

A DESVINCULAÇÃO DAS RECEITAS DA UNIÃO (DRU) E SUAS IMPLICAÇÕES PARA O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA

MENDES, Priscila Kelly^{1*}; MOREIRA, Jani Alves da Silva^{1}**

¹Universidade Estadual de Maringá
handerskelly@hotmail.com*
professorajani@hotmail.com**

RESUMO

O texto apresenta uma análise documental sobre a Desvinculação das Receitas da União, desde sua criação em 1994 até a atualidade. Tem como objetivo explicitar as implicações da DRU para o financiamento da educação básica no Brasil ao longo de sua vigência, assim como compreender seus mecanismos de funcionamento. Para cumprir o proposto, apresentam-se os pressupostos históricos do financiamento para a educação básica no

Brasil. Enfatiza-se como o financiamento da educação é impactado pela Desvinculação das Receitas da União e o quanto esse mecanismo de retirada de recurso financeiro contribuiu ou não para a efetivação da qualidade da educação pública básica no país. A pesquisa foi relevante por explicitar os mecanismos e manobras que resultam na diminuição do investimento dos recursos públicos para a educação básica.

PALAVRAS-CHAVE: Educação. Financiamento em educação. Desvinculação das Receitas da União.

THE UNLINKING OF UNION REVENUES (UUR) AND THEIR IMPLICATIONS FOR THE FINANCING OF BASIC EDUCATION

ABSTRACT

The text presents a documental analysis on the Unlinking of Union Revenues (UUR) from its creation, in 1994, to the present. It aims to clarify the implications of the UUR for financing basic education in Brazil over its lifetime, as well as to understand their operating mechanisms. In order to give an account for what is proposed, historical assumptions financing for basic education are introduced in Brazil. We emphasized how

the financing of education is impacted by the UUR and how this financial withdrawing resource mechanism has contributed or not to the effectiveness of the quality of basic public education in the country. The research was relevant for explaining the mechanisms and maneuvers that result in the reduction of the investment of public resources for basic education.

KEYWORDS: Education. Funding education. Unlinking of Union Revenues.

LA REDISTRIBUCIÓN DE LOS ARRANCELES DE LA UNIÓN (RAU) Y SUS CONSECUENCIAS PARA LA FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN BÁSICA

RESUMEN

El texto presenta un análisis documental acerca de la Redistribución de los Arranceles de la Unión (RAU) desde su creación en 1994 hasta hoy. Se objetiva exponer las implicaciones de la RAU para la financiación de la educación básica en Brasil a lo largo de su vigencia además de comprender sus mecanismos. A causa de esto, se presenta un histórico sobre la financiación de la

educación básica en Brasil, aparte de se presentar como ella es impactada por la RAU y como la RAU ha contribuido o no para afectar la calidad de la educación pública básica en el país. La investigación fue relevante por explicitar los mecanismos y maniobras que resultan en la disminución de la inversión de los recursos públicos para la educación básica.

PALABRAS CLAVE: Educación. Financiación de la educación. Redistribución de los Arranceles de la Unión.

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O presente artigo refere-se aos resultados de uma pesquisa de análise documental que teve o objetivo de analisar as implicações da Desvinculação das Receitas da União (DRU) e seu impacto no financiamento e gestão da educação pública brasileira. A metodologia utilizada levou em consideração os pressupostos históricos e políticos do financiamento para a educação básica brasileira, de maneira que foram selecionados para a investigação os documentos oficiais e internacionais, as propostas de emendas constitucionais criadas para a Desvinculação das Receitas da União (DRU) desde 1994. Por meio de uma análise crítica e contextualizada, a pesquisa abordou os mecanismos e as implicações da DRU para o financiamento da educação básica pública.

A DRU foi criada em 1994, no governo de Itamar Franco (1992-1995), por meio da Emenda Constitucional de Revisão (ECR) nº 1/1994 como um Fundo Social de Emergência (FSE) e, no decorrer dos anos de sua existência, sofreu algumas mudanças em sua nomenclatura¹ até se tornar a DRU. Esse mecanismo foi instituído com o objetivo de promover a estabilização econômica do país. Seu funcionamento é explicitado no artigo 76 da Constituição Federal, no qual se estabelece que são desvinculados até 20% da arrecadação de impostos da União e contribuições sociais para a educação (BRASIL, 2011). Evidencia-se que em 2011 ocorreu uma proposta de prorrogação da DRU, sob a alegação de necessitar de recursos adicionais para a Copa do Mundo de 2014 e para as Olimpíadas de 2016.

Ao explicitarem sobre as justificativas para a manutenção da DRU, Cambraia e Tanno (2011) enfatizam que a medida visa conferir uma maior liberdade do Poder Público na alocação dos recursos, formação de poupança para a redução da dívida pública, aplicação de recursos em programas considerados prioritários; além disso, mais recentemente, a DRU foi utilizada para investir na realização da Copa do Mundo (2014) e nas Olimpíadas (2016).

A problemática que norteou esta pesquisa refere-se à busca da compreensão do mecanismo da Desvinculação das Receitas da União (DRU), além de verificar se essa manobra política e financeira afetou positivamente ou negativamente os investimentos para a educação

¹ A nomenclatura inicial foi de Fundo Social de Emergência (FSE) quando de sua criação em 1994, em seguida recebeu o nome Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) em sua primeira prorrogação em 1996, posteriormente, em 2000, recebeu a alcunha de Desvinculação das Receitas da União (DRU) que permanece até a atualidade.

básica. Ao analisar o contexto recente de expansão² da obrigatoriedade da educação e na recente aprovação da Emenda Constitucional nº 95/2016 (BRASIL, 2016), indaga-se: de onde virão os investimentos adequados para a implementação e adequação das escolas, que deverão atender a uma nova demanda para a educação básica? Será a DRU um mecanismo que contribuirá para o aumento dos recursos para a educação? Onde são investidos os recursos da DRU, já que esse montante retirado dos impostos da União deveria ser efetivamente repassado à educação?

Analizou-se ainda o Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado pela Lei nº 13.005/2014 (BRASIL, 2014), no qual estão instituídas as novas metas e estratégias para a educação nacional no próximo decênio. O PNE apresenta metas que vão desde a universalização da Educação Infantil (meta 1) até a ampliação do investimento público em Educação pública (meta 20), as quais devem ser atingidas no âmbito educacional para a melhoria da educação básica.

