

O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E A POLÍTICA DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO ESTADO DO TOCANTINS: ASPECTOS CONCEITUAIS E LEGAIS

THE DEMOCRATIC STATE OF LAW AND THE FINANCING POLICY FOR EDUCATION IN THE STATE OF TOCANTINS: CONCEPTUAL AND LEGAL ASPECTS

Maria Raimunda Carvalho Araújo de Cerqueira 1

Resumo: O presente trabalho teve como principal objetivo fazer uma breve abordagem sobre a política de financiamento da educação no Brasil e do Território do Tocantins, dentro do estado democrático de direito. Trata-se de uma pesquisa qualitativa, e foram utilizadas técnicas de revisão bibliográfica, análise documental e legal. Os principais autores recorridos para fundamentar teoricamente o estudo foram: Saviani; Lyra-Silva; Dourado et al.; Davies, Ferreira e Carvalho; sobretudo, recorreu-se à Pedagogia Histórico-Crítica que se fundamenta em uma abordagem dialética e concebe o homem como um ser social em construção, o qual se constitui historicamente a partir da apropriação da cultura humanizada.

Palavras-chave: Educação. Estado Democrático de Direito. Financiamento Educacional.

Abstract: The present paper had as main objective to make a brief approach on the education financing policy in Brazil and the state of Tocantins, within the democratic rule of law. It is a qualitative research, and techniques of bibliographic review, documentary and legal analysis were used. The main authors used to theoretically support the study were: Saviani; Lyra-Silva; Dourado et al. ; Davies, Ferreira and Carvalho; above all, Historical-Critical Pedagogy was used, which is based on a dialectical approach and conceives man as a social being under construction, which is historically constituted from the appropriation of humanized culture.

Keywords: Education. Democratic State. Educational Financing.

Introdução

Este trabalho apresenta elementos conceituais e legais da política de financiamento da educação no Brasil e no estado do Tocantins, dentro do Estado Democrático de Direito e suas relações com o Plano Estadual de Educação vigente no mais novo estado da federação brasileira. Trata-se de uma pesquisa documental e bibliográfica, em que recorreu-se à Constituição Federal e Estadual, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Leis dos Planos Nacional e Estadual da Educação e outros aportes legais que subsidiam a educação no federal e estadual.

Os principais autores recorridos para fundamentar teoricamente o estudo foram: Saviani (2002, 2011e 2012), que apresentam as tendências políticas, sociais e econômicas do neoliberalismo e trazem contribuições para a reflexão e a análise sobre as nuances do regime neoliberal e suas implicações nas políticas educacionais; Saviani (2012 e 2015) e Lyra-Silva (2013), para apresentar os princípios e processo de instituição do Estado Democrático de Direito; Dourado et al. (2006), que abordam a democratização da escola pública como uma construção que envolve participação cidadã das comunidades escolar e local, um *constructo* que se dá nas lutas diárias daqueles que estão inseridos nos processos educativos; Lyra-Silva (2002), Davies (2012) e Oliveira R. (1999; 2001), para refletir sobre a política de financiamento da educação no Estado Democrático de Direito e suas dimensões legais, e Carvalho (2004; 2009), que aborda sobre os planos adotados pelo estado do Tocantins, evidenciados como estratégia de gerencialismo para atender os ditames da política neoliberal.

Estado Democrático de Direito: Concepção e Princípios

A Constituição Federal vigente, CF/1988, em seu artigo 1º, preconiza que “a República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos estados e municípios e do Distrito Federal, constitui-se em *Estado Democrático de Direito* [...]” (BRASIL, 1988, grifo nosso). O Estado Democrático de Direito estabelecido no Brasil é fruto de um processo histórico vinculado a muitas lutas e reivindicações, em especial aos movimentos sociais e populares a exemplo dos operários que primaram e lutaram pela “questão social”. De acordo com Lyra-Silva (2013, p. 54), “o processo de gestão participativa em um estado democrático pode ser engrenado por meio de mecanismos que possibilitem que a tomada de decisões seja feita por meio de uma articulação comprometida entre cidadãos e Poder Público”.

Assim, conforme consta do preâmbulo da CF/1988, esse regime emerge como um aprofundamento aos direitos básicos e se caracteriza pela vinculação de direitos fundamentais de respeito ao ser humano e à sua dignidade, no sentido de:

assegurar a garantia do exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça, como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social[...] (BRASIL, 1988).

No entanto, é bom reforçar que de acordo com Saviani (2012) esse Estado Democrático de Direito se estabeleceu principalmente para atender aos ditames do neoliberalismo, já que o regime neoliberal vem imbuído do discurso de solidariedade, igualdade de oportunidades, participação, descentralização e associação com a sociedade civil. Não obstante, a CF/1988, ao instituir o Estado Democrático de Direito, empodera o povo e subordina o poder político à soberania popular, como se observa no parágrafo único do artigo 1º da Carta Magna: “*Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição*”.

Faz-se necessária uma retomada sobre a democracia que legitima esse Estado Democrático de Direito. De acordo com o Dicionário eletrônico da Língua Portuguesa de autoria de Aurélio Buarque de Holanda Ferreira, a palavra democracia é definida como,

doutrina ou regime político baseado nos princípios da soberania popular e da distribuição equitativa do poder, ou seja, regime de governo que se caracteriza em essência, pela liberdade eleitoral, pela divisão dos poderes e pelo controle da autoridade (FERREIRA, 1999).

Ao abordar sobre esse tema, Saviani assim se manifesta:

ora, a palavra *democracia* traduz a ideia de liberdade e igualdade política. Cumpre, pois, considerar que, se a democracia é o horizonte natural da burguesia, ela não poder ser o horizonte da classe trabalhadora. Com efeito, para essa classe a libertação política pode não passar de um mecanismo de legitimação da dominação econômica, social e cultural a que está submetida. Portanto, não basta a democracia, isto é, a libertação política. *A meta é a libertação humana* total que abrange, além do aspecto político, os aspectos econômico, social e cultural em seu conjunto. Só assim será possível atingir a libertação política real, isto é, a democracia real e não apenas formal (2015, p. 167, grifo nosso).

O autor em questão (SAVIANI, 2015, p. 8) lança mão das categorias restrita e excludente ao se referir à democracia. Por democracia excludente, entende ser “um regime que deliberada e sistematicamente exclui da participação política amplos setores da sociedade civil”. Já por democracia restrita, esse autor afirma ser,

o regime que mantém abertas as franquias democráticas cujos canais de participação, entretanto, só são alcançados por uma determinada e restrita parcela da sociedade, parcela essa constituída pelas chamadas elites, seja do ponto de vista socioeconômico, seja do ponto de vista cultural (2015, p. 8).

