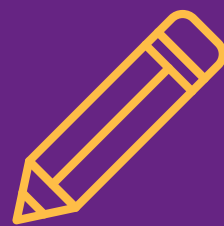


# UMA ANÁLISE QUALITATIVA DOS GASTOS SUBNACIONAIS DA EDUCAÇÃO

RESUMO EXECUTIVO



# RESUMO EXECUTIVO



Em 2023, apresentamos um [relatório](#) com análises orçamentárias referentes à área de educação dos estados brasileiros entre 2019 e 2022; contudo, ressaltamos as dificuldades de encontrar os dados nos portais estaduais, conforme [avaliação](#) sobre a política de transparência de cada um dos 26 estados da União e o Distrito Federal. Há muitas lacunas, em vários locais, em diferentes anos, o que não nos permitiu uma apreciação panorâmica do financiamento da educação nos entes subnacionais.

Mesmo diante das dificuldades, resolvemos enfrentar o desafio, ao menos para termos uma ideia do que aconteceu no último mandato, entre 2019 e 2022, pois inserimos dados de 2023, até para estabelecer comparações entre um governo e outro ou entre o primeiro e o segundo governo de gestores reeleitos.

Ressaltamos que este estudo é um caminho para demonstrar o quão distantes estamos de um financiamento adequado para a educação, em diferentes âmbitos. E destacamos o ensino médio, por ser a etapa da escolarização com a qual trabalhamos, além do fato de que estamos enfrentando o Novo Ensino Médio (NEM), que está sendo implementado com boa parte das escolas enfrentando muitas dúvidas, falta de infraestrutura adequada para receber mais disciplinas e atividades, além de distância da qualidade entre a educação pública e a educação privada, o que aumenta as desigualdades.

De igual modo, constata-se a falta de professores que possam assumir disciplinas em diferentes itinerários, o que faz profissionais pouco preparados se

ocuparem delas. Por fim, há ausência de professores para as disciplinas obrigatórias, o que deixa muitos estudantes com grandes lacunas em suas formações.

## **Em que ponto nos encontramos ou como finalizou o Plano Nacional de Educação (PNE), que esteve vigente até o final de junho de 2024?**

O [balanço](#) apresentado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação demonstra que, em todas as etapas de ensino, as metas não foram atingidas. Na educação infantil, o resultado ficou em 37% de atendimento da demanda, quando a meta era atingir 50%. E vale ressaltar que, em muitos locais, o atendimento é feito por creches conveniadas, e não públicas. Com relação à pré-escola, chegamos a atingir a meta, mas a pandemia provocou um retrocesso, que ainda não foi sanado. O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), em todos os níveis, não ficou dentro da meta.

Com a pandemia, houve uma queda no número de estudantes que concluíram o ensino fundamental. Além disso, estamos bem distantes de atingir a meta de redução do analfabetismo funcional, que atinge 29% da população. Para a faixa etária entre 15 e 17 anos, o Plano Nacional de Educação (PNE), em 2024, previa que 85% dos estudantes deveriam estar cursando o ensino médio ou já ter concluído a educação básica; porém, o alcance está em 76% (ou há nove pontos percentuais para se atingir a meta). Com relação ao ensino superior, não aconteceu a expansão prevista para a população de 18 a 24 anos de idade, sendo que, entre 2020 e 2022, houve um retrocesso. O mesmo ocorreu com a educação de jovens e adultos (EJA) e a educação em tempo integral.

Também ficaram por cumprir as metas direcionadas aos profissionais da educação, como o piso salarial e a formação continuada, além das metas voltadas à gestão democrática e à formação de mestres e doutores. Esta última foi cumprida, mas retrocedeu nos últimos anos.

Além disso, não saiu do lugar a meta 20, que é nosso principal destaque neste estudo, pois diz respeito ao financiamento, sem o qual não há como cumprir as demais metas. A meta 20 ficou em cerca de 5% do Produto Interno Bruto (PIB), quando a proposta era chegar a 7% em 2019 e 10% em 2024.

