

O Financiamento da Educação Básica no Brasil

Romualdo Luiz Portela de Oliveira

Universidade de São Paulo (USP), São Paulo/SP – Brasil

Resumo

O artigo apresenta o modelo de financiamento da educação básica no Brasil, sua evolução, estrutura atual e principais desafios na perspectiva de garantia do direito à educação. São abordadas as fontes do financiamento da educação no Brasil, o mecanismo da vinculação constitucional de recursos para a educação e seu funcionamento, a política de fundos e as principais assimetrias e desafios para os próximos anos.

Palavras-chave: **Financiamento da Educação Básica no Brasil. Fundeb. Vinculação de Recursos à Educação. Fontes de Recursos para a Educação.**

The Financing of Basic Education in Brazil

Abstract

The article presents the basic education financing model in Brazil, its evolution, current structure and main challenges from the perspective of guaranteeing the right to education. The sources of financing for education in Brazil, the mechanism for constitutionally linking resources for education and its operation, the funding policy and the main asymmetries and challenges for the coming years are addressed.

Keywords: **Financing of Basic Education in Brazil. Fundeb. Constitutional Linkage of Resources to Education. Sources of Resources for Education.**

Financiamiento de la Educación Primaria en Brasil

Resumen

El artículo tiene como objetivo presentar el modelo de financiamiento de la educación primaria en Brasil, presentando su evolución, estructura actual y principales desafíos desde la perspectiva de garantizar el derecho a la educación. Se abordan las fuentes de financiamiento de la educación en Brasil, el mecanismo de vinculación constitucional de los recursos para la educación y su funcionamiento, la política de financiamiento y las principales asimetrías y desafíos para los próximos años.

Palabras-clave: **Financiamiento de la educación primaria en Brasil. Fundeb. Vinculación de Recursos a la Educación. Fuentes de Recursos para la Educación.**

Introdução¹

O objetivo deste artigo é apresentar o modelo de financiamento da educação no Brasil, particularmente o da educação básica, abrangendo em primeiro lugar o estudo das fontes de recursos, tomando como ponto de partida a Constituição Federal (CF88) e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996, a forma e os critérios como os mesmos são distribuídos, finalizando com uma análise das principais desigualdades e assimetrias que se mantém no sistema.

Fontes de Recursos para a Educação no Brasil

Nos termos do artigo 68 da LDB, as fontes de recursos públicos para a educação são:

- I - receita de impostos próprios da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- II - receita de transferências constitucionais e outras transferências;
- III - receita do salário-educação e de outras contribuições sociais;
- IV - receita de incentivos fiscais;
- V - outros recursos previstos em lei.

Vamos tratar de cada uma delas separadamente.

A Receita de Impostos

A principal fonte de recursos para a educação no Brasil é a proveniente da receita de impostos, incluindo as transferências entre as esferas da administração pública. Os impostos, modalidade particular de tributo, distinguem-se das taxas e contribuições de melhoria. A categoria mais geral é a dos tributos, definida no Sistema Tributário Nacional (Lei 5.172, de 25/10/1966), nos seguintes termos: “Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada” (art. 3º.) Compreendem os impostos, as taxas e as contribuições de melhoria.

Os tributos são compulsórios, não provenientes de ilícito (ou seja, não se originam de multa por ilegalidade cometida), e são vinculados a uma dada atividade específica. O art. 16 define o imposto como “o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte”. Ou seja, os impostos têm como especificidade o fato de estarem vinculados a um fato gerador. Por exemplo, imposto sobre a renda de pessoas físicas e jurídicas, e não sobre sua destinação. Por isso, diz-se que os impostos financiam a atividade geral do Estado, não estando seu uso pré-determinado, o que depende das políticas públicas adotadas pelos diferentes governos.

As taxas vinculam-se à contraprestação de um serviço específico (arts. 77, 78, 79 e 80 da Lei 5.172/1966). A um dado serviço corresponde uma taxa a ser paga pelo seu fornecimento, distinguindo-se do imposto por esta particularidade.

A contribuição de melhoria, é “[...] instituída para fazer face ao custo de obras públicas de que decorra valorização imobiliária, tendo como limite total a despesa realizada e como

¹ Este artigo toma como referência duas sistematizações similares sobre o tema (Oliveira, 2007; Oliveira; Camargo, 2009), atualizando-as com a EC 108/2020.

limite individual o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado” (art. 81, da Lei 5.172/1966). A contribuição de melhoria é paga exclusivamente por proprietários de imóveis, como ocorre, por exemplo quando se asfalta a rua onde o mesmo se localiza.

As transferências de recursos entre as esferas administrativas

As transferências de recursos são realizadas de uma esfera da administração para outra, tendo como finalidade equalizar a capacidade arrecadadora e as responsabilidades na prestação de serviços das diferentes esferas da Administração Pública. Podem estar previstas no ato de instituição de um imposto ou serem parte de um processo mais geral de redistribuição de recursos.

O IPVA – Imposto sobre propriedade de veículos automotores – é um imposto estadual (art. 155, III da CF88), que repassa aos municípios “cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios” (art. 158, III). Da mesma forma, outros impostos apresentam a previsão de transferências de parte dos recursos arrecadados para outros entes federados, da União para estados e municípios ou dos estados para municípios conforme o caso.

