

# Financiamento educacional



Data de atualização: 10/2020

## 1. Principais dimensões de análise do financiamento educacional

Abordar a política de financiamento da educação implica abordar a política de alocação de recursos no setor. O estudo desse eixo é relevante porque é justamente essa disponibilidade de recursos que possibilita a materialização das demais políticas educacionais. O financiamento educacional é o meio pelo qual se aloca os recursos são para o cumprimento do direito à educação.

Ora, essa alocação de recursos deve ser vista em dois planos simultâneos: a forma como o direito à educação é financiado e a forma como esse direito é concedido. Abordar esses dois planos requer conhecer outros aspectos institucionais que estão fora do setor e são essenciais para entender como funciona a alocação de recursos (Jiménez, Morduchowicz e Astorga, 2009). Entre esses aspectos, está a organização federal ou unitária de um país, fundamental para o entendimento da implementação e do financiamento das políticas públicas. Também é interessante conhecer o grau de descentralização dos serviços públicos, pois esse aspecto determina a organização, ou seja, como esses serviços são administrados e financiados, sendo a educação uma delas.

Uma terceira dimensão relevante são os mecanismos de financiamento para reduzir os desequilíbrios territoriais. Na América Latina, prevalece uma grande desigualdade geográfica dentro de cada país, o que provoca grandes lacunas entre os recursos necessários para garantir determinado padrão de vida e as possibilidades de coleta de cada território. Alguns níveis de governo não têm capacidade para financiar vários programas. Nesse cenário, devem ser considerados mecanismos para amortecer as assimetrias entre recursos e despesas, de forma a garantir a equidade na disponibilidade de recursos entre todos os habitantes de um mesmo país.

Uma quarta dimensão articula-se na relação entre a oferta de educação e o financiamento (Curcio e Centrángolo, 2017). A oferta pode ser estruturada por meio de instituições de ensino de gestão pública ou privada. No entanto, os recursos que financiam essa provisão podem vir tanto do setor público (por meio de transferências para escolas públicas e privadas subsidiadas, bem como de bolsas de estudo e outras transferências) quanto do setor privado (despesas familiares com mensalidades, contribuições para cooperativas, no caso de escolas estaduais de gestão). Além disso, as famílias fazem despesas complementares com suprimentos e livros didáticos, roupas, transporte etc.

Uma quinta dimensão refere-se ao modelo de financiamento, distinguindo-se aqui duas formas muito diferentes de alocação de recursos: do lado da oferta e do lado da demanda. No caso do primeiro, as autoridades definem, de forma direta e através de procedimentos administrativos, os critérios de afetação de pessoal docente e não docente, a oferta de bens e serviços públicos e a disponibilização de equipamentos e infraestruturas. Os fundos são alocados com base em critérios históricos, com base nos insumos usados ou em critérios normativos. Este modelo de financiamento predomina nos países latino-americanos. No caso dos financiamentos pelo lado da demanda, os recursos são repassados indiretamente às famílias ou diretamente às instituições de ensino, dependendo dos alunos a que atendem. Nesse tipo de modelo, diz-se que as famílias têm liberdade de escolha das instituições de ensino. Porém, na prática, é difícil tornar esta escolha efetiva, devido a diversos fatores como a assimetria da informação na oferta, possível discriminação por estabelecimentos de ensino, a dificuldade de garantir várias ofertas em uma área geográfica e a restrição na oferta associada à capacidade limitada de um estabelecimento.

Finalmente, e em todas as outras dimensões mencionadas, estão a equidade e a eficiência. As políticas de financiamento não são nem devem ser neutras. As decisões sobre o financiamento da educação têm impacto direto na disponibilidade de recursos no sistema e nas famílias, o que leva a diferentes qualidades educacionais, possibilidades de acesso ao sistema e critérios objetivos de destinação dos gastos. Para além do modelo de financiamento aplicado, existem vários arranjos institucionais que permitem às diferentes populações, níveis e/ou modalidades considerarem aspectos de eficiência e equidade na atribuição de recursos. Assim, por exemplo, nos modelos de financiamento pelo lado da oferta, foram incorporadas distribuidoras que consideram, na alocação de recursos, contextos de pobreza, disparidades de gasto por aluno, déficit de cobertura ou uso de alguns indicadores que enfocam a eficiência de recursos, como a proporção aluno-professor. Nos modelos de demanda, também coexistem diferentes experiências, em que as intervenções podem ser direcionadas a grupos específicos, aumentando o repasse de recursos para os alunos que se encontram em situação de pobreza ou as escolas que atendem populações nessa condição.

## **2. Características institucionais e política de financiamento educacional na América Latina**

Vários tipos de organização institucional e modelos de alocação de recursos coexistem na região da América Latina. Em outras palavras, coexistem países federativos e unitários com sistemas educacionais descentralizados e centralizados, países com modelos de financiamento por meio da oferta ou da demanda e países que combinam os dois últimos modelos aplicados a diferentes instrumentos de política.

Os Estados, por sua vez, assumem compromissos e obrigações aos quais devem responder com ações concretas em seus territórios. O enquadramento jurídico que regula a política de financiamento da educação tem um percurso próprio, o funcionamento dessa política. O lugar das leis e outras normas semelhantes na dinâmica do financiamento é diverso. Em alguns casos, as regras se limitam a formalizar processos; em outros, promovem, constroem e estabelecem novos horizontes quanto às obrigações, objetivos e alcance da política educacional nacional. Como será discutido adiante, quase todos os países da região regulam a política de financiamento, seja nas leis gerais de educação ou em outras leis complementares de financiamento, criação de fundos, códigos orgânicos, regulamentos e até outras normas que não são exclusivas do setor educacional, como as próprias constituições ou as leis de coparticipação e/ou transferências intergovernamentais de recursos.