Percebemos que é imenso o desafio para o próximo Plano Nacional de Educação, já que quase nada foi cumprido nos últimos 10 anos com relação à educação pública.

## **Qual foi a metodologia utilizada ou como foi o caminho escolhido para que pudéssemos demonstrar como a falta de recursos impede o avanço dos indicadores?**

Analisamos os dados orçamentários de cada Unidade da Federação (UF) na função educação, bem como em suas subfunções, quando estavam disponíveis, para o período de 2019 a 2022, o que, dada a falta de transparência de vários portais, não foi possível no todo, mas apenas em partes. Em seguida, analisamos o tamanho do contingenciamento de gastos enfrentado em cada UF no mesmo período e ponderamos a análise por número de matrículas.

Pesquisamos os microdados do Censo Escolar para observar os grupos de estudantes mais afetados pelo quadro de subfinanciamento. Com isso, verificamos como o ano de 2022 destoou do período anterior, especialmente de 2019 a 2021, já que, **em 2022, houve um aporte a mais, especialmente por ter sido um ano eleitoral, o que explica as diferenças registradas nos gráficos.** Por fim, comparamos os microdados com o Custo Aluno-Qualidade (CAQ)<sup>1</sup> para 2023, a fim de entendermos quanto falta, neste caso, para o cotidiano escolar, já que o CAQ não inclui a infraestrutura ou o investimento necessário das escolas. É importante dizer que as regras fiscais, especialmente o teto de gastos, foram basilares para a nossa análise, pois, de acordo com a nossa hipótese, elas inibem os investimentos em educação.

Observamos os grupos de estudantes indígenas, pretos e pardos como os mais afetados pela falta de recursos para a educação, bem como destacamos as UF em situação mais delicada em termos de orçamento, quantidade de alunos matriculados e dados qualitativos encontrados.

---

<sup>1</sup> Criado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, o Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) é um indicador que mostra quanto deve ser investido ao ano por aluno em cada etapa e modalidade da educação básica.

## Visão geral do financiamento da educação

Como forma de comparar as UF, fizemos uma análise *per capita* dos gastos com educação, mesmo que não estejam todos os estudantes matriculados, para na sequência analisarmos por matrículas. Todos os dados estão atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) e representam o poder de compra em dezembro de 2023. A função orçamentária da educação é a mais completa em termos de dados disponíveis, pois em nenhuma das subfunções há informações para todas as UF. Os gastos liquidados representam os pagamentos pelos serviços efetivamente prestados.

Desde 2017, o Brasil conviveu com três grandes regras fiscais, que moldaram o arcabouço fiscal brasileiro até 2022 e restringiram o volume de recursos destinados à educação. Mesmo que algumas regras fiscais – como a regra de ouro<sup>2</sup> e a meta de superávit primário<sup>3</sup> – já acompanhem o cotidiano orçamentário brasileiro desde o início dos anos 2000, foi só em 2017 que passou a vigorar o teto de gastos<sup>4</sup>. Ao impedir que os gastos orçamentários crescessem mais do que a inflação de um ano para o outro, o teto de gastos se mostrou como o mecanismo fiscal mais rígido já implementado no Brasil e sem equivalentes no mundo (ROSSI & DWECK, 2016).

Com as eleições de 2022, antes mesmo de tomar posse, Lula conseguiu aprovar no Congresso Nacional uma emenda constitucional que derrubou o teto de gastos até que uma nova regra fiscal fosse proposta e aprovada. Assim, o ano de 2023 é o ano mais recente (com dados disponíveis) para fazermos comparações entre os gastos da educação com o período de vigência do teto de gastos. As comparações serão feitas com dois propósitos. O primeiro é traçar um panorama de como está o financiamento da educação nas Unidades da Federação. Já o segundo será trazer um foco para o ano de 2023, para investigarmos o quão longe cada UF está de prover um financiamento compatível com a realização do direito à educação.

---

2 Criado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, o Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) é um indicador que mostra quanto deve ser investido ao ano por aluno em cada etapa e modalidade da educação básica.