Outras transferências constitucionais estabelecidas pela CF88 são as previstas no artigo 159, incisos a, b e c, que instituem os Fundos de Participação de Estados e Municípios (FPE e FPM), distribuídos proporcionalmente à população de quem receberá os recursos, compostos, segundo o nível administrativo a que se destinam, da seguinte maneira:

a) da União aos Estados e ao Distrito Federal, composto por 21,5% do arrecadado do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), constituindo o FPE; do IR de autarquias e fundações estaduais; de 10% do IPI ao estado/DF, proporcionalmente às suas exportações de produtos industrializados; de 20% dos impostos residuais² (arts. 157 e 159).

Além destes, são transferidos 3% do IR e do IPI para financiamento do setor produtivo nas Regiões Norte, Centro-Oeste e Nordeste, sendo que, para esta última, 50% devem destinar-se ao semi-árido (art. 159, I, c).

b) da União e dos Estados aos municípios, compostos por 22,5% do IR e do IPI, constituindo o FPM; por 50% do ITR dos imóveis nele situados; por 50% do IPVA dos veículos lá licenciados; por 25% do ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços) e pelo IR devido por suas autarquias e fundações municipais (Arts. 158 e 159).

A Contribuição Social do Salário Educação

O artigo 149 da CF estabelece que: “Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais com vistas a garantir os direitos sociais”. Uma das “contribuições sociais” relacionada à garantia do direito à educação é o salário-educação, devido pelas empresas à educação básica, regular ou supletiva, recolhida aos cofres públicos para posterior aplicação neste nível de ensino (CF88, Art. 212, § 5º, modificado pela EC 53, de 19/12/2006). É uma contribuição de 2,5% da folha de contribuição das empresas utilizada para o pagamento da

² Impostos residuais são impostos instituídos pela União por meio de lei complementar, que sejam não cumulativos e não tenham fato gerador ou base de cálculo próprios dos discriminados na Constituição Federal (não podem bitributar). (Cf. arts 154, I, 157, I e 195, § 4º, da CF88.)

previdência social. É recolhido ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), que retém 1%, a título de administração, remetendo o restante ao Ministério da Educação.

Deste montante, 60% é “devolvido” para o estado onde o recurso foi arrecadado, constituindo a Quota Estadual do Salário Educação (Qese). (art. 15, §1º, II, da Lei 9.424, de 24/12/1996, com redação dada pela Lei nº 10.832, de 29.12.2003), dividido entre o estado e os seus municípios proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica utilizando-se para tal da mesma ponderação do Fundeb, apresentada mais adiante (§6º, do art. 212 da CF).

Os 40% restantes, são divididos em duas partes e constituem a quota federal. 10% são destinados a programas gerais, como o do Livro Didático, da Alimentação Escolar, Dinheiro Direto na Escola entre outros e os 30% restantes constituem o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), devendo ser aplicados nos Estados e municípios com maiores defasagens educacionais e menores condições financeiras (Cf. Lei 9.424, de 24/12/1996, art. 15, §1º, I).

Os Incentivos Fiscais

Os incentivos fiscais, previstos no inciso IV do art. 68 da LDB, são isenções ou reduções de impostos, com vistas a estimular determinado comportamento dos agentes econômicos. Concede-se um abatimento, ou mesmo a isenção, por um determinado período de tempo, de certo tributo a fim de que investimentos sejam feitos pelos potenciais devedores em regiões ou setores de interesse. No caso da educação, um exemplo de incentivo fiscal é o antigo incentivo para o Movimento Brasileiro de Alfabetização (Mobral), que permitia às empresas aplicarem parte dos impostos devidos diretamente neste programa educacional (Cf. Decreto Lei 1.124, de 08/09/1970).

Outros Recursos Previstos em Lei

A LDB prevê também a possibilidade de estabelecimento de outras fontes de recursos para a educação, desde que devidamente estabelecidos por legislação competente.

Pode se incluir neste caso os *royalties* devidos à exploração de recursos naturais, quer sejam hidroelétricos, minerais ou petrolíferos. Há certa controvérsia sobre a natureza jurídica dos *royalties*, mas estes têm constituído fonte importante de recursos para a educação em alguns municípios (Cf. Lei 12.858, de 09/09/2013; VICENTE, 2021).

A Vinculação Constitucional de recursos para a Educação

A vinculação de recursos para a educação é um modelo originário do Brasil, introduzido, em nível federal, pela Constituição de 1934 (Cf. OLIVEIRA, 2007), consistindo na previsão, no Texto Constitucional, de um investimento mínimo da receita de impostos em educação. Está disciplinada no Art. 212 da CF 88 e, de maneira mais detalhada, no art. 69 da LDB, nos seguintes termos: “A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito e os Estados, o Distrito Federal e os municípios, vinte e cinco por cento, *ou o que consta nas respectivas Constituições ou Leis*

Orgânicas, da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências constitucionais, na manutenção e desenvolvimento do ensino *público*”³ (grifo nosso).

Alguns estados e municípios, em suas respectivas Constituições Estaduais (CEs) e Leis Orgânicas Municipais, aumentaram a alíquota para a vinculação. Na redação original das CEs, aumentaram a vinculação para 30% os estados de Goiás, Mato Grosso do Sul, Piauí e São Paulo e, para 35% os estados de Mato Grosso, Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro. Posteriormente, houve várias alterações para cima e para baixo nessas alíquotas (OLIVEIRA; CATANI, 1993). O mesmo ocorreu com vários municípios.

A regulamentação da vinculação na LDB

A vinculação de recursos para a educação é regulamentada pelos parágrafos do Art. 69 e pelos arts. 70, 71, 72 e 73 da LDB, que procuram disciplinar o dispositivo e sanar distorções verificadas quando da vigência da vinculação, em período anterior. O primeiro parágrafo do art. 69, idêntico ao §1º do Art. 212 da CF 88, estabelece que os recursos transferidos não contam para efeito de cumprimento da vinculação para a esfera que os transferiu, mas apenas para aquela que de fato os aplicou.