A seguir, apresentamos um breve percurso dos diferentes países da região, onde se verá como se forma a arquitetura institucional e política do financiamento educacional. Sem ser uma categorização exaustiva e tendo em vista que existem diferentes formatos e dinâmicas de financiamento da educação em um mesmo país, os casos são agrupados de acordo com o grau de centralização e descentralização do financiamento da educação e com a organização federativa ou unitária de seus sistemas educacionais institucionais de fundos.

### **2.1. Grupo 1: Países federativos com sistemas descentralizados de**

## financiamento educacional

Durante as últimas cinco décadas, os países da região passaram por diferentes reformas nos esquemas de alocação de recursos e gestão dos serviços sociais entre os níveis de governo, que incluíram diversos graus de descentralização dos gastos no setor educacional. A descentralização da educação teve seu impacto na alocação de recursos entre as esferas de governo, ou seja, na centralização e descentralização do financiamento da educação.

Um caso extremo de descentralização da alocação de recursos entre os diferentes níveis de governo é o brasileiro, visto que seu sistema de vinculação de recursos foi construído com uma visão compartilhada entre governo federal, governos estaduais e municípios. Trata-se indiscutivelmente do país com o sistema descentralizado de alocação de recursos mais antigo. Historicamente, com a Constituição de 1934 e depois com a reforma de 1988, foi instituída para a educação uma destinação obrigatória de parte da receita fiscal dos governos federal, estadual e municipal, além do Distrito Federal. Mais recentemente, no final da década de 1990, foi iniciada uma política de fundos constitucionais, por meio da qual parte dos recursos que já estavam vinculados à educação foram destinados a um fundo contábil. Em 1998, passou a vigorar o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Ensino (Fundef), Lei nº 9.424, posteriormente substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação. Professores (Fundeb) em 2006, por meio da Lei nº 11.494. O Fundeb, ao contrário de seu antecessor, envolve todos os níveis de ensino (creche, pré-escola, fundamental e médio), bem como suas modalidades (educação de jovens e adultos, educação especial, educação rural, educação em tempo integral etc.). Na configuração do Fundo, estão incluídos todos os níveis de governo, formando uma cesta de recursos, que são posteriormente alocados de acordo com a matrícula ponderada por nível de escolaridade e modalidade. Como no caso do Fundef, é definido um gasto mínimo nacional por aluno, que deve ser realizado em todo o país. Se os recursos dos estados não forem suficientes para garantir esse valor mínimo, o governo federal complementa com recursos próprios até atingir esse valor. O valor mínimo anual por aluno, bem como o valor de referência de cada estado, são revisados anualmente.

A lei que regulamenta o Fundeb estabelece sua vigência até dezembro de 2020. Porém, antes de seu vencimento, o novo Fundeb foi aprovado pelo Congresso Nacional, em agosto de 2020, por meio da Emenda nº 108 da Constituição Federal do Brasil, que se tornou permanente. Uma das maiores mudanças no fundo é que a participação da União deverá aumentar gradualmente dos atuais 10% para 23% em 2021. Esse diferencial de aumento incorpora novos critérios de distribuição: os primeiros 10 pontos percentuais serão atribuídos aos critérios atuais; outros 10,5 pontos percentuais serão destinados às redes de ensino que não atingirem um nível mínimo de investimento por aluno, considerando no cálculo desse valor mínimo não só os recursos do Fundeb (único critério atualmente existente), mas também a disponibilidade de recursos totais vinculados à educação na respectiva rede; os 2,5 pontos restantes serão distribuídos para redes públicas que aprimorem a gestão educacional e seus indicadores de frequência escolar e aprendizagem, contemplando a redução das desigualdades.

A Argentina é outro país com sistema de governo federativo e sistema educacional descentralizado, com exceção do nível universitário. A descentralização da gestão e do financiamento dos serviços educacionais no país, iniciada na década de 1970 e culminada no início da década de 1990 com a Lei de Transferência de Serviços Educacionais nº 24.049, foi realizada sem recursos financeiros. Desde

então, a fonte de financiamento para o setor de educação vem principalmente dos recursos provinciais que cada jurisdição arrecada e de fundos transferidos por meio da repartição de impostos federais do governo nacional.

Até 2005, não havia mecanismos de alocação de recursos para a educação na Argentina. Em 2006, foi promulgada a Lei de Financiamento Educacional nº 26.075 (doravante LFE), que estipulou regras objetivas para aumentar o investimento educacional até atingir 6% do PIB em 2010 e introduziu um ordenamento de responsabilidades no financiamento e a implementação de órgãos de coordenação entre as administrações educacionais. Para isso, incorporou fórmulas para aumentar os gastos e determinou a divisão de responsabilidades entre os governos nacional e jurisdicional. Do mesmo modo, criou um fundo de designação específica de recursos coparticipáveis, que as províncias deviam designar aos seus sistemas educativos; esse fundo continua em vigor mesmo depois de os objetivos estipulados pela LFE terem perdido a validade em 2010. A única medida de proteção ao financiamento do setor que continua em vigor é o artigo 9º da Lei Nacional da Educação nº 26.206, que estipula que, uma vez atingida a meta de 6% dos gastos com educação, ciência e tecnologia em relação ao PIB, o orçamento consolidado exclusivamente para a educação não deve ser inferior a 6% do PIB. No entanto, essa lei é de natureza genérica, pois nada diz sobre as responsabilidades entre os níveis de governo.