3 A meta de superávit primário é uma regra fiscal de resultado, vigente no Brasil desde 2000, que determina a previsão do resultado primário do governo já na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) do ano anterior.

4 A regra do teto de gastos foi uma regra fiscal de gastos que vigorou no Brasil entre 2017 e 2022, que impedia que os gastos primários do governo (todos os gastos públicos, com o abatimento das despesas com juros da dívida) crescessem acima da inflação de um ano para o outro.

Analisando-se o quadriênio 2019-2022, com exceção de 2022 – cujo gasto *per capita* foi maior do que todos os gastos de anos anteriores na maioria das UF –, entre 2019 e 2021, especialmente no ano de 2020, houve queda de recursos voltados para a educação em âmbito estadual, da mesma maneira que houve em âmbito federal. Podemos dizer que foi um período extremamente danoso para a educação pública. É possível notar uma clara tendência de queda nos gastos com educação para o quadriênio, com ênfase para o ano de 2020, estudado na maior parte das UF, bem como na média nacional, com exceção de 2022, ano de eleição e flexibilização do teto de gastos.<sup>5</sup>

Ainda que não explicitamente, as regras fiscais que estipulam um limite para os gastos públicos acarretam o corte de investimentos em educação. Em um cenário de crescimento econômico e vegetativo, é natural esperar o aumento dos gastos correntes para atender a maior demanda de serviços públicos<sup>6</sup>. Contudo, se existe uma regra que limita o referido aumento, dada a tendência natural de elevação dos gastos correntes obrigatórios, então, os discricionários devem compensar, com queda proporcional. Despesas discricionárias envolvem, majoritariamente, investimentos em obras de melhorias. É uma constatação que vale tanto para a regra do teto de gastos (que vigorava até 2022) quanto para a sua substituta, que passou a vigorar em 2024. Detalhe: o ano de 2023 foi o único, desde 2016, que não contou com alguma regra fiscal sobre gastos<sup>7</sup>.

Ainda que não seja possível analisar todas as UF (por conta da falta de dados), quando são detalhados os gastos por subfunção, percebe-se que a direção do corte de gastos *per capita* afetou, principalmente, o ensino médio e, com mais força, o ano de 2020, enquanto boa parte das UF registrava certa estabilidade do nível de gastos *per capita* com o ensino fundamental. Reforça-se que as reduções se dão especialmente entre 2019 e 2021, sendo que o ano de 2022 se diferencia dos demais em todos os estados.

A citada queda das despesas orçamentárias contrasta com a obrigação, atribuída aos entes subnacionais, de implementar a reforma do ensino médio.

---

5 Embora 2020 também tenha sido um ano de flexibilização do teto de gastos, as exceções ao teto, em boa parte, restringiram-se aos gastos decorrentes do enfrentamento da pandemia, sendo que não foram disponibilizados recursos extras para o restante das funções orçamentárias. Ou seja, foi uma flexibilização restrita à função da saúde.

6 Estudiosos da área de finanças públicas denominam o referido fenômeno como a Lei de Wagner.

7 Ainda assim, o governo seguiu restrito pela regra de ouro e pela regra do resultado primário.

De acordo com a medida provisória aprovada em 2016, que viria a ser uma lei, sancionada em 2017, que modificou a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), as UF precisariam exercer um esforço no sentido de reformular as estruturas de ensino para que pudessem se adaptar a um ensino médio mais fragmentado, com mais cursos eletivos e voltados para o mercado de trabalho.

Excluindo o ano de 2022 da análise, concluímos que, em 2021, apenas a Região Sudeste não chegou a ter menos recursos liquidados *per capita* do que em 2019. Além disso, é possível notar o desfavorecimento do Nordeste em termos orçamentários, principalmente quando consideramos as desigualdades persistentes daquela região perante as Regiões Sul e Sudeste. Reduzir as desigualdades regionais exige tratamento diferenciado para realidades distintas, mas tais desigualdades tendem a aumentar sem uma coordenação nacional e sem uma participação mais ativa da União.

