



UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL
ÁREA DO CONHECIMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
CIÊNCIAS ECONÔMICAS

THALIA TADIELLO GARCIA

**VOUCHER EDUCACIONAL: ESTUDO DE VIABILIDADE E IMPACTOS
SOCIOECONÔMICOS NAS ESCOLAS DE ENSINO FUNDAMENTAL DE
CAXIAS DO SUL**

CAXIAS DO SUL

2021

THALIA TADIELLO GARCIA

**VOUCHER EDUCACIONAL: ESTUDO DE VIABILIDADE E IMPACTOS
SOCIOECONÔMICOS NAS ESCOLAS DE ENSINO FUNDAMENTAL DE
CAXIAS DO SUL**

Trabalho apresentado como requisito para obtenção
do Grau de Bacharel em Ciências Econômicas da
Universidade de Caxias do Sul.
Orientadora: Prof. Dra. Maria Carolina Rosa Gullo

**CAXIAS DO SUL
2021**

THALIA TADIELLO GARCIA

**VOUCHER EDUCACIONAL: ESTUDO DE VIABILIDADE E IMPACTOS
SOCIOECONÔMICOS NAS ESCOLAS DE ENSINO FUNDAMENTAL DE
CAXIAS DO SUL**

Trabalho apresentado como requisito para obtenção
do Grau de Bacharel em Ciências Econômicas da
Universidade de Caxias do Sul.

Orientadora: Prof. Dra. Maria Carolina Rosa Gullo

Aprovado em: 07/12/2021

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Maria Carolina Rosa Gullo – Orientador
Universidade de Caxias do Sul – UCS

Prof. Ms. Adriane Maria Silocchi
Universidade de Caxias do Sul – UCS

Prof. Dr. Divanildo Triches
Universidade de Caxias do Sul – UCS

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, pois tudo é para Ele e sem Ele eu nada seria. A minha família, principalmente meus pais, Alfeu e Eloi, que lutaram a vida toda para garantir uma educação de qualidade para mim e minha irmã e nos ensinaram que com trabalho duro e humildade conquistamos tudo aquilo que é para ser nosso. A minha irmã, Luandy, que sempre esteve ao meu lado nos momentos bons e ruins, me motivando e me dando todo o amor que tem. Ao meu namorado, Juliano, que esteve ao meu lado durante todos os anos da minha graduação e me apoiou durante o presente trabalho, me auxiliando nas incontáveis noites de pesquisa, com muito amor, carinho e compreensão.

A minha professora e orientadora Carol, que é para mim um exemplo de pessoa, professora e economista, que não mede esforços para ajudar os seus alunos e me guiou durante a escrita da minha tese de maneira exemplar e com excelência.

E por fim, mas não menos importante, a todos os meus amigos que estiveram ao meu lado durante os últimos meses, ouvindo cada “hoje não posso, estou fazendo o TCC”. Esse trabalho é por vocês também.

A todos que fizeram parte da minha trajetória, o meu mais sincero muito obrigada. Por tudo. De coração.

“Se você acha a educação cara, experimente a ignorância”

Derek Bok

RESUMO

O presente trabalho consiste no resultado de um estudo de viabilidade e impactos socioeconômicos da implementação do sistema de *voucher* educacional nas escolas de ensino fundamental localizadas no município de Caxias do Sul, Rio Grande do Sul, Brasil. O conceito de *voucher* educacional foi introduzido pela primeira vez pelo economista e ganhador do Prêmio Nobel em Economia Milton Friedman e consiste no subsídio governamental a educação através de “vales” com determinado valor dado aos pais dos alunos para que optem pela escola particular a que destinarão os seus filhos. Para provar a viabilidade desse modelo de financiamento, é feita uma pesquisa teórica, para conhecer a relação Estado x educação no país, e quantitativa, para levantamento de dados a respeito do dispêndio municipal com o setor. Com isso, chega-se à conclusão de que o *voucher* é uma alternativa viável ao atual modelo de financiamento educacional e são apresentados os resultados positivos para a região.

Palavras-chave: *Voucher* Educacional. Educação. Caxias do Sul. Escolas municipais. Viabilidade.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Linearidade educação X salário nos Estados Unidos	21
Figura 2 – Linearidade educação X salário na Suíça	22
Figura 3 – Linha do Tempo Séc. XIX	24
Figura 4 – Linha do Tempo Séc. XX (A)	25
Figura 5 – Linha do Tempo Séc. XX (B)	27
Figura 6 – Linha do Tempo Séc. XX-XXI	29
Figura 7 – Investimento Público Total em relação ao PIB (%) – Ensino Básico	33
Figura 8 – Cinco Áreas de Atuação do Governo Federal com Maior Despesa	35
Figura 9 – Cinco Áreas de Atuação do Governo Federal com Maior Despesa – Educação	36
Figura 10 – Representação das Cinco Ações Orçamentárias que Mais Recebem Recursos	37
Figura 11 – Gastos Públicos com Educação no Mundo (% do PIB)	38
Figura 12 – Gastos Públicos nos Estados Unidos	43
Figura 13 – Educação, Treinamento, Emprego e Serviços Sociais – EUA	44
Figura 14 – Gastos Públicos com Educação na Argentina	45
Figura 15 – Gastos Públicos com Educação na Colômbia	46
Figura 16 – Gastos Públicos com Educação no Chile	48
Figura 17 – Trajeto Caxias do Sul – Porto Alegre.....	52
Figura 18 – Despesas municipais por função – 2019.....	53
Figura 19 – Evolução do IDESE 2007 – 2018.....	53
Figura 20 – Taxa de desempenho escolar.....	54
Figura 21 – Média de Resultados SAEB 2019 – Língua Portuguesa – 5º Ano.....	58
Figura 22 – Média de Resultados SAEB 2019 – Matemática – 5º Ano.....	58
Figura 23 – Média de Resultados SAEB 2019 – Língua Portuguesa – 9º Ano.....	59
Figura 24 – Média de Resultados SAEB 2019 – Matemática – 9º Ano.....	60

Figura 25 – IDEB Municipal – 4ª série/5º ano.....	61
Figura 26– IDEB Municipal – 8ª série/9º ano.....	61
Figura 27 – Percentual de Gasto em Função da Receita.....	65
Figura 28 – Densidade de notas das escolas públicas e privadas no SAEB – Brasil...	70
Figura 29 – Recursos relacionados à infraestrutura nas escolas de ensino fundamental – Brasil – 2019.....	72
Figura 30 – Recursos tecnológicos disponíveis nas escolas de ensino fundamental – Brasil – 2019.....	73
Figura 31 – Satisfação com a possibilidade de aperfeiçoamento.....	74
Figura 32 – Satisfação com a infraestrutura.....	75

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Investimento Público Total x PIB (%)	32
Tabela 2 – Investimento Público Direto por Estudante	34
Tabela 3 – Número de Escolas por Bairro.....	55
Tabela 4 – Média de Resultados SAEB – Caxias do Sul.....	57
Tabela 5 – Mensalidade das Escolas Particulares de Caxias do Sul.....	63
Tabela 6 – Aspectos Financeiros da Educação no Município de Caxias do Sul em 2020.....	64
Tabela 7 – Custo Médio Mensal por Aluno (R\$).....	66
Tabela 8 – Comparativo de Salários – Professores de Caxias do Sul (R\$).....	68
Tabela 9 – Resultados por escola – ENEM 2019.....	70

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CF	Constituição Federal
CFT	Certificado Financeiro do Tesouro
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CPMF	Contribuição Provisória sobre a Movimentação Financeira
CSLL	Contribuição Social sobre Lucro Líquido
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
FIES	Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDESE	Índice de Desenvolvimento Socioeconômico
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IGP-M	Índice Geral dos Preços de Mercado
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPAM	Instituto de Previdência e Assistência Municipal
IRPJ	Imposto de Renda Pessoa – Pessoa Jurídica
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira
LEN	<i>Ley de Educación Nacional</i>
MDE	Manutenção do Desenvolvimento do Ensino
MEC	Ministério da Educação

MINEDUC	<i>Ministerio de Educación</i>
PACES	<i>Propuesta de Aprendizaje para Cambiar Entornos Sociales</i>
PASEP	Programa de Formação de Patrimônio do Servidor Público
PCD	Pessoa com deficiência
PDDE	Programa Dinheiro Direto nas Escolas
PDE	Programa de Desenvolvimento da Escola
PIB	Produto Interno Bruto
PIS	Programa de Integração Social
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNAE	Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica
PNE	Plano Nacional de Educação
PROUNI	Programa Universidade para Todos
SINAES	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
SITEAL	Sistema de Informação de Tendências Educacionais na América Latina
UNDP	<i>United Nation Development Program</i>
UNESCO	<i>United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization</i>
USE	Unidade de Subvenção Escolar

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
1.1	FORMULAÇÃO E PROBLEMA DE PESQUISA	14
1.2	DEFINIÇÃO DAS HIPÓTESES	15
1.2.1	Hipótese principal	15
1.2.2	Hipóteses secundárias	15
1.3	JUSTIFICATIVA DA ESCOLHA DO TEMA	16
1.4	DEFINIÇÃO DOS OBJETIVOS	17
1.4.1	Objetivo principal	17
1.4.2	Objetivos específicos	17
1.5	METODOLOGIA.....	18
2	O PAPEL DO ESTADO NA EDUCAÇÃO	19
2.1	TEORIA DO CAPITAL HUMANO	19
2.2	EXTERNALIDADES DA EDUCAÇÃO	22
2.3	SISTEMA EDUCACIONAL BRASILEIRO.....	23
2.3.1	História da educação brasileira	24
2.3.2	Gastos públicos com educação no Brasil	31
3	SISTEMAS DE FINANCIAMENTO EDUCACIONAL	38
3.1	TIPOS DE SISTEMAS DE FINANCIAMENTO EDUCACIONAL NO BRASIL..	39
3.1.1	FIES	40
3.1.2	PROUNI	41
3.2	SISTEMAS DE FINANCIAMENTO EDUCACIONAL NO MUNDO	42
3.2.1	Estados Unidos	43
3.2.2	Argentina	44
3.2.3	Colômbia	45

3.2.4 Chile	47
3.3 MODELO DE <i>VOUCHER</i> EDUCACIONAL	48
4 APLICAÇÃO DO <i>VOUCHER</i> EDUCACIONAL NO ENSINO FUNDAMENTAL DE CAXIAS DO SUL	51
4.1 ESCOLAS DE ENSINO FUNDAMENTAL EM CAXIAS DO SUL	55
4.1.1 Escolas Municipais.....	55
4.1.2 Desempenho dos alunos nos exames padronizados.....	56
4.1.3 Escolas Particulares.....	62
4.2 GASTOS PÚBLICOS DO MUNICÍPIO COM EDUCAÇÃO	64
4.2.1 Custo médio por aluno.....	66
4.2.2 Média salarial dos docentes	67
4.3 VIABILIDADE ECONÔMICA DO <i>VOUCHER</i> EDUCACIONAL E OS IMPACTOS SOCIOECONÔMICOS DA SUA IMPLEMENTAÇÃO	68
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	76
REFERÊNCIAS	78

1 INTRODUÇÃO

A educação é um direito previsto para todos e constitucionalmente assegurado. Dentre os diversos níveis, faz-se ênfase no ensino fundamental, uma vez que ele é a origem de todas as habilidades que um aluno pode adquirir, a alfabetização. Sem o ensino fundamental, torna-se impossível para o aluno avançar em qualquer outra etapa de formação.

Sabe-se que são gastos milhões de reais por ano em educação básica pública no Brasil, entretanto, os resultados dos alunos, os salários dos professores e a qualidade da estrutura das escolas vem decaindo com o passar do tempo. Para garantir que as futuras gerações tenham uma boa base de ensino e se possa diminuir o índice de evasão escolar, garantindo o aumento da população alfabetizada e graduada, faz-se necessário rever o sistema educacional.

Uma proposta veio para revolucionar a forma como o governo investe na alfabetização da sua população: o *Voucher* Educacional. Com ele, ao invés de aplicar a verba disponível diretamente nas escolas administradas pelos órgãos municipais e estaduais, um valor mensal é disponibilizado por aluno para que ele e seus pais possam escolher qual escola é a mais compatível com aquele estudante e que pode lhe proporcionar, futuramente, maiores retornos.

Para tal, inicialmente serão abordadas teorias econômicas relacionadas à educação, como o conceito de capital humano e externalidades. Posteriormente, será possível compreender o sistema educacional brasileiro, com a evolução das leis e da responsabilidade governamental para com a educação, analisando, também, a forma como o Governo Federal organiza os dispêndios desse setor. Por fim, será apresentado o estudo de viabilidade da aplicação do *Voucher* nas escolas de ensino fundamental de Caxias do Sul.

1.1 FORMULAÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA

A educação no Brasil vem se tornando cada vez mais sucateada. Escolas públicas em situação de abandono e com riscos estruturais, professores com salários atrasados, falta de professores qualificados e estudantes sabendo apenas o básico e sem preparo para uma vida acadêmica. Enquanto isso, alunos de escolas privadas, em sua maioria, seguem tendo o melhor ensino disponível. Como forma de diminuir a desigualdade na educação e dar autonomia ao estudante, em 1955 Milton Friedman propôs em seu ensaio “O papel do governo na educação” o *Voucher* educacional, ou *Voucher* escolar. O principal fundamento da proposta é retirar do Estado a obrigação de administrar a educação pública em troca da distribuição de recursos, para que o aluno possa escolher a instituição que se adeque aos seus objetivos.

Diante do exposto, o presente trabalho pretende responder às seguintes indagações:

1. O que é e como funciona o *Voucher* educacional?
2. Qual o impacto que a oportunidade de escolha de escolas tem para o aluno?
3. Qual o resultado da escolha do aluno em sua vida acadêmica?
4. Qual o impacto profissional e financeiro aos professores do ensino público do município de Caxias do Sul?
5. Qual a diferença entre o custo por aluno de uma escola pública e a média da mensalidade por aluno de uma escola privada?
6. Qual o retorno que a implementação do *Voucher* Educacional traria para a região da serra gaúcha?

1.2 DEFINIÇÃO DAS HIPÓTESES

1.2.1 Hipótese principal

A implementação do Voucher Educacional irá trazer um melhor ensino aos alunos, diminuição dos gastos públicos e professores melhor remunerados.

1.2.2 Hipóteses secundárias

H1: O *Voucher* Educacional é uma alternativa para reduzir gasto público em educação e aumentar o investimento em outras áreas, como saúde e infraestrutura.

H2: A escolha de escolas poderá proporcionar aos alunos um maior bem-estar, ao estudar em um local que se enquadre no seu perfil, acarretando em um melhor desenvolvimento.

H3: Com uma melhora da educação básica, o desempenho do aluno nas etapas posteriores de ensino será melhor.

H4: A adoção do *Voucher* Educacional trará uma melhoria salarial aos professores e uma maior satisfação ao desempenhar sua função.

1.3 JUSTIFICATIVA DA ESCOLHA DO TEMA

Tendo em vista os poucos recursos públicos disponíveis para as diversas áreas de competência municipal, tais como saúde, infraestrutura, saneamento básico e afins, o investimento em educação é menor do que o necessário para competir com o nível de educação proporcionada pelas escolas privadas.

Sabe-se que quanto melhor a qualidade na educação de um país, melhor será o desenvolvimento econômico. Para que tal objetivo seja alcançado, faz-se necessário encontrar um novo meio para financiar a educação e garantir um ensino de qualidade e distributivo.

Como alternativa para o sistema de educação, pode-se apontar o *Voucher* Educacional, utilizado em diversos países para substituir a necessidade do Estado administrar a educação, abrindo espaço para um mercado competitivo na área.

Diante disso, o trabalho se justifica por fazer um estudo de viabilidade e impactos socioeconômicos de uma possível mudança no sistema de educação fundamental no município.

1.4 DEFINIÇÃO DOS OBJETIVOS

1.4.1 Objetivo Geral

Estudar a viabilidade e os impactos socioeconômicos da implementação do *Voucher* Educacional no sistema de educação fundamental no município de Caxias do Sul.

1.4.2 Objetivos específicos

- Conceituar o *Voucher* Educacional.
- Mostrar o funcionamento do *Voucher* Educacional.
- Analisar o resultado da escolha de escolas sobre a educação do aluno.
- Identificar o impacto da implementação do *Voucher* Educacional nos professores do ensino público do município de Caxias do Sul.
- Demonstrar os custos por aluno na escola pública e na escola privada.
- Apresentar os resultados da adoção do *Voucher* Educacional na serra gaúcha.

1.5 METODOLOGIA

A metodologia, segundo Demo (1985), trata-se das formas nas quais se faz a ciência, cuidando de procedimentos, ferramentas e caminhos para tratar a realidade teórica de maneira prática.

Para a elaboração deste trabalho, serão utilizados os métodos de pesquisa teórico e quantitativo para atingir o objetivo principal: um estudo de viabilidade econômica.

Os capítulos dois e três serão desenvolvidos através de uma pesquisa teórica descritiva, em que, além de apresentar a educação no conceito econômico e a história educacional brasileira, também enfrentará o conceito do *Voucher* Educacional, aportando-se de dados históricos de países que passaram por uma tentativa de aplicação do *Voucher*, juntamente com seus métodos e resultados. Para Fonseca (2007), a pesquisa descritiva interpreta a realidade por meio de registros, observações e análises de fatos e fenômenos.

Por fim, no capítulo quatro será feito um estudo de viabilidade econômica do *Voucher* Educacional no ensino fundamental do município de Caxias do Sul. Para tal, será feita uma pesquisa qualitativa dos resultados dos alunos nos exames padronizados e dos gastos públicos com ensino na localidade. Segundo Godoy:

Algumas características básicas identificam os estudos denominados "qualitativos". Segundo esta perspectiva, um fenômeno pode ser melhor compreendido no contexto em que ocorre e do qual é parte, devendo ser analisado numa perspectiva integrada. Para tanto, o pesquisador vai a campo buscando "captar" o fenômeno em estudo a partir da perspectiva das pessoas nele envolvidas, considerando todos os pontos de vista relevantes. Vários tipos de dados são coletados e analisados para que se entenda a dinâmica do fenômeno. (GODOY, 1995, pg. 21)

Portanto, faz-se uso deste método na análise dos resultados acadêmicos dos alunos e dos gastos públicos, para ir além dos números e enxergar as motivações por trás dos resultados.

2 O PAPEL DO ESTADO NA EDUCAÇÃO

O Estado assumiu a função de assegurar os direitos e exigir os deveres de cada indivíduo, regulando as interações econômicas, políticas e sociais. Quando necessário, o mesmo intervém nas relações para garantir o cumprimento das normas jurídicas e, quando necessário, fomentar o setor que se encontra desestimulado.

Na educação, isso não é diferente. O presente capítulo visa abordar o papel do Estado na educação, a visão dos grandes economistas sobre a intervenção estatal, o impacto que suas ações ocasionam à população e como o mesmo se adequou às mudanças de cada século.

2.1 TEORIA DO CAPITAL HUMANO

A Teoria do Capital Humano foi desenvolvida na década de 60 por economistas da Escola de Chicago, dentre eles Theodore Schultz, Gary Becker, Jacob Mincer, Friedman, Nelson e Phelps. Entretanto, muito antes disso, já havia sido estudada a relação entre educação e trabalho. Adam Smith, em sua obra *A Riqueza das Nações*, publicou:

[...] as habilidades adquiridas e úteis de todos os habitantes ou membros da sociedade. A aquisição de tais talentos, por meio da manutenção do adquirente durante a sua educação, estudo ou aprendizagem, sempre custa uma despesa real, que é capital fixo e realizado, por assim dizer, em sua pessoa. Esses talentos, fazem parte de sua fortuna, tal como também da sociedade à qual ele pertence. A destreza melhorada de um trabalhador pode ser considerada a mesma que uma máquina ou um instrumento de comércio, que facilita o trabalho, e que, embora com custos, reembolsa as despesas com um lucro. (ECONOMISTAS, 1996, pg. 290)

Smith afirmava que, embora a educação e o aprimoramento de suas habilidades sejam custosos, os resultados se assemelham aos do investimento em máquinas: aumento de produtividade e lucros.

Além de Adam Smith, Marshall afirmou que seres humanos são incontestavelmente capital, embora acredite que não se deve tratá-los como capital em análises práticas (SCHULTZ, 1961).

O precursor da Teoria do Capital Humano, Theodore Schultz¹, afirma

¹ Ganhador do prêmio Nobel de Economia em 1979 com seu texto "Investimento em Capital Humano: o papel da educação e da pesquisa" no periódico *The American Economic Review* (1990).

que, em 1979, o investimento em capital humano representou a maior parte do aumento na renda real por trabalhador. Dentre os diversos tipos de atividades consideradas como investimento em capital humano, que serão abordados na sequência, ele os divide em três categorias de despesas:

[...] despesas que satisfazem as preferências do consumidor e de forma alguma aumentam as aptidões em questão - estas representam consumo puro; despesas que aumentam as aptidões e não satisfazem nenhuma preferência de consumo - estas representam investimento puro; e despesas que possuem ambos efeitos. (SCHULTZ, 1961, pg. 8, tradução própria)²

Com base nessas três categorias, têm-se ainda cinco grupos de atividades que aprimoram as aptidões de trabalho focadas pelo autor: saúde, formação no local de trabalho, educação formal, programas de estudo não organizados por empresas e migração de indivíduos e suas famílias por oportunidades de trabalho.