Por conseguinte, a constitucionalidade, a organização democrática da sociedade, o sistema de direitos fundamentais individuais e coletivos, a justiça social, a igualdade, a legalidade e a divisão de poderes fazem parte dos princípios de um Estado Democrático de Direito que, por sua vez, tem o seu fundamento na soberania popular e na efetivação da vontade do povo nas decisões políticas fundamentais por meio do voto popular, que se consolida na democracia representativa, pluralista, livre e efetivamente participativa.

O Estado Democrático de Direito deve ser norteado pela educação, para que a população de fato esteja preparada para viver democraticamente e haja libertação humana, além dos aspectos políticos, econômicos, social e cultural, como bem alerta Saviani, sem perder de vista o fato de que a escola sozinha não é responsável por solucionar as mazelas sociais e econômicas, nem tampouco as ações e atitudes antidemocráticas, mas pode sim, contribuir para a formação de uma sociedade cônica de seus direitos e deveres e, por sua vez, pode contribuir para a mudança de postura e cultura dessa sociedade. Nesse sentido, recorreremos a Santos (2002), quando afirma que:

não é a escola que vai resolver os graves problemas sociais e econômico, nem nos fará mais ou menos democráticos, mas é igualmente manifesto que sem a contribuição dela será intrincado o caminho a percorrer, uma vez que ela se dispõe também a desenvolver as habilidades de raciocínio, ou seja, a criticidade, instrumental necessário ao pensamento

independente, crítico e criativo, elementos básicos para uma sociedade crítica, criativa e democrática (SANTOS, 2002, p. 135).

O Processo de Democratização da Escola Pública: a Escola (anti) Democrática?

Para que o Estado Democrático de Direito se estabeleça, é necessário o envolvimento de todos os segmentos da sociedade nas tomadas de decisões, entre eles os envolvidos com a Educação. A educação deveria ser norteadora do Estado Democrático de Direito, a começar pela vivência da escola, sendo nela o início desse processo.

O processo de democratização da educação nacional é fruto de uma trajetória histórica de lutas e gradativas conquistas; dentre elas, pode-se citar o “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, em 1932”, o qual consta de um documento elaborado e assinado por 26 intelectuais reformistas da educação, a exemplo do advogado e educador Anísio Teixeira, do sociólogo Fernando de Azevedo e do psicólogo e educador Lourenço Filho.

Segundo Marinho (2015), em uma ideia de coletividade, esse manifesto “propõe que o Estado organize um programa geral, amplo e integrador da educação”. Este seria um grande passo para que a escola se tornasse de fato pública, laica, obrigatória e gratuita, com o objetivo de instituir uma educação “para todos” em oposição ao modelo educacional tradicional que perdurava desde a Primeira República de 1889, em que o acesso à educação era privilégio somente da classe social dominante, ou seja, dos mais abastados economicamente.

De acordo com Santos (2002, p. 39), a década de 1980 representa para o Estado o início do fim do modelo autoritário e burocrático. Para ele, “as políticas públicas desgastadas pelo clientelismo, pelo favorecimento ilícito, trouxeram mais problemas que soluções e obriga o governo a fazer concessões, a permitir maior participação da sociedade civil nos destinos do país”.

A própria CF de 1988, em seu artigo 206, ao versar sobre os princípios da educação, enfatiza a igualdade, a liberdade, o pluralismo de ideias e, no inciso VI, enfoca a “gestão democrática do ensino público”. No entanto, contraditoriamente, de acordo com o artigo 22 da Carta Magna, dentre as competências da União, cabe a ela “legislar sobre as Diretrizes e Bases da Educação Nacional”, o que remete ao entendimento de que não há democracia plena e que a escola não é plenamente democrática.

Entretanto, a LDB já em seu primeiro artigo estabelece que a “educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na *vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais*” (BRASIL, 1996, grifo nosso). O artigo 3º dessa norma jurídica, ao versar sobre doze princípios da educação, assinala para a democratização do ensino, por ser inspirada nos “princípios de liberdade”, dos quais destacamos os seis que estão diretamente relacionadas com nossa pesquisa:

I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;

II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar a cultura, o pensamento, a arte e o saber;

III - pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas;

IV - respeito à liberdade e apreço à tolerância;

[...]

VIII - gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino;

[...]

XI - vinculação entre a educação escolar, o trabalho e as práticas sociais.

A garantia de igualdade de acesso e permanência “para todos” é o primeiro passo para a democratização da educação, mas não se limita somente a esse quesito. Torna-se necessário também o “sucesso de todos” na escola, o que por sua vez determina a qualidade do ensino que é ofertado. Nesse sentido, a democratização perpassa pelo ingresso dos estudantes na escola e requer mudança de postura de todos os envolvidos no processo educativo. Além disso, configura-se também na qualidade do ensino, de forma a garantir a permanência e a saída com sucesso de todos os que nela ingressaram.

Dessa forma, o respaldo legal da democratização da Educação estabelecido na CF/1988 e reforçado na LDB apresenta-se como mecanismos de participação e da qualidade do ensino que, por sua vez, só serão atingidos se, de fato, houver “autonomia e uma gestão democrática” no âmbito da escola. Caso contrário, a escola democrática ficará somente nos marcos legais e no discurso, como evidenciado na afirmação sobre a política educacional apresentada por Saviani (2012, p. 36), ao mostrar que, “quando mais se falou em democracia no interior da escola, menos democrática foi a escola [...]”.

A autonomia e a gestão democrática na escola como mecanismo de participação e qualidade do ensino e o Projeto Político Pedagógico como instrumento de planejamento coletivo

A escola pode contribuir sobremaneira para a democratização da sociedade, além de ser um espaço de vivência da democracia, exercício da cidadania e formação de sujeitos cômicos e comprometidos com os interesses da coletividade, mas para que isso se dê requer-se que essa escola seja fundamentada no princípio da gestão democrática. A despeito disso, a LDB dispõe:

Art. 14. Os sistemas de ensino definirão as normas de gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:

I – participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto político pedagógico da escola;

II – participação das comunidades escolar e local em Conselhos Escolares ou equivalentes.

Assim, uma escola democrática é baseada em princípios democráticos entendidos por “gestão democrática”. É, pois, uma gestão que proporciona a participação de “todos” no processo educacional. Esse todo envolve tanto estudantes como pais, mães, professores, professoras, funcionários e funcionárias da escola, bem como os membros da comunidade local, uma vez que a gestão democrática da educação é um direito da sociedade, conquistado por esta e garantido por lei.

Em linhas gerais, entende-se por gestão o processo de gerir, conduzir, administrar algo. Carvalho (2004), por sua vez, expressa sua compreensão de gestão educacional, como um processo político-administrativo contextualizado e historicamente situado, através do qual a prática social da educação é organizada, orientada e viabilizada. Nessa mesma lógica, Dourado e Duarte (2011, p. 18) afirmam que “a ideia da gestão escolar democrática está vinculada à compreensão da escola como uma instituição social capaz de contribuir para a formação de cidadãos”. Nessa perspectiva, ambos definem gestão democrática como “um tipo de gestão político-pedagógica e administrativa orientada por processos de participação das comunidades escolar e local”.