## **Contingenciamento de gastos na educação**

Nossa análise mostra que as Regiões Norte e Nordeste se mostraram mais vulneráveis ao contingenciamento na rubrica da educação, uma vez que mais de 20% das dotações orçamentárias estaduais não foram liquidadas no ano de 2021, isto é, os serviços que poderiam ter sido contratados não eram de fato prestados. Importa notar que tal corte de gastos não diz respeito apenas à redução do volume orçado de um período para o outro, mas de corte de gastos dentro do que já havia sido autorizado no orçamento vigente. Ou seja, são recursos aprovados pelo Legislativo para que possam ser gastos, mas que, por motivos diversos, acabaram não sendo liquidados no período.

Na análise dos dados disponíveis para a subfunção do ensino médio, percebemos que o contingenciamento se aproximou dos 10% na maior parte das UF verificadas no período recente. Estados como Paraná, Pará, Goiás e Roraima foram fortemente afetados pelo contingenciamento no período.

Apesar do efeito deletério destacado das regras fiscais vigentes no período, o vínculo constitucional dos gastos com educação foi preservado à custa de muita luta dos movimentos sociais. Mesmo contra a vontade das equipes do Ministério da Fazenda, sob os comandos de Meirelles (governo Temer) e Paulo



Guedes (governo Bolsonaro), as regras fiscais não alteraram o texto constitucional que estipula um valor mínimo de 25% das receitas líquidas dos estados e dos municípios e 18% da União destinadas para a educação. Trata-se de um fato que foi capaz de reduzir o tamanho do estrago feito pelo contingenciamento e blindar parcialmente a educação pública dos *lobbies* privados.

Contudo, a equipe de Fernando Haddad (governo Lula, em seu terceiro mandato) voltou a pleitear a desvinculação dos mínimos constitucionais. O plano aventado é trocar o percentual pré-estipulado das receitas por alguma modalidade de vinculação com os gastos passados, evitando que as despesas com educação cresçam acima de um valor pré-estipulado. No referido cenário, os gastos com educação ficarão ainda mais ameaçados e os recursos mínimos aplicados na área dependerão da força política que os futuros governos estaduais estarão dispostos a dispender para defender a educação.

## **Gastos orçamentários por matrícula da rede pública estadual e municipal**

As diferentes realidades das regiões do País tornam uma tarefa praticamente impossível a produção de uma análise coesa para todas as UF. A Região Norte conta com uma dotação orçamentária por matrícula um pouco maior do que as das outras regiões, mas também possui altas taxas de distorção idade-série e de abandono do ensino médio, enquanto o Rio Grande do Sul e a Bahia gastam pouco por matrícula e possuem índices de qualidade insatisfatórios para o ensino médio.

O que notamos em comum para todas as UF é a insuficiência de recursos financeiros. O elevado índice de contingenciamento das despesas, somado à trajetória declinante da função educação no orçamento (à exceção de 2022), é uma tendência vista nos dados e fruto de arcabouços fiscais que apostam na escassez dos recursos como forma de melhorar sua alocação. A menos que tenhamos excluído a educação como forma eficiente de alocar um recurso, tal expectativa não parece estar se cumprindo, mas, ainda assim, o Ministério da Fazenda, comandado pelo ministro Haddad, parece estar dobrando a aposta no receituário, ao brigar judicialmente pela desvinculação dos pisos da educação estipulados na Constituição Federal de 1988 no ano de 2023.



## Quem são os principais afetados diretamente pelo subfinanciamento da educação?

A situação dos estudantes indígenas é preocupante. Eles estão majoritariamente distribuídos pelas Regiões Norte e Nordeste, além de Mato Grosso do Sul, regiões muito afetadas pela austeridade fiscal e pela falta de verbas adequadas para a educação. Quando mencionamos o alto índice de contingenciamento fiscal nas Regiões Norte e Nordeste na seção anterior, indiretamente, estamos nos referindo a uma política fiscal relativamente mais perversa para a população de estudantes indígenas.