Para a saúde, considera-se tudo aquilo que aumenta a expectativa e a qualidade de vida do trabalhador; formação no local de trabalho engloba os treinamentos organizados pela empresa para a capacitação de seus funcionários; educação formal consiste nos níveis de educação conhecidos: primário, médio e superior; programas de estudo não organizados por empresas, como o próprio termo remete, são cursos que o indivíduo busca para aprimorar seus conhecimentos; e migração de indivíduos e famílias consiste na mudança de localidade ocasionada por uma oportunidade de trabalho que traga, além de crescimento profissional, melhoria na condição de vida do indivíduo e de seus familiares.

Para aplicar a teoria do capital humano, Jacob Mincer (1974) desenvolveu a equação que explicaria a variação sobre o salário que cada ano escolar agrega:

$$\ln[Y(s, x)] = \alpha + \rho_s s + \beta_0 x + \beta_1 x^2 + \varepsilon$$

Onde:

² Expenditures that satisfy consumer preferences and in no way enhance the capabilities under discussion - these represent pure consumption; expenditures that enhance capabilities and do not satisfy any preferences underlying consumption - these represent pure investment; and expenditures that have both effects.

$Y(s,x)$ = salário/rendimento do trabalho

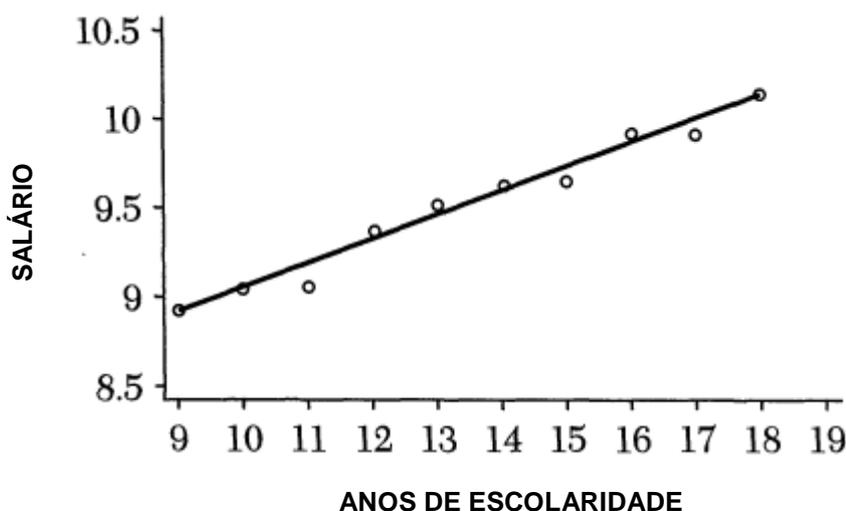
s = anos de escolaridade

x = anos de experiência de trabalho

O resultado da fórmula, quando aplicada, procura demonstrar a hipótese de que a cada ano a mais de estudo, há um aumento salarial que progride de forma linear. Já em relação aos anos de experiência, essa variação é quadrática, ou seja, com mais tempo, há mais experiência e mais salário até que o trabalhador atinja uma idade próxima à aposentadoria, causando o declínio da renda.

O gráfico a seguir, retirado do artigo *Education for Growth: Why and for Whom?*, demonstra a evolução linear do salário (y) X anos de escolaridade (x), nos Estados Unidos:

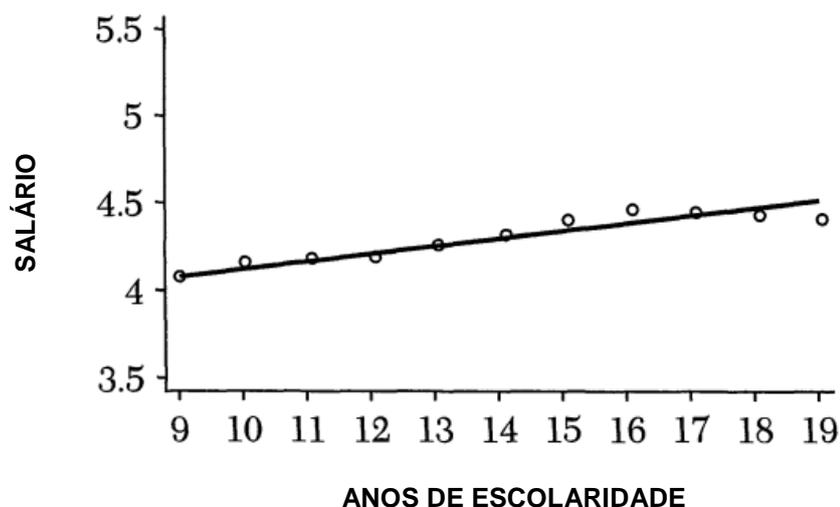
Figura 1 – Linearidade educação X salário nos Estados Unidos



Fonte: Krueger e Lindahl, "Education for Growth: Why and for Whom?", 2001

O mesmo padrão de crescimento, embora mais conservador, é possível notar na Suíça, conforme a figura dois:

Figura 2 – Linearidade educação X salário na Suíça



Fonte: Krueger e Lindahl, "Education for Growth: Why and for Whom?", 2001

Subentende-se que o início do gráfico se dá pelos anos finais do ensino fundamental e estende-se até o doutorado. Com ele, pode-se ver que, de fato, no longo prazo, a escolaridade traz consigo um aumento na remuneração do indivíduo.

2.2 EXTERNALIDADES DA EDUCAÇÃO

O conceito de externalidade foi introduzido pelo economista Arthur Cecil Pigou³ em 1912, na obra *Wealth and Welfare*. Com o aumento da poluição ambiental por parte dos agentes econômicos, a população teve seu bem-estar afetado. Para Pigou, a intervenção do Estado era necessária para regular os custos sociais, até então não calculados, considerados por ele externalidades negativas. Salvatore (1984) considerava a externalidade como uma diferença entre os custos/lucros privados e os sociais.

A externalidade pode ser um impacto tanto positivo quanto negativo. Para ser uma externalidade positiva, a ação de uma parte deve beneficiar a outra, resultando em níveis insuficientes de produção. Já a negativa acaba por impor custos a outra parte, considerando-se uma ineficiência econômica (MARTA, 1999).

³ O economista Arthur Cecil Pigou (1877) estudou com Alfred Marshall na Universidade de Cambridge e se tornou conhecido pelo Imposto Pigouviano, uma taxa utilizada para corrigir as externalidades negativas dos agentes de um mercado.

A primeira abordagem prática sobre as externalidades na educação foi feita em 1984 por Robert Haveman e Barbara Wolfe, em um artigo para o *Journal of Human Resources*⁴. Nele, os autores citam vinte impactos que a educação traz para o bem-estar social.

Dentre os resultados mencionados no artigo, pode-se citar: saúde, com o aumento do estudo há um aumento na renda que é direcionado a planos de saúde, por exemplo, ocasionando um possível aumento na expectativa de vida; eficiência da escolha do consumidor, que, com mais conhecimento, consegue melhor alocar seus recursos; redução da criminalidade, uma pessoa com mais estudo e maior renda têm menor tendência a se envolver com crimes; e poupança: com mais instrução e renda, o indivíduo tende a poupar o que sobra da sua remuneração (HAVEMAN e WOLFE, 1984).

Já o artigo mais conhecido da área foi escrito por James Rauch em 1991. Nele, o autor analisa uma série de cidades norte-americanas nos mais diversos aspectos, como clima e moradia. Dentre as variáveis, o maior impacto nos resultados das cidades segue sendo a educação: cada ano extra de educação resulta em um aumento de 2,8% na produtividade geral. O retorno social desta externalidade chega a ser 1,7 vezes maior no âmbito social, se comparado com o privado (RAUCH, 1991, apud IOSCHPE, 2016).

Com isso, então, é possível concluir que as externalidades da educação consistem majoritariamente em externalidades positivas para a sociedade, uma vez que, além do retorno pessoal que a educação traz ao aluno, a sociedade também se beneficia dessa formação, seja através do conhecimento para contribuir com o mercado de trabalho, ou até mesmo na capacidade de compreensão do indivíduo em relação aos cenários do cotidiano, tais como político e econômico.

2.3 SISTEMA EDUCACIONAL BRASILEIRO

Para melhor contextualizar o cenário brasileiro e suas mudanças ao longo do tempo, é necessário fazer uma breve análise dos principais eventos no âmbito educacional e a forma como o Brasil direciona o seu orçamento para

⁴ WOLFE, Barbara; HAVEMAN, Robert. **Accounting for the Social and Non-Market Benefits of Education**. *Journal of Human Resources*, 2002.

a educação.

2.3.1 História da educação brasileira

O início da história da educação brasileira é datado de 1549 com os jesuítas que vieram ao Brasil para catequizar os índios que aqui habitavam, por ordem de D. João III. As tribos locais já possuíam seus próprios métodos de ensino anteriores à vinda dos padres, mas com o passar do tempo e com a modernização, ajustaram suas práticas, embora isto não signifique que abandonaram o sistema que utilizavam. Era função da Coroa Portuguesa arcar com itens de vestuário e manutenção dos jesuítas, mas sem investir em construções de escolas. O pouco valor que existia era depositado em um único local: o Colégio dos Jesuítas na Bahia; até que, em 1564, foi decidido que 10% dos impostos da colônia seriam revertidos em escolas jesuítas (SAVIANI, 2008).

Desde então, em decorrência das mudanças no âmbito político, movimentos sociais e integrantes do governo constantemente pressionam e alteram a forma como a educação é coordenada. A figura três representa a linha do tempo com os principais acontecimentos da história educacional do século XIX no Brasil:

Figura 3 – Linha do Tempo Séc. XIX



Fonte: Elaborado pela autora com base na obra de Dermeval Saviani

De acordo com a figura três, observa-se que as reformas têm início em 1759 com as Reformas Pombalinas, realizadas por Marquês de Pombal. Neste conjunto de mudanças, foi decidido que a educação jesuíta seria abandonada e se daria partida a um novo método de ensino, com ensino de latim, grego, aulas

régias, entre outras. Em 1827, na égide do Primeiro Império, foram criadas por lei as Escolas de Primeiras Letras, que, por mais que deveriam estar em todas as cidades brasileiras, nunca foram, de fato, criadas na maioria dos municípios. No ano de 1834, o Ato Adicional à Constituição do Império passou a responsabilidade do ensino primário para as Províncias, que, por não terem suporte para manter as escolas, não conseguiram prover educação para seus habitantes (SAVIANI, 2008).

Vinte anos depois, Couto Ferraz fez uma reforma que levou o seu nome, colocando no currículo escolar uma nova grade, com aulas de Educação Física por exemplo. Em 1879, foi criada a Reforma Leôncio de Carvalho, também conhecida como Reforma do Ensino Livre, considerada uma das reformas mais relevantes do Império.

Bastos (2000) enfatizou alguns pontos cruciais do decreto: permitiu a associação de particulares que operassem em algumas disciplinas do ensino superior; introduziu exames nas disciplinas, cursos nas faculdades do estado e suspendeu a frequência obrigatória.

Encerrando o séc. XIX, em 1890 ocorreu a Reforma Benjamin Constant. Sua principal característica foi abranger todas as esferas do ensino em seu decreto, embora focasse no ensino secundário.

Definiu que o Ginásio Nacional deveria ser exemplo para o padrão de ensino, exigiu exames para obtenção de certificado de conclusão do ensino secundário e expandiu o currículo escolar (BOMENY, 1997).

A seguir, a figura quatro representa a primeira parte dos acontecimentos históricos da educação brasileira no século XX:

Figura 4 – Linha do Tempo Séc. XX (A)



Entrando no século XX com a figura 2, em 1901 foi promovida a Reforma/Código Eptácio Pessoa, incrementando a ideia de Benjamin Constant de priorizar o ensino secundário, além de enfatizar a literatura nas grades curriculares. Dez anos depois, por meio de decreto, foi criada a Reforma Rivadávia Correa para estimular a desoficialização do ensino e trazer um caráter prático às aulas.

Esta reforma trouxe péssimos reflexos à educação brasileira e, para corrigir os resultados, em 1915 ocorreu a Reforma Carlos Maximiliano para reoficializar o ensino e dar início às provas de vestibular nas universidades (SAVIANI, 2008).

Já em 1925, ocorreu a última alteração na lei educacional da Primeira República, a Reforma João Luíz Alves/Rocha Vaz. Nesta, foram acrescentadas ao currículo disciplinas como educação moral e cívica e os exames preparatórios foram substituídos por seis anos de curso ginasial com frequência obrigatória, para que o programa de ensino fosse padronizado e existissem horários mais adequados para a rotina dos estudantes.

A reforma nunca foi completamente posta em prática, apenas em algumas cidades do país, mas a moralização do ensino se manteve por muitos anos (BOMENY, 1997).

Entrando na Segunda República, tem-se a Constituição Federal de 1934, dando início ao Governo Constitucional da Era Vargas. Essa constituição impôs no artigo 156 que, de toda arrecadação de impostos, no mínimo 10% nos municípios e 20% nos estados fossem destinados à manutenção e desenvolvimento do sistema educacional (BRASIL, 1934).

Em sequência, a figura cinco, continuação da figura quatro, apresenta os dados históricos da educação na segunda parte do século XX:

Figura 5 – Linha do Tempo Séc. XX (B)



Fonte: Elaborado pela autora com base na obra de Dermeval Saviani

A figura inicia no ano de 1942, quando ocorreu o ciclo das Reformas Capanema na Era Vargas, que seguiram dando foco principal ao ensino secundário. Também ocorreu a divisão econômico-social na educação, em que a mesma foi dividida em diversas categorias de ensino, como superior, feminina, primária, secundária, entre outras (MENEZES, 2001).

Já em 1961 surgiu a LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira (LDB 9394/96). Considerada decisiva para o futuro da educação, a primeira LDB trouxe de volta a descentralização do ensino, dando liberdade para que cada estado desenvolvesse o seu próprio sistema, os quais, juntos, formariam o sistema nacional de educação.

Este último ponto foi duramente criticado, uma vez que abria margem para a imposição das visões ideológicas fortemente possuídas por cada localidade, causando variações nos resultados dos alunos de diferentes regiões (MONTALVÃO, 2010).

Em 1964, o Governo João Goulart foi encerrado, seguido pela ascensão da junta militar. Três anos depois, foi baixada a Constituição de 1967, do Regime.

Nela, foi afastada a vinculação orçamentária dos municípios e estados em relação à educação, e o investimento que já era abaixo do mínimo estipulado (9,6% em 1965) caiu para 4,31%, em 1975. No artigo 8º da Constituição de 67, foi estabelecido um Plano Nacional de Educação; no artigo 20º, foi proibida a cobrança de impostos sobre patrimônio, renda e serviços de instituições de educação; e o artigo 168º definiu a educação como um direito de todos no lar e na escola (SAVIANI, 2008).

Em 1985, José Sarney se tornou presidente, dando fim à ditadura militar e início à chamada Nova República. Três anos depois, foi consolidada a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, ainda vigente.

Diversamente do quadro no regime militar, a vinculação orçamentária foi reestabelecida, nos termos de 18% da arrecadação de impostos da União para a educação e 25% do valor arrecadado na esfera municipal e estadual. Para burlar esta determinação, o presidente Fernando Henrique Cardoso criou uma série de “impostos”, sem usar este termo, chamando-os de contribuição (ex.: COFINS, CPMF). Assim, esses valores arrecadados não teriam uma porcentagem destinada ao sistema educacional, nem outros setores (SAVIANI, 2008).

Uma notável diferença entre a constituição federal de 1967 e a de 1988, é que, na primeira, a palavra “educação” aparece somente cinco vezes. Já na mais recente, ela é citada noventa e uma vezes, demonstrando uma atenção maior a este setor.

No ano de 1996 foi criada a segunda Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira (LDB 9394/96), com o intuito de regulamentar o sistema educacional, seja o público ou privado. A lei abrange todas as camadas da educação, desde a básica até superior e é conhecida como Carta Magna da Educação. A LDB como dever da União, dos estados e dos municípios (BRASIL, 1996).

Segundo a nova LDB, a educação brasileira é formada pela educação básica, que engloba a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio; e o ensino superior, que consiste em cursos técnicos, graduação, pós-graduação, MBA e afins. Para assegurar a inclusão social, o Estado também é responsável por garantir a existência da educação especial, para os alunos com necessidades especiais, e a educação indígena.

Além disso, o ensino médio seria dividido em quatro áreas do conhecimento (ciências humanas, da natureza, linguagens e matemática). Matérias como português, matemática e inglês são consideradas obrigatórias, e as outras seriam escolhidas pelo aluno de acordo com sua aptidão, totalizando 1.800 horas (BRASIL, 1996).

Nos séculos XIX e XX, os movimentos mais expressivos eram o liberal, o tradicional e o científico. Cada um pressionava o Estado e sua relação com a educação com uma abordagem específica.

O movimento liberal acreditava que o Estado não deveria intervir de forma alguma na educação para não haver doutrinação política; o movimento tradicional sustentava necessário que é necessário um certo grau de regulação estatal para que não se perdessem seus princípios e moralidade; e o científico defendia a descentralização das escolas para que a ideologia política não afetasse as bases científicas (SAVIANI, 2008).

Na última linha do tempo, a seguir, tem-se, por fim, quatro grandes projetos governamentais relacionados à educação:

Figura 6 – Linha do Tempo Séc. XX-XXI



Fonte: Elaborado pela autora com base na obra de Dermeval Saviani

Encerrando o século XX e entrando no século XXI, tem-se a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Mais conhecido como FUNDEF, teve início em 1996 e foi regulamentado via decreto em junho de 1997, com prazo de 10 anos (2006).

Destinado ao ensino fundamental brasileiro e ao magistério, era formado por pelo menos 15% da arrecadação de impostos, podendo ser complementado com recursos fornecidos pela União. A distribuição de recursos era calculada anualmente de acordo com os custos por aluno em cada ano do ensino fundamental, e feita entre o governo estadual e municipal. Além disso, parte de seus recursos foi destinada ao pagamento de salário dos professores deste nível de ensino (BRASIL, 1988).

Paralelo ao FUNDEF, em 2001 o Poder Legislativo aprovou o Plano Nacional de Educação (PNE), com o objetivo de criar as diretrizes da educação brasileira, bem como metas a serem atingidas pelos estados e municípios dentro do prazo estipulado de dez anos (2001-2010).

Dentre os diversos objetivos citados na lei nº 10.172, primeira versão do PNE, tem-se: elevação no nível de escolaridade; melhoria da qualidade de ensino;

redução da desigualdade social e regional em relação à educação; e democratização da gestão do ensino público (BRASIL, 2001).

Com o encerramento do decênio, em 2011 foi iniciada a elaboração do novo PNE, ainda no governo Lula, sendo aprovado em 2014, no governo Dilma, com vigência até 2024.

Em geral, as metas básicas foram mantidas e algumas, mais pontuais, foram criadas, tais como: 95% dos jovens devem completar o ensino fundamental até os 14 anos; todas as crianças até o 3º ano do ensino fundamental devem estar alfabetizadas; 85% dos jovens entre 15-17 anos devem estar matriculados no ensino médio, com vagas disponíveis para todos; entre outras (BRASIL, 2014).

Em 2006, foi criado o FUNDEB: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, cujo prazo é de 14 anos (2019). Segundo o Ministério da Educação, o mesmo tem natureza contábil e vinte e sete Fundos, sendo vinte e seis estaduais e um referente ao Distrito Federal. Diferente do FUNDEF, que cobre o ensino fundamental, o FUNDEB abrange toda a educação básica, que se inicia na creche e se encerra ao final do ensino médio.

Dentre as regras do Fundo, tem-se que, pelo menos, 60% dos recursos devem ser destinados à formação dos professores, e pagamento destes e dos demais funcionários escolares; no máximo 40% deve ir para ações de manutenção e desenvolvimento, e no máximo 40% deve ser destinado a ações de manutenção e desenvolvimento. Ademais, 25% da arrecadação de impostos de cada município deve ser direcionado ao FUNDEB (BRASIL, 2007).

Em 2020, no governo Bolsonaro, foi sancionada a lei Nº 14.113, que regulamenta as novas regras do FUNDEB. Nesta atualização, a partir de 2026 a participação da União no Fundo pode chegar a 23%, que até então era apenas 10% sobre o valor arrecadado.

Encerrado o ciclo de grandes projetos no âmbito educacional do Brasil, tem-se o Plano de Desenvolvimento da Escola, conhecido como PDE, em 2007. É possível notar que, entre 2000 e 2010, diversos projetos focados em educação foram lançados simultaneamente, cada qual com o seu foco e objetivo.

O PDE Escola visa apoiar a gestão escolar com um planejamento participativo para escolas com baixo rendimento no IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica). Os recursos são repassados através do

MEC para implementar planos de ações com foco na aceleração da educação básica. Este planejamento é feito em sua integridade através do sistema PDDE Interativo.

Com tantas reformas, o Brasil não conseguiu manter uma política educacional a longo prazo, todas chegaram ao fim ou foram alteradas no decorrer do tempo. Com isso, os impactos sociais de cada projeto foram tímidos, pois não houve tempo hábil de atingir cada aluno em todos os estágios do ensino.

Saviani (2008) ressaltou em seu artigo que, no final do século XX, o Brasil ainda não havia alcançado a universalização do ensino fundamental e a erradicação do analfabetismo, o que países como Argentina, Chile e Uruguai já haviam resolvido entre os séculos XIX e XX. No começo da década de 90, cerca de 20% dos brasileiros ainda eram considerados analfabetos.

Trazendo esta realidade para o século XXI, esse índice apresenta uma queda constante. A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua) de 2020 revelou que o índice de analfabetismo no Brasil chegou a 6,6% da população. Embora este número tenha caído consideravelmente, é de se ressaltar o lapso de trinta anos até chegar a este patamar, e que ainda há cerca de 11 milhões de brasileiros analfabetos carecendo de oportunidades para uma melhora na qualidade de vida e de abertura de possibilidades através da educação (PNAD, 2020).