O §2º. do art. 69 exclui da vinculação os recursos provenientes de operações de crédito, tais como empréstimos e antecipações de receitas orçamentárias.

Os §§ 3º, 4º, 5º e 6º estipulam formas e prazos para os repasses dos recursos vinculados para o órgão gestor da educação em cada esfera da administração pública e prevêm a incidência de correção monetária se houver atrasos.

Quais são as despesas consideradas como MDE?

Os arts. 70 e 71 da LDB disciplinam as despesas que podem ser consideradas em MDE (art. 70) e as que não podem (art. 71). Sua redação é a seguinte:

Artigo 70 - Considerar-se-á 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 e desenvolvimento de programas de transporte escolar (BRASIL, 1996b).

Recentemente, acrescentou-se a este artigo o inciso IX, que inclui como despesa em MDE a “[...] realização de atividades curriculares complementares voltadas ao aprendizado dos alunos ou à formação continuada dos profissionais da educação, tais como exposições, feiras ou mostras de ciências da natureza ou humanas, matemática, língua portuguesa ou

³ Os trechos em itálico foram acrescentados pela LDB ao Art. 212 da CF 88. A manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) é a denominação legal de despesa em educação que pode ser contabilizada para o cumprimento da vinculação.

língua estrangeira, literatura e cultura” (Lei nº 14.560, de 26/04/2023). Este artigo flexibiliza a vinculação, dando margem a que atividades não especificamente educacionais, mesmo em sentido lato, sejam consideradas como de MDE.

O Art. 71 explicita o que não pode ser considerado para o cumprimento da vinculação.

Artigo 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 (BRASIL, 1996b).

Destaque-se a impossibilidade de destinar os recursos vinculados para a formação de quadros especiais para a administração, civil ou militar (Art. 71, III), o que exclui as despesas realizadas para a formação de profissionais de outros ministérios e secretarias (ainda que sejam, de fato, um processo educativo). Tais recursos devem ser previstos e gastos pelas secretarias específicas e não consideradas como MDE.

Outro destaque encontra-se no inciso IV, que exclui da vinculação os programas suplementares de alimentação, a “merenda escolar”, repetindo o art. 212, § 4º da CF.

O inciso V exclui da vinculação as despesas com melhoria da infraestrutura urbana, mesmo que beneficiem, direta ou indiretamente, a rede escolar. Um exemplo típico do que está excluído por este dispositivo é o asfaltamento da rua em frente à escola. Pode parecer um despropósito a necessidade de se explicitar tal exclusão. Entretanto, sob a vigência da legislação anterior (omissa a respeito do assunto), constituía prática corriqueira considerar-se tal despesa como parte dos gastos em MDE.

O inciso VI exclui da vinculação as despesas realizadas com pessoal docente em desvio de função, artifício muito comum, decorrente da cessão de pessoal da educação para outras áreas da administração pública e para os Poderes Legislativo e Judiciário.

Omissões dessa regulamentação

Apesar de intensamente debatida por ocasião da tramitação da LDB, a lei é omissa no que diz respeito ao pagamento de aposentados. As aposentadorias continuaram sendo consideradas despesa em MDE, contando, para tal, com a proverbial complacência dos Tribunais de Contas. Em trabalho de 2019, Fábio Souza apresenta um levantamento de vários Tribunais de Contas evidenciando que os procedimentos adotados a respeito são diversos, mas a maioria dos TCEs acolhe tal despesa como em MDE. Apenas com a aprovação da EC 108/2020 a matéria recebeu um tratamento adequado. Esta emenda introduziu o § 7º ao artigo 212, com a seguinte redação: “É vedado o uso dos recursos referidos no caput e nos §§ 5º e 6º deste artigo para pagamento de aposentadorias e de pensões”.

Outra omissão refere-se à questão dos hospitais universitários. Na grande maioria dos estados esta despesa é aceita como de MDE, entretanto, é sobejamente sabido que nem tudo

que se realiza nesses hospitais refere-se a ensino e, muitas vezes, o ensino é minoritário face às atividades ali desenvolvidas, mais atinentes à saúde e menos à educação.

Publicização e fiscalização

A necessidade de publicização e fiscalização da aplicação dos recursos públicos em educação é contemplada pelos arts. 72 e 73. O artigo 72 estabelece que “As receitas e despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino serão apuradas e publicadas nos balanços do Poder Público, assim como nos relatórios a que se refere o §3º do Art. 165 da Constituição Federal.”⁴ O artigo 73 estabelece que “Os órgãos fiscalizadores examinarão, prioritariamente, na prestação de contas de recursos públicos, o cumprimento do disposto no Art. 212 da Constituição Federal, no Art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e na legislação concernente” (ADCT).

Padrão de qualidade

O inciso VII, do artigo 206 da CF estabelece que o padrão de qualidade é um dos princípios organizadores da educação nacional. Na LDB, o tema é tratado nos Arts. 74, 75 e 76, que procuram regulamentar o que vem a ser ensino de qualidade. O artigo 74 estabelece que “A União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os municípios, estabelecerá padrão mínimo de oportunidades educacionais para o ensino fundamental, baseado no cálculo do custo mínimo por aluno, capaz de assegurar ensino de qualidade”.