Com relação ao financiamento, o PNE prevê um aumento nos investimentos públicos destinados à Educação: “VIII - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto - PIB, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade” (BRASIL, 2014).

Importante salientar ainda que a União é o ente federado que mais arrecada impostos e o que menos vincula recursos para a educação. Já era proposta da Conferência Nacional de Educação (Conae) de 2010 o aumento da vinculação de impostos constitucionais da União e, em contrapartida, a proibição de desvinculação de recursos para a educação. Como ressalta a proposta no seu documento final:

Garantir o aumento dos recursos da educação de 18% para, no mínimo, 20% (da União) e 25% para, no mínimo, 30% (de estados, DF e municípios) não só da receita de impostos, mas adicionando-se, de forma adequada, percentuais das taxas e contribuições para investimento em manutenção e desenvolvimento do ensino público. (CONAE, 2010a, p. 89).

O financiamento educacional é um importante eixo de discussão no campo das políticas públicas voltadas para a educação. Portanto, o enfoque aqui é compreender como o

² Trata-se da alteração na atual LDB que prevê: “I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade (BRASIL, 1996b).

financiamento da educação básica é impactado pela Desvinculação das Receitas da União (DRU) e o quanto esse mecanismo utilizado impacta na diminuição de recursos para a educação básica no país.

2 PRESSUPOSTOS HISTÓRICOS DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA

O financiamento em educação no Brasil tem sido uma questão de discussão desde os primórdios da educação no país. Inúmeras legislações foram criadas com essa finalidade, pois não se pode haver educação de qualidade e pública sem recursos próprios para isso. O adequado financiamento público da educação é indissociável da gestão educacional, de modo que o financiamento público se constitui como uma condição imprescindível para a garantia do acesso e da gratuidade da educação, como um direito à cidadania.

Davies (2012) salienta que, no transcorrer da história da educação brasileira, a vinculação de recursos aconteceu somente em períodos ditos democráticos, isto é, nos períodos de 1934-1937, 1946-1964, 1983, 1988-atual. Todavia, a desvinculação de recursos sobreveio em períodos de governos autoritários: 1937-1945, 1964-1985, o que, sem equívoco algum, permite afirmar que o regime político contribuiu para a não efetivação da garantia do direito, da gratuidade e universalização da educação.

A vinculação e desvinculação de recursos para a manutenção e desenvolvimento da educação por parte da União teve mudanças significativas nas legislações que tratavam desse assunto. “A presença, ao mesmo tempo progressiva e limitada, da União em matéria de educação se articula com a descentralização do ensino e com o regime federativo” (CURY, 2007, p. 833).

Nas Constituições Federais de 1934, 1937 e 1946 houve uma “gangorra” de vinculação e desvinculação de recursos para financiar a educação. Em alguns momentos, considerava-se necessário o investimento do governo na promoção, execução e manutenção do ensino, já em outro momento, esse investimento fazia-se desnecessário, o que acarretava grandes danos ao desenvolvimento da educação no país. “O financiamento da educação, pela via da União, comparece de modo pontual e precário em ordenamentos jurídicos negociados com os estados” (CURY, 2007, p. 834).

Conforme está exposto nas Constituições sobre o financiamento educacional:

Quadro 1 – Síntese do ordenamento legal sobre o financiamento da educação nas Constituições

Constituição Federal	Artigo
1934 – Estipula o percentual de vinculação de impostos da União destinados à educação.	Art. 156 - A União e os Municípios aplicarão nunca menos de dez por cento, e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento, da renda resultante dos impostos na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos (BRASIL, 1934).
1937 – Esta Constituição em nenhum de seus artigos menciona a vinculação de impostos da União destinados à educação. Ressalta a responsabilidade das empresas privadas e dos Estados organizar, gerir e subsidiar recursos financeiros para a educação.	Art. 129: II - É dever das indústrias e dos sindicatos econômicos criar, na esfera da sua especialidade, escolas de aprendizes, destinadas aos filhos de seus operários ou de seus associados. A lei regulará o cumprimento desse dever e os poderes que caberão ao Estado, sobre essas escolas, bem como os auxílios, facilidades e subsídios a lhes serem concedidos pelo Poder Público (BRASIL, 1937). Art. 130 - O ensino primário é obrigatório e gratuito. A gratuidade, porém, não exclui o dever de solidariedade dos menos para com os mais necessitados; assim, por ocasião da matrícula, será exigida aos que não alegarem, ou notoriamente não puderem alegar escassez de recursos, uma contribuição módica e mensal para a caixa escolar (BRASIL, 1937).
1946 – Esta dispõe sobre a vinculação de impostos, aumentando a contribuição dos Municípios para 20% e a União continuando com 10% como na CF de 1934.	Art. 169 - Anualmente, a União aplicará nunca menos de dez por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nunca menos de vinte por cento da renda resultante dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino (BRASIL, 1946).

Fonte: Elaborado pelas autoras (2017) a partir das Constituições de 1934/1937/1946.

A Constituição Federal de 1988 prevê uma vinculação de impostos da União a serem destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino:

Art. 212. A união aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. (BRASIL, 1988).

Ainda sobre o financiamento, a constituição federal de 1988 estabelece no “Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino” (BRASIL, 1988). O documento estipula que os entes federados trabalharão em regime de colaboração e a União ainda exercerá sobre eles uma função supletiva:

§ 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; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996). (BRASIL, 1988).

No ano de 1996, foi criado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (Fundef), para gerir os investimentos destinados ao Ensino Fundamental, como explicita a autora:

A atual CF de 1988, ao receber a Emenda Constitucional nº 14/96, subvinculou os recursos vinculados no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (FUNDEF). Dessa emenda decorreu a Lei nº 9.424/96, regulamentadora desse fundo e que foi antecedida em alguns dias pela LDB nº 9.394/96. (MOREIRA, 2012, p. 62).