Os estados com a maior porcentagem de estudantes indígenas são Amazonas, Mato Grosso do Sul e Roraima. Os gastos *per capita* de Amazonas e Mato Grosso do Sul com educação se situaram abaixo da média nacional no período de 2019 a 2021. Além disso, os três estados apresentavam tendência de queda nas despesas *per capita* liquidadas na função educação até 2021, sendo que Roraima se destaca nacionalmente pelo volume de contingenciamento. Ou seja, além de gastar menos a cada ano, o contingenciamento dentro do orçamento vinha aumentando consistentemente.

A população de estudantes pretos e pardos está mais concentrada nas Regiões Sudeste e Nordeste. Além de São Paulo, os Estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro e Bahia se destacam entre os que mais possuem alunos pretos e pardos, fato que pode ser contrastado com os recursos orçamentários por estudante em valores que estão abaixo da média nacional, verificados no Rio de Janeiro e na Bahia.

Para além disso, quando destacamos a Bahia como um exemplo negativo de baixo nível de gastos públicos associados com índices escolares ruins, estamos nos referindo a uma política fiscal relativamente mais perversa para a população preta e parda, na medida em que afeta boa parte dos estudantes negros do País, por meio da falta de recursos para a sua educação. Fato que, se pensarmos no elo entre educação e renda futura, possui alta probabilidade de se converter em distribuição de renda desigual entre população branca e não branca, perpetuando a desigualdade racial, com a qual convivemos desde sempre.

As Regiões Sul e Sudeste são as que menos sofrem com contingenciamento e nível baixo de dotação por aluno, uma vez que elas são majoritariamente compostas por estudantes do grupamento de cor/raça branca e amarela<sup>8</sup>. Estudantes indígenas, pretos e pardos são a maioria nas Regiões Norte e Nordeste, enquanto a Região Centro-Oeste se destaca pelo alto nível de não declarados. Em suma, é fato que o subfinanciamento da educação afeta a todos, mas de maneira desproporcional e com maior fardo sobre os estudantes indígenas e negros (pretos e pardos).

Vale aqui uma breve menção ao fato de que a segmentação por sexo foi estudada, mas não se mostrou significativa perante a diferença de alocação de recursos. Em geral, a maior parte das UF possui níveis muito próximos de alunos e alunas na rede pública estadual. Assim, os dados não nos permitem acessar informações relevantes quanto a um possível impacto diferenciado do subfinanciamento para estudantes do sexo masculino e feminino da rede pública estadual.

Estados como Bahia, Amazonas, Minas Gerais, Pará e Maranhão se destacam pela quantidade de escolas públicas nas áreas rurais. Dentre eles, Bahia, Pará e Maranhão possuem níveis baixos de gastos orçamentários por matrícula, fato que contrasta com a maior necessidade de recursos para escolas dessas regiões. A combinação de poucos recursos para escolas de áreas rurais constitui parte da explicação para o alto nível de distorção idade-série verificado, especialmente na Bahia. Em outras palavras, não há recursos suficientes nessas áreas para manter estudantes em sala de aula.

## Como o subfinanciamento se manifesta?

Quando o assunto é orçamento público, é comum a menção à necessidade de cortes orçamentários, principalmente quando se foca em gastos correntes. Ainda que existam defensores do investimento público, é muito raro encontrar um analista que defenda abertamente a necessidade de aumento dos gastos correntes.

---

<sup>8</sup> O Sudeste se destaca tanto pela grande concentração de pessoas pretas e pardas quanto de pessoas brancas. O Rio de Janeiro, por exemplo, é um dos estados mais negros.