Outro país com sistema descentralizado de alocação de recursos é o México, que iniciou seu processo de descentralização com o Acordo Nacional para a Modernização da Educação Básica, firmado entre o governo federal, governos estaduais e o Sindicato Nacional dos Trabalhadores na Educação. A partir de 1992, entrou em vigor a transferência para os estados de pré-escola, ensino fundamental, médio, formação de professores, educação indígena e especial, até então administrados pelo Poder Executivo Federal.

No entanto, ao contrário dos casos citados acima, a capacidade de gasto dos governos estaduais e municipais está em grande parte subordinada às transferências federais (participações federais e fundos de contribuição) estabelecidas na Lei de Coordenação Fiscal. No caso da educação básica, 80% dos recursos destinados a esse nível correspondem a recursos públicos descentralizados por meio dos três fundos de contribuições federais: Fundo de Contribuição para a Educação Básica (Faeb), Fundo de Contribuição para a Educação Tecnológica e de Adultos (Faeta) e Fundo de Contribuição Múltipla (FAM), cujo funcionamento é regulamentado pela Lei de Coordenação Fiscal (del Val Blanco et al., s/d). Os 20% restantes dos recursos federais para a educação básica são destinados a programas centralizados da Secretaria de Educação Pública (SEP) com objetivos diversos.

A alocação de recursos do Faeb foi modificada em 2007, quando foi introduzida uma nova fórmula que incorporava um componente de patrimônio. Essa alteração entrou em vigor em 2008. Para alocar recursos aos estados, contempla-se: 1) o valor transferido no ano anterior; 2) um componente compensatório para as entidades que recebam valor inferior à média nacional; 3) um índice de qualidade educacional determinado pela SEP para cada estado; 4) incentivo aos estados que se esforcem mais para destinar seus próprios recursos à educação.

Por fim, outra das metas de financiamento estabelecidas pelo sistema educacional mexicano está expressa na Lei Geral de Educação. O artigo 25 estipula que o valor anual que a federação, os estados e os municípios devem destinar aos gastos com educação e serviços públicos de educação não pode ser inferior a 8% do PIB, destinando pelo menos 1% desse valor ao pesquisa científica e desenvolvimento tecnológico em instituições públicas de ensino superior.

## **2.2. Grupo 2: Países com governos unitários e sistemas de financiamento da educação descentralizados ou com descentralização intermediária**

O Chile é um caso distinto de país com uma organização institucional de governo unitária, mas que aplicou uma reforma radical de gestão e financiamento do sistema por meio do Decreto Vigência da Lei nº 3.063 de 1980. A partir dessa reforma, promovida pelo regime ditatorial, o sistema chileno passou de altamente centralizado a descentralizado nos municípios, com forte presença privada (Jiménez et al., 2009). Naqueles anos, foi estruturado um sistema de financiamento à vista com orientação para o mercado, em que o Estado disponibiliza recursos aos estabelecimentos de ensino através de um subsídio por aluno. A bolsa-escola (voucher) é entregue mensalmente às escolas por cada aluno que frequenta. A estrutura do sistema era composta por escolas públicas, escolas privadas subsidiadas, ambas financiadas pelo Estado, e escolas privadas ou privadas que não recebem essas contribuições (Jiménez et al., 2009). Em 2015, com a promulgação da Lei de Inclusão Escolar nº 20.845, foram introduzidas no sistema alterações estruturais que ainda estão em implantação, como o encerramento do sistema de financiamento compartilhado e a vedação da cobrança em estabelecimentos subsidiados. Da mesma forma, é suprimida a adoção de critérios econômicos, sociais, étnicos, religiosos e acadêmicos na admissão de alunos, no caso de escolas públicas ou subsidiadas, e é proibido que os estabelecimentos privados subsidiados se organizem com fins lucrativos. A Bolívia é um caso de país unitário que introduziu em etapas um processo intermediário de descentralização da educação para seus municípios. A Lei de Participação Popular promulgada em 1994 transferiu a infraestrutura física dos estabelecimentos de ensino, e de outros setores sociais, para as prefeituras, embora a oferta de educação (docente, administrativo e técnico) e a definição da política educacional nacional estivesse no comando do Poder Executivo. Por meio dessa lei, o governo destinou aos governos municipais 20% do total de impostos arrecadados, (artigo 20), mas não estipulou quanto desse percentual deveria ser investido no setor de educação.

Porém, foi com a Lei dos Hidrocarbonetos, em 2005, que se avançou com a descentralização da destinação de recursos em seu sistema educacional. Por meio do referido regulamento, o Estado estabeleceu a retenção de 50% do valor da produção de gás e petróleo e priorizou a educação, a saúde, o emprego e a construção de estradas como setores-alvo desses recursos. Para isso, criou um imposto direto sobre os hidrocarbonetos, que passou a ser distribuído às unidades departamentais e aos municípios. Posteriormente, entre 2008 e 2010, a Bolívia aprofundou uma série de mudanças na organização institucional de seu território e de seu sistema educacional, com a sanção da nova Constituição, a Lei Marco de Autonomia e Descentralização e a Lei de Educação. Assim, se configuraram diferentes responsabilidades de financiamento: nível central, principal responsável pelas políticas educacionais e pela gestão e administração do sistema; governos departamentais, responsáveis pelo fornecimento e financiamento de infraestrutura, mobiliário, material didático e equipamentos dos institutos técnicos de sua jurisdição; e a municipal, também responsável pelo fornecimento de infraestrutura, equipamentos, material didático, além de alimentação e desjejum escolar. Em relação a este último nível, o maior fluxo de recursos para a sua utilização é o proveniente dos impostos sobre os hidrocarbonetos (Sandoval e Solares López, 2014).