Conforme Gracindo (2009, p. 32), embora o princípio da gestão democrática esteja inserido na CF e LDB, não há uma normatização específica de como essa gestão deve acontecer. As-

sim, ela “vem sendo desenvolvida gradativamente em vários espaços, de formas diversificadas e a partir de diferentes denominações, tais como: gestão participativa, gestão compartilhada, cogestão etc.”. Para essa autora, uma gestão democrática

traz, em si, a necessidade de uma postura democrática. E esta postura revela uma forma de encarar a educação e o ensino, onde o Poder Público, o coletivo escolar e a comunidade local, juntos, estarão sintonizados para garantir a qualidade do processo educativo (2009, p. 33).

Independente de ser gestão comunitária, gestão participativa, gestão coletiva, cogestão, gestão compartilhada etc., não importa a denominação, concorda-se com a autora, no sentido do que realmente deve ser levado em consideração, isto é, a conjugação de esforços entre o poder público, a comunidade local e o coletivo da escola e se esses elementos de fato apresentam “postura democrática”, de modo a atuarem com o objetivo comum da garantia da qualidade do ensino ofertado.

A gestão democrática na escola também pressupõe autonomia como mecanismo de participação e de qualidade de ensino. Autonomia essa garantida na LDB, em seu artigo 15, como se observa a seguir:

Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público (BRASIL, 1996).

Dourado et al. (2006, p. 83) defendem que a autonomia é “uma construção que se dá nas lutas diárias que travamos com os nossos pares nos espaços em que atuamos”. Para os autores, a construção da autonomia, especialmente da autonomia escolar, “requer muita luta e dedicação daqueles que estão inseridos nos processos educativos”. Portanto, a gestão democrática na escola implica ação de coletividade, envolvendo as comunidades, escolar e local, na administração dos recursos materiais, financeiros e pedagógicos, por meio da elaboração e implementação das propostas pedagógicas da unidade escolar.

De acordo com a LDB vigente, a autonomia pedagógica está relacionada à “liberdade” das escolas elaborarem suas propostas pedagógicas. Para que a autonomia pedagógica se efetive, é preciso partir da construção coletiva do Projeto Político Pedagógico (PPP)¹, de forma que os envolvidos se sintam participantes do processo e considerem o contexto em que estão inseridos e suas demandas e, assim, materializem seus sonhos e desejos focados em uma aprendizagem significativa, levando em consideração a afirmativa de Saviani (2012, p. 78) de que “a natureza da prática pedagógica implica uma desigualdade real e uma igualdade possível”.

Para Dourado et al. (2006, p. 84), a autonomia da unidade escolar divide-se em quatro dimensões fundamentais, quais sejam: administrativa, jurídica, financeira e pedagógica e significa, portanto,

a possibilidade de construção coletiva de um projeto político-pedagógico que esteja de acordo com a realidade da escola, que expresse o projeto de educação almejado pela comunidade em consonância com as normas estabelecidas pelas políticas educacionais ou legislação em curso (2006, p. 84).

¹ Também chamado de Proposta Pedagógica (PP), é um instrumento de planejamento onde constam todos os anseios e proposituras da comunidade escolar. Nele consta a identidade da escola, seus objetivos, missão, visão, filosofia, o diagnóstico da realidade e as ações propostas pelo coletivo escolar para serem realizadas visando a qualidade dos serviços prestados.

Para fins desta pesquisa, limitar-se-á à dimensão financeira, por ser a que esteja mais diretamente relacionada aos objetivos proposto aos objetos de pesquisa que desperta interesse.

A autonomia financeira “refere-se à existência e à utilização de recursos financeiros capazes de dar à instituição educativa condição de funcionamento efetivo” (DOURADO et al., 2006, p. 84). Por conseguinte, conforme consta no Artigo 3º, inciso 8º da LDB, constitui-se um dos princípios da educação a “gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino”. Nesse sentido, vale ressaltar que Dourado e Duarte (2011, p. 72) sustentam que a “autonomia não é soberania”. Para esses autores, a autonomia pedagógica, financeira e administrativa “é processo construído coletivamente, sem perder de vista as diretrizes estabelecidas pelos sistemas de ensino e as condições para viabilizá-las na forma da lei” (2011, p. 72).

Assim, não existe autonomia plena. Desse modo, a autonomia da escola deve sempre levar em consideração os preceitos legais e os demais documentos norteadores que os sistemas de ensino estabelecem.

Política de Financiamento da Educação no Brasil e Tocantins

O financiamento da Educação no Brasil: uma breve abordagem

De acordo com Lyra-Silva (2002, p. 18), “a educação no país processou-se com o caráter dualista e contraditório próprio do sistema capitalista. Identificou-se com a estrutura desse sistema e com a exigência de sua reprodução.” Para essa autora,

A intensidade da dualidade, em países periféricos, deve-se à dependência configurada no processo de desenvolvimento capitalista desses países. Com a permanência, mesmo mutante, esse estado dependente manteve os seus elementos de exclusão e segmentação em suas políticas sociais, logo, na política educacional.

Lyra-Silva (2002, p. 25) defende que a “discussão sobre o financiamento da educação no Brasil teve considerável avanço durante o processo de elaboração da CF/1988, do qual a sociedade civil participou intensamente”. No entanto, continua atendendo aos ditames do capitalismo, mais precisamente do neoliberalismo.

Revisitando a CF/1988, especificamente sobre o financiamento da educação no país, no artigo 211, evidencia-se que a União tem a função de garantir oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino. Nesse sentido,

a União organizará o Sistema Federal de Ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios (BRASIL, 1988, §1º).

Dessa forma, conforme a Carta Magna, “os municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil” (BRASIL, 1988, §2º, art. 211) e “os estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio” (BRASIL, 1988, §3º, art. 211).

Para o financiamento da Educação no Brasil, usam-se dotações vinculadas, o que pode ser visto no artigo 212 da CF/1988, quando este se refere à receita de impostos para aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE):

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

§ 1º A parcela de arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não é considerada, para efeito do cálculo previsto neste artigo, receita do governo que a transferir.

§ 2º Para efeito do cumprimento do disposto no caput deste artigo, serão considerados os sistemas de ensino federal, estadual e municipal e os recursos aplicados na forma do art. 213.

§ 3º A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, garantida de padrão de qualidade e equidade, nos termos do Plano Nacional de Educação.

§ 4º Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários.

§ 5º A Educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhido pelas empresas, na forma da lei.

§ 6º As cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino.