Mesmo após tantas mudanças nas leis, o Brasil segue tendo dificuldades em elevar os seus índices de educação e erradicar o analfabetismo. Para melhor compreender como as leis impactaram o cotidiano escolar, faz-se necessário analisar o dispêndio público em cada nível de educação, com ênfase na educação básica, foco do presente trabalho.

2.3.2 Gastos públicos com educação no Brasil

Para compreender o quadro da educação no brasileiro, é preciso analisar os gastos públicos que o Governo Federal tem com a educação e como os seus recursos são alocados. Trazendo um contexto histórico, o INEP divulgou o percentual do investimento público total em relação ao PIB, por nível de ensino, entre os anos 2000 e 2017, conforme a tabela abaixo

Tabela 1 – Investimento Público Total x PIB (%)

Ano	Percentual do Investimento Público Total em relação ao PIB (%)						
	Todos os Níveis de Ensino	Níveis de Ensino					
		Educação Básica	Educação Infantil	Ensino Fundamental		Ensino Médio	Educação Superior
De 1ª à 4ª Série ou Anos Iniciais	De 5ª à 8ª Série ou Anos Finais						
2000	4,6	3,7	0,4	1,5	1,2	0,6	0,9
2001	4,7	3,8	0,4	1,4	1,3	0,7	0,9
2002	4,7	3,8	0,3	1,6	1,3	0,5	0,9
2003	4,6	3,7	0,4	1,5	1,2	0,6	0,9
2004	4,5	3,7	0,4	1,5	1,2	0,5	0,8
2005	4,5	3,6	0,4	1,5	1,2	0,5	0,9
2006	4,9	4,1	0,4	1,6	1,5	0,6	0,8
2007	5,1	4,2	0,4	1,6	1,5	0,7	0,9
2008	5,3	4,4	0,4	1,7	1,6	0,7	0,9
2009	5,6	4,7	0,4	1,8	1,7	0,8	0,9
2010	5,6	4,7	0,4	1,8	1,7	0,8	0,9
2011	5,8	4,8	0,5	1,7	1,6	1,0	1,0
2012	5,9	4,9	0,6	1,7	1,5	1,1	1,0
2013	6,0	4,9	0,6	1,6	1,5	1,1	1,1
2014	6,0	4,9	0,7	1,6	1,5	1,1	1,1
2015	6,2	4,9	0,7	1,6	1,4	1,1	1,3
2016	6,3	4,9	0,7	1,6	1,4	1,2	1,4
2017	6,3	4,8	0,7	1,6	1,3	1,2	1,5

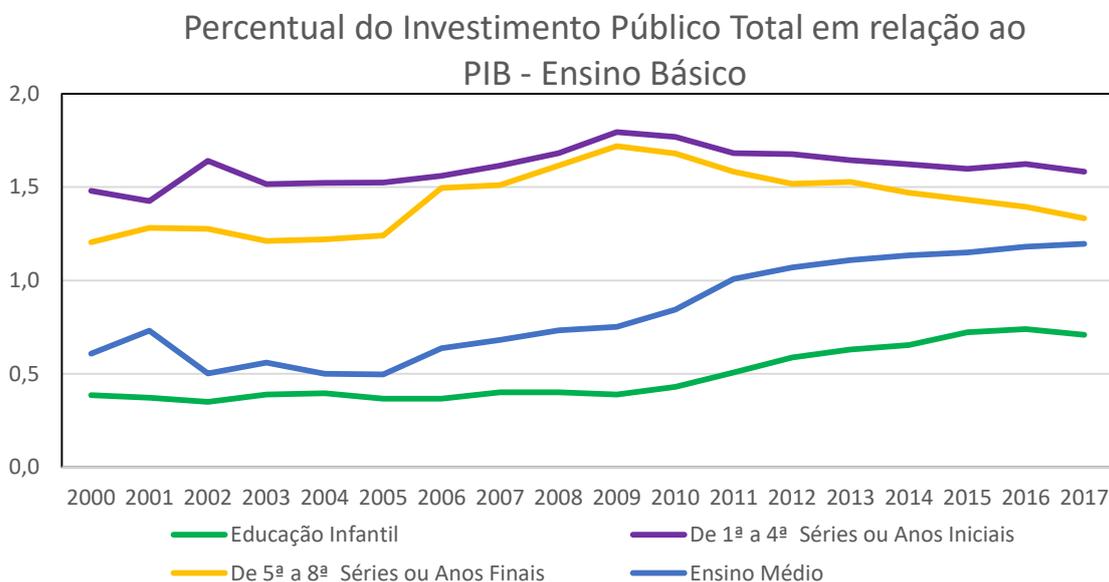
Fonte: Indicadores Financeiros Educacionais - INEP

A coluna “Educação Básica” representa a soma da Educação Infantil, Ensino Fundamental (1ª série/1º ano à 8ª série/9º ano) e Ensino Médio, enquanto o Ensino Superior representa as Universidades.

É possível notar que, enquanto o Ensino Superior teve um ritmo constante cujo crescimento entre 2000 e 2017 foi de apenas 0,6 pontos percentuais, a educação básica teve um salto de crescimento em 2006 que se manteve nos anos seguintes. Isso se deve aos projetos lançados no período com o foco nesse nível de ensino, como, por exemplo, o FUNDEB, além do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Para melhor analisar os quatro componentes do Ensino Básico, tem-se a figura sete, que traz a representação visual da série histórica:

Figura 7 – Investimento Público Total em relação ao PIB (%) – Ensino Básico



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do Inep

A faixa dos anos iniciais é a que recebeu a maior porcentagem relativa ao PIB no período estudado. Isso pode ser visto como um ponto positivo, uma vez que há estudos que enfatizam que esta é a faixa essencial de ensino, a que dá a base para os próximos, principalmente por ser focada nas habilidades básicas do indivíduo, como leitura e escrita.

Embora o ensino fundamental tenha se mantido como a faixa que mais recebeu investimento, não houve crescimento no percentual nos últimos anos do período. Os níveis em que houve crescimento foram a educação infantil e o ensino médio, muito por programas como o auxílio creche e a reforma curricular do ensino médio.

Essas variações também são refletidas no investimento direto por aluno. Ademais, o Inep divulgou uma estimativa do investimento público direto em educação por estudante, por nível de ensino, durante o mesmo período da tabela anterior (2000 – 2017), conforme segue na tabela dois:

Tabela 2 – Investimento Público Direto por Estudante

Ano	Investimento Público Direto por Estudante (R\$1,00)						
	Todos os Níveis de Ensino	Níveis de Ensino					
		Educação Básica	Educação Infantil	Ensino Fundamental		Ensino Médio	Educação Superior
				De 1ª à 4ª Série ou Anos Iniciais	De 5ª à 8ª Série ou Anos Finais		
2000	969	807	1.018	774	810	779	8.849
2001	946	788	857	722	833	826	8.253
2002	938	777	803	851	803	557	7.643
2003	921	774	915	817	774	618	6.678
2004	977	836	921	933	863	564	6.322
2005	1.041	882	856	1.000	930	598	6.812
2006	1.238	1.076	936	1.120	1.223	831	7.053
2007	1.446	1.259	1.134	1.317	1.390	1.008	7.452
2008	1.637	1.446	1.211	1.517	1.618	1.166	6.888
2009	1.801	1.583	1.214	1.712	1.787	1.229	7.736
2010	2.071	1.821	1.490	1.957	1.961	1.549	8.223
2011	2.266	1.974	1.763	2.025	2.030	1.920	8.761
2012	2.414	2.142	2.079	2.180	2.095	2.184	7.958
2013	2.583	2.288	2.263	2.298	2.273	2.309	8.904
2014	2.610	2.322	2.300	2.313	2.319	2.356	8.560
2015	2.572	2.256	2.278	2.223	2.217	2.347	8.209
2016	2.560	2.232	2.161	2.241	2.146	2.382	8.281
2017	2.599	2.205	2.016	2.222	2.120	2.422	9.255

Fonte: Indicadores Financeiros Educacionais – INEP / dados deflacionados pela autora (IPCA acumulado)

A primeira impressão que a tabela causa é sobre a diferença entre os valores investidos na educação básica e superior. Ainda que o ensino universitário necessite de mais recursos, devido ao grau de especialização dos professores e infraestrutura, essa discrepância nos valores leva a um problema profundo no ensino no país.

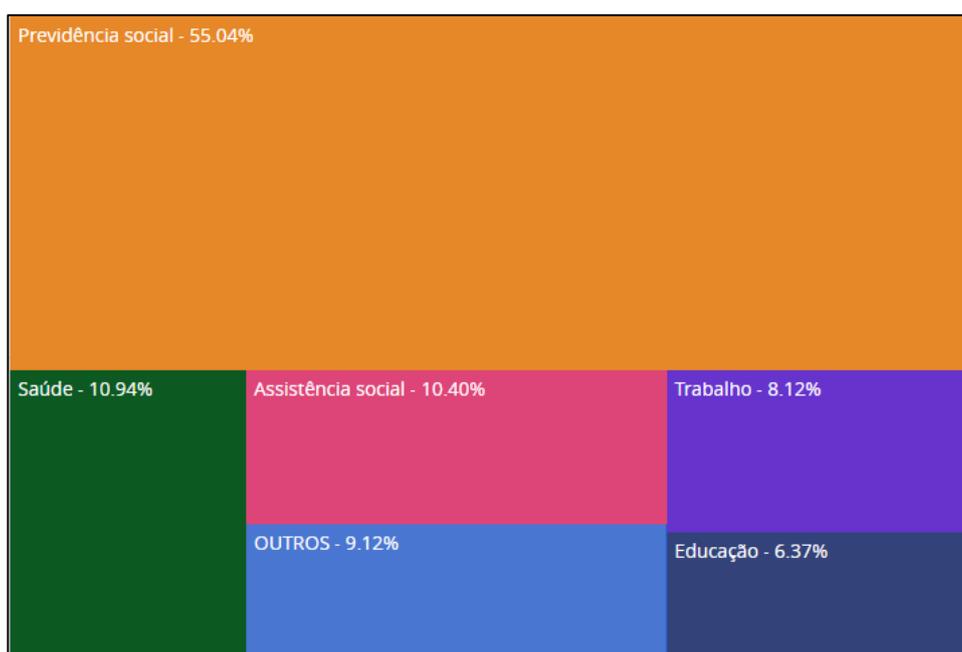
Um ensino básico precário, com infraestrutura em péssimo estado e professores com salários baixos e/ou atrasados, resulta em um universitário mal preparado para a vida acadêmica. O mesmo, por consequência, necessita de maior apoio, enfrenta maiores dificuldades e pode vir a repetir matérias, o que gera um custo ainda maior.

Entretanto, é importante frisar o aumento do investimento por aluno, principalmente a partir do ano de 2006, coincidindo com as datas de início do FUNDEB, para o ensino básico, e do PROUNI, para ensino superior, que vem se

mantendo constante durante o período analisado. Isso demonstra uma preocupação com a continuidade na formação dos alunos.

Para trazer uma análise mais pontual e recente, os dados informados nos próximos gráficos foram todos compilados no dia dois de maio de 2021 (podendo, assim, estarem sujeitos a alterações). Na figura oito, tem-se as cinco áreas de atuação do Governo Federal com maior despesa, de acordo com o portal da transparência:

Figura 8 – Cinco Áreas de Atuação do Governo Federal com Maior Despesa

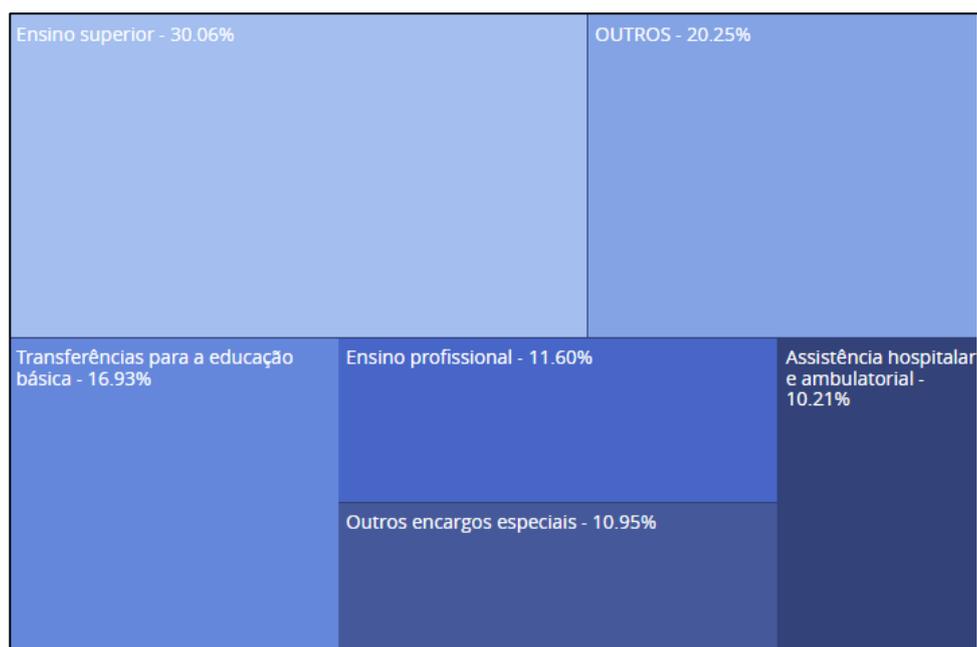


Fonte: Portal da Transparência - Despesas

Referente ao ano de 2021, o gráfico acima representa o percentual pago a cada área de atuação em relação ao total de pagamentos realizados até o momento. É possível analisar que mais da metade das despesas foram centralizadas na manutenção da previdência social, enquanto a educação recebeu a menor porcentagem – 6,37%, equivalente a R\$ 21.9 bilhões.

Ao desmembrar este valor, é possível observar o quanto esse valor é destinado para cada nível de ensino. Resultando, assim, na figura nove:

Figura 9 – Cinco Áreas de Atuação do Governo Federal com Maior Despesa - Educação



Fonte: Portal da Transparência - Despesas

O ensino superior segue sendo o principal destino dos recursos com educação, uma vez que as universidades requerem maiores investimentos, conforme analisado previamente. A educação básica, que engloba o ensino fundamental, foco do presente trabalho, concentra 16,93% da despesa total da área, o que equivale a R\$ 3.64 bilhões.

Segundo o censo escolar de 2020, o Brasil teve 47,3 milhões de matrículas em escolas de educação básica. Dividindo o valor gasto pelo número de alunos, tem-se aproximadamente R\$ 76,86 no período. Mesmo que o ensino fundamental, por exemplo, seja mantido majoritariamente pelos municípios, o valor ainda é crítico e demonstra um descaso com a educação.

A figura dez representa as cinco ações orçamentárias que mais recebem recursos focados no ensino básico:

Figura 10 – Representação das Cinco Ações Orçamentárias que Mais Recebem Recursos



Fonte: Portal da Transparência – Educação Básica

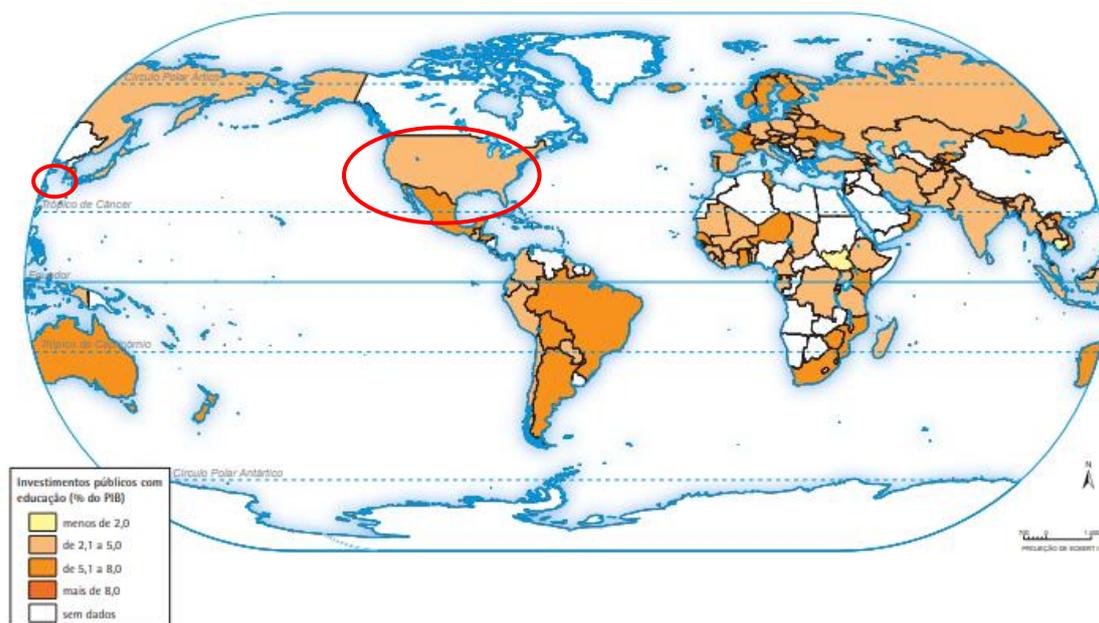
Pode-se analisar que o programa que mais capta recursos do governo federal é o FUNDEB, Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica, que até a data da presente pesquisa acumulou R\$ 10.614.680.616,46, e visa atender, principalmente, o pagamento de professores e funcionários. Esse valor é quase dez vezes maior que o investimento direto nas escolas do nível, que receberam apenas R\$ 1.476.191.219,42.

Além disso, quando dividimos o repasse ao PNAE (Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica), cujo valor foi de R\$ 3.763.567.604,44, pelas 47,3 milhões de matrículas, é possível obter o valor aproximado de R\$ 80,00 por aluno no período, o que equivale a R\$ 20,00 ao mês. Levando em consideração que grande parte dos alunos da educação pública são oriundos de comunidades carentes e tem a refeição escolar como a principal do dia, esse valor encontra-se muito abaixo do ideal para suprir a real necessidade destes alunos.

Após a análise de todas essas variáveis, é possível chegar à conclusão de que, embora o Brasil tenha passado por diversas reformas educacionais ao longo dos anos, poucas dessas reformas, de fato, tiveram um impacto no ensino. O período em que houve um maior impulso foi após 2006, com projetos focados no financiamento do ensino básico, o que refletiu nos demais níveis. Mesmo que o país tenha se mostrado no caminho para fomentar a educação, ainda há muito o que fazer para, de fato, dar aos alunos o suporte necessário para atingir os objetivos desejados.

O Mapa Mundi abaixo apresenta a porcentagem do PIB destinado ao investimento público com educação nos países do globo:

Figura 11 – Gastos Públicos com Educação no Mundo (% do PIB)



Fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - UNDP

Enfatizando em vermelho a Coreia do Sul e os Estados Unidos, referências mundiais em educação, é possível refletir sobre a aplicação dos recursos públicos no Brasil. Segundo a escala, a Coreia do Sul investe na mesma proporção que o Brasil em educação e os Estados Unidos investe uma porcentagem ainda menor do seu PIB.

Em questão de quantidade, é inegável que o governo brasileiro destina uma boa parte de seus recursos para a educação. O problema em questão é a forma como estes recursos são empregados em um sistema que não traz retorno na mesma proporção que os países de referência, mesmo que os valores sejam similares.

A saída seria, então, modificar o sistema de financiamento educacional do Brasil. No próximo capítulo, serão analisados os sistemas de países vizinhos, a fim de comparar a forma que cada local conduz a educação da sua população.

3 SISTEMAS DE FINANCIAMENTO EDUCACIONAL

Sabendo de todo histórico educacional brasileiro, bem como as teorias econômicas e as modalidades de gastos públicos com a formação da população,

é possível analisar com melhor precisão os sistemas de financiamento educacional existentes.

O presente capítulo abordará os sistemas presentes no Brasil, Estados Unidos, Argentina, Colômbia e Chile, encerrando com foco no sistema de *voucher* educacional.

3.1 TIPOS DE SISTEMAS DE FINANCIAMENTO EDUCACIONAL NO BRASIL

No Brasil, assim como nos demais países, o setor educacional opera tanto através da iniciativa privada, quanto pelos repasses públicos. Em relação às escolas de ensino fundamental e médio, têm-se as privadas, municipais e estaduais, de acordo com o nível de ensino.

As escolas de ensino fundamental públicas são mantidas pela rede municipal de ensino. Os principais repasses que esse nível de escolaridade recebe são provenientes do FUNDEB. Conforme o item 2.3 Sistema Educacional Brasileiro do presente trabalho, 25% da arrecadação de impostos municipais são destinados ao fundo. Com isso, 60% dos recursos do fundo se destinam ao pagamento de professores e funcionários; os demais 40% se destinam à manutenção das escolas (BRASIL, 2007).

Em contrapartida, o ensino médio é mantido pelo Governo Estadual e a sua legislação foi alterada, em 2017, para o chamado “Novo Ensino Médio”, substituindo a Lei nº 9.394, de dezembro de 1996. Os principais financiadores do Novo Ensino Médio são o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE).

O FNDE executa as políticas educacionais implementadas pelo Ministério da Educação tanto a nível de ensino básico quanto médio. Dentre as diversas fontes de composição de renda, o fundo dispõe de recursos provenientes de incentivos fiscais, 20% do Fundo Especial da Loteria Federal, 30% da receita líquida da Loteria Esportiva Federal, de quantias oriundas da Petrobrás, entre outras formas de contribuição (BRASIL, 1968).

Já o PDDE foi criado em 1995 com o objetivo de dar assistência financeira às escolas, como foco especial na manutenção da infraestrutura física e pedagógica. O projeto possui dois eixos: o de qualidade, com ações emergenciais,

educação conectada e o Novo Ensino Médio; e o de estrutura, com ações de acessibilidade e saneamento básico (BRASIL, 2009).