A Colômbia é outro Estado organizado em forma de república unitária, descentralizada, com autonomia de suas entidades territoriais, conforme determina a Constituição Política de 1991. É precisamente na Constituição que se põe em consenso uma peça fundamental (artigos 356 e 357) no

aprofundamento da descentralização para os entes territoriais de grande parte dos serviços públicos, incluindo a educação. A Lei Geral da Educação, promulgada três anos depois, assumiu este objetivo e permitiu a simultaneidade do investimento educativo nas secretarias e municípios, bem como um conjunto de contribuições aos entes territoriais a ser realizada pelo governo nacional.

No entanto, foi através do Sistema de Participação Geral (SGP), instituído em 2001, que se estabeleceu uma organização de responsabilidades na prestação e no financiamento de diversos serviços. O SGP estabeleceu um esquema segundo o qual o governo nacional transfere recursos a entidades territoriais (secretarias, distritos ou municípios) para a manutenção dos serviços de educação, saúde, água potável e saneamento básico. Para a distribuição dos recursos, a Lei nº 715 estabeleceu um percentual fixo para cada um dos serviços públicos (no caso da educação, 58,5%), que posteriormente é distribuído entre municípios, distritos e departamentos certificados. Os departamentos, distritos e municípios com mais de 100 mil habitantes são entidades territoriais certificadas (art. 20º). No caso de municípios não certificados, a atribuição é feita diretamente ao departamento de origem.

Os critérios de distribuição dos recursos são determinados anualmente para todo o território nacional a partir de uma alocação por aluno, que é então multiplicada pela população atendida, ajustada por um conjunto de variáveis que caracterizam a prestação do serviço, os níveis de escolaridade (pré-escolar, básica e média nas suas diferentes modalidades) e a área geográfica (urbana e rural).

Cabe destacar que o SGP inclui um componente patrimonial, uma vez que estabelece que um valor residual pode ser transferido para cada distrito ou município, o qual é distribuído de acordo com a percentagem de crianças em idade escolar que não estão sendo assistidas, dando prioridade a territórios com menos cobertura. Da mesma forma, pode ser atribuído um montante residual a cada distrito ou município que tenha os indicadores de pobreza mais desfavoráveis, de acordo com os dados do Departamento Administrativo Nacional de Estatística (Dane).

A Colômbia é um dos países que, embora tenha um modelo de alocação de recursos ao sistema educacional estruturado por meio do financiamento da oferta, também apresenta alguns mecanismos de demanda no cálculo dos critérios de distribuição dos recursos.

Outro caso citado neste grupo de países é o Peru, que nos últimos 20 anos avançou e aprofundou seu processo de descentralização de responsabilidades educacionais para os governos regionais e locais. Porém, os entes regionais têm pouca autonomia quanto à sua utilização dos recursos alocados, para além de remunerar a manutenção do corpo docente e gestor. O processo de descentralização foi impulsionado pela reforma da Constituição, em 2002, e pela aprovação da Lei de Bases da Descentralização. Com esses regulamentos, a transferência de responsabilidades do governo central para os governos regionais e locais foi aprofundada. A Lei Geral da Educação, aprovada em 2003, por sua vez, contempla a descentralização do setor e define as funções e responsabilidades de cada esfera de governo na gestão do sistema. Essa norma incorpora as Unidades de Gestão Educacional Local (Ugel), definindo-as como instâncias de gestão descentralizada do governo regional, com autonomia no âmbito de sua competência.

O governo central é responsável pela transferência de recursos para garantir o funcionamento do sistema. Assim, as Direções Regionais de Educação têm o papel de promover, coordenar e avaliar o desenvolvimento da educação, de forma a garantir os serviços educativos. Para isso, articulam-se com as Ugels, que dão apoio técnico, pedagógico, institucional e administrativo aos centros e programas de

ensino de sua área. O financiamento dos centros educativos dá-se em duas fases: transferências da administração central para as Ugel e, posteriormente, transferências desta para os centros educativos, de forma a cobrir as despesas com o corpo docente e não docente e com outros itens como bens e serviços. As transferências do governo central para as Ugels caracterizam-se por serem distribuídas de forma inercial, ou seja, de acordo com os orçamentos de anos anteriores, e não contemplam índices ou coeficientes de distribuição relativos às características da população ou áreas geográficas. Por fim, destacase a criação do Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação Peruana (Fondep), por meio da Lei Geral de Educação nº 28.044. Esse fundo opera por meio de um circuito de financiamento sob demanda das próprias instituições de ensino. Seu principal objetivo é financiar projetos de investimento, inovação e desenvolvimento educacional propostos e executados por instituições com o objetivo de melhorar o atendimento e elevar a qualidade do ensino. De acordo com a lei que regulamenta o Fondep, ele funciona como programa orçamentário do ministério e opera de forma descentralizada com autonomia financeira, técnica e administrativa.