De acordo com Lyra-Silva (2002, p. 21-25), Davies (2012, p.32) e Dourado et al. (2006, p. 23-27), a vinculação dos recursos destinados à educação já vem de outras constituições e aparatos legais, surge em primeira instância na CF de 1934, quando apresentava um percentual de 10% à União, 20% aos estados e Distrito Federal e 10% também aos municípios. Entretanto, essa vinculação é retirada na CF de 1937 e é retomada na CF de 1946. Dessa vez, o percentual é ampliado para 20% aos municípios. Na primeira LDB promulgada em 1961 há ampliação do percentual da União de 10 para 12%. Porém, no período da ditadura militar, essa vinculação de recursos destinados à educação novamente entra em rescisão, mas, em 1969, por meio de emenda constitucional retoma-se essa vinculação, dessa feita apenas para os municípios, permanecendo o percentual de 20% estabelecido em 1946. Mais uma vez, por meio de emenda constitucional² em 1983, volta essa vinculação com percentuais ampliados para todas as esferas do Poder Público, sendo afixados em 13% para a União e 25% para os estados, Distrito Federal e municípios. Por fim, a vinculação é mantida pela CF atual, aumentando-se somente o percentual correlato à União que passa de 13% para 18%.

Para melhor visualização, apresentar-se-á o quadro a seguir, que evidencia os percentuais estabelecidos em cada CF para cada esfera do poder e seus respectivos anos de fixação.

² Denominada Emenda Constitucional Calmon, em homenagem ao senador João Calmon, que se dedicou a essa causa, em atendimento às manifestações populares.

Quadro 1. Vinculação dos recursos para a educação

Aparato Legal	Ano de fixação	% estabelecido para cada Esfera do Poder Público		
		União	Estados e DF	Municípios
Constituição Federal	1934	10%	20%	10%
Constituição Federal	1937	-	-	-
Constituição Federal	1946	10%	20%	20%
LDB	1961	12%	20%	20%
Constituição Federal	1967	-	-	-
Emenda Constitucional n.º1	1969	-	-	20%
Emenda n.º 1 (Calmon)	1983	13%	25%	25%
Constituição Federal	1988	18%	25%	25%

Fonte: Elaborado pela autora

Observa-se no quadro 1 que houve gradual ampliação do percentual dos recursos destinados à educação. Nos dois períodos que a vinculação foi retirada nas três esferas do Poder Público, tratava-se de períodos em que o país passava por ditaduras: em 1937, a ditadura Vargas e, em 1967, a ditadura militar, o que consideramos como um retrocesso. Já a Emenda Constitucional n.º 1/69 fixa e limita a vinculação de receitas para a educação apenas para a esfera municipal, sendo que a União, Estados e DF continuam sem obrigações de vinculação de receitas, a exemplo da CF de 1967.

Ainda, de acordo com os autores Lyra-Silva (2002, p. 21-25) e Dourado et al. (2006, p. 23-27), todas as Constituições Federais do Brasil de algum modo trataram da educação, entretanto a vinculação de receitas só aparece a partir da CF de 1934. É importante lembrar que a CF de 1824, que se deu no período do Império, legislou sobre a gratuidade do ensino primário para todos, bem como sobre a construção de colégios e de universidades. Já a CF de 1891, referente ao período da República, elencou a competência legislativa da União e dos estados em referência à educação. Nesse sentido, coube à União legislar sobre o ensino superior e, aos Estados, sobre o ensino primário e secundário. Só a partir da CF de 1934, como fruto das reivindicações sociais, a exemplo do Manifesto dos Pioneiros, é que foi proposta a organização da educação em um plano nacional com destinação de recursos para a manutenção e desenvolvimento do ensino público e isenção de impostos aos estabelecimentos particulares, bem como a concessão de auxílios a estudantes que destes necessitavam.

A LDB/96, em seu artigo 68, reforça o artigo 212 da CF/1988. Com isso, percebe-se que existem outras fontes de recursos destinadas à educação, além da vinculação da receita resultante de impostos, tais como receitas de transferências constitucionais e outras transferências, receita do salário- educação recolhida pelas empresas e de outras contribuições sociais, receitas de incentivos fiscais e outros recursos previstos na Lei. A despeito disso, Oliveira (2001) nos dá alguns esclarecimentos.

I - Inciso II do art. 68 da LDB: Transferências constitucionais e outras transferências

As transferências de recursos são realizadas de uma esfera da administração para outra, tendo como finalidade equalizar a capacidade arrecadadora e as responsabilidades na prestação de serviços das diferentes esferas da Administração Pública [...] (2001, p. 90).

II - Inciso III do art. 68 da LDB: Salário-educação e contribuições sociais (fontes adicionais de recursos à educação básica)

A Contribuição social é a contraprestação devida pela seguridade social e outros benefícios na área social, garantida pelo Estado a determinado grupo da sociedade, de que decorra benefício especial para o cidadão que dele participa [...] e abrange a previdência social, a saúde e a assistência social, parcelas constitutivas do conceito maior de seguridade social [...]. A contribuição social é a forma de financiamento direto da seguridade e dos demais direitos sociais, pelos que participam do mesmo grupo econômico, assim na posição de patrão que na de empregado (TORRES apud OLIVEIRA, 2001 p. 93).

O Salário-educação é uma contribuição social devida pelas empresas à educação fundamental, regular ou supletiva, podendo ser destinada à educação de seus funcionários e aos filhos destes ou ser recolhida aos cofres públicos para posterior aplicação [...] (OLIVEIRA, 2001, p. 94).

De acordo com Oliveira (2001, p. 95), após ser recolhido pelo INSS, o salário- educação é repassado ao MEC, pelo Ministério da Previdência, sendo “dois terços para o Estado arrecadador, na forma de cotas mensais” e “um terço constitui o FNDE e é aplicado nos estados e municípios com maiores defasagens educacionais”.

III - Inciso IV do art. 68 da LDB: Incentivos Fiscais

Os incentivos fiscais são isenções ou reduções de impostos, com vistas a induzir determinado comportamento dos agentes econômicos [...]. Um exemplo de incentivo fiscal foi o antigo Movimento Brasileiro de Alfabetização (Mobral), que permitia às empresas aplicarem parte de seus impostos diretamente neste programa educacional (OLIVEIRA, 2001 p. 95-96).

Outra considerável fonte de financiamento da educação brasileira é oriunda do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), o qual se constitui de um fundo de natureza contábil (isto é, não tem órgão gestor ou personalidade jurídica), direcionado a financiar toda a educação básica. Possui duração de 14 anos e foi instituído pela Emenda Constitucional n.º 53, de 19 de dezembro de 2006 e regulamentado pelo Decreto n.º 6.253/2007 e pela Medida Provisória 339, de 28 de dezembro de 2006, a qual se tornou na Lei n.º 11.494 de 23 de junho de 2007 e sua vigência, estende-se até o final do ano de 2020³.

Davies adverte que “não basta garantir a disponibilidade contábil de recursos para o sistema educacional. É preciso assegurar a sua destinação real, sobretudo às atividades-fim da educação” (DAVIES, 2012, p. 53).