“Parágrafo único – O custo mínimo de que trata este artigo será calculado pela União ao final de cada ano, com validade para o ano subsequente, considerando variações regionais no custo dos insumos e as diversas modalidades de ensino”.

Esta formulação sustenta a ideia do Custo Aluno Qualidade (CARREIRA; PINTO, 2007) que apresenta uma forma de se operacionalizar esta premissa.

O artigo 75 prevê que a União e os Estados devem exercer ação supletiva e redistributiva de modo a corrigir as disparidades locais e garantir padrão mínimo de qualidade de ensino, prevendo a existência de fórmula de domínio público e introduz os conceitos de capacidade de atendimento e de esforço fiscal do Estado, do Distrito Federal ou do Município em favor da manutenção e do desenvolvimento do ensino (art. 75, §1º). A capacidade de atendimento é definida como a razão entre os recursos disponibilizados pela vinculação e o custo do aluno atendido pelo padrão de qualidade definido. (art. 75, §2º). É interessante observar que a LDB trabalha com a ideia de que a oferta deve estar limitada à capacidade de atendimento, mantendo sempre o padrão de qualidade pactuado. Esta perspectiva supõe aumento dos recursos investidos em educação para que o padrão de qualidade para todos seja atingido.

O conceito de capacidade de atendimento foi superado pela política de fundos implantada a partir de 1996. A capacidade de atendimento seria a máxima capacidade que uma rede municipal ou estadual teria de atender para um dado custo aluno que representasse um padrão de qualidade. Pela política de fundos, inverte-se a lógica. Passa-se a atender de acordo com os recursos disponíveis, mesmo que melhor distribuídos.

⁴ O Art. 165, §3º da CF estabelece que “O Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária” (BRASIL, CF 1988).

O repasse de recursos públicos para a escola privada

Uma das questões emblemáticas do debate constituinte sobre educação versou sobre o repasse de recursos públicos para instituições privadas. Nos termos do artigo 213 da CF, admitiu-se o repasse de recursos públicos para escolas sem fins lucrativos, comunitárias, confessionais ou filantrópicas, que deveriam ser definidas posteriormente em lei, que aplicassem seus “excedentes financeiros” em educação e que, no caso de encerramento de suas atividades, assegurassem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público. A exceção foi prevista no mesmo artigo, ao permitir o pagamento de bolsas de estudos a estudantes do ensino fundamental e médio que demonstrassem insuficiência de recursos, na falta de vagas em cursos regulares da rede pública na localidade da residência do educando, ficando o Poder Público obrigado a investir prioritariamente na expansão de sua rede na localidade.

Tal dispositivo foi regulamentado pelos artigos 19 e 20 da LDB. O artigo 19 estabelecia dois tipos de escolas, as escolas públicas e as escolas privadas. O artigo 20 estabelecia que as escolas particulares se dividiriam em uma das seguintes categorias: particulares em sentido estrito, ou seja, aquelas com fins lucrativos e as comunitárias, confessionais ou filantrópicas, sem fins lucrativos.

Com a Lei Federal no. 13.868/2019 esta regulamentação foi alterada em dois pontos muito importantes. De um lado suprimiu-se o artigo 20 e, a segunda, alterou o artigo 19. De acordo com a nova redação da LDB, as instituições de ensino dos diferentes níveis passam a enquadrar-se nas seguintes categorias: públicas, aquelas criadas ou incorporadas, mantidas e administradas pelo Poder Público; privadas, aquelas mantidas e administradas por pessoas de direito privado. Estas duas já previstas no texto anterior, introduzindo-se uma nova categoria, as escolas comunitárias, nem públicas nem privadas, cuja definição decorrerá de uma outra lei.

Com essa alteração modifica-se, conceitualmente, as categorias de escola. No texto original, as escolas classificavam-se em públicas ou privadas e estas últimas em privadas *stricto sensu* (com fins lucrativos) e sem fins lucrativos (comunitárias, filantrópicas e confessionais). Com a nova conceituação as escolas dividem-se em públicas, privadas e comunitárias. É uma diferenciação que se aproxima da presente, no art. 223, que trata das telecomunicações, que afirma que as instituições se distinguem em públicas, privadas e estatais. No artigo 223, empresas públicas, privadas e estatais são disjuntas, uma é diferente da outra, no artigo 19 da LDB temos três categorias gerais, públicas, privadas e comunitárias, também distintas entre si.

Além disso, são introduzidos dois parágrafos neste artigo. O primeiro afirma que as escolas privadas e as comunitárias podem ser qualificadas como confessionais e o segundo assevera que elas também podem ser certificadas como filantrópicas. Com essa redação, escolas confessionais e instituições filantrópicas, potencialmente financiáveis por recursos públicos como previsto na CF, podem ser tanto privadas, quanto comunitárias. Essa redação suprime do texto a declaração de existência de escolas privadas em sentido estrito. Na prática, cria-se uma zona cinzenta que permite ampliar o número das escolas habilitadas a receber recursos públicos. É um evidente retrocesso em relação à formulação original da LDB que já era insatisfatória na perspectiva da escola pública. (Cf. OLIVEIRA, 2007, ADRIÃO; OLIVEIRA; MOCARZEL, 2022).

O Fundeb e a Emenda Constitucional n. 108/2020

Para equacionar dois desafios históricos na educação brasileira, a desigualdade nos recursos disponíveis entre diferentes municípios e estados e a remuneração do magistério, recorreu-se ao mecanismo dos Fundos Contábeis, inicialmente com o Fundef, criado pela EC 14/96 e regulamentado pela Lei 9.424, de 24/12/1996, substituído pelo Fundeb, criado pela EC 53/2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494, de 20/06/2007, ambos estabelecidos por meio de alterações no artigo 60 do ADCT e, finalmente, pelo Fundeb “permanente”, incorporado ao texto constitucional, por meio da EC 108/2020 que acrescenta o artigo 212-A ao texto constitucional e regulamentado pela Lei 14.113, de 25/12/2020.