Visando aderir à lei específica sobre filantropia⁵ e auxiliar as famílias de baixa renda, as escolas privadas possuem cotas de bolsas de estudos a serem oferecidas para crianças e adolescentes em vulnerabilidade social. Estes alunos que são bolsistas, futuramente, conseguem também participar de cotas para vagas nas universidades federais da mesma forma que os alunos do ensino público.

Partindo para a educação superior, as universidades são tanto privadas, quanto estaduais e federais. Para as universidades públicas, o sistema de ingresso é majoritariamente através do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), salvo exceções que ainda fazem vestibular. Para aqueles alunos que não conseguiram ingressar nas universidades públicas, o Governo Federal deu início a dois grandes projetos de apoio para o acesso às universidades privadas: o FIES e o PROUNI.

3.1.1 FIES

O Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES) foi criado em julho de 2001 e financia os contratos estudantis de alunos de instituições privadas através da Caixa Econômica Federal.

É um programa do Ministério da Educação destinado a financiar a graduação na educação superior de estudantes matriculados em cursos superiores não gratuitos na forma da Lei 10.260/2001. Podem recorrer ao financiamento os estudantes matriculados em cursos superiores que tenham avaliação positiva nos processos conduzidos pelo Ministério da Educação. (MEC, Portal FIES, 2021)

O Fundo é composto por dotações orçamentárias consignadas ao MEC; 30% da renda dos concursos administrados pela Caixa Econômica Federal; encargos e sansões cobrados dos financiamentos e contratuais, taxas cobradas dos participantes, rendimentos de aplicações financeiras e receitas patrimoniais (BRASIL, 2001).

⁵ Lei 9.732/98. Lei da Filantropia na Educação, entidades beneficentes de assistência social dar assistência a crianças, adolescentes, idosos e portadores de deficiência.

Para ser elegível ao financiamento estudantil, é necessário estar matriculado em cursos de graduação com avaliação positiva, ou seja, conceito igual ou superior a 3 no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), possuir renda familiar mensal bruta per capita de até cinco salários mínimos e ter participado de qualquer edição do ENEM a partir do ano de 2010, obtendo uma média de, pelo menos, 150 pontos nas provas, sem zerar a redação.

As universidades são pagas com títulos do Tesouro Nacional (CFT) de valor unitário de R\$ 1,00 atualizados mensalmente pelo IGP-M em valores equivalentes às mensalidades de cada curso, passando a ter crédito junto ao aluno.

Os alunos beneficiários do FIES dão início ao pagamento do financiamento após a conclusão do curso, podendo haver um período de carência de até 18 meses, sendo as parcelas são descontadas diretamente da folha de pagamento. Quem não estiver empregado efetua o pagamento através de boletos gerados pela instituição financeira parceira do programa.

Por fim, a incidência de juros sobre o financiamento se dá de acordo com a renda familiar per capita de cada aluno:

1. FIES 1 – taxa de juros zero para estudantes com renda familiar per capita de até três salários mínimos;
2. FIES 2 – taxa de 3% ao ano para estudantes do Norte, Nordeste e Centro-Oeste com renda familiar per capita entre três e cinco salários mínimos;
3. FIES 3 (P-FIES) – taxa de 6,5% ao ano para estudantes dos demais estados brasileiros com renda familiar per capita entre três e cinco salários mínimos (BRASIL, 2001).

3.1.2 PROUNI

Em janeiro de 2005, foi sancionada a Lei Nº 11.096, que deu origem ao Programa Universidade para Todos (PROUNI):

Fica instituído, sob a gestão do Ministério da Educação, o Programa Universidade para Todos - PROUNI, destinado à concessão de bolsas de estudo integrais e bolsas de estudo parciais de 50% (cinquenta por cento) ou de 25% (vinte e cinco por cento) para estudantes de cursos de graduação e sequenciais de formação específica, em instituições privadas de ensino superior, com ou sem fins lucrativos. (BRASIL, 2005, Art. 1º)

O programa é destinado a brasileiros que atendam aos pré-requisitos socioeconômicos previstos em cada categoria de acordo com o Ministério da Educação: bolsa de estudos integral, para famílias cuja renda mensal per capita não ultrapasse um salário mínimo e meio; e bolsa de estudos parcial, para famílias cuja renda não ultrapasse três salários

Os critérios de seleção exigem que o aluno tenha cursado o ensino médio em escolas públicas ou particulares com bolsa integral de estudos, estudantes portadores de deficiência e professores da rede pública que desejam cursar licenciatura e pedagogia.

Já o processo seletivo se dá por meio do Exame Nacional do Ensino Médio, o ENEM. Portanto, o estudante, além de passar pelos critérios socioeconômicos, irá concorrer às vagas disponibilizadas por cada instituição com os seus resultados no exame.

Quanto às universidades que aderirem ao PROUNI, o prazo de vigência da adesão é de dez anos a partir da data de assinatura e pode ser renovado pelo mesmo período. As Universidades devem oferecer uma bolsa integral para cada nove estudantes pagantes ao final do período letivo anterior e bolsas de estudo parcial (50%) quando for necessário ofertar para atingir o número mínimo de bolsas exigido. Em contrapartida, as Universidades que aderirem ao PROUNI ficam isentas de IRPJ, CSLL, COFINS e PIS-PASEP (BRASIL, 2005).

3.2 SISTEMAS DE FINANCIAMENTO EDUCACIONAL NO MUNDO

Saindo do Brasil, mas não para uma realidade distante, é possível encontrar outras formas de financiamento educacional que funcionam em maior ou menor grau, comparadas aos métodos brasileiros.

Para analisar as diferenças e também suas semelhanças com a realidade brasileira, uma série de países do continente americano foram selecionados para o presente trabalho: Estados Unidos, Argentina, Colômbia e Chile. Países estes que possuem modelos de gestão divergentes, mas com um objetivo em comum: erradicar o analfabetismo e melhor educar a sua população.

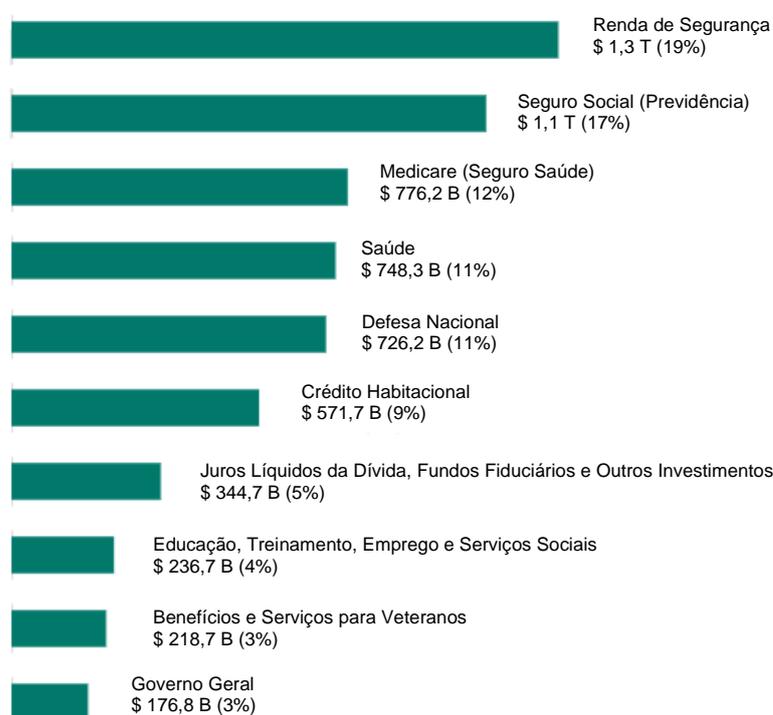
3.2.1 Estados Unidos

O sistema de financiamento educacional público nos Estados Unidos, assim como nos demais países, advém da arrecadação de impostos. Segundo Johns & Morphet (1975), 51% do gasto público total com educação é financiado pelos distritos do país. O Governo Federal não costuma intervir na operação educacional, seja na regulamentação do setor, seja no financiamento direto do mesmo. Os fundos federais que existem e são destinados à educação, chamam-se fundos categóricos e são direcionados exclusivamente a uma atividade escolar específica (WEBB e GRACELLI, 1982).

Grande parte das escolas e universidades americanas são privadas e operam com bolsas de estudos para alunos de famílias em vulnerabilidade social, possuem financiamentos com recursos bancários, governamentais ou organizações particulares, mais conhecidos como *student loans* (*StudentAid.gov*).

O gráfico abaixo apresenta a destinação dos gastos públicos por categoria no ano de 2020:

Figura 12 – Gastos Públicos nos Estados Unidos

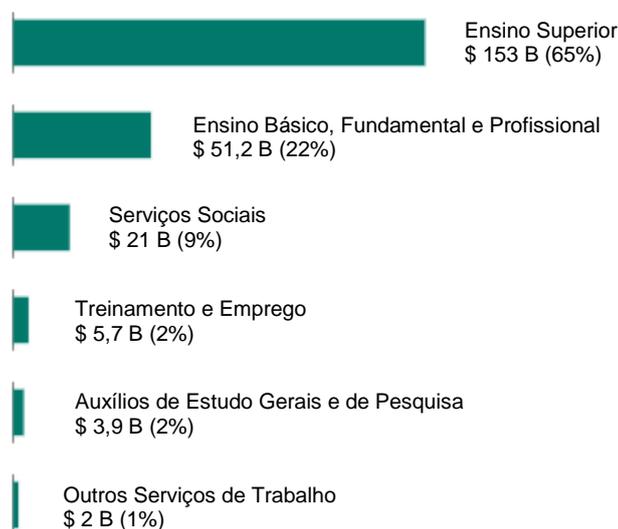


Fonte: US – DataLab, disponível em <https://datalab.usaspending.gov/americas-finance-guide/spending/categories/> - Traduzido pela autora

A educação encontra-se em oitavo lugar na lista de destinação dos gastos públicos nos Estados Unidos, caracterizando-se como “Educação, Treinamento,

Emprego e Serviços Sociais. Ainda que, em relação ao PIB, 4% não seja um valor expressivo, o valor bruto destinado para o segmento é de: 236.7 bilhões de dólares. Dentro do segmento, ainda, é possível analisar os níveis de formação que mais recebem verbas públicas:

Figura 13 –Educação, Treinamento, Emprego e Serviços Sociais – EUA



Fonte: US – DataLab, disponível em <https://datalab.usaspending.gov/americas-finance-guide/spending/categories/> - Traduzido pela autora

Dentro do segmento educacional, a educação superior é o nível de ensino que mais absorve estes recursos públicos, principalmente por ser esse nível que demanda grande parte dos *student loans* mencionados anteriormente. Ainda assim, a educação básica concentra 22% da verba pública, realizando em 2020 um valor de 51.2 bilhões de dólares.

3.2.2 Argentina

Na Argentina, o sistema de ensino é regulado através da *Ley de Educación Nacional* (LEN) e é dividido em quatro níveis: educação inicial, que engloba alunos até 5 anos, educação primária e secundária (similar ao sistema brasileiro de ensino fundamental e médio); e a educação superior (ARGENTINA, 2006).

Neste sistema, o Estado e todas as suas partes possuem o dever de prover educação de qualidade para todos os habitantes do país. Sendo assim, a educação “é um bem público, direito individual e social, e é mantida a gratuidade do ensino público” (MOSNA, etc. e tal, 2018).

Pela LEN, a meta de gastos com educação 6% do PIB. A figura a seguir traz o comparativo da % do PIB investido na educação no ano de 2018 em comparação à média regional⁶:

Figura 14 – Gastos Públicos com Educação na Argentina



Fonte: SITEAL – UNESCO

É possível perceber que, embora os 6% não tenham sido atingidos por meio ponto percentual, o resultado em comparação com a região é positivo. Entretanto, quando o ponto a ser analisado é a porcentagem do gasto público total destinada à educação, a Argentina fica atrás da média regional. Com isso, surge a dúvida se a Argentina está focando momentaneamente seus recursos em outros setores, ou apenas não está mais encarando a educação como prioridade.

3.2.3 Colômbia

Como alternativa para incentivar os alunos de baixa renda, o governo colombiano criou o PACES, um modelo de sistema de *voucher* específico para o ensino básico e voltado para as famílias carentes das maiores cidades da Colômbia, que esteve em vigor entre os anos 1992-1997.

O sistema adotado trazia consigo um processo seletivo para os alunos serem elegíveis ao *voucher*. Para ingressar nas escolas privadas que aderiram ao sistema, era necessário ser morador de uma lista de bairros de cada cidade considerados em vulnerabilidade social e participar do sorteio que selecionava os alunos de forma aleatória. Para se manter no programa, era necessário que a

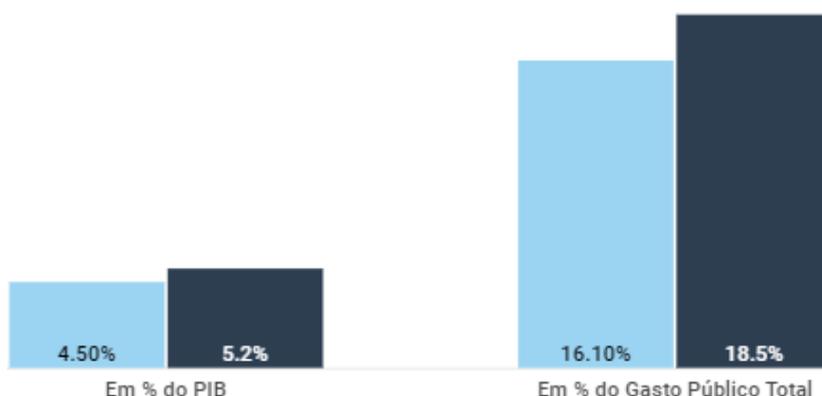
⁶ Média da região Latino-Americana

família apresentasse periodicamente comprovação da renda e dos seus gastos, para garantir que a verba não fosse destinada a famílias não-elegíveis ao *voucher* (BETTINGER, KREMER E SAAVEDRA, 2008).

Atualmente, o sistema educacional colombiano é regulado pela *Ley General de Educación* de 1994 e é dividido em quatro níveis: pré-escola, educação primária, educação secundária e ensino superior, similar ao sistema educacional brasileiro. O financiamento se dá diretamente através do Ministério da Fazenda colombiano, de forma centralizada em nível nacional, enquanto os municípios ficam responsáveis somente pela supervisão e contratação de docentes (SENE, 2008).

Para fins de comparação, assim como nos países anteriores, abaixo têm-se o gráfico comparativo dos gastos públicos do governo colombiano com educação no ano de 2018:

Figura 15 – Gastos Públicos com Educação na Colômbia



Fonte: SITEAL – UNESCO

A partir do gráfico, é possível notar que a Colômbia está abaixo da média regional⁷ tanto em relação à porcentagem do PIB, quanto da porcentagem do gasto público total. Embora os valores colombianos sejam inferiores, a educação é o segundo segmento mais investido pelo governo do país, estando abaixo apenas para a saúde, no ano analisado.

⁷ Média da região Latino-Americana

3.2.4 Chile

O sistema educacional chileno conta com apenas parte da formação educacional obrigatória, divididas entre educação básica, que vai dos 6 aos 13 anos, e a educação média, que vai dos 14 aos 17 anos, não sendo a última obrigatória à população. A mesma possui duas modalidades de ensino a serem escolhidas pelo aluno: formação de caráter geral, também conhecido como humanístico-científico, como foco nas mais variadas matérias como espanhol, matemática, biologia, física, história e afins; e a chamada co-profissional, que conta com as matérias básicas de formação somadas à preparação para o mercado de trabalho (ZIBAS, 2002).

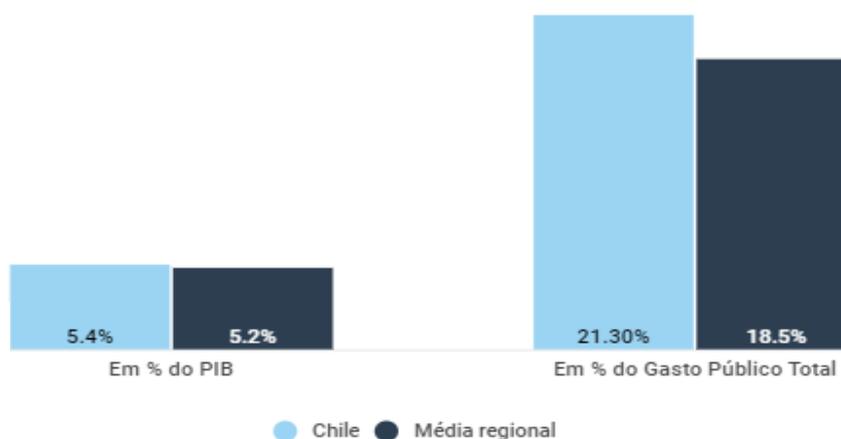
O financiamento do sistema educacional é coordenado pelo Ministério da Educação Chilena, o MINEDUC, através da subvenção de escolaridade, o financiamento compartilhado, de aportes municipais e de cobranças dos estabelecimentos privados. A forma mais distinta de investimento em educação, que torna o Chile um destaque e exemplo de liberalismo econômico, é a subvenção educacional, um sistema de *voucher* educacional adaptado para a educação básica do país.

A subvenção de escolaridade delega aos pais a decisão de escolher o estabelecimento em que seus filhos vão estudar, em contrapartida, o Estado destina seus recursos para a instituição selecionada, através de Unidades de Subvenção Escolar (USE). Os valores destinados às escolas dependem do nível do ensino, da escola, do turno, da região e da ruralidade. Além da subvenção, há também o financiamento compartilhado que associa o *voucher* com uma cobrança de mensalidade por parte das escolas (GIL, 2000).

O gráfico abaixo busca trazer o comparativo dos gastos públicos com educação no Chile relativamente à média regional⁸ no ano de 2018:

⁸ Média da região Latino-Americana

Figura 16 – Gastos Públicos com Educação no Chile



Fonte: SITEAL – UNESCO

A partir da análise do gráfico, é possível notar o empenho do Chile em investir na educação da sua população. Em porcentagem do PIB, o governo chileno investiu 0,2 pontos percentuais a mais do que a média regional. Quando a variável é a porcentagem do gasto público total, o Chile se destaca ainda mais quando comparado com a região, quase 3 pontos percentuais de diferença. Com isso, o Chile se consolida como um dos países que mais investem em educação na América Latina.

3.3 MODELO DE VOUCHER EDUCACIONAL

O conceito do *Voucher* Educacional foi apresentado pela primeira vez pelo economista Milton Friedman, um dos principais autores da Escola de Chicago, através do artigo “O Papel do Governo na Educação”, de 1955.

Governos poderiam exigir um nível mínimo de educação em que eles iriam financiar através de *vouchers* resgatáveis por um valor máximo por criança ao ano se gasto em serviços educacionais “aprovados”. Os pais estariam, então, livres para gastar este valor e qualquer quantia adicional adquirindo serviços educacionais de uma instituição “aprovada” de sua escolha. Os serviços educacionais podem ser fornecidos por empresas privadas operando por lucro ou por organizações sem fins lucrativos de diversos tipos. (FRIEDMAN, 1955, pg. 3, tradução própria)⁹

Ainda na mesma obra, o autor ressalta que o governo, além de garantir o

⁹ Governments could require a minimum level of education which they could finance by giving parents vouchers redeemable for a specified maximum sum per child per year if spent on "approved" educational services. Parents would then be free to spend this sum and any additional sum on purchasing educational services from an "approved" institution of their own choice. The educational services could be rendered by private enterprises operated for profit, or by non-profit institutions of various kinds.

valor destinado à educação da população, se faz necessário para assegurar que a qualidade e o conteúdo do ensino provido pelas escolas selecionadas atendam os padrões exigidos. Segundo ele, os pais e os filhos são os consumidores, enquanto o professor e a administração do colégio são os produtores.

Para adentrar no assunto de porque o governo deve financiar a educação, faz-se necessário entender o significado da expressão “efeito vizinhança”, também mencionada na obra do autor:

O ganho da educação de uma criança agrega não somente à criança ou seus pais, mas a outros membros da sociedade; a educação do meu filho contribui ao bem-estar de outras pessoas ao promover uma sociedade estável e democrática. Porém, ainda não é viável identificar os indivíduos (ou famílias) em particular beneficiados ou o valor monetário do benefício para, portanto, cobrar pelos serviços prestados. (FRIEDMAN, 1955, pg. 2, tradução própria)¹⁰

A partir deste conceito, percebem-se os efeitos da educação, não somente na vizinhança, como é citado no texto, mas também na sociedade em geral. Uma criança alfabetizada tem maiores chances de desenvolver as habilidades necessárias para futuramente dar início a um curso de graduação e até mesmo ser inserida no mercado de trabalho com um cargo cuja remuneração é mais expressiva. Quanto maior a escolaridade do indivíduo, também são maiores as chances do mesmo tomar as suas decisões de maneira racional, seja para si mesmo, como a escolha de uma oportunidade de emprego, ou para a sociedade, como o seu voto em eleições.

Passado este ponto, pode-se entender de maneira mais clara a justificativa pelo qual Milton Friedman (1955) introduz o sistema de Voucher Educacional em sua obra. Segundo ele, cada criança deveria receber um valor específico a ser direcionado para a sua educação. Sabe-se que famílias de baixa renda não teriam como garantir o estudo de seus filhos com sua própria renda, uma vez que, em muitos casos, a mesma teria que ser dividida entre mais de um filho. Portanto, Friedman declara que o efeito vizinhança é a razão pela qual o governo deveria garantir que este valor chegue até a educação do indivíduo.