Como reflexo dessa percepção disseminada, as regras fiscais que constroem o orçamento público carregam o vício de categorizar o investimento público como se fosse o gasto “bom” e o gasto corrente como se fosse o “ruim”. É comum, até mesmo, o Governo Federal levar em consideração o nível de gasto corrente sobre a receita líquida do estado na hora de classificá-lo como bom pagador de sua dívida ou não. O apelo ao senso comum, presente nesse discurso, camufla uma realidade bem mais perversa, qual seja: é por meio do gasto público corrente que se realizam as políticas públicas para a população na ponta. Dentro da rubrica orçamentária classificada como gasto público corrente estão gastos com bombeiros, assistentes sociais, policiais, médicos, enfermeiros e professores.

Em um sistema ideal, as turmas dos anos finais do ensino fundamental e do ensino médio teriam um professor para cada matéria lecionada. Mas a realidade do ensino público do País impede, em boa parte das regiões, que os alunos de fato tenham professores suficientes para atender às suas necessidades. Pegando-se a média da educação básica como um todo, o número de docentes por turma não se afasta muito de um em alguma UF. No ensino médio, estados como Espírito Santo, Mato Grosso do Sul e São Paulo são os que mais possuem docentes por turma, mas ainda assim a média não chega a 2,5. Já no ensino fundamental, Mato Grosso do Sul e Paraná possuem a média de três, enquanto boa parte dos demais estados alcança a média de dois docentes por turma.

Investir em novas unidades e em formação continuada dos professores é importante, mas assumir novos compromissos com um quadro profissional maior (que passa não só por docentes, mas também por trabalhadores do corpo administrativo) é um imperativo para melhorar os índices qualitativos. Destacamos ainda que, sem uma maior contribuição federal, será difícil para os estados mais afetados das Regiões Norte e Nordeste, bem como para o Rio Grande do Sul, reverter o quadro de índices qualitativos ruins e de subfinanciamento.

## **A distância que nos separa de um financiamento ideal**

Os gastos de 2023 se mostraram maiores do que os de anos anteriores na maior parte dos estados, com exceção do Acre, de Goiás e do Distrito Federal. Contudo, tais exceções parecem ser fruto de lançamentos fora do padrão em

2022. No caso do Acre, por exemplo, a base de dados sugere um aumento de 20 vezes dos gastos por estudante de 2021 para 2022. Mas o panorama geral mostra que o ano de 2023 foi responsável por reduzir o nível de subfinanciamento da educação na maioria das UF e, mesmo não tendo sido um ano eleitoral, só o fato de que não teve um limitante legal sobre as despesas públicas possibilitou que os gastos com educação ficassem acima da média do quadriênio imediatamente anterior.

Ainda que o ano de 2023 tenha se mostrado um alento para o subfinanciamento da educação, o fato é que estamos distantes do volume de recursos tido como adequado para financiar os custos referentes a uma educação de qualidade. A Campanha Nacional pelo Direito à Educação calcula o Custo Aluno-Qualidade (CAQ), que auferir o quanto custaria por aluno para que o Brasil oferecesse um nível de educação compatível com os padrões de países desenvolvidos.

Ao compararmos o CAQ com os gastos orçamentários por matrícula, podemos obter uma métrica a respeito da insuficiência de recursos financeiros. Trata-se de uma diferença que nos mostra o quão longe estamos de fornecer a chance para que a UF proporcione um serviço educacional de qualidade, valorizando os profissionais da educação e dando condições adequadas para que os estudantes explorem os seus potenciais. Salvo algumas raras exceções, o panorama geral das UF brasileiras mostra que os recursos financeiros que foram alocados no melhor ano (em termos de dotação orçamentária) do último quinquênio não seriam suficientes nem para cobrir os custos necessários dos alunos já matriculados. A situação se agrava ainda mais se pensarmos que os recursos dispendidos ainda devem buscar corrigir a dívida educacional com as gerações passadas, bem como resgatar estudantes em idade escolar que se evadiram da educação básica.