### **2.3. Grupo 3: Países com governos unitários e sistemas centralizados de financiamento educacional**

O Uruguai conta com um sistema educacional unitário com administração centralizada pela Administração Nacional de Educação Pública (Anep). Não experimentou mudanças profundas na descentralização da gestão do sistema nem na sua política de financiamento da educação. Depende totalmente de um esquema de alocação de recursos com base na oferta educacional, pelo qual a autoridade central define os critérios e parâmetros aplicados para distribuir recursos às escolas. As autoridades locais não têm intervenção ou incidência na alocação de recursos (Mancebo, 2012).

O Equador é um caso semelhante, visto que o orçamento público é alocado por um esquema de subsídio à oferta por meio do Ministério da Educação, sustentando um esquema de financiamento educacional de centralização marcada. Na reforma da Constituição de 2008, ficou estabelecido que o esquema de financiamento deve garantir, para a educação básica inicial e o ensino médio, que os gastos com educação devem aumentar anualmente em 0,5% do PIB até atingir um mínimo de 6% do PIB.

Atualmente, os países centro-americanos caracterizam-se por terem sistemas educacionais centralizados tanto em termos de gestão quanto de financiamento do setor. Na Costa Rica, a alocação de recursos para o sistema educacional é centralizada no Ministério da Educação Pública (MEP). Há uma conformação tradicional e centralizada da educação básica costa-riquenha, na qual os governos subnacionais (Direções Regionais) têm baixas margens de autonomia. No entanto, existe um âmbito organizacional e institucional interessante do sistema de ensino básico, constituído pelos Conselhos de Educação e os Conselhos de Administração, dependentes do MEP. Esses órgãos constituem um elemento importante da representação da comunidade. Seus objetivos são atender às necessidades e prioridades dos centros educacionais de acordo com um Plano de Trabalho Anual e canalizar apoios técnicos, materiais e financeiros de organizações públicas e privadas comprometidas com o desenvolvimento da instituição escolar. O MEP transfere anualmente um fundo administrado por ambos os conselhos, que se destina principalmente a materiais didáticos, mobiliário e equipamento e cantinas escolares. Adicionalmente, destaca-se que a Costa Rica é o único país que, por mandato constitucional, obriga o Estado a investir pelo menos 8% de seu PIB em educação.



A Nicarágua é um caso marcante porque, embora na década de 1990 tenha iniciado um processo de descentralização educacional com forte autonomia escolar, 15 anos depois restabeleceu um esquema centralizado de gestão e financiamento de seu sistema. O principal programa, “Autonomia Escolar”, começou em 1993 como um projeto piloto posteriormente expandido para cobrir quase todas as escolas secundárias e a maioria das escolas primárias. O Ministério da Educação transferiu a dotação orçamental diretamente para os centros de ensino que geria, através de um Conselho Diretivo de pais e mães. Esse Conselho tinha competência para decidir a destinação de recursos provenientes do ministério para o centro, bem como a contribuição de pais e mães, que devia complementar o orçamento para o bom funcionamento do centro. O governo que tomou posse em 2007 eliminou, entre suas primeiras medidas, a autonomia escolar e, com ela, o recolhimento das famílias. Foi decidido encerrar as transferências diretas de fundos. Em seguida, passou de uma gestão administrativa descentralizada dos recursos financeiros, que transferia recursos diretos à escola para todo o seu funcionamento, para uma centralização da gestão dos recursos (Plano Estratégico de Educação; 2011–2015).

Caso semelhante de autonomia escolar que não prosperou é observado em El Salvador, com o Programa de Educação com Participação Comunitária (Educo), iniciado em 1991 em resposta às iniciativas do Estado e das comunidades locais, que buscavam criar serviços de pré-escola e educação básica em áreas rurais (Banco Mundial, 2004). A Educo baseou-se na entrega, no apoio e na legalização de organizações comunitárias, que envolveram famílias e ajudaram a desenvolver novos serviços de educação em suas comunidades. O Ministério da Educação repassou recursos a essas associações para que contratassem professores e adquirissem bens e serviços para as escolas. Esse modelo de autonomia escolar para gestão e financiamento foi reconvertido entre 2009 e 2014, e todos os contratos docentes foram transferidos para o sistema único.

Honduras introduz um mecanismo distinto na alocação de fundos para seu sistema educacional, que também é realizado a partir do nível central, por meio do Ministério da Educação. O Regulamento de Financiamento da Educação Pública especifica que a gestão financeira do orçamento se orienta com um planejamento estratégico orientado para os resultados, de forma a racionalizar o uso dos recursos disponíveis e garantir a execução das dotações orçamentais programadas. Segundo com essa premissa, o Ministério da Educação deve elaborar seu orçamento com base nas necessidades expressas pelos centros de ensino, com foco em resultados que permitam a melhoria dos indicadores educacionais. A esse respeito, o artigo 32º do Decreto nº 262 da Lei Fundamental da Educação estabelece que a Secretaria deve desenvolver de forma descentralizada um sistema nacional de informação pedagógica, quantitativa e qualitativa, gerada a partir de centros educativos e processada no município ou distrital, departamental e nacional para o acompanhamento e avaliação da política, objetivos e resultados da educação nacional.