Este fundo era responsável pela distribuição de recursos, com prioridade para o ensino fundamental, deixando de lado as demais etapas da educação básica, como ressaltam as autoras:

Contudo, o fundo regulamentado pela Lei nº 9.424/1996, aprovado no dia 24 de dezembro de 1996, ainda não contemplou todas as etapas da educação básica, ao atender exclusivamente o ensino fundamental, segundo definição da LDB (art. 4º, § 1º; art. 5º), que traz este como nível de atuação prioritária. (BARROS; MOREIRA, 2012, p. 199).

A deficiência desse fundo encontra-se no fato de atender somente a um nível da educação básica, como salientado a seguir:

A principal fragilidade do FUNDEF, entretanto, tem sido reiteradamente apontada pela maioria dos especialistas como decorrência do fato de o Fundo financiar exclusivamente o ensino fundamental em detrimento da educação infantil e do ensino médio, etapas que integram a educação básica. (TEIXEIRA; OLIVEIRA, 2008, p. 7).

Devido à necessidade de ampliar a abrangência desse fundo, em 2006, houve uma reformulação, por meio da Emenda Constitucional nº 53/2006, de modo que o Fundef se tornou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), que trata de gerir os investimentos destinados à Educação Básica no país. Este é regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 que estabelece como se dá o repasse dos recursos recolhidos para a manutenção da educação básica. Neste fundo, diferente do outro, todas as etapas da educação são beneficiadas:

O objetivo desse mecanismo de captação de recursos é atender toda a educação básica, diferente do Fundef, extinto em 2006. O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, criado a partir da Emenda Constitucional nº 53 e regulamentado pela Lei nº 11.494, possui vigência de 13 anos (2007/2020). (BARROS; MOREIRA, 2012, p. 200).

Fernandes (2009, p. 28) salienta que “[...] a primeira qualidade do Fundeb é a de obrigar – mais do que induzir – os estados e respectivos municípios a exercerem a cooperação na oferta do ensino público”. Portanto, embora o regime de colaboração entre os entes federados tenha sido estipulado na CF, é por meio do Fundeb que essa cooperação entre os Municípios e os Estados tem se estabelecido.

O Fundo ampliou ainda a porcentagem de distribuição dos recursos entre os níveis e modalidades de ensino da educação Básica, conforme destaca-se a seguir: “O Fundeb, ao abranger no regime de redistribuição de 20% dos impostos todas as etapas e modalidades da educação básica, obedecendo a estas prioridades e permitindo a cada ente federativo a aplicação livre da receita recebida, regula com força o princípio da cooperação” (FERNANDES, 2009, p. 28).

Na visão de Fernandes (2009), este fundo tem permitido aos Municípios uma maior autonomia para suprir as necessidades dos níveis de ensino que estão sob a sua incumbência, pois o FUNDEB repassa os recursos de acordo com índices de matrículas efetivas, como explicitado na lei.

Art. 9º Para os fins da distribuição dos recursos de que trata esta Lei, serão consideradas exclusivamente as matrículas presenciais efetivas, conforme os dados apurados no censo escolar mais atualizado, realizado anualmente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP, considerando as ponderações aplicáveis. (BRASIL, 2007).

Para a base de cálculos da ponderação considera-se o número de alunos matriculados, desde a educação infantil até o ensino médio, perpassando por suas modalidades, com base em seu tempo de permanência em cada etapa (integral ou parcial e a localidade da escola – urbana ou no campo). A legislação que regula este fundo, no seu artigo 10, parágrafos 1 e 2 estabelece como será feita a base de cálculos:

§ 1º A ponderação entre diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino adotará como referência o fator 1 (um) para os anos iniciais do ensino fundamental urbano, observado o disposto no § 1º do art. 32 desta Lei. § 2º A ponderação entre demais etapas, modalidades e tipos de estabelecimento será resultado da multiplicação do fator de referência por um fator específico fixado entre 0,70 (setenta centésimos) e 1,30 (um inteiro e trinta centésimos), observando-se, em qualquer hipótese, o limite previsto no art. 11 desta Lei. (BRASIL, 2007).

O salário-educação criado pela Lei nº 4.440/1964 (revogada pelo Decreto Lei nº 1.422/1975) é um recurso de empresas filiadas à previdência social para contribuírem com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). “O objetivo da criação desta fonte adicional para o ensino fundamental foi destinada às empresas que não cumpriam com a oferta de educação primária a filhos e empregados” (BARROS; MOREIRA, 2012, p. 204). Regulamentado pelo § 5º do Artigo 212 da Constituição Federal, sua base de cálculo é 2,5% do valor total dos vencimentos das empresas.

Ao realizar um estudo sobre os gastos públicos voltados à educação básica, no país, no período de 1995 a 2005, Castro (2007) apresenta um contraponto à participação dos entes federados, no que se refere à distribuição de recursos financeiros: “A estimativa do gasto público por esfera de governo (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) também é um elemento importante para se medir e comparar o grau de responsabilidade pela oferta dos bens e serviços educacionais” (CASTRO, 2007, p. 865).

Para a Educação Básica foram dispensados pelos entes federados em termos de bilhões de reais:

Quadro 2 – Súmula dos recursos distribuídos pelos entes federados para a educação básica

Municípios (1995-2005)	Estados e DF (1995-2005)	União (1995-2005)
Total de 274.5 (bilhões)	Total de 299.4 (bilhões)	Total de 36.5 (bilhões)

Fonte: Castro (2007, p. 865).

A União, mesmo sendo detentora da maior parte dos investimentos obtidos pelos impostos, é a que menos contribui para o financiamento da educação básica:

[...] o governo federal buscou cumprir uma função supletiva com baixa aplicação de recursos; assim, a maior parte dos recursos aplicados pelo governo federal, na área da educação, destina-se ao custeio das IFES, escolas técnicas federais e centros federais de ensino tecnológico (CEFETs). (CASTRO, 2007, p. 866).

Ao utilizar-se de sua função supletiva, a União cria mecanismos para abster-se de sua contribuição para o financiamento em educação básica. Um desses mecanismos foi o Fundo Social de Emergência (FSE) que, posteriormente, transformou-se na Desvinculação das Receitas da União (DRU).

