5º e 9º anos do ensino fundamental, assim como testes de ciências humanas e de ciências da natureza para o 5º ano do ensino fundamental; e em 2025, espera-se que sejam realizados testes para o ensino médio com essa natureza.

3.3. A complexidade do orçamento

Bassi (2019) disserta que a compreensão dessa complexa estrutura orçamentária brasileira deve, primeiramente, passar pela independência entre as receitas e as despesas públicas, não sendo necessário que a quebra das receitas, na hipótese da desvinculação, implique necessariamente na derrocada das despesas, com a sua respectiva desobrigação. Com isso, as despesas “obrigatórias” são aquelas que constituem obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive as associadas ao pagamento da dívida pública. Já com a receita vinculada, prática antiga realizada no Brasil, se considera que seu vínculo é contornável, a despeito de demandar certa engenharia financeira. Nesse sentido, enrijece o orçamento, mediante a

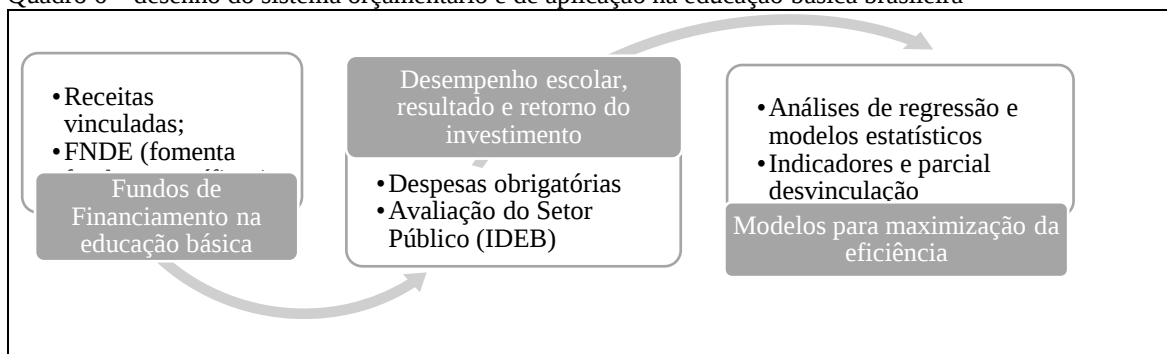
existência de um superavit financeiro, flexibilizado, *ex-ante* (pela utilização da Desvinculação de Receitas da União - DRU) e *ex-post* (pela desafetação dos recursos não utilizados). Já Abrantes et al. (2020) identificam dificuldades de pequenos municípios em reter recursos com receitas próprias, ficando reféns dos programas de transferências já percorridos nesse estudo, sendo essa dependência um fator limitante ao desenvolvimento.

Convém lembrar a respeito da Proposta de Emenda Constitucional – PEC 241/16 que inseriu um novo sistema de metas fiscais com a finalidade de limitar as despesas primárias a partir de sua publicação e nunca ultrapassando este chamado “teto de gastos”, sendo ajustado apenas pelo valor da inflação do ano anterior. Sua concepção é a de uma rota dita temporária (vintenária) e paralela (exceção à regra geral) em relação ao texto permanente da Constituição de 1988, para o enfrentamento da crise orçamentário-financeira de déficits atravessados anualmente desde o início da década de 2010. Se trata de uma regra com a finalidade de limitar empenhos e movimentação financeira das despesas primárias da União, independentemente do comportamento da receita federal e da evolução da realidade econômica do país, de modo a constitucionalizar a busca de resultados primários positivos, ainda que isso implique em déficit de eficácia dos direitos fundamentais postergados ou inadimplidos (PINTO, 2016).

Esta mudança consiste na afirmação da perda do poder orçamentário dos repasses dos Fundos de Financiamento, considerando que a operacionalidade dos gastos não é previsível, considerando as alíquotas e as taxas de inflação dos anos posteriores. Essa política de ajuste fiscal priorizou o superávit e assumiu, dentre as medidas: financiar a estabilidade macroeconômica, ancorar-se na política monetária, prever o comportamento esperado das principais variáveis econômicas, em contexto de austeridade (ROLIM, 2021).

