

O Fundeb em perspectiva

Alexandre José de Souza Peres
Eloísa Maia Vidal
(Organizadores)

Porto Alegre

República Federativa do Brasil

Ministério da Educação (MEC)

Secretaria Executiva

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP)

erberto

COMITÊ EDITORIAL

Marília Gouvea de Miranda (UFG/FE) – Coordenadora
Ana Luiza Bustamante Smolka (Unicamp)
Bianca Salazar Guizzo (Ulbra)
Carlos Humberto Alves Corrêa (Ufam)
Jacques Therrien (UFCE/Faced)
Marcelo Andrade (PUC-Rio)

CONSELHO EDITORIAL

Nacional:

Alceu Ravello Ferraro – UFRGS
Ana Maria Saul – PUC-SP
Carlos Roberto Jamil Cury – PUC-MG
Celso de Rui Beisiegel – USP
Cipriano Luckesi – UFBA
Clarissa Baeta Neves – UFRGS
Delcele Mascarenhas Queiroz – Uneb
Guacira Lopes Louro – UFRGS
Jader de Medeiros Britto – UFRJ
Janete Lins de Azevedo – UFPE
Leda Scheibe – UFSC
Luiz Carlos de Freitas – Unicamp
Magda Becker Soares – UFMG
Maria Clara di Pierro – Ação Educativa – USP
Marta Kohl de Oliveira – USP
Miguel Arroyo – UFMG
Nilda Alves – UERJ
Petronilha Beatriz Gonçalves Silva – UFSCar
Rosa Helena Dias da Silva – Ufam
Rosângela Tenório Carvalho – UFPE

Internacional:

Almerindo Janela Afonso – Universidade do Minho, Portugal
Carlos Pérez Rasetti – Universidad Nacional de la Patagonia Austral, Argentina
Domingos Fernandes – Universidade de Lisboa
Guiselle M. Garbanzo Vargas – Universidad de Costa Rica
Juan Carlos Tedesco – Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación
– IIPE/Unesco, Buenos Aires
Margarita Poggi – Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación – IIPE/Unesco,
Buenos Aires

O Fundeb
em perspectiva

Alexandre José de Souza Peres
Eloísa Maia Vidal
(Organizadores)

Em
Aberto

© Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep)
É permitida a reprodução total ou parcial desta publicação, desde que citada a fonte.

Assessoria Técnica de Editoração e Publicações

Clara Etiene Lima de Souza | clara.souza@inep.gov.br
Roshni Mariana de Mateus | roshni.mateus@inep.gov.br

Editor Executivo Rosa dos Anjos Oliveira | rosa.oliveira@inep.gov.br

Apoio Administrativo Luana dos Santos

Revisão

Português Aline Ferreira de Souza
Amanda Mendes Casal
Andreza Jesus Meireles
Elaine de Almeida Cabral
Josiane Cristina da Costa Silva
Mariana Fernanda dos Santos
Inglês Andreza Jesus Meireles

Normalização Bibliográfica Elisângela Dourado Arisawa
Sâmara Castro

Projeto Gráfico Marcos Hartwich

Diagramação e Arte-Final José Miguel dos Santos

Tiragem 2.000 exemplares

Em Aberto online

Gerente Operacional Lilian dos Santos Lopes

Editoria Inep/MEC – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
Diretoria de Estudos Educacionais (DIRED)
Assessoria Técnica de Editoração e Publicações
SIG Quadra 04, Lote 327, Edifício Villa Lobos, Térreo - Brasília-DF – CEP: 70610-908
Fones: (61) 2022-3070, 2022-3077 - editoracao@inep.gov.br - <http://www.emaberto.inep.gov.br>

Distribuição Inep/MEC – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
Diretoria de Estudos Educacionais (DIRED)
Assessoria Técnica de Editoração e Publicações
SIG Quadra 04, Lote 327, Edifício Villa Lobos, Térreo - Brasília-DF – CEP: 70610-908
Fones: (61) 2022-3070, 2022-3077 - editoracao@inep.gov.br - <http://www.emaberto.inep.gov.br>

EM ABERTO: é uma revista monotemática do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), destinada à veiculação de questões atuais da educação brasileira. A exatidão das informações e os conceitos e as opiniões emitidos neste periódico são de exclusiva responsabilidade dos autores.

Indexada em: Bibliografia Brasileira de Educação (BBE)/Inep
Edubase/Unicamp
Latindex
Avaliada pelo Qualis/Capes: Educação – B1
Interdisciplinar – B1

Publicado *on-line* em junho de 2015.

ESTA PUBLICAÇÃO NÃO PODE SER VENDIDA. DISTRIBUIÇÃO GRATUITA.

Em Aberto / Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. v. 1, n. 1,
(nov. 1981-). – Brasília : O Instituto, 1981- .

Irregular. Irregular até 1985. Bimestral 1986-1990.
Suspensa de jul. 1996 a dez. 1999.
Suspensa de jan. 2004 a dez. 2006
Suspensa de jan. a dez. 2008
Semestral desde 2010

Índices de autores e assuntos: 1981-1987, 1981-2001.
Versão eletrônica (desde 2007): <<http://www.emaberto.inep.gov.br>>

ISSN 0104-1037 (impresso) 2176-6673 (online)

1. Educação – Brasil. I. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.

sumário

apresentação 11

enfoque

Qual é a questão?

Política de financiamento da educação no Brasil:
uma (re)construção histórica

Sofia Lerche Vieira (Uece)

Eloísa Maia Vidal (Uece)..... 17

pontos de vista

O que pensam outros especialistas?

A política de fundos em perspectiva histórica:
mudanças de concepção da política na transição
Fundef e Fundeb

Andréa Barbosa Gouveia (UFPR)

Ângelo Ricardo de Souza (UFPR) 45

O Fundeb em uma perspectiva comparada com
o financiamento da educação básica nos países
da OCDE e do BRICS

Nelson Cardoso do Amaral (UFG) 67

Condições de ensino das escolas municipais brasileiras e o resultado da redistribuição intraestadual de recursos do Fundeb Marcelo Lopes de Souza (Inep/Dired) Fabiana de Assis Alves (Inep/Dired) Alexandre José de Souza Peres (Inep/Dired) Maria Regina Viveiros de Carvalho (Inep/Dired).....	85
--	-----------

O Fundeb na perspectiva do custo aluno qualidade José Marcelino de Rezende Pinto (USP-RP).....	101
--	------------

O impacto da inclusão da Educação de Jovens e Adultos no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica: um estudo em municípios paulistas Maria Clara Di Piero (USP).....	119
--	------------

A confiabilidade dos órgãos de controle das verbas da educação Nicholas Davies (UFF)	131
--	------------

espaço aberto

Manifestações rápidas, entrevistas, propostas, experiências, traduções, etc.

6 Sobre o problema de como financiar a educação do povo brasileiro: bases para discussão do financiamento dos sistemas públicos de educação Anísio Teixeira	147
---	------------

resenhas

Federalismo, regime de colaboração e políticas de fundos: uma luz no fim do túnel? Antonio Nilson Gomes Moreira	163
--	------------

MARTINS, Paulo de Sena. *Fundeb, federalismo e regime de colaboração*.
Campinas, SP: Autores Associados, 2011. 352 p.

bibliografia comentada

Bibliografia comentada sobre financiamento da educação no Brasil	171
--	------------

números publicados	179
---------------------------------	------------

summary

presentation 11

focus

What's the point?

Education financing policy in Brazil: a historical
(re) construction

Sofia Lerche Vieira (Uece)

Eloísa Maia Vidal (Uece)..... 17

points of view

What other experts think about it?

The fund policy in historical perspective: changes in the
conception of policy in the transition of Fundef to Fundeb

Andréa Barbosa Gouveia (UFPR)

Ângelo Ricardo de Souza (UFPR) 45

Fundeb in a comparative perspective with the financing of
basic education in OECD countries and BRICS

Nelson Cardoso Amaral (UFG) 67

Teaching conditions in the Brazilian public schools and the result of intrastate redistribution of Fundeb resources	
Marcelo Lopes de Souza (Inep/Dired)	
Fabiana de Assis Alves (Inep/Dired)	
Alexandre José de Souza Peres (Inep/Dired)	
Maria Regina Viveiros de Carvalho (Inep/Dired).....	85

Fundeb in the cost-student quality perspective	
José Marcelino de Rezende Pinto (USP/RP).....	101

The impact of having included Youth and Adult Education in the Fund for the Maintenance and Development of Basic Education and for the Appreciation of Education Professionals: a study in municipalities of the State of São Paulo	
Maria Clara Di Pierro (USP).....	119

The reliability of control bodies over education funding	
Nicholas Davies (UFF).....	131

open space

Comments, interviews, proposals, experiments, translations etc.

8 On the problem of how to finance the education of Brazilian people: basis for discussion of the financing of public education systems	
Anísio Teixeira	147

reviews

Federalism, collaborative arrangements and fund policies: is there a light at the end of the tunnel?	
Antonio Nilson Gomes Moreira	163

MARTINS, Paulo de Sena. *Fundeb, federalismo e regime de colaboração*. Campinas: Autores Associados, 2011. 352 p.

annotated bibliography

Annotated bibliography on education funding in Brazil	171
---	------------

published issues	179
-------------------------------	------------

apresentação

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) entrou em vigor em 1º de janeiro de 2007. Com previsão de 14 anos de vigência, foi sancionado pela Lei Federal nº 11.494, de 20 de junho de 2007, em substituição ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação e de Valorização do Magistério (Fundef). Enquanto o segundo assegurava recursos financeiros exclusivos para o ensino fundamental, por meio de um fundo contábil, e vigorou de 1996 a 2005, o Fundeb tem como objetivo destinar recursos à manutenção e ao desenvolvimento da educação básica pública e à valorização dos trabalhadores da educação, incluindo sua condigna remuneração.

A Lei do Fundeb preconiza que essa política deve ser alvo de avaliações ao longo de sua vigência. Em seu art. 30, por exemplo, prevê-se a realização de avaliações de natureza operacional e político-educacional dos resultados de sua aplicação. Além disso, no art. 35, é prevista a realização de um fórum nacional com o objetivo de avaliar o financiamento da educação básica nacional, contando com a participação de representantes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos municípios, dos trabalhadores da educação, dos pais e dos estudantes. O Fórum de Avaliação da Educação Básica Nacional ocorreu nos dias 2 e 3 de julho de 2013, em Brasília, foi organizado pelo Ministério da Educação e contou com a participação de diversos órgãos e entidades, como: União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed), Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), Associação Nacional de Pesquisadores em Financiamento da Educação (Fineduca), Instituto Nacional de

Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), entre outros.

A avaliação de programas sociais e de políticas públicas é um processo analítico que, por meio da investigação de uma série de informações, revela o curso ou desenvolvimento das atividades inicialmente planejadas. Ou seja, ao analisar a pertinência, a relevância, a eficiência, a eficácia e o impacto de um programa ou política, a avaliação pretende medir seus efeitos, considerando os objetivos e metas traçados. Pode-se dizer que, idealmente, a avaliação de um programa ou política social gera informações sobre as mudanças ocasionadas nas vidas das pessoas, buscando evidenciar e dimensionar empiricamente a relação causal entre a intervenção e essas mudanças.

A avaliação do Fundeb requer, portanto, um delineamento que contemple seu complexo funcionamento e seu amplo conjunto de objetivos. Certamente, essa não é uma tarefa fácil, pois exige estudos com diferentes métodos sobre os diversos aspectos dessa política. É preciso avançar na identificação de insumos, recursos, atividades e resultados esperados e na compreensão da relação causal entre esses elementos. Da mesma forma, é preciso analisar, com a devida profundidade, os contextos histórico, social, político, econômico e educacional que antecederam a criação do Fundeb e nos quais ele se insere ao longo de sua vigência. Este número temático da revista *Em Aberto* objetiva contribuir com a avaliação do Fundeb a partir de diferentes perspectivas. Para tanto, foram convidados especialistas inseridos em diferentes grupos de pesquisa de universidades e outros centros dedicados ao estudo do financiamento da educação básica pública brasileira.

12

A seção *Enfoque* traz o artigo “Política de financiamento da educação no Brasil: uma (re)construção histórica”, de Sofia Lerche Vieira e Eloísa Maia Vidal, no qual as autoras contextualizam historicamente a política de financiamento da educação no Brasil com o objetivo de oferecer ao leitor uma visão panorâmica sobre a temática. Para tanto, identificam e discutem as características de três gerações de políticas públicas de financiamento: a indefinição de recursos, a vinculação de recursos e a política de fundos.

Nessa mesma linha, mas com um olhar mais diretamente voltado para as políticas de fundos a partir da Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996, Andréa Barbosa Gouveia e Ângelo Ricardo de Souza abrem a seção *Pontos de Vista* com o artigo “A política de fundos em perspectiva histórica: mudanças de concepção da política na transição Fundef e Fundeb”. Os autores analisam os contextos político e econômico que caracterizaram a criação do Fundef e do Fundeb, além de destacar as continuidades e rupturas que marcaram a transição entre essas duas políticas. Para tanto, lançam mão da análise documental do marco regulatório do funcionamento das políticas de fundos nesse período.

Nelson Cardoso do Amaral apresenta o estudo “O Fundeb em uma perspectiva comparada com o financiamento da educação básica nos países da OCDE e do BRICS”, no qual analisa uma série de indicadores relacionados à educação básica, dando destaque aos valores investidos por aluno nos países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e do grupo formado por Brasil,

Rússia, Índia, China e África do Sul (BRICS) e ao salário dos professores. O autor dimensiona e contextualiza internacionalmente os desafios enfrentados pelo Brasil para assegurar investimentos educacionais em patamares semelhantes aos países membros da OCDE, considerando tanto aspectos econômicos quanto demográficos.

Além do contexto histórico e econômico, um conjunto de questões relacionadas ao efeito do Fundeb sobre as diversas dimensões da qualidade da educação básica está entre as maiores indagações feitas por pesquisadores e gestores a respeito dos resultados de sua aplicação. Nesse sentido, os três estudos seguintes dedicam-se a discutir a relação entre o Fundeb e a qualidade da educação básica em diferentes perspectivas.

Marcelo Lopes de Souza, Fabiana de Assis Alves, Alexandre José de Souza Peres e Maria Regina Viveiros de Carvalho investigam as “Condições de ensino das escolas municipais brasileiras e o resultado da redistribuição intraestadual de recursos do Fundeb”. Os autores estimaram as correlações entre o resultado líquido das transferências intraestaduais do Fundeb e variáveis que exploram as condições de ensino das escolas, como infraestrutura, formação dos professores e média de alunos por turma.

José Marcelino de Rezende Pinto, por sua vez, no artigo “O Fundeb na perspectiva do custo aluno qualidade”, aprofunda essa discussão, considerando o Custo Aluno Qualidade (CAQ) e o Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi), e propõe um método para o cálculo do valor anual por aluno, a ser disponibilizado pelo Fundeb, de maneira referenciada a padrões de qualidade da educação básica, por exemplo: a remuneração condigna para os professores e a educação em tempo integral.

Maria Clara Di Pierro avalia a relação entre o Fundeb e a qualidade da educação. No artigo “O impacto da inclusão da Educação de Jovens e Adultos no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica: um estudo em municípios paulistas”, com base em dados quantitativos e cinco estudos de caso, a autora examina a configuração e as políticas de EJA no Estado de São Paulo, tendo como principal foco de análise os impactos do Fundeb.

Encerrando a seção *Pontos de Vista*, Nicholas Davies discute “A confiabilidade dos órgãos de controle das verbas da educação”, abordando os procedimentos adotados por tribunais de contas de Estados e municípios e o controle social exercido pelos conselhos do Fundeb e, atualmente, do Fundeb.

A seção *Pontos de Vista* traz a valiosa e merecida republicação do texto de Anísio Teixeira “Sobre o problema de como financiar a educação do povo brasileiro: bases para discussão do financiamento dos sistemas públicos de educação”, originalmente publicado na *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos* em 1953. Anísio Teixeira foi, certamente, um dos precursores a conceituar e a defender as políticas de fundos de financiamento para a educação brasileira. Nesse texto, podemos identificar elementos que se fazem presentes nas políticas de financiamento contemporâneas, por exemplo, no Fundeb, no Fundef, no controle social exercido por meio de conselhos e no Custo Aluno Qualidade presente no Plano Nacional de Educação 2014-2024. Em especial, é possível compreender a defesa de Anísio Teixeira de que os recursos disponíveis para a educação fossem transformados em fundos,

com administração especial e autônoma, tanto em nível federal, com mínimo de 10% da receita tributária federal, quanto nos níveis estadual e municipal, com 20% das receitas tributárias desses entes.

Na seção *Resenhas*, Antonio Nilson Gomes Moreira comenta o livro *Fundeb, Federalismo e regime de colaboração*, de Paulo de Sena Martins, que faz uma revisão histórica do financiamento da educação brasileira desde a Constituinte de 1823, além de descrever e analisar os processos de tramitação do Fundef e do Fundeb na Câmara dos Deputados, contextualizando os cenários políticos em que ocorreram.

Na seção *Bibliografia Comentada*, apresentamos artigos que abordam o regime de colaboração, o financiamento da educação infantil e do ensino médio, o impacto do Fundef na alocação de recursos para a educação básica e a transição desse fundo para o Fundeb. Também indicamos sítios de entidades, de periódicos e de outras produções direcionadas ao financiamento da educação.

Esperamos que este número da revista *Em Aberto* contribua para o debate acerca dos mecanismos de financiamento da educação básica pública em geral, e sobre o Fundeb em particular, estimulando o desenvolvimento de pesquisas avaliativas que subsidiem a formulação e o avanço dos programas e políticas educacionais no Brasil. Boa leitura!

Alexandre José de Souza Peres
Eloísa Maia Vidal
Organizadores

Qual é a questão?

enfoque

Política de financiamento da educação no Brasil: uma (re)construção histórica

Sofia Lerche Vieira
Eloísa Maia Vidal

17

Resumo

O exame da política de financiamento da educação brasileira numa perspectiva histórica, observando recortes temporais específicos, permitiu delimitar três diferentes momentos e ênfases em sua trajetória: a) indefinição de recursos, fase na qual os agentes e as fontes de recursos não são claramente identificados, que começa com a vinda dos jesuítas para o Brasil e se prolonga até o início da década de 1930; b) vinculação de recursos expressa em dispositivos das constituições brasileiras, processo que tem início com a Carta Magna de 1934 e que é objeto de avanços e retrocessos na legislação posterior sobre a matéria; e c) política de criação de fundos, momento que começa em meados da década de 1990, com um fundo específico para o financiamento do ensino fundamental – o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef).

Palavras-chave: financiamento da educação; história da educação brasileira; fundo público; documentos oficiais.

Abstract

Education financing policy in Brazil: a historical (re) construction

The article examines the Brazilian education funding policy in a historical perspective and identifies three different periods and emphases in its timeline. Therefore, it analyzes the path of funding according to: a) uncertainty of resources, phase in which agents and sources of funds are not clearly identified, which started with the arrival of the Jesuits in Brazil and lasted until the beginning of the 1930s; b) linking sources of revenue present in Brazilian Constitutions, a process that started with the 1934 Brazilian Constitution and represents advances and setbacks in the subsequent legislation about the topic; and c) the creation of funds policy, which has started in the mid-1990s, when a specific fund for the financing of elementary education was constituted: the Fund for the Development of Basic Education and Appreciation of Teachers (Fundef).

Keywords: education funding; history of Brazilian education; public fund; official documents.

O financiamento tem se apresentado como desafio recorrente no campo da educação brasileira. Examinada numa perspectiva histórica, pode-se dizer que a situação presente é bem mais alentadora do que se apresentou no passado. O panorama recente da política educacional expressa alguns sinais positivos nessa direção. O aumento crescente dos recursos para a educação nos últimos anos é um registro importante. Quanto a perspectivas de futuro, vale registrar a promissora expectativa de aumento de recursos anunciada pelo Plano Nacional de Educação (PNE), que prevê, na meta 20, ampliação do “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” da referida “Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio” (Brasil. Lei nº 13.005, 2014).

Se o olhar do presente autoriza supor um futuro promissor, é oportuno lembrar que, visto sob uma perspectiva de “longa duração” (Braudel, 1992), o financiamento da educação ainda está em processo de configuração. A fim de oferecer uma contribuição ao conhecimento da relação entre o passado e o presente, este estudo faz uma retrospectiva do financiamento da educação no Brasil, tomando por fio condutor algumas circunstâncias marcantes de sua trajetória, das origens ao momento atual.

A análise focaliza as orientações do Estado sobre a matéria, definidas por meio de instrumentos diversos, em particular os dispositivos constitucionais e a legislação educacional. A escolha de tais documentos articula-se ao fato de representarem textos-chave para o entendimento da história da política educacional e para a elucidação das prioridades nesse campo, muito embora este conhecimento

em si demande um entendimento mais amplo das iniciativas que conformam as ações de governo. Sendo diversos os atores que contribuem para a concepção e implementação de políticas educacionais nos diferentes intervalos de tempo, há, por certo, vários elementos em jogo representando fatores de influência sobre o que ocorre em termos de projeto e de prática política.

Ao reconstituirmos a trajetória da(s) política(s) de financiamento, é oportuno ter em mente que o pano de fundo para sua evolução histórica reside na resposta às seguintes questões-chave: Em primeiro lugar, qual é o projeto educacional em curso e a quem se destina? Em segundo, quais são os agentes de seu financiamento? Sob tal perspectiva, o financiamento revela-se um instrumento fecundo para a compreensão das concepções de Estado, de sociedade e de cidadania que vão sendo forjadas tanto no passado como no presente. A omissão do poder público nesse sentido encontra explicações fora do contexto educacional, remetendo a uma trama de relações complexas e historicamente construídas. Nesse caso, merece registro a presença dos defensores de interesses articulados ao ensino público e ao ensino privado – dois protagonistas importantes para o conhecimento do tema –, os quais exercem papel não secundário nos bastidores da elaboração de instrumentos que operacionalizam as questões do financiamento.

Examinando a política educacional numa perspectiva histórica, é possível identificar diferentes momentos e ênfases em sua trajetória, a depender dos recortes temporais escolhidos. A análise da história da política educacional no Brasil tem, via de regra, estabelecido delimitações cronológicas que costumam estar em sintonia com o contexto mais geral em que estas são gestadas. Noutras palavras, o sentido da periodização nesse campo tende a ser estabelecido por algum tipo de articulação entre o contexto mais geral e o campo educacional.

Trabalhando nesta direção e considerando a possibilidade de existirem “gerações de políticas” (Franco, 2003; Schwartzman, 2004; Vieira, 2012), seria possível reconhecer pelo menos três gerações ou tipos de políticas de financiamento. Lembrando que há outras formas de delimitação possíveis, na divisão aqui escolhida o recorte é feito a partir do campo educacional compreendendo longos intervalos, os quais, por sua vez, podem comportar subdivisões a depender da ótica de análise.

A primeira geração de tais políticas refere-se a um período de *indefinição de recursos*, no qual os agentes e fontes de recursos não são claramente identificados. Essa fase começa com a vinda dos jesuítas para o Brasil e se prolonga até o final dos anos 20, início dos 30 do século 20. A segunda geração corresponde às iniciativas de *vinculação de recursos* expressas em dispositivos das constituições brasileiras, processo que tem início com a Carta Magna de 1934 e que é objeto de avanços e retrocessos na legislação posterior sobre a matéria. A terceira geração de políticas começa em meados da década de 90 do século 20, quando se cria um fundo específico para o financiamento do ensino fundamental – o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), inaugurando uma geração que tem sido denominada de *políticas de fundos*.

Com esse esboço de reconstrução histórica, o presente ensaio pretende oferecer uma visão panorâmica e de conjunto das iniciativas de financiamento da

educação pública brasileira, considerando as possibilidades da análise documental e observando os limites estabelecidos para um enfoque sobre a matéria.

Da indefinição de recursos

Nossos primeiros educadores foram os jesuítas, atores de presença marcante por um intervalo de mais de 200 anos (1549-1759). Desse período inicial, são escassas as informações sobre o financiamento da educação. É fato corrente, contudo, que a empreitada jesuítica foi inicialmente financiada pela Coroa Portuguesa. Em um segundo momento, passaria a contar com recursos advindos de rendimentos extraídos da produção gerada sob sua administração.

O “sistema de autofinanciamento” inaugurado com a Companhia de Jesus, segundo Monlevade (1997, p. 52),

previa duas fontes de recursos. Para a instalação do Colégio, o Rei dava à Companhia um dote inicial suficiente para sua construção e equipamento e, como reforço de custeio e possibilidade de expansão, lhe doava terras e a faculdade de nelas investir e delas tirar proveito.

A inteligência dessa ordem religiosa na gestão dos recursos recebidos foi de tal envergadura que ao longo de sua permanência transformou-se em protagonista estratégico da economia colonial. Se esse empreendedorismo foi inicialmente bem-vindo por liberar a Coroa do ônus para com o financiamento da educação, com o tempo passou a incomodar os interesses de Portugal. O poder econômico conquistado pelos jesuítas estaria na origem de sua defenestração, perpetrada pela sede do reino.

Seria de se esperar que ao período de uma “educação pública religiosa” se seguisse, com a expulsão dos jesuítas, uma fase de “educação pública estatal”, para usar os termos da cronologia de Luzuriaga (1950). Mas não foi assim que as coisas se passaram. O gesto de separação entre o poder laico e o poder religioso traduzido pela retirada de cena de nossos primeiros agentes educativos não correspondeu a um projeto de educação desenvolvido com recursos oriundos dos cofres públicos. Ao contrário, concebeu-se a engenhosa fórmula do “subsídio literário”, cuja finalidade seria obter impostos específicos para o financiamento das aulas régias, a partir de receitas do comércio de carnes e de aguardente. É verdade que, por toda essa fase inicial, ações pontuais e localizadas tiveram êxito e não foi apenas de obscuridade que se alimentou esse momento da educação brasileira. Essas foram, entretanto, tentativas esparsas e sem maiores repercussões para a população.

Do ponto de vista educacional, o Brasil ficou à espera de circunstâncias históricas propícias ao aparecimento de forças sociais e políticas que demandassem o direito à educação. Algo se altera, entretanto, com a vinda da família real portuguesa em 1808. A transferência da Corte motivou o desenvolvimento de todo um aparato público de suporte à presença do governo que aqui se instala. A educação não escapa a esse movimento, embora as fontes de recursos para arcar com tais atividades não estivessem ainda claramente definidas. O período consiste em um momento fértil

representado pela abertura de cursos ligados à defesa militar e à saúde e criação de instituições culturais diversas, além da circulação dos primeiros jornais e revistas.

Com a Independência, o Brasil ganha sua primeira Constituição em 1824, que somente seria revista com o advento da República em 1891. Essas duas primeiras constituições são omissas em relação ao financiamento da educação, assim como é a legislação de todo o período inicial de afirmação da educação enquanto campo de ação da sociedade política e da sociedade civil. Embora a Constituição de 1824 definisse a gratuidade da instituição primária “a todos os cidadãos” (art. 179, § 32), não foram providos meios para a consecução desse direito.

Também na legislação propriamente educacional, encaminhada pela Reforma Januário da Cunha Barbosa (1827),¹ inexistem dispositivos sobre o financiamento da educação. Tal situação é mantida pelos demais documentos que abrem caminho para a afirmação da identidade nacional no campo legal, a saber, o Ato Adicional de 1834, a Constituição de 1891, bem como a legislação produzida no intervalo entre as grandes definições nacionais estabelecidas pelas constituições. Salvo poucas exceções, as leis de reforma do período são praticamente omissas sobre a matéria financeira. É o caso de um dos decretos da Reforma Couto Ferraz (Decreto nº 1.387, de 28 de abril de 1854, que “dá novos estatutos às Escolas de Medicina”), o qual faz breve referência ao pagamento de taxas. A reforma Leôncio de Carvalho (1878-1879), também caracterizada por vários decretos, apresenta dispositivos que, se não tratam explicitamente da questão financeira, estabelecem orientações no sentido de o governo apoiar iniciativas, como “auxiliar as escolas particulares que recebessem gratuitamente meninos mais pobres nas localidades onde o número de escolas públicas fosse insuficiente” (Vieira, 2008 p. 52).

Com o advento da República em 1889, não apenas o Brasil passa a ter uma nova Constituição como também são concebidas inúmeras medidas visando ao aprimoramento do aparato educacional. A análise dos principais documentos² de reforma do período – Reforma Benjamin Constant (1890-1891), Reforma Epitácio Pessoa (1901), Reforma Rivadávia Corrêa (1911), Reforma Carlos Maximiliano (1915) e Reforma João Luiz Alves (1925) – mostra, porém, que também neles a matéria financeira é tema marginal ou inexistente. É apenas nos anos 30 do século 20 que, em sintonia com o contexto sociopolítico nacional, se observam mudanças nesse panorama, anunciadas antes mesmo da proposição da segunda constituição republicana.

Da vinculação de recursos

Importante contribuição para as mudanças que ocorrem a partir da terceira década do século 20 é a definição de um campo de atuação especificamente

¹ Tal reforma se materializa por meio de dois instrumentos legais: a Lei de 11 de agosto de 1827, que cria os cursos de ciências jurídicas na cidade de São Paulo e de Olinda, e a Lei de 15 de outubro do mesmo ano que “manda criar escolas de primeiras letras em todas as cidades, vilas e lugares mais populosos do Império” (Vieira, 2008, p. 36).

² Observe-se que todas as reformas do período situado entre 1854 e 1946 foram acionadas mediante a proposição de decretos ou decretos-leis diversos – a denominação das reformas compreende em geral um conjunto de documentos dessa natureza. Ao consultar a bibliografia deste estudo, o leitor interessado em referências sobre estas deverá buscá-las pelo ano de sua publicação.

educacional. Vários acontecimentos marcantes assinalam diferenças substantivas em relação à fase inicial de silêncio sobre a matéria financeira. Sob tal perspectiva, o período representa “um divisor de águas para a constituição do campo educacional”, configurando-se como momento “fértil em matéria de reflexão e ação” (Vieira, 2012, p. 286).

Emblemáticos desse período são os embates entre católicos e liberais que expressavam visões opostas sobre o papel do Estado na oferta e no financiamento da educação (Cury, 1978). O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932), elaborado por educadores vinculados à defesa da escola pública, registra preocupação com o financiamento da educação, sugerindo a criação

de um fundo especial ou escolar, que constituído de patrimônios, impostos e rendas próprias seja administrado e aplicado exclusivamente no desenvolvimento da obra educacional, pelos próprios órgãos do ensino, incumbidos da sua direção. (Manifesto..., 1984, p. 415).

Os anos 1930 são também um período propício a proposições de medidas visando à reestruturação do ensino secundário, superior e comercial, conhecidas como Reforma Francisco Campos, que se configura por um conjunto de seis decretos produzidos entre abril de 1931 e abril de 1932 (Vieira, 2008, p. 82-87).