O financiamento educacional constantemente enfrenta problemas em seus investimentos, uma vez que os recursos escassos impossibilitam que as melhorias educacionais avancem e que a qualificação dos profissionais da educação seja ampliada. Sem dúvida, o fim³ da Desvinculação das Receitas da União (DRU) para a manutenção e desenvolvimento do ensino é um ganho para educação, porém muito ainda precisa ser feito. São necessários outros meios de investimentos para suprir todas as necessidades da educação básica brasileira, além da distribuição adequada desses recursos, sem a utilização de mecanismos financeiros que desviem a verba para outros fins.

3 O FUNCIONAMENTO E OS MECANISMOS DA DESVINCULAÇÃO DAS RECEITAS DA UNIÃO (DRU)

O Fundo Social de Emergência (FSE) foi criado em 1994, no governo do então presidente Itamar Franco (1992-1995), no período de implementação do Plano Real. Naquele período, de acordo com Dias (2008, p. 3), a alta taxa de inflação permitia: “[...] que o setor público apresentasse resultados operacionais positivos com relativa facilidade. Isso era possível porque o valor real das despesas sofria o efeito da erosão inflacionária e, assim, o governo podia controlar seus gastos adiando reajustes ou postergando o efetivo pagamento”.

A Emenda Constitucional de Revisão (ECR) nº 1/1994 estipulava como seria o funcionamento desse fundo, suas implicações na economia do país, seus mecanismos, e de quais receitas da União seria retirada uma porcentagem de 20% da arrecadação destinada a suprir necessidades prioritárias nas áreas sociais como educação e saúde; a emenda também previa a quitação do pagamento da previdência e da dívida pública, além de custear a estabilização financeira do país. Como explicitado em seu artigo 71:

Art. 71. Fica instituído, nos exercícios financeiros de 1994 e 1995, o Fundo Social de Emergência, com o objetivo de saneamento financeiro da Fazenda Pública Federal e de estabilização econômica, cujos recursos serão aplicados no custeio das ações dos sistemas de saúde e educação, benefícios previdenciários e auxílios assistenciais de prestação continuada, inclusive liquidação de passivo previdenciário, e outros programas de relevante interesse econômico e social. (BRASIL, 1994).

³ Em 2009 foi criada a emenda constitucional nº 59, que estipulava o fim progressivo da Desvinculação para o recurso da Manutenção e Desenvolvimento de Ensino (MDE). Essa questão será desenvolvida no decorrer do artigo.

Esse fundo teria sua vigência somente até 1995, no entanto, com a Emenda Constitucional (EC) nº 10/1996, tornou-se o Fundo de Estabilidade fiscal (FEF) com a mesma finalidade. Pouco se alterou na legislação anterior, quanto ao seu funcionamento. Em 1997 ocorreu outra prorrogação, por meio da Emenda Constitucional nº 17/1997, sendo estendida até 1999.

A cada nova protelação desse recurso surgiram questionamentos favoráveis e contrários, conforme ressalta Dias (2008, p. 3):

De um lado, há os que se posicionam contra a desvinculação, pois defendem o aumento dos gastos ditos sociais. De outro, há o governo federal que defende a desvinculação, com o argumento de que seria imprescindível para preservar a estabilidade econômica, possibilitar o ajuste fiscal e conferir maior flexibilidade à gestão do orçamento da União.

Contudo, este fundo não seria eliminado no final de 1999, sendo prorrogado mais uma vez em 2000 com a Emenda Constitucional nº 27/2000, seguindo assim uma sucessão de prorrogações que o estabelece agora como Desvinculação das Receitas da União (DRU). Este mecanismo vem ao longo de duas décadas sofrendo prorrogações, conforme se pode constatar no quadro adiante.

Quadro 3 – Síntese das prorrogações do mecanismo e as emendas constitucionais que as possibilitaram

Nomenclatura	Emendas Constitucionais	Prazos
Fundo Social de Emergência (FSE)	ECR nº 1/1994	1994 e 1995
Fundo de Estabilização Fiscal (FEF)	EC nº 10/1996	1996 e 1º sem. 1997
FEF – Prorrogação	EC nº 17/1997	2º sem. 1997 a 1999
Desvinculação de Receitas da União (DRU)	EC nº 27/2000	2000 a 2003
DRU – Prorrogação 1	EC nº 42/2003	2003 a 2007
DRU – Prorrogação 2	EC nº 56/2007	2008 a 2011
DRU – Prorrogação 3	EC nº 68/2011	2011 a 2015

Fonte: Dias (2011, p. 7).

Dias (2008, p. 4) explica que “[...] a DRU é um mecanismo que permite que parte das receitas de impostos e contribuições não seja obrigatoriamente destinada a determinado órgão, fundo ou despesa”. A DRU exerce a função de organizar a alocação dos recursos, suprimindo as prioridades e garantindo os superávits primários. Suzart (2015, p. 872) confirma que “[...] a principal finalidade da DRU é ampliar o volume de recursos livres para que os gestores públicos possam direcionar os gastos públicos”. A DRU passou por outras protelações com a Emenda Constitucional (EC) nº 42/2003 e, em seguida, com a EC nº 56, de 20 de dezembro de 2007.

Com vistas a extinguir a Desvinculação da Manutenção e desenvolvimento do ensino, a EC nº 59/2009 foi o instrumento legal utilizado para, de forma gradativa, anular em 2011 essa desvinculação. Neste mesmo ano, foi elaborada a EC nº 68/2011, que protelou a ação da DRU até o ano de 2015 (SUZART, 2015). De acordo com Cambraia e Tanno (2011), essa protelação deve-se ao fato de o governo precisar garantir meios de atender às normativas internacionais para realização da Copa do Mundo de 2014 e para as Olimpíadas de 2016. Mediante o proposto, o deputado André Figueiredo do PDT/CE formulou a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 4/2015. Em seu texto, a medida visava à protelação da DRU até 2019:

Art. 76. É desvinculado de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2019, vinte por cento da arrecadação da União de impostos, contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico, já instituídos ou que vierem a ser criados até a referida data, seus adicionais e respectivos acréscimos legais. (FIGUEIREDO, 2015).