Começamos com a ideia geral da política de Fundos. No âmbito de cada estado cria-se um fundo contábil para o qual estado e municípios contribuem com um percentual de alguns impostos que são transferidos, da União para o estado e seus municípios e do estado para os municípios. Esses recursos são divididos entre o estado e os municípios proporcionalmente ao número de matrículas de cada um. Todos contribuem para o fundo e quem atende mais recebe mais recursos e quem atende menos recebe menos. Os recursos são redistribuídos de forma a que o atendimento geral na rede estadual e nas redes municipais tenha menores diferenças de gasto *per capita*. O fundo é chamado de contábil porque ele não existe fisicamente, apenas se alteram os multiplicadores que distribuem os recursos transferidos. Tomemos um exemplo. Os recursos do FPM são distribuídos entre os municípios proporcionalmente à população de cada um deles. Um município que tenha 10% da população do país, receberá 10% dos recursos do FPM. Imaginemos que esse município tenha 50% das matrículas do estado. Então ele receberá 50% dos recursos do fundo estadual. Combinando-se os dois valores, o município terá um novo multiplicador dos recursos do FPM. Ou seja, apenas são alterados os fatores de ponderação utilizados para distribuir os recursos dos impostos. Por outro lado, estabelece-se um percentual mínimo dos recursos do fundo que serão destinados a salários do magistério e à formação continuada. A vantagem desse processo é que a distribuição dos recursos entre os entes federados ocorre concomitantemente com a arrecadação dos mesmos, não ficando seu repasse ao arbítrio de quem o gerencia.

Este é o procedimento em nível estadual, mas há também uma dimensão nacional. A União complementa os estados com menos recursos *per capita*. Definida a forma e o montante da complementação da União, esta se inicia com transferências para o estado com o fundo com o menor valor *per capita* até atingir o valor *per capita* do segundo menor e assim por diante, até acabarem-se os recursos disponibilizados para a complementação.

Em 1996, instituiu-se o Fundef, que atendia exclusivamente o Ensino Fundamental. Tratava-se de um fundo estadual, onde cada estado e seus municípios “contribuíam” com 15% da receita de alguns impostos para o Fundo (ICMS, FPM e FPE, IPI exportação e recursos da lei Kandir) e “retiravam” recursos do fundo, proporcionalmente ao número de matrículas no ensino fundamental de suas respectivas redes.

Num primeiro momento, as matrículas tinham o mesmo peso (peso 1). Mas na própria regulamentação do Fundef estabeleceu-se a ideia de matrícula equivalente, diferenciando ensino fundamental, anos iniciais urbano e rural e ensino fundamental anos finais, urbano e rural, assim como educação especial, o que efetivamente ocorreu nos anos finais da vigência

do Fundef. Calculava-se a matrícula equivalente de cada um e com isso se estabelecia o percentual do fundo a que cada um teria direito.

As principais consequências do Fundef foram:

- Aumento do atendimento por parte dos municípios, pois os que tinham pouco ou nenhum atendimento no ensino fundamental passaram a criar rede própria ou a assumir a gestão de escolas estaduais, num processo que ficou conhecido como municipalização do ensino. O aumento do atendimento pelas redes municipais aconteceu também nos estados em que o atendimento municipal já era alto, pois era uma forma dos municípios receberem do fundo mais recursos do que contribuíam, e assim aumentarem sua receita;
- Os salários dos professores, particularmente nos estados das Regiões Norte e Nordeste, em muitos municípios eram aviltantes. Com o Fundef, sofreram substancial aumento, atingindo um patamar nacional mínimo próximo do salário mínimo de então. Em todo o país a diferença salarial entre professores das redes municipais e estaduais diminuiu. Da mesma forma, houve diminuição das diferenças no gasto por aluno entre as diferentes redes de ensino;
- A complementação da União aos fundos estaduais foi sistematicamente subestimada pelo governo federal, transferindo-se aos fundos estaduais valores inferiores ao que estabelecia a lei, mas mesmo assim contribuiu para diminuir as diferenças nos valores entre os fundos estaduais com mais recursos e os com menos recursos. Este cálculo subestimado da complementação da União ao Fundef gerou uma disputa judicial que ao final foi ganha pelos estados, gerando os chamados precatórios do Fundef a serem pagos pela União, correspondentes ao que deixou de ser pago pela União na ocasião. (Cf. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Acórdão no Recurso Especial repetitivo nº 1.101.015/BA. Primeira Seção. Relator Min. Teori Albino Zavascki. Julgado em 26 mai. 2010. DJe, 2 jun. 2010);
- As demais etapas da educação básica tiveram seus recursos diminuídos, particularmente naqueles municípios em que o atendimento ao ensino fundamental era inexistente ou pequeno. Isso ocorreu porque a EC 14 estabelecia que 15% de sua receita de impostos deveria ser destinada ao ensino fundamental. A parcela da receita de impostos utilizada pelo município para outras etapas e/ou modalidades foram canalizados para o ensino fundamental, sendo nesse caso transferida para o estado se o município não possuisse rede própria de ensino fundamental. Mesmo que o município passasse a oferecer o ensino fundamental, quer seja por ampliação da rede própria ou por municipalização de escolas estaduais, como tentativas de recuperar os recursos “perdidos” para o Fundef, estes recursos não voltariam para a etapa/modalidade em que estavam anteriormente, mas seriam destinados para o ensino fundamental.