No seio do confronto entre defensores do ensino público e do ensino privado são forjadas algumas ideias e princípios afirmados na Constituição de 1934, a primeira Carta Magna a estabelecer orientações para o financiamento da educação. Nela

são definidas vinculações de receitas para a educação, cabendo à União e aos Municípios aplicar “nunca menos de dez por cento, e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento, da renda resultante dos impostos na manutenção e no desenvolvimento do sistema educativo” (art. 156). Nos mesmos termos, é estabelecida a reserva de parte dos patrimônios da União, Estados e Distrito Federal para a formação de fundos de educação (art. 157). São ainda atribuídas responsabilidades relativas às empresas com mais de 50 empregados na oferta de ensino primário gratuito (art. 139). (Vieira, 2008, p. 90).

A ideia de um fundo de financiamento aparecida no Manifesto é aqui reiterada, evidenciando que o Fundef viria materializar algo cogitado pelos pioneiros. O principal defensor dessa medida, em verdade, foi Anísio Teixeira, cujo artigo “Sobre o problema de como financiar a educação do povo brasileiro: bases para discussão do financiamento dos sistemas públicos de educação” é pleno de atualidade e, tendo sido publicado originalmente na *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, em 1953, pode ser lido neste número da revista *Em Aberto*.

Os dispositivos financeiros da Constituição de 1934, entretanto, não têm vida longa. Na segunda metade da década instala-se o Estado Novo e, na esteira desse processo, a Constituição de 1937 traduz um retrocesso ao silenciar sobre a vinculação de recursos introduzida pela constituição anterior. A educação pública na perspectiva dessa Carta Magna é entendida como aquela a ser oferecida aos pobres. Embora defenda a obrigatoriedade e gratuidade do ensino primário, estabelece alguns “senões” ao afirmar, por exemplo, que, “por ocasião da matrícula, será exigida aos que não alegarem, ou que notoriamente não puderem alegar escassez de recursos,

uma contribuição módica e mensal para a caixa escolar” (Brasil. Constituição, 1934, art. 130), ou seja, há um flagrante descompromisso do poder público com o financiamento da educação pública, remetendo às famílias o ônus desse direito.

As reformas que materializam as ideias do período (1942-1946), mais conhecidas como Leis Orgânicas do Ensino e concebidas predominantemente sob a gestão de Gustavo Capanema à frente do Ministério da Educação, guardam entre si uma sintonia embora ultrapassem no tempo a obra do Estado Novo.

A redemocratização iniciada com o fim do Estado Novo se traduz, entre outras iniciativas, na elaboração de uma nova Constituição em 1946. Dentre as orientações a destacar no seu texto, cabe lembrar a retomada da ideia de vinculação de recursos para a educação, estabelecendo a aplicação de nunca menos de 10% por parte da União e nunca menos de 20% das receitas resultantes de impostos dos estados, municípios e Distrito Federal na “manutenção e desenvolvimento do ensino” (art. 169). Ainda em matéria financeira, define-se a colaboração da União com o desenvolvimento dos sistemas de ensino, prestando “auxílio pecuniário”, que no caso do ensino primário “provirá do respectivo Fundo Nacional” (art. 171, parágrafo único).

Os dispositivos sobre recursos para a educação seriam detalhados pela Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). Seus 120 artigos apresentam dispositivos sobre assuntos diversos, cinco dos quais focalizam o financiamento da educação (art. 92 a 96). A vinculação de recursos prevista pelas constituições de 1934 e de 1946 é detalhada nos seguintes termos:

Art. 92. A União aplicará anualmente, na manutenção e desenvolvimento do ensino, 12% (doze por cento), no mínimo, de sua receita de impostos e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, 20% (vinte por cento), no mínimo.

§ 1º Com nove décimos dos recursos federais destinados à educação, serão constituídos, em parcelas iguais, o Fundo Nacional do Ensino Primário, o Fundo Nacional do Ensino Médio e o Fundo Nacional do Ensino Superior.

§ 2º O Conselho Federal de Educação elaborará, para execução em prazo determinado, o Plano de Educação referente a cada Fundo.

§ 3º Os Estados, o Distrito Federal e os municípios, se deixarem de aplicar a percentagem prevista na Constituição Federal para a manutenção e desenvolvimento do ensino, não poderão solicitar auxílio da União para esse fim. (Brasil. Lei nº 4.024, 1961).

Conforme já referido, tais recursos deveriam ser “aplicados preferencialmente na manutenção e desenvolvimento do sistema público de ensino de acordo com os planos estabelecidos pelo Conselho Federal e pelos conselhos estaduais de educação”, de modo a assegurar “o acesso à escola do maior número possível de educandos; a melhoria progressiva do ensino e o aperfeiçoamento dos serviços de educação; o desenvolvimento do ensino técnico-científico; o desenvolvimento das ciências, letras e artes” (Brasil. Lei nº 4.024, 1961, art. 93, incisos 1-4).

É interessante notar que nesse mesmo artigo é definido pela primeira vez o conceito associado às despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), referidas, então, como “manutenção e expansão do ensino”. Essas poderiam ser

relativas a concessão de bolsas de estudos, aperfeiçoamento de professores, incentivo à pesquisa e realização de congressos e conferências, sendo próprias à administração federal, estadual ou municipal de ensino, inclusive as despesas que se relacionem com atividades extraescolares (art. 93, § 1º, alíneas a, b, c, d). Também são estabelecidas no texto as despesas não consideradas despesas com o ensino, entre as quais as de “assistência social e hospitalar, mesmo quando ligadas ao ensino, bem como os auxílios e subvenções para fins de assistência e cultural” (art. 93 § 2º, a, b, c).

Os intérpretes do período costumam afirmar que a LDB retratou a busca de conciliação entre interesses de grupos vinculados ao setor público e ao setor privado. Se a vinculação de recursos defendida pelos publicistas se fez presente no texto, o apoio financeiro aos privatistas foi evidente em dispositivos diversos que previam a dotação de recursos da União para a concessão de bolsas a educandos e subvenções ao setor, com definições estabelecidas pelo Conselho Federal de Educação e pelos conselhos estaduais de educação (art. 94 e 95).

As mudanças políticas inauguradas com o regime militar iniciado em 31 de março de 1964 trariam novos dispositivos legais, mais especificamente: a Constituição de 1967 e as leis de reforma universitária e do ensino primário e secundário (Brasil. Lei nº 5.540, 1968; Brasil. Lei nº 5.692, 1971). Importante registro referente ao financiamento da educação no período, é a instituição do salário-educação, criado por lei em 1964, inicialmente destinado a “suplementar as despesas públicas com a educação elementar” mediante contribuição de empresas vinculadas à Previdência Social e “correspondente ao custo do ensino primário dos filhos dos seus empregados em idade de escolarização obrigatória” (Brasil. Lei nº 4.440, 1964, art. 1º). Ao longo do tempo, o salário-educação foi conquistando maior relevância, passando a se configurar como importante fonte de receita adicional para a educação, como se verá adiante, na análise da terceira geração de políticas, sob a vigência das políticas de fundos.

No que se refere à concepção e ao financiamento da educação, a Constituição de 1967 guarda fortes semelhanças com o texto de 1937, afastando-se do teor democrático das constituições de 1934 e de 1946. É flagrante o apoio ao setor privado, como se pode verificar na orientação de que, “respeitadas as disposições legais, o ensino é livre à iniciativa particular, a qual merecerá o amparo técnico e financeiro dos Poderes Públicos, inclusive bolsas de estudo” (Brasil. Constituição, 1967, art. 168, § 2º), ou seja, mantém-se o espírito da LDB de 1961. Por outro lado, em lugar da vinculação de recursos para as diferentes esferas do poder público, o que se vê é uma passagem que retrata o descompromisso destas para com a educação pública. Veja-se, a propósito, o artigo que define a organização dos sistemas de ensino:

Art. 169 – Os Estados e o Distrito Federal organizarão os seus sistemas de ensino, e, a União, os dos Territórios, assim como o sistema federal, o qual terá caráter supletivo e se estenderá a todo o País, nos estritos limites das deficiências locais.

§ 1º – A União prestará assistência técnica e financeira para o desenvolvimento dos sistemas estaduais e do Distrito Federal.

§ 2º – Cada sistema de ensino terá, obrigatoriamente, serviços de assistência educacional que assegurem aos alunos necessitados condições de eficiência escolar. (Brasil. Constituição, 1967).

Como se vê, substituiu-se a aplicação de recursos nas diferentes esferas pela prestação de assistência para o desenvolvimento dos sistemas de ensino estaduais. Ao mesmo tempo, a educação assume um caráter de “assistência educacional” aos “alunos necessitados”. Finalmente, em sintonia com o estabelecido na lei do salário-educação, obrigam-se as “empresas comerciais, industriais e agrícola [...] a manter, pela forma que a lei estabelecer, o ensino primário gratuito de seus empregados e dos filhos destes” (Brasil. Constituição, 1967, art. 170).

Criado como contribuição social das empresas para custeio do ensino fundamental de seus funcionários ou dos filhos destes, o salário-educação foi gradativamente incorporado como fonte adicional de receitas da educação básica administrada pelo governo federal. Assim, o portal do Ministério da Educação (MEC) o define como: “contribuição social destinada ao financiamento de programas, projetos e ações voltados para o financiamento da educação básica pública e que também pode ser aplicada na educação especial, desde que vinculada à educação básica”. Além de estar previsto na Constituição Federal, o salário-educação foi regulamentado pela Lei nº 9.424/96, Lei nº 9.766/98, Decreto nº 6.003/2006 e Lei nº 11.457/2007. A contribuição é calculada “com base na alíquota de 2,5% sobre o valor total das remunerações pagas ou creditadas pelas empresas, a qualquer título, aos segurados empregados, ressalvadas as exceções legais, e é arrecadada, fiscalizada e cobrada pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, do Ministério da Fazenda (RFB/MF)”.

As instituições que arrecadam o salário-educação são empresas em geral, bem como entidades públicas e privadas vinculadas ao Regime Geral da Previdência Social. Compreende-se como tal “qualquer firma individual ou sociedade que assuma o risco de atividade econômica, urbana ou rural, com fins lucrativos ou não, sociedade de economia mista, empresa pública e demais sociedades constituídas e mantidas pelo poder público, nos termos do § 2º, art. 173 da Constituição” (Brasil. FNDE, [2014]).

A legislação educacional do regime militar traduziu-se em duas reformas de grande impacto sobre os sistemas de ensino – a reforma universitária (Lei nº 5.540/68) e a reforma do ensino primário e secundário (Lei nº 5.692/71). Se a primeira não avança medidas relativas a recursos financeiros para a educação superior, a segunda é pródiga e dedica um capítulo inteiro à matéria, focalizada em 23 artigos (art. 41 a 63). Nele são tratadas desde questões gerais e amplas até detalhes sobre o assunto, cuja análise, embora possa ser muito oportuna para o conhecimento da concepção de educação pública defendida no texto, não será aprofundada, dada a natureza deste ensaio.

Vale registrar, porém, que o espírito do texto da Lei nº 5.692/71 está em sintonia com a LDB de 1961 e a Constituição de 1967, em que as fronteiras entre o apoio ao ensino público e ao ensino privado são difusas. A gratuidade aparece como algo que diz respeito ao estudante necessitado, isto é, àqueles que “provarem falta

ou insuficiência de recursos” (art. 44). É previsto apoio financeiro ao setor privado, mediante “amparo técnico e financeiro do Poder Público” (art. 45), sob a forma de bolsas de estudo (art. 46). Também merece registro a referência às obrigações das empresas com a oferta de ensino a seus funcionários e filhos destes (art. 47) ou pela contribuição do salário-educação (art. 48). Entre outras providências, cabe referir ainda a possibilidade de sanções da União “aos municípios que não aplicarem, em cada ano, pelo menos 20% da receita tributária municipal no ensino de 1º grau” (art. 59). Finalmente é oportuno citar uma possibilidade que não veio a se efetivar, mas que estava nas cogitações dos legisladores de então: a progressiva substituição da gratuidade de bolsas de estudo oferecidas pelo poder público “no ensino de 2º grau, pela concessão de bolsas sujeitas à restituição” (art. 63).

Os anos 1980 se apresentam como palco de mudanças políticas significativas para o Brasil. Na esteira dos movimentos de retomada da democracia, amplia-se a expectativa de maiores compromissos do poder público para com a educação. Assim, a vinculação de recursos para a educação, inscrita nas constituições democráticas de 1934 e de 1946, é reeditada por força da chamada Emenda Calmon – Emenda Constitucional nº 24, de 1º de dezembro de 1983. A partir de então, a União passaria a ser responsável pela aplicação de “nunca menos de treze por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os municípios, vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino” (Brasil. EC nº 24, art. único).

Tal situação somente seria revista na Constituição de 1988, a mais extensa de todas em matéria de educação, que foi detalhada em dez artigos específicos (art. 205 a 214) e figurou em quatro outros dispositivos (art. 22, inc. XXIV; art. 23, inc. V; art. 30, inc. VI e art. 60 e 61 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT). A Carta trata da educação em seus diferentes níveis e modalidades, abordando os mais diversos conteúdos, inclusive a matéria financeira.

A vinculação de recursos para a educação recebeu tratamento prioritário, sendo estabelecido que a União aplicaria, “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” (art. 212). O mesmo artigo assegura como prioritário na distribuição de recursos públicos o “atendimento das necessidades do ensino obrigatório, nos termos do plano nacional de educação” (art. 212, § 3º).

Mantém-se como fonte adicional de financiamento desse nível de ensino público “a contribuição social do salário-educação, recolhida, na forma da lei, pelas empresas, que dela poderão deduzir a aplicação realizada no ensino fundamental de seus empregados e dependentes” (art. 212, § 5º). Ainda sobre a matéria, cabe assinalar que o financiamento dos “programas suplementares de alimentação e assistência à saúde” seria advindo de “recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários” (art. 212, § 4º).

Seria de se esperar que uma nova lei de diretrizes e bases da educação nacional daria sequência imediata à Constituição de 1988, o que, contudo, ocorreu. Inúmeros percalços marcaram a trajetória da legislação educacional, que começara a ser

discutida por educadores já em 1987. O financiamento da educação esteve no centro do debate que marcou as idas e vindas dos diversos projetos que registraram a discussão sobre a nova lei entre os governos que materializaram a transição – de Sarney a Fernando Henrique Cardoso. O aprofundamento desse processo, por certo, permitiria projetar luz sobre o contraditório terreno em que ocorreram os embates entre os protagonistas em cena, porém, o caráter de síntese deste ensaio lamentavelmente não o permite.

Depois de muitas contramarchas, no apagar das luzes de 1996, o Congresso aprovou a primeira lei geral da educação promulgada desde 1961 – a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Consequência da Constituição de 1988, essa lei demorou oito anos para chegar ao formato final, que foi aprovado pelo Congresso Nacional em um período de grandes embates entre os diversos setores sociais. À luz de ideologias e concepções educacionais diferentes, a LDB defendia a inclusão de interesses contraditórios. Ao final, consolidou-se num texto de 92 artigos, que apresenta princípios, fins, direitos e deveres (art. 1º ao 7º); dispositivos sobre a organização da educação nacional, incluindo as incumbências das diferentes esferas do poder público (art. 8º ao 20); níveis e modalidades de ensino – educação básica (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio) e educação superior, educação especial, educação de jovens e adultos e educação profissional (art. 21 a 60); profissionais da educação (art. 61 a 67); recursos financeiros (art. 68 a 77); disposições gerais (art. 78 a 86); e disposições transitórias (art. 87 a 92).³

Repetindo e detalhando inúmeros artigos do capítulo da educação na Constituição de 1988, a segunda LDB mantém muitas orientações advindas de leis anteriores e traz algumas novidades.

Dando sequência aos dispositivos da Emenda Constitucional nº 14/96, a LDB define o “regime de colaboração” (art. 8) e explicita as incumbências relativas à oferta da educação escolar (art. 9 a 11). Enquanto aos municípios cabe “oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental” (art. 11, inc. V), aos Estados compete “assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio” (art. 10, inc. VI). A União tem a incumbência de “organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais do sistema federal de ensino e o dos Territórios” (art. 9º, inc. II), isto é, as escolas técnicas e as universidades federais. Também é responsável pela assistência técnica e financeira e exerce função supletiva e redistributiva perante as demais esferas governamentais (art. 9º, inc. III). Uma novidade do texto é a definição das responsabilidades da escola (art. 12) e dos docentes (art. 13).

Para fazer jus às suas responsabilidades, a União deve aplicar no mínimo 18% e os Estados e municípios 25% da “receita resultante de impostos” na manutenção e desenvolvimento do ensino público (art. 69). A legislação de reforma do período militar, como já se viu, havia suprimido a vinculação orçamentária para a educação,

³ O tema pode ser aprofundado em: Saviani (1997), Cury (1997, 1998) e Gomes (1998), entre outros.

que foi reeditada com a aprovação da Emenda Calmon em 1983 e regulamentada pela Lei nº 7.348, de 24 de julho de 1985.

Lembremos que, como consequência da LDB de 1996, o Congresso Nacional aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) em 2000, sendo este sancionado sob a forma de lei pelo Presidente da República no início do ano seguinte (Brasil. Lei nº 10.172, 2001). O PNE seria um dos focos do debate sobre educação na segunda metade da década de 90.

Da política de fundos

A terceira geração de políticas de financiamento inicia-se em meados da década de 90 do século 20 quando se cria o primeiro fundo específico para o financiamento do ensino fundamental – o Fundef – e tem continuidade nos anos 2000 com a proposição de um segundo instrumento de natureza similar, que amplia a esfera de abrangência dos recursos vinculados – o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Característica marcante dessa nova realidade é o mecanismo da subvinculação de recursos, que vai dar destaque especial à remuneração dos profissionais de educação.

Outro mecanismo legal que atinge a política de fundos é a denominada Desvinculação de Recursos da União (DRU), artifício criado pelo governo federal em 1994 para dar mais liberdade à distribuição do dinheiro arrecadado com impostos.

Em 1º de março de 1994, foi aprovada a Emenda Constitucional de Revisão nº 1 que autoriza a desvinculação de 20% de todos os impostos e contribuições federais para formar uma fonte de recursos livre de carimbos. Denominado inicialmente de Fundo Social de Emergência, passou a se chamar Fundo de Estabilização Fiscal, nome que vigorou até 31 de dezembro de 1999. A partir do ano 2000, foi reformulado e passou a se chamar DRU, tendo sua prorrogação aprovada pelo Congresso Nacional até 2007 e, depois, até 2015. A DRU dava maior flexibilidade à alocação dos recursos públicos – sem que significasse elevação das receitas disponíveis para o governo federal –, não afetando as transferências constitucionais para Estados e municípios, cuja principal fonte de receita é o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e o Imposto de Renda, uma vez que a desvinculação é feita após os cálculos das transferências.

No caso da política educacional, como a LDB estabelece que o Estado deve destinar, no mínimo, 18% do orçamento anual para a área, a DRU criava uma brecha legal, permitindo a retirada de até 20% desse valor, para que o governo gastasse com outras despesas, como o pagamento de dívidas. O período de vigência do Fundef se deu sob os auspícios da DRU, que foi amplamente utilizada pelo governo federal, fato que provocava grande insatisfação nos governos estaduais e municipais, como também nos educadores.

A Emenda Constitucional nº 68/2011 prorrogou a vigência da DRU até o exercício de 2015, no entanto, a Emenda Constitucional nº 59/2009 acrescentou o

§ 3º ao art. 76 do ADCT para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da DRU incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal de 1988:

Art. 5º [...]

§ 3º Para efeito do cálculo dos recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição, o percentual referido no *caput* deste artigo será de 12,5% (doze inteiros e cinco décimos por cento) no exercício de 2009, 5% (cinco por cento) no exercício de 2010 e nulo no exercício de 2011. (Brasil. EC nº 59, 2009).

Ou seja, só a partir de 2011, a política de fundos deixa de conviver com as limitações impostas pela DRU e passa a ter direito aos percentuais estabelecidos constitucionalmente, o que representa grande vitória para a política educacional e significativo aporte de recursos financeiros, antes apropriados pelo governo federal para outras finalidades. Este tópico apresenta considerações sobre esses dois fundos que assinalam a configuração de um novo momento da política de financiamento brasileira.

O Fundef foi instituído pela Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e, diferentemente do que ocorreu com a LDB (tema de longos debates e calorosos embates políticos), foi pouco discutido e aprovado sem grande alarde. Seus efeitos, porém, tiveram impacto decisivo sobre a configuração do sistema escolar na segunda metade da década de 90.

A Lei nº 9.424/96, um texto de apenas 17 artigos, detalha tecnicamente os objetivos e a composição do Fundef. Trata-se de um fundo de natureza contábil com vigência de dez anos, instituído a partir de 1998 em cada unidade da Federação. Sua criação teve por objetivo assegurar a vinculação de 60% dos recursos de despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) exclusivamente para o ensino fundamental e o pagamento de seus professores. Congrega 15% de quatro impostos: o Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), Fundo de Participação dos Estados (FPE), Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e Imposto sobre Produtos Industrializados – Exportação (IPI exp.) do Estado e de seus municípios (art. 1º).⁴

Com a implantação do Fundef, esses recursos exclusivos do ensino fundamental e seu magistério passaram a ser aplicados mediante “a proporção do número de alunos matriculados anualmente nas escolas cadastradas das respectivas redes de ensino” (art. 2º, § 1º), a partir de dados obtidos pelo Censo Escolar, aplicado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Os recursos arrecadados e recolhidos à conta do Banco do Brasil automaticamente passaram a ser depositados nas contas das respectivas unidades da Federação responsáveis pela oferta do ensino escolar desse nível. Como afirmamos noutra oportunidade, “a legislação de 1996 tem ampla repercussão sobre o sistema escolar.

⁴ Conferir: Monlevade e Ferreira (1997) e Martins (1999).

Com tais instrumentos em mãos, o governo federal retomou a definição da política educacional como tarefa de sua competência, descentralizando sua execução para os Estados e municípios” (Vieira; Farias, 2011, p. 201).

Em curto prazo, a criação do Fundef apoiou a necessária expansão do ensino fundamental visando à sua universalização e tornou possível a melhoria salarial de professores das regiões mais pobres do Brasil. O Fundef não apenas contribuiu para uma significativa expansão dessa etapa de escolaridade, como também para a explicitação de disparidades entre os Estados da Federação e entre as redes estaduais e municipais. Poucos anos após sua aprovação, já se discutia a necessidade de subvincular recursos para outras etapas da educação básica, de modo especial o ensino médio e a educação infantil.

Apesar dos avanços registrados na política educacional com a criação do Fundef, uma vez que praticamente universalizou a oferta do ensino fundamental, o fato de ele ser específico para cada estado manteve as desigualdades regionais e estaduais em termos de valor aluno. Os estados da região Nordeste e o Pará na região Norte são os que apresentam o menor valor aluno/ano, chegando, no ano de 2006, a ser 3,5 vezes inferior ao de estados como Roraima e São Paulo. Essas disparidades entre estados retratam as condições econômicas e a capacidade de arrecadação de cada um, mostrando que a ideia de 27 fundos, embora tenha representado avanços, não favoreceu a criação de condições de oferta educacional equânime para todas as crianças brasileiras de 7 a 14 anos.

No médio e longo prazo, tal instrumento contribuiu para acentuar disparidades na aplicação de recursos das outras etapas da educação básica – a educação infantil e o ensino médio – e não para diminuir as desigualdades regionais e entre as unidades da Federação. Tudo isso mobilizou a sociedade para a concretização de nova reforma, implicando a criação de um fundo que agregasse recursos para toda a educação básica, conforme se verá a seguir.

A ideia da criação de um novo fundo visando ao financiamento de toda a educação básica, defendida por educadores desde o debate sobre o Plano Nacional de Educação sancionado em 2001, passou a ser perseguida de forma mais intensa, sobretudo por dirigentes educacionais responsáveis pela oferta da educação escolar. Depois de considerável tempo de maturação, finalmente, já no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, o Fundeb foi aprovado. Instituído pela Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006, que dá nova redação aos artigos 7, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao artigo 60 do ADCT, o Fundeb foi regulamentado pela Medida Provisória nº 339, de 28 de dezembro do mesmo ano, implementado a partir de 1º de janeiro de 2007 e convertido na Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007.⁵

Com o Fundeb, a subvinculação das receitas dos impostos e transferências dos estados, Distrito Federal e municípios passou gradativamente para 20%, sendo

⁵ Ver nesta publicação: “A política de fundos em perspectiva histórica...”, de Andréa Barbosa Gouveia e Ângelo Ricardo de Souza; “O Fundeb em uma perspectiva comparada...”, de Nelson Cardoso Amaral; e “O Fundeb na perspectiva do custo aluno qualidade”, de José Marcelino de Rezende Pinto. Consultar também o portal do Ministério da Educação (<<http://portal.mec.gov.br>>, acesso em: 2 dez. 2014) e o *Relatório Educação para Todos no Brasil, 2000-2015* (Brasil. MEC, 2014) que apresenta dados do governo brasileiro sobre a ampliação dos recursos para a educação.

ampliada para toda a educação básica. Tal como o Fundef, é orientado pelo princípio da distribuição de recursos com base no número de alunos, considerando a educação básica pública em suas diferentes etapas e modalidades: educação infantil, ensino fundamental, ensino médio, educação especial e educação de jovens e adultos.

O procedimento adotado tem por base de cálculo dados do Censo Escolar do ano anterior, sendo computados os alunos matriculados nos respectivos âmbitos de atuação prioritária (Brasil. Constituição, 1988, art. 211). Isso quer dizer que, da mesma forma que no Fundef, os recursos do Fundeb são distribuídos aos municípios e estados com base na quantidade de matrículas nas respectivas redes. Este fundo, com 14 anos de vigência (até dezembro de 2020), foi de implantação gradual e em 2009 passou a beneficiar todos os estudantes da educação básica pública presencial, representando um novo e significativo momento de seu financiamento.

Em 2009, a Emenda Constitucional nº 59:

dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a *obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos* e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao *caput* do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI.

A Emenda Constitucional nº 53/2006, artigo 60, inciso VII, prevê que no primeiro ano de vigência do Fundeb a União aportaria R\$ 2 bilhões de reais; no segundo ano, R\$ 3 bilhões de reais; no terceiro ano, R\$ 4,5 bilhões de reais; e, a partir de 2010, caberia à União complementar o fundo com, no mínimo, 10% do total de recursos a que se refere o inciso II do *caput* do mesmo artigo. Importante destacar que a complementação da União se dá para aqueles estados que não conseguem, com seu próprio fundo, chegar ao custo-aluno médio estabelecido para o ano, divulgado por meio de portaria interministerial, publicada até o dia 31 de julho de cada exercício, para vigência no exercício seguinte (art. 12, § 2º). Essa medida é de grande importância para os estados das regiões Nordeste e Norte, que apresentam menos arrecadação de impostos e, na época do Fundef, tinham um valor aluno/ano muito inferior ao desejado.

A criação do Fundeb ampliou, de fato, a participação da União no financiamento da educação, embora a continuidade da existência de 27 fundos continue criando e mantendo situações de desigualdades no valor aluno/ano bastante significativas. No período 2007-2013, observa-se um crescimento de 134,8% no valor mínimo de referência. Se, por um lado, tal crescimento pode ser visto como alvissareiro para a melhoria da educação, por outro, traz em si a marca das desigualdades regionais, uma vez que, enquanto os estados que precisam de complementação da União têm no valor mínimo seu parâmetro, os mais ricos e com mais arrecadação de impostos apresentam um valor aluno/ano muito superior ao estipulado pelo governo federal. Tal desigualdade vem se efetivando no tempo, como mostram dados de 2013, em que Roraima e Espírito Santo apresentam, respectivamente, valores superiores em 64% e 44% aos de estados que necessitam de complementação da União, como os do Nordeste e alguns do Norte (Brasil. STN, 2014).

Como referido no início deste ensaio, o Plano Nacional de Educação prevê significativa ampliação dos recursos para a educação pública até o final de sua vigência. A possibilidade de contar com recursos do Pré-Sal, por sua vez, aponta novas e animadoras perspectivas. Tudo isso depende, por certo, de fatores diversos, muitos dos quais extrapolam o âmbito educacional e dizem respeito ao impacto de variáveis econômicas sobre as políticas sociais, em particular, a educação. O panorama econômico recente do Brasil não autoriza prognósticos excessivamente otimistas. O acompanhamento do uso dos recursos públicos nesse contexto e a ampliação dos mecanismos de controle social sobre eles é, portanto, uma exigência que se impõe.

Considerações finais

Embora seja oportuno reconhecer que, como bem disse Carlos Drummond de Andrade, “as leis não bastam”, a análise dos documentos legais permite reconstruir as intenções das políticas educacionais ao longo da história. Se isso é verdade para a educação enquanto valor público, não menos importante o é em relação às suas condições concretas de implementação, de que o financiamento é instrumento decisivo. O conhecimento dos dispositivos legais, nesse sentido, permite delinear um pano de fundo a partir do qual é possível fazer uma aproximação à elaboração de políticas de financiamento e à consequente aplicação de recursos pelo poder público.

32

Vimos, neste breve ensaio, que por toda a fase inicial de construção do Estado brasileiro o financiamento da educação foi questão relegada a segundo plano, colocando-se na esfera do que Anísio Teixeira bem caracterizou há mais de 50 anos como “valores proclamados”. A ausência de prioridade e de decisão política marcou a trajetória do financiamento tanto em sua fase inicial, aqui denominada de “indefinição de recursos”, quanto quando começa a ultrapassar a condição de “estado de coisas”,⁶ passando à fase de “vinculação de recursos”.

Na verdade, no decorrer do período em que o tema da aplicação de recursos em educação passa a se fazer presente nas constituições republicanas – no intervalo de mais de 50 anos compreendido entre 1934 e 1988 –, percebe-se uma oscilação traduzida pela não incorporação do financiamento como prioridade na agenda dos formuladores de política e, por que não dizer, dos representantes públicos, dado que o Congresso foi o palco onde as intenções de vinculação e/ou desvinculação se materializaram.

Tal como concebido neste artigo, a terceira fase das políticas de financiamento traduz um momento importante para sua operacionalização. O período corresponde à criação de instrumentos que comprometem as três esferas do poder público com a captação e distribuição de recursos para a educação. Mais do que isso, criam-se instrumentos fiscais que, por sua vez, criam mecanismos institucionais para assegurar a devida aplicação de recursos.

⁶ Rua (2009) assim denomina as demandas que incomodam, mas não chegam a receber respostas compatíveis sob a forma de políticas por parte do(s) agente(s) público(s).