A proposta do deputado foi submetida à análise da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC). No voto do relator Marcos Rogério sobre a emenda verifica-se o seguinte: “Diante do exposto, manifesto meu voto no sentido da *admissibilidade* da Proposta de Emenda à Constituição nº 4, de 2015” (ROGÉRIO, 2015, p. 3, grifo do autor). No entanto ele fez uma ressalva a ser verificada posteriormente, quando a Emenda for encaminhada à Comissão Especial: “No que tange à *técnica legislativa*, convém alertar, desde logo, que a ementa da proposta não esclarece adequadamente seu objeto, vício que, por certo, será sanado em momento oportuno, quando da apreciação da matéria em Comissão Especial” (ROGÉRIO, 2015, p. 2, grifo do autor).

Tramitando em conjunto encontra-se a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 87/2015, que também visa à prorrogação da DRU com o seguinte texto:

Art. 76. São desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2023, trinta por cento da arrecadação da União relativa às contribuições sociais, sem prejuízo do pagamento das despesas do Regime Geral da Previdência Social, às contribuições de intervenção no domínio econômico, às taxas e à participação no resultado da exploração de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais, já instituídas ou que vierem a ser criadas até a referida data, e às destinações a que se refere a alínea ‘c’ do inciso I do *caput* do art. 159 da Constituição. (BRASIL, 2015).

No dia 8 de setembro de 2016, aprovou-se a PEC nº 04/2015⁴, o que alterou a Constituição Federal, por meio da Emenda Constitucional nº 93/2016 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para prorrogar a desvinculação de receitas da União e, estabelecer ainda, a desvinculação de receitas dos Estados, Distrito Federal e Municípios até 31 de dezembro de 2023. Todavia, ao verificar o estabelecimento da desvinculação de 30% das receitas dos Estados, do Distrito Federal e Municípios, as quais são relativas a impostos, taxas e multas, já instituídos ou que vierem a ser criados até a referida data, seus adicionais e respectivos acréscimos legais, e outras receitas correntes (artigos 76A e 76B), observa-se que excetuam-se da desvinculação os recursos destinados ao financiamento da manutenção e desenvolvimento do ensino (parágrafo único dos artigos 76A e 76B). Assim, estabeleceu-se o art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias que passou a vigorar com a seguinte redação:

Art. 76. São desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2023, 30% (trinta por cento) da arrecadação da União relativa às contribuições sociais, sem prejuízo do pagamento das despesas do Regime Geral da Previdência Social, às contribuições de intervenção no domínio econômico e às taxas, já instituídas ou que vierem a ser criadas até a referida data. (BRASIL, 2016).

Como se comprova, este mecanismo tem sido utilizado por sucessivos governos, por intermédio de uma sucessão de protelações e inúmeras alterações em seu texto, o que o torna versátil aos interesses governamentais:

A flexibilidade orçamentária propiciada pela DRU faz com que os gestores públicos federais consigam utilizar os recursos, visando a formação do superávit fiscal. Apesar de o superávit fiscal ser utilizado, principalmente, para o pagamento de juros e do principal da dívida pública, isso necessariamente não significa que os recursos desvinculados são utilizados exclusivamente para o pagamento da dívida. (SUZART, 2015, p. 874).

Portanto, mais uma vez, com o intuito de promover a estabilidade financeira do país, que no momento enfrenta uma crise política e econômica de âmbito mundial e precisa reajustar as contas públicas, o instrumento da DRU tornou-se proeminente na agenda política para os planos gestacionais do governo, em todos os seus entes federados, que pode utilizar-se desse recurso de acordo com o que julga de maior prioridade. Todavia, como fica a prioridade com a educação de qualidade?

⁴ Já a PEC nº 87/2015 foi arquivada por conter a mesma essência da PEC nº 04/2015

4 AS IMPLICAÇÕES DA DESVINCULAÇÃO DAS RECEITAS DA UNIÃO (DRU) NA EDUCAÇÃO

Na década de 1990, o Brasil e os países da América Latina e o Caribe enfrentaram uma reforma em suas políticas econômicas, sociais e educacionais. Diversas foram as discussões acerca da melhoria na qualidade da educação ofertada, principalmente nos países periféricos cujos índices de analfabetismo e pobreza eram muito elevados. A crise de cunho financeiro também afetou o desenvolvimento desses países. Nesse contexto, o conceito de Estado começou a ser repensado. Tendo em vista essa necessidade de reorganizar as funções dos órgãos envolvidos no processo de desenvolvimento, foram difundidos os ideais neoliberais para a formação de um novo conceito de Estado, como ressaltado:

A lógica neoliberal é a proteção a liberdade do mercado, o Estado regulador das relações do mercado não cabe mais dentro dessa nova racionalidade, assim o Estado de bem-estar social e qualquer modelo que privilegie as políticas sociais devem ser combatidos. Nesta perspectiva as crises estruturais não são expressões do sistema capitalista, mas sim resultante da forma com que o Estado se encontrava organizado. (MARCELINO; MARONEZE, 2009, p. 6732-6733).

As mudanças acerca dessa visão de Estado foram então disseminadas pelos órgãos internacionais com intuito de fortalecer ainda mais o capital, tornando o Estado mínimo mediante as ações de políticas sociais, o que ocasionou a revisão do papel do Estado. “Dessa nova configuração de Estado desencadeou uma série de implicações para a mudança na governança pública e seu processo de definição das políticas prescritas para o financiamento e gestão da educação” (MOREIRA, 2015, p. 50).

Com vistas ao saneamento dessas problemáticas levantadas, em uma Conferência Mundial sobre Educação para Todos, realizada em Jomtien-Tailândia, de 5 a 9 de março de 1990, organismos internacionais estabeleceram na Declaração Mundial sobre Educação para Todos: Satisfação das necessidades Básicas de Aprendizagem.

Esta veio a estipular metas para a reestruturação da educação mundial, a fim de possibilitar aos países mais necessitados que alavancassem seus patamares educacionais, por meio da qualidade da educação. Focou-se então na prioridade para o ensino fundamental. Os países membros dessa conferência defenderam o direito de todos à educação, por meio de uma ação individual e coletiva, com vistas a promover a consciência de que todos são participantes e

responsáveis por uma educação igualitária. Essas concepções tiveram como objetivo nutrir as propensões do capital, conforme explicitado a seguir.

As agências internacionais são representantes dos interesses da classe dominante que propõe a reforma dos Estados nacionais de maneira que se enquadrem nas políticas neoliberais, elas são responsáveis por determinar e divulgar as orientações do ideário neoliberal para os países em desenvolvimento, acompanhar e avaliar os resultados obtidos. (MARCELINO; MARONEZE, 2009, p. 6736).