Nesse sentido, importa considerar que esses recursos financeiros devem ser todos aplicados para a manutenção e o desenvolvimento do ensino público, os quais são disciplinados pelos artigos 70 e 71 da LDB. Dessa forma, podem ser consideradas despesas de MDE, em conformidade com o artigo 70, as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;

³ Atualmente tramita no congresso nacional brasileiro, propostas para o novo Fundeb, uma vez que o atual, tem sua vigência somente até dezembro de 2020.

II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;

III - uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;

IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;

V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;

VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;

VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;

VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

Não podem ser consideradas despesas com MDE, de acordo com o artigo 71 da LDB, aquelas realizadas com:

I - pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;

II - subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;

III - formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;

IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;

V - obras de infraestrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;

VI - pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Vale, portanto, esclarecer que, para a realização de todas essas conquistas no financiamento da educação, houve muitas manifestações da sociedade civil, por meio de vários movimentos e organizações. Desse modo, é imprescindível que a comunidade continue participando desse processo, tanto no acompanhamento do repasse dos recursos, como na fiscalização da execução destes, a fim de garantir que os direitos conquistados sejam legalmente cumpridos e que não haja desvios e má aplicação dos recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino.

O financiamento da educação no estado do Tocantins

O estado do Tocantins, localiza-se no sudoeste da região norte do Brasil e é o mais novo estado da federação brasileira. Foi criado em 5 de outubro de 1988, com a promulgação da CF

de 1988 e efetivamente instituído a partir de 1º de janeiro de 1989. Antes, pertencia ao Estado de Goiás, era precisamente o norte goiano. A história registra que, desde os séculos XVIII e XIX, foi fruto de muitas discussões e lutas políticas e sociais de movimentos separatistas. Inclusive, propostas foram apresentadas ao Congresso Nacional nas gestões dos presidentes João Figueiredo e José Sarney, os quais as vetaram. Seguindo os mesmos ritos da CF/1988, a primeira Constituição do Estado, foi promulgado um ano após sua criação, em 5 de outubro de 1989. A organização política administrativa do estado inicialmente era composta por 79 municípios; atualmente, possui 139. Sua capital, cidade de Palmas, foi criada em 20 de maio de 1989 e instalada em 1º de janeiro de 1990. Localiza-se no centro geodésico do país e foi construída exclusivamente para ser a sede do governo estadual do Tocantins.

Sobre a pujança do neoliberalismo, nasce o estado do Tocantins. A educação deste estado é organizada⁴ sob a ótica da nova política de financiamento educacional e seu financiamento se dá em conformidade com a CF/1988 e a LDB/1996. Dessa forma, é custeada com o mínimo de 25% dos recursos de sua receita⁵ resultante de impostos e transferência, além de receita do salário-educação e de outros recursos previstos na legislação vigente.

Assim, a educação no mais novo estado da Federação Brasileira segue os ditames constitucionais e do regime neoliberal. Sobretudo no que diz respeito ao seu financiamento, os recursos que custeiam a manutenção e desenvolvimento do ensino no estado do Tocantins são oriundos de receitas vinculadas, receitas de transferências constitucionais e outras transferências, receita do salário-educação e receitas de incentivos fiscais e outros recursos previstos na Lei.

A Constituição Estadual de 5 de outubro de 1989 (CE/1989) enfatiza as regras de financiamento da educação em seus artigos 128 a 130, a saber:

Art. 128. O Estado e os Municípios aplicarão, anualmente, nunca menos de vinte e cinco por cento da receita resultante de seus impostos, compreendida a proveniente de transferência, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

§ 1º. A parcela de arrecadação de impostos transferida pelo Estado aos Municípios não é considerada para efeito do cálculo previsto neste artigo.

§ 2º. Para efeito do cumprimento do disposto neste artigo, serão considerados o sistema de ensino estadual e os recursos aplicados.

§ 3º. A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, nos termos do Plano Estadual de Educação, observadas as diretrizes nacionais de educação.

§ 4º. O ensino fundamental público terá como fonte adicional de financiamento a contribuição do salário-educação, na forma da legislação federal, especialmente para execução dos programas suplementares de alimentação e assistência à saúde, observado o disposto no art. 212, § 5º, da Constituição Federal.

4 Usou-se esse termo no sentido de organização e expansão da educação enquanto estado, uma vez que antes, quando ainda era Goiás, mesmo que de forma tímida a região norte já era contemplada com educação escolar.

5 Na origem dessa receita, estão inclusos o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) para os municípios, o Imposto Sobre Serviços (ISS), o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), o Imposto de Transmissão de Bens Imóveis Intervivos (ITBI) e a cota parte do Imposto Sobre Circulação de Mercadorias (ICMS). Também entram a parte municipal do Imposto Territorial Rural (ITR), do Imposto Sobre Veículos Automotores (IPVA), do Imposto Sobre Produtos Industrializados Para Exportação (IPI Exportação), do Imposto Sobre Operações Financeiras com Ouro (IOF Ouro) e o Imposto de Renda sobre os servidores públicos. Disponível em <http://www.todospelaeducacao.org.br>. Acesso em 13 de julho de 2016.

Art. 129. O Estado e os Municípios publicarão, até o dia 10 de março de cada ano, o demonstrativo da aplicação dos recursos previstos no artigo anterior, por Município e por atividade.

Art. 130. Os recursos públicos serão destinados às escolas oficiais, podendo ser dirigidos às escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, que:

I - comprovem finalidades não-lucrativas e apliquem seus excedentes financeiros em educação;

II - assegurem a destinação do seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades.

§ 1º. Os recursos de que trata este artigo poderão ser destinados à bolsa de estudos para ensino fundamental e médio, na forma da lei.

§ 2º. As atividades universitárias de pesquisa e extensão receberão apoio financeiro do Poder Público.

Atualmente, o financiamento é contemplado com o percentual mínimo composto por recursos constitucionais do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), recursos do salário-educação, de transferências voluntárias do governo federal e de outras receitas do tesouro do estado que fazem parte do cômputo dos 25%. Além disso, há o recebimento de complementos com recursos do tesouro estadual, para a realização de ações e/ou atividades que não podem ter suas despesas contabilizadas nos 25%, em conformidade com o artigo 71 da LDB.

Além de ser subordinada aos ditames da CF, da LDB e dos diversos decretos, instruções normativas, portarias e regulamentos federais e estaduais, a educação do Tocantins é regida pela Lei do Sistema Estadual, Lei n.º 2.139⁶ de 3 de setembro de 2009 (vigente), publicada no Diário Oficial do Estado do Tocantins n.º 2.970, a qual dispõe sobre o Sistema Estadual de Ensino e adota outras providências, disciplinando a organização da educação escolar que se desenvolve no seu âmbito, de forma vinculada ao mundo do trabalho e à prática social.

Destaca-se que a primeira Lei do Sistema Estadual de Ensino foi a Lei n.º 653 de 19 de janeiro de 1994, a qual foi revogada pela Lei n.º 1.038 de 22 de dezembro de 1998 que, por sua vez, foi também revogada em 2002, pela Lei n.º 1.360. Esta também foi suplantada em 2009, pela citada Lei do Sistema vigente até esta data.