Se os documentos constituem um legado histórico que permite captar as tendências em curso ao longo das três gerações de políticas de financiamento identificadas, por outro lado, não explicitam o papel que diferentes atores sociais tiveram nesse processo, a exemplo dos movimentos de educadores em defesa da educação pública, ou o papel de forças contrárias, ligadas ao setor privado. Para conhecer o significado dessas lutas de bastidores, é necessário aprofundar outras vertentes de análise, que, por certo, este ensaio pode suscitar. Certo é que, para a terceira geração de políticas de financiamento, contribuíram também de forma significativa os mecanismos de controle social construídos sob a égide do Estado Regulador. Conhecer e aprofundar tais meandros é um desafio posto à pesquisa sobre financiamento da educação no Brasil.

Referências

BRASIL. Constituição (1824). *Constituição Política do Imperio do Brazil de 25 de março de 1824*. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em: 27 nov. 2014.

BRASIL. Constituição (1891). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 24 de fevereiro de 1891. *Diário do Congresso Nacional*, Rio de Janeiro, p. 523, 24 fev. 1891. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em: 27 nov. 2014.

BRASIL. Constituição (1934). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 16 de julho de 1934. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, 16 jul. 1934. Seção 1, p. 1. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 27 nov. 2014.

BRASIL. Constituição (1937). Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 10 de novembro de 1937. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, 10 nov. 1937. Seção 1, p. 22359. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm>. Acesso em: 27 nov. 2014.

BRASIL. Constituição (1946). Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 18 de setembro de 1946. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, 19 set. 1946. Seção 1, p. 13059. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em: 27 nov. 2014.

BRASIL. Constituição (1967). Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 24 jan. 1967. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em: 27 nov. 2014.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. 292 p. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 27 nov. 2014.

BRASIL. *Decreto nº 1.387, de 28 de abril de 1854*. Dá novos Estatutos às Escolas de Medicina. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-1387-28-abril-1854-590272-publicacaooriginal-115439-pe.html>>. Acesso em: 2 dez. 2014.

BRASIL. *Decreto nº 7.031-A, de 6 de setembro de 1878*. Crêa cursos nocturnos para adultos nas escolas publicas de instrução primaria do 1º gráo do sexo masculino do municipio da Côrte.. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-7031-a-6-setembro-1878-548011-publicacaooriginal-62957-pe.html>>. Acesso em: 2 dez. 2014.

BRASIL. *Decreto nº 7.247, de 19 de abril de 1879*. Reforma o ensino primario e secundario no municipio da Côrte e o superior em todo o Imperio. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-7247-19-abril-1879-547933-publicacaooriginal-62862-pe.html>>. Acesso em: 2 dez. 2014.

BRASIL. *Decreto nº 981, de 8 de novembro de 1890*. Approva o Regulamento da Instrução Primaria e Secundaria do Districto Federal. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-981-8-novembro-1890-515376-norma-pe.html>>. Acesso em: 2 dez. 2014.

BRASIL. *Decreto nº 982, de 8 de novembro de 1890*. Altera o regulamento da Escola Normal da Capital Federal. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-982-8-novembro-1890-515569-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 2 dez. 2014.

34

BRASIL. *Decreto nº 1.075, de 22 de novembro de 1890*. Approva o regulamento para o Gymnasio Nacional. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=52360&norma=68192>>. Acesso em: 2 dez. 2014.

BRASIL. Decreto nº 1.232 G, de 2 de janeiro de 1891. Crêa um Conselho de Instrução Superior na Capital Federal. In: DECRETOS do Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brazil: primeiro fascículo – de 1 a 31 de janeiro de 1891. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1891. p. 5-67. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/Internet/InfDoc/novoconteudo/legislacao/Republica/LeisOcerizadas/1891dgp-jan.pdf>>. Acesso em: 2 dez. 2014.

BRASIL. Decreto nº 3.890, de 1 de janeiro de 1901. Approva o Codigo dos Institutos Officiaes de Ensino Superior e Secundario, dependentes do Ministerio da Justiça e Negocios Interiores. *Diário Oficial da União*, 25 jan. 1901. Seção 1, p. 447. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=60451&tipoDocumento=DEC&tipoTexto=PUB>>. Acesso em: 2 dez. 2014.

BRASIL. Decreto nº 3.914, de 23 de janeiro de 1901. Approva o regulamento para o Gymnasio Nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 6 fev. 1901. Seção 1, p. 687. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1900-1909/decreto-3914-23-janeiro-1901-503356-publicacaooriginal-1-pe.html>> Acesso em: 2 dez. 2014.

BRASIL. Decreto nº 8.659, de 5 de abril de 1911. Approva a lei Organica do Ensino Superior e do Fundamental na Republica. *Diário Oficial da União*, Rio de

Janeiro, 6 abr. 1911. Seção 1, p. 3983. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1910-1919/decreto-8659-5-abril-1911-517247-norma-pe.html>> Acesso em: 2 abr. 2014.

BRASIL. Decreto nº 8.660, de 5 de abril de 1911. Approva o regulamento para o Collegio Pedro II. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 6 abr. 1911. Seção 1, p. 3989. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1910-1919/decreto-8660-5-abril-1911-510155-republicacao-101771-pe.html>>. Acesso em: 2 dez. 2014.

BRASIL. Decreto nº 11.530, de 18 de março de 1915. Reorganiza o ensino secundario e o superior na Republica. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, 19 mar. 1915. Seção 1, p. 2977. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1910-1919/decreto-11530-18-marco-1915-522019-republicacao-97760-pe.html>> Acesso em: 2 dez. 2014.

BRASIL. Decreto nº 16.782A de 13 de janeiro de 1925. Estabelece o concurso da União para a diffusão do ensino primario, organiza o Departamento Nacional do Ensino, reforma o ensino secundário e superior e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, 7 abr. 1925. Seção 1, p. 8541. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-16782-a-13-janeiro-1925-517461-publicacaooriginal-1-pe.html>> Acesso em: 2 dez. 2014.

BRASIL. Decreto nº 19.850, de 11 de abril de 1931. Crêa o Conselho Nacional de Educação. *Diário Oficial*, Rio de Janeiro, 15 abr. 1931. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19850-11-abril-1931-515692-norma-pe.html>>. Acesso em: 2 dez. 2014.

BRASIL. Decreto nº 19.851, de 11 de abril de 1931. Dispõe que o ensino superior no Brasil obedecerá, de preferencia, ao systema universitario, podendo ainda ser ministrado em institutos isolados, e que a organização technica e administrativa das universidades é instituida no presente Decreto, regendo-se os institutos isolados pelos respectivos regulamentos, observados os dispositivos do seguinte Estatuto das Universidades Brasileiras. *Diário Oficial*, Rio de Janeiro, 15 abr. 1931. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19851-11-abril-1931-505837-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 2 dez. 2014.

BRASIL. Decreto nº 19.852, de 11 de abril de 1931. Dispõe sobre a organização da Universidade do Rio de Janeiro. *Diário Oficial*, Rio de Janeiro, 15 abr. 1931. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19852-11-abril-1931-510363-republicacao-85622-pe.html>> Acesso em: 2 dez. 2014.

BRASIL. Decreto nº 19.890, de 18 de abril de 1931. Dispõe sobre a organização do ensino secundário. *Diário Oficial*, Rio de Janeiro, 1 maio 1931. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19890-18-abril-1931-504631-norma-pe.html>>. Acesso em: 2 dez. 2014.

BRASIL. Decreto nº 20.158, de 30 de junho de 1931. Organiza o ensino comercial, regulamenta a profissão de contador e dá outras providências. *Diário Oficial*,

Rio de Janeiro, 9 jun. 1931. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-20158-30-junho-1931-536778-norma-pe.html>>. Acesso em: 2 dez. 2014.

BRASIL. Decreto nº 21.241, de 4 de abril de 1932. Consolida as disposições sobre a organização do ensino secundário e dá outras providências. *Diário Oficial*, Rio de Janeiro, 9 abr. 1932. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21241-4-abril-1932-503517-norma-pe.html>. Acesso em: 2 dez. 2014.

BRASIL. Decreto nº 6.003, de 28 de dezembro de 2006. Regulamenta a arrecadação, a fiscalização e a cobrança da contribuição social do salário-educação, a que se referem o art. 212, § 5º, da Constituição, e as Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e 9.766, de 18 de dezembro de 1998, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 29 dez. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D6003.htm>.

BRASIL. Decreto-lei nº 4.048, de 22 de janeiro de 1942. Cria o Serviço Nacional de Aprendizagem dos Industriários (SENAI). *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, 24 jan. 1942. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del4048.htm. Acesso em: 2 dez. 2014.

BRASIL. Decreto-lei nº 4.073, de 30 de janeiro de 1942. Exposição de motivos. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, 9 fev. 1942. Seção 1, p. 1997. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-4073-30-janeiro-1942-414503-133697-pe.html>> Acesso em: 2 dez. 2014.

BRASIL. Decreto-lei nº 4.244, de 9 de abril de 1942. Lei orgânica do ensino secundário. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, 10 abr. 1942. Seção 1, p. 5798. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-4244-9-abril-1942-414155-publicacaooriginal-1-pe.html>> Acesso em: 2 dez. 2014.

BRASIL. Decreto-lei nº de 4.245, de 9 de abril de 1942. Disposições transitórias para execução da lei orgânica do ensino secundário. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, 10 abr. 1942. Seção 1, p. 5803. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-4245-9-abril-1942-414157-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 2 dez. 2014.

BRASIL. Decreto-lei nº 6.141, de 28 de dezembro de 1943. Lei Orgânica do Ensino Comercial. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, 31 dez. 1943. Seção 1, p. 19217. <http://www2.camara.gov.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-6141-28-dezembro-1943-416183-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 2 dez. 2014.

BRASIL. Decreto-lei nº 6.142, de 28 de dezembro de 1943. Disposições transitórias para execução da Lei Orgânica do ensino comercial. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, 31 dez. 1943. Seção 1, p. 19221. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/>

decreto-lei-6142-28-dezembro-1943-416186-publicacaooriginal-1-pe.html>
Acesso em: 2 dez. 2014.

BRASIL. Decreto-lei nº 8.529, de 2 de janeiro de 1946. Lei Orgânica do Ensino Primário. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, 4 jan. 1946. Seção 1, p. 113. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-8529-2-janeiro-1946-458442-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 2 dez. 2014.

BRASIL. Decreto-lei nº 8.530, de 2 de janeiro de 1946. Lei Orgânica do Ensino Normal. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, 4 jan. 1946. Seção 1, p. 116. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-8530-2-janeiro-1946-458443-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 2 dez. 2014.

BRASIL. Decreto-lei nº 8.621, de 10 de janeiro de 1946. Dispõe sobre a criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, 12 jan. 1946. Seção 1, p. 541. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-8621-10-janeiro-1946-416555-norma-pe.html>>. Acesso em: 2 dez. 2014.

BRASIL. Decreto-lei nº 8.622, de 10 de janeiro de 1946. Dispõe sobre a aprendizagem dos comerciários, estabelece deveres dos empregadores e dos trabalhadores menores relativamente a essa aprendizagem e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, 12 jan. 1946. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-8622-10-janeiro-1946-416558-norma-pe.html>>. Acesso em: 2 dez. 2014.

BRASIL. Decreto-lei nº 9.613, de 20 de agosto de 1946. Lei Orgânica do Ensino Agrícola. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, 22 ago. 1946. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del9613.htm>
Acesso em: 2 dez. 2014.

BRASIL. Emenda Constitucional de Revisão n. 1, de 1 de março de 1994. Acrescenta os arts. 71, 72 e 73 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2 mar. 1994. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/ECR/ecr1.htm>. Acesso em 2 dez. 2014.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 24, de 1º de dezembro de 1983. Estabelece a obrigatoriedade de aplicação anual, pela União, de nunca menos de treze por cento, e pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, de, no mínimo, vinte e cinco por cento da renda resultante dos impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 5 dez. 1983. Seção 1, p. 20465. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc24-83.htm>. Acesso em: 2 dez. 2014.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias. *Diário Oficial da União*,

Brasília, DF, 13 nov.1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm> Acesso em: 23 mar. 2014.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 20 dez. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm>. Acesso em: 23 mar. 2014.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao *caput* do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 12 nov.2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm>. Acesso em: 23 mar. 2014.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 68, de 21 de dezembro de 2011. Altera o art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 22 dez. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc68.htm>. Acesso em: 2 dez. 2014.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). *Entendendo o salário educação*. [2014]. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/financiamento/salario-educacao/salario-educacao-entendendo-o>>. Acesso em: 27 nov. 2014.

BRASIL. *Lei de 11 de agosto de 1827*. Crêa dous Cursos de sciencias Juridicas e Sociaes, um na cidade de S. Paulo e outro na de Olinda. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_63/Lei_1827.htm>. Acesso em: 2 dez. 2014.

BRASIL. *Lei de 15 de outubro de 1827*. Manda criar escolas de primeiras letras em todas as cidades, vilas e lugares mais populosos do Império. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LIM/LIM-15-10-1827.htm>. Acesso em: 2 dez. 2014.

BRASIL. *Lei nº 16 de agosto de 1834*. Faz algumas alterações e adições á Constituição Política do Imperio, nos termos da Lei de 12 de outubro de 1832. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LIM/LIM16.htm>. Acesso em: 2 dez. 2014.

BRASIL. Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 27 dez. 1961. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4024.htm>. Acesso em: 2 dez. 2014.
BRASIL. Lei nº 4.440, de 27 de outubro de 1964. Institui o Salário-Educação e dá

outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 29 out. 1964. Disponível em: <<http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/1964/4440.htm>>. Acesso em: 27 nov. 2014.

BRASIL. Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968. Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 03 dez. 1968. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5540.htm>. Acesso em: 2 dez. 2014.

BRASIL. Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 12 ago. 1971. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5692.htm> Acesso em: 2 dez. 2014.

BRASIL. Lei nº 7.348, de 24 de julho de 1985. Dispõe sobre a execução do § 4º do art. 176 da Constituição Federal, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 25 jul. 1985. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1980-1988/L7348.htm>.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm>. Acesso em: 12 ago. 2014.

BRASIL. Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 dez. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9424.htm>. Acesso em: 12 ago. 2014.

BRASIL. Lei nº 9.766, de 18 de dezembro de 1998. Altera a legislação que rege o Salário-Educação, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 19 dez. 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9766.htm>.

BRASIL. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 10 jan. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm> Acesso em: 23 mar. 2014.

BRASIL. Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006. Altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 7 fev. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11274.htm>. Acesso em: 16 fev. 2014.

BRASIL. Lei nº 11.457, de 16 de março de 2007. Dispõe sobre a Administração Tributária Federal; altera as Leis nos 10.593, de 6 de dezembro de 2002, 10.683, de 28 de maio de 2003, 8.212, de 24 de julho de 1991, 10.910, de 15 de julho de 2004, o Decreto-Lei no 5.452, de 1o de maio de 1943, e Decreto no 70.235, de 6 de março de 1972; revoga dispositivos das Leis nos 8.212, de 24 de julho de 1991, 10.593, de 6 de dezembro de 2002, 10.910, de 15 de julho de 2004, 11.098, de 13 de janeiro de 2005, e 9.317, de 5 de dezembro de 1996; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 19 mar. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111457.htm>.

BRASIL. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei no 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 21 jun. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11494.htm>. Acesso em: 12 ago. 2014.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 16 jun. 2014. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2014/lei-13005-25-junho-2014-778970-publicacaooriginal-144468-pl.html>>. Acesso em: 12 ago. 2014.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). *Relatório Educação para Todos no Brasil: 2000-2015*. Brasília, DF: MEC, 2014. Disponível em: <http://www1.brasilia.unesco.org/download/EPT_Brasil_FINAL_web.pdf> Acesso em: 20 abr. 2015.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional (STN). *Estados e Municípios: transferências constitucionais*. 2014. Disponível em: <http://www3.tesouro.gov.br/estados_municipios/transferencias_constitucionais_novosite.asp>. Acesso em: 20 abr. 2015.

BRAUDEL, Fernand. A longa duração. In: BRAUDEL, F. *Escritos sobre a história*. Lisboa: Perspectiva, 1992.

CURY, Carlos Roberto Jamil. *Ideologia e educação brasileira: católicos e liberais*. São Paulo, Cortez & Moraes, 1978.

CURY, Carlos Roberto Jamil. *LDB: Lei de Diretrizes e Bases da Educação: lei nº 9394/95*. Rio de Janeiro: DP&A, 1997.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Lei de Diretrizes e Bases e perspectivas da educação nacional. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, n. 8, p. 72-85, maio/ago. 1998.

FRANCO, Augusto de. *Três gerações de políticas sociais*. 2003. Disponível em: <<http://www.trela.com.br/arquivo/Trs-geraes-de-polticas-sociais>> Acesso em: 12 ago. 2014.

GOMES, Cândido Alberto. *A nova LDB: uma lei de esperança*. Brasília, DF: Ed. Universa, 1998.

LUZURIAGA, Lorenzo. *História de la educación pública*. Buenos Aires: Editorial Losada, 1950.

MANIFESTO dos Pioneiros da Educação Nova. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*. Brasília, DF, v. 65, n. 159, p. 407-425, maio/ago. 1984.

MARTINS, Paulo de Senna. Financiamento da educação no município. In: BRASIL. Ministério da Educação (MEC). *Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação: PraseM*. Brasília, DF: MEC, 1999.

MONLEVADE, João. *Educação pública no Brasil: contos e descontos*. [Brasília, DF]: Idéa, 1997.

MONLEVADE, João; FERREIRA, Eduardo Beurmann. *O Fundef e seus pecados capitais: análise do fundo, suas implicações positivas e negativas e estratégias de superação de seus limites*. Brasília, DF: Idéa, 1997.

Plano Nacional de Educação ver BRASIL. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001.

RUA, Maria das Graças. *Políticas públicas*. Florianópolis: UFSC; Brasília, DF: Capes, UAB, 2009. Disponível em: <http://portal.virtual.ufpb.br/biblioteca-virtual/files/pub_1291087408.pdf>. Acesso em: 5 nov. 2014.

SAVIANI, Dermeval. *A nova Lei da Educação (LDB): trajetória, limites e perspectivas*. 12. ed. Campinas: Autores Associados, 2011.

SCHWARTZMAN, Simon. *As causas da pobreza*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2004. Disponível em: <http://www.schwartzman.org.br/simon/causasp_files/causasp8.htm> Acesso em: 12 ago. 2014.

TEIXEIRA, Anísio. Sobre o problema de como financiar a educação do povo brasileiro: bases para discussão do financiamento dos sistemas públicos de educação. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Rio de Janeiro, v. 20, n. 52, p. 27-42, out./dez. 1953.

VIEIRA, Sofia Lerche. *Desejos de reforma: legislação educacional no Brasil Império e República*. Brasília, DF: Liber Livro, 2008.

VIEIRA, Sofia Lerche. Pós-graduação e formação de professores em educação básica: políticas em construção. In: CUNHA, Célio da; SOUSA, José Vieira; SILVA, Maria Abádia (Org.). *Universidade e educação básica: políticas e articulações possíveis*. Brasília, DF: Liber Livro, 2012. p. 283-297.

VIEIRA, Sofia Lerche; FARIAS, Isabel Maria Sabino de. *Política educacional no Brasil: introdução histórica*. 3. ed. Brasília, DF: Liber Livro, 2011.

UNESCO. *Educação para Todos: relatório de monitoramento global*. Paris, França: Unesco, 2014. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=20514:consulta-publica-ao-relatorio-educacao-para-todos-no-brasil-2000-2015&catid=454&Itemid=86>.

Sofia Lerche Vieira, doutora em Filosofia e História da Educação pela Pontifícia Universidade de São Paulo (PUC-SP), é bolsista de produtividade do CNPq, professora do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Nove de Julho (Uninove) e da Universidade Estadual do Ceará (Uece).

sofialerche@gmail.com

Eloísa Maia Vidal, doutora em Educação pela Universidade Federal do Ceará, é professora adjunta da Universidade Estadual do Ceará (Uece) e, desde 2011, coordenadora adjunta da Universidade Aberta do Brasil na Uece.

eloisamvidal@yahoo.com.br

Recebido em 4 de dezembro de 2014.

Aprovado em 23 de dezembro de 2014.

O que pensam outros especialistas?

pontos de vista

A política de fundos em perspectiva histórica: mudanças de concepção da política na transição Fundef e Fundeb

Andréa Barbosa Gouveia
Ângelo Ricardo de Souza

45

Resumo

A aprovação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação e de Valorização do Magistério (Fundef) em 1996 resultou de um contexto marcado pela restrição do orçamento da educação em que a ênfase na estratégia de redistribuição de recursos se sobrepunha ao debate sobre a expansão do financiamento. A transição para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), instituído em 2007, fez-se em um novo ciclo da política brasileira em que a ênfase recaí em uma perspectiva de crescimento econômico, isso reflete na possibilidade de discussão da ampliação dos recursos para o financiamento da educação. Nesse processo, o mecanismo da política de fundos continua o mesmo, tendo como âncora a redistribuição de recursos, entretanto, o sentido de prioridade amplia-se do ensino fundamental ao conjunto da educação básica. A trajetória histórica de funcionamento do mecanismo de fundos é apresentada com base na análise documental da legislação – leis, pareceres e resoluções do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Palavras-chave: financiamento da educação; Fundef; Fundeb; fundo público.

Abstract

The fund policy in historical perspective: changes in the conception of policy in the transition of Fundef to Fundeb

The approval of the Fund for the Maintenance and Development of Elementary Education and for the Appreciation of the Teaching Profession (Fundef), in 1996, resulted of a context marked by an education budget constraint, in which the emphasis on the strategy of redistribution of revenues overlapped the debate about the funding expansion. The transition to the Fund for the Maintenance and Development of Basic Education and for the Appreciation of Education Professionals (Fundeb), constituted in 2007, was possible due to the new cycle of Brazilian politics in which emphasis was put on a perspective of economic growth. This reflects in the possibility of discussing the expansion of resources for the financing of education. In this process, the mechanism of fund policy remains grounded on the redistribution of revenues; however, the sense of priority widens from the elementary school to all basic education. The historical trajectory of the functioning of funds is presented, based on the documentary analysis of the legislation – laws, legal opinions and resolutions of the National Fund for the Development of Education (FNDE).

Keywords: financing of education; Fundef; Fundeb; public funding.

1 Financiamento da educação: um pouco da história

A história do financiamento da educação pública brasileira pode ser descrita em quatro grandes períodos. De início, é marcada pela ausência do Estado. Assim que começamos a poder falar em Brasil, o Estado português delegou a educação aos jesuítas. Essa forma de concessão do ensino à Igreja durou de 1549 a 1750, sendo identificada por Monlevade (1997) como a primeira fase da história do financiamento e, em que pese o forte legado jesuíta poder ser avaliado em seus aspectos positivos e negativos em outros âmbitos da história da educação, em termos de estrutura pública de financiamento é explicitamente negativa, resultando em uma completa ausência do Estado na educação da população.

Monlevade (1997) e Pinto (2000) ainda identificam um segundo e um terceiro períodos para a caracterização da história do financiamento da educação brasileira. O segundo se constitui da expulsão dos jesuítas até o fim da República Velha. Pode-se considerar este o momento em que se buscou, pela primeira vez, fontes autônomas de financiamento da educação, ainda que de forma muito frágil: o subsídio literário, no período imperial, e depois o imposto sobre o consumo de cachaça e de carne, no período republicano, resultaram em recursos escassos num contexto de descentralização estrutural da oferta de vagas, portanto, não se avançando na estrutura da educação pública.

O terceiro período identificado pelos autores pode ser considerado o mais fecundo para o financiamento da educação pública. A partir de 1934 até o final do

século 20, construiu-se a definição da vinculação de um percentual mínimo de recursos tributários para a educação. A forma da vinculação foi definida pela primeira vez na própria Constituição de 1934, porém, o cenário instável de ditaduras civil e militar no Brasil ao longo do século fez com que a perspectiva de financiamento público da educação só se consolidasse com o processo de redemocratização na década de 1980, primeiro por meio da Emenda Calmon e depois de forma definitiva no texto constitucional de 1988.

Propõe-se aqui caracterizar uma quarta fase do financiamento da educação brasileira, a fase das políticas de fundos para a educação, em que, com a institucionalidade democrática em curso regular, o debate sobre recursos alcança outros horizontes, ainda que a disputa continue. A política de fundos constitui-se numa tensão entre o gerenciamento de recursos já estabelecidos ou o reconhecimento da necessidade de expansão desses recursos e o reconhecimento da necessidade de enfrentamento às desigualdades educacionais brasileiras com investimento público.

Entender esse período – que começa em 1996, com o curto debate e a aprovação da Emenda Constitucional (EC) nº 14, a qual criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), e a substituição deste, com um longo e intenso debate, pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) em 2007, por meio da aprovação da Emenda Constitucional nº 53 – como uma nova fase na história do financiamento da educação brasileira decorre da compreensão de que apenas no cenário democrático, em que o patamar mínimo da vinculação possibilitou uma estabilidade relativa de investimentos em educação (Farenzena, 2006), foi possível abrir caminho para a sofisticação da disputa pelos recursos. Ainda que a criação do Fundef na década de 1990 se relacione a uma agenda negativa de enxugamento das contas públicas, o debate sobre quanto custa a educação brasileira se instalou sem ameaçar o patamar mínimo da vinculação constitucional e, na mudança da conjuntura política dos anos 2000, constitui-se em cenário favorável ao reconhecimento das insuficiências de financiamento da educação brasileira.

2 O sentido redistributivo de uma política de fundos

Para compreender a lógica dos fundos, cabe voltar de modo rápido às regras básicas do financiamento da educação no Brasil. Segundo a Constituição Federal de 1988, os entes federados estaduais e municipais, incluindo aí o Distrito Federal, devem investir em manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) pelo menos 25% da receita de impostos, inclusive daquela proveniente de transferências constitucionais entre os entes governamentais, e cabe à União o investimento de pelo menos 18% da receita líquida de impostos, ou seja, descontadas as transferências aos entes governamentais subnacionais.

Esse mecanismo de vinculação cria, de certa forma, um fundo de proteção ao patamar de investimentos, uma vez que anualmente há um montante mínimo, que

pode ter algumas flutuações, pois é um percentual da receita de impostos, porém, são mantidos patamares relativamente estáveis de investimento. Esse desenho supõe, de alguma forma, equidade de condições de arrecadação, pois o mesmo percentual se aplica a todos os 26 estados brasileiros, aos mais de cinco mil municípios e ao Distrito Federal. Para exemplificar, dados de 2012 da execução orçamentária dos estados brasileiros informam que, da receita de impostos próprios por eles arrecadados, 27% concentraram-se em São Paulo, enquanto outros 10 estados (Sergipe, Tocantins, Acre, Alagoas, Amapá, Roraima, Rondônia, Paraíba, Piauí e Rio Grande do Norte) tiveram cada um o equivalente a 1% do total da arrecadação (Brasil. STN, 2012). Esse cenário se relaciona ao sistema tributário e, mais ainda, reflete a distribuição da produção da riqueza no País.

Assim, se a regra da vinculação foi fundamental ao longo do século 20 para garantir visibilidade ao problema educacional, o limite desse mecanismo é o sistema tributário desigual. A forma mais imediata de enfrentar esse limite é a redefinição da lógica do sistema tributário em termos nacionais, entretanto, essa forma esbarra em interesses dos entes federados que não são de fácil equalização. O enfrentamento dessa questão exclusivamente pelo âmbito da política educacional teve expressão na política de fundos – Fundef e Fundeb.

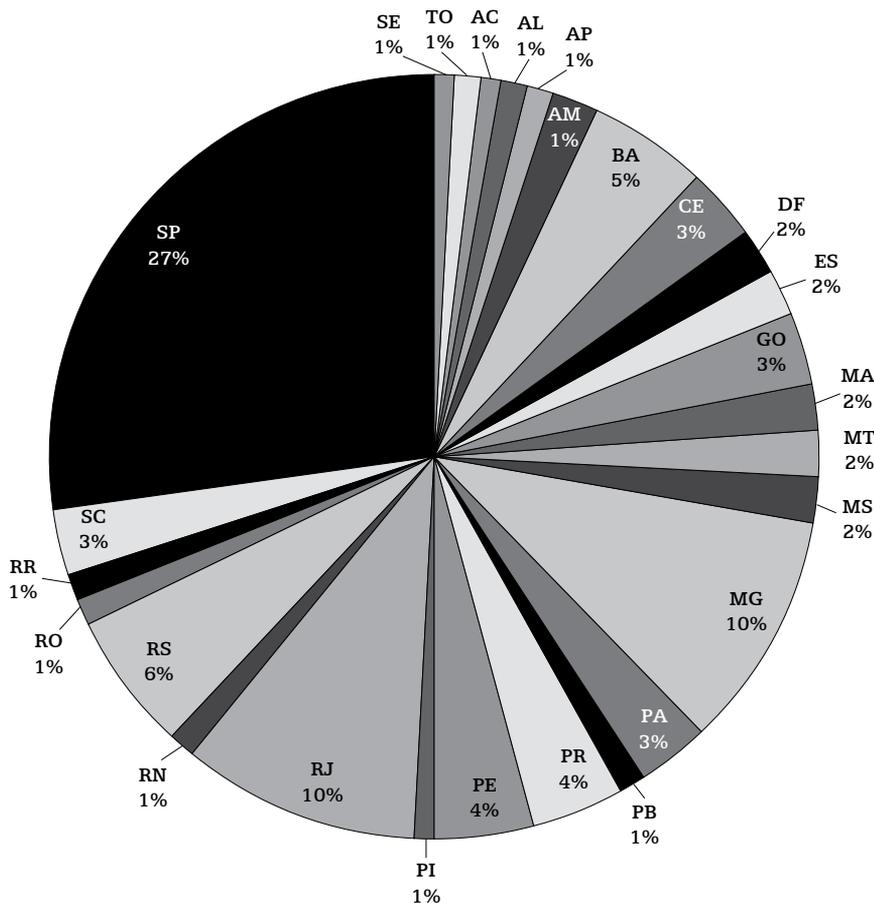


Gráfico 1 – Participação dos Estados na Arrecadação de Impostos – 2012

Fonte: Brasil. STN, Execução Financeira dos Estados, 2012.