Há, porém, uma ressalva em seu texto quanto ao tipo de educação que o

¹⁰ The gain from the education of a child accrues not only to the child or to his parents but to other members of the society; the education of my child contributes to other people's welfare by promoting a stable and democratic society. Yet it is not feasible to identify the particular individuals (or families) benefited or the money value of the benefit and so to charge for the services rendered.

efeito é capaz de justificar na sociedade. O principal nível de educação é a dos níveis iniciais (Ioschpe, 2016), uma vez que é homogênea e a alfabetização abre portas para os próximos estágios de escolaridade. Entretanto, o impacto desse nível na região não acontece de imediato, diferente de como é o impacto no indivíduo. Logo, o efeito vizinhança não determina em qual nível deve ocorrer o subsídio, nem o quanto deve ser subsidiado, mas reforça o impacto positivo da educação como um todo

Em sua obra *Capitalismo e Liberdade* (1962), Friedman elencou seis características fundamentais para o sistema de *vouchers*:

1. Os requisitos mínimos que cada escola deve atingir são escolhidos pela autoridade pública;
2. O vale recebido por cada família pode ser utilizado para pagar integral ou parcialmente o valor de cada escola elegível;
3. Há uma competição entre escolas públicas e privadas para a captação de alunos;
4. O aluno é financiado, não a escola, fazendo, assim, as escolas competirem na captação e retenção de alunos;
5. O valor do voucher é calculado pelo custo médio de educação por aluno;
6. É possível que as famílias complementem o valor do *voucher* com capital próprio.

Além disso, menciona três dimensões, que podem ser definidas como funções para o governo: financiamento, garantindo o valor do *voucher*; regulação, estabelecendo padrões mínimos de exigência para as escolas serem elegíveis ao sistema de *vouchers*; e informação, elaborando uma estrutura que garanta a informação homogênea para todas as famílias.

Dentre os pontos positivos do sistema de *vouchers*, tem-se a possibilidade de satisfazer uma variedade maior de classes e alunos, pois com o valor disponível eles mesmos escolhem qual a escola merecedora deste investimento de acordo com o que tem a oferecer; maior diversidade nas escolas, uma vez que no sistema atual as escolas privadas concentram alunos de alta renda, enquanto os alunos de famílias com baixa renda acabam indo para escolas públicas sem terem condições de pagar a privada; e a diminuição da barreira para a entrada no ramo privado, pois quanto mais escolas estiverem presentes nesse sistema,

melhor para as famílias poderem escolher qual é a compatível com as suas necessidades.

Já nos pontos de atenção, tem-se a inexistência de igualdade, pois, ainda que os alunos de baixa renda consigam, neste sistema, acesso às escolas privadas, as famílias com maior capacidade aquisitiva ainda podem complementar o valor do *voucher* com seu capital próprio e optar por escolas mais caras; uma possível externalidade negativa é a debandada de alunos das escolas públicas, ocasionando uma piora nessas escolas por falta de incentivo; e por fim, a possibilidade dos pais não fazerem a melhor escolha para os seus filhos, seja por falta de informação, ou negligência (FRIEDMAN, 1962).

Além da Escola de Chicago, a Escola Austríaca também foi uma forte defensora do sistema de *vouchers*, uma vez que defende a liberdade econômica e a mínima, quando não inexistente, intervenção do governo na economia.

Para Hayek (1945), a educação e o conhecimentos estão dispersos na sociedade e a única forma de superar este problema é através do mercado. Assim, nas relações interpessoais, cada um tem um determinado conhecimento que pode vir a compartilhar, alocando de forma adequada as informações.

Além da questão econômica, um dos motivos para a Escola Austríaca defender veementemente a não-intervenção do Estado em questões como a educação, essa condução pode investir-lhe. Mises (1949) argumenta que o ensino primário pode tornar-se uma doutrinação e aquele que controlar a educação pública é capaz de “propagar o seu ideário e denegrir o de seus adversários”.

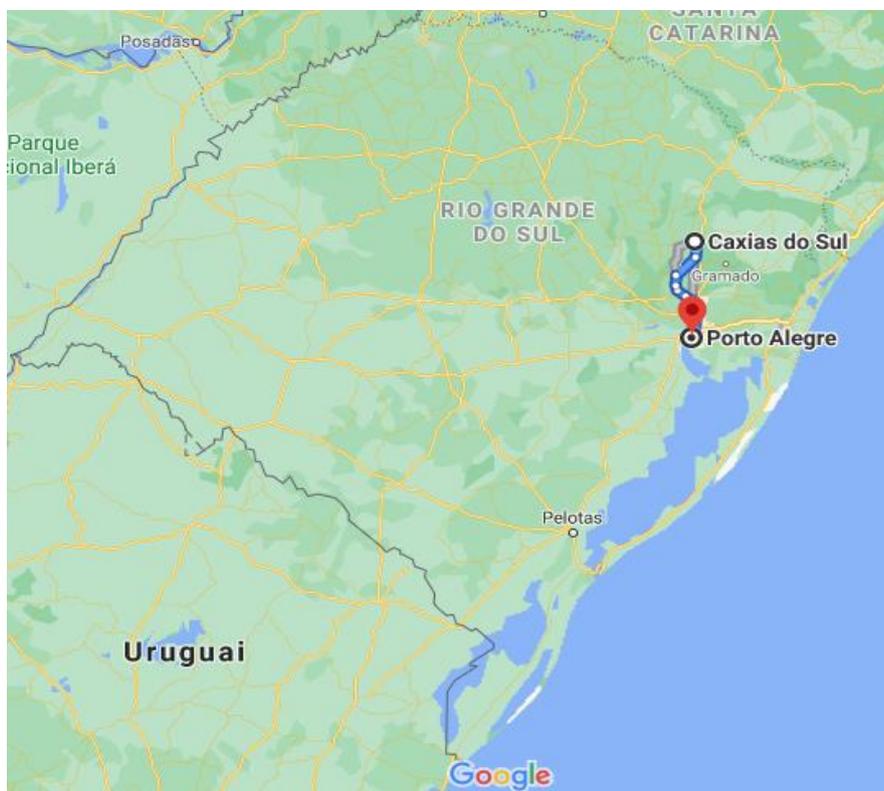
Com base nesse método de financiamento estudantil, o capítulo quatro abordará um estudo de viabilidade e os possíveis impactos ocasionados pela aplicação do *voucher* educacional nas escolas de ensino fundamental do município de Caxias do Sul, Rio Grande do Sul – Brasil.

4 APLICAÇÃO DO VOUCHER EDUCACIONAL NO ENSINO FUNDAMENTAL DE CAXIAS DO SUL

Compreendendo a evolução da educação no Brasil e conhecendo os conceitos básicos dos sistemas de financiamento educacional, dá-se início ao presente capítulo, com o objetivo de simular a aplicação do *voucher* escolar nas escolas de ensino fundamental de Caxias do Sul.

O município de Caxias do Sul está situado no estado do Rio Grande do Sul, Brasil, e fica a cerca de 130 Km de distância da capital do estado, Porto Alegre:

Figura 17 – Trajeto Caxias do Sul – Porto Alegre

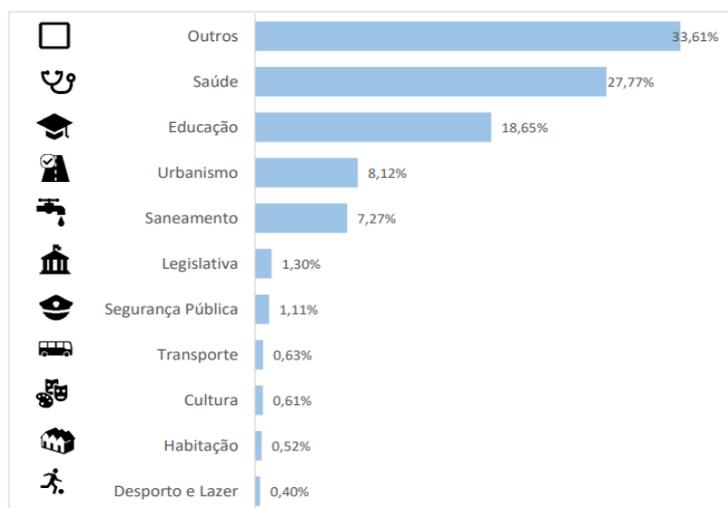


Fonte: Google Maps

Sendo uma das mais populosas cidades do estado e a mais habitada da Serra Gaúcha, com aproximadamente 435.600 habitantes (IBGE, 2010), a cidade possui uma área territorial de 1.652,308 km² (IBGE, 2020).

A imagem abaixo traz as despesas municipais por função realizadas no ano de 2019 para Caxias do Sul:

Figura 18 – Despesas municipais por função - 2019

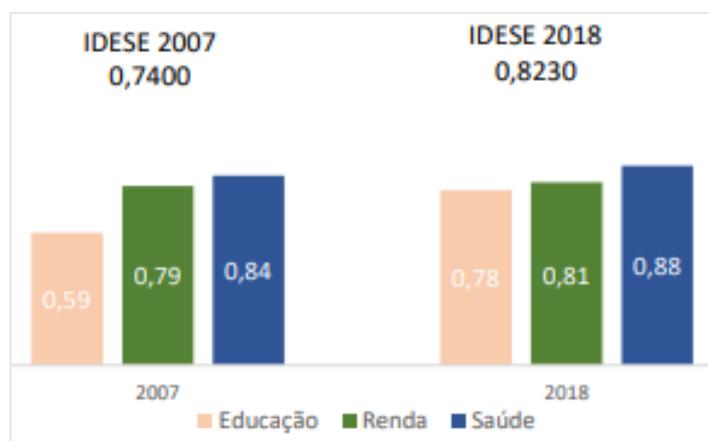


Fonte: SEBRAE

É possível observar que os principais setores a receber os investimentos municipais são saúde e educação, seguidos pelas despesas gerais sem setor específico, como folhas de pagamentos e previdência (IPAM). Urbanismo e saneamento ocupam o segundo grupo com as principais despesas; a partir desses setores o orçamento é mais reduzido e, portanto, com valores menos representativos de dispêndio.

Outro ponto a observar é o Índice de Desenvolvimento Socioeconômico - IDESE - índice este que tem por objetivo medir o grau de desenvolvimento dos municípios. Considera-se a classificação do índice em alto (acima de 0,800), médio (entre 0,500 e 0,799) e baixo desenvolvimento (menor de 0,499). A imagem abaixo traz a evolução dos resultados de Caxias do Sul comparando 2007 e 2018:

Figura 19 – Evolução do IDESE 2007 - 2018



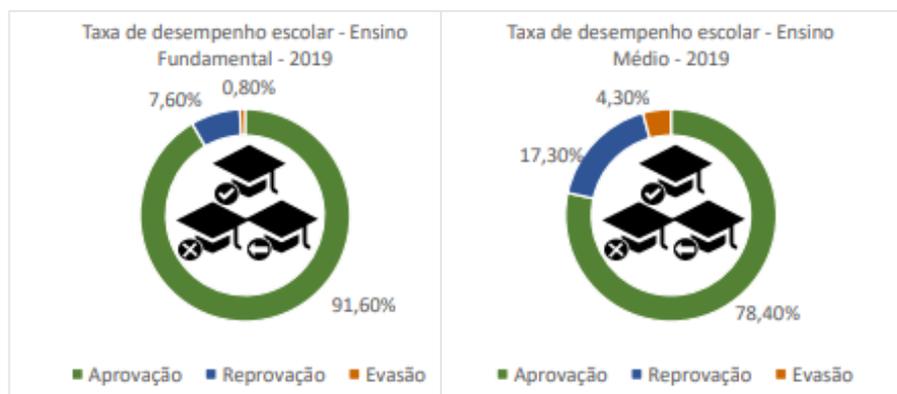
Fonte: SEBRAE

Nesse estudo, Caxias do Sul encontra-se em quadragésimo lugar no estado, com um índice 0,8230 em 2018, o que é considerado como um alto desenvolvimento. Dando ênfase na educação, quando comparado com 2007, o resultado de 2018 teve um aumento significativo de 0,19, demonstrando que a preocupação da cidade com o setor trouxe bons resultados.

A análise do SEBRAE (2010) apresentou os dados da taxa de analfabetismo da população caxiense. Segundo esse estudo, em 1991 a taxa era 5,9%, passando para 3,3% em 2000, e 2,3% em 2010. O mesmo trouxe dados do nível de escolaridade dos moradores em 2010: 39% não tinha instrução ou tinha o ensino fundamental incompleto; 20% tinha o fundamental completo ou o ensino médio incompleto; 31% tinha o médio completo ou superior incompleto; e apenas 10% tinha o superior completo.

Especificamente sobre o comportamento estudantil, a taxa de desempenho escolar busca trazer os índices de aprovação, reprovação e evasão estudantil nas escolas do município:

Figura 20 – Taxa de desempenho escolar



Fonte: SEBRAE

No comparativo entre ensino fundamental e médio, é possível perceber que a taxa de aprovação diminui e cede espaço para maiores taxas de reprovação e evasão. Isso pode ser explicado por fatores específicos do comportamento do aluno, como desinteresse nos estudos ou saída da escola para entrar no mercado de trabalho, como também pelo fato de, no ensino fundamental, os pais terem maior participação na vida acadêmica dos seus filhos.

Os próximos tópicos buscam trazer uma compreensão maior da educação municipal e privada, com ênfase no ensino fundamental de Caxias do Sul.

4.1 ESCOLAS DE ENSINO FUNDAMENTAL EM CAXIAS DO SUL

Através das sinopses estatísticas do censo escolar de 2020, é possível obter os dados referentes às escolas de todos os municípios do Brasil, como número de escolas, docentes, turmas ou matrículas.

Focando no ensino fundamental de Caxias do Sul, tem-se um total de 144 escolas que abrangem os anos iniciais e finais desta etapa do ensino. Dentre elas, há 18 escolas de dependência administrativa privada, 81 escolas administradas pelo município e 45 escolas estaduais, não havendo escolas federais para esta modalidade (INEP, 2020). Devido ao foco do projeto, o presente tópico seguirá a análise somente das dependências administrativas municipais e privadas.

4.1.1 Escolas Municipais

As oitenta e uma escolas do município com o objetivo de atender crianças matriculadas do primeiro ao nono ano do ensino fundamental estão alocadas nos bairros conforme a tabela abaixo:

Tabela 3 – Número de Escolas por Bairro

Bairro	Escolas	Bairro	Escolas
2ª Léguas	1	Panazzolo	1
3ª Léguas	1	Parada Cristal	2
Ana Rech	1	Pedancino	1
Bela Vista	1	Petrópolis	2
Centenário	3	Pioneiro	1
Charqueadas	3	Planalto	2
Cidade Nova	3	Pôr-do-Sol	1
Cristo Redentor	1	Presidente Vargas	2
Cruzeiro	2	Salgado Filho	1
Desvio Rizzo	3	Santa Catarina	3
Diamantino	1	Santa Corona	1
Esplanada	2	Santa Fé	4
Fazenda Souza	2	Santa Lúcia do Piaí	1
Galópolis	1	Santo Antônio	1
Jardelino Ramos	1	São Caetano	2
Jardim América	1	São Ciro	2
Jardim das Hortênsias	1	São Cristóvão	2
Jardim Eldorado	1	São Giacomino	1
Kayser	1	São José	1
Maestra	1	São Luiz da 6ª Léguas	1
Marechal Floriano	1	São Vitor Cohab	2
Nossa Senhora das Graças	3	Vila Cristina	2
Nossa Senhora de Fátima	2	Vila Oliva	1

Segue na próxima página

Nossa Senhora de Lourdes	3	Vila Seca	1
Nossa Senhora do Rosário	3	TOTAL	81

Fonte: elaborado pela autora com base nos dados da Prefeitura Municipal de Caxias do Sul

O número de escolas por bairro é definido pela Secretaria da Educação do município de acordo com o número de habitantes de cada localidade, a fim de disponibilizar vagas para todos os alunos de modo que cada turma não ultrapasse a capacidade máxima de estudantes definida pela PLS 504/2011, que é de 35 alunos.

Segundo Sinopse Estatística da Educação Básica (2020), produzida pelo INEP, Caxias do Sul conta com 2.226 turmas de ensino fundamental, sendo elas 1.263 para os anos iniciais, 963 para os anos finais e 34 turmas multisseriadas¹¹.

A mesma pesquisa informa, também, que são 2.750 docentes, 1.689 nos anos iniciais, 1.544 nos anos finais e 132 nas turmas multisseriadas, para atender 52.811 matrículas, 29.242 nos anos iniciais e 23.569 nos anos finais.

Fazendo o cálculo, cada turma possui, em média, 24 alunos nos anos iniciais e 25 alunos nos anos finais, o que mantém dentro do limite da capacidade máximas de alunos determinada por lei. Ademais, cada professor dos anos iniciais atende cerca de 30 alunos e os professores dos anos finais atendem cerca de 16 alunos.

4.1.2 Desempenho dos alunos nos exames padronizados

Para avaliar o desempenho escolar dos alunos, o INEP criou o Sistema de Avaliação da Educação Básica, mais conhecido como SAEB, que consiste em uma série de avaliações aplicadas a cada dois anos nas escolas públicas, e em algumas escolas privadas, para avaliar a qualidade do ensino e as variáveis que afetam os desempenhos dos alunos.

A avaliação é feita nos anos finais de cada etapa do ensino: 5º ano e 9º ano do ensino fundamental e 3º ano do ensino médio. Sendo o foco do presente trabalho o ensino fundamental, não se tratará da avaliação do ensino médio..

As principais áreas contempladas são língua portuguesa e matemática. Em português, os critérios de avaliação são: procedimentos de leitura, compreensão

¹¹ Turmas em que o professor trabalha com alunos de mais que uma série do Ensino Fundamental ao mesmo tempo, principalmente em localidades de zona rural, visando facilitar a locomoção dos alunos até as escolas.

do texto, relação entre textos, coerência e coesão, relação entre recursos expressivos e efeitos de sentido e variação linguística. Já em matemática os critérios são: espaço e forma, grandezas e medidas, números e operações/álgebra e funções e tratamento da informação. A cada nível de ensino, é aumentado o grau de dificuldade, de acordo com o conteúdo contemplado ao longo do tempo (INEP, 2001).

A avaliação é feita de acordo com a pontuação média obtida nos exames e separada em níveis de desempenho: níveis 0 a 9 em língua portuguesa para o 5º ano e níveis 1 a 8 para o 9º ano; e níveis 0 a 10 em matemática para o 5º ano e níveis 1 a 9 para o 9º ano; cada nível possui 250 pontos de diferença (INEP, 2020).

A tabela a seguir traz o comparativo das médias totais do SAEB para o 5º e 9º ano das escolas de ensino fundamental de Caxias do Sul entre os anos 2017 e 2019 em língua portuguesa e matemática:

Tabela 4 – Média de Resultados SAEB – Caxias do Sul

MÉDIA DE RESULTADOS SAEB - CAXIAS DO SUL							
DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA MUNICIPAL							
5º ANO				9º ANO			
Língua Portuguesa		Matemática		Língua Portuguesa		Matemática	
2017	2019	2017	2019	2017	2019	2017	2019
219,74	224	228,91	233,6	267,46	263,3	267,39	268,35
Nível 4	Nível 4	Nível 5	Nível 5	Nível 3	Nível 3	Nível 3	Nível 3

Fonte: elaborado pela autora com base nos dados do INEP – Resultados SAEB

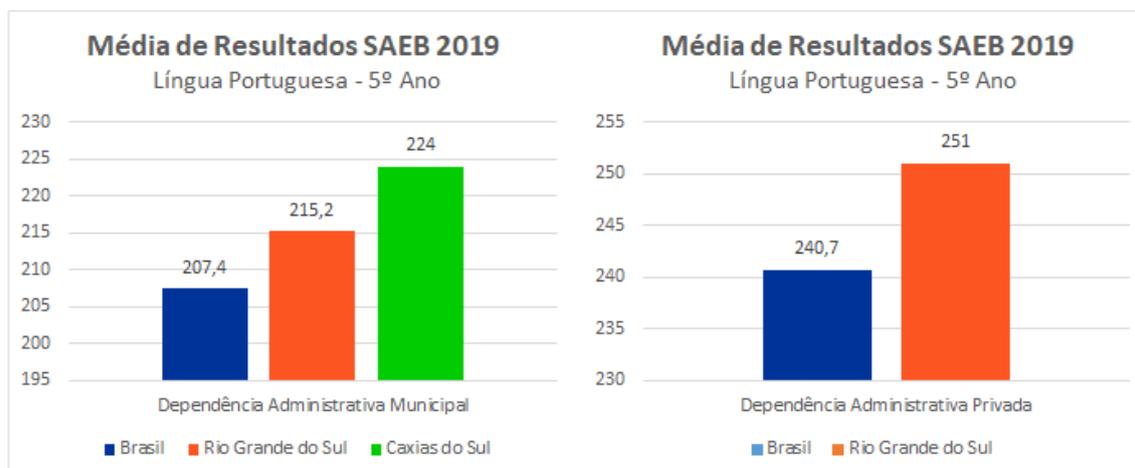
De acordo com os parâmetros de níveis estabelecidos pelo INEP, é possível perceber que os resultados obtidos não tiveram mudanças ao longo das duas últimas avaliações, o que demonstra uma estagnação na qualidade do ensino a níveis relativamente baixos.

É possível analisar, também, uma falta de linearidade no padrão de ensino, representado pela queda de nível ao sair da primeira parte do ensino fundamental (5º ano) para o final da segunda parte (9º ano), em que se espera um crescimento na compreensão das áreas estudadas e melhores resultados.