De acordo com a Lei Orçamentária Anual (LOA⁷/2020) e relatórios do anexo 11 disponibilizado pelo Sistema Integrado de Administração Financeira (Siaf do Tocantins), atualmente o orçamento destinado à educação pública estadual é oriundo das seguintes fontes de recursos⁸:

cota-parte das receitas de contribuição social do salário-educação (fonte 0216⁹); repasses de recursos do governo

6 Lei do Sistema Estadual de Ensino vigente, porém alterada pela Lei n.º 2.601, de 5 de julho de 2012, que trata acerca do estudo sobre os símbolos nacionais e do estado do Tocantins que deverão compor os currículos dos ensinos fundamental e médio na condição de tema transversal.

7 Lei n.º 3.622, de 18 de dezembro de 2019 estima a receita e fixa a despesa do estado do Tocantins para o exercício de 2020.

8 Essas fontes numeradas são códigos que indicam qual o tipo de recursos e significam de onde virão os recursos para realizar as despesas. A classificação por fontes é estabelecida, no orçamento federal, pela Portaria da Secretaria do Orçamento Federal (SOF) n.º 1, de 19 de fevereiro de 2001, publicada no Diário Oficial da União (DOU) 20.02.2001, que dispõe sobre a classificação orçamentária por fonte de recursos.

9 Embora na Constituição Estadual preconize que esse recurso será especialmente para execução dos programas suplementares de alimentação e assistência à saúde (§ 4º), na prática, por convenção, este é todo destinado ao

federal por meio de transferências voluntárias via contribuições do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) (fonte 0211) e convênios federais (fonte 0225); recursos ordinários da administração direta para despesa extra 25% (fonte 0100); recursos do tesouro estadual para despesa contabilizadas como MDE (fonte 0101); recursos do tesouro estadual, destinado a emendas parlamentares (fonte 0104); recursos constitucionais da cota-parte do Fundeb (fonte 0214); cota-parte de compensações financeiras (fonte 0235); empréstimo junto ao Banco Mundial por meio de operações de crédito externa em moeda (fonte 4220) e operações de crédito interna em moeda BNDS (fonte 4219), operações financeiras não reembolsáveis (fonte 0228) (SEPLAN/TO, 2020).

As fontes de recursos estão relacionadas à origem e à destinação dos recursos e

constituem-se de determinados agrupamentos de naturezas de receitas, atendendo a uma determinada regra de destinação legal, e servem para indicar como são financiadas as despesas orçamentárias. Entende-se por fonte de recursos a origem ou a procedência dos recursos que devem ser gastos com uma determinada finalidade (BRASIL, 2016).

O Plano Estadual de Educação X financiamento da educação

Retomando à Constituição Estadual, percebe-se a notoriedade que é dada em relação ao Plano Estadual de Educação. A ele é atribuída grande importância ao estabelecer que “a distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, nos termos do Plano Estadual de Educação, observadas as diretrizes nacionais de educação” (TOCANTINS, CE /89, art. 128, § 3º).

O primeiro plano teve vigência no período compreendido entre 1992-1995; o segundo, de 1997-2006; o terceiro de 2006-2015; e o atual de 2015-2025. De acordo com Carvalho (2004), outros documentos de planejamento também nortearam a educação do estado, tais como os Planos Plurianuais (PPA), o Plano Realidade e Perspectivas (PERP), o Plano Decenal de Educação para Todos e o Planejamento Estratégico da Secretaria (PES). Para fins de observância do quesito financiamento da educação nos estados, ater-nos-emos aos dois últimos Planos Estaduais de Educação, os quais abrangem o período desta pesquisa, anos de 2015 e 2016, sendo que o penúltimo em seu último ano de vigência abrangeu o ano de 2015 e o último, em seu primeiro ano de vigência, abrangeu o ano de 2016.

O PEE/TO 2006-2015, Lei n.º 1.859, de 6 de dezembro de 2007, publicada no Diário Oficial do Estado, n.º 2.547, define as diretrizes para a gestão e financiamento da educação em um capítulo específico destinado a essa temática, no qual é tratado como “necessidade de definir a fonte de recursos financeiros para garantir, com eficiência, a gestão das ações propostas” (TOCANTINS, 2007). O documento preconiza que “as fontes de recursos financeiros que irão garantir a realização das metas do Plano Estadual de Educação são oriundas de receitas de impostos, compreendidas as resultantes de transferências e salário educação” e aponta o Fundeb como o principal veículo de distribuição desses recursos. Esse plano evidencia que:

para fixação da receita mínima de 25% a ser aplicada na manutenção e desenvolvimento do ensino será considerada a receita estimada na lei orçamentária anual do Estado,

ajustada, quando for o caso, por lei que autorizar a abertura de créditos adicionais, com base no eventual excesso de arrecadação (TOCANTINS, 2007).

Apresenta ainda oito diretrizes para o financiamento da educação estadual:

I - garantia da transferência de recursos financeiros para as unidades escolares públicas da educação básica, possibilitando a progressiva autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público;

II - garantia do fluxo regular dos recursos constitucionais destinados à manutenção das unidades escolares, permitindo a sua aplicação e a execução do planejamento educacional de forma participativa;

III - manutenção de políticas de cooperação entre o Estado, os Municípios e a sociedade para garantir a plena participação desses segmentos na gestão do ensino público;

IV - definição do custo-aluno-qualidade em valor mínimo capaz de custear com qualidade o ensino-aprendizagem;

V - zelo pela transparência na distribuição e aplicação dos recursos financeiros, fortalecendo os órgãos de controle interno e unidades executoras das instituições de ensino;

VIII - implantação de sistemas de informação, aperfeiçoando processos de coleta e armazenamento de dados censitários e estatísticos sobre a educação, de modo a permitir a consolidação de um sistema de avaliação confiável das políticas educacionais;

VII - colaboração com os municípios na implantação da gestão democrática, na elaboração dos Planos Municipais de Educação e na criação de Conselhos Municipais de Educação, subsidiando a organização dos sistemas municipais de ensino;

VIII - garantia, nas metas dos planos plurianuais vigentes e nos próximos dez anos, da previsão de suporte financeiro às diretrizes/metadeste Plano.