A constituição do Fundef relaciona-se a esse cenário de distribuição desigual de recursos, mas não é apenas uma estratégia de superação de desigualdades, pois para isso poderia, por exemplo, ter se constituído com ampliação dos recursos nos entes federados mais pobres e não apenas como redistribuição. O argumento central na concepção de fundo pelos dirigentes no Ministério da Educação do governo Fernando Henrique Cardoso (1994-2001) era que os problemas da educação brasileira advinham da má gestão dos recursos e que a política deveria concentrar-se no ensino fundamental. Ao apresentar a concepção do Fundef, Paulo Renato Souza, então ministro da Educação, evidenciou de forma contundente essas questões com base em uma comparação entre São Paulo e o Nordeste:

Dos 645 municípios do Estado [de São Paulo], apenas 68 possuíam redes municipais de ensino fundamental. Nos demais era difícil a cada ano justificar o gasto de 25 por cento da arrecadação em educação. Em geral, esses municípios investiam quase tudo em educação infantil, mas isso não era suficiente para gastar todos os recursos que deveriam ser investidos em educação. [...] No Nordeste, a situação era inversa. Seus municípios eram os mais pobres do país. Historicamente, contudo, eram eles os grandes responsáveis pela educação fundamental em seus respectivos estados. Em todos, a proporção de matrículas municipais superava folgadoamente os 50% do total, chegando a mais de dois terços no Maranhão. Nestes casos, 25 por cento de pouco é quase nada, e não por outra razão seus indicadores educacionais eram os piores do Brasil, e o salário de seus professores era miserável. (Souza, 2005, p. 75).

A afirmação do ministro reflete alguns impasses daquele momento, destacando-se o sentido de educação básica e a necessidade de redesenho dos recursos. Na primeira questão, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB – Lei nº 9.394/1996) havia definido a educação básica como educação infantil, ensino fundamental e ensino médio em suas diferentes modalidades. Essa ideia de que o uso dos recursos municipais em educação infantil era injustificado contrapõe-se à própria legislação, e este diagnóstico equivocado do Ministério da Educação à época ajuda a explicar os problemas de acesso à educação pelas crianças brasileiras até hoje. No outro ponto, o problema explicitado no diagnóstico exigiria uma redefinição nacional de recursos, mas o que o Fundef propôs foi uma redistribuição em cada estado da Federação, portanto, as diferenças entre São Paulo e os estados do Nordeste se mantiveram. O mecanismo de complementação da União foi insuficiente para resolver tal cenário, visto que definiu um patamar muito baixo de referência para os gastos em educação, ou seja, o gasto por aluno ao ano com base no qual se estabeleceu a contribuição da União ao fundo foi pequeno e coerente com a perspectiva de que não faltavam recursos.

Cabe discutir melhor a ideia de gasto por aluno ao ano, elemento fundamental de grande parte das polêmicas em torno do financiamento da educação na última década e que promete ser um grande tema na próxima. Danoso Díaz e Schmal Simon (2009, p. 140) propõem a seguinte diferenciação de gasto e custo, diferença esta essencial para o debate em questão:

La diferencia entre costos y gastos está dada por el grado de acercamiento o contribución a la producción del bien o servicio que se trate, o dicho de otra manera, al coste del bien o servicio. Mientras más directa sea la contribución, nos acercamos al concepto de costo, y mientras más indirecta sea esta contribución, más cerca estaremos del concepto de gasto.

Pode-se considerar que o mecanismo de definição do gasto mínimo anual por aluno no âmbito do Fundef fez-se considerando de forma muito indireta, nos termos de Danoso Díaz e Schmal Simon, a relação entre os recursos disponíveis e as necessidades do bem em questão, qual seja, a manutenção da escola concreta.

O mecanismo previsto no Fundef era de composição do fundo considerando os recursos disponíveis via vinculação constitucional de cada Estado federado e seus municípios e a sua redistribuição com base em um gasto por aluno ao ano mínimo definido nacionalmente. Certamente, se esse gasto mínimo por aluno nacional expressasse uma relação direta entre o bem produzido – a escola em pleno funcionamento – e os recursos necessários à garantia das condições de qualidade da oferta, poderíamos chegar à ideia de custo. Porém, durante toda a vigência do Fundef, conforme analisado por diferentes autores (Pinto, 2007; Martins, 2011), o patamar definido como gasto mínimo ignorou a relação necessidade *versus* investimento em favor do uso dos recursos disponíveis, ainda que a própria Lei nº 9.424 de 1996, que regulamentou o fundo, fizesse menção explícita à ideia de custos, ela estabelecia:

Art. 2º [...]

§ 1º [...]

§ 2º A distribuição a que se refere o parágrafo anterior, a partir de 1998, deverá considerar, ainda, a diferenciação de custo por aluno, segundo os níveis de ensino e tipos de estabelecimento, adotando-se a metodologia de cálculo e as correspondentes ponderações, de acordo com os seguintes componentes:

I – 1ª a 4ª séries;

II – 5ª a 8ª séries;

III – estabelecimentos de ensino especial;

IV – escolas rurais. (Brasil. Lei nº 9.424, 1996).

O mecanismo de diferenciação de custo ou gasto possível por aluno, por ponderações, demorou muito para se efetivar na vigência do Fundef. Essa demora contribuiu para manter o patamar de recursos do fundo operando com força em cada estado, mas com baixa capacidade redistributiva nacional. Além disso, cabe lembrar que, na definição das matrículas de ensino fundamental para a redistribuição do Fundef, a Lei nº 9.424/1996 previa na versão aprovada no Congresso Nacional a inclusão das matrículas de ensino fundamental na modalidade educação de jovens e adultos (EJA), porém, este item foi vetado pelo presidente da República, cuja justificativa cabe relembra, pois a perspectiva de restrição de recursos novamente ficou explicitada:

Considerar as matrículas do ensino fundamental supletivo, para efeito de distribuição dos recursos do Fundo, é um critério que, embora factível do ponto de vista socioeducacional, na medida em que abraça o universo de alunos que não tiverem a oportunidade de frequentar o ensino regular, é *temerário do ponto de vista da precisa repartição dos recursos, pelos aspectos que passamos a expor:*

- a) A garantia de contabilização do alunado do ensino supletivo, para efeito de recebimento dos recursos, poderá provocar, no âmbito dos governos estaduais e/ou municipais, *uma indesejável corrida no sentido de se criar cursos dessa natureza, sem rigor nem a observância dos critérios técnico-pedagógicos*

requeridos por essa modalidade de ensino, com o objetivo de garantir mais recursos financeiros ao respectivo governo, em detrimento da qualidade do ensino e, por conseguinte, da adequada formação dos educandos.

- b) O MEC não dispõe de dados estatísticos consistentes que possam assegurar uma correta e fidedigna contabilização do alunado do ensino supletivo.
- c) O recenseamento do alunado do ensino supletivo, em razão da dificuldade de aferição dos dados, pela especificidade da forma de controle de frequência do alunado, baseia-se, via de regra, apenas no registro disponível dos estabelecimentos que ministram essa modalidade de ensino, prejudicando eventuais confirmações da presença, ou mesmo da existência do aluno.
- d) O aluno do ensino supletivo não será considerado, apenas, para efeito da distribuição dos recursos. Será, porém, destinatário dos benefícios que advirão da implantação do Fundo, conforme prevê o *caput* do art. 2º do projeto (Brasil. Mensagem nº 1.439, 1996 – grifos nossos)

Assim, o Fundef foi desenhado sob uma perspectiva de contenção de despesas da União e racionalização de gastos nos entes federados. No caso específico da EJA, ainda que a preocupação com a perspectiva da qualidade seja importante, é inconcebível justificar o veto à contenção da expansão da matrícula.

3 O contexto de execução do Fundef e a produção legal complementar

Um dos elementos interessantes da estrutura da política de fundos é seu caráter automático, que independe da adesão ou da vontade dos agentes públicos envolvidos. O mecanismo de formação do bolo de recursos a ser distribuído em cada estado é contábil, ou seja, com base na arrecadação usual dos recursos de impostos pelos entes federal e estaduais, o percentual de composição do fundo é retido e só é repassado aos municípios e às redes estaduais a partir da contabilização das matrículas próprias de cada rede de ensino. Ainda que seja de funcionamento automático, não quer dizer que não haja necessidade de definições operacionais complementares, e estas não são menos importantes, mas revelam o cenário de disputas na execução do fundo.

No período de 1996, ano de aprovação da EC nº 14 e da Lei nº 9.424, até 2006, quando se aprovou a substituição do Fundef pelo Fundeb, produziram-se 14 decretos e 21 portarias emanadas do Ministério da Educação, algumas vezes com o Ministério da Fazenda e outras com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que buscavam esclarecer a operacionalização do Fundo e explicitar os nós górdios das disputas. Por exemplo, a Portaria MEC nº 859/1997 explicitava o que são escolas públicas estaduais e municipais para efeito da redistribuição do fundo.

Para a compreensão do contexto de restrição orçamentária em que iria funcionar o fundo, os decretos parecem fecundos na medida em que explicitam as regras dos coeficientes de redistribuição. O Quadro 1 apresenta a síntese dos decretos com a temática do gasto por aluno ao ano no período.

Quadro 1 – Decretos que Tratam da Temática Gasto Aluno – Brasil – 1997-2006

(continua)

Decreto	Tema
Decreto nº 2.264, 27 de junho de 1997	Coeficientes de distribuição consideram: - número de alunos matriculados nas escolas cadastradas das respectivas redes de ensino, apurado no censo escolar do exercício anterior ao da distribuição, considerando-se para este fim as matrículas de 1ª a 8ª séries do ensino fundamental; - a estimativa de novas matrículas, elaborada pelo MEC, e - a diferenciação de custo por aluno, segundo os níveis de ensino e os tipos de estabelecimentos.
Decreto nº 2.440, 23 de dezembro de 1997	Exercício de 1998: R\$ 315,00 o valor mínimo anual por aluno
Decreto nº 2.530, 26 de março de 1998	Membros do conselho do Fundef serão designados pelo ministro
Decreto nº 2.935, 11 de janeiro de 1999	Exercício de 1999: R\$ 315,00 o valor mínimo anual por aluno
Decreto nº 3.326, 31 de dezembro de 1999	Exercício de 2000: R\$ 333,00 o valor mínimo anual por aluno. Estabelece fatores de ponderação para a diferenciação do custo por aluno no ensino fundamental: - 1,00 para os alunos da 1ª a 4ª séries, nas escolas urbanas e rurais; - 1,05 para os alunos da 5ª a 8ª séries do ensino fundamental, classes de educação especial nas escolas urbanas e rurais
Decreto nº 3.742, 1 de fevereiro de 2001	Exercício de 2001: R\$ 363,00 o valor mínimo anual por aluno; e R\$ 381,15
Decreto nº 4.103, 24 de janeiro de 2002	Exercício de 2002: R\$ 418,00 e R\$ 438,90 o valor mínimo
Decreto nº 4.580, 24 de janeiro de 2003	Exercício de 2003: R\$ 446,00 e R\$ 468,30
Decreto nº 4.861, 20 de outubro de 2003	Exercício de 2003: R\$ 462,00 e R\$ 485,10
Decreto de 21 de outubro de 2003	Constitui grupo de trabalho para elaboração de proposta para o Fundeb
Decreto nº 4.966, 30 de janeiro de 2004	Exercício de 2004: R\$ 537,71 e R\$ 564,60 o valor mínimo
Decreto nº 5.299, 7 de dezembro de 2004	Exercício de 2004: R\$ 564,63 e R\$ 592,86
Decreto nº 5.374, 17 de fevereiro de 2005	Exercício de 2005: R\$ 620,56. Inclui fatores de ponderação para a diferenciação do custo por aluno no ensino fundamental: - 1,00 alunos das séries iniciais das escolas urbanas; - 1,02 alunos das séries iniciais das escolas rurais; - 1,05 alunos das 4 séries finais das escolas urbanas; - 1,07 alunos das 4 séries finais das escolas rurais; - 1,07 alunos da educação especial do ensino fundamental urbano e rural. (...) Valores: - R\$ 620,56 séries iniciais nas escolas urbanas; - R\$ 632,97 séries iniciais nas escolas rurais; - R\$ 651,59 séries finais nas escolas urbanas; - R\$ 664,00 séries finais nas escolas rurais; e - R\$ 664,00 educação especial do ensino fundamental.

Quadro 1 – Decretos que Tratam da Temática Gasto Aluno – Brasil – 1997-2006

(conclusão)

Decreto	Tema
Decreto nº 5.690, 3 de fevereiro de 2006	Exercício de 2006: R\$ 682,60. Ponderações: - 1,00 séries iniciais das escolas urbanas; - 1,02 séries iniciais das escolas rurais; - 1,05 séries finais das escolas urbanas; - 1,07 séries finais das escolas rurais; - 1,07 educação especial urbana e rural, atendidos em escolas ou classes específicas ou incluídos em classes comuns de ensino fundamental regular. (...) Valores: - R\$ 682,60 séries iniciais nas escolas urbanas; - R\$ 696,25 séries iniciais nas escolas rurais; - R\$ 716,73 séries finais nas escolas urbanas; - R\$ 730,38 séries finais nas escolas rurais; - R\$ 730,38 educação especial urbana e rural, atendidos em escolas ou classes específicas ou incluídos em classes comuns de ensino fundamental regular.

Fonte: MEC. Disponível em: <<http://mecsrv04.mec.gov.br/sef/fundef/Legisla.shtm>>.

Observa-se que o decreto de 1997 repete o contido na Lei nº 9.424/1996 quanto à existência de fatores de ponderação, entretanto o fundo operou sem qualquer diferenciação até 1999. Apenas para o exercício de 2000 surgiu a diferenciação de coeficiente entre as séries iniciais do ensino fundamental e as demais. A diferenciação entre escolas rurais e urbanas e um fator específico para a educação especial apenas foram concretizados em 2005, já num cenário de rediscussão do Fundef. A discussão e a posterior aprovação da Emenda Constitucional nº 53 criando o Fundeb consolidaram a política de fundos no País, entretanto, esta contém certa dubiedade, pois reafirma o mecanismo de redistribuição, mas em um contexto e com elementos que explicitam a necessidade de ampliação dos recursos envolvidos naquela dinâmica de redistribuição. Isso quer dizer que, de certa forma, o Fundeb mantém a política para alterá-la.

53

4 Avaliação dos resultados do Fundef

Parte importante dos objetivos do Fundef versava sobre a necessidade de equalização dos gastos educacionais, considerando a desigualdade econômica elevada entre municípios e Estados da Federação. Contudo, essa função equalizadora não chegou a ocorrer plenamente de acordo com a proposição do fundo, pois,

[...] os municípios com maior poder fiscal sempre tiveram mais verbas para aplicar na educação, em virtude de uma maior capacidade de arrecadação própria. Logo, constitui uma falácia afirmar que, pelo Fundef, se promoveu, em uma dada região, o gasto equânime por estudante, em função de o montante disponibilizado por cada aluno do ensino fundamental ter sido o mesmo, não importa onde ele estivesse. (Esteves, 2007, p. 228).

Ademais, como o fundo não era nacional, a diminuição da desigualdade entre os Estados da Federação só ocorreu muito precariamente com a complementação da União aos cinco estados que ficavam, em média, abaixo do valor mínimo anual

decretado pela Presidência da República. Isto é, o Fundef provocou uma redistribuição de recursos internamente a cada estado e seus municípios, distribuindo a riqueza ou a pobreza ali presente, e sendo, raramente, alavancado pelos recursos federais somente quando a condição de redistribuição era de extrema pobreza.

Uma das conclusões possíveis, nesse item, é que o Fundef se converteu em exemplo

[...] para compreender os limites impostos pelo ajuste fiscal ao aumento dos gastos sociais. [...] essa restrição fiscal é observada pela redução da complementação de recursos federais aos fundos estaduais, em decorrência do baixo valor mínimo nacional estabelecido, o que implicou a ampliação das desigualdades interestaduais no financiamento do ensino fundamental. (Vasquez, 2005, 149).

Aquela equalização em questão também só se registrou, ainda que parcialmente, no que tange aos recursos vinculados ao ensino fundamental, pois o Fundef tinha esse foco. Como as condições de financiamento, mas também as de gestão, de formação de professores e de organização pedagógica eram muito desiguais no País, era de se esperar que o aporte de recursos que o Fundef representou para muitos municípios pudesse gerar melhores condições de qualidade nessa etapa de ensino, depois, é claro, da universalização do acesso à educação obrigatória. Há poucos estudos sobre essa relação, mas parece haver conexão entre a redistribuição financeira provocada pelos fundos e o incremento das condições de qualidade (Sobreira; Campos, 2008).

54 A focalização no ensino fundamental, entretanto, causou problemas especialmente nos municípios que já desenvolviam (sólida) política de atendimento à educação infantil (Arelaro, 1999), uma vez que os recursos para o investimento nessa etapa de ensino somente existiam quando havia sobras, o que, sabemos, é algo raro na administração pública. Mas, seja pela pressão social, seja por saídas como a ampliação da política de convênios, os municípios não reduziram sua oferta nessa etapa de ensino, mesmo não a tendo ampliado como o Plano Nacional de Educação daquele momento determinava, ou seja, nesse caso, o Fundef pode ter servido de obstáculo a uma maior expansão da educação infantil.

A focalização no ensino fundamental, por outro lado, não comprometeu o crescimento do ensino médio, uma vez que, do ano anterior à implementação do Fundef até o final de sua vigência, as matrículas nessa etapa cresceram 55% (Brasil. Inep, 1997, 2006).

Ao que parece, foi mesmo a educação de jovens e adultos (EJA) a maior prejudicada, pois o veto à contabilização das matrículas dessa modalidade para efeitos de recebimento dos recursos do Fundef, definido pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, promoveu o que Gouveia (2008, p. 393) chama de invisibilidade da EJA.

Vários estudos tomam dados mais locais para mostrar que houve maior concentração do número de alunos por turma, dificuldades para a regulamentação da carreira docente em diversas partes do Brasil e, também, diversos outros problemas, articulados especialmente com insuficiências e situações não previstas pelo Fundef, por exemplo, no que concerne ao regime de colaboração para a oferta

do ensino fundamental (Costa; Duarte, 2008), ao apoio técnico demandado pelas diversas situações novas trazidas pelo Fundo e aos desequilíbrios na carreira docente, particularmente entre os docentes que atuavam em etapas distintas da educação básica, mas na mesma rede de ensino.

Contudo, o fundo também trouxe contribuições:

Entre tais aspectos destacam-se: a ampliação do debate a propósito do financiamento da educação, em sentido mais amplo; a importância da vinculação de recursos para os diversos segmentos e modalidades educacionais; a necessidade da participação da sociedade no controle dessas verbas, por meio, entre outros mecanismos, de conselhos de acompanhamento e fiscalização; a importância de as prestações de contas tornarem-se públicas e transparentes; a necessidade premente de valorizar condignamente os profissionais da educação, entre uma série de outros fatores. (Esteves, 2007, p. 228).

Parte desses problemas foi tematizada durante a tramitação do novo fundo, o Fundeb, como a necessidade de maior participação financeira da União nos fundos estaduais e a inclusão de todas as etapas e modalidades da educação básica, entre outros fatores, como veremos a seguir.

5 A criação do Fundeb

O Fundeb foi aprovado em dezembro de 2006 num processo que começou oficialmente com o grupo de trabalho instituído pelo Decreto de 21 de outubro de 2003 (Quadro 1), porém, como fruto de pressões, pode-se remontar a origem dos debates a 1999 com, por exemplo, a apresentação de proposta de emenda constitucional pela bancada do Partido dos Trabalhadores na Câmara dos Deputados, conforme registra Martins (2011). Diferentemente do processo de tramitação do Fundef, o novo fundo foi amplamente debatido e mobilizou o parlamento e movimentos importantes da sociedade civil e das esferas subnacionais do poder público. Há que se considerar que havia outro governo e outra estratégia de debate, mas, sobretudo os efeitos do Fundef e sua vigência por uma década eram agora de pleno conhecimento dos diferentes atores sociais importantes para a disputa. Martins sintetiza de maneira interessante o contexto em que se constrói esse debate:

Com a eleição do presidente Lula, em cujo programa figurava o compromisso de implantação do Fundeb, sem maiores detalhes, gerou-se a expectativa do envio de mensagens de emenda constitucional nessa direção ou do aproveitamento da apresentada pela bancada do PT quando na oposição, uma vez que o contexto do Fundef, de adoção do Estado gerencial, já fora superado. Entretanto, o ajuste fiscal continuou a conformar as ações do governo, com a fixação de metas de inflação, responsabilidade fiscal e superávit primário. Assim, a proposta se arrastou dentro do governo até 2005. (Martins, 2011).

O elemento destacado por Martins quanto à manutenção da política macroeconômica de ajuste e responsabilidade fiscal operando junto com uma perspectiva de inclusão social faz com que a compreensão dos mecanismos de financiamento da educação a partir de 2003 tenha que ser inserido em um contexto diferente das finanças públicas, pois a responsabilidade fiscal passa a operar como

política do novo desenvolvimentismo (Moraes; Saad-Filho, 2011), que tem como pilares a valorização do salário mínimo e a criação de mercado interno, os quais impactam de maneira contundente no crescimento econômico, e este, na arrecadação de impostos que gera recursos para a educação. O Gráfico 2 apresenta o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) considerando os períodos de governo e a vigência dos fundos.

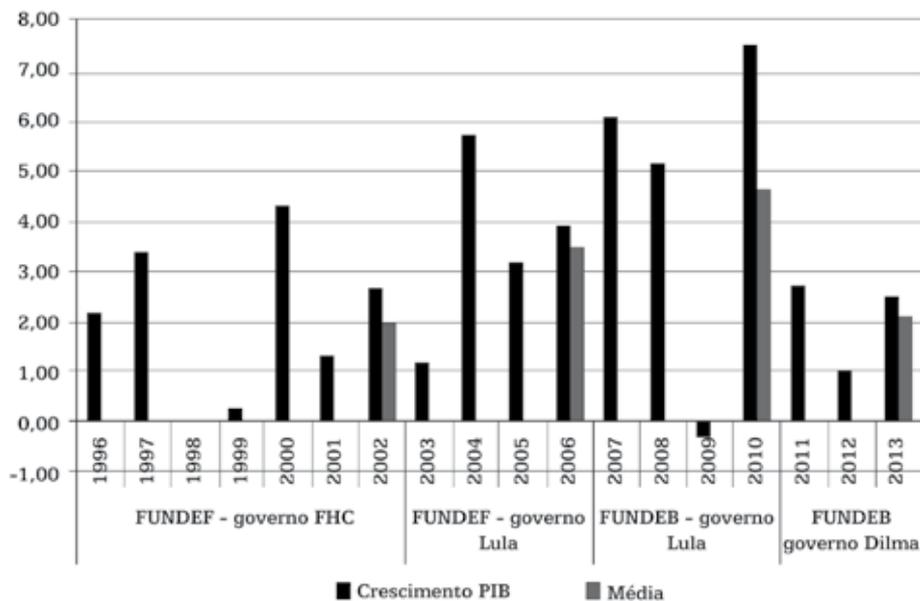


Gráfico 2 – Crescimento do PIB por ano e média de crescimento do PIB por período Brasil – 1996-2013

Fonte: Brasil. Ipea (2014), dados trabalhados pelos autores.

Assim, há um crescimento do investimento em educação como reflexo do crescimento da economia (Castro, 2011), porém, este não é apenas inercial, pois comporta uma explicitação contínua da necessidade de novos recursos. A apresentação do debate em torno do gasto por aluno ao ano pode ajudar a evidenciar essa questão.

6 O contexto do Fundeb e a produção legal complementar

A produção legal complementar no período do Fundeb é novamente expressiva e parece que o funcionamento do fundo vai se explicitando ao longo do período. De 2007 a junho de 2014, foram aprovadas 4 resoluções, 39 portarias e 2 decretos para organização do mecanismo do novo fundo. Observa-se que há menos decretos, e os temas são definidos por portarias conjuntas do MEC com o Ministério da Fazenda ou, em muitos casos, portarias conjuntas do Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação (FNDE) e da Secretaria do Tesouro Nacional (STN). O tema que mais ocupou as portarias novamente foi a definição do valor mínimo por aluno ao ano, o qual no desenho do novo fundo deixou de ser um referencial fixo e passou a ser resultado do cálculo dos recursos mínimos disponíveis em cada estado acrescido da

participação da União, que passou a ser fixada em pelo menos 10% do total do Fundeb. A baixa participação da União no investimento em educação básica era, como vimos, uma das críticas centrais ao mecanismo de fundos. A fixação de um patamar mínimo de contribuição da União como percentual da receita total do fundo pode operar na direção de alguma presença mais efetiva do governo federal no financiamento da educação básica.

Composta a receita do Fundeb, a Emenda Constitucional nº 53 foi mais incisiva em estabelecer que o valor mínimo anual contemplaria coeficientes diferentes para as etapas e modalidades da educação básica, atribuindo à lei complementar a tarefa de definir como isso seria calculado. A Lei nº 11.494 definiu, no artigo 10, que a redistribuição dos recursos deve levar em conta as “diferenças entre etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica” (Brasil, Lei nº 11.494, 2007), o que resultou na descrição de 27 variações de tipo de gasto por aluno.

Para voltar à definição de custo de Danoso Díaz e Schmal Simon (2009), a identificação das diferenças entre as formas de organização da escola se aproxima da definição de custo aluno no contexto do Fundeb na medida em que sugere a necessidade de insumos diferentes para diferentes organizações de atendimento escolar. Entretanto, a lei estabelece uma trava na possibilidade de variação desse custo:

A ponderação entre demais etapas, modalidades e tipos de estabelecimento será resultado da multiplicação do fator de referência por um fator específico fixado entre 0,70 (setenta centésimos) e 1,30 (um inteiro e trinta centésimos), observando-se, em qualquer hipótese, o limite previsto no art. 11 desta Lei. (Brasil, Lei nº 11.494, 2007).

Essa trava poderia nos jogar novamente no limite macroeconômico e na justificativa técnica para a limitação dos investimentos em educação. Ainda que isso possa ocorrer, há no texto da lei mais um elemento que politiza novamente o debate. Esses valores são anualmente revistos por uma comissão intergovernamental que pactua os valores de ponderação. Mesmo operando no limite, é possível observar que o movimento de definição anual dos valores mínimos por aluno tem feito com que a média do gasto mínimo se amplie e o desvio-padrão entre os coeficientes diminua, num cenário que parece sugerir que toda a educação básica necessita de mais recursos.

Observa-se que, de 2007 a 2014, a média entre os fatores de ponderação vai de 1,02 a 1,15 no período, e o desvio-padrão diminui em 0,5 (Tabela 1). O maior crescimento é, evidentemente, das modalidades e etapas que haviam sido subestimadas na definição no primeiro ano de vigência do fundo, e os valores que se mantêm estáveis são os que já estavam no teto estabelecido em lei (ensino médio, ensino médio profissional) ou onde já operava o Fundef, e se pode considerar que há certa estabilidade na oferta (ensino fundamental urbano). Atentar para a manutenção dos coeficientes da educação especial, porém, parece que nesse caso as regras do fundo foram ampliando a matrícula, pois o decreto presidencial de 2011, por exemplo, instituiu a contagem de dupla matrícula no caso dos alunos incluídos nas turmas regulares de ensino com atendimento educacional especializado em contraturno, mecanismo que opera para a ampliação de recursos.

Tabela 1 – Fatores de Ponderação – Fundeb – 2007-2014

Etapa/modalidade	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Crescimento (%)
Creche conveniada em tempo integral	0,8	0,95	0,95	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	37,50
Creche conveniada em tempo parcial	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	-
Creche pública em tempo integral	0,8	1,1	1,1	1,1	1,2	1,3	1,3	1,3	62,50
Creche pública em tempo parcial	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	1	25,00
Educação especial	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	-
Educação indígena e quilombola	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	-
EJA com avaliação no processo	0,7	0,7	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	14,29
EJA integrada à educação profissional de nível médio, com avaliação no processo	0,7	0,7	1	1	1,2	1,2	1,2	1,2	71,43
EF anos finais no campo	1,15	1,15	1,15	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	4,35
EF anos iniciais no campo	1,05	1,05	1,05	1,15	1,15	1,15	1,15	1,15	9,52
EF anos iniciais urbano	1	1	1	1	1	1	1	1	-
EF anos finais urbano	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	-
EF em tempo integral	1,25	1,25	1,25	1,25	1,3	1,3	1,3	1,3	4,00
EM em tempo integral	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	-
EM integrado à educação profissional	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	-
EM no campo	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25	1,3	1,3	1,3	4,00
EM urbano	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,25	4,17
Pré-escola em tempo integral	0,9	1,15	1,2	1,2	1,3	1,3	1,3	1,3	44,44
Pré-escola em tempo parcial	0,9	0,9	1	1	1	1	1	1	11,11
Média	1,02	1,06	1,09	1,10	1,13	1,13	1,13	1,15	
Desvio-padrão	0,21	0,20	0,16	0,16	0,17	0,18	0,18	0,16	

Fonte: Brasil. Lei nº 11.494 (2007); Confederação Nacional dos Municípios (2015).

7 Avaliação parcial do Fundeb e a necessidade de 10% do PIB

O Fundeb não enfrentou, ainda, um problema importante e que já se apresentava mesmo antes de a política de fundos ter sido criada, que é a questão atinente à falta de um “valor mínimo por aluno que assegure um ensino de qualidade e que impeça as disparidades regionais” (Pinto, 2007, p. 895).

A questão da qualidade é muito complexa e séria. Os alunos são atendidos por redes municipais e estaduais de ensino, as quais, muitas vezes, são concorrentes e pouco colaborativas, especialmente na etapa obrigatória (Zampiri, 2014).

Nesse sentido, o custo aluno qualidade (CAQ) discutido e aprovado no Parecer CNE/CEB nº 08/2010 poderia servir como referência à solução desses problemas, mas o Ministério da Educação insiste em resistir à homologação do parecer, alegando, por vezes, problemas técnicos na elaboração do CAQ e, outras vezes, a necessidade de mais debates.

O novo PNE, aprovado pela Lei nº 13.005/2014, em 25 de junho de 2014, retoma a questão (ainda que não da forma ideal) ao indicar um prazo de dois anos para a implantação do CAQ inicial (CAQi).

Outro problema candente, e quiçá mais grave, tem relação com a insuficiência de recursos financeiros para a educação. Isto é, mesmo com a redistribuição dos recursos vinculados sendo necessária – e, ao que parece, o Brasil não tem como sobreviver sem ela, pelo menos até a aprovação de uma grande reforma tributária –, o País ainda carece de mais dinheiro para a educação pública. Temos uma dívida social elevadíssima para com a educação, tanto no que tange à ampliação do acesso e às condições de permanência quanto em relação à qualidade educacional. Ainda que melhorando a gestão dos recursos disponíveis e, com isso, ampliando o seu potencial de uso, o salto educacional que o País precisa dar transcende enormemente os valores redistribuídos pelo Fundeb.