Na República Dominicana, a maior parte dos gastos com educação é centralizada. Por meio do Ministério da Educação, bens e serviços são contratados e adquiridos e depois distribuídos às escolas (Darwin Caraballo, 2016). Esta despesa, dita centralizada, distingue-se da despesa descentralizada atribuída às Câmaras Regionais e Distritais para os centros educativos, que se destina ao apoio pedagógico, à manutenção das infraestruturas escolares e às despesas administrativas. A transferência de recursos para esses conselhos é calculada a partir de um gasto anual descentralizado padrão por aluno de acordo com a matrícula do centro educacional no qual o conselho opera (Darwin Caraballo, 2016); em outras palavras, assume-se um custo homogêneo por aluno. Estima-se que um centro educacional desse tipo administre apenas 6% do total de recursos que recebe de forma descentralizada. Por outro lado, os Conselhos Distritais canalizam as demandas dos centros

educacionais na solicitação de fundos para a utilização de projetos específicos (nas áreas de inovação e pesquisa educacional; aquisição de equipamentos e materiais de apoio ao processo educacional; formação etc.), que eles podem inscrever no Fundo Nacional para a Promoção da Educação. Este foi criado pela Lei Geral de Educação (art. 201) e é composto por contribuições do Estado, doações privadas e recursos que gera ou que lhe correspondem na forma da lei (Ibarra Rosales, 2017).

O quadro a seguir contém um breve, mas não exaustivo, resumo das principais normas que regem a organização política e institucional do financiamento educacional nos países latino-americanos:

### **3. Dados sobre financiamento educacional na América Latina**

Esta seção apresentará um panorama do financiamento educacional nos países, levando em consideração os indicadores de contexto socioeconômico e fiscal. A política de financiamento de um país deve ser analisada levando-se em consideração ambas as condições, que afetam o comportamento do investimento no setor. O nível do gasto público com a educação responde, naturalmente, à preferência desta área sobre as restantes do Estado, mas também às restrições impostas pela disponibilidade de recursos, fiscais e não fiscais, para sustentar o investimento. Da mesma forma, a carga sobre o orçamento público do endividamento externo dos países desempenha um papel importante.

**Uma primeira abordagem para a disponibilidade de recursos de um país para financiar suas políticas é avaliar sua riqueza em termos de PIB per capita. Uma forte disparidade nos valores do indicador coexiste na região. Em termos de defasagem, Uruguai, Chile, Panamá, Costa Rica e Argentina apresentam um PIB per capita médio quatro vezes maior do que o grupo de países com menos recursos por habitante, como Nicarágua, Honduras, Bolívia, El Salvador e Guatemala.**

**A diferença entre o valor máximo e o mínimo calculados indica que o Uruguai tem um PIB per capita nove vezes maior que a Nicarágua.**

Um segundo grupo de indicadores significativo na avaliação do financiamento do setor é a magnitude do gasto público total e da carga tributária como porcentagem do PIB. Este último é relevante porque permite vislumbrar o percentual de recursos monetários que os Estados captam para financiar políticas públicas. O gráfico a seguir mostra que diversos valores do indicador coexistem na região, o que mostraria diferentes situações na magnitude dos recursos disponíveis. Brasil, Uruguai e Argentina são os países com maiores níveis de carga tributária e, conseqüentemente, esses Estados apresentam maior proporção de recursos potenciais para investir. Vale mencionar que tais recursos são complementados com outros de origem não tributária, provenientes de recursos naturais renováveis ou não renováveis, o que pode ser muito importante em alguns casos.

Da mesma forma, o nível de recursos afeta o percentual do gasto público disponível para financiar políticas públicas, incluindo educação. Em média, para a região, o gasto público total dos estados representa 22% do PIB, persistindo fortes contrastes entre os países. Assim, por exemplo, a Guatemala tem um gasto público de apenas 13% do PIB, enquanto a Bolívia chega a 34%.

Outro indicador relevante na avaliação da disponibilidade de recursos para o setor é a participação dos serviços da dívida pública como percentual do PIB, uma vez que esses gastos competem com a alocação para outras áreas de governo. Em 2018, em média, a América Latina alocou 42% do PIB para pagar os serviços gerados pela dívida pública. Destaque-se o caso da Argentina e do Brasil, com participações de 95% e 77%, respectivamente. Da mesma forma, é importante incorporar um olhar sobre o ônus dos serviços da dívida (valor do cancelamento de capital, encargos de juros, comissões e outros derivados da utilização do empréstimo, que devem ser cancelados periodicamente), uma vez que esses conceitos afetam o uso do orçamento anual. Em média para a região, os serviços da dívida representavam 20% do PIB em 2018.

Um dos indicadores mais utilizados para refletir o nível de financiamento no setor educacional é a participação do investimento em educação como porcentagem do PIB. Em média para a região, a partir de 2018, este percentual era de 5,2%, ou seja, abaixo dos 6% sugeridos como um padrão desejável. Há uma alta dispersão entre os países da região, sendo Bolívia e Cuba dois dos países com as maiores porcentagens, enquanto Panamá e Guatemala se destacam na direção oposta. A diferença observada entre os valores extremos, nos casos da Bolívia e da Guatemala, é de 5,8 pontos percentuais.

Na avaliação do esforço de financiamento da educação, outro dos indicadores analisados é o percentual do gasto público com educação em relação ao gasto público total. A partir de 2017, os países latinoamericanos destinaram, em média, 18,5% de seus orçamentos públicos ao setor de educação. Esta porcentagem, em comparação à observada em 2013, aumentou apenas 1 ponto percentual. Como nos demais indicadores apresentados, há uma grande dispersão nos valores do indicador. A Costa Rica é o país que destina a maior porcentagem (30,2%) de seu orçamento ao setor de educação. Guatemala, Honduras e Chile também se destacam com valores acima de 20%. Em sentido contrário, Equador, Argentina e Uruguai são os países com os menores percentuais de esforço financeiro.