Os intentos dessas instituições para a educação consistiam em resolver os problemas como a pobreza, a fome, as epidemias de doenças graves, que são propagadas pela falta de conhecimento, uma tarefa orientada como responsabilização para toda a sociedade, como enfatizam os autores:

Os pronunciamentos propalados como recomendações dos Organismos Internacionais, [...], marcam uma época em que a educação passa a ser central na reestruturação do Estado em 1990. Eles prescrevem orientações políticas aos países emergentes de como sobressair bem educacionalmente sobre uma retórica hegemônica e econômica que busca seguir os modelos de reforma educacional de países desenvolvidos. (RAMOS; MOREIRA, 2018, p. 57).

É importante salientar que, por meio “[...] do aparelho ideológico, os interesses da classe dominante são consentidos como interesse geral” (MARCELINO; MARONEZE, 2009, p. 6731). É, portanto dever de toda a sociedade prover recursos para educação, que é vista como parte importante do desenvolvimento de um país. Todas as políticas educacionais e sociais formuladas posteriormente trazem em suas disposições os mesmos preceitos.

Neste mesmo período foi aprovado o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), na Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, com base nas determinações das organizações internacionais, às quais o Brasil é vinculado. Nesta legislação as crianças e os adolescentes tornaram-se sujeitos de direitos e, como tal, têm necessidade de cuidados maiores para a manutenção desses direitos. Como explicitado:

Art. 4º É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária. (BRASIL, 1990).

No que concerne à educação, subsequente à de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), Lei nº 9394, promulgada em 1996, regulamentando os dispostos na Constituição

Federal de 1988, ficou estabelecido que: “Art. 1º A educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais” (BRASIL, 1996b).

A educação é vista como um processo de formação do ser humano para atuar na sociedade, por meio da elaboração de seu trabalho. No que se refere ao financiamento educacional, a LDB dispõe, em seu texto, sobre a proveniência dos recursos:

Art. 68. Serão recursos públicos destinados à educação os originários de: 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. (BRASIL, 1996b).

A porcentagem de arrecadação destinada pela União, pelos Estados e pelos Municípios é a mesma estipulada na Constituição Federal vigente, para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE); nos artigos 70 e 71 da LDB estão explicitadas as suas incumbências, para que seus recursos sejam utilizados de forma adequada.

Em relação aos recursos para a educação, a DRU agia como mecanismo de realocação dos recursos fiscais. Sena (2002, p. 18) observa que “[...] detecta-se, infelizmente, uma ‘onda desvinculatória’ na esteira da DRU. Desvinculação é a eliminação da exigência de se reservar recursos específicos para finalidades específicas”.

Quanto ao mecanismo da DRU sobre a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, como dito anteriormente, foi totalmente extinto no ano de 2011, por meio da EC nº 59/2009; essa emenda alterou o artigo 76 da Constituição Federal, que trata das disposições constitucionais transitórias, anexando o § 3º que prescrevia de forma gradual essa extinção:

§ 3º Para efeito do cálculo dos recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição, o percentual referido no *caput* deste artigo será de 12,5 % (doze inteiros e cinco décimos por cento) no exercício de 2009, 5% (cinco por cento) no exercício de 2010, e nulo no exercício de 2011 (NR). (BRASIL, 2009).

Esta emenda foi criada como uma forma de melhorar a qualidade da oferta de ensino, com a obrigatoriedade do ensino a partir dos 4 anos de idade, e para prover recursos que permitissem a ampliação da educação básica. Para tal retirou da MDE a Desvinculação dos 20%

da DRU. Analisando-se ao longo de sua vigência, a DRU desvinculou da educação muitos milhões, conforme os cálculos apresentados por Dias, no período de 2008 a 2011.

Quadro 4 – Redução de recursos vinculados a MDE – 2008 a 2011 (R\$ milhões)

Percentual da DRU	2008 20,0%	2009 12,5%	2010 5,0%	2011 0,0%
Receitas dos Impostos	256.147	244.071	280.141	347.713
Retiradas DRU	51.229	30.509	14.007	0
Redução dos recursos da MDE	9.221	5.492	2.521	0

Fonte: Dias (2011, p. 18).

Quadro 5 – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) (R\$ milhões)

Fonte	Sem DRU	Com DRU
Receita de Impostos	280.141	280.141
Desvinculação	0	14.007
Base de Cálculo	173.550	159.543
Recursos para MDE 18%	31.239	28.718

Fonte: Dias (2011, p. 23).

Ao se pensar em políticas educacionais que visam ao financiamento da educação, deve-se levar em conta de onde virão os recursos para a implementação de uma educação de qualidade, como pondera Castro:

O financiamento público do gasto educacional ocorre mediante a utilização de diversas fontes de recursos que o Estado pode recolher da sociedade. Essas fontes de recursos podem ser divididas em dois grandes tipos: fontes tributárias – impostos, taxas e contribuições econômicas e sociais –, que são recursos de origem impositiva; e fontes não-tributárias – títulos do tesouro, recursos diretamente arrecadados, operações de créditos e outros. (CASTRO, 2007, p. 870).

A Conferência Nacional de Educação (Conae), de 2010, no eixo V, prescreveu sobre o financiamento educacional e o controle social, focalizando a importância do financiamento, como ressaltado no trecho a seguir.

O conceito expresso na Constituição Federal assevera, portanto, que o financiamento adequado das políticas educacionais se traduz em alicerce para a construção do *Sistema Nacional de Educação* e, conseqüentemente, é imprescindível para assegurar o alcance das metas contidas em planos nacionais, como o Plano Nacional de Educação (PNE). (CONAE, 2010a, p. 103, grifo do autor).

Ao enfatizar o financiamento da educação, Saviani (2009, p. 19) faz o seguinte questionamento: “Diante dessa reiterada resistência da União em assumir as responsabilidades

financeiras na manutenção do ensino no país, como instituir o sistema nacional de educação?”. Nas proposições da Conae 2010 e 2014, considerava-se que cabia à União agir com a promoção de estratégias para aumentar o financiamento educacional, em parceria com os demais entes federados, tendo em vista que a União vem se eximindo da responsabilidade com a distribuição dos recursos financeiros.