O novo PNE aprovou em sua meta 20 o compromisso de o Brasil ampliar o investimento público em educação pública de maneira a atingir 10% do PIB em 2014. Todavia, afora as dificuldades na definição das fontes para essa ampliação, esbarraremos também em questões legais e técnicas para a execução apropriada desses recursos. O Fundeb pode contribuir para equacionar parte do problema, pois para enfrentar, por exemplo, a trava estabelecida pela Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – no que tange aos gastos com pessoal, os recursos federais que deverão advir naquele processo de incremento financeiro poderão chegar aos municípios por meio da engenharia constituída no fundo, com vinculação exclusiva e, com isso, talvez, evitar os problemas com a LRF.¹

¹ Não se trata aqui de achar soluções para os problemas legais e técnicos que o novo PNE suscita, mas apenas de demonstrar como a estrutura da política de fundos pode contribuir para enfrentar esses problemas.

Considerações finais: provocações sobre rupturas e continuidades

Percorrer a trajetória do financiamento da educação no Brasil evidencia um processo de rupturas e continuidades que refletem uma intensa luta social pela materialidade do direito à educação. A defesa da vinculação de impostos ocupa grande parte do debate no século 20 e parece possível indicar que o século 21 desponta com uma intensa disputa sobre a quantidade de recursos que é necessária para galgar outra condição de desenvolvimento da qualidade da educação brasileira. Nessa direção, o que propusemos aqui como um quarto período de caracterização do financiamento da educação, na sequência da perspicaz divisão temporal em três períodos proposta por Monlevade e adensada por Pinto, possibilita refletir sobre a conjuntura da política educacional e observar, nesse recorte, novas tensões revestidas de continuidade e rupturas.

Na política de fundos, Fundef e Fundeb são um contínuo: a forma contábil, automática e que se sustenta em uma redistribuição de recursos entre entes federados subnacionais instituiu-se em 1996 e é vigorosa no desenho do Fundeb que operará até 2020. Essa redistribuição opera no desenho consolidado de vinculação de impostos, ou seja, a política de fundos não é um mecanismo novo, mas um novo momento da operação da vinculação da receita, entretanto, contém em si uma ruptura em relação à lógica de que é suficiente que cada rede de ensino opere exclusivamente com os recursos que o ente federado que a mantém pode arrecadar. Se no primeiro momento do Fundef essa ruptura é feita sob uma lógica de restrição de recursos, no contexto do Fundeb essa lógica é esgarçada, e evidencia-se que apenas a redistribuição não garante solução aos problemas gerados em um contexto de desigualdade de capacidade de investimento público entre municípios e estados em um país continental, aliado à explicitação da insuficiente participação do governo federal na efetivação do direito à educação básica.

Sem a pretensão de esgotar os aspectos segundo os quais se pode cotejar os dois fundos, uma característica específica frequente é preocupante: a provisoriedade. Essa quarta fase se compõe de um fundo que vigorou por 10 anos – Fundef – e foi substituído por outro fundo – Fundeb –, que vigorará por 14 anos, ou seja, a cada década temos que reinventar a regra. Ainda que possa haver um aspecto positivo de se fazer um balanço dos limites da política, essa provisoriedade tem efeitos perversos em termos de instabilidade para definir planos de carreira do magistério, por exemplo, que exigem previsão a longo prazo de um patamar de recursos suficiente à valorização dos trabalhadores, questão central no desenvolvimento dos sistemas de ensino.

A aprovação da Emenda Constitucional nº 59 com uma nova régua de medida para o esforço educacional brasileiro em educação, qual seja, um patamar do PIB, pode abrir caminho para que em 2020, no contexto de execução do PNE, quando faremos o balanço do Fundeb, possamos romper com essa forma de definição do financiamento da educação em prazos curtos, para isso, quiçá, o olhar sobre nossa história possa ser uma fonte de inspiração para que se apresente e consolide uma ruptura definitiva com a desigualdade educacional brasileira.

Referências bibliográficas

ARELARO, L. Financiamento e qualidade da educação brasileira: algumas reflexões sobre o documento “Balanço do primeiro ano do FUNDEF – Relatório MEC”. In: DOURADO, Luiz Fernandes (Org.). *Financiamento da educação básica*. Campinas: Autores Associados; Goiânia: Ed. UFG, 1999. p. 27-46.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). Câmara de Educação Básica (CEB). *Parecer 08/2010*. Estabelece normas para aplicação do inciso IX do artigo 4º da Lei nº 9.394/96 (LDB), que trata dos padrões mínimos de qualidade de ensino para a Educação Básica pública. 2010. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=5368&Itemid=>. Acesso em: jul. 2014.

BRASIL. Constituição (1934). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 17 jul. 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. 292 p. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>.

BRASIL. *Decreto nº 7.611*, de 17 de novembro de 2011. Dispõe sobre a educação especial, o atendimento educacional especializado e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7611.htm>.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 13 nov. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm>.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 20 dez. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm>.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção

neste dispositivo de inciso VI. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 12 nov. 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm>.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). *Ata da 9ª reunião da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade, realizada em 16 de outubro de 2013*. Define as ponderações aplicáveis entre diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica, para vigência no exercício de 2014. Brasília, DF, 2013. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/component/k2/item/5148-ata-da-9%C2%AA-reuni%C3%A3o-da-comiss%C3%A3o-intergovernamental-de-financiamento-para-a-educa%C3%A7%C3%A3o-b%C3%A1sica-de-qualidade,-realizada-em-16-de-outubro-de-2013>>. Acesso em: jul. 2014.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). *PIB variação real anual (% a.a.)*. Disponível em: <www.ipeadata.gov.br>. Acesso em: 21 jul. 2014.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Sinopse estatística: censo escolar*. 1997. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/download/censo/1997/basica/Censo_97.zip>. Acesso em: jul. 2014.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Sinopse estatística: censo escolar*. 2006. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse>>. Acesso em: jul. 2014.

62

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm>. Acesso em: jul. 2014.

BRASIL. Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 dez. 1996. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1996/lei-9424-24-dezembro-1996-365371-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: jul. 2014.

BRASIL. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei no 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 21 jun. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm>. Acesso em: jul. 2014.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF,

26 jun. 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm>. Acesso em: jul. 2014.

BRASIL. Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 5 maio 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: jul. 2014.

BRASIL. Mensagem nº 1.439, de 24 de dezembro de 1996. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 dez. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/Mensagem_Veto/anterior_98/Mv1439-96.htm>. Acesso em: jul. 2014.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). *Portaria nº 859, de 25 de junho de 1997*. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/p859.pdf>>.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Portaria nº 932, 30 de julho de 2008. Aprova a Resolução da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade para o exercício de 2009. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 31 jul. 2008. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb/2014-07-16-18-19-35/fundeb-legislacao>>. Acesso em: 21 jul. 2014.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Portaria nº 777, de 10 de agosto de 2009. Aprova a Resolução da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade para o exercício de 2010. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 11 ago. de 2009. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb/2014-07-16-18-19-35/fundeb-legislacao>>. Acesso em: 21 jul. 2014.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Portaria nº 873, 1 de julho de 2010. Aprova a Resolução da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade para o exercício de 2011. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2 jul. 2010. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl_tipo=POR&num_ato=00000873&seq_ato=000&vlr_ano=2010&sgl_orgao=MEC>. Acesso em: 21 jul. 2014.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Portaria nº 1.322, de 21 de setembro de 2011. Aprova a Resolução da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade para o exercício de 2012. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 22 set. de 2011. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/portarias/item/3595-portaria-n%C2%BA-1322-de-21-de-setembro-de-2011>>. Acesso em: jul. 2014.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional (STN). *Execução financeira dos Estados*. 2012. Disponível em: <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/327844/pge_exec_orc_estados_1995_2013_2/6a5c4ce8-61ee-45d1-b23a-485e9f180880>. Acesso em: jul. 2014.

CASTRO, J. A. Financiamento da Educação pública no Brasil: evolução dos gastos. In: GOUVEIA, A. B.; PINTO, J. M. R.; CORBUCCI, P. R. *Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil*. Brasília: IPEA, 2011.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. *Fatores de Ponderação do FUNDEB 2007-2015*. [2015]. Disponível em: <http://www.cnm.org.br/portal/images/stories/Links/25072014_ponderaes_Fundeb_2007-2015.pdf>. Acesso em: maio 2015.

COSTA, B. L. D.; DUARTE, V. C. Os efeitos do Fundef nas políticas educacionais dos municípios mineiros. *Educação em Revista*, Belo Horizonte, n. 48, p. 143-170, dez. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/edur/n48/a08n48.pdf>>.

DANOSO DÍAZ, S.; SCHMAL SIMON, R. *Introducción a la economía de la educación: el fenómeno educativo y su connotación económica*. Talca, Chile: Universidad de Talca, 2009.

ESTEVES, L. C. G. O Fundef no estado do Rio de Janeiro: a óptica dos perdedores. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 35, p. 212-231, maio/ago. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v12n35/a03v1235.pdf>>.

FARENZENA, N. *A política de financiamento da educação básica: rumos da legislação brasileira*. Porto Alegre, RS: UFRGS, 2006.

64

GOUVEIA, A. B. Políticas e financiamento na EJA: as mudanças na política de financiamento da educação e possíveis efeitos na EJA. *Eccos Revista Científica*, São Paulo, v. 10, n. 2, p. 379-395, jul./dez. 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Sistema de Contas Nacionais Referência 2000 (IBGE/SCN 2000 Anual) SCN_PIBG*. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/pib/default_SCN.shtm>. Acesso em: 21 jul. 2014.

MARTINS, P. S. *FUNDEB, federalismo e regime de colaboração*. Campinas: Autores Associados, 2011.

MONLEVADE, J. *Educação pública no Brasil: contos e descontos*. [Brasília, DF]: Idéa, 1997.

MORAES, L.; SAAD FILHO, A. Da economia política à política econômica: o novo desenvolvimentismo e o governo Lula. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 31, n. 4, p. 507-527, out./dez. 2011.

PINTO, J. M. R. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 28, n. 100, out. 2007.

PINTO, J. M. R. *Os recursos para educação no Brasil no contexto das finanças públicas*. Brasília: Plano, 2000.

SOBREIRA, R; CAMPOS, B. C. Investimento público em educação fundamental e a qualidade do ensino: uma avaliação regional dos resultados do Fundef. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v.42, n. 2, p. 327-346, mar./abr. 2008.

SOUZA, P. R. *A revolução gerenciada: educação no Brasil 1995-2002*. São Paulo: Prentice Hall, 2005.

VASQUEZ, D. A. Desequilíbrios regionais no financiamento da educação: a política nacional de equidade do FUNDEF. *Revista Sociologia e Política*, Curitiba, n. 24, p. 149-164, jun. 2005.

ZAMPIRI, M. *A disformidade no desenho da oferta educacional e a fragilização do direito à educação: um panorama da oferta de matrículas do ensino fundamental no Brasil*. 2014. 155 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2014.

Andréa Barbosa Gouveia, doutora em Educação, é professora e pesquisadora do Núcleo de Políticas Educacionais e do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Paraná (UFPR).

andreabg@ufpr.br

Ângelo Ricardo de Souza, doutor em Educação, é professor e pesquisador do Núcleo de Políticas Educacionais e do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Paraná (UFPR).

angelo@ufpr.br

Recebido em 11 de novembro de 2014.

Aprovado em 23 de dezembro de 2014.

O Fundeb em uma perspectiva comparada com o financiamento da educação básica nos países da OCDE e do BRICS

Nelson Cardoso Amaral

Resumo

Indicadores associados à educação básica são apresentados, incluindo-se os dados do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), sobretudo aqueles relacionados aos investimentos especificados por estudante e aos salários dos professores, e comparados com aqueles dos países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e do grupo de países formado por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul, o BRICS. Os valores apresentados pela OCDE são, em geral, muito elevados e podem ser utilizados como referência a ser alcançada pelos países que compõem o BRICS. Observa-se que são grandes, portanto, os desafios desses países ao compararmos os seus indicadores – quando estão disponíveis, pois não há banco de dados para sua obtenção, o que é mais um problema a ser resolvido – com aqueles dos países membros da OCDE. No caso brasileiro – e talvez seja aplicável também a alguns países do BRICS, como Índia e África do Sul –, pode-se concluir que só será possível atingir os parâmetros da OCDE quando ocorrerem, simultaneamente, três circunstâncias: estabilidade da população total, com a diminuição do quantitativo de crianças e jovens em idade educacional; crescimento, que inclui o Produto Interno Bruto (PIB), no contexto do capitalismo mundial como está estruturado; e a consequente diminuição da desigualdade social existente.

Palavras-chave: financiamento da educação; educação básica; OCDE; BRICS.

Abstract

Fundeb in a comparative perspective with the financing of basic education in OECD countries and BRICS

Indicators associated with basic education are presented, including data from the Fund for the Maintenance and Development of Basic Education and for the Appreciation of Education Professionals (Fundeb), especially those related to specified investments per student and teacher's salaries, and compared to those of the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) and the group of countries, comprising Brazil, Russia, India, China and South Africa: the BRICS. The figures presented by the OECD are generally very high and can be used as a reference to be reached by the countries that constitute the BRICS. In terms of comparing the indicators of these countries to those of OECD member countries, there are huge challenges. A problem to be solved is in relation to the obtaining of indicators (when they are available), since there is no database to access them. In the Brazilian case – and perhaps this is also applicable to some BRICS countries, such as India and South Africa –, it can be concluded that achieving the OECD parameters will be possible as long as three conditions occur simultaneously: stabilization of the total population, with the decrease in the number of school-aged children and youth; growth, which includes the gross domestic product (GDP), in the context of global capitalism as it is structured; and the consequent reduction of social inequality.

Keywords: financing of education; basic education; OECD; BRICS.

Introdução

A Constituição Federal, em seu artigo 212, vinculou o mínimo de recursos financeiros dos impostos arrecadados da população pela União, pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios que deveria ser aplicado nas escolas públicas brasileiras (Brasil. Constituição, 1988).

Dessa forma, a União deve aplicar em educação pelo menos 18% do quantitativo dos impostos por ela arrecadados, descontando-se as transferências efetivadas aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, e os estados devem aplicar pelo menos 25% do volume dos impostos por eles arrecadados, adicionando-se os recursos transferidos pela União e descontando-se os recursos transferidos aos municípios. Por sua vez, os municípios devem aplicar pelo menos 25% do volume de impostos por eles arrecadados, adicionando-se os repassados pela União e pelos estados.

A Constituição Federal determina, ainda, que a educação básica pública "terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas" (Brasil. Constituição, 1988). Quando calculamos o valor total de recursos dos impostos e da contribuição do salário-educação vinculados pela

Constituição correspondente ao percentual do Produto Interno Bruto (PIB), encontra-se algo em torno de 5% (Negri, 1997; Pinto, 2001; Amaral, 2003; Castro, 2005).

Em 1996, foi instituído o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), pela Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996, que era composto de parte dos recursos vinculados pela Constituição e devia ser aplicado exclusivamente no ensino fundamental (EF). A proposta do Fundef evoluiu para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), instituído pela Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006, e regulamentado pela Lei nº 11.494 de 20 de junho de 2007, com vigência até 2020.

No âmbito do Fundeb, é estabelecido um padrão de referência para o valor mínimo por aluno da série inicial do ensino fundamental urbano, e para as outras etapas ou modalidades são definidos fatores de ponderação com relação ao padrão de referência. O Fundeb trouxe ainda, em seu bojo, a fixação de um piso salarial profissional nacional (PSPN), que se efetivou por meio da Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008.

O presente texto analisa diversos indicadores associados à educação básica no Brasil e tece comparações com os países que compõem a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e com o grupo de países formado por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul, o BRICS. Os países da OCDE são aqueles mais ricos do mundo, possuindo uma renda *per capita* média de US\$/PPP¹ 34.062,00, e os países que compõem o BRICS, com renda *per capita* média de US\$/PPP 10.280,00, cada vez mais se fazem presentes no cenário internacional, pois este

[...] está sendo transformado pela crescente presença dos países emergentes. Tais países não só agiram como elementos de sustentação da economia mundial, depois da crise de 2008, por manterem taxas expressivas de crescimento, como também se tornaram polos de expansão do comércio internacional, via incremento de exportações e importações. (Thorstensen, 2011, p. 7).

Dentre os países que compõem a OCDE, examinaremos em diversas ocasiões, em separado, os indicadores do Chile, da Hungria, do México e da Turquia, pois, apesar de fazerem parte da OCDE, possuem rendas *per capita* mais próximas às do BRICS – a do Chile é de US\$/PPP 16.100,00, a da Hungria, US\$/PPP 19.600,00, a do México, US\$/PPP 15.100,00, e a da Turquia, US\$/PPP 14.600,00.

Ao examinarmos diversos indicadores relativos à educação básica, poderemos perceber as diferenças existentes entre o Brasil e outros países que compõem o BRICS e aqueles da OCDE, que denominaremos aqui de “bloco” da OCDE – países da Organização, menos o Chile, a Hungria, o México e a Turquia –, que já possuem uma situação cristalizada no contexto mundial de estruturação da sociedade no modo capitalista de produção (Harvey, 2000, p. 131).

São diversos os aspectos pertinentes à educação básica que serão abordados: a relação entre o público e o privado; os recursos financeiros que constituem fundo público aplicados em educação básica; os recursos públicos aplicados por estudante

¹ Os valores US\$/PPP são aqueles valores em dólares que sofreram correções para obter a paridade do poder de compra (Purchasing Power Parity – PPP).

matriculado no país; os valores estabelecidos para o PSPN; e os recursos totais aplicados na educação e os gastos por pessoa em idade educacional.

Para a realização deste estudo, foram utilizadas diversas fontes na obtenção das informações, destacando-se, em âmbito nacional, os bancos de dados dos seguintes órgãos: Ministério da Educação (MEC), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e Ministério da Fazenda (MF). Em âmbito internacional, foram utilizados os bancos de dados dos seguintes organismos: OCDE, Central Intelligence Agency (CIA) e Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco).

A relação entre os recursos aplicados em educação em um país e o seu PIB será considerada, uma vez que ela é utilizada internacionalmente para que sejam realizadas comparações entre países. Deve-se considerar que as comparações internacionais são difíceis de serem realizadas e, em geral, não são colocados todos os parâmetros necessários para que as análises sejam elaboradas com rigor e consistência.

No Brasil, o exame da relação dos recursos financeiros com o PIB se agudizou com a aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE) que vigorou de 2001 a 2011, quando o Congresso Nacional aprovou que no prazo de dez anos fosse atingida meta de gasto público equivalente a 7% do PIB. O presidente da República vetou essa decisão – veto que não foi discutido até o encerramento do PNE, em janeiro de 2011.

Nas discussões que se efetivaram nos anos finais de vigência do PNE, a relação dos recursos com o PIB voltou a aflorar, e, por meio da Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009, o Congresso aprovou a obrigatoriedade de, nos próximos planos, a meta de aplicação de recursos públicos em educação ser estabelecida como proporção do PIB. Dessa forma, na Conferência Nacional de Educação (Conae) realizada em Brasília no ano de 2010, ficou decidido que o novo PNE deveria ter como meta atingir, em uma década, volume de recursos financeiros a serem aplicados em educação ao ano equivalente a 10% do PIB (Amaral, 2011).

Assim, podemos afirmar que o Brasil possui uma tríplice vinculação de seus recursos públicos para a educação: impostos, salário-educação e percentual do PIB. Entretanto, pelas dimensões brasileiras, pelas desigualdades e heterogeneidades regionais, o País possui sérios problemas em seu sistema de educação básica para atingir uma qualidade comparável a outros países, sobretudo àqueles da OCDE, e, portanto, há muitos desafios para a gestão da educação pública com os poucos recursos que são aplicados, quando comparados com os de outros países.

O estudo apresenta, em primeiro lugar, uma análise sobre a riqueza dos países, o tamanho de seus desafios educacionais e o tamanho da educação básica brasileira para, em seguida, mostrar o grau de privatização desse nível educacional. São analisados os valores financeiros aplicados por aluno e os valores dos salários dos professores. Nas considerações finais, mostra-se que o Brasil passará, até 2050, por um processo de estabilização da população com drástica redução da quantidade de pessoas em idade educacional, o que favorecerá a resolução dos desafios para a

gestão das escolas e aproximará os valores aplicados em educação no Brasil dos valores médios da OCDE, caso o País opte por aplicar, até lá, 10% do PIB em educação pública.

A riqueza dos países e o tamanho dos seus desafios educacionais

A riqueza de um país pode ser “medida” pelo seu PIB, que é a soma de todos os bens e serviços finais nele produzidos, independentemente da nacionalidade dos proprietários das unidades produtoras desses bens e serviços; inclui, portanto, a produção de empresas estrangeiras que atuam no país (Amaral, 2003, p. 146).

Podemos examinar o tamanho dos desafios educacionais de um país considerando os percentuais do PIB que são aplicados em educação e calculando o valor aplicado por pessoa em idade educacional comparado, por exemplo, com o valor aplicado pelos países do “bloco” da OCDE (Amaral, 2011).

O quantitativo de pessoas em idade educacional é obtido adicionando-se aqueles em idade de *pre-primary* (creche e pré-escola no Brasil, idade de 0 a 5 anos), de *primary* (anos iniciais do ensino fundamental no Brasil, 1º ao 5º ano, idade de 6 a 10 anos), de *lower secondary* (anos finais do ensino fundamental no Brasil, 6º ao 9º ano, idade de 11 a 14 anos), de *upper secondary* (ensino médio no Brasil, idade de 15 a 17 anos) e de *tertiary* (educação superior no Brasil, idade de 18 a 24 anos).

A Tabela 1 mostra o valor aplicado por pessoa em idade educacional e o fator multiplicativo para se atingir o valor dos países do “bloco” da OCDE; é claro que quanto maior o Fator de Multiplicação (FM), maiores serão os desafios educacionais para o país.

Tabela 1 – Valor Aplicado por Pessoa em Idade Educacional e Fator de Multiplicação (FM) para Atingir o Valor Aplicado pelo Bloco da OCDE

País	PIB 2011 (US\$/PPP em bilhões)	% PIB aplicado em educação	População em idade educacional	Valor aplicado em educação (US\$/PPP em bilhões)	Valor aplicado por pessoa em idade educacional (US\$/PPP)	FM para atingir o valor da OCDE
Brasil	2.380,00	5,08	64.054.997	120,904	1.887,50	4,2
“Bloco” da OCDE	39.675,00	5,17	257.833.181	2.050,03	7.950,98	1,0
Rússia	2.380,00	3,9	35.043.319	92,82	2.648,72	3,0
Índia	4.463,00	3,1	557.261.930	138,353	248,27	32,0
China	11.290,00	3,3	415.339.912	372,57	897,02	8,9
África do Sul	555,00	5,4	20.105.821	29,97	1.490,61	5,3
Chile	281,00	4,0	5.380.607	11,24	2.088,98	3,8
Hungria	195,0	5,2	2.661.708	10,16	3.815,44	2,1
México	1.657,00	4,8	41.354.774	79,54	1.923,26	4,1
Turquia	1.026,00	2,9	24.266.277	29,75	1.226,15	6,5

Fontes: Unesco (2010); United States. CIA (2010); cálculos deste estudo.

A Índia, com um fator multiplicativo de 32,0, seria, nesta análise, o país com maiores desafios educacionais e, em seguida, a China, com fator de 8,9, e a Turquia, com 6,5. A Hungria, com fator multiplicativo de 2,1, e a Rússia, com 3,0, estariam mais próximas de conseguir aplicar US\$/PPP 7.950,98 por pessoa em idade educacional – média do “bloco” da OCDE. O Brasil, com FM de 4,2, a África do Sul, com 5,3, e o México, com 4,1, ainda precisariam ampliar muito os recursos financeiros em educação para alcançarem o valor médio do “bloco” da OCDE. Para atingir esse valor médio, esses países teriam que aplicar recursos financeiros em percentuais muito elevados do PIB – o Brasil precisaria aplicar 21,3%, a África do Sul, 28,6%, e o México 9,68%. Pode-se afirmar que são percentuais inatingíveis, considerando as carências desses países em outros setores sociais.

A relação percentual entre a população em idade educacional e a população total do país pode dar, também, uma indicação das dificuldades para a solução de seus problemas educacionais. A Tabela 2 apresenta essa relação para os países em estudo.

Tabela 2 – População em Idade Educacional em relação à População do País

País	População total do país (A)	População em idade educacional (B)	% B/A
Brasil	205.760.890	64.054.997	31,1
“Bloco” da OCDE	1.250.451.497	257.833.181	20,6
Rússia	138.082.178	35.043.319	25,4
Índia	1.205.073.612	557.261.930	46,2
China	1.343.239.923	415.339.912	30,9
África do Sul	48.810.427	20.105.821	41,2
Chile	17.067.369	5.380.607	31,5
Hungria	9.958.453	2.661.708	26,7
México	114.975.406	41.354.774	36,0
Turquia	79.749.461	24.266.277	30,4

Fontes: Unesco (2010); United States. CIA (2010); cálculos deste estudo.

Com exceção da Rússia, com 25,4% de sua população em idade educacional, da Hungria, com 26,7%, e dos países do “bloco” da OCDE, com o percentual médio de 20,6%, todos os demais países apresentam percentuais mais elevados, acima de 30%. A Índia chega a 46,2%, a África do Sul a 41,2% e o México a 36,0%. O Brasil, a China e a Turquia encontram-se próximos dos 30%, com 31,1%, 30,9% e 30,4%, respectivamente.

O tamanho da educação básica brasileira

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), de 1996, estabeleceu em seu artigo 21 que a educação brasileira compõe-se de dois níveis: “I – educação básica, formada pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio; II – educação superior” (Brasil. Lei nº 9.394, 1996).

A Tabela 3 apresenta o quantitativo de crianças e jovens nas idades próprias para cada uma das etapas/modalidades da educação básica brasileira, no ano de 2010, apurado pelo Censo Demográfico (IBGE, 2010).

Tabela 3 – Número de Crianças e Jovens nas Idades Próprias Educacionais – Brasil – 2010

Faixas de idade	Nível/etapa educacional	Nº de crianças e jovens
0 a 3 anos	Educação infantil: creche	8.212.648
4 e 5 anos	Educação infantil: pré-escola	5.802.254
6 a 9 anos	Ensino fundamental: séries iniciais	12.037.387
10 a 14 anos	Ensino fundamental: séries finais	17.166.761
15 a 17 anos	Ensino médio	10.357.874
Total		53.576.924

Fonte: Elaboração com base na Tabela 1.1.1 do Censo Demográfico (IBGE, 2010).

A população brasileira apurada pelo Censo em 2010 era de 190.755.799 habitantes; portanto, na Tabela 3, os 53.576.924 crianças e jovens correspondem a 28,1% do total da população, um elevado percentual (Amaral, 2011).

O Censo Escolar da Educação Básica nos mostra que em 2010 o Brasil possuía um total de 50.972.619 alunos matriculados na educação básica (Brasil. Inep, 2010). A Tabela 4 resume os quantitativos de estudantes matriculados nas escolas públicas e privadas para os diversos níveis, etapas e modalidades.

Tabela 4 – As Matrículas Públicas e Privadas na Educação Básica – Brasil

	Matrículas públicas	%	Matrículas privadas	%
Educação infantil (EI)	4.927.500	73	1.829.198	27
Ensino fundamental (EF)	27.064.103	87	3.941.238	13
Ensino médio (EM)	7.369.837	88	987.838	12
Educação profissional (EP)	402.250	44	522.420	56
Educação especial (EE)	75.384	78	142.887	22
Educação de jovens e adultos (EJA) – EF	2.816.465	98	43.765	2
Educação de Jovens e Adultos (EJA) – EM	1.333.968	93	93.036	7
Total	43.989.507	85	7.560.382	15

Fonte: Censo Escolar da Educação Básica (Brasil. Inep, 2010).

Temos, portanto, 43.989.507 crianças e jovens que estudam nas escolas públicas e que são financiados com os recursos públicos, o que representa 85% dos estudantes matriculados na educação básica brasileira. Do total de alunos, 15%, ou seja, 7.560.382 crianças e jovens estudam em escolas privadas em que a família precisa pagar uma mensalidade. Apesar de o número de matriculados ser muito elevado, ainda há, para algumas etapas e modalidades, uma grande necessidade de se elevar o quantitativo de matrículas.

Os recursos financeiros que estruturam a educação de um país ou se originam dos fundos públicos ou são recursos privados. Os que compõem os fundos públicos são responsáveis por manter as escolas e instituições públicas. Em geral, há um grande percentual de matrículas públicas nos níveis básicos da educação. A Tabela 5 mostra os percentuais de matrículas públicas nas diversas etapas educacionais nos países em estudo.

Tabela 5 – Percentual de Matrículas no Ensino Público por Nível Educacional

País	<i>Pre-primary</i>	<i>Primary</i>	<i>Lower secondary</i>	<i>Upper secondary</i>
Brasil	73	87	89	88
“Bloco” da OCDE	67	82	80	81
Rússia	99	99	99	99
Índia	-	-	-	-
China	57	95	92	88
África do Sul	95	97	97	97
Chile	43	42	47	41
Hungria	94	92	91	85
México	85	92	89	82
Turquia	91	-	-	97

Fonte: Unesco (2010); OCDE (2011); Censo Escolar da Educação Básica (Brasil. Inep, 2010).

74

O Brasil possui percentuais mais elevados que os países do “bloco” da OCDE em instituições educacionais públicas. A China possui um *pre-primary* com 43% de matrículas no setor privado, e o Chile possui os mais altos níveis de privatização entre os países em análise. A Rússia possui os maiores percentuais públicos para todas as etapas da educação básica, 99%.

Os valores anuais aplicados por estudante

No contexto do Fundeb, cada estado – e o Distrito Federal – possui seu fundo contábil que aglutina os recursos estaduais, municipais e a complementação federal – se for o caso –, que deverá se destinar “à manutenção e ao desenvolvimento da educação básica pública e à valorização dos trabalhadores em educação, incluindo sua condigna remuneração” (Brasil, Lei nº 11.494, 2007, art. 21).

Os recursos do Fundeb, incluindo impostos estaduais e municipais, são:

- a) 20% do Fundo de Participação dos Estados (FPE);
- b) 20% do Fundo de Participação dos Municípios (FPM);
- c) 20% do Imposto sobre Produtos Industrializados sobre Exportações (IPI-Exp.);
- d) 20% do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS);
- e) 20% do Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA);
- f) 20% do Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações (ITCD); e
- g) 20% do Imposto Territorial Rural (ITR).

Ficam de fora, portanto, 5% dos impostos listados anteriormente e 25% do Imposto de Renda (IR) dos servidores públicos municipais, 25% do Imposto sobre Operações Financeiras cobrado sobre o ouro (IOF-Ouro), 25% do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), 25% do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) e 25% do Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis Inter-Vivos (ITBI). Com esses recursos, os estados, o Distrito Federal e os municípios financiam as suas outras prioridades educacionais e, no caso dos Estados, suas instituições de educação superior.

Os valores efetivados no âmbito do Fundeb no ano de 2010 constam na Tabela 6.