Embora os resultados de Caxias do Sul estejam baixos, eles encontram-se acima da média. A série de gráficos a seguir traz a comparação dos resultados da cidade com os do estado do Rio Grande do Sul e a média brasileira, além de trazer

os resultados de uma pequena amostragem de escolas privadas do estado e do país¹²:

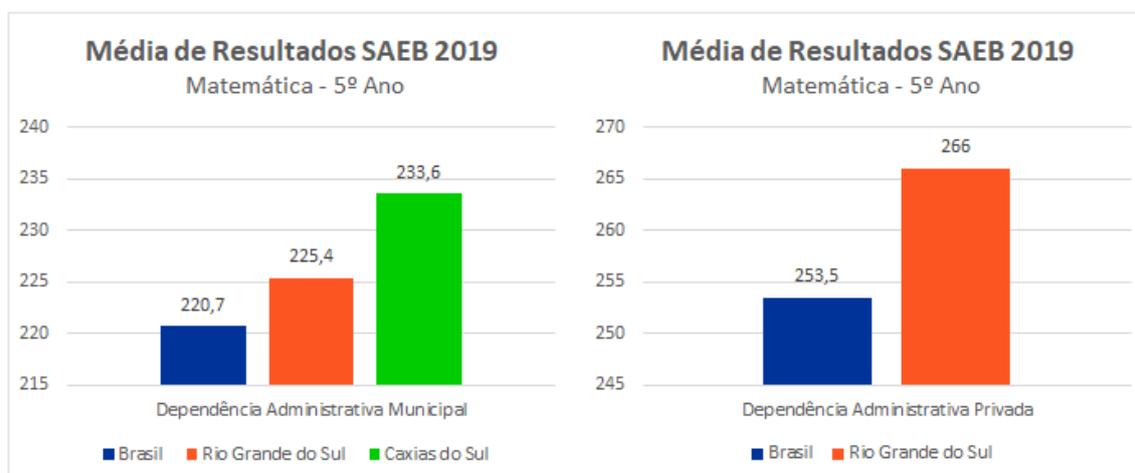
Figura 21 – Média de Resultados SAEB 2019 – Língua Portuguesa – 5º Ano



Fonte: elaborado pela autora com base nos dados do INEP – Resultados SAEB

Nesse primeiro gráfico comparativo, tem-se os resultados em língua portuguesa para o 5º ano. Ainda que a média de Caxias do Sul, do estado e do país sejam no mesmo (nível 4, desempenho maior ou igual a 200 e menor que 225), há uma grande diferença nas pontuações. O município encontra-se no limite para o nível 5, enquanto a média brasileira está próximo ao limite para o nível 3. Se os resultados das escolas privadas forem incluídos na análise, no Rio Grande do Sul a média encontra-se no nível 6, o que demonstra um ensino muito mais preciso das escolas privadas, relativamente às municipais, resultando em alunos melhor alfabetizados e com mais compreensão.

Figura 22 – Média de Resultados SAEB 2019 – Matemática – 5º Ano

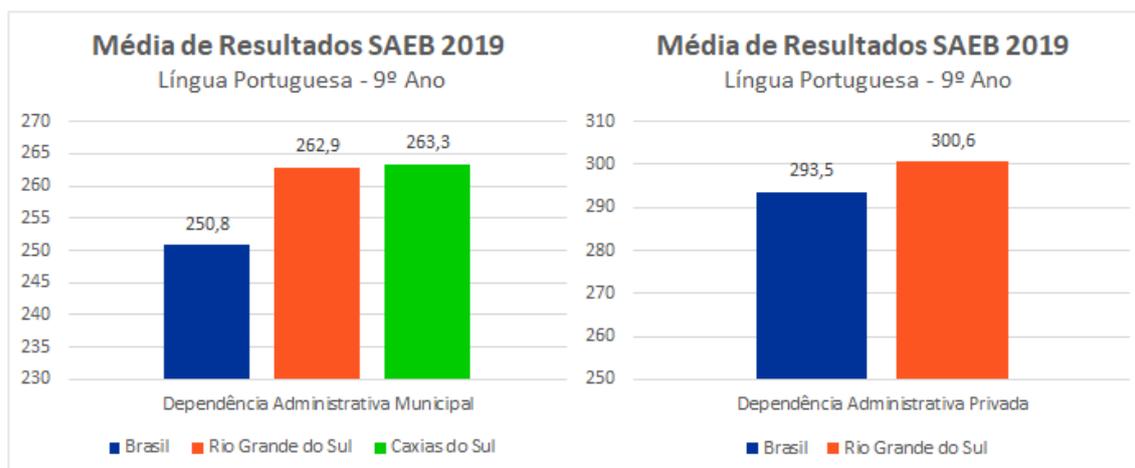


Fonte: elaborado pela autora com base nos dados do INEP – Resultados SAEB

¹² As escolas particulares de Caxias do Sul optam por não participar do exame, conforme será apresentado no tópico 4.1.3.

Na matemática do 5º ano o cenário é similar, embora os resultados sejam levemente melhores. Caxias do Sul encontra-se no nível 5 (desempenho maior ou igual a 225 e menor que 250), enquanto a média estadual e brasileira é de nível 4, mostrando maior precisão de ensino e mais habilidade dos alunos em resolver questões lógicas. O resultado estadual privado é ainda melhor, com o Rio Grande do Sul no nível 6, assim como em língua portuguesa.

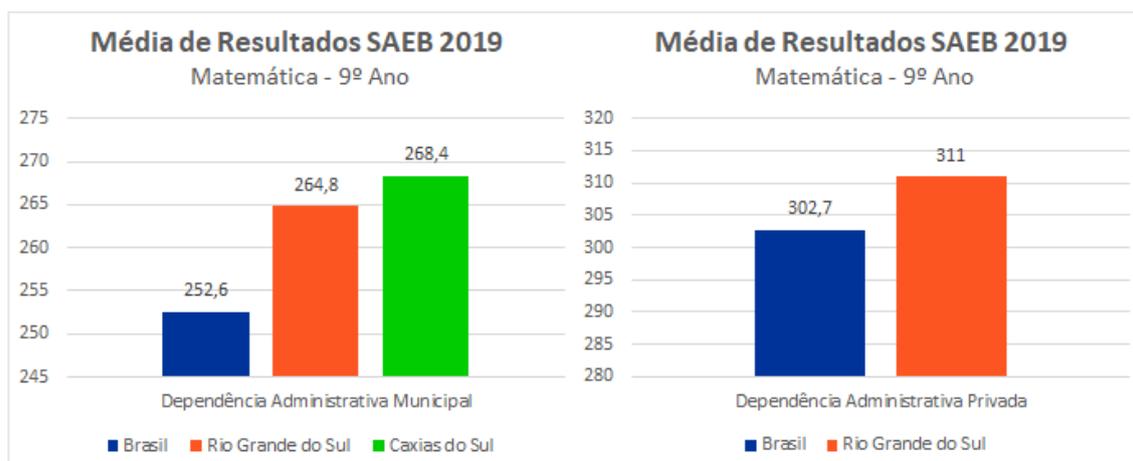
Figura 23 – Média de Resultados SAEB 2019 – Língua Portuguesa – 9º Ano



Fonte: elaborado pela autora com base nos dados do INEP – Resultados SAEB

Passando para o 9º ano com o gráfico acima, pode-se notar que, numericamente, os resultados são melhores que os da primeira etapa do ensino fundamental. Porém, com o avanço da trajetória escolar, os valores de média também aumentam. Os três âmbitos de amostra para a dependência administrativa municipal em língua portuguesa encontram-se no nível 3 (desempenho maior ou igual a 250 e menor que 275). Enquanto isso, as escolas estaduais privadas encontram-se no nível 5, apresentando maior capacidade de compreensão textual.

Figura 24 – Média de Resultados SAEB 2019 – Matemática – 9º Ano



Fonte: elaborado pela autora com base nos dados do INEP – Resultados SAEB

Por último, os resultados em matemática para o 9º ano seguem a mesma linha de análise dos gráficos apresentados previamente. O município de Caxias do Sul encontra-se em nível 3 (desempenho maior ou igual a 250 e menor que 275) juntamente com a média estadual e brasileira. Já a média estadual privada encontra-se em nível 5.

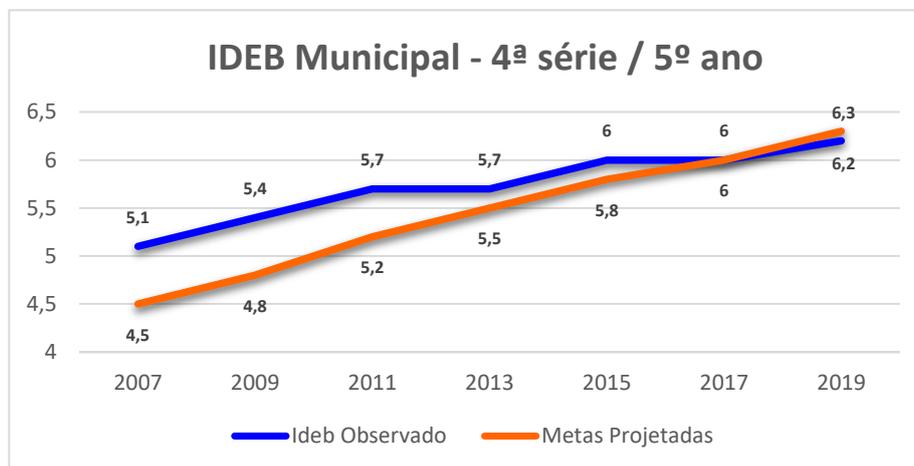
Em todos os casos apresentados acima, é possível notar uma diferença de aproximadamente 30 a 40 pontos entre os resultados das escolas municipais e das escolas privadas e uma diferença de dois níveis em cada etapa do ensino. Isso demonstra uma lacuna representativa de ensino não preenchida pelas escolas públicas nos elementos mais básicos da educação.

No âmbito municipal, Caxias do Sul encontra-se levemente acima das médias comparativas. Entretanto, a diferença não é grande o suficiente para resultar em um crescimento de nível. Embora não estejam disponíveis as pontuações das escolas privadas da cidade, a mesma lógica indica que a região teria resultados expressivos nas escolas de dependência administrativa privadas quando comparadas às municipais e, também, às médias regionais.

Os resultados médios do SAEB agregados aos índices de aprovação escolar resultam no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, o IDEB. O índice varia de 0 a 10 pontos e é a principal referência para a avaliação da qualidade de ensino e do desempenho dos alunos da educação de primeiro grau, utilizado principalmente nas análises que definem as políticas públicas do setor.

Um exemplo disso é que o mesmo se encontra na Lei das Diretrizes Básicas da Educação Brasileira, com as metas projetadas. Os gráficos a seguir trazem o comparativo meta x realizado para o município de Caxias do Sul no período 2007 a 2019, iniciando com o 5º ano:

Figura 25 – IDEB Municipal – 4ª série/5º ano

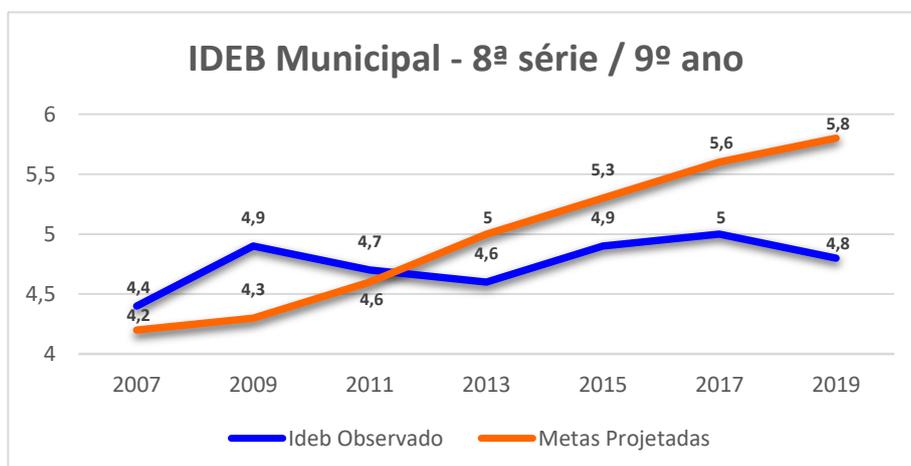


Fonte: elaborado pela autora com base nos dados do INEP – Resultados IDEB

Conforme apresentado acima, as metas projetadas seguem um crescimento de cerca de 0,3 a cada avaliação, feita de dois em dois anos. O realizado vem se mantendo em constante evolução e, inicialmente, acima do esperado pela meta. Porém, a partir de 2013, após uma estagnação do resultado, o IDEB observado reduziu o ritmo de crescimento e, em 2017, teve a meta e o resultado no mesmo nível. Na última análise oficial em 2019, o realizado ficou 0,1 ponto abaixo da meta e até o presente momento não houve uma nova avaliação para o IDEB.

Por fim, o último gráfico do tópico traz a meta x realizado para o 9º ano:

Figura 26– IDEB Municipal – 8ª série/9º ano



Fonte: elaborado pela autora com base nos dados do INEP – Resultados IDEB

Nesse caso, os resultados são ainda mais alarmantes. Assim como o SAEB para o 9º ano, que é usado para o cálculo do índice, o resultado vem se mostrando muito abaixo do esperado. Desde 2013, o IDEB observado não acompanha nem supera as metas projetadas para o ano, e está novamente em queda. Juntamente com os resultados do 5º ano, o crescimento inicial a partir de 2007 pode ser explicado por iniciativas do governo de investimentos em educação, como o FUNDEB. Porém, com a falta de incentivos, os resultados do 9º ano voltam a se aproximar dos obtidos uma década atrás.

Com isso, é possível observar que a falta de investimento em educação nos últimos anos vem refletindo negativamente nos resultados dos alunos do ensino fundamental. Ainda que a região serrana do estado seja considerada uma das regiões com a melhor qualidade de vida e melhores investimentos, a educação é deixada de lado e os reflexos disso, embora não sejam vistos no curto prazo, no longo prazo podem refletir em profissionais menos capacitados para o mercado de trabalho e menos propensos a se qualificarem mais para obter melhores condições financeiras e de bem-estar.

4.1.3 Escolas Particulares

Sabe-se que, de acordo com a sinopse estatística de 2020, Caxias do Sul conta com 18 escolas particulares de ensino fundamental, um número baixo em relação à quantidade de escolas municipais e ao tamanho do município. Essas escolas funcionam sem relação com os órgãos públicos e são administradas como empresas. Desta forma, seus preços (mensalidade) são formados pelos custos e despesas somados a uma margem de lucro que a escola busca obter por aluno.

Assim, como na administração pública, os custos se dão por água, luz, manutenções, locação do espaço (quando não for próprio da escola), funcionários, limpeza, aquisição de bens, etc. O lucro auferido pelas escolas varia, assim como os custos em cada localidade. Desta forma, cada escola conta com um valor de mensalidade, que também leva em consideração a faixa de renda do seu público-alvo.

Para fazer o cálculo da média aproximada das mensalidades das escolas particulares de Caxias do Sul, foram selecionadas nove das dezoito unidades,

dentre elas as mais conhecidas e renomadas, e feita uma pesquisa com o valor cobrado para cada ano de ensino, conforme apresenta a tabela abaixo:

Tabela 5 –Mensalidade das Escolas Particulares de Caxias do Sul

MENSALIDADE DAS ESCOLAS PARTICULARES (2021)	
ESCOLA¹³	MÉDIA (R\$)¹⁴
Escola A	871
Escola B	760
Escola C	849
Escola D	862
Escola E	942
Escola F	498
Escola G	955
Escola H	803
Escola I	704
MÉDIA TOTAL	805

Fonte: elaborado pela autora com base na pesquisa de campo

Pela amostra observada, a escola F possui a menor mensalidade média, de R\$ 498,00, e a escola G apresenta a maior média, de R\$ 955,00. Uma análise mais aprofundada da mensalidade em cada ano escolar também apresentou na escola F a menor mensalidade geral, no primeiro ano do ensino fundamental de R\$ 443,00, e a maior mensalidade geral também se apresentou na escola G, sendo para o nono ano do ensino fundamental de R\$ 1.011.

A sinopse estatística (2020) informa, também, a existência de 9.671 matrículas no ensino fundamental de dependência privada. Desse valor, 6.000 alunos estavam nos anos iniciais e 3.671 estavam nos anos finais. Esses alunos estão divididos em 123 turmas: 259 de anos iniciais e 138 de anos finais. Isso resulta em uma média de 23 alunos por turma nos anos iniciais e 26 nos anos finais, proporção similar à encontrada nas escolas de dependência municipal.

Nenhuma das escolas de ensino fundamental particulares de Caxias do Sul participaram do SAEB, uma vez que o exame não é obrigatório e apresenta alto custo. Portanto, não é possível comparar com os resultados obtidos pelos alunos das escolas municipais.

¹³ O nome das escolas foi preservado.

¹⁴ Custo médio da mensalidade para meio turno sem materiais.

4.2 GASTOS PÚBLICOS DO MUNICÍPIO COM EDUCAÇÃO

Após analisar os valores referentes às escolas da rede particular de ensino do município, passa-se a analisar os valores gastos com educação pela prefeitura de Caxias do Sul. Para isso, foram extraídos dados do portal da transparência do município no período 2018-2021: 2018 e 2019 trazendo os valores realizados antes da pandemia do COVID-19, 2020 com os valores durante a pandemia e sem aulas presenciais e 2021 com o realizado até o terceiro bimestre, com as aulas voltando aos poucos para o sistema presencial.

O relatório resumido da execução orçamentária traz o demonstrativo das receitas e despesas com a Manutenção do Desenvolvimento do Ensino (MDE), sendo os valores acumulados bimestralmente. Para facilitar a análise no presente trabalho, foram selecionados os dados mais relevantes para o tema, focando no ensino fundamental quando separado por nível de ensino, e os valores foram reunidos na tabela abaixo:

Tabela 6 – Aspectos Financeiros da Educação no Município de Caxias do Sul – 2020

Aspectos Financeiros da Educação no Município de Caxias do Sul (R\$)¹⁵ em 2020					
	ANO	2018	2019	2020	2021 (até 3º bi)
Receitas	Receita bruta de impostos	1.054.856.944,70	1.082.194.330,46	1.046.169.371,10	615.202.012,42
	Total de receitas adicionais para o financiamento do ensino	25.027.639,75	23.957.776,65	20.058.352,22	9.893.540,12
	Resultado líquido das transferências do FUNDEB	82.272.806,78	86.109.234,76	81.241.874,07	53.357.012,07
Despesas	Pagamento dos profissionais do magistério	202.663.848,64	189.329.965,31	175.974.845,58	78.407.648,85
	Outras despesas custeadas pelo FUNDEB	-	15.152.894,50	20.459.003,15	7.723.502,81
	Despesas custeadas com outros recursos de impostos	97.654.690,57	85.887.333,74	74.132.230,26	31.037.668,58

Fonte: elaborado pela autora com base nos dados do Portal da Transparência do município, corrigidos pelo IPCA acumulado

¹⁵ Os dados da planilha foram corrigidos de acordo com o IPCA acumulado do período

A tabela está dividida em dois grandes grupos, as receitas e as despesas. No campo das receitas, têm-se três divisões: a receita bruta de impostos; as receitas adicionais com destino à educação básica, como, por exemplo, o salário educação recolhido das empresas pelo INSS, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE), o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), entre outros; e as transferências do FUNDEB.

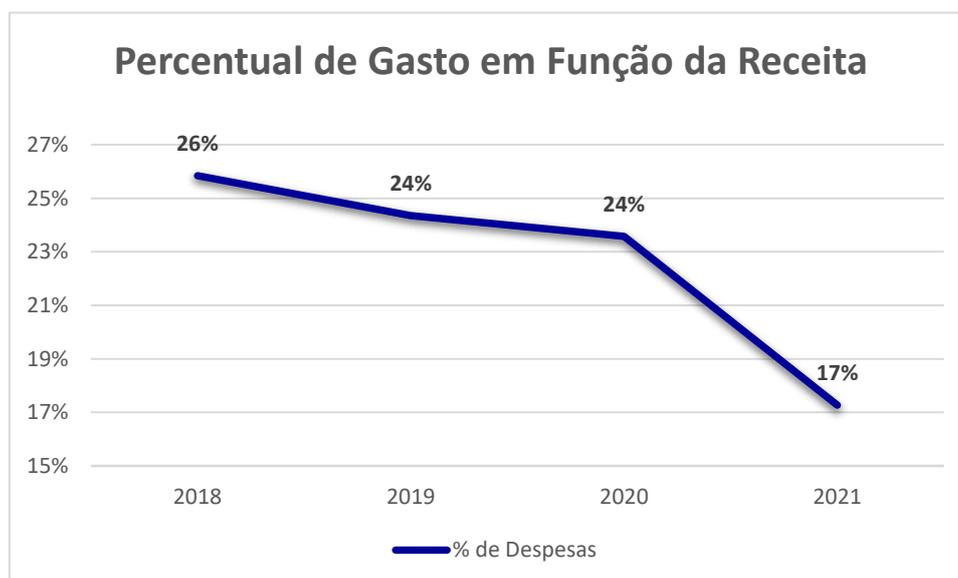
As receitas, em geral, se mantiveram estáveis nos 3 anos analisados e vêm seguindo a mesma proporção até o terceiro bimestre de 2021, não aparentando terem sido afetadas pela pandemia do COVID-19.

Já no campo das despesas, têm-se outras três divisões: o pagamento dos profissionais do magistério, como os professores, diretores, supervisores e demais profissionais pedagógicos; outras despesas custeadas pelo FUNDEB, tais como manutenções, instalações e afins; e as despesas custeadas com os demais impostos que não entram nos pré-requisitos do FUNDEB, como, por exemplo, pesquisas não vinculadas às instituições de ensino, despesas em caráter de assistência social (dentista, psicólogos), entre outros.