Na Lei nº 13.005/2014, que estabelece o atual Plano Nacional de Educação (PNE), em sua meta 20 discorre sobre o financiamento para a educação nos próximos dez anos. “Meta 20: ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto (PIB) do País no 5º (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio” (BRASIL, 2014).

Em suas estratégias, o PNE traz estipulado o trabalho em regime de colaboração dos entes federados:

20.1) garantir fontes de financiamento permanentes e sustentáveis para todos os níveis, etapas e modalidades da educação básica, observando-se as políticas de colaboração entre os entes federados, em especial as decorrentes do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e do § 1º do art. 75 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que tratam da capacidade de atendimento e do esforço fiscal de cada ente federado, com vistas a atender suas demandas educacionais à luz do padrão de qualidade nacional. (BRASIL, 2014).

Ao se levar em conta as novas propostas da PEC nº 4/2015 e da PEC nº 87/2015, que tramitam em conjunto na câmara dos deputados federais, em regime especial de análise para a prorrogação da Desvinculação das Receitas da União (DRU), bem como as medidas de reajuste fiscal tomadas pelo governo diante da crise, não se pode perder de vista que este conjunto de mecanismos permite ao governo maior autonomia de atuação financeira. Como visto anteriormente, este recurso pode ser utilizado como lhes convém, no entanto seria importante que a gestão do país ocorresse “[...] sem ter que recorrer a expedientes contábeis pouco claros e duvidosos. Naturalmente, a reforma fiscal seria a ocasião de reavaliar e redefinir as prioridades de gasto do setor público federal” (DIAS, 2011, p. 20).

Entretanto, promover um acompanhamento via controle social e uma revisão dos gastos fiscais é uma tarefa desafiadora, que demanda uma reforma fiscal, como explicita Dias (2011, p. 20):

A realização de uma ampla reforma fiscal, porém, seria tarefa das mais difíceis. Ela demandaria alterações em mais de uma dezena de dispositivos da Constituição Federal, exigiria uma negociação política muito complexa e, certamente, catalisaria a oposição de todos os setores prejudicados. A alternativa mais pragmática, mas de menor grau de transparência, é prorrogar mais uma vez a DRU, para possibilitar uma maior flexibilidade orçamentária e assegurar a obtenção do superávit primário. A vantagem da DRU é de fazer um corte linear na maioria das vinculações, o que é tecnicamente mais simples e politicamente mais viável.

Pode-se entender que a DRU é o mecanismo financeiro que mais auxilia o governo em vigência a organizar suas dívidas, mesmo que para tal necessite desestabilizar alguns gastos sociais como disposto anteriormente, o que nos leva a compreender o motivo de todas as prorrogações que este recurso vem sofrendo ao longo dos anos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com esta análise, constata-se que, ao longo do processo histórico discutido, o financiamento educacional passou por inúmeras oscilações na vinculação e desvinculação dos recursos financeiros voltados ao atendimento das demandas da manutenção e do desenvolvimento da educação. Observou-se a construção de políticas educacionais mais engajadas em solucionar essa problemática, porém há a necessidade de reorganização dessas políticas para uma melhor efetivação. Na busca incessante de recursos, constata-se que a União é o ente federado que mais arrecada e o que menos repassa recursos financeiros para a educação. Diversos são os mecanismos utilizados pela União, entre eles encontra-se a Desvinculação das Receitas da União (DRU), que foi o objeto de estudo desta análise; poucos conhecem e entendem o funcionamento da (DRU), embora tenha sido criada em 1994 como Fundo Social de Emergência (FSE), e continua sendo protelada até a atualidade encaminhando-se para uma nova prorrogação.

A extinção da DRU para a educação se deu por meio da EC nº 59/2009, que só foi possível em decorrência da nova lei de obrigatoriedade do ensino de 4 a 17 anos em todas as escolas públicas do país. Esta foi uma medida para suprir as novas demandas. Verificamos também que o Plano Nacional de Educação de 2014 traz, em seu texto, metas para alavancar o financiamento educacional e para a melhoria na qualidade do ensino das escolas e de uma educação que de fato seja formadora de homens conscientes e capazes de modificar sua situação social.

Tendo em vista a sociedade capitalista atual, percebe-se o fortalecimento do capital em detrimento dos setores públicos sociais, bem como os mecanismos que, como o que foi estudado nesta pesquisa, são fonte de enfraquecimento e de retrocesso para o financiamento educacional que já é tão escasso e precário.

Netto (2006, p. 169) afirma que o “[...] capital é movimento, dinamizado pelas suas contradições”. Mesmo em crise, o capital encontra formas de se modificar em face de suas contradições, portanto ele sempre achará um meio de sobrepor-se às condições favoráveis à emancipação humana.

Por meio da educação, é possível conscientizar os homens para que se tornem autores de sua história, no entanto, não é empenho de uma sociedade capitalista que isso aconteça. Nesse sentido, amparada na visão política economicista, não é conveniente que a educação pública receba condições financeiras adequadas para promover um ambiente escolar, onde os recursos materiais e didáticos sejam de boa qualidade para assegurar uma melhor aprendizagem e desenvolvimento dos alunos, uma melhor formação e valorização dos professores e profissionais que atuam na educação, além de uma remuneração digna para estes.

Marx e Engels (1997) nos auxiliam a compreender que as instituições sociais produzidas nas relações estabelecidas em sociedade tornam-se reflexo do modo como os homens organizam as suas vidas e suas interações (no caso, a educação), atuando no interesse da classe que domina o modo de produção da vida.

Iniciou-se esta análise com uma indagação: “A Desvinculação das Receitas da União (DRU) afetou positivamente ou negativamente os investimentos para a educação?”. É possível concluir que, apesar das contradições, um mecanismo que retira recursos de uma porcentagem obrigatória, definida na legislação e que já é mínima para a educação básica, desencadeia a falta de materiais e equipamentos que deveriam chegar às escolas; conseqüentemente, são retirados recursos que poderiam melhorar as condições de se ensinar e aprender. Portanto, ao contrário do que alguns defendem, o impacto da DRU para a educação básica foi negativo.