Tabela 6 – Valores Efetivados no Fundeb em 2010 (em R\$)

Brasil	Soma dos impostos do Fundeb (Estados, Distrito Federal e municípios)	Complementação da União	TOTAL
Total	79.458.000.618,67	7.945.800.061,87	87.403.800.680,55

Fonte: Brasil. MEC (2011).

O valor total de recursos em 2010 foi, portanto, de R\$ 87,4 bilhões, sendo R\$ 79,46 bilhões oriundos dos impostos dos estados, do Distrito Federal e dos municípios e R\$ 7,95 bilhões de complementação da União.

Os estados de Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí e Rio Grande do Norte tiveram complementação da União em 2010, pois os recursos de seus fundos, divididos pelos quantitativos de estudantes na educação básica, ficaram inferiores ao mínimo estabelecido nacionalmente.

O padrão de referência para o valor mínimo por aluno é a série inicial do ensino fundamental urbano, e para as outras etapas ou modalidades são definidos fatores de ponderação com relação ao padrão de referência. Foram utilizados no ano de 2010 os fatores de ponderação definidos pela Portaria MEC nº 777, de 10 de outubro de 2009.

Os maiores fatores de ponderação são os do ensino médio (EM) em tempo integral e do EM integrado à educação profissional, de 1,30 (30% maiores que o de referência, que é o das séries iniciais do EF urbano). Os menores fatores são os da creche em tempo parcial, 20% menores do que os das séries iniciais do EF urbano.

Em relação ao ano de 2010, o valor para o padrão de referência, ou seja, o valor anual por aluno das séries iniciais do ensino fundamental urbano foi de R\$ 1.414,85, fixado pela Portaria Interministerial nº 538-A, de 26 de abril de 2010 (Brasil. MEC, MF, 2010). Com base nisso, a Tabela 7, obtida multiplicando os fatores de ponderação pelo valor do padrão de referência, apresenta os valores mínimos encontrados para cada uma das etapas/modalidades no ano de 2010.

Se considerarmos que nos doze meses do ano a escola aplica seus recursos, seja no pagamento de pessoal, seja em outros custeios ou investimentos, esse valor

mínimo de R\$ 1.414,85 significa, na verdade, R\$ 117,90 por mês, o que é um valor muito pequeno se comparado, por exemplo, com as mensalidades escolares cobradas pela rede privada de ensino.

Tabela 7 – Valores Mínimos por Aluno – 2010

Etapa/modalidade		Valor anual por aluno (R\$)
Creche	Creche em tempo integral	1.556,34
	Creche em tempo parcial	1.131,88
Pré-escola	Pré-escola em tempo integral	1.768,56
	Pré-escola em tempo parcial	1.414,85
Ensino fundamental	Séries iniciais do ensino fundamental urbano*	1.414,85
	Séries iniciais do ensino fundamental rural	1.627,08
	Séries finais do ensino fundamental urbano	1.556,34
	Séries finais do ensino fundamental rural	1.697,82
	Ensino fundamental em tempo integral	1.768,56
Ensino médio	Ensino médio urbano	1.556,34
	Ensino médio rural	1.768,56
	Ensino médio em tempo integral	1.839,31
	Ensino médio integrado à educação profissional	1.839,31
Educação especial/indígena/quilombola	Educação especial	1.697,82
	Educação indígena e quilombola	1.697,82
Educação de jovens e adultos	Educação de jovens e adultos com avaliação no processo	1.131,88
	Educação de jovens e adultos integrada à educação profissional de nível médio, com avaliação no processo	1.414,85
Instituições conveniadas	Creche conveniada em tempo integral	1.556,34
	Creche conveniada em tempo parcial	1.131,88
	Pré-escola conveniada em tempo integral	1.768,56
	Pré-escola conveniada em tempo parcial	1.414,85

Fonte: Elaboração deste estudo.

* Padrão de referência.

Considerando que o valor total dos recursos do Fundeb brasileiro em 2010 foi de R\$ 87.403.800.680,55 e que havia 43.989.507 estudantes matriculados na educação básica, conclui-se que o valor aplicado pelo Fundeb, por estudante, foi de R\$ 1.986,92. Entretanto, os valores totais aplicados na educação básica são maiores que estes, pois há os recursos dos impostos que não fazem parte do Fundeb, além do salário-educação e de outros recursos, nacionais e internacionais.

A Tabela 8 apresenta os valores aplicados pelos países em análise divulgados pela OCDE, separando-se os valores do *pre-primary* daqueles das outras etapas da educação básica.

Tabela 8 – Valores Anuais Aplicados por Estudante da Educação Básica (em US\$/PPP)

País	Valor anual aplicado por estudante do <i>pre-primary</i>	Valor anual aplicado por estudante das outras etapas da educação básica
Brasil	1.696	2.304
Média dos países da OCDE	6.426	8.511
Rússia	-	4.203
Índia	-	-
China	-	-
África do Sul	420	1.697
Chile	4.755	3.174
Hungria	4.433*	4.302*
México	2.052	2.118
Turquia	-	-

Fonte: OCDE (2012 – Table B3.4).

* Inclui recursos privados.

Considerando-se o valor médio aplicado no contexto do Fundeb – de R\$ 1.986,92 – ou os valores divulgados para o Brasil pela OCDE, que engloba os recursos de todas as fontes – US\$/PPP 1.696,00 no *pre-primary* e US\$/PPP 2.304,00 nas outras etapas da educação básica –, verifica-se que estes são muito distantes dos valores médios da OCDE, de US\$/PPP 6.426,00 e US\$/PPP 8.511,00, respectivamente. Os valores do Brasil somente foram maiores que os da África do Sul e, em relação ao das etapas posteriores, foi superior ao México.

77

Os salários dos professores

O estabelecimento de um piso salarial para os profissionais do magistério público da educação básica brasileira era uma antiga reivindicação dos trabalhadores da educação, considerando sua previsão na Constituição Federal:

Art. 206 O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

[...]

V – valorização dos profissionais do ensino, garantindo, na forma da lei, planos de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, assegurado regime jurídico único para todas as instituições mantidas pela União. (Brasil. Constituição, 1988).

Entretanto, não havia a previsão de ser um piso nacional. Somente com a aprovação do Fundeb é que ficou estabelecida, finalmente, a fixação do piso salarial profissional nacional (PSPN) com o valor de R\$ 950,00 mensais, “para a formação em nível médio, na modalidade Normal”, sendo definido como “[...] o valor abaixo do qual a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão fixar o vencimento inicial das carreiras do magistério público da educação básica, para a jornada de, no máximo, 40 (quarenta) horas semanais” (Brasil. Lei nº 11.738, 2008, art. 2, § 1º).

Para o ano de 2010, o valor do PSPN foi fixado em R\$ 1.024,67 mensais. O acumulado anual atinge, portanto, R\$ 13.320,71, que é a soma de treze salários mensais. Considerando que a relação existente entre R\$ e US\$/PPP é de 1 US\$/PPP = 1,77 R\$ (United States. CIA, 2010), o valor do salário anual no Brasil foi, em 2010, de US\$/PPP 7.526,00.

A Tabela 9 apresenta os salários anuais pagos nos países em estudo, segundo a OCDE, e não foram divulgados valores para os países do BRICS. O valor brasileiro considerado foi o calculado neste estudo. Note-se que uma comparação rigorosa só seria possível se tivéssemos informações detalhadas sobre as condições iniciais das carreiras de cada um dos países, para sabermos as condições exigidas para a entrada de um professor na educação básica.

Tabela 9 – Salários Iniciais em Instituições Públicas de Educação Básica (em US\$/PPP)

País	<i>Pre-Primary</i>	<i>Primary</i>	<i>Lower Secondary</i>	<i>Upper Secondary</i>
Brasil	7.526	7.526	7.526	7.526
Média dos países da OCDE	27.541	28.523	29.801	30.899
Rússia	-	-	-	-
Índia	-	-	-	-
China	-	-	-	-
África do Sul	-	-	-	-
Chile	17.820	17.820	17.820	17.941
Hungria	10.257	10.701	10.701	11.755
México	14.302	14.302	18.446	-
Turquia	22.740	23.130	-	23.780

Fontes: OCDE (2012 – Table D3.1); cálculo deste estudo para o Brasil.

Considerando que o valor do salário anual brasileiro em 2010 foi de US\$/PPP 7.526,00, nota-se a grande distância existente entre esse valor e o valor médio dos membros da OCDE, mesmo comparado a países como Chile, Hungria, México e Turquia que, como vimos, possuem rendas *per capita* próximas daquelas dos países do BRICS.

Considerações finais: é possível um financiamento no patamar da OCDE?

Estudos realizados pelo IBGE (2010) mostram que está em evolução no Brasil uma dinâmica populacional que estabilizará o total da população e diminuirá a quantidade de crianças e jovens em idade educacional. A Tabela 10 mostra a evolução desses quantitativos até 2050.

Tabela 10 – Dinâmica Populacional em Idade Educacional até 2050 (em milhões)

Nível/Etapa da educação	2011	2020	2030	2040	2050	Variação % (2011-2050)
Creche	11,8	10,1	9,3	8,0	7,1	- 40
Educação infantil – 4 a 5 anos	6,4	5,2	4,8	4,2	3,7	- 42
Ensino fundamental	30,7	26,2	22,6	20,5	17,6	- 43
Ensino médio	9,9	10,1	7,9	7,3	6,4	- 35
Educação superior	23,5	23,8	20,8	17,6	16,1	- 31
Total da população em idade educacional	82,3	75,4	65,4	57,6	50,9	- 38

Fonte: IBGE (2010).

Prevê-se, portanto, uma severa diminuição da população em idade educacional no período de 2011 a 2050 (38%). O número de jovens com idade entre 18 e 24 anos sofrerá uma redução menor, de 31%, e o quantitativo de crianças em idade adequada para o ensino fundamental sofrerá a maior redução, de 43%.

No período de 2011 a 2020, a redução prevista não será tão grande, além de que os quantitativos de jovens com idade adequada para o ensino médio e a educação superior deverão sofrer uma ligeira elevação, de 9,9 milhões para 10,1 milhões e de 23,5 milhões para 23,8 milhões, respectivamente.

A Tabela 11 mostra a evolução do valor aplicado por pessoa em idade educacional. Considerando projeções do Ministério da Fazenda (Brasil. MF/STN, 2009), supõe-se que o País aplicaria até 2050 10% do PIB e que este teria um crescimento, saindo de US\$/PPP 2,28 trilhões e atingindo US\$/PPP 5,002 trilhões.

Tabela 11 – Evolução Percentual da População em Idade Educacional nas Séries Temporais dos PNEs, Aplicando-se 10% do PIB

Ano	População em idade educacional (em milhões)	% da população	PIB/PPP (US\$ bi)	% do PIB em educação	Valor em educação (US\$ bi)	US\$/PPP por pessoa em idade educacional
2011	82	42	2.280	10	228	2.780
2020	75	36	3.059	10	306	4.079
2030	65	30	3.837	10	384	5.903
2040	58	26	4.505	10	451	7.767
2050	51	24	5.002	10	500	9.808

Fonte: Unesco (2010); United States. CIA (2010); Brasil. MF/STN (2009); cálculos deste estudo.

Dessa forma, no período entre 2030 e 2040, o Brasil já estaria aplicando valores entre US\$/PPP 5.903,00 e US\$/PPP 7.767,00, próximos à média dos países do “bloco” da OCDE (ver Tabela 1), de modo que o percentual de 10% já poderia iniciar um processo de decréscimo.

A aplicação do equivalente a 10% do PIB necessitará de um elevado volume de recursos financeiros, além dos percentuais dos impostos vinculados na Constituição Federal. Exigirá uma alta priorização da educação no País e precisará de um conjunto de ações a serem implementadas simultaneamente: 1) aplicação pela União, pelos

estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios de recursos além dos mínimos constitucionais; 2) redefinição de contribuições existentes, vinculando parte delas à educação; 3) destinação obrigatória à educação de parte dos valores arrecadados em novas contribuições; 4) garantia de que os recursos do pré-sal previstos para a educação sejam realmente aplicados; 5) destinação de um percentual dos créditos advindos do pagamento de *royalties* decorrentes de atividades de produção energética (extração, tratamento, armazenagem e refinamento de hidrocarbonetos) à manutenção e ao desenvolvimento do ensino; e 6) priorização de parte dos recursos advindos da expansão do fundo público, devido ao crescimento da economia nos próximos anos, para a educação. O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) apresenta no Comunicado nº 124, de 14 de dezembro de 2011, diversas possibilidades de financiamento para ampliação dos recursos da educação, classificando-as em cinco tipos: "tributária; recursos do pré-sal; folga fiscal; outras fontes não tributárias; e de melhorias de gestão e controle social dos gastos públicos" (Brasil. Ipea, 2011).

É chegada a hora de o Brasil priorizar o financiamento da educação, considerando-se o processo de desenvolvimento em que o País se encontra, o bônus populacional, a descoberta da riqueza do pré-sal, a possibilidade de diminuir a desigualdade social por meio do crescimento e o entendimento existente na sociedade da importância de se promover um salto educacional no que se refere tanto à sua abrangência social quanto à sua qualidade.

Referências

AMARAL, N. C. *Financiamento da educação superior: estado X mercado*. São Paulo: Cortez; Piracicaba: Unimep, 2003.

AMARAL, N. C. O novo PNE e o financiamento da educação no Brasil: os recursos como um percentual do PIB. In: SEMINÁRIO BRASILEIRO DE EDUCAÇÃO, 3., 2011, Campinas. *Anais...* Campinas: Cedes, 2011.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. 292 p. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 13 nov. 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 20 dez. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm>.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 12 nov.2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm>.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). *Financiamento da educação: necessidades e possibilidades*. Brasília, DF, dez. 2011. (Comunicados do Ipea nº 124). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/111214_comunicadoipea124.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2012.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Censo da Educação Superior de 2010*. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/superior-censo-superior-sinopse>>. Acesso em: 6 jan. 2012.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Censo Escolar de 2010*. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse>>. Acesso em: 6 jan. 2012.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 28 nov. 2010.

BRASIL. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 22 jun. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111494.htm>.

BRASIL. Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008. Regulamenta a alínea "e" do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 17 jul. 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111738.htm>.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Portaria nº 380, de 6 de abril de 2011. Divulga demonstrativo final da distribuição dos recursos do Fundeb, relativos ao exercício de 2010. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 7 abr. 2011.

Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl_tipo=POR&num_ato=00000380&seq_ato=000&vlr_ano=2011&sgl_orgao=MEC>.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Portaria nº 777, de 10 de agosto de 2009. Aprova a Resolução da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade para o Exercício de 2010. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 11 ago. 2009. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl_tipo=POR&num_ato=00000777&seq_ato=000&vlr_ano=2009&sgl_orgao=MEC>.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC); Ministério da Fazenda (MF). Portaria Interministerial nº 538-A, de 26 de abril de 2010. Retifica e divulga os parâmetros anuais de operacionalização do Fundeb para o exercício de 2010. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 5 maio 2010. Seção 1. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/portarias/item/3581-portaria-interministerial-n%C2%BA-538-a-de-26-de-abril-de-2010>.

BRASIL. Ministério da Fazenda (MF). Secretaria do Tesouro Nacional (STN). *Relatório resumido da execução orçamentária do governo federal: dezembro de 2009*. Brasília, DF, 2009. <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/downloads/lei_responsabilidade/RRdez99.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2010.

CASTRO, J. A. Financiamento e gasto público da educação básica no Brasil e comparação com alguns países da OCDE e América Latina. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 26, n. 92 esp., p. 841-858, out. 2005.

HARVEY, David. *Condição pós-moderna*. São Paulo: Edições Loyola, 2000.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Projeção da população do Brasil por sexo e idade: 1980-2050: revisão 2008. [2008]*. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/populacao/projecao_da_populacao/2008/default.shtm>. Acesso em: 09 jan. 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Censo demográfico 2010. [2010]*. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/caracteristicas_da_populacao_tan_brasil_zip..shtm>. Acesso em: 10 dez. 2011.

NEGRI, B. *O financiamento da educação no Brasil*. Brasília, DF: Inep, 1997. (Série Documental. Textos para Discussão, 1).

ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Education at a Glance 2012: OECD indicators*. [Paris]: OECD Publishing, 2012. 570 p. Disponível em: <http://www.oecd.org/edu/EAG%202012_e-book_EN_200912.pdf>.

PINTO, J. M. R. Relatório do Grupo de Trabalho sobre Financiamento da Educação. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*. Brasília, DF, v. 82, n. 200-202, p. 117-136, jan./dez. 2001.

THORSTENSEN, Vera. *A defesa comercial dos BICs (Brasil, Índia e China): algumas lições para a política brasileira*. Brasília, DF: IPEA, 2011. (Texto para Discussão, 1635).

UNESCO. *Banco de Dados do Institute for Statistics: data centre*. Disponível em: <<http://stats.uis.unesco.org/unesco/TableView/document.aspx>>. Acesso em: 14 fev. 2010.

UNITED STATES. Central Intelligence Agency (CIA). *The world factbook*. 2010. Disponível em: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/region/region_soa.html>. Acesso em: 14 fev. 2010.

Nelson Cardoso Amaral, doutor em Educação pela Universidade Metodista de Piracicaba (Unimep), é professor na Universidade Federal de Goiás (UFG).
nelsoncardosoamaral@gmail.com

Recebido em 11 de novembro de 2014.

Aprovado em 23 de dezembro de 2014.

Condições de ensino das escolas municipais brasileiras e o resultado da redistribuição intraestadual de recursos do Fundeb

Marcelo Lopes de Souza

Fabiana de Assis Alves

Alexandre José de Souza Peres

Maria Regina Viveiros de Carvalho

Resumo

O exame do perfil da redistribuição intraestadual de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) considerou as condições de ensino das escolas dos municípios brasileiros. Para isso, foi analisada a relação entre o Resultado Líquido das Transferências Intraestaduais do Fundeb (RL) dos municípios e as variáveis que expressam condições de ensino, tais como infraestrutura das escolas, formação dos professores e média de alunos por turma. As análises de correlação indicaram a tendência geral de que, quanto maior o RL percentual das redes municipais, piores eram suas condições de ensino. Complementarmente, a comparação das médias de alguns indicadores de condições de ensino para sete faixas de RL percentual, construídas a partir da média entre os RLs disponíveis entre 2008 e 2011, mostrou que persiste uma desigualdade entre as faixas extremas, embora as redes em piores condições tenham conseguido acompanhar a tendência de melhoria de todas as faixas.

Palavras-chave: financiamento da educação; Fundeb; efeito redistributivo; infraestrutura das escolas; formação de professores; qualidade da educação; educação básica.

Abstract

Teaching conditions in the Brazilian public schools and the result of intrastate redistribution of Fundeb resources

The aim of this paper was to analyze the intrastate redistribution of financial resources from the Fund for the Maintenance and Development of Basic Education and for the Appreciation of Education Professionals (Fundeb), considering teaching conditions in Brazilian municipal schools. The relationship between the Fundeb's Intrastate Net Transfers of Income (INTI) of municipalities and the variables related to teaching conditions, such as infrastructure of schools, training of teachers and the average number of students per class, was analyzed. Correlation analyses indicated a general trend that the higher the INTI percentage to municipalities, the worse their school conditions were. In addition, the comparison of averages of some indicators of teaching conditions in seven INTI percentage ranges, built from the average of INTI available between 2008 and 2011, showed a persistent inequality among extreme ranges, even though, the school networks in worse conditions were able to follow the trend of improvement of municipalities with better educational conditions.

Keywords: financing of education; Fundeb; redistributive effect; infrastructure of schools; training of teachers; quality of education; basic education.

Introdução

Um aspecto importante que deve ser analisado em relação ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) é sua potencial contribuição para a melhoria da *equidade* e o estabelecimento de um padrão mínimo de *qualidade* a todas as redes públicas de ensino.¹ A própria Constituição de 1988, em seu art. 206, estabelece que a igualdade de condições para acesso e permanência na escola e a garantia de padrão de qualidade são dois dos princípios com base nos quais o ensino deve ser ministrado. Contudo, a elevada *desigualdade na capacidade de financiamento* das políticas educacionais entre os municípios e estados brasileiros pode dificultar o atendimento a esses princípios.

Embora a Constituição de 1988 já determinasse que esses entes deveriam aplicar na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) o percentual mínimo

¹ O termo "equidade" é utilizado neste texto no sentido de que é desejável que a educação pública tenha como princípios a busca pelo atendimento a critérios como a igualdade e a justiça, considerando as diversas individualidades. Evidentemente, a compatibilização prática desses critérios é um desafio muito grande e em constante atualização. Contudo, o Fundeb, ao estabelecer diferentes fatores de ponderação segundo as diversas etapas, modalidades e tipos de estabelecimentos, já dá um exemplo bem-sucedido de como a igualdade entre todos os alunos deve ser trabalhada considerando a existência de diferentes demandas entre eles. No texto também utilizamos "melhoria da equidade" e "padrão mínimo de qualidade", admitindo que esses termos não são estanques, mas variam de acordo com o reconhecimento de novas demandas sociais, de modo que é melhor tratá-los como "níveis" de equidade e qualidade.

de 25% da receita resultante de impostos, compreendida também a proveniente de transferências, o fato é que suas receitas e demandas educacionais eram muito desiguais.²

A entrada em vigor do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), em 1998, introduz no âmbito de cada estado um patamar mínimo para o valor aluno/ano no ensino fundamental, reduzindo significativamente a desigualdade na capacidade de financiamento entre os entes de um mesmo estado (Ulyssea; Fernandes; Gremaud, 2006, p. 114), em se considerando que ainda existia a previsão da garantia de um valor anual mínimo por aluno no ensino fundamental, definido nacionalmente. Com o Fundeb, essa lógica avançou mais ainda por meio da inclusão de todas as etapas e modalidades da educação básica, do acréscimo de novas fontes de receitas e da elevação dos percentuais de destinação aos fundos, no âmbito de cada estado e do Distrito Federal, e da constitucionalização de um percentual mínimo para a complementação da União, equivalente a, pelo menos, 10% do valor total dos fundos.

Considera-se que a introdução da lógica de redistribuição dos recursos vinculados por aluno matriculado, de maneira independente da capacidade financeira individual do ente em que ele esteja sendo atendido, garantindo um *valor mínimo anual por aluno dentro de cada estado e nacionalmente*, foi um avanço importante no sistema de financiamento da educação básica. Espera-se que essa política redistributiva e supletiva possa contribuir para a diminuição das iniquidades educacionais brasileiras e para o estabelecimento de um padrão mínimo de qualidade, favorecendo, assim, o estabelecimento de um sistema educacional com mais qualidade e equidade.

Um primeiro passo importante para isso seria a melhoria das *condições de ensino* das escolas brasileiras, termo que pode ser entendido como o conjunto de características presentes na escola que favorecem um adequado ambiente de aprendizagem, como a infraestrutura, o perfil e as condições de trabalho dos professores e a gestão das redes e das escolas.³ Embora boas condições de ensino não sejam suficientes para se ter um sistema educacional de qualidade com equidade, considera-se que isso seja condição necessária, além de ser um direito básico de todos os alunos e profissionais da educação.

Nesse contexto, o objetivo deste artigo é analisar as condições de ensino das escolas dos municípios brasileiros, considerando o resultado da redistribuição de recursos promovida pelo Fundeb dentro de cada estado. Entre as condições de ensino

² Para uma análise das desigualdades existentes na capacidade de financiamento dos gastos educacionais entre os vários governos municipais e estaduais brasileiros no período antes do Fundef, consultar Soares (1998). Ulyssea, Fernandes e Gremaud (2006, p. 110) consideram que nesse período antes do Fundef “[...] o sistema de financiamento da educação básica pública no Brasil ocorria de forma completamente descentralizada. Embora o percentual a ser investido fosse determinado centralizadamente, o volume de recursos aluno/ano, efetivamente disponível em cada rede, dependia exclusivamente das receitas e das matrículas do ente responsável”.

³ Para uma pesquisa aprofundada sobre essa temática, consultar o trabalho “Índice de condições de qualidade educacional: metodologia e indícios” (Souza; Gouveia; Schneider, 2011), que apresenta uma metodologia para avaliação de políticas educacionais, o Índice de Condições de Qualidade (ICQ), constituído por três partes: Índice de Condições Materiais da Escola (ICME), Índice do Professor (IP) e Índice de Gestão (IG). Para uma análise mais específica sobre a infraestrutura escolar, no caso, uma proposta de escala de qualidade de infraestrutura, consultar Soares Neto *et al.* (2013).

que serão analisadas estão a infraestrutura das escolas (por exemplo, biblioteca e laboratório de informática), a formação dos professores e a média de alunos por turma.

Em Peres *et al.* (2015) mostrou-se que a característica principal da redistribuição intraestadual promovida no período de 2008 a 2011 foi a de que a maioria dos governos municipais (59,7%) teve acréscimo de recursos com o Fundeb em pelo menos 10% enquanto mais de 1/4 dos governos municipais (26,9%) teve acréscimos acima de 100%, o que significa que a redistribuição intraestadual pelo menos dobrou o volume de recursos desses municípios vinculados ao Fundeb. Explicou-se nesse trabalho que o saldo dessa redistribuição intraestadual de recursos para cada ente dependia da relação entre sua capacidade de financiamento das políticas educacionais, expressa por sua contribuição para o fundo estadual, e seu quantitativo de matrículas.

Nesse mesmo trabalho mostrou-se que, nos municípios em que os acréscimos percentuais de recursos eram maiores, as características socioeconômicas e educacionais eram piores. Tanto os indicadores multidimensionais – como o Índice de Desenvolvimento Humano dos Municípios (IDHM)⁴ e o Indicador Social de Desenvolvimento dos Municípios (ISDM)⁵ – quanto as variáveis que tentavam revelar características socioeconômicas específicas – como PIB *per capita*, percentual de pessoas abaixo da linha da pobreza, entre outros – apontaram para uma tendência de pior situação nos municípios que receberam, proporcionalmente, mais recursos líquidos do Fundeb. Essa tendência geral também pôde ser observada em relação a diversas variáveis educacionais de acesso, permanência e qualidade, tais como: taxa de analfabetismo, distorção idade-série, taxas de rendimento e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) e seus componentes (taxa de aprovação e desempenho na Prova Brasil).

Neste trabalho pretende-se analisar o perfil da redistribuição intraestadual de recursos considerando as condições de ensino dos municípios brasileiros e verificar seu comportamento ao longo do tempo. A maioria das variáveis vistas anteriormente era de contexto, como as características socioeconômicas dos municípios, ou de resultados educacionais, como o Ideb. Assim, seria pertinente observar também o perfil e a evolução de outras variáveis que poderiam ser impactadas mais diretamente pelas variações de recursos financeiros do Fundeb, como a infraestrutura das escolas, a formação dos professores e a média de alunos por turma.⁶

⁴ O IDHM mede o progresso de um município a partir de três dimensões: renda, saúde e educação.

⁵ O ISDM tem como objetivo sintetizar em um único indicador vários aspectos referentes ao desenvolvimento social dos municípios brasileiros, abrangendo cinco dimensões: habitação, renda, trabalho, saúde/segurança e educação. Quanto maior o ISDM, maior o nível de desenvolvimento do município. Ele é calculado como uma média simples dos indicadores de cada uma dessas cinco dimensões, que são estabelecidos numa escala de 0 a 10, segundo a qual também varia o ISDM. Para que haja consistência na comparação entre todos os municípios brasileiros, os indicadores agregados das dimensões e o ISDM são normalizados para que cada um deles represente o desvio em relação à média do Brasil, normalizada para 5. Para mais detalhes, consultar: <<http://cmicro.fgv.br/data-sets>>.

⁶ Registramos que este trabalho não tem a pretensão de atribuir causalidade entre uma coisa e outra, já que, para isso, como explicaremos, seria preciso agregar outras informações e metodologias na análise. Contudo, é importante apresentar essa evolução para que se possa observar eventuais progressos nas condições de ensino das escolas e o comportamento da desigualdade dessas condições entre os municípios.

A estrutura deste trabalho compreende, além desta introdução, a apresentação da metodologia que será utilizada e, em seguida, a discussão dos resultados, incluindo uma primeira parte com as características das condições de ensino das escolas segundo o resultado da redistribuição intraestadual de recursos do Fundeb e a apresentação de dados sobre como algumas dessas características evoluíram ao longo do tempo, além das considerações finais.

1 O Resultado Líquido Intraestadual do Fundeb e os Indicadores de Condições de Ensino das Escolas

Para a análise sobre o resultado da redistribuição de recursos promovida pelo Fundeb dentro de cada estado, que consideramos como seu efeito redistributivo intraestadual, utilizamos a variável Resultado Líquido das Transferências do Fundeb (RL). O RL é a diferença entre os recursos recebidos e as receitas destinadas ao fundo estadual. Quanto maior essa variável, maior o acréscimo líquido de recursos intraestaduais.

Dada a metodologia de distribuição de recursos do Fundeb, o RL depende da relação entre quantidade de matrículas e receitas destinadas ao fundo por cada ente. Quanto maior a quantidade de matrículas e menor as receitas destinadas ao Fundo, maior tende a ser o RL. Segue a equação utilizada para seu cálculo percentual:

$$\text{RL Percentual} = \left(\frac{\text{Receitas recebidas} - \text{Receitas destinadas}}{\text{Receitas destinadas}} \right) * 100$$

Para o cálculo do RL percentual foram utilizadas as informações contidas nas bases de dados do Sistema de Informação de Orçamentos Públicos em Educação (Siope), do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). A partir dos RL percentuais dos municípios, foram criadas sete faixas que expressam intervalos financeiros de decréscimo e acréscimo de receitas ocasionados pela distribuição de recursos. A referência utilizada para essa distribuição considera a existência de pelo menos três grandes grupos de municípios segundo o efeito financeiro do Fundeb e subdivisões dentro de cada um desses grupos: (i) o grupo dos municípios em que o RL aponta para o decréscimo de receitas (Faixas 1 e 2); (ii) o grupo dos municípios em que o RL aponta para moderada ou nula variação de recursos (Faixa 3); e (iii) o grupo dos municípios em que o RL aponta para o acréscimo de receitas (Faixas 4, 5, 6 e 7).

Para classificar cada município em determinada faixa, foi calculada a média aritmética dos RL percentuais disponíveis para o período de 2008 a 2011. A análise considerou praticamente todos os governos municipais – 5.550 de um total de 5.564, representando 99,7% dos municípios brasileiros, cuja distribuição em cada uma das faixas é apresentada no Gráfico 1.