As despesas sofreram uma leve redução ao longo do isolamento social, uma vez que as aulas presenciais foram suspensas em todo o país, reduzindo, assim, custos como energia elétrica, água, luz e manutenção do patrimônio.

A figura abaixo, feita a partir da tabela anterior, apresenta a porcentagem dos gastos em relação à receita arrecadada pelo município no período analisado:

Figura 27 – Percentual de Gasto em Função da Receita



Fonte: elaborado pela autora com base nos dados do Portal da Transparência do município

Dado que a arrecadação não sofreu significativas reduções, observa-se que houve uma queda nos gastos voltados à educação em relação à arrecadação. Isso pode ser atribuído ao efeito da pandemia do COVID-19 e ao direcionamento político e socioeconômico do município.

4.2.1 Custo Médio por Aluno

Tendo os gastos anuais, é possível fazer o cálculo de quanto um aluno do ensino fundamental custa, em média, mensalmente para os órgãos municipais, conforme apresenta a tabela abaixo:

Tabela 7 – Custo Médio Mensal por Aluno (R\$)

Custo Médio Mensal por Aluno (R\$)			
ANO	2018	2019	2020
Matriculas	30.501	30.322	30.450
Gasto total anual	300.318.539,21	290.370.193,55	270.566.078,99
Gasto total médio mensal	25.026.544,93	24.197.516,13	22.547.173,25
Custo médio mensal por aluno	820,52	798,02	740,47

Fonte: elaborado pela autora com base nos dados do Portal da Transparência do município, corrigidos pelo IPCA acumulado

A quantidade de alunos matriculados no ensino fundamental tem seguido um fluxo constante, mantendo-se equilibrado entre as entradas de alunos no primeiro ano e as saídas de alunos no nono ano. Da mesma forma que os custos totais vêm caindo nos últimos anos, o custo médio mensal também tem caído, sendo a queda mais expressiva entre 2019 e 2020, podendo ser novamente explicado pela pandemia.

Com estes dados, é possível traçar um paralelo entre os custos de uma escola pública com a mensalidade de uma escola particular. Ainda que as mensalidades das escolas privadas tenham como componente de formação de preço a margem de lucro, a média das mensalidades do município se manteve parecida com os custos que o município tem com educação.

Conforme o tópico anterior, a média das mensalidades obtidas pela amostra de escolas particulares em 2021 é R\$ 805,00. Esse valor apresenta ser

menor do que os custos que a prefeitura de Caxias do Sul teve no ano de 2018 para manter as escolas municipais, que foi R\$ 820,52. Porém, o valor se apresentou maior que os resultados dos anos subsequentes, sendo uma diferença de cerca de R\$ 5,00, em 2019, e R\$ 65,00, em 2020.

Em um cenário hipotético, se as escolas privadas não incluíssem a margem de lucro nos seus preços e considerassem somente os custos para repassar aos alunos, a diferença entre os valores, quando comparados com as escolas municipais, seria menor, se não se tornassem mais em conta nas particulares. Isso demonstra que as escolas particulares administram melhor os seus recursos, uma vez que possuem custos similares aos das escolas públicas e ainda conseguem manter um padrão mais elevado, com mais recursos tecnológicos e uma estrutura física mais completa.

4.2.2 Média salarial dos docentes

De acordo com o Censo Escolar de 2020, a rede municipal de ensino conta com 1.666 professores atuando no ensino fundamental. Já a rede particular conta com 516 professores.

Os mesmos trabalham, segundo o SindiServ (Sindicato dos Servidores Municipais) de Caxias do Sul, cerca de 20h semanais e, de acordo com o Sinpro (Sindicato dos Professores), consideram-se 4,5 semanas de trabalho quando o valor da hora-aula já está incluindo o repouso remunerado e 5,25 semanas, quando o valor não inclui.

A partir disso, para calcular o salário do professor deve-se fazer o seguinte cálculo:

$$\underline{\text{Salário} = \text{carga horária semanal} \times \text{valor hora-aula} \times \text{semanas}}$$

Desta forma, é possível calcular a diferença entre os salários de um professor da rede municipal e da rede privada, a partir das informações salariais obtidas com os sindicatos da região.

Para a rede privada de ensino, o piso informado é R\$ 18,56/hora-aula do 1º ao 5º ano do ensino fundamental e R\$ 19,78/hora aula do 6º ao 9º ano, sem o repouso remunerado incluso. Já na rede municipal, o valor da hora-aula é padrão para todos os anos do ensino fundamental, mas varia de acordo com o grau do

cargo do professor, que sempre se inicia no Grau 1 com um valor de R\$ 22,85/hora-aula, já incluindo o repouso remunerado no valor.

Para calcular o valor base de cada setor, foram consideradas as 20h semanais informadas previamente. Para a rede privada, foram contabilizadas 5,25 semanas por não incluir na hora-aula o repouso remunerado, e para a rede municipal foram consideradas 4,5 semanas, por incluí-lo. A tabela abaixo traz o comparativo entre os resultados obtidos:

Tabela 8 – Comparativo de Salários – Professores de Caxias do Sul (R\$)

Comparativo de Salários – Professores (R\$)		
Anos	Particular	Municipal
1-5	1.948,80	2.056,50
6-9	2.076,90	2.056,50
MÉDIA	2.012,85	2.056,50

Fonte: elaborado pela autora com base nos dados informados pelos Sindicatos locais

De acordo com a média obtida nos cálculos, é possível perceber que, em termos de salário base, os valores são próximos, embora a rede municipal remunere melhor do que a rede particular. Para o professor que busca melhor remuneração, é possível obtê-la focando em um ensino do 6º ao 9º ano nas escolas particulares do município.

Entretanto, vale ressaltar que o cálculo feito foi com base nos valores mais simplificados, sem considerar horas extras, tempo “de casa” que altera o grau do cargo do professor e benefícios extras que cada setor proporciona. Ademais, diversos professores trabalham em mais de uma escola e em diferentes anos de ensino. Todas essas variáveis, e outras não consideradas no presente trabalho, impactam tanto positiva quanto negativamente na renda do professor.

4.3 VIABILIDADE ECONÔMICA DO VOUCHER EDUCACIONAL E OS IMPACTOS SOCIOECONÔMICOS DA SUA IMPLEMENTAÇÃO

Para um projeto ser viável, é preciso analisar os custos e os benefícios da implementação do mesmo. Desta forma, com base nos dados obtidos pela presente pesquisa, há dois motivos pelos quais o *voucher* poderia ser considerável inviável: o valor da média das mensalidades das escolas particulares

(R\$ 805,00) em 2020 ser maior do que gasto do município por aluno (R\$ 740,47) no mesmo período, embora esse dado possa estar defasado devido ao fato das escolas não terem aulas presenciais no ano de 2020, reduzindo os custos fixos; e o número de escolas particulares (18) ser significativamente menor do que o número de escolas municipais (81).

Em relação à falta de escolas particulares, numa eventual necessidade de suprir a demanda por matrículas, o uso do *voucher* ainda é viável através de concessões públicas das escolas. Desta forma, a máquina pública consegue se desprender da administração das 81 escolas municipais sem se desfazer, de fato, das escolas existentes e sem desamparar os alunos que nelas estudam.

Já em relação ao aumento do gasto público, neste caso, ainda é justificável, uma vez que a diferença entre os valores é compensada pelos impactos que essa mudança pode trazer para os alunos da rede municipal de ensino fundamental. Dentre os impactos, é possível citar dois significativos: a melhoria nos resultados de desempenho dos alunos e um melhor suporte de infraestrutura das escolas.

Quanto à melhoria nos resultados de desempenho dos alunos, têm-se o artigo publicado por André Guerra Esteves de Moraes e Walter Belluzzo (2014). O estudo compara os resultados dos desempenhos das escolas públicas e das privadas no Brasil através da decomposição por quantis da distribuição condicional de notas (método de decomposição de Melly (2006)), utilizando os dados do SAEB de 2005.

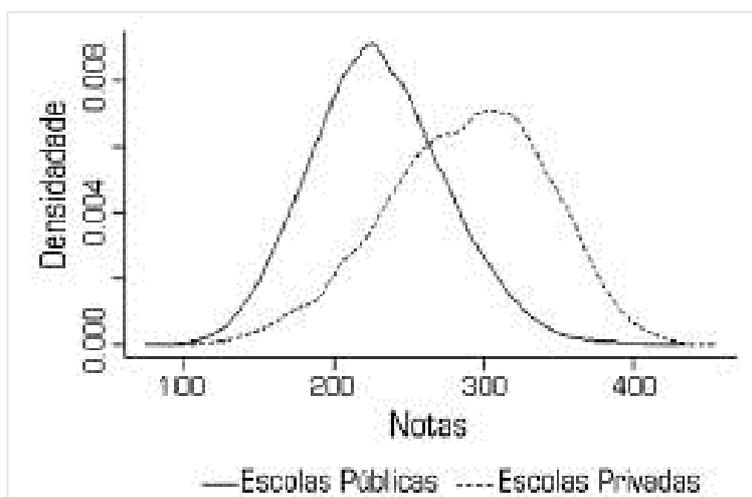
Dentre as variáveis utilizadas na análise, os autores incluem características pessoais como gênero e cor, histórico familiar de educação, número de vezes em que o aluno é reprovado, nível de escolaridade do professor e o nível socioeconômico médio da escola.

O resultado apontou que as escolas particulares apresentaram vantagem em todos os quantis, sendo cerca de 1,5 erro padrão melhor que o das escolas públicas no centro da distribuição. Um dos principais dados obtidos na análise foi a constatação de que a proporção de alunos que repetem de ano nas escolas públicas é o dobro da proporção encontrada nas escolas particulares.

O gráfico de densidade de notas das escolas públicas e privadas gerado pelos autores apresenta o pico das escolas públicas logo após os 200 pontos no

SAEB, ao mesmo tempo em que o pico das escolas particulares se encontra após os 300 pontos, conforme o gráfico abaixo:

Figura 28 – Densidade de notas das escolas públicas e privadas no SAEB - Brasil



Fonte: MORAES, André Guerra Esteves de; BELLUZO, Walter.D

A diferença significativa apresentada entre os resultados das duas dependências administrativas demonstra uma maior capacidade de desempenho dos alunos das escolas privadas.

Além dos resultados do SAEB, outra comprovação da vantagem dos alunos das escolas privadas em relação aos alunos das escolas públicas é o resultado obtido no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM). As escolas municipais não contemplam o ensino médio, portanto as escolas públicas são contempladas pelas dependências estadual e a escola federal.

O gráfico abaixo traz o *ranking* das vinte melhores médias escolares de resultados no ENEM do ano de 2019, em Caxias do Sul:

Tabela 9 – Resultados por escola – ENEM 2019

RESULTADOS POR ESCOLA - ENEM 2019		
Ranking	Escola ¹⁶	Média
1	ESCOLA PARTICULAR 1	628.84
2	ESCOLA PARTICULAR 2	616.91
3	ESCOLA PARTICULAR 3	606.81
4	ESCOLA PARTICULAR 4	603.79
5	ESCOLA PARTICULAR 5	600.95
6	ESCOLA PARTICULAR 6	597.03
7	ESCOLA FEDERAL	593.92
8	ESCOLA PARTICULAR 7	591.26
9	ESCOLA PARTICULAR 8	590.12

¹⁶ O nome das escolas foi preservado.

Segue na próxima página

Continuação

10	ESCOLA PARTICULAR 9	547.08
11	ESCOLA ESTADUAL 1	544.38
12	ESCOLA ESTADUAL 2	538.64
13	ESCOLA ESTADUAL 3	535.48
14	ESCOLA ESTADUAL 4	529.55
15	ESCOLA ESTADUAL 5	523.1
16	ESCOLA ESTADUAL 6	522.92
17	ESCOLA ESTADUAL 7	522.33
18	ESCOLA ESTADUAL 8	522.19
19	ESCOLA ESTADUAL 9	522.06
20	ESCOLA ESTADUAL 10	519.86

Fonte: elaborado pela autora com base nos dados do INEP – Evolucionar ENEM - 2019

É possível observar que, das vinte escolas, dez são estaduais, nove são particulares e uma é federal. Ou seja, 50% das escolas particulares encontram-se no ranking das melhores médias no ENEM. Das nove escolas, todas elas se encontram nas dez primeiras posições. A diferença entre a primeira escola particular e a primeira escola estadual é de 84.46 pontos na média.

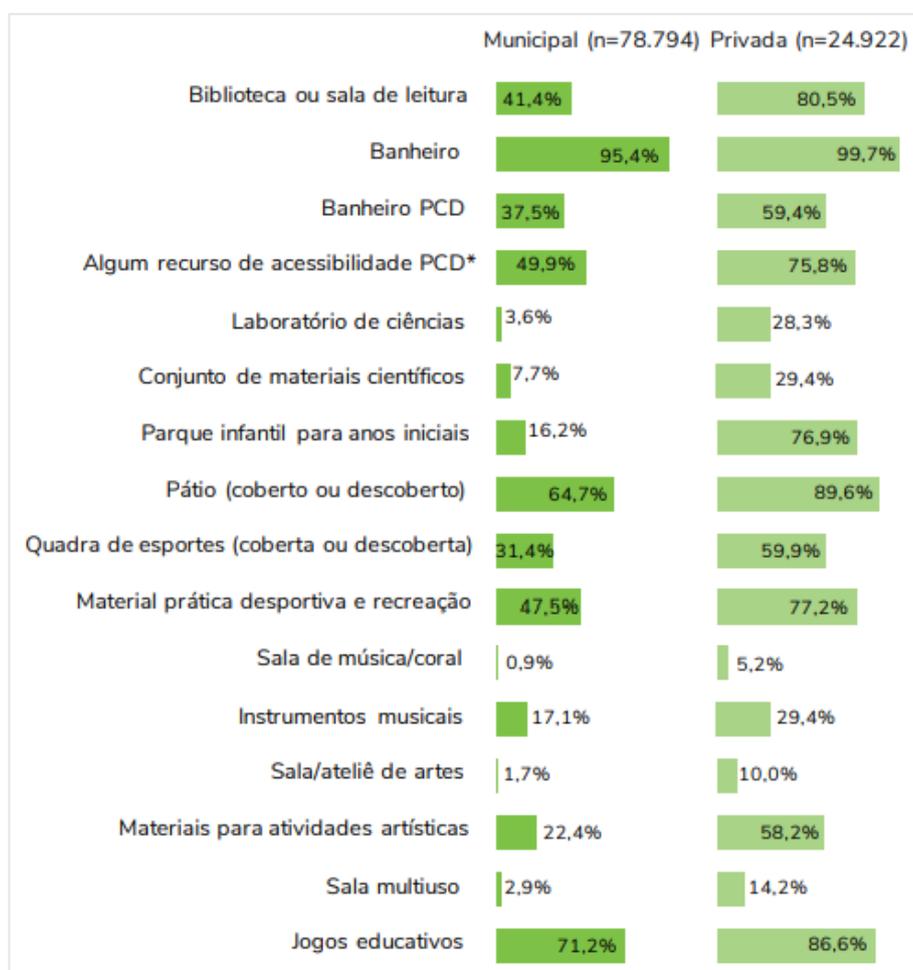
Levando em consideração que o ENEM busca avaliar as quatro grandes áreas do conhecimento (ciências humanas, da natureza, matemática e linguagens) e a redação, é possível concluir que as escolas privadas preparam melhor os seus alunos para o ENEM, assim como para as provas de admissão específicas para as universidades.

Quanto à melhor infraestrutura das escolas particulares, o Censo da Educação Básica (2019) traz um resumo técnico à nível Brasil, por etapa de ensino, da estrutura e do suporte tecnológico nas escolas em cada dependência administrativa, além de outras questões pontuais a respeito de matrículas e docentes.

O gráfico abaixo, elaborado pelo levantamento do censo, apresenta os recursos relacionados à infraestrutura disponíveis nas escolas de ensino fundamental segundo dependência administrativa¹⁷ em 2019:

¹⁷ Para se adequar ao presente tema, foram selecionadas somente as dependências administrativas municipal e particular, deixando de fora do comparativo as escolas federais e estaduais.

Figura 29 – Recursos relacionados à infraestrutura nas escolas de ensino fundamental – Brasil - 2019



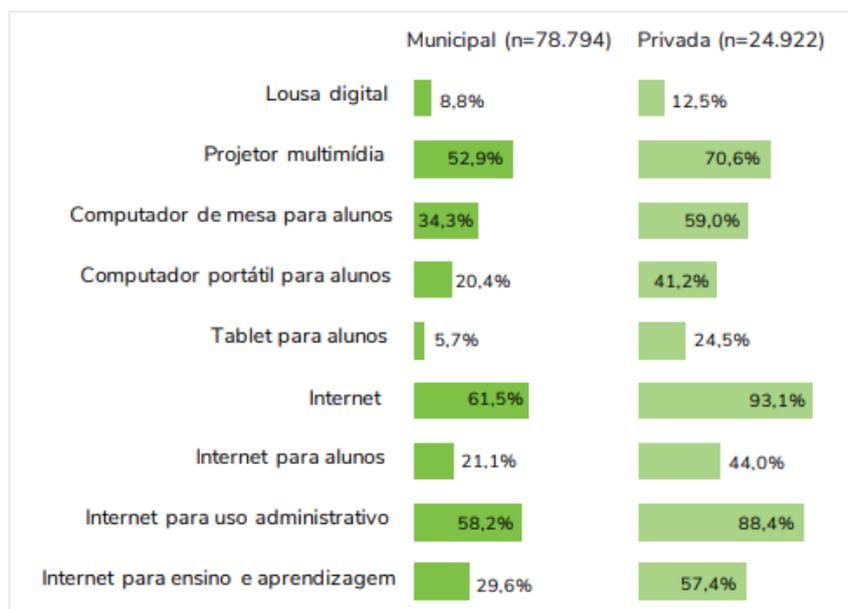
Fonte: Deed/Inep com base nos dados do Censo da Educação Básica 2019

Analisando o comparativo, nota-se que as escolas particulares têm vantagem em todos os recursos de infraestrutura apontados pela pesquisa. Selecionando os mais relevantes para o desenvolvimento do ensino dos alunos, tem-se: biblioteca ou sala de leitura, com diferença de 39,1% entre escolas particulares e municipais que as dispõem; recursos de acessibilidade de PCD, com diferença de 25,9%; laboratório de ciências, com diferença de 24,7%; e conjunto de materiais científicos, com diferença de 21,7%.

Para auxiliar os professores no ensino, algumas escolas dispõem de diversos recursos tecnológicos para uso em sala de aula. O gráfico a seguir discrimina, por dependência administrativa¹⁸, as porcentagens de escolas que possuem os recursos elencados pelo estudo:

¹⁸ Para se adequar ao presente tema, foram selecionadas somente as dependências administrativas municipal e particular, deixando de fora do comparativo as escolas federais e estaduais.

Figura 30 – Recursos tecnológicos disponíveis nas escolas de ensino fundamental – Brasil – 2019



Fonte: Deed/Inep com base nos dados do Censo da Educação Básica 2019

Novamente as escolas particulares possuem resultados melhores em todos os recursos considerados pela pesquisa. Os mais relevantes para o aprendizado do aluno e facilidade para os professores são: projetor multimídia, com diferença de 17,7% em proporção de escolas privadas que dispõem desse recurso comparada com a proporção das escolas municipais; computador de mesa para alunos, com diferença de 24,7%; e internet, com diferença de 31,6%.

Com base nesses dados, entende-se que as escolas particulares possuem melhor infraestrutura e suporte tecnológico para atender os alunos e facilitar o ensino dos professores para as turmas. Esses fatores trazem benefícios tanto a curto quanto a longo prazo aos alunos que têm maior suporte de aprendizado e melhor bem-estar nas salas de aulas, bem como aos professores, que dispõem uma variedade maior de recursos para serem empregados no ensino.

Em relação ao benefício para os professores, em questões salariais haveria pouca diferença, mas possivelmente não haveria ganho de salário. O que se pode afirmar, de acordo com a pesquisa, é uma maior gama de recursos para serem utilizados em sala de aula no segmento privado. Com isso, o dia a dia do professor seria facilitado, principalmente em áreas como ciências, devido à presença de laboratórios nas escolas particulares, que as escolas municipais dificilmente têm.

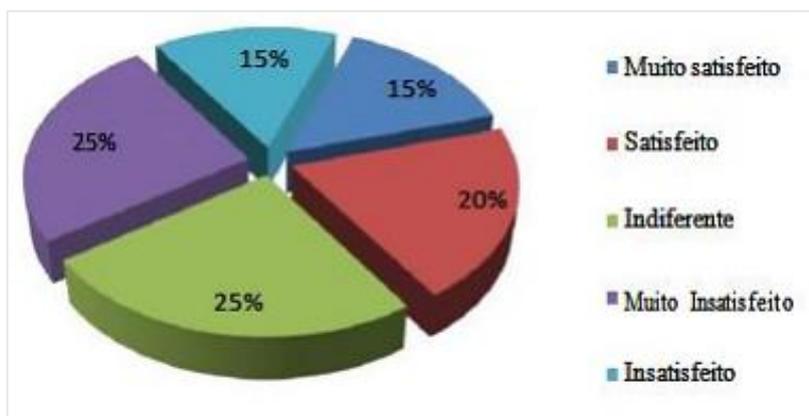
Ademais, um ambiente com melhor infraestrutura gera um bem-estar para o professor, que pode melhor utilizar o seu tempo em aulas práticas com seus

alunos, trazendo melhores resultados dos estudantes e uma maior satisfação para quem leciona.