Como o Fundef tinha, nos termos da EC 14/96, vigência até 2006, logo após a sua aprovação, começou-se a gestar a ideia de criar-se um Fundeb, que atenderia a toda a educação básica. Para isso, era necessário avançar em dois aspectos. De um lado, estabelecer uma equivalência entre matrículas de diferentes etapas e modalidades da educação básica, para se chegar a uma matrícula equivalente que seria utilizada como parâmetro para o recebimento dos recursos do fundo e, de outro, criar-se um mecanismo que fizesse com que a União cumprisse sua parte garantindo a complementação aos recursos dos fundos nos termos da lei.

Assim sendo, quando o Fundeb foi criado pela EC 53/2006, estabeleceu-se uma equivalência que tomava como referência o fator 1 (um) para os anos iniciais do ensino

fundamental urbano e cada etapa/modalidade teria um fator de ponderação que variaria de 0,7 a 1,3. Estes fatores subestimam os custos da creche, etapa com maior custo aluno da educação básica. (Cf. ARAUJO, 2012).

Também se estabeleceu que a complementação da União estaria limitada a um total de 10% da soma de todos os fundos estaduais.

Como balanço do Fundeb original, pode-se afirmar que:

- Houve ganho em relação à situação anterior, uma vez que a distribuição de recursos para toda a educação básica permitiu uma distribuição mais equânime dos recursos, ainda que os fatores de ponderação adotados apresentem imprecisões significativas, não correspondendo aos custos reais de algumas etapas ou modalidades de ensino;
- Os recursos foram melhor distribuídos entre estado e municípios, mas não houve aumento do gasto total em educação básica no país, o que é necessário para atender com qualidade nossos déficits educacionais. Neste caso, o abandono dos conceitos de padrão de qualidade e de capacidade de atendimento esboçados na LDB é crucial. Como o Fundo foi concebido partindo dos recursos disponíveis e não dos recursos necessários para garantir o padrão de qualidade que expresse o cumprimento do direito à educação, houve a necessidade de se cunhar o conceito de Custo Aluno Qualidade e transformá-lo em bandeira de luta por uma educação de qualidade⁵;
- A União passou a cumprir a complementação como estabelece a legislação.

O Fundeb estabelecido pela EC 53/2006 teria vigência até 2020. Nessa ocasião, dois temas dominaram a pauta. De um lado, a perspectiva de transformação do Fundeb em permanente, ou seja, passá-lo do artigo 60 do ADCT para o texto da Constituição e o aumento da complementação da União visando reduzir as desigualdades de recursos entre as diferentes redes de ensino. Isso foi realizado com a aprovação da EC 108/2020 que introduziu o artigo 212-A à CF, a seguir apresentada e analisada.

A complementação da União passa de 10 para 23% da soma dos fundos estaduais (art. 212-A), dividida em três partes (art. 212-A, V), assim distribuídos:

- a) 10 (dez) pontos percentuais no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, sempre que o valor anual por aluno (VAAF), nos termos do inciso III do caput deste artigo, não alcançar o mínimo definido nacionalmente;
- b) no mínimo, 10,5 (dez inteiros e cinco décimos) pontos percentuais em cada rede pública de ensino municipal, estadual ou distrital, sempre que o valor anual total por aluno (VAAT), referido no inciso VI do caput deste artigo, não alcançar o mínimo definido nacionalmente;
- c) 2,5 (dois inteiros e cinco décimos) pontos percentuais nas redes públicas que, cumpridas condicionalidades de melhoria de gestão previstas em lei, alcancarem

⁵ Apenas com a EC 108 é que se reconheceu a necessidade de um padrão de qualidade. Este padrão recebeu o nome de custo aluno qualidade e foi previsto no art. 211, “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino. [...] § 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva 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”; [...] § 7º “O padrão mínimo de qualidade de que trata o § 1º deste artigo considerará as condições adequadas de oferta e terá como referência o Custo Aluno Qualidade (CAQ), pactuados em regime de colaboração na forma disposta em lei complementar, conforme o parágrafo único do art. 23 desta Constituição”.

evolução de indicadores a serem definidos, de atendimento e melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades, nos termos do sistema nacional de avaliação da educação básica.

O VAAF de 10% é o mesmo que já vigorava, complementa os Fundos estaduais. O VAAT, de 10,5%, aplicado após o VAAF leva em consideração o conjunto dos recursos disponíveis para educação em cada rede, incluindo os recursos do salário educação, os impostos municipais e quaisquer outros recursos disponibilizados para a rede de ensino. E o VAAR (Valor Aluno Ano por Resultados), de 2,5%, associado a alguns condicionantes e a uma cesta de resultados esperados. A EC estabelece até o sexto ano de vigência do novo fundo para se concluir o processo de transição do modelo anterior (art. 60 do ADCT).

O inciso VIII do artigo 212-A repete importante dispositivo introduzido pela EC 53/2006 que limita a 30% do total da complementação da União os recursos oriundos da vinculação. Dessa forma, estabelece-se que os 70% restantes referem-se a recursos não-vinculados, o que representa aporte de recursos novos para a educação. A origem de tais recursos não é especificada.