Para esta resolução, portanto, Bassi (2019) propõe uma flexível desvinculação, permitindo que o orçamento se livre de gastos por vezes desnecessários e ocorridos por questões obrigatórias a fim de se obedecer a LRF/2000, aliado às reformas que beneficiem o apelo progressivo das tributações brasileiras, incluindo a possibilidade de crescimento econômico e financiamento do país, concomitantemente. Barros (2019) reforça a necessidade de se priorizar os investimentos em educação, com propositura de buscas por eficiência na gestão, reafirmando que a mera injeção de recursos não é capaz de trazer resultados significativos sem o aprimoramento da gestão e sem projetos concretos e consistentes para o seu desenvolvimento.

Quadro 6 – desenho do sistema orçamentário e de aplicação na educação básica brasileira



Fonte: elaborado pelos autores (2022)

4. ANÁLISES FINAIS

Este estudo buscou compreender a estrutura dos vínculos arrecadatários dos Fundos de Financiamento na educação básica municipal, seguindo as estruturas das diretrizes da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB 9394/96, que originou a Base Nacional Comum Curricular – BNCC (2017), elaboradas pelo Ministério da Educação – MEC, fomentando o desenvolvimento de fundos próprios de financiamento, como o Fundeb, gerido pelo FNDE.

O orçamento consiste na elaboração das leis de diretrizes orçamentárias, responsáveis pelas organizações das leis primárias de empenho financeiro, como o PPA, durante os quatro anos da gestão vigente, assim como a LDO e LOA, resgatando as informações de direcionamento do gasto. Nesse sentido, o Fundeb, responsável pelo financiamento da educação básica nos municípios, é um fundo oriundo de diversas receitas vinculadas, como o ICMS, IPVA, ITCM, ITR, FPE, FPM; além de complementar os repasses com os recursos provenientes da União a título de complementação aos entes federados que não atingiram o valor mínimo por aluno/ano definido nacionalmente ou que efetivaram as condicionalidades de melhoria de gestão e alcançaram a evolução dos indicadores a serem definidos sobre atendimento e melhoria de aprendizagem com a redução das desigualdades.

Alguns fenômenos são notados na elaboração do Fundeb, como por exemplo, a questão de alguns estados federativos recolherem uma quantidade maior, proporcionalmente, que outros estados, devido aos recolhimentos de tributos vinculados ao fundo terem sido maiores devido a situações exógenas ao contexto educacional, e receberem uma quantidade menor proporcionalmente, por conta da quantidade de discentes matriculados na rede pública. Esse

fato se dá pela relatividade do número de alunos em relação aos gastos que aquela entidade governamental poderia realizar, por conta de uma eventual arrecadação proporcional e desequilibrada em relação a outros estados (BASSI, 2019). Nesse sentido, a busca pela eficiência desses gastos se demonstra mais efetiva, se tratando de um modelo orçamentário definido por lei, visto que a distribuição dos recursos acontece proporcionalmente a respeito da divisão de alunos por unidade escolar, e não distribuída por quem arrecada mais.