Em 2013, os administradores Antonio Gil da Costa Júnior e Carlos Eduardo de Mira Costa publicaram um artigo com o intuito de estudar a motivação dos professores de uma escola municipal no interior da Paraíba. Dentre os resultados, dois obtidos por eles corroboram fortemente com a teoria apresentada acima.

O primeiro, traz o nível de satisfação dos professores em relação a possibilidade de aperfeiçoamento. Ou seja, as condições proporcionadas ao professor que permitam desempenhar a sua função da melhor maneira. O resultado obtido foi o seguinte:

Figura 31 – Satisfação com a possibilidade de aperfeiçoamento

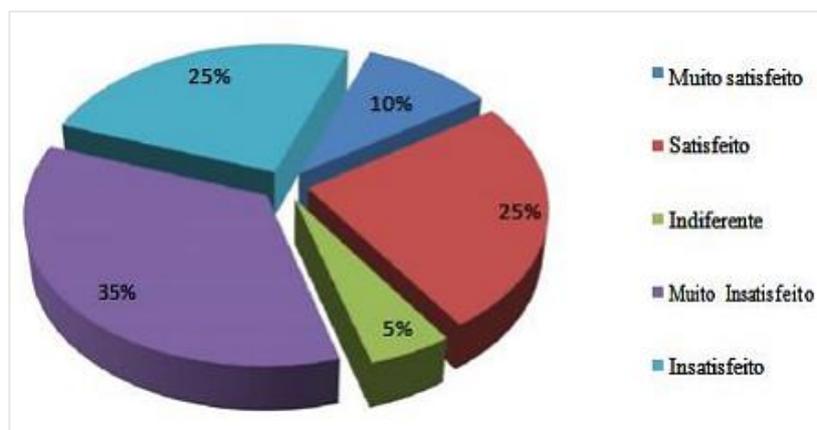


Fonte: COSTA JÚNIOR, Antonio Gil da; COSTA, Carlos Eduardo de Mira

De acordo com a pesquisa, 40% dos professores avaliados não se encontram satisfeitos com as condições proporcionadas pelas escolas. Com isso, é possível notar um desejo desses professores de ter mais recursos para melhor trabalhar o aprendizado do aluno em sala de aula.

Já o segundo ponto apresenta a satisfação dos professores em relação à infraestrutura da escola onde trabalham. Os resultados obtidos foram os seguintes:

Figura 32 – Satisfação com a infraestrutura



Fonte: COSTA JÚNIOR, Antonio Gil da; COSTA, Carlos Eduardo de Mira

Nesse caso, 60% dos professores entrevistados pela pesquisa demonstraram algum grau de insatisfação com a infraestrutura que a escola apresenta. Dentre as principais reclamações, encontra-se o quadro de giz e a falta de ventilação nas salas de aula.

Com a adesão do *voucher*, as escolas particulares demandarão mais professores em seu quadro de funcionários. Com isso, eles terão acesso a um local de trabalho com uma infraestrutura mais completa e elementos tecnológicos para apoiar o dia a dia escolar, gerando maior satisfação no trabalho. Igual resultado tende a ocorrer caso seja feita a concessão das escolas já existentes para a iniciativa privada, que trará, para esses ambientes, elementos de infraestrutura das suas redes de ensino.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo teve como objetivo avaliar a viabilidade econômica e os impactos socioeconômicos de uma possível implementação do *voucher* educacional no município de Caxias do Sul, com ênfase nas escolas de ensino fundamental.

Em seguida, foram apresentados os sistemas de financiamento educacional hoje presentes e utilizados no contexto brasileiro, como o FIES e o PROUNI, para comparar com os sistemas presentes em países de referência para o Brasil. Após essa apresentação, foi introduzido o conceito do *voucher* educacional, um modelo de financiamento modestamente testado em países como o Chile e que pode vir a ser uma alternativa para a melhoria dos dados de educação do país.

Para testar esse novo modelo no ensino fundamental do município de Caxias do Sul, foram analisadas as escolas de dependência municipal e privada quanto ao nível fundamental de ensino. Ademais, foram analisados os resultados dos alunos da cidade, do estado e do país, no SAEB, para determinar se o ensino proporcionado pelas escolas municipais tem o mesmo nível das particulares.

Os dados obtidos informam que até o presente momento não há escolas particulares suficientes para comportar os alunos durante a troca de sistemas diretamente para o *voucher*. A única forma dessa alteração ser possível, seria através de concessões públicas para diversas redes particulares de ensino que se interessarem em assumir a administração das oitenta e uma escolas municipais de ensino fundamental.

Além disso, a implementação do *voucher* é uma opção para reduzir os gastos com educação no longo prazo, devido a possibilidade de concessão das escolas municipais, embora no curto prazo possa custar mais. Com base nos valores de 2020 para os gastos públicos e nos valores de 2021 para as mensalidades das escolas particulares, a troca traria um custo adicional de aproximadamente R\$ 64,53 por aluno para o governo municipal.

Levando em consideração que não ocorreram aulas presenciais nas escolas durante o ano de 2020 devido à pandemia do COVID-19 e utilizando os dados de 2019 referentes aos gastos públicos e analisando com a mesma média de mensalidades, o município teria um aumento de gastos de apenas R\$ 6,98 por

aluno. Portanto, a troca do sistema pelo *voucher* não reduziria as despesas do município com educação, nem possibilitaria o aumento de investimento em outros setores, como a saúde. Porém, este aumento pode ser justificado pelas melhorias que o ensino privado acarretaria.

Para o aluno, ter a liberdade de escolher uma escola que, além de próxima da sua residência, também condiz com os seus objetivos e se encaixa com o seu perfil, obtendo um melhor bem-estar e incentivo em persistir no ensino. Um aluno com melhores condições de aprendizado pode se desenvolver melhor e obter um desempenho positivo nas demais etapas de ensino e resultados melhores nos exames de admissão nas universidades, podendo escolher onde irá estudar, tendo mais objetividade na escolha do curso e, posteriormente, tendo uma renda melhor do que a possível sem estudo.

Para os professores, embora não seja possível notar uma melhoria salarial, foi possível concluir que haveria um aumento na satisfação no ambiente de trabalho. A infraestrutura de melhor qualidade traria ao professor das escolas municipais uma variedade de recursos para trabalhar em sala de aula da qual, nas escolas municipais, eles não dispõem. Com isso, o resultado do trabalho feito com os alunos seria notado mais rápido e realizado com maior facilidade

Todos esses pontos positivos impactariam beneficentemente na região da Serra Gaúcha e, principalmente, no município de Caxias do Sul. Alunos mais bem instruídos nos anos iniciais tendem a se manter na escola até o final do ensino médio e possuem maiores chances de obter resultados satisfatórios nos exames de avaliação para universidades. Esses resultados impactam diretamente nos resultados do município no IDH, IDESE, coeficiente de GINI e tantos outros que utilizam a educação como variável em seus cálculos.

Portanto, é possível concluir que a aplicação do *voucher* educacional nas escolas de ensino fundamental de Caxias do Sul é uma alternativa viável ao modelo de ensino atual, embora requeira esforços para ser colocada em prática. Mesmo sendo inicialmente mais oneroso, no longo prazo os impactos socioeconômicos positivos obtidos pela sua implementação tornariam esse modelo de financiamento escolar uma iniciativa de sucesso.

REFERÊNCIAS

ARGENTINA. **Ley Nº 26.206, de 2006**. Disponível em:

<<https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/ley-de-educ-nac-58ac89392ea4c.pdf>>. Acesso em junho/2021.

BASTOS, Aurélio Wander. **O Ensino Jurídico no Brasil**. 2ª edição. Rio de Janeiro: Ed. Lúmen Júris, 2000, pp. 146 e 147.

BETTINGER, Eric; KREMER, Michael; SAAVEDRA, Juan. **How do Voucher Work? Evidence from Colombia**. *Economic Journal*, v.120, n. 546, p. 600-617, 2008.

BOMENY, Helena. **Novos Instrumentos, Velhas Indagações**. Tecnologia Educacional, Rio de Janeiro, p. 24-29, 1997.

BRASIL. **Constituição da Brasileira de 1934**. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1930-1939/constituicao-1934-16-julho-1934-365196-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: novembro/2020.

BRASIL. **Constituição da Brasileira de 1967**. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1960-1969/constituicao-1967-24-janeiro-1967-365194-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: novembro/2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: novembro/2020.

BRASIL. **Lei Federal Nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm>. Acesso em: abril/2021.

BRASIL. **Lei Federal Nº 10.260, de 12 de julho de 2001**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10260.htm>. Acesso em: junho/2021.

BRASIL. **Lei Federal Nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11096.htm>. Acesso em: junho/2021.

BRASIL. **Lei Federal Nº 11.494, de 20 de junho de 2007**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm>. Acesso em: abril/2021.

BRASIL. **Lei Federal Nº 11.947, de 16 de junho de 2009**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11947.htm>. Acesso em: junho/2021.

BRASIL. **Lei Federal Nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Disponível em: <<http://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/543-plano-nacional-de-educacao-lei-n-13-005-2014>>. Acesso em: abril/2021.

BRASIL. **Lei Federal Nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13415.htm>. Acesso em: junho/2021.

BRASIL. **Lei Federal Nº 14.113, DE 25 de dezembro de 2020**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L14113.htm>. Acesso em: abril/2021.

BRASIL. **Lei Federal Nº 5.537, de 21 de novembro de 1968**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5537.htm#:~:text=LEI%20No%205.537%2C%20DE,\) %2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5537.htm#:~:text=LEI%20No%205.537%2C%20DE,) %2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs)>. Acesso em: junho/2021.

BRASIL. **Lei Federal Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm>. Acesso em: novembro/2020.

BRASIL. **Lei Federal Nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9424.htm>. Acesso em: junho/2021.

BRASIL. Ministério da Educação e Desporto/Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Fundo de manutenção e desenvolvimento do**

ensino fundamental e de valorização do magistério: guia para sua operacionalização. São Paulo: FPFL/CEPAM, 1997. 36p.

BRASIL. Ministério da Educação e Desporto/Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas. **Plano Nacional de Educação: proposta do Executivo ao Congresso Nacional.** Brasília: 1998.

Castro, Jorge Abrahão de. **O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e Valorização do Magistério (FUNDEF) e o seu Impacto no Financiamento do Ensino Fundamental.** Texto para Discussão n. 604. Brasília: Ipea, 1998.

COSTA JÚNIOR, Antonio Gil da; COSTA, Carlos Eduardo de Mira. **Estudo da Motivação dos Professores de uma Escola Municipal do Interior da Paraíba.** 2013. Disponível em: <https://semanaacademica.org.br/system/files/artigos/motivacao_professores_escola_municipal.pdf>. Acesso em setembro/2021.

CUNHA, Rina Nogueira D. da. **Aplicação de Vouchers para Incentivo à Educação no Brasil.** 2008. Dissertação (Mestrado em Finanças e Economia Empresarial) – Escola de Pós-Graduação em Economia, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2008.

DEMO, Pedro. **Introdução à metodologia da ciência.** 2. ed. São Paulo: Atlas, 1985.

FONSECA, Regina Célia Veiga da. **Metodologia do trabalho científico.** Curitiba: IESDE Brasil, 2007

FRIEDMAN, Milton. **Capitalism and Liberty.** 1. ed. Chicago: University of Chicago Press, 1962.

FRIEDMAN, Milton. **The Role of Government in Education.** New Jersey, Economics and the Public Interest, 1955.

GIL, Juca-Pirama Camargo. **O mito da descentralização do ensino: o caso chileno.** Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2000.

GODOY, Arilda Schmidt. **Introdução à pesquisa qualitativa e suas**

possibilidades. RAE - Revista de Administração de Empresas, São Paulo, v. 35, n. 2, p. 57-63, 1995.

Google, 2021. **Caxias do Sul a Porto Alegre.** [s.l.]: Google Maps. Disponível em: <<https://www.google.com.br/maps/dir/Caxias+do+Sul+-+RS/Porto+Alegre,+RS/@-30.1216698,-55.2973129,6.42z/data=!4m13!4m12!1m5!1m1!1s0x951e9560e4fda1b1:0x393a9bca1f444cc6!2m2!1d-51.1801015!2d-29.1668707!1m5!1m1!1s0x95199cd2566acb1d:0x603111a89f87e91f!2m2!1d-51.2089887!2d-30.0368176>>. Acesso em agosto/2021.

GRACELLI, Aldemir; WEBB, Lilian Dean. **Breve Comparação entre o Financiamento da Educação Pública no Brasil e nos Estados Unidos.** Cadernos de Pesquisa, [S. l.], s/n, fev.1982.

HAYEK, Friedrich. **The use of knowledge in society.** Pittsburgh: The American Economic Review. N. 4. 1945.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Panorama Caxias do Sul.** Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/caxias-do-sul/pesquisa/40/30277?tipo=grafico>>. Acesso em agosto/2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - PNAD Contínua.** Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9171-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-mensal.html?=&t=o-que-e>>. Acesso em: maio/2021.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Censo Escolar – Resultados.** Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar/resultados>>. Acesso em: maio/2021.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Indicadores Financeiros Educacionais.** Disponível em: <<http://inep.gov.br/indicadores-financeiros-educacionais>>. Acesso em: maio/2021.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Sinopse Estatística da Educação Básica 2020**. Brasília: Inep, 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/sinopses-estatisticas/educacao-basica>>. Acesso em: agosto/2021.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Resultados SAEB**. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/avaliacao-e-exames-educacionais/saeb/resultados>>. Acesso em: setembro/2021.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Resultados IDEB**. Disponível em: <<http://ideb.inep.gov.br/>>. Acesso em: setembro/2021.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb)**. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/avaliacao-e-exames-educacionais/saeb>>. Acesso em: setembro/2021.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)**. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/ideb>>. Acesso em: setembro/2021.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Matrizes de referência de língua portuguesa e matemática do SAEB: documento de referência do ano de 2001**. Brasília, DF: INEP, 2020.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Escalas de proficiência do SAEB**. Brasília, DF: INEP, 2020.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Censo da Educação Básica 2019: Resumo Técnico**. Brasília, 2020.

IOSCHPE, Gustavo. **A ignorância custa um mundo: O valor da educação no desenvolvimento do Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 2016.

- JOHNS, Roe L. & Morphet, Edgar L. **The Economics and Financing of Education**. Englewood-Cliffs, NJ, Prentice Hael, 1975.
- KRAWCZYK, Nora Rut; VIEIRA, Vera Lúcia. **Homogeneidade e Heterogeneidade nos Sistemas Educacionais: Argentina, Brasil, Chile e México**. Cadernos de Pesquisa, v.36, n. 129, p. 673-704, set/dez. 2006.
- KRUEGER, Alan B; LINDAHL, Mikael. **Education for Growth: Why and for Whom**. Journal of Economic Literature, [s. l.], v. 39, ed. 4, 2001.
- MARTA, José Manuel Carvalho. **Externalidades: Uma Resenha**. Revista De Estudos Sociais. Revista de Estudos Sociais, v. 1, n. 2, 1999.
- MELLY, B. **Estimation of conterfactual distribution using quantile regressions**. Doctoral Dissertation, University of St. Gallen, 2006.
- MENEZES, Ebenezer Takuno de; SANTOS, Thais Helena dos. **Verbete Reforma Capanema**. Dicionário Interativo da Educação Brasileira - Educabrazil. São Paulo: Midiamix, 2001. Disponível em: <<https://www.educabrazil.com.br/reforma-capanema>>. Acesso em: 09 de nov. 2020.
- MINCER, Jacob. **Investment in US Education and Training**. National Bureau of Economic Research, Working Paper n. 4844, 1994.
- MINCER, Jacob. **Schooling, Experience, and Earnings**. New York: Springer, 1974.
- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **FIES**. Disponível em: <<https://sisfiesportal.mec.gov.br/?pagina=fies#:~:text=O%20Fundo%20de%20Financiamento%20Estudantil,forma%20da%20Lei%2010.260%2F2001.>>>. Acesso em: setembro/2021.
- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **FUNDEB**. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb>>. Acesso em: abril/2021.
- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **PDE Escola**. Disponível em: <<http://pdeescola.mec.gov.br/index.php/o-que-e-pde-escola>>. Acesso em: abril/2021.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Programa de Desenvolvimento da Escola.**

Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/component/content/article/137-programas-e-aco-es-1921564125/pde-plano-de-desenvolvimento-da-educacao-102000926/176-apresentacao>>. Acesso em: abril/2021.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Programa de Financiamento Estudantil – FIES.**

Disponível em: <<http://sisfiesportal.mec.gov.br/?pagina=fies>>. Acesso em: junho/2021.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Programa Dinheiro Direto na Escola.**

Disponível em: <<http://pdeinterativo.mec.gov.br/>>. Acesso em: abril/2021.

MISES, Ludwig Von. **Human Action: A Treatise on Economics.** 1. ed. New Haven: Yale University Press, 1949

MONTALVÃO, Sérgio. **A LDB de 1961: apontamentos para uma história política da educação.** Mosaico, [S. l.], v. 2, n. 3, p. 22-39, 1 jan. 2010.

MORAES, André Guerra Esteves; BELLUZZO, Walter. **O diferencial de desempenho escolar entre escolas públicas e privadas no Brasil.** Nova Economia, v. 24 n. 2, 2014. Disponível em: <<https://revistas.face.ufmg.br/index.php/novaeconomia/article/view/1564>>. Acesso em outubro/2021.

MOSNA, Nalú Farenzena, Juca Gil, Maria Goreti Farias Machado, Rosa Maria Pinheiro. **Políticas de Financiamento da Educação na Argentina, no Uruguai e no Brasil (1990-2014).** Educação e Sociedade, v.39, n. 144, p. 600-617, jul/set. 2018.

NOVO, Benigno Núñez. **Leis de diretrizes e bases da educação: comentários.** Boletim Jurídico, Uberaba/MG, a. 30, nº 1592. Disponível em: <<https://www.boletimjuridico.com.br/artigos/cronicas/4300/leis-diretrizes-bases-educacao-comentarios>>. Acesso em: 9 nov. 2020.

PIGOU, Arthur Cecil. **Wealth and Welfare.** 1. ed. Nova York: Macmillan and Company, 1912.

Portal da Transparência. **Despesa Pública.** Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/despesas>>. Acesso em: maio/2021.

Portal da Transparência. **Programa Orçamentário – Educação Básica**. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/programas-e-acoes/programa-orcamentario/2030-educacao-basica>>. Acesso em: maio/2021.

Portal da Transparência. **Programa Orçamentário – Orçamento Anual**. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/orcamento>>. Acesso em: maio/2021.

Portal da Transparência. **Recursos Transparentes**. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/transferencias>>. Acesso em: maio/2021.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAXIAS DO SUL. **Gastos com Educação**. Disponível em: <<https://contaspublicas.caxias.rs.gov.br/d8e1114b-c5ae-468a-8307-cbd5bb15d3ad>>. Acesso em agosto/2021.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAXIAS DO SUL. **Relação das Escolas Municipais de Ensino Fundamental**. Disponível em: <<https://caxias.rs.gov.br/servicos/educacao/ensino-fundamental>>. Acesso em agosto/2021.

RAUCH, James E. **Productivity Gains from Geographic Concentration of Human Capital: Evidence from the Cities**. National Bureau of Economic Research, Cambridge, n. 3905, 1991.

RIBAS, Dagmar. **A Reforma do Ensino Médio no Chile: Vitrine para a América Latina?**. Cadernos de Pesquisa, [S. l.], n. 115, mar. 2002.

Robert H. Haveman e Barbara Wolfe, Barbara L. **Schooling and Economic Well-Being: The Role of Nonmarket Effects**. *Journal of Human Resources*, v.19, n. 3, 1984, tabela 1.

SAVIANI, Dermeval. **Desafios da Construção de um Sistema Nacional Articulado de Educação**. [S.l.], 2001.

SCHULTZ, Theodore William. **Investment In Human Capital**. *The American Economic Review*, [s. l.], v. 51, n. 1, p. 1-17, 1961.

SEBRAE. **Perfil das Cidades Gaúchas**. 2020. Disponível em: <https://datasebrae.com.br/municipios/rs/Perfil_Cidades_Gauchas-Caxias_do_Sul.pdf>. Acesso em agosto/2021.

SENE, José Eustáquio de. **Reformas Educacionais na América Latina**.
Universidade de Barcelona, s/v., n. 105, fev.2008.

SITEAL. **Perfil de Educação – Argentina**. Disponível em: <
<https://siteal.iiep.unesco.org/pt/pais/argentina>>. Acesso em junho/2021.

SITEAL. **Perfil de Educação – Chile**. Disponível em: <
<https://siteal.iiep.unesco.org/pt/pais/chile>>. Acesso em junho/2021.

SITEAL. **Perfil de Educação – Colômbia**. Disponível em:
<<https://siteal.iiep.unesco.org/pt/pais/colombia>>. Acesso em junho/2021.

SMITH, Adam. **Os Economistas: Adam Smith - A Riqueza das Nações**. São
Paulo: Nova Cultural, 1996. Volume 1.

UNDP. **Education achievements. Government expenditure on education (%
of GDP), 2012-2017**. Human development indices and indicators: 2018 statistical
update. New York: United Nations Development Programme - UNDP, 2018.
Disponível em: <<http://hdr.undp.org/en/data>>. Acesso em: maio/2021.

WOLFE, Barbara; HAVEMAN, Robert. **Accounting for the Social and Non-
Market Benefits of Education**. Journal of Human Resources, 2002.

ZIBAS, Dagmar. **A reforma do ensino médio no Chile: vitrine para a América
Latina?**. Cadernos de Pesquisa, n. 115, março/ 2002 Cadernos de Pesquisa, n.
115, p. 233-262, março/2002.