Note-se que, é prudente avaliar este indicador em conjunto com o esforço financeiro em termos do PIB (Gráfico 4), pois um elevado percentual do gasto público com educação em relação ao total do gasto público não implica que dedicando-se esteja destinando grandes recursos à educação em relação à riqueza de um país. Assim, por exemplo, embora Guatemala e Honduras apresentem valores semelhantes do indicador de gasto em educação em relação ao orçamento público total, na Guatemala o investimento educacional mal representa 2,8% em termos de seu PIB, enquanto em Honduras esse valor sobe para 6,1%. Essa situação pode ser explicada pela disponibilidade de recursos fiscais nos dois países, o que condiciona a disponibilidade do orçamento público. Na verdade, a carga tributária em Honduras é notavelmente maior do que na Nicarágua.

A relação entre investimento educacional e demanda do sistema produz o indicador de gastos por aluno. Este indicador indica uma média do sistema ou nível educacional. No Gráfico 6 , pode-se observar que o gasto médio por aluno do ensino fundamental na região em 2017 atingiu 2.400 \$PPC. A disparidade entre os países também se verifica nos valores deste indicador, com casos como Chile, Costa Rica, Brasil e Argentina, que ultrapassam 3.000 \$PPC, em contraste com países como Guatemala e Honduras, que não ultrapassam 1.000 \$PPP.

Vale ressaltar que, na sua leitura, o indicador deve ser visto com cautela, visto que dentro de um sistema, o gasto não é homogêneo nem considera questões como dispersão geográfica, circunstâncias de eficiência, diferentes condições de aprendizagem etc.

Dentro da distribuição dos orçamentos educacionais, a análise da participação do investimento educacional em cada nível permite vislumbrar a distribuição do financiamento da oferta pública. Em média, para a região, os níveis primário e secundário são os que absorvem a maior proporção dos orçamentos educacionais (CITE 1, 2 e 3), situação que corresponde à maior cobertura de oferta existente nestes níveis. Em seguida, há uma participação média do nível terciário e universitário de 22%, enquanto o nível inicial (CITE 0) apresenta um valor de apenas 11%. Este último responde ao fato de que em vários países da região o nível de obrigação ainda cobre alguns anos, enquanto a oferta está em processo de expansão da cobertura.

Como é sabido, o setor da educação é caracterizado por ser intensivo em mão de obra. O investimento na categoria pessoal, cujo principal destino é o financiamento de recursos didáticos e não pedagógicos, representa cerca de 74,5% do orçamento educacional. Embora haja diferenças nesse percentual entre os países, em todos os casos traçados, o gasto com pessoal é o que apresenta maior representatividade.

## 4. Desafios regionais no financiamento educacional

Os sistemas educacionais da América Latina são construções históricas vinculadas à dinâmica institucional, política e econômica de cada país. Os modelos de financiamento educacional desenvolvidos também são produto dessas histórias. Os casos aqui apresentados refletem que a política de financiamento da educação faz parte de uma rede de características institucionais e restrições fiscais que vão além do setor educacional. No entanto, simultaneamente, essa estrutura coexiste com as decisões de alocação de recursos gerenciadas a partir do próprio sistema educacional. Levando em consideração essas particularidades, uma série de desafios regionais comuns na política de financiamento da educação é apresentada a seguir. Apesar dos esforços feitos pelos governos em seus sistemas educacionais, o investimento em educação continua insuficiente para enfrentar o desafio do direito à educação para todos, e particularmente atingir o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 4 (ODS 4) da Agenda 2030: “garantir uma educação inclusiva, equitativa e de qualidade e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos” (Nações Unidas, 2015). Embora em vários países as metas de investimento educacional sejam estipuladas perto de 6% do PIB (definido como um padrão desejável), muitas delas não são alcançadas ou seu cumprimento é intermitente. Associado ao ponto anterior, em muitos dos países existe uma automatização da alocação de recursos, seja por meio de fórmulas, seja pela aplicação de critérios históricos. Embora seja desejável que esses mecanismos de alocação sejam transparentes, a maioria deles está associada a variáveis macroeconômicas, o que revela sua fragilidade para proteger o financiamento da educação em contextos de crise. Para não gerar desvios no investimento educacional na trajetória de crescimento, é urgente proteger os níveis de investimento que estão passando. A alta desigualdade que prevalece nos países latino-americanos também permeia o financiamento dos sistemas educacionais. Embora o panorama regional traçado neste documento não o reflita, existem diversos estudos que mostram que a disponibilidade de recursos intrassistema também se caracteriza por uma grande disparidade de recursos por aluno, por região, por setores socioeconômicos e grupos defasados – população indígena, imigrantes, entre outros. Esta situação faz com que existam ofertas educacionais de qualidade diferenciada, bem como ambientes de aprendizagem díspares que não contribuem para a equidade educacional. A promoção de mecanismos sustentáveis e transparentes na alocação de recursos com foco na equidade e inclusão educacional é outro dos desafios pendentes. Na América Latina, a maioria dos Estados se comprometeu com diferentes objetivos educacionais refletidos nas leis gerais de educação e regulamentos semelhantes, em instrumentos jurídicos internacionais e em planos educacionais nacionais. O alcance desses objetivos está condicionado, entre outros fatores, aos recursos disponíveis para realizá-los. Para que os planos educacionais e demais compromissos sejam realizados, é necessário que o processo de planejamento inclua uma quantificação correta dos recursos necessários, que seja transparente e esclareça os mecanismos de financiamento que possibilitarão o cumprimento das metas.