Outros autores vão no mesmo sentido da compreensão que a eficiência nos gastos maximiza o potencial de Bem-Estar Social dos investimentos em educação, como Barroso (2019); Poker Jr, Kakiyama e Silva (2020); e De Witte e Lopez-Torres (2017), elencando que a busca pela eficiência passam por métodos estatísticos de eficiência, classificação e análise de regressão múltipla, apontando a correlação de variáveis intervenientes na relação entre insumos (recursos utilizados para fomentar os fundos) e o desempenho avaliado de acordo com os índices obtidos pelo governo, como o IDEB, a partir da aplicação comum e geral das provas do SAEB, aplicadas ao ensino fundamental nas escolas municipais de todo o Brasil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abrantes, L. A., Almeida, F. M., Bernardo, J., et al (2020). **Implicações dos repasses constitucionais na qualidade da educação municipal das regiões Norte e Nordeste do Brasil**. Educação e Pesquisa, 46.
- Avelar, K. E. S., Rocha, C. N., & Novaes, A. M. P. (2020). **Análise do desempenho da educação brasileira baseada nos indicadores oficiais PISA e IDEB**. Lex Cult Revista Do CCJF, 4(3), 71.
- Barroso, L. R. (2020). **A Educação Básica no Brasil**: Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça, 13(41), 117–155.
- Bassi, C. M. (2019). **Receitas Vinculadas e Despesas Obrigatórias**: Explorando conceitos, métodos de atuação e determinantes à rigidez orçamentária. IPEA.
- BNCC Comitê (2017). **Base Nacional Comum Curricular. Educação é a base**. Ministério da Educação. Coordenação: Ghisleine Trigo Silveira. Disponível em: http://basenacionalcomum.mec.gov.br/images/BNCC_EI_EF_110518_versaofinal_site.pdf
- Charnes, A., Cooper, W. W., Rhodes, E. (1978). **Measuring the efficiency of decision making units**. European Journal of Operational Research, 2(6), 429–444.
- Constituição Federal De 1988 – **Ato das Disposições Constitucionais Transitórias**. Art. 165 – Dos orçamentos. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm#art165%C2%A71.
- De Witte, K, Lopez-Torres, L (2017). **Efficiency in education**. A review of literature and a way forward. Journal of Operational Research Society. 68(4): 339–363.
- Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação FNDE (2017). **Funcionamento Fundeb**. Brasília/DF. <<https://www.fnde.gov.br/index.php/financiamento/fundeb/sobre-o-plano-ou-programa/funcionamento>>.
- Goulart, L. M. L., Moraes, A. A., Vieira Jr, N. (2019). **Tempo de permanência no transporte escolar sobre o desempenho estudantil**. Territórios, 5(9), 244. <https://doi.org/10.33052/inter.v5i9.243594>.
- OECD (2021), **Education Policy Outlook: Brasil** — com foco em políticas internacionais. <https://www.oecd.org/education/policy-outlook/country-profile-Brazil-2021-INT-PT.pdf>.

- Pinto, É. G. (2016). **Novo regime fiscal e a constitucionalização do contingenciamento das despesas primárias obrigatórias**. Physis. Institute de Medicina Social da UERJ.
- Poker Jr, J. H., Kakihara, A. S., Silva, V. D. S. (2020). **Qualidade do Gasto Público em Educação Fundamental: uma análise de eficiência dos municípios paulistas**. GESTÃO. Org, 18(1), 136-153.
- Presidência Da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. **Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional**. <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm>.
- Rolim, R. M. G. (2021). **A Política de Fundos no financiamento da Educação Básica**. Revista Educação e Políticas Em Debate, 10(1), 63–83.
- SAEB. Portal Inep (2022). **Apresentação**. <<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/avaliacao-e-exames-educacionais/saeb>>.
- Sheehan P., Sweeny K., Rasmussen B., Wils A., Friedman H.s., et al (2017). **Building the foundations for sustainable development: a case for global investment in the capabilities of adolescents**. Lancet. 2017 Oct 14;390(10104):1792-1806.
- Soares, J. R., Raupp, F. M. (2020). **Gastos públicos municipais brasileiros: uma revisão sistemática**. Caderno De Administração, 27(2), 98-110. Recuperado de <https://periodicos.uem.br/ojs/index.php/CadAdm/article/view/51754>.
- Welter, C. B., Werle, F. O. (2021). **Processos de invisibilização na avaliação em larga escala**. Ensaio: aval. pol. públ. educ., Rio de Janeiro, v. 29, n. 111, p. 441-460, abr. 2021.