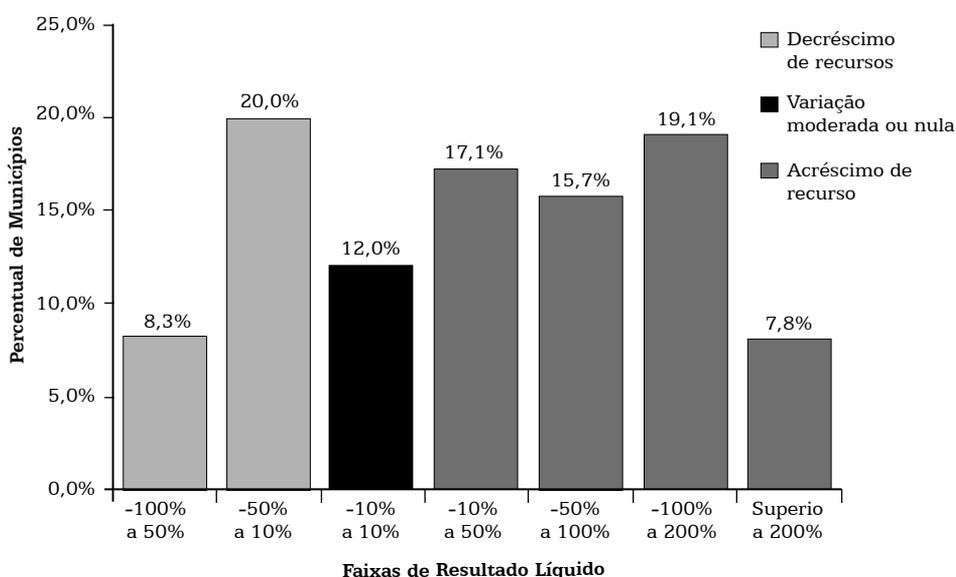


Gráfico 1 – Distribuição Percentual dos Municípios Brasileiros segundo as Faixas de Resultado Líquido

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Siope 2008-2011

Ressalta-se que essa distribuição em sete faixas diz respeito ao saldo da participação de cada um dos municípios brasileiros no Fundeb com o objetivo de se analisar a redistribuição que foi necessária para que todos os municípios, no âmbito de cada Unidade da Federação (UF), recebessem o mesmo valor anual por aluno. Assim, é importante ter em mente que, em um mesmo estado, todos os municípios recebem do Fundo o mesmo valor anual por aluno.

As variáveis de condições de ensino tiveram como fonte de dados o Censo Escolar da Educação Básica, do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Para as variáveis de formação dos professores, foram considerados os docentes da rede municipal que atuam na educação infantil (creche, pré-escola e turma unificada) e nos anos iniciais do ensino fundamental (tanto no ensino fundamental de oito anos quanto no de nove anos) em turmas de ensino regular.⁷ Para as variáveis de infraestrutura, foram consideradas as escolas municipais em atividade de todas as etapas e modalidades da educação básica.⁸

⁷ Ainda foi utilizado o filtro “docentes” para a variável “função que exerce na escola”, deixando de fora “auxiliares”, “monitores” e “tradutores/intérpretes de libras”.

⁸ Em 2012, segundo o Censo Escolar da Educação Básica, as redes municipais eram responsáveis por 23,224 milhões de matrículas. Dessas matrículas, 22,1% eram da educação infantil, 70,3% do ensino fundamental, 0,3% do ensino médio regular, 0,1% da educação profissional (concomitante e subsequente), 6,9% da educação de jovens e adultos do ensino fundamental, 0,2% da educação de jovens e adultos do ensino médio e 0,2% da educação especial em classes especiais e escolas exclusivas. Por esses dados, é possível perceber que as etapas não prioritárias para os municípios, como o ensino médio, eram responsáveis por um percentual muito pequeno do total de matrículas sob responsabilidade dessas redes.

2 Características das Condições de Ensino das Escolas segundo o Resultado Líquido do Fundeb

Para descrever os resultados desta seção, apresenta-se a Tabela 1, em que constam os coeficientes de correlação linear de Pearson entre a média de RL Percentual do Fundeb e indicadores de condições de ensino das escolas de cada uma das redes municipais brasileiras. Observou-se um conjunto amplo de variáveis que retratam aspectos importantes das condições de ensino. Todas as correlações encontradas foram significantes ao nível de 0,001, indicando um elevado grau de confiança probabilística na existência de correlação entre as variáveis consideradas. Nota-se que a maioria dos coeficientes observados aponta para uma correlação moderada, em que o sentido geral desses coeficientes indica uma relação inversa entre o RL percentual das redes municipais e as condições de ensino, com a tendência geral de que, quanto maior o RL percentual das redes municipais, piores eram suas condições de ensino.

Tabela 1 – Coeficientes de Correlação entre a Média de Resultado Líquido Percentual do Fundeb (2008-2011) e Indicadores de Condições de Ensino das Escolas das Redes Municipais Brasileiras (2011)

Indicadores dos Municípios		Coeficientes de Correlação de Pearson*	Nº de Redes Municipais
Percentual da Infraestrutura Existente nas Escolas	Abastecimento de água da rede pública	-0,367	5.550
	Esgoto sanitário da rede pública	-0,260	5.550
	Biblioteca	-0,318	5.550
	Quadra de esportes**	-0,268	5.550
	Computadores***	-0,356	5.550
	Internet banda larga	-0,347	5.261
	Laboratório de informática	-0,179	5.550
	Laboratório de ciências	-0,094	5.550
Percentual da Formação dos Professores	Ensino médio – normal/magistério (nível de escolaridade)	0,412	5.546
	Superior concluído	-0,431	5.546
	Docentes com licenciatura	-0,407	5.546
	Docentes com especialização	-0,352	5.546
	Docentes com mestrado ou doutorado	-0,053	5.546
Média de Alunos por Turma	Média de alunos por turma – anos iniciais do ensino fundamental	0,351	5.518
	Média de alunos por turma – anos finais do ensino fundamental	0,386	3.994

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Siope 2008-2011 e do Censo Escolar 2011.

Notas: * Todas as correlações são significantes ao nível $p < 0,001$.

** Quadras de esportes cobertas ou descobertas.

*** A variável utilizada foi a existência ou não de computador na escola, sem distinção de uso administrativo ou dos alunos.

No que se refere às variáveis de infraestrutura, a maioria das correlações ficaram próximas a $r = -0,300$, indicando uma associação inversa e moderada entre o RL percentual e essas variáveis. Os destaques de maiores coeficientes ficam por conta do percentual de escolas de cada rede municipal que tem abastecimento de água da rede pública ($r = -0,367$) e computadores ($r = -0,356$). Ficou muito abaixo desse patamar o percentual de escolas com laboratório de informática ($r = -0,179$) e de ciências ($r = -0,094$), indicando uma correlação linear fraca ou muito fraca.

As variáveis que expressam informações sobre a formação dos professores também indicam uma relação inversa e moderada com o RL percentual, embora com um pouco mais de intensidade.⁹ Considerando o nível de formação desejado para as etapas consideradas, nível superior com licenciatura, observa-se um coeficiente de correlação de $r = -0,407$.

Ainda conforme a Tabela 1, o coeficiente de correlação linear entre o RL percentual e a média de alunos por turma é positivo e de intensidade moderada. Considerando que um maior número de alunos por turma pode indicar piores condições de ensino, esse resultado também parece corroborar com o mesmo sentido geral das variáveis analisadas anteriormente.

Além dos coeficientes de correlação, uma forma complementar de visualizar as diferenças das condições de ensino das escolas é comparando o resultado médio das variáveis estudadas para cada uma das faixas de RL. Isso será realizado a seguir, apresentando também a evolução anual de algumas dessas variáveis de condições de ensino.

Essa análise será realizada a título de exemplo para algumas variáveis, tomando-se o cuidado de considerar que não se pode atribuir apenas ao Fundeb a explicação causal dos resultados dessa evolução, tendo em vista que os municípios que compõem cada uma dessas faixas têm diferenças significativas para além daquelas referentes aos recursos recebidos da redistribuição intraestadual desse Fundo. Dessas diferenças, destaca-se, como determinante, a disparidade em relação ao valor total dos gastos por aluno de cada rede municipal que impacta diretamente sobre a capacidade dos entes em melhorar as condições de ensino de suas escolas.

O RL expressa o resultado da redistribuição intraestadual do Fundeb, que pode melhorar ou piorar a capacidade de gastos em educação dos municípios, contudo, não expressa o volume de recursos total de gastos por cada rede municipal. Os gastos dos municípios em educação são compostos pelos recursos da redistribuição intraestadual do Fundeb, e também por outras importantes fontes, tais como: os recursos da complementação da União para municípios em estados que receberam esses recursos; o restante do percentual obrigatório dos impostos e transferências que fazem parte do Fundeb (5% de fontes como o ICMS, que para alguns municípios pode representar um valor elevado); o percentual obrigatório de 25% dos impostos e transferências constitucionais que não fazem parte do Fundeb (como os impostos municipais, com destaque para o Imposto Predial Territorial Urbano – IPTU e Imposto sobre Serviços – ISS); além de gastos acima do mínimo obrigatório financiados pelas receitas vinculadas e outras fontes, como programas estaduais ou federais etc.

⁹ Registra-se que, diferentemente das demais, a variável “docentes com mestrado ou doutorado” apresentou uma intensidade muito fraca de $-0,053$.

Entretanto, mesmo que não se possa fazer uma análise causal entre a redistribuição intraestadual do Fundeb e as mudanças nas condições de ensino, é muito importante que seja realizada, inicialmente, uma análise da relação entre essas variáveis, verificando, por exemplo, a evolução da desigualdade das condições de ensino segundo as faixas de RL.

O Gráfico 2 apresenta a evolução de indicadores de infraestrutura das escolas das redes municipais brasileiras segundo cada uma das sete faixas de RL. Para se chegar aos percentuais de cada faixa, inicialmente, foi calculado para cada rede municipal o percentual médio de escolas que detém cada um dos itens considerados de infraestrutura. Em seguida, as redes foram agrupadas em cada uma das sete faixas. Por fim, foram calculados, para cada ano, os percentuais médios de cada uma das faixas. Como cada faixa inclui redes muito diferentes, o percentual médio calculado foi ponderado pelo quantitativo de escolas de cada rede municipal.

Como é possível observar no Gráfico 2, os municípios com maior RL tendiam a ter um percentual bem inferior de escolas com abastecimento de água da rede pública e laboratório de informática. No período considerado, de 2008 a 2011, também foi possível constatar uma tendência geral de aumento das médias percentuais desses indicadores para todas as faixas, de modo que foi possível verificar que, em termos gerais, a desigualdade entre as faixas mais extremas de RL praticamente se manteve para os dois indicadores.

Em relação à formação dos professores, é apresentado o Gráfico 3, que traz a evolução de dois indicadores. Também nesse caso o percentual médio de docentes com dada característica em cada faixa foi calculado, com base na média ponderada, pelo quantitativo de professores de cada rede municipal. Observa-se que o grupo de municípios com maior RL apresenta, de maneira geral, maior média para o percentual de docentes com formação de ensino médio normal/magistério e menor média para o percentual de docentes com nível superior, se comparado aos grupos de municípios com RL menores. Nota-se que, no período entre 2008 e 2011, o percentual médio de docentes com formação somente em magistério apresenta uma tendência de queda para todas as faixas, ao passo que, com relação à média do percentual de docentes com nível superior, nota-se uma tendência de elevação ao longo do período avaliado. É possível notar que os grupos de municípios com RL maiores, apesar de apresentarem um percentual médio de docentes com nível superior menor ao longo dos anos, conseguem acompanhar a evolução observada nos grupos de municípios com decréscimo de recursos intraestaduais do Fundeb.

O Gráfico 4 traz a evolução do número médio de alunos por turma nos anos iniciais e finais do ensino fundamental para cada faixa de RL. Neste caso, a média desse indicador em cada faixa foi obtida a partir da média simples dos resultados dos municípios presentes em cada faixa. De acordo com o gráfico, podemos ver que para o período considerado os grupos de municípios com RL maiores apresentaram um maior número médio de alunos por turma, tanto para os anos finais como para os iniciais. Porém, é possível observar que ao final do período houve uma tendência de aproximação das diversas faixas de RL consideradas.

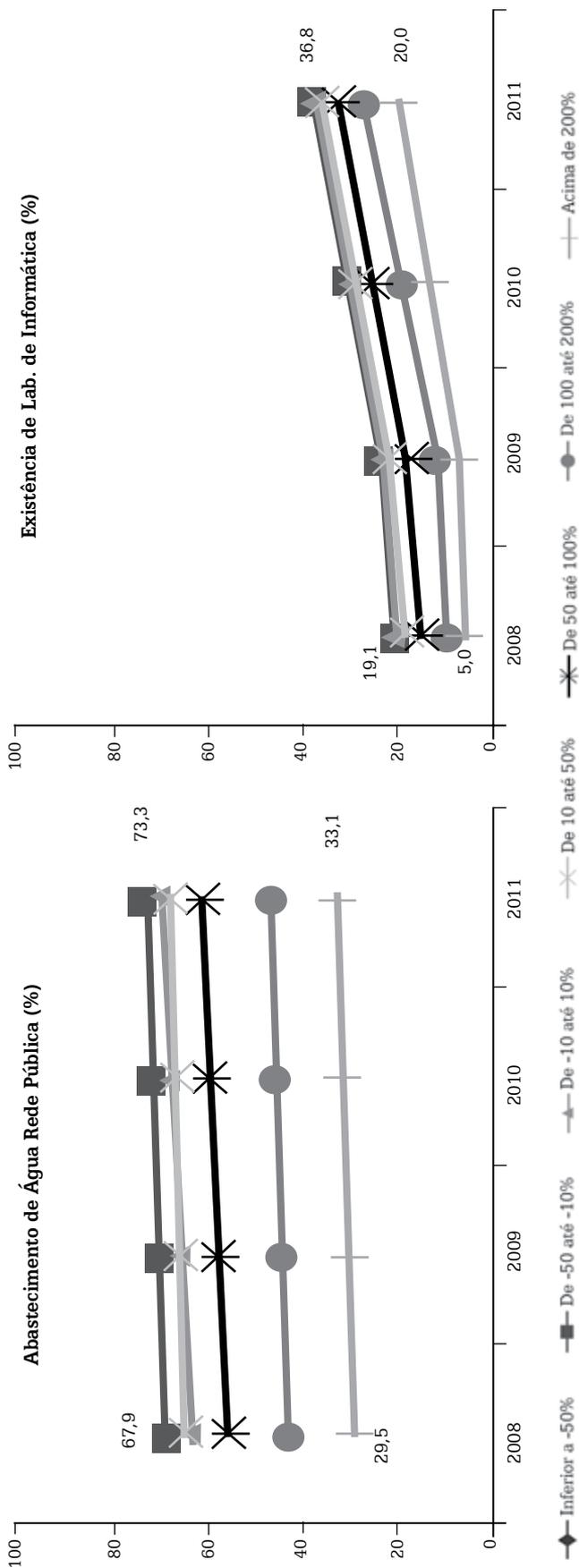


Gráfico 2 – Evolução de Indicadores de Infraestrutura Existente nas Escolas por Faixas de Resultado Líquido Percentual no Fundeb – 2008-2011

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Siope e do Censo Escolar 2008-2011

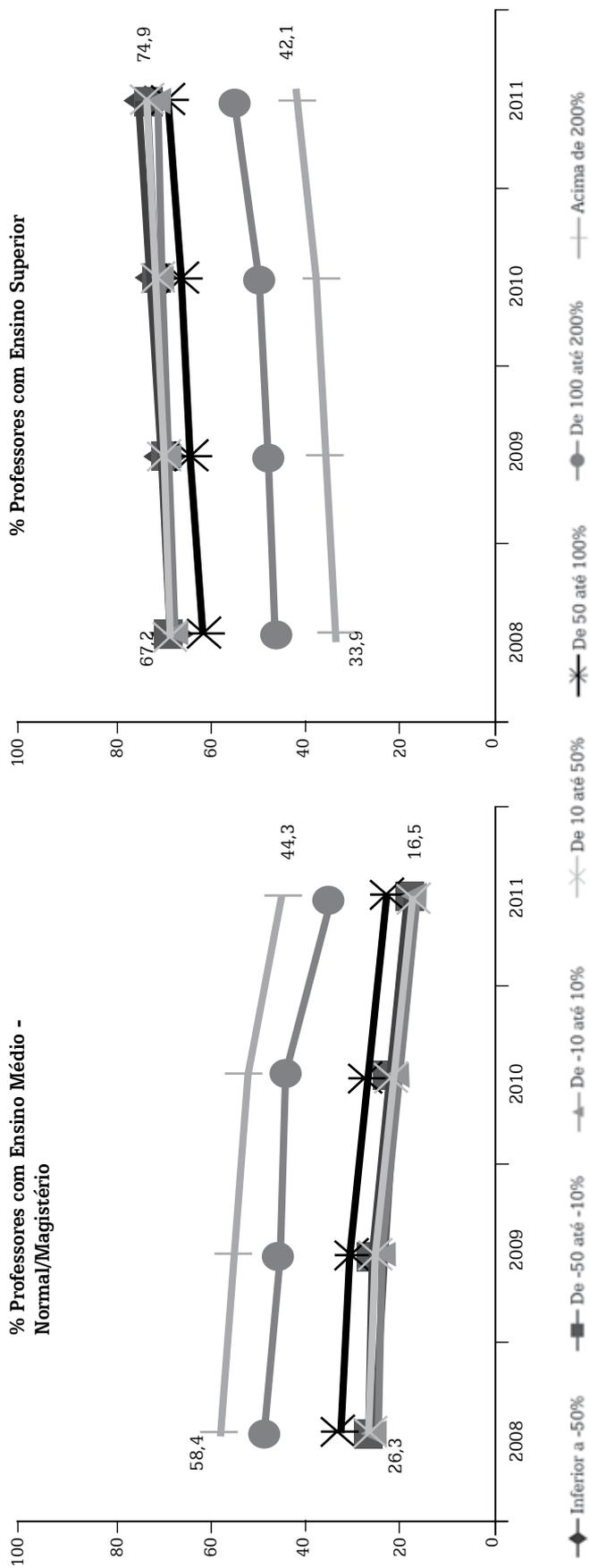
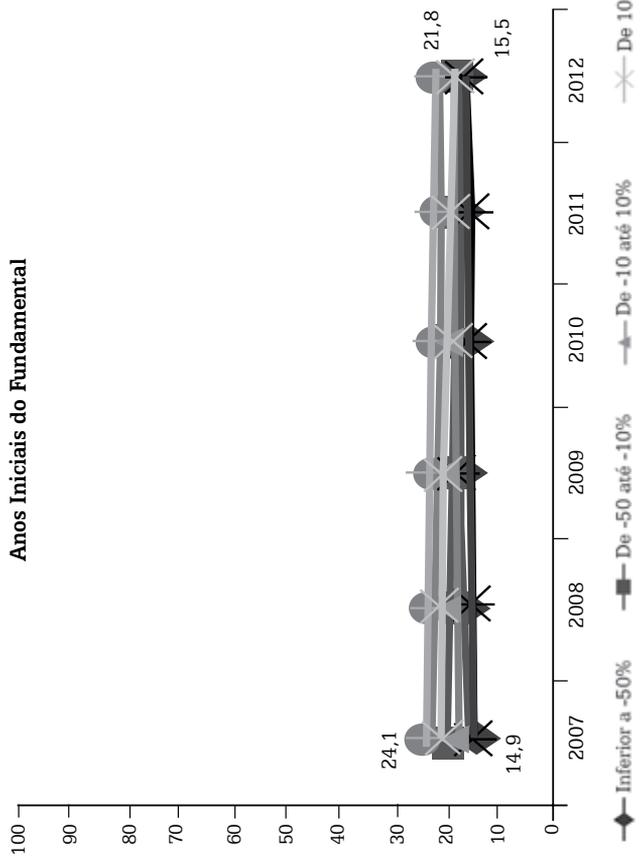


Gráfico 3 – Evolução de Indicadores de Formação dos Professores da Rede Municipal por Faixas de Resultado Líquido Percentual no Fundeb – 2008-2011

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Siope e do Censo Escolar 2008-2011

Anos Iniciais do Fundamental



Anos Finais do Fundamental

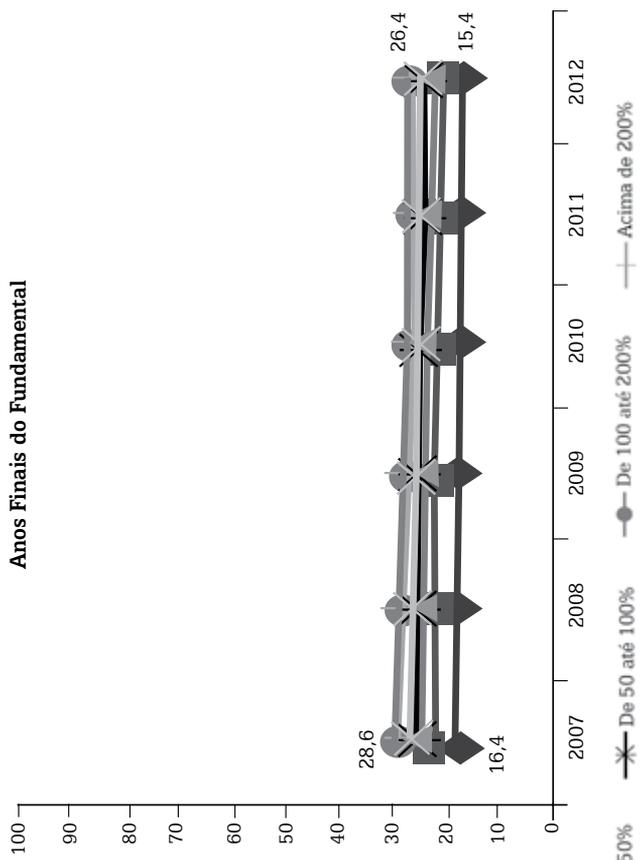


Gráfico 4 – Evolução do Número Médio de Alunos por Turma na Rede Municipal por Faixas de Resultado Líquido Percentual no Fundeb – 2008-2011

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Siope e do Censo Escolar 2008-2011

Considerações finais

Se um dos objetivos das políticas de fundos, senão o mais importante, é a redistribuição de recursos numa perspectiva de maior equidade no financiamento da educação básica, este trabalho mostrou que os municípios que receberam maior saldo percentual de recursos intraestaduais do Fundeb tinham mesmo a tendência de apresentar piores condições de ensino, medidas por variáveis de infraestrutura das escolas, formação dos professores e média de alunos por turma. Considerando que dentro de um mesmo estado todos os municípios recebem do Fundeb o mesmo valor por aluno matriculado independentemente de sua capacidade financeira, parece razoável supor que, sem o Fundo, esses entes teriam dificuldades ainda maiores para ofertar a educação básica para sua população.

No entanto, de fato, a equidade na distribuição dos recursos do Fundeb dentro de cada estado não eliminou a desigualdade no financiamento da educação entre os municípios brasileiros. Neste trabalho, mostramos adicionalmente que, em geral, todos os grupos de municípios segundo as faixas de RL percentual apresentaram uma tendência geral de melhoria da média de alguns indicadores de condições de ensino analisados. Mas, mesmo nessa análise, que considerou apenas as médias dos grupos, já foi possível constatar que a melhoria ocorrida foi importante, porém não eliminou o desafio de diminuir as desigualdades das condições de ensino das escolas municipais brasileiras.

Com os resultados obtidos por essa agenda de trabalho sobre o perfil da redistribuição intraestadual do Fundeb, cuja principal conclusão é a de que os municípios que receberam mais recursos eram os que tendiam a ter as piores condições de ensino, uma possível continuação dos estudos, inclusive para outros pesquisadores interessados, diz respeito, principalmente, a dois grandes aspectos: se a redistribuição intraestadual de recursos do Fundeb e os recursos da complementação da União¹⁰ conseguiram diminuir a desigualdade dos valores anuais por aluno que os municípios têm disponíveis, quando se consideram também as demais fontes de recursos e os diferentes desafios educacionais dos municípios; e se essa eventual diminuição de desigualdade em termos de recursos está se efetivando em melhoria de condições de qualidade de ensino e aprendizagem para todos os municípios. Esses estudos ajudariam a responder uma indagação suscitada pelos resultados observados neste trabalho: sem a redistribuição intraestadual do Fundeb, a desigualdade teria sido ainda maior?

¹⁰ Em outro estudo realizado pela equipe da Diretoria de Estudos Educacionais (Dired) do Inep (Oliveira; Rodrigues; Souza, no prelo), é analisado o efeito da complementação da União na redução das desigualdades interestaduais entre os valores anuais efetivos por aluno das 27 Unidades da Federação brasileira.

Referências bibliográficas

- BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). *Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope)*. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/fnde-sistemas/sistema-siope-apresentacao/siope-apresentacao>>.
- BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Censo Escolar da Educação Básica*. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basica-censo>>.
- OLIVEIRA, M. L.; RODRIGUES, E. G.; SOUZA, M. L. *Efeito supletivo do Fundeb, via complementação da União: análise das receitas e dos valores anuais por aluno efetivos, de 2007 a 2013*. Brasília: Inep. [No prelo]. (Série Documental. Textos para Discussão).
- PERES, A. J. S.; SOUZA, M. L.; ALVES, F. A.; RODRIGUES, E. G. *Efeito redistributivo intraestadual do Fundeb: uma análise a partir de variáveis financeiras, socioeconômicas e educacionais dos municípios*. Brasília: Inep, 2015. (Série Documental. Textos para Discussão, n. 39).
- SOARES, S. *The financing of education in Brazil: with special reference to the North, Northeast and Center-West regions*. Washington, DC: Banco Mundial, LCSHD, 1998.
- SOARES NETO, J. J.; JESUS, G. R.; KARINO, C. A.; ANDRADE, D. F. Uma escala para medir a infraestrutura escolar. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, v. 24, n. 54, p. 78-99, jan./abr. 2013. Disponível em: <<http://www.fcc.org.br/pesquisa/publicacoes/eae/arquivos/1786/1786.pdf>>.
- SOUZA, A. R.; GOUVEIA, A. B.; SCHNEIDER, G. Índice de condições de qualidade educacional: metodologia e indícios. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, v. 22, n. 48, p. 115-136, jan./abr. 2011. Disponível em: <<http://www.fcc.org.br/pesquisa/publicacoes/eae/arquivos/1631/1631.pdf>>.
- ULYSSEA, G.; FERNANDES, R.; GREMAUD, A. P. O impacto do Fundeb na alocação de recurso para a educação básica. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 36, n. 1, p. 109-136, abr. 2006. Disponível em: <<http://ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/article/viewFile/25/5>>.

Marcelo Lopes de Souza, mestre em Economia pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU), atualmente é pesquisador-tecnologista em Informações e Avaliações Educacionais da Diretoria de Estudos Educacionais (Dired), no Inep.
marcelo.souza@inep.gov.br

Fabiana de Assis Alves, mestre em Estatística pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), atualmente é pesquisadora-tecnologista em Informações e Avaliações Educacionais da Diretoria de Estudos Educacionais (Dired), no Inep.
fabiana.alves@inep.gov.br

Alexandre José de Souza Peres, psicólogo pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU), mestre e doutorando em Psicologia Social, do Trabalho e das Organizações pela Universidade de Brasília (UnB), atualmente é pesquisador-tecnologista em Informações e Avaliações Educacionais da Diretoria de Estudos Educacionais (Dired), no Inep.

alexandre.peres@inep.gov.br

Maria Regina Viveiros de Carvalho, especialista em Gestão de Negócios pelo Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais (IBMEC), atualmente é pesquisadora-tecnologista em Informações e Avaliações Educacionais da Diretoria de Estudos Educacionais (Dired), no Inep.

maria.carvalho@inep.gov.br

Recebido em 11 de novembro de 2014

Aprovado em 23 de dezembro de 2014

O Fundeb na perspectiva do custo aluno qualidade

José Marcelino de Rezende Pinto

101

Resumo

A política de fundos para o financiamento da educação implantada com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), em 1997, e aperfeiçoada com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), em 2007, representou uma clara mudança no sistema então vigente, no qual cada ente federado dispunha basicamente de seus recursos de impostos e transferências constitucionalmente vinculados ao ensino para atender os alunos de suas respectivas redes. Essa mudança teve efeitos imediatos nos valores disponibilizados por aluno e, conseqüentemente, na qualidade do ensino. Este artigo analisa de que forma o Fundeb alterou os valores disponíveis por aluno nos diferentes estados da Federação, em especial a partir da ampliação da contribuição da União ao fundo. Também propõe um caminho para se atingir, em uma primeira etapa, um valor de gasto por aluno que assegure um padrão mínimo de qualidade de ensino, como estabelece a Constituição Federal em seu artigo 211 – o conceito de Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi) –, e, em um segundo momento, o Custo Aluno Qualidade (CAQ), que seria um passo seguinte em busca de uma qualidade sem adjetivos.

Palavras-chave: financiamento da educação; fundo público; Fundef; Fundeb; custo aluno.

Abstract

Fundeb in the cost-student quality perspective

The funding policy for the financing of education, implemented with the Fund for the Maintenance and Development of Elementary Education and for the Appreciation of the Teaching Profession (Fundef) in 1997 and refined with the Fund for the Maintenance and Development of Basic Education and for the Appreciation of Education Professionals (Fundeb) in 2007, represented a clear change in the present system, in which each federated unit had basically their tax resources and constitutionally linked transfers to education, in order to meet the needs of students of their respective networks. This change had an immediate effect on the available amount per student and, consequently, on the quality of teaching. This article examines how Fundeb changed the available values per student in different states of the country, especially through the expansion of the Union's contribution to the fund. It also proposes a path to be achieved, in a first step, an amount of expenditure per student that ensures a minimum standard of quality of education, as established by the Federal Constitution, article number 211 – the concept of Cost of Initial Quality Education per Student (CAQi) – and, secondly, the Cost-Student Quality (CAQ), which would be the next step in search of a quality without adjectives.

Keywords: financing of education; public fund; Fundef; Fundeb; cost-student.

Introdução

Para entender os dilemas da educação brasileira de hoje, é importante lembrar que, ao fim do Império, ou seja, após quase 400 anos de história, os indicadores educacionais do Brasil já o colocavam em uma situação vexatória não só entre os países ricos da época, mas também quando comparado com seus vizinhos do continente, como mostra o excelente estudo de José Ricardo Pires de Almeida (1989), cuja primeira versão, escrita originalmente em francês, data de 1889. O autor aponta para dois desafios que até hoje não foram superados: o fato de as classes média e rica não enviarem seus filhos às escolas públicas e a desvalorização da profissão docente. Infelizmente, a República nascente, capitaneada pela elite latifundiária e pelos militares, pouco se preocupou com as questões educacionais, a ponto de a Constituição Federal (CF) de 1891 ser praticamente omissa em relação ao direito à educação, preocupando-se tão somente com o caráter laico do ensino.