Mirando-se para o ensino médio, que é a etapa de responsabilidade exclusiva dos estados e do DF, neste caso, 10 estados estão dentro dos patamares do CAQ, sendo que algumas UF ultrapassam tal patamar. No entanto, para os estados com dados, 12 deles não estão dentro do que preconiza o CAQ, a saber: Acre, Bahia, Goiás (este muito distante), Maranhão, Minas Gerais, Paraíba, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rondônia, Santa Catarina e São Paulo. Por sua vez, cinco estados estão sem dados para a referida subfunção: Alagoas, Mato Grosso, Pará, Rio Grande do Sul e Tocantins.

A título de ilustração, o Rio de Janeiro gastou, em 2023, pouco mais de R\$ 600,00 por mês com cada aluno matriculado no ensino médio da rede pública. Contudo, nem todo esse valor de fato chegou até o estudante, uma vez que o orçamento também precisa atender a outras formas de gastos além do custeio. Para se ter um parâmetro regional, as escolas particulares com bons índices de desempenho educacional para o ensino médio da cidade do Rio de Janeiro costumam ter mensalidades bem acima dos R\$ 600,00. Isto é, a rede privada cobra de cada estudante aproximadamente de 3 a 10 vezes o valor liquidado em 2023 por estudante da rede pública.

Uma vez feito o diagnóstico amplo sobre o financiamento educacional nas Unidades da Federação, fica constatado que, apesar do crescimento das despesas acima da média em 2023, ainda resta um longo caminho para que os estados e o DF tenham a capacidade de oferecer uma educação de melhor qualidade. O investimento em educação é fundamental para mitigar a nossa dívida histórica, para reduzir desigualdades e para que possamos conseguir almejar um crescimento menos desigual em termos de oportunidades.

Quando não há recursos suficientes sequer para cumprir suas obrigações constitucionais, esforços alocativos transfiguram-se em “escolhas de Sofia”, isto é, sacrificar determinadas áreas para amenizar a situação de outras. O retorno de uma regra limitadora dos gastos públicos nos atuais patamares é um retrocesso que impede o avanço necessário para que consigamos atingir o nível recomendado de 10% do PIB com gastos com educação.

Economizar dinheiro com educação não parece se enquadrar na definição de responsabilidade fiscal, a despeito das vontades dos agentes privados. A desvinculação dos mínimos constitucionais, por outro lado, é um ataque direto, que deixa os escassos recursos existentes ainda mais sujeitos a *lobbies* de conglomerados educacionais privados.

## **Pistas para abrir o debate de soluções**

O diagnóstico feito constatou que regras fiscais rígidas, como as que estipulam um teto para o crescimento das despesas, acabam beneficiando áreas com maior *lobby* privado, em detrimento de áreas estratégicas, como a educação.

Contudo, o potencial de dano dessa regra (teto de gastos) conseguiu ser minimamente contido pela existência de um artigo constitucional que delimita parâmetros mínimos com os gastos educacionais. Assim, ainda que o jogo político, conduzido sob uma regra de gastos extremamente rígida, drenasse recursos do orçamento da educação em relação às demais áreas, o corte foi minimizado pelo mínimo constitucional.

Dentro do valor orçamentário já autorizado, verificamos que dificilmente o contingenciamento da rubrica de educação ficava abaixo dos 10% de recursos disponíveis. Ao combinarmos tais dados com o número de matrículas e o perfil de estudantes da rede pública, constatamos que os estudantes indígenas e negros foram relativamente mais afetados pela referida lógica de austeridade. Isso porque os estados e as regiões que mais se destacaram por gastar pouco com educação e contingenciar seus recursos orçamentários são responsáveis por prover a educação de boa parte da população não branca do País.

O ano de 2023, no entanto, se diferencia dos demais pelo fato de ser o único ano em que o orçamento público não estava restrito a nenhuma regra fiscal, como a do teto de gastos. Nele, constatamos uma redução expressiva do quadro de subfinanciamento quando comparado com a média dos anos que o antecederam. Por se tratar de um ano isolado, ainda não houve tempo para que os recursos financeiros promovessem mudanças nos índices qualitativos de educação, mas notoriamente reduzimos a distância para o nível de gastos compatível com uma educação de qualidade, calculado por especialistas da área de educação.