O PEE/TO 2015-2025 vigente, aprovado pela Lei n.º 2.977 de 8 de julho de 2015, em suas diretrizes, apresenta a “promoção do princípio da gestão democrática da educação pública, consolidada na efetividade da *autonomia* administrativa, *financeira e pedagógica*” (TOCANTINS, 2015-2025, grifo nosso), bem como a “garantia de recursos públicos em educação com proporção que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade”. Para o cumprimento de suas metas, esse plano recomenda “analisar e propor a revisão do percentual de investimento público em educação”. Conforme o §3º do artigo 4º, a “meta progressiva do investimento público em educação será avaliada no quarto ano de vigência deste PEE/TO, podendo ser ampliada, por meio de lei, para atender às necessidades financeiras do cumprimento das demais metas”. O plano evidencia que os recursos públicos serão aplicados:

I - na forma do art. 212 da Constituição Federal e do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;

II - nos programas de expansão da educação profissional e superior, inclusive na forma de incentivo e isenção fiscal;

III - as bolsas de estudo concedidas no Estado;

IV - os subsídios concedidos em programas de financiamento estudantil e o financiamento do ensino fundamental, médio e da educação especial.

Ainda, de acordo com o §5º do artigo 4º:

destina-se à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, em acréscimo aos recursos vinculados nos termos do art. 212, CF/88, além de outros recursos previstos em lei, a parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e de gás natural, na forma de lei específica, com a finalidade de assegurar o cumprimento da meta prevista no inciso VI do art. 214, CF/88 (TOCANTINS/PEE, 2015).

A meta 24 do referido plano apresenta 28 estratégias que tratam especificamente o financiamento da educação previsto para os dez anos seguintes. Destacar-se-á aqui somente duas dessas estratégias, que se referem diretamente ao objeto de estudo.

Meta 24: Garantir e fiscalizar a aplicação das fontes de financiamento da educação, conforme preceitua o art. 212 da Constituição Federal e demais legislações pertinentes, e ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto (PIB) estadual, a partir da vigência do Plano e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB, ao final do PEE/TO.

Estratégias em destaque:

24.2. ampliar e garantir a transferência de recursos financeiros para as unidades escolares públicas estaduais da educação básica, por meio do Programa Escola Comunitária de Gestão Compartilhada, possibilitando autonomia pedagógica, administrativa e financeira, a ser regulamentada por normas específicas, no primeiro ano da vigência deste PEE/TO, cumprindo rigorosamente o repasse do cronograma de desembolso do ano vigente e aumentando de 10 para 12 parcelas anuais;

[...]

24.8. assegurar e incentivar a efetiva participação da comunidade escolar e local, em especial, as associações de apoio às escolas e grêmios estudantis das unidades escolares, no acompanhamento, controle social e fiscalização da aplicação de todos os recursos financeiros destinados à escola, a fim de fortalecer a gestão democrática; [...] (TOCANTINS, 2015).

Observa-se que, em relação aos apontamentos sobre os financiamentos da educação, o novo plano estadual apresenta considerável evolução e ousadia em relação ao plano anterior. No entanto, a meta 24 e suas respectivas estratégias do PPE/TO vigente obedecem à mesma estrutura da meta 20 e das estratégias do Plano Nacional de Educação (PNE), também vigente, instituído um ano antes do PEE/TO, pela Lei n.º 13.005/2014, a saber:

Meta 20: ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto - PIB do País no 5º (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio (BRASIL, PNE, 2014).

Entretanto, conforme consta no sítio do MEC¹⁰, o primeiro ano do PNE foi determinado para a elaboração ou adequação dos planos estaduais, distritais e municipais de educação em consonância com o nacional, o que justifica o fato de a meta 24 do PEE/TO ser um desdobramento da meta 20 do PNE. Para que houvesse esse alinhamento, o MEC informa que:

O plano Nacional de Educação (PNE) foi instituído para que os estados, o Distrito Federal e os municípios elaborassem e aprovassem seus planos, como metas articuladas às metas nacionais, o Ministério da Educação (MEC) atuou em conjunto com o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) e com a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), criando uma Rede de Assistência Técnica, que orientou as Comissões Coordenadoras locais nesse trabalho realizado em todo país (BRASIL, PNE, 2014).

Ante o exposto, destacam-se os apontamentos de Nicholas Davies (2014), ao analisar as fragilidades e desafios do financiamento em planos de educação, segundo o qual,

a questão central não é só aumentar recursos, mas também e sobretudo garantir que eles sejam aplicados nos fins legalmente devidos [...], algo que não depende de plano de educação, mas de transparência por parte dos governos e sobretudo pelo controle social (em particular dos educadores) sobre a aplicação das verbas (DAVIES, 2014, p. 200).

Concorda-se com esse autor, o que não diminui e tampouco nega a importância dos planos e nem dos investimentos financeiros para a educação, mas vai ao encontro do entendimento de que os recursos da educação precisam ser bem aplicados de acordo com a função a que foram destinados e que sejam em programas, projetos, ações e atividades que, de fato, venham contribuir para a melhoria da qualidade do ensino.

Assim sendo, postula-se o financiamento educacional no Brasil e Tocantins, com um viés de cidadania na perspectiva de que haja administração dos gastos da verba educacional de forma planejada e voltada para a valoração de atividades pedagógicas, no intuito de as atividades da escola serem mais organizadas, de modo a priorizar as que estão diretamente relacionadas ao processo de ensino e aprendizagem dos alunos.

Considerações Finais

A pesquisa foi fundamentada na investigação de pressupostos legais e teóricos e práticos que embasam o financiamento da educação brasileira e no estado do Tocantins, dentro do estado democrático brasileiro.

¹⁰ Portal do MEC, página PNE em movimento, disponível no endereço eletrônico <http://pne.mec.gov.br>.

No Brasil, a partir da década de 1990, influenciadas pelos princípios do neoliberalismo, intensificam-se o discurso da participação efetiva das comunidades escolar e local no processo educativo, na responsabilidade social, na descentralização dos recursos públicos e na progressiva autonomia da escola, visando à melhoria da qualidade do ensino expressa pelo sucesso do aluno na sua formação, enquanto cidadão. Nessa perspectiva, fica evidente a lógica de mercado na estruturação do discurso e financiamento da educação no estado democrático de direito.

Vale esclarecer que não concebe-se a busca pela qualidade do ensino como um problema em si. Pelo contrário, se essa busca se der no sentido de alçar aprendizagens significativas para a construção de saberes que levem ao crescimento pessoal e social do ser humano por meio da valorização da cultura produzida historicamente, entende-se ser um processo positivo e necessário. No entanto, opomo-nos aos critérios demandados pela política neoliberal de educação que traz, visivelmente ou subtendidos, arranjos produtivos de interesses do mercado.

Ressalta-se que, na atual conjuntura política que o atravessa, a partir de 2016, a lógica neoliberal e restritiva dos direitos conquistados é retomada veementemente e repercute negativamente na educação. E essas condições ideológicas e estruturais configuram um retrocesso para o financiamento da educação e contribuem para o enfraquecimento dos princípios democráticos e esbarra em dificuldades em instituir práticas efetivamente democráticas.

Dessa forma, o discurso e a prática dos reformadores empresariais são inconciliáveis com a proposta de uma educação emancipadora, que favoreça a formação de seres humanizados e críticos, aspirada pela Pedagogia Histórico-Crítica, de modo que é imprescindível a confrontação e intensificação da luta no sentido de discutir e agir contra essas medidas retrógradas que ignoram a cultura construída historicamente, para, assim, de fato retorne e vivencie a democratização do ensino, defendida em um estado democrático de direito.