## 5. Bibliografía

Alcázar, L., Romaguera, P. (2011). Estudio sobre o financiamento do sistema educacional do Peru: Elementos para o desenho de uma fórmula per capita em um contexto descentralizado”. CLACSO e GRADE. Disponível em: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Peru/grade/20170801023736/AI7.pdf>

Claus, A. (2019). Financiamento educacional na América Latina: entre saldos e desafios. Proposta Educacional, 28 (52), nov., 6-10. Disponível em: <http://propuestaeducativa.flacso.org.ar/wp-content/uploads/2019/11/PropuestaEducativa52-Intro-Dossier.pdf>

Darwin Caraballo, E. (s/d): Quality of Educational Expenditure in the Dominican Republic. Uma análise exploratória a partir da validade de 4%. EDUCA, Ação Empresarial pela Educação. Disponível em: [http://www.educa.org.do/wp-content/uploads/2016/09/Calidad\\_Del\\_Gasto.pdf](http://www.educa.org.do/wp-content/uploads/2016/09/Calidad_Del_Gasto.pdf)

Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), Panorama Fiscal da América Latina e o Caribe. (2019.) Santiago do Chile. Disponível em: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44516-panorama-fiscal-america-latina-caribe-2019-politicas-tributarios-la-movilizacion>

Curcio, J, Centrángolo, O. (2017). Financiamento e gastos com educação na América Latina. CEPAL e Ministério das Relações Exteriores da Noruega. Disponível em: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/42403-financiamiento-gasto-educativo-america-latina>

Jiménez, J.P., Morduchowicz, A., Astorga, A. (2009). Políticas de financiamento da educação que favoreçam a coesão social. Santiago do Chile: CEPAL. Buenos Aires: IPE-. Disponível em: <https://www.saece.com.ar/relec/revistas/11/art2.pdf>

Ibarra Rosales, E. (2017). Financiamento educacional e direito à educação. Uma perspectiva comparada das leis gerais de educação da América Latina. Revista Latino-americana de Educação Comparada, 8 (11), jun.-out., 31-45. Disponível em: [http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1688-499X2012000100005](http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1688-499X2012000100005)

Mancebo, M.E. (2012). Descentralização, financiamento e governança educacional no Chile e no Uruguai. Revista Uruguia de Ciência Política, 21 (1). Disponível em: [http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1688-499X2012000100005](http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1688-499X2012000100005)

Morduchowicz, A. (2007). Investimento educacional na América Latina e no Caribe. Síntese da apresentação apresentada na Oficina Interssetorial Fiscalidad / Educação: “Financiamento da educação: estratégias que favoreçam a coesão social” do II Encontro Internacional de Redes EUROsocial: Igualdade, Estado, Cidadania: os pilares da Coesão Social. Antigua, Guatemala, 25 a 28 de junho. Disponível em: <https://rieoei.org/RIE/article/view/2310>

Morduchowicz, A. (2010). Alocação de recursos em sistemas educacionais descentralizados na América Latina. Buenos Aires: Instituto Internacional de Planejamento Educacional IPE-UNESCO. Disponível em:

<https://www.siteal.iiep.unesco.org/investigacion/2329/asignacion-recursos-sistemas-educativos-desce>

Morduchowicz, A. (2019). O financiamento educacional argentino”. Proposta Educacional, 28 (52), 11-23 de novembro. Disponível em:

<http://propuestaeducativa.flacso.org.ar/wp-content/uploads/2019/11/PropuestaEducativa52-Intro-Dossi>

Nações Unidas (2015). Transforme nosso mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável (septuagésima sessão. Itens 15 e 116 do programa. Resolução aprovada pela Assembleia Geral em 25 de setembro de 2015. Nova York, Nações Unidas, Assembleia Geral.

Pacheco Lay, G., Miranda Blanco, A. (2019). Financiando a educação no Peru. Proposta Educacional, 28 (52), 57-68. Disponível em:

<http://propuestaeducativa.flacso.org.ar/wp-content/uploads/2019/11/PropuestaEducativa52-Intro-Dossi>

Pérez Sandoval, V., Solares López, A. (2014). Financiamento do Setor da Educação na Bolívia 2011-2013. Campanha Boliviana pelo Direito à Educação e Fundação Jubileu. Disponível em:

<https://jubileobolivia.org.bo/download.php?k=435>

Del Val Blanco, E., Hernández Bringas, H., Ramos Fuentes, G., Ramírez del Razo, H., Miguel, R., Gutiérrez Lara, A., Márquez Jiménez, A. (s/d). Financiamento da educação, ciência, tecnologia, inovação e cultura (ectic) com visão de Estado. México: Unam. Disponível em:

[http://www.planeducativonacional.unam.mx/PDF/CAP\\_15.pdf%20](http://www.planeducativonacional.unam.mx/PDF/CAP_15.pdf%20)





**unesco**

Instituto Internacional de  
Planejamento Educacional

**SITEAL** | FINANCIAMENTO  
EDUCACIONAL