Portanto, em relação à educação pública, é urgente que sejam empregados de forma adequada os recursos necessários para a sua manutenção e desenvolvimento; é importante que os recursos que lhe são destinados não sejam retirados, a fim de propiciar o alcance da qualidade

educacional, bem como dos valores adequados referentes ao custo aluno qualidade inicial (CAQi) e custo aluno qualidade (CAQ) já definidos em quatro das doze estratégias da meta 20 do atual PNE.

6 REFERÊNCIAS

BARROS, F. P.; MOREIRA, J. A. S. As políticas para o financiamento da educação básica pública no Brasil: primeiras aproximações. *Revista Percurso – NEMO*, Maringá, v. 4, n. 2, p. 193-207, 2012.

BRASIL. Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 5 abr. 2013.

BRASIL. *Conferência Nacional de Educação*: documento final. Brasília, DF: MEC, 2010a.

BRASIL. Congresso Nacional. Assembleia Constituinte de 1946. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 18 de setembro de 1946*. Rio de Janeiro, RJ: Câmara dos Deputados, 1946.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Rio de Janeiro, RJ, 16 jul. 1934.

BRASIL. Constituição de 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 5 out. 1988.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Rio de Janeiro, RJ, 10 nov. 1937.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 1, de 1 de março de 1994. Acrescenta os arts. 71, 72 e 73 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 2 mar. 1994.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 10, de 4 de março de 1996. Altera os arts. 71 e 72 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, introduzidos pela Emenda Constitucional de Revisão nº 1, de 1994. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 7 mar. 1996a.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 17, de 22 de novembro de 1997. Altera dispositivos dos arts. 71 e 72 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, introduzidos pela Emenda Constitucional de Revisão nº 1, de 1994. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 25 nov. 1997.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 27, de 21 de março de 2000. Acrescenta o art. 76 ao ato das Disposições Constitucionais Transitórias, instituindo a desvinculação de arrecadação de impostos

e contribuições sociais da União. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 22 mar. 2000.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003. Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 31 dez. 2003.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 56, de 20 de dezembro de 2007. Prorroga o prazo previsto no caput do art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 21 dez. 2007a.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 59, de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 12 nov. 2009.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 68, de 21 de dezembro de 2011. Altera o art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 22 dez. 2011.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 16 dez. 2016.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 16 jul. 1990.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 21 dez. 1996b.

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] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 26 dez. 1996c.

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, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei no 10.195,

de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 21 jun. 2007b.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 26 jun. 2014.

BRASIL. Projeto de Lei nº 8.035, de 20 de dezembro de 2010. Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, Brasília, 20 dez. 2010b.

BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição nº 87, de 2015. Altera o art. 5º e o inciso I do art. 49 da Constituição Federal, para alterar as competências do Congresso Nacional no que concerne à denúncia de tratados internacionais. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2015.

CAMBRAIA, T.; TANNO, C. R. *A efetiva desvinculação de receitas da União (DRU) na elaboração do projeto de lei orçamentária para 2012, no orçamento da seguridade social e em outras áreas*. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2011.

CASTRO, J. A. Financiamento e gasto público na educação básica no Brasil: 1995-2005. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 28, n. 100, p. 857-876, 2007.

CURY, C. R. J. Estado e políticas de financiamento em educação. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 208, n. 100, p. 831-855, 2007.

DAVIES, N. O financiamento da educação estatal no Brasil: novos ou velhos desafios? *Revista Educação Online PUC*, Rio de Janeiro, n. 10, p. 31-63, 2012.

DIAS, F. A. C. *Desvinculação de receitas da União, gastos sociais e ajuste fiscal*. Brasília, DF: Consultoria Legislativa do Senado Federal, 2008.

DIAS, F. A. C. *Desvinculação de receitas da União, ainda necessária?* Brasília, DF: Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado, 2011.

FERNANDES, F. C. O Fundeb como política pública de financiamento da educação básica. *Revista Retratos da Escola*, Brasília, DF, v. 3, n. 4, p. 23-38, 2009.

FIGUEIREDO, A. *Proposta de Emenda à Constituição nº 4/2015*. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2015.

MARCELINO, J. B. N.; MARONEZE, L. F. Z. A redefinição do papel do Estado pós 1990 e as implicações na legislação educacional brasileira. In: EDUCERE, 9., 2009, Curitiba. *Anais....* Curitiba: PUC, 2009. p. 6729-6742.

MARX, K.; ENGELS, F. *O Manifesto do Partido Comunista*. Lisboa: Avante, 1997.

MOREIRA, J. A. S. *Políticas de financiamento e gestão da educação básica (1990-2010): os casos Brasil e Portugal*. 2012. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2012.

MOREIRA, J. A. S. *Políticas de financiamento e gestão da educação básica (1990-2010): os casos Brasil e Portugal*. Maringá: UEM, 2015.

RAMOS, C. V.; MOREIRA, J. A. S. Diretrizes políticas para o perfil de professores no contexto da reforma do estado: uma análise das recomendações da UNESCO. *Colloquium Humanarum*, Presidente Prudente, v. 15, n. 1, p. 56-67, 2018.

ROGÉRIO, M. *Relatório da Proposta de Emenda à Constituição nº 4/2015*. Brasília, DF: Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, 2015.

SAVIANI, D. *Sistema de educação: subsídios para a Conferência Nacional de Educação*. Texto organizado a pedido da Assessoria do MEC para servir de subsídio às discussões preparatórias da Conferência Nacional de Educação. Brasília, DF: MEC, 2009.

SENA, P. A União e a aplicação dos recursos vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, DF, v. 83, n. 203-205, p. 7-22, 2002.

SUZART, J. A. S. O impacto da desvinculação de receitas nos gastos com educação da União: uma análise entre os anos de 1994 a 2012. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, p. 869-887, 2015.

NETTO, J. P. *Economia política: uma introdução crítica*. In: NETTO, J. P.; BRAZ, M. (Org.). *Economia política: uma introdução crítica*. São Paulo: Cortez, 2006.

TEIXEIRA, B. B.; OLIVEIRA, R. F. Do Fundef ao Fundeb: a qualidade ainda fora de pauta. *Revista Vertentes*, São João Del-Rei, n. 33, p. 36-47, 2008.

Recebido em 25 de agosto de 2017.

Aceito em 16 de julho de 2018.