Referências

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Lei de 5 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1998.

_____. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

_____. Orientações para a elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR) dos municípios (2011-2014). MEC: 2011.

_____. Senado Federal. **Glossário**: fontes de recursos. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/orcamento/glossario/fonte-de-recursos>. Acesso em: 17 de agosto de 2016.

_____. Ministério da Educação. **PNE em movimento**. Disponível em <http://pne.mec.gov.br>. Acesso em: 20 de setembro de 2016.

CARVALHO, Roberto Francisco de. **A gestão da educação básica no Tocantins**: Concepção e lógica do Programa Escola Autônoma de Gestão Compartilhada. Dissertação de Mestrado. UFG/Faculdade de Educação. Goiânia, 2004.

_____. **Gestão escolar autônoma e compartilhada**: gerencialismo ou democratização? Goiânia: Editora UFG, 2009.

DAVIES, Nicholas. O financiamento da educação estatal no Brasil: novos ou velhos desafios? In: **Revista Educação On-line PUC-Rio**. N.º 10, p. 31-63, 2012. Disponível em http://www.maxwell.lambda.ele.pucRio.br/rev_edu_online.php?strSecao=input0. Acesso em: 19 de setembro de 2016.

_____. Fragilidades e desafios do financiamento em planos de educação. In: **Educação** (Porto Alegre, impresso), v. 37, n. 2, p. 190-200, maio-ago. 2014. Disponível em <http://revistaseletronicas.pucrs.br/fo/ojs/index.php/faced/article/view/16343/11677>. Acesso em: 19 de setembro de 2016.

DOURADO, Luiz Fernandes. DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira. **Progestão**: como promover, articular e envolver a ação das pessoas no processo de gestão escolar? Módulo II Brasília: Consed – Conselho Nacional de Secretários de Educação, 2011.

_____. Luiz Fernandes. (org.). Conselho escolar e o financiamento da educação no Brasil. **Cadernos do Programa de Fortalecimento dos Conselhos Escolares**. Brasília: MEC, 2006.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Dicionário eletrônico Aurélio século XXI**. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira e Lexikon Informática, 1999.

GRACINDO, Regina Vinhaes. **Gestão democrática nos sistemas e na escola**. Brasília: Universidade de Brasília, 2009.

LYRA-SILVA, Gene Maria Vieira. **Dimensões legais na política de financiamento da educação**. Goiás, 1995/1998. Dissertação de mestrado. Faculdade de Educação da Universidade Federal Fluminense – Niterói, 2002.

_____. **Controlabilidade Social** – O financiamento da educação pública pelas mãos dos Conselhos Estaduais do FUNDEB. Tese de doutorado. Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP, 2013.

MARINHO, Iasmim da Costa. **Manifesto dos pioneiros da educação nova**. Disponível em: <http://www.infoescola.com/educacao/manifesto-dos-pioneiros-da-educacao-nova>. Acesso em: 15 mai. 2015.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. O financiamento da Educação. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela & ADRIÃO, Theresa (Org.). **Gestão, financiamento e direito à educação**: análise da LDB e Constituição Federal. São Paulo: Xamã, 2001, p. 89-118.

_____. Revisitando uma questão polêmica: a transferência de recursos públicos para a escola privada na Lei de Diretrizes e Bases. In: DOURADO, L. F. (org.). **Financiamento da educação básica**. Campinas, SP: Autores associados; Goiânia, GO: Editora da UFG, 1999.

_____. In: LYRA-SILVA, Gene Maria Vieira. **Dimensões Legais na Política de Financiamento da Educação: Goiás, 1995/1998**. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Educação da Universidade Federal Fluminense – Niterói, 2002.

PARENTE, Temis Gomes. **Fundamentos históricos do estado do Tocantins**. Goiânia: ed. da UFG, 1999.

SANTOS, Nilson. **Filosofia para crianças**: investigação e democracia na escola. São Paulo. Editora Nova Alexandrina, 2002.

SAVIANI, Dermeval. **Escola e democracia**. 42 ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2012.

_____. **Política e educação no Brasil**: o papel do Congresso Nacional na legislação do ensino. 7ª ed. Campina, SP: Autores Associados, 2015.

_____. Sentido da pedagogia e papel do pedagogo. **Ande - Revista Associação Nacional de Educação**, v. 5, n. 9. São Paulo: Cortez, 1985. p. 27-37.

_____. **Pedagogia histórico-crítica: primeiras aproximações**. 11ª ed. São Paulo: Cortez/Autores Associados, 2011.

_____. **História das ideias pedagógicas no Brasil**. Campinas: Autores Associados, 2011b.

_____. Transformações do capitalismo, do mundo do trabalho e da educação. In: LOMBARDI, J. C.; SAVIANI, D.; SANFELICE, J. L. (Orgs.). **Capitalismo, trabalho e educação**. São Paulo: Autores Associados, 2002.

TOCANTINS, Estado do. **Regimento Escolar Padrão das Escolas da rede Estadual de Ensino do Tocantins**. Palmas, SEDUC: 2015.

_____. **Lei n.º 1.360, de 31 de dezembro de 2002**. Dispõe sobre o Sistema Estadual de Ensino e adota outras providências, disponível em: www.al.to.gov.br. Acesso em 22 de agosto de 2014.

_____. **Lei n.º 2.139, de 03 de setembro de 2009**. Dispõe sobre o Sistema Estadual de Ensino e adota outras providências, disponível em: www.al.to.gov.br. Acesso em 22 de agosto de 2014.

_____. **Lei n.º 2.601, de 05 de julho de 2012**. Dispõe sobre o Sistema Estadual de Ensino e adota outras providências, disponível em: www.al.to.gov.br. Acesso em 22 de agosto de 2014.

_____. **Lei n.º 653, de 19 de janeiro de 1994**. Dispõe sobre o Sistema Estadual de Ensino e adota outras providências, disponível em: www.al.to.gov.br. Acesso em 30 de maio de 2015.

_____. **Lei n.º 1.038, de 22 de dezembro de 1998**. Dispõe sobre o Sistema Estadual de Ensino e adota outras providências, disponível em: www.al.to.gov.br. Acesso em 30 de maio de 2015.

_____. **Lei n.º 1.616, de 13 de outubro de 2005**. Dispõe transferência de recursos dos Programas Escola Comunitária de Gestão Compartilhada, Nacional de Alimentação e de Manutenção do Transporte Escolar e adota outras providências. Disponível em: www.al.to.gov.br. Acesso em 30 de maio de 2015.

_____. **Manual Técnico de Orçamento (MTO)**. Secretaria do Planejamento e Orçamento- SE-PLAN: 2019.

Recebido em: 14 de agosto de 2020.

Aceito em: 28 de outubro de 2020.