Mantém-se a formulação de que o acompanhamento e controle social dos recursos será realizada por Conselhos de Acompanhamento e Controle Social, com participação da sociedade civil, tanto no nível municipal quanto no estadual e federal. Nessa regulamentação admite-se sua integração ao Conselho Municipal de Educação, o que pode ser um importante aperfeiçoamento do funcionamento dos mecanismos e organismos de controle. (Cf. arts. 30, 33 e 34 da Lei 14.113, de 25 de dezembro de 2020)

O inciso XI altera, de 60 para 70%, a proporção mínima de recursos do fundo destinada ao pagamento dos profissionais da educação básica em efetivo exercício, observado, em relação aos recursos previstos na alínea 'b' do inciso V do caput deste artigo, o percentual mínimo de 15% (quinze por cento) para despesas de capital

Outra novidade está prevista no § 3º que estabelece que "Será destinada à educação infantil a proporção de 50% (cinquenta por cento) dos recursos globais a que se refere a alínea 'b' do inciso V do caput deste artigo, nos termos da lei".

O Piso Nacional do Magistério

O piso nacional de salários do magistério está previsto no art. 206 da CF, que estabelece os princípios da educação nacional, em seu inciso VIII nos seguintes termos, "piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal" (redação dada pela EC 53/2006). O piso é instituído pela Lei 11.738, de 16/07/2008, definido, no § 1º. do art. 2º. da seguinte forma: "O piso salarial profissional nacional é o valor abaixo do qual a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão fixar o vencimento inicial das Carreiras do magistério público da educação básica, para a jornada de, no máximo, 40 (quarenta) horas semanais. do art. 2º definido anualmente por portaria ministerial⁶." Do total de horas do contrato profissional, não mais do que 2/3 da jornada de 40 horas para atividades que pressuponham interação com os estudantes (inciso IV). Essa é uma contribuição importante da legislação. A jornada docente pressupõe uma combinação de tempo dedicado às aulas e a atividades complementares.

⁶ O valor estabelecido para este ano é de **R\$ 4.420,55** para uma jornada de 40 horas.

A instituição do piso salarial nacional é medida necessária para se enfrentar o aspecto mais importante da qualidade de ensino (garantia de bons professores com boas condições de trabalho). Entretanto, tem sido sistematicamente judicializada por parte de gestores que não querem honrar esse importante compromisso com a educação brasileira.

O financiamento da Educação no PNE

O Plano Nacional de Educação está previsto na Constituição Federal (art. 214) e em sua última edição de 2014, disciplina o financiamento da educação para atender ao conjunto de seus objetivos, na meta de nº. 20, nos seguintes termos:

[...] 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, Lei 13.005, de 25/06/2014).

Tal formulação atende histórica demanda que denuncia o sistemático subfinanciamento da educação no Brasil. Entretanto, ampliar o gasto em determinada área social não é tarefa fácil. Por exemplo, no texto do plano anterior, promulgado em 2001 (Lei 10.172, de 09/01/2001), ao ser submetido à sanção presidencial, todos os dispositivos que tratavam do financiamento foram vetados, condenando o Plano ao insucesso. Por ocasião da discussão e aprovação do plano de 2014, esperava-se que o Pré-Sal, descoberto há pouco propiciasse os recursos necessários para a expansão do gasto em educação, explicitado pela meta 20. Entretanto, por diversas razões o pré-sal não produziu os recursos que se supunha, e o plano não foi cumprido. Dessa forma, financiar a educação brasileira de tal modo a se garantir efetivamente o direito à educação, permitindo que se pague a histórica dívida da sociedade brasileira com essa área não é tarefa fácil.

Neste momento em que se iniciam as discussões para a elaboração de um novo PNE esta questão dos recursos necessários permanece como grande desafio, e isso ocorrerá em situação bem mais difícil que a verificada em 2014, pois não há a perspectiva de recursos novos para o país, o que faz com que qualquer aumento do gasto em educação esteja atrelado à redução em outra área.

As assimetrias e desigualdades que permanecem

Tomando como referência o momento da aprovação da CF88, pode-se afirmar que com idas e vindas o financiamento da educação foi aperfeiçoado ao longo dos últimos anos. Neste momento, três problemas podem ser considerados os mais complexos de equacionamento no âmbito da política pública de financiamento da educação. O montante de recursos a ser aplicado em educação, a necessidade de se preservar os recursos públicos para as escolas públicas e as desigualdades regionais.

O PNE de 2014 estabelecia como objetivo aplicar 10% do PIB em educação. Este patamar não foi ainda atingido. Assim sendo, a maioria das metas explicitadas no PNE permanecem como tarefas a serem realizadas. O primeiro desafio a ser superado para tal é o da disponibilização dos recursos necessários. Os 10% do PIB para a educação continuam como necessidade a ser efetivada para que se criem as condições para oferecer à população brasileira uma educação de qualidade.

O segundo desafio, acentuado pela pandemia e pela penetração de plataformas digitais privadas na educação, reacende a necessidade de se preservar os recursos públicos para as escolas públicas. Nessa perspectiva, os últimos acontecimentos não são nada alvissareiros. A mudança nos arts. 19 e 20 da LDB e a proposta de ampliação das imunidades tributárias de igrejas e suas propriedades, consubstanciada na PEC 5/2023 que “Acrescenta § 4º-A ao art. 150 da Constituição Federal, para dispor sobre a imunidade tributária de que tratam as suas alíneas “b” e “c” do inciso VI”.

O terceiro é reduzir a desigualdade de recursos disponibilizadas às redes de ensino no país. A aprovação da EC 108/2020 foi um evidente avanço nessa perspectiva. Entretanto, permanecem diferenças significativas entre redes no país, ao mesmo tempo em que ainda não disponibilizamos ao conjunto de nossas redes de ensino as condições mínimas necessárias para a oferta de educação de qualidade.