A realidade para a vasta maioria das UF é a insuficiência de recursos orçamentários sequer para custear os estudantes já matriculados na rede pública de ensino. A estratégia notada pelas UF com maior dificuldade de arrecadação foi no sentido de concentrar seus esforços em sua competência constitucional (ensino fundamental II e médio), ao passo que abdicam de desenvolver outras etapas importantes do ensino em nível estadual, como universidades, educação técnica/tecnológica, ensino integral e EJA. Como o “cobertor é curto”, os estados precisam concentrar esforços para cumprir suas obrigações constitucionais.

Dito isso, uma primeira forma de seguir na mencionada caminhada necessária para superar o subfinanciamento da educação nas UF seria a desvinculação

das transferências educacionais de qualquer regra fiscal de teto. Os pisos são bem-vindos para impedir que governos mais sensíveis aos interesses privados reduzam os gastos até níveis ainda mais alarmantes, mas o limite superior se mostrou um entrave significativo nos últimos anos. Caso os gastos com educação sejam retirados da regra do teto, a área terá parâmetros mais compatíveis com uma educação de qualidade. Além disso, não estaria impossibilitada a expansão dos gastos públicos requerida para se alcançar o índice CAQ.

Nesse sentido, um segundo passo possível de ser desenhado a partir do quadro elaborado nesta nota vai no sentido de apontar para a necessidade de um maior federalismo na questão da educação. O ano de 2024 contará com a elaboração de um novo Plano Nacional de Educação para os próximos 10 anos e precisa levar em consideração a diferença de capacidade arrecadatória em cada UF. Vimos que as UF com maior número de matrículas em áreas rurais e de difícil acesso costumam ter custos mais elevados para atender seus estudantes, ao passo que também contam com menor capacidade arrecadatória.

Alguns grandes centros urbanos concentram seus estudantes em áreas de fácil acesso e conseguem desenvolver universidades estaduais, educação em tempo integral e demais atividades educacionais em colaboração com as redes federal e municipal. Levando-se tal fato em consideração, o maior volume de recursos transferidos da União para as UF é uma condição indispensável para combater o subfinanciamento da educação. Caso a União não esteja restrita por regras de teto com gastos em educação, como monetariamente soberana, ela possui recursos financeiros suficientes para que os estados e o DF tenham condições de oferecer uma educação de qualidade.

É imprescindível que a União preze pela qualidade dos gastos realizados, mas também há de se admitir a inviabilidade de analisar a qualidade de um serviço prestado sob condições financeiras tão restritivas, como está acontecendo atualmente. Portanto, o ideal seria primeiro realizar a transferência de recursos em montante suficiente para cobrir o CAQ e sobrar dotação para realizar investimentos na área. Em um segundo momento, caberia aos órgãos fiscalizadores acompanhar o desenvolvimento dos índices educacionais e auferir a qualidade do gasto feito com base nos resultados obtidos, depois de superada a condição de subfinanciamento. Em resumo, a proposta trazida para debate vai no sentido de substituir a lógica de “escassear os recursos para melhorar



a alocação” pela lógica de “oferecer as condições necessárias e acompanhar os resultados”.

Muito longe de supor a simplicidade da proposta de implementar a lógica de “oferecer e observar”, este texto não termina com uma solução definitiva, senão com um convite para o debate e a construção. Dado o cenário orçamentário e qualitativo já debatido, o esforço coletivo deverá ser hercúleo no sentido de propor formas de operacionalizar um sistema que, ao mesmo tempo em que ofereça condições para a prestação de um serviço de educação pública de qualidade, também garanta a destinação dos recursos para as áreas adequadas e com maior impacto transformador. No final das contas, o debate sobre educação é sempre um debate sobre transformação.





REDE DE  
ATIVISTAS PELA  
EDUCAÇÃO  
BRASIL

**MALALA**   
**FUND**




**Inesc**  
[www.inesc.org.br](http://www.inesc.org.br)

 /inesctube

 @inescoficial

 @inescoficial

 /ong.inesc