Mais recursos, melhor distribuídos e sem a sangria de recursos públicos para as escolas privadas permanecem como bandeiras de luta por uma educação de qualidade para todos.

Referências

ADRIÃO, T.; OLIVEIRA, R. P.; MOCARZEL, M. O público, o privado e o comunitário: Novas categorias administrativas para as escolas brasileiras e a disputa pelo fundo público na educação. **Arquivos Analíticos de Políticas Educativas**, v. 30, n. 128, 2022.

ARAUJO, R. L. S. Desvendando o perfil dos gastos educacionais dos municípios brasileiros. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 33, n. 121, p. 1215-1233, out./dez. 2012.

BRASIL. Lei nº. 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1966. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm. Acesso em: 20 ago. 2023.

BRASIL. Decreto-Lei nº 1.124, de 8 de setembro de 1970. Permite deduções do imposto de renda das pessoas jurídicas para fins de alfabetização, nos exercícios de 1971 a 1973, inclusive. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1970.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao88.htm. Acesso em: 30 ago. 2023.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1996a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm. Acesso em: 20 ago. 2023.

BRASIL. Lei nº. 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1996b.

BRASIL. Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos

que menciona. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp95.htm. Acesso em: 28 jul. 2020.

BRASIL. Lei nº, 10.172, de 09/01/2001, Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2001.

BRASIL. Lei nº. 10.832, de 29 de dezembro de 2003. Altera o § 1º e o seu inciso II do art. 15 da Lei no 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e o art. 2º da Lei no 9.766, de 18 de dezembro de 1998, que dispõem sobre o Salário-Educação. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2003.

BRASIL. Lei nº 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 jun. 2007.

BRASIL. Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008. Regulamenta a alínea “e” do inciso III do caput do art. 6º do Ato das Disposições Constitucionais Provisórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2008. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11738.htm. Acesso em: 30 ago. 2023.

BRASIL. Lei nº 12.858, de 9 de setembro de 2013. Dispõe sobre a destinação para as áreas de educação e saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, com a finalidade de cumprimento da meta prevista no inciso VI do caput do art. 214 e no art. 196 da Constituição Federal; altera a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12858.htm. Acesso em: 30 ago. 2023.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação-PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 30 ago. 2023.

BRASIL. Lei nº. 13.868, de 03/09/2019. Altera as Leis nos 4.024, de 20/12/1961, e 9.394, de 20/12/1996, para incluir disposições relativas às universidades comunitárias. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2019.

BRASIL. Ministério da Economia. Conselho Nacional de Política Fazendária. **Boletim de Arrecadação dos Tributos Estaduais**, Brasília, 2019. Disponível em: <https://www.confaz.fazenda.gov.br/boletim-de-arrecadacao-dos-tributos-estaduais>. Acesso em: 30 ago. 2023.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 108, de 2020. Altera a Constituição Federal para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), para disciplinar a disponibilização de dados contábeis pelos entes federados, para tratar do planejamento na ordem social e para dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2020a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc108.htm. Acesso em: 30 ago. 2023.

BRASIL. Lei nº 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 art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2020b.

BRASIL. Lei nº 14.560, de 26 de abril de 2023. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), para inserir, como despesa de manutenção e desenvolvimento do ensino, aquela realizada com atividades curriculares complementares. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2023.

CARREIRA, D.; PINTO, J. M. R. **Custo aluno qualidade inicial**: rumo à educação pública de qualidade no Brasil. São Paulo: Global; Campanha Nacional pelo direito à Educação, 2007.

OLIVEIRA, R. P. O financiamento da educação. In: OLIVEIRA, R. P.; ADRIÃO, T. **Gestão, financiamento e direito à educação**. 3. ed. São Paulo, Xamã, 2007. p. 83-122.

OLIVEIRA, R. P.; CAMARGO, R. B. ABC do financiamento da educação municipal. In: FALSARELLA, A. M.; FONSECA, V. N. (Coord.). **Coleção Diálogos sobre a Gestão Municipal**. São Paulo: CENPEC, 2009. p. 56-69.

SOUZA, F. A. Inativos da Educação: despesa da educação? **RBPAE**, v. 35, n. 3, p. 1029-1062, set./dez. 2019.

STJ. Superior Tribunal de Justiça. **Acórdão no Recurso Especial repetitivo nº 1.101.015/BA**. Primeira Seção. Relator Min. Teori Albino Zavascki. Julgado em 26 mai. 2010. DJe, 2 jun. 2010.

VICENTE, D. S. **Os royalties do petróleo e o financiamento da educação pelo Estado do Rio de Janeiro**. 2021. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Educação, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2021.

Romualdo Luiz Portela de Oliveira é Professor Titular aposentado da FEUSP. Possui graduação em Matemática-Licenciatura (1982), mestrado (1990), doutorado (1995) e Livre Docência (2006) em Educação (todos realizados na FEUSP). Realizou estágio de pós-doutoramento (1996-97) na Universidade de Cornell (Estados Unidos). Tem experiência na área de Educação, com ênfase em Política Educacional, atuando nos seguintes temas: políticas e reformas educacionais, financiamento da educação, avaliação educacional, administração escolar e direito à educação e Presidente da ANPAE (2019-2023). Atualmente é Diretor de Pesquisa e Avaliação do CENPEC.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2466-9983>

E-mail: romualdo@usp.br

Recebido em 18 de setembro de 2023

Aprovado em 10 de outubro de 2023