Outro exemplo que reforça essa convicção é o fato de o primeiro Ministério da Educação, com poderes efetivos, surgir em 1930, já na Era Vargas. Aliás, as duas primeiras décadas do século 20, com o aparecimento de uma sociedade civil com maior capacidade de mobilização nos centros urbanos, marcam os primeiros esforços para se pensar um sistema de financiamento da educação que desse conta de

enfrentar a enorme herança de atraso deixada pelo Império e mantida na República Velha, cujas contradições insustentáveis levaram à Revolução de 30. Como indica Sena (2002), a ideia de uma vinculação específica de recursos para a educação remonta à Conferência Interestadual do Ensino Primário, ocorrida em 1921 no Rio de Janeiro. Com relação à vinculação de impostos para o ensino, nunca é demais ressaltar que esta, após ser introduzida em 1934, foi suprimida na Constituição do Estado Novo (1937) e reintroduzida em 1946; mais uma vez, foi suprimida na CF de 1967, no período da Ditadura Militar, reintroduzida mediante a Emenda Calmon de 1983 e consagrada na CF de 1988.

Esse rápido retrospecto deixa claro o descompromisso das ditaduras com o financiamento da educação. Relativamente aos fundos, nossa história também é assinalada pela existência de vários deles, todos marcados “pela falta de fundos”, até chegar-se à formulação presente nos mecanismos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e, posteriormente, do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Nesse aspecto, de interesse histórico foi a criação do Fundo Nacional de Ensino Primário em 1942 – por meio do Decreto-Lei nº 4.958, que autorizava a União a estabelecer convênios com os Estados e o Distrito Federal por meio do repasse de recursos para a melhoria do ensino primário – que se apresenta como uma espécie de antecessor do Plano de Ações Articuladas (PAR).

Mais recentemente, e representando uma forte intervenção nas relações entre os entes federados no que diz respeito às responsabilidades educacionais, especialmente entre os estados e entre os municípios de uma mesma unidade federada, foi criado o Fundef, mediante a Emenda Constitucional (EC) nº 14 de 1996, que vigorou em todo o País entre 1998 e 2006. Não cabe aqui uma análise detalhada do fundo, o que já foi feito em outras ocasiões (Pinto, 2000, 2007); serão destacados apenas seus principais impactos. O primeiro deles foi uma mudança radical na distribuição da oferta do ensino fundamental no interior dos entes federados. Assim, enquanto no período de 1948 até 1995 a participação dos municípios na matrícula pública dessa etapa de ensino ficou em torno de 30%, com a aprovação do Fundef essa participação foi progressivamente crescendo, atingindo 64% em 2012.

Outra característica importante é que o processo foi mais acentuado nas regiões mais pobres do País, que já eram as mais municipalizadas (Pinto, 1989). Desse modo, em 2012, as matrículas municipais do Maranhão já representavam 90% do total público – para o Nordeste, esse índice era de 82%. Finalmente, no mesmo ano, 89% das escolas rurais de ensino fundamental já estavam municipalizadas, sempre de acordo com os dados do Censo Escolar do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Mesmo em estados ricos, como é o caso de São Paulo, a transferência de matrículas foi impressionante, saltando de 10% do total público na década de 1990 para quase 50% em 2012, quintuplicando a responsabilidade municipal.

O Fundeb e seus efeitos

Uma das características centrais dos países que apresentam uma educação de qualidade é a redução das desigualdades entre as escolas. Quanto mais desigual um país e seu sistema educacional, quanto mais segmentada é a distribuição de suas crianças e jovens pelas escolas, mais difícil é melhorar sua educação. E o Brasil é um exemplo vivo disso. Assim, a análise do Fundeb inicia-se pelo seu papel na redução das desigualdades entre as diferentes regiões do País.

Como se sabe, no fundo, esse papel equalizador é viabilizado exclusivamente pela complementação da União, uma vez que cada unidade federativa possui seu próprio fundo, que não repassa recurso para outra. Para analisar os dados do Fundeb neste estudo, valemo-nos dos valores efetivamente disponibilizados pelo fundo, conforme publicação do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e das matrículas do mesmo ano. Por esse motivo, os dados de valor disponibilizado por aluno que serão aqui apresentados são distintos daqueles publicados pelo FNDE ao final de cada ano e relativos ao ano seguinte, que consideram a estimativa de receita do fundo e a matrícula do ano anterior. Neste trabalho, considera-se o valor médio efetivamente disponibilizado por aluno.

A Tabela 1 dá uma visão mais clara do efeito da complementação federal na redução das disparidades no valor aluno do Fundeb.

104 Pelos dados apresentados, constata-se que dos 26 estados da Federação, em 2012, 10 receberam complementação, cujo total foi de R\$ 10,4 bilhões, um claro avanço em relação ao Fundef, antecessor do Fundeb, que em seu último ano de existência propiciou complementação de apenas R\$ 300 milhões (em valores de 2006) para um estado. Os dados indicam também uma queda para quase a metade no valor do desvio-padrão. Outra forma de avaliar a redução da desigualdade é comparar a razão entre o maior e o menor valor. Sem a complementação, essa diferença (entre Roraima e Maranhão) era de quase três vezes; já com o complemento, cai para 1,56 vezes (entre Roraima e Paraíba).

Particularmente impactante é o efeito da complementação nos Estados do Maranhão, que praticamente dobra o seu valor aluno, do Pará e da Bahia. Constata-se, portanto, um inegável avanço, insuficiente, contudo, para se afirmar que a União está cumprindo o seu papel de equalizar as oportunidades educacionais (Brasil. Constituição, 1988, art. 211, §1º), visto que, de uma maneira geral, alunos de alguns estados das Regiões Norte e Nordeste tendem a receber recursos significativamente inferiores aos disponibilizados a seus colegas de outros estados.

Outro efeito do Fundeb refere-se à distribuição de recursos financeiros e de responsabilidades educacionais no interior de cada estado da Federação. A política de fundos produziu, conforme desejo de um dos idealizadores do Fundef, Barjas Negri, uma verdadeira reforma tributária na divisão de recursos no interior de cada unidade federada.

Tabela 1 – Valor médio por aluno disponibilizado pelo Fundeb com e sem a complementação da União – 2012

UF	A Valor aluno com complemento (R\$)	B Valor aluno sem complemento (R\$)	A/B
MA	2.313	1.164	1,99
PA	2.301	1.257	1,83
BA	2.358	1.569	1,50
CE	2.198	1.621	1,36
PI	2.189	1.639	1,34
AL	2.232	1.676	1,33
AM	2.162	1.755	1,23
PE	2.222	1.943	1,14
PB	2.142	1.946	1,10
RN	2.271	2.232	1,02
MT	2.232	2.232	1,00
RO	2.342	2.342	1,00
MG	2.349	2.349	1,00
PR	2.406	2.406	1,00
RJ	2.477	2.477	1,00
SE	2.507	2.507	1,00
AC	2.589	2.589	1,00
MS	2.683	2.683	1,00
ES	2.718	2.718	1,00
SC	2.785	2.785	1,00
TO	2.816	2.816	1,00
GO	2.844	2.844	1,00
RS	2.923	2.923	1,00
AP	2.947	2.947	1,00
SP	3.158	3.158	1,00
RR	3.347	3.347	1,00
Desvio padrão	13%	25%	
Maior/menor valor	1,56	2,88	

Fonte: Elaborada pelo autor com base em dados do FNDE

Com base nas mesmas fontes da Tabela 1, verifica-se que, em 2012, houve uma transferência total de R\$ 18,8 bilhões de recursos estaduais para os respectivos municípios. A intensidade dessa transferência, que ocorreu em todos os estados da Federação, depende basicamente do grau de municipalização da unidade federada e do perfil e do montante da arrecadação. Assim, em termos relativos, essas transferências foram maiores no Nordeste, enquanto em termos absolutos o seu

maior valor foi em São Paulo (R\$ 3,7 bilhões). Cabe comentar que esse desequilíbrio entre os valores com os quais os municípios contribuem para o fundo e aqueles que eles recebem do respectivo governo estadual aponta para uma crise grave em um futuro próximo, dada a transitoriedade do Fundeb. É fundamental encontrar um mecanismo de financiamento permanente que regule essas relações antes de 2020, quando o fundo expira, sob pena de se instaurar o caos na educação básica.

Além das transferências de recursos estaduais que municípios de todos os estados recebem (embora nem todos os municípios de um estado necessariamente as recebam), existem também aquelas oriundas da complementação da União que vão para os governos municipais e estaduais daqueles municípios. A Tabela 2 indica os valores transferidos aos municípios referentes a essa complementação, em 2012, além das transferências recebidas dos estados.

Tabela 2 – Valores recebidos pelos municípios que possuem complementação da União no âmbito do Fundeb (R\$ milhões) – 2012

UF	Complemento da União	Transferências estaduais	Total
AL	311	486	797
AM	241	493	734
BA	1.806	1.628	3.434
CE	822	1226	2.048
MA	1.626	896	2.522
PA	1.579	1.026	2.605
PB	99	383	482
PE	308	920	1.228
PI	301	428	729
RN	16	402	418

Fonte: Elaborada pelo autor com base em dados do FNDE

Quando se consideram os dois efeitos (transferências de recursos estaduais e complemento da União), o que se constata é que os municípios das regiões mais pobres do País, em virtude da grande municipalização que ocorreu, passam a contar com um volume de recursos muito acima daqueles que administravam anteriormente. Em municípios pequenos e com sistemas de ensino altamente municipalizados, o secretário de educação – ou na verdade o prefeito, que é quem o indica – passa a gerenciar um total de recursos que equivale quase à metade das receitas municipais totais. E isso ocorre, muitas vezes, em municípios que não possuem sequer uma secretaria de educação minimamente estruturada. Dados levantados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) na publicação *Perfil dos municípios brasileiros* apontam que 57% dos municípios brasileiros não possuíam uma secretaria exclusiva de educação, e entre aqueles com até 5 mil habitantes (justamente os mais municipalizados) esse índice chegava a 71% (IBGE, 2009).

Aliam-se a esse fato os remanescentes do coronelismo tão bem descritos por Victor Nunes Leal (1978) e que persistem em boa parte dos municípios do interior – e não apenas nesses. Ainda é muito comum nas redes municipais a indicação político-partidária para os cargos de diretor de escola e para a composição dos órgãos de educação. Esse montante significativo de recursos também tem servido de coíça para os grupos privados de ensino que vendem seus “sistemas” e assessorias para prefeituras que, da noite para o dia, se viram às voltas com todos os alunos do ensino fundamental. Essa situação tornou-se muito comum no Estado de São Paulo, que teve a participação dos municípios na matrícula pública quintuplicada em pouco mais de 10 anos (Adrião, Garcia, Borghi, Arelaro, 2009).

Ainda sob a ótica da discussão de que qualidade caminha junto com equidade, um elemento que preocupa quando se olha a implementação do Fundeb é a queda das matrículas na educação básica que passou a ocorrer praticamente em todos os estados da Federação a partir de 2010. Assim, de 2009 a 2012, essa redução de matrículas foi de 7%, considerando-se o total do País. O maior índice foi observado no Rio de Janeiro, com 12%, e o único estado em que houve crescimento foi o Acre, com 2%. Essa redução preocupa porque, em virtude da Emenda Constitucional nº 59/2009 – que ampliou a obrigatoriedade escolar para a faixa etária de 4 a 17 anos, com prazo de implementação até 2016 –, era de se esperar um crescimento da matrícula, e não sua queda. Ao que parece, governos estaduais e municipais não estão muito preocupados em ampliar a oferta, exatamente porque a mesma emenda não previu uma fonte adicional de recursos para viabilizar uma ampliação das matrículas sem perda da qualidade, como já alertado por Pinto e Alves (2011). Essa queda tem colaborado para o crescente incremento do valor aluno disponibilizado pelo fundo, mas à custa da não incorporação de novos estudantes.

Fundeb, CAQi e CAQ: a busca do custo de uma educação de qualidade

O ponto de partida deste item será o Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi), por ser aquilo que melhor dialoga com o Fundeb. Ele nasce de um esforço pioneiro da Campanha Nacional pelo Direito à Educação com o objetivo de transformar em políticas concretas duas determinações legais. De um lado, parte-se do artigo 211 § 1º da CF, que estabelece o dever da União de “garantir a equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino” (Brasil. Constituição, 1988). De outro, considera-se o artigo 4º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), quando define que “o dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de: [...] IX – padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem” (Brasil. Lei nº 9.394, 1996).

Com base nesses preceitos legais e valendo-se de uma metodologia que envolveu a participação de gestores educacionais, profissionais da educação, pais,

estudantes e especialistas, chegou-se a um conjunto de valores de custo aluno para um conjunto de etapas e modalidades (Carreira; Pinto, 2007) que se baseou na definição dos insumos mais importantes para os processos de ensino-aprendizagem (salários, jornada de trabalho, razão estudantes/professor, prédios e equipamentos, materiais de consumo e serviços) e em sua respectiva precificação, considerando as diferentes etapas de ensino. O CAQi consta nos documentos finais da Conferência Nacional de Educação Básica (Coneb), de 2008, e da Conferência Nacional de Educação (Conae), de 2010, e, após ampla discussão, foi aprovado por unanimidade pela Câmara de Educação Básica (CEB) do Conselho Nacional de Educação (CNE), em maio de 2010, na forma do Parecer CNE/CEB nº 8/2010. Contudo, até o momento, esse parecer e a respectiva proposta de resolução não foram homologados pelo MEC, o que impede a sua entrada em vigor.

Em sua concepção, o CAQi se constitui no valor mínimo a ser assegurado pelo Fundeb. Atualmente, esse valor é definido sem qualquer base em custos reais, considerando tão somente o valor possível de se obter a partir da complementação da União ao fundo, que corresponde a 10% do total das contribuições a ele destinadas por estados e municípios. Cabe comentar que, nesse aspecto, a legislação do Fundeb estava melhor formulada, pois definia que o valor mínimo não poderia ser inferior ao valor médio por aluno entre os diferentes estados e ainda estabelecia um prazo para se chegar, a partir de estudos, ao custo aluno qualidade. Entretanto, esses preceitos do Fundeb nunca foram cumpridos.

Feitas essas explicações, a Tabela 3 faz uma comparação entre o valor mínimo do Fundeb para algumas etapas selecionadas e o valor estabelecido pelo CAQi, com base no Parecer CNE/CEB nº 8/2010.

Tabela 3 – Comparação entre o valor do CAQi e o valor mínimo estimado para o Fundeb para algumas etapas de ensino (R\$) – 2012

	CAQi	Fundeb (valor mínimo)	A/B
Creche (tempo integral)	8.288	2.427	3,42
Pré-escola (tempo parcial)	3.209	1.867	1,72
Ensino fundamental anos iniciais – urbano	3.060	1.867	1,64
Ensino fundamental anos finais – urbano	2.997	2.054	1,46
Ensino fundamental anos iniciais – rural	5.058	2.147	2,36
Ensino fundamental anos finais – rural	3.868	2.241	1,73
Ensino médio urbano	3.082	2.241	1,38

Fonte: Elaborada pelo autor com base no Parecer CNE/CEB nº 8/2010, usando valores do Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* de 2011, para os valores do CAQi, e da Portaria Interministerial nº 1.495, de 28 de dezembro de 2012, para os valores do Fundeb.

Os dados da Tabela 3 mostram o quão distante o Fundeb está de assegurar um patamar mínimo de qualidade como aquele definido pelo CAQi. Nota-se enorme discrepância, em particular nos valores correspondentes às creches e ao ensino fundamental (anos iniciais) do campo. Essa discrepância ajuda a entender a resistência dos municípios em ampliarem sua rede de creches, bem como o colossal fechamento

de escolas rurais. Para tentar conter esse processo, foi aprovada a Lei Federal nº 12.960 de 2014, que dificulta o fechamento de escolas rurais. Contudo, a melhor forma de atingir esse objetivo é ampliar o fator de ponderação (hoje em apenas 15% sobre o valor estimado para as escolas urbanas) e fixar um valor aluno que, de fato, cubra os custos com um mínimo de qualidade, como propõe o CAQi. Levantamento feito pela Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca), em 2013, mostra que, para viabilizar o CAQi, a complementação da União deveria sair do patamar atual de 0,2% do Produto Interno Bruto (PIB) para cerca de 1%. Além disso, como o valor do CAQi está próximo do valor aluno estimado pelo Fundeb para São Paulo (anos iniciais do ensino fundamental), que é o segundo maior valor do Brasil, implementá-lo representa praticamente acabar com as desigualdades no âmbito do Fundeb entre as diferentes regiões do País, e todos os estados receberiam complementação.

Mas resta uma questão: o valor do CAQi assegura efetivamente um ensino de qualidade? Considerando que esse valor é próximo daquele já disponibilizado pelo Fundeb em São Paulo – estado cujas redes públicas ainda possuem fontes adicionais razoáveis advindas dos recursos vinculados ao ensino e que não compõem o Fundeb e, mesmo assim, suas escolas, tanto da rede estadual de ensino quanto das redes municipais, apresentam sérios problemas relacionados à qualidade –, pode-se afirmar que o CAQi é apenas um primeiro passo rumo a um ensino de qualidade. Aproximar o padrão de financiamento de todas as escolas públicas do País ao padrão de São Paulo seria uma revolução em termos de criação de um sistema nacional de educação, mas o Brasil ainda estaria longe de um ensino de qualidade. O horizonte a se atingir nessa caminhada é o CAQ (Custo Aluno Qualidade).

Qual seria, no entanto, o custo de uma escola de qualidade? Uma saída é analisarmos o custo de escolas e de sistemas de ensino que são reconhecidos como de qualidade. Mas aqui temos que tomar um cuidado. Em geral, o critério hegemônico de qualidade tem sido o desempenho das escolas e dos países em testes padronizados, como o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), o *Programme for International Student Assessment* (Pisa) ou a Prova Brasil. O grande problema dessa medida é que, embora seja objetiva e pareça racional e justa, ela é um indicador limitado da qualidade do ensino. Como já mostra uma vasta literatura, desde o pioneiro Relatório Coleman nos Estados Unidos da década de 60 (Coleman *et al.*, 1966), os resultados do desempenho dos estudantes em testes padronizados são influenciados majoritariamente por fatores extraescolares, como nível de renda e escolaridade dos pais.

A influência da escola no desempenho chegaria, quando muito, a 30%. Essa constatação expõe os riscos de se usar apenas a nota dos alunos como indicador de qualidade do ensino, pois é possível que uma escola que faça um bom trabalho, com professores competentes e dedicados, mas que atenda alunos de famílias mais pobres, tenha um pior desempenho que outra na qual estudem crianças de famílias mais afluentes.¹ Ou seja, é mais fácil, e barato, ensinar crianças de classe média,

¹ Uma interessante discussão sobre esse tema pode ser obtida em Brooke e Soares (2008).

como fazem as escolas privadas do País. Por outro lado, implica maior esforço e recurso financeiro ensinar crianças de famílias com pais de menor escolaridade e renda.

Feito esse alerta, vale a pena verificar os valores envolvidos nas escolas com boas notas nos exames padronizados. Para o Brasil, será usado o Enem, um exame que, embora não tenha desenho amostral, ganhou grande adesão ao passar a integrar os processos seletivos das melhores universidades do País. Os dados estão na Tabela 4.

Tabela 4 – Escolas com melhor desempenho no Enem e valor das mensalidades – 2011

Escola	Rede	Cidade	Mensalidade do 3º ano do ensino médio	Nota
Objetivo Colégio Integrado	Privada	São Paulo (SP)	R\$ 1.802	737,15
Colégio Elite Vale do Aço	Privada	Ipatinga (MG)	R\$ 845	718,88
Colégio Bernoulli – Unidade Lourdes	Privada	Belo Horizonte (MG)	R\$ 1.188	718,18
Vértice Colégio Unidade II	Privada	São Paulo (SP)	R\$ 3.253	714,99
Colégio Ari de Sá Cavalcante	Privada	Fortaleza (CE)	R\$ 919	710,54
Instituto Dom Barreto	Privada	Teresina (PI)	R\$ 780	707,07
Integrado de Mogi das Cruzes Objetivo Colégio	Privada	Mogi das Cruzes (SP)	R\$ 1.548	706,12
Colégio de Aplicação da Universidade Federal de Viçosa (UFV) – Coluni	Federal	Viçosa (MG)	Gratuito	704,28
Colégio Santo Antonio	Privada	Belo Horizonte (MG)	R\$ 979	702,31
Colégio de São Bento	Privada	Rio de Janeiro (RJ)	R\$ 2.349	702,16

Fonte: Só 10 escolas... (2012)

Como se pode constatar, das dez instituições citadas, nove são privadas. Considerando como referência o valor médio do Fundeb de Minas Gerais em 2012, de R\$ 2.349 por ano (Tabela 1), o que corresponde a uma mensalidade de R\$ 196, é possível avaliar a distância entre o que se gasta com um aluno da elite e com aqueles das classes mais pobres. Essa diferença é superior a 16 vezes no caso mais extremo (Colégio Vértice), e no melhor caso é de 4 vezes. E o mais grave é que as crianças mais ricas não se ressentiriam tanto de uma escola com “menos recursos”, em função do capital cultural que já possuem. Quanto às crianças mais pobres, se a escola não garantir recursos essenciais à sua formação e aprendizagem, quem o fará?

Das escolas apresentadas na Tabela 4, uma, contudo, se destaca por ser gratuita; trata-se do Colégio de Aplicação da Universidade Federal de Viçosa. Aliás, entre as 100 escolas com melhor desempenho no Enem, apenas 10 são públicas e,

destas, 9 são federais (Só 10 escolas..., 2012). As escolas federais são uma alternativa de pesquisa para todos aqueles interessados em discutir uma educação pública de qualidade. Ao contrário das escolas privadas de elite, voltadas essencialmente a preparar uma clientela já altamente selecionada para os vestibulares, essas instituições – embora também adotem processos seletivos, que sempre representam um filtro socioeconômico e étnico – atendem um público menos elitizado e, mais do que isso, voltam-se para um processo de formação muito mais amplo e rico que a mera preparação para o ingresso na educação superior, o que não impede seus alunos de terem um excelente desempenho nos exames vestibulares. Portanto, buscar aferir o custo aluno dessas instituições é o primeiro passo para se obter o CAQ.

Nessa frente também, contudo, os desafios não são pequenos. Ao tentar levantar esses valores, Nelson Cardoso Amaral, um dos maiores especialistas em estudos de financiamento na rede federal de ensino, deparou-se com a imensa dificuldade de separar quais são os gastos com a educação básica dessas instituições e quais são aqueles envolvidos com a educação superior, uma vez que os diferentes níveis, cada vez mais, são oferecidos pela mesma instituição. De toda forma, trabalhando com um conjunto de hipóteses para desagregar os custos da educação superior, o autor chegou a valores para o final da década de 2010 que, atualizados para valores de 2012, correspondem a cerca de R\$ 12.400 por aluno ao ano (Pinto; Amaral; Castro; 2011).

Não deixa de chamar a atenção o fato de que esses valores são próximos às mensalidades cobradas pelas escolas privadas “mais baratas” indicadas na Tabela 4, com a diferença de que as escolas federais tendem a trabalhar com uma clientela mais pobre e possuem um projeto pedagógico que vai muito além de treinar para o vestibular, assegurando para seus estudantes uma formação sólida que lhes permite tanto continuar nos estudos como ingressar no mercado de trabalho.

Resta agora um olhar para fora do Brasil. A Tabela 5 apresenta os resultados do Pisa em Leitura para alguns países, confrontados com os gastos acumulados com os estudantes na faixa de 6 a 15 anos, ou seja, com 10 anos de estudo.

A principal conclusão que se pode tirar dos dados apresentados, e que não são distintos daqueles mostrados na Tabela 4, é a de que até os países mais ricos, com uma população mais afluyente, não abrem mão de investir significativos recursos em seu sistema educacional. Países desenvolvidos gastam em média quatro vezes mais recursos por aluno do que o Brasil. Mesmo a Coréia, país citado como exemplo a ser seguido, gasta quase três vezes mais por aluno que o Brasil. Somente os países que pertenceram à ex-União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (Hungria, Polônia e Estônia), talvez pelo amplo investimento educacional ao longo dos anos e pela preocupação com a redução das desigualdades, conseguem um bom desempenho no Pisa com gastos por aluno inferiores aos praticados pelos países ricos. Ainda assim, os valores gastos por eles são, pelo menos, o dobro daqueles indicados para o Brasil.

Tabela 5 – Resultado do Pisa em Leitura x gasto aluno acumulado – 2010

	Leitura	Gasto acumulado de 6 a 15 anos US\$ PPP*
Brasil	412	21.225
México	425	22.312
Chile	449	23.597
República Checa	478	44.761
Espanha	481	74.119
Itália	486	77.310
Portugal	489	56.803
Hungria	494	44.342
Reino Unido	494	84.899
França	496	74.659
EUA	500	105.752
Polônia	500	39.964
Estônia	501	43.037
Japão	520	77.681
Finlândia	536	80.737
Coréia	539	61.104

Fonte: OECD (2012)

* Valores em dólares que sofreram correções para obter a paridade do poder de compra (*Purchasing Power Parity – PPP*).

112

Estimando o CAQ

O que seria, então, um gasto por aluno adequado para o sistema público do Brasil? Um sistema no qual a rede pública deixasse de ser a única opção para quem não consegue pagar uma escola privada ou ser aprovado em um concurso de bolsas, como, infelizmente, ocorre hoje em muitos casos. Uma resposta rápida seria adotar o padrão da rede federal de ensino, a única rede que, de fato, cumpre os objetivos da educação nacional estabelecidos pela Constituição Federal. Qual seria o gasto, em termos de percentual do PIB, de generalizar o padrão de custo dessa rede no País, lembrando que o Brasil tem que ampliar o atendimento na faixa de 0 a 3 anos de idade e universalizar na faixa de 4 a 17, além de alfabetizar ou ampliar os anos de estudo dos milhões de brasileiros com 18 anos ou mais que, mesmo passando pela escola, não tiveram assegurado o seu direito à uma educação digna (mais de 40 milhões de pessoas). E aqui não se fala da educação superior, que não é tema do artigo.

Construindo um cenário que considere 50% de cobertura na faixa das creches, universalização do atendimento na faixa de 4 a 17 anos e uma matrícula de alunos com mais de 17 anos que compense os anos de subinvestimento, chega-se a um potencial de 52 milhões de alunos no sistema público, 10 milhões a mais que a

matrícula de 2012 na educação básica. Tomando como único diferencial no custo as creches, para as quais se utilizou fator de ponderação 2, chega-se, em valores de 2012, a 15,8% do PIB. Usando a matrícula pública de 2012, atinge-se 12,3% do PIB. O que esses dados indicam, antes de mais nada, é a pobreza do País, o qual não tem condições de dar à maioria de sua população, pelo menos no curto prazo, um padrão de financiamento de ensino equivalente àquele assegurado às crianças das famílias mais ricas ou aos alunos dos países das escolas públicas da Organization for Economic Cooperation and Development (OECD)² ou, ainda, aos poucos felizardos que têm acesso ao sistema federal de ensino.

Já que não é possível sonhar com o “padrão federal” de ensino no curto prazo, que caminho tomar? Outra forma de abordar essa questão é partir da constatação, quase unânime nas pesquisas que tratam da relação entre insumos e educação, de que os professores são o grande fator que faz a diferença na qualidade do ensino. Estudos insuspeitos de viés sindical, como é o caso do levantamento realizado pela McKinsey (2007), mostram que, nos países com melhor desempenho nos testes padronizados (e não apenas neles), a profissão docente é altamente regulamentada, e só são admitidos nos cursos de formação para professores os alunos com melhor desempenho nos exames de conclusão do ensino médio. Embora esse tema ainda seja controverso na literatura internacional, este estudo parte da premissa de que não há como valorizar uma profissão sem que sua remuneração a torne atraente para os ingressantes na educação superior no momento em que fazem suas escolhas. O próprio estudo da McKinsey (2007, p. 27) é muito claro ao dizer que “as pesquisas mostram que, a não ser que os sistemas escolares ofereçam salários iniciais que sejam compatíveis com aqueles oferecidos por outras profissões que exigem formação equivalente, as pessoas que puderem ter acesso a esses empregos não ingressarão na carreira docente”.

E o que seria uma remuneração atraente, que estimulasse os alunos mais preparados do ensino médio a buscarem as licenciaturas? Com certeza não seria um valor abaixo de R\$ 4.000/mês, tendo por base dados de remuneração levantados pelo IBGE para profissionais formados em nível superior (Alves; Pinto, 2011). Tomando como referência essa remuneração, uma razão alunos/turma de 25 e a mesma metodologia utilizada para se construir o CAQi, pode-se mostrar que uma escola de ensino fundamental (de 9 anos), considerando 18 turmas em tempo integral (35 horas/semana), teria um custo aluno de aproximadamente R\$ 7 mil/ano (R\$ 580 mês).

Tomando esse parâmetro como custo médio da educação básica pública e a matrícula de 2012, a demanda total chegaria a 7% do PIB, um índice elevado, mas já plenamente factível, considerando o ganho que este padrão representaria frente à situação atual. Com base agora em uma estimativa de expansão, de forma a atingir 52 milhões de matrículas públicas até 2020 (creche com fator de ponderação 2), com tempo integral e um padrão de crescimento real do PIB de 2% ao ano, a demanda de recursos para o financiamento da educação básica seria de 7,5% do PIB. Ou seja,

² Em português: Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico.

é possível o País sair do padrão atual de financiamento de seu sistema público e dar um salto de qualidade, desde que haja um comprometimento maior do PIB, associado a uma política de crescimento econômico. Aliás, como mostra ampla literatura mundial, países como a Coreia, que investiram fortemente em seu sistema público de educação básica, apresentaram também grande desenvolvimento econômico.

Considerações finais

A principal conclusão que se pode tirar deste artigo é que não existe, quando se pensa no Brasil como um todo, e não em escolas isoladas, ensino barato de qualidade. Um bom ensino tem um custo e este não é pequeno. O estudo mostra que generalizar um padrão de ensino como aquele apresentado pela rede federal, o qual se pode chamar de um efetivo “custo aluno qualidade”, ainda está em um horizonte remoto, dadas as limitações econômicas do País. Contudo, as simulações apontam que o Brasil pode sim chegar a um padrão de gasto por aluno que é mais que o dobro dos melhores valores aluno do Fundeb (Roraima e São Paulo), garantindo uma ampliação da oferta concomitante na educação infantil, no ensino médio e nas modalidades de educação de jovens e adultos (EJA) e educação do campo. E isso em um horizonte de seis anos.

114 A única forma de viabilizar essa expansão será mediante um novo pacto federativo no qual a União passe a ter um papel mais proeminente no financiamento da educação básica. Embora os recursos dos estados e dos municípios não se limitem aos valores disponibilizados pelo Fundeb, simulações com os dados de 2008 da Secretaria do Tesouro Nacional mostram o impacto insignificante das receitas próprias de impostos nos municípios com menos de 50 mil habitantes (90% do total de municípios brasileiros), em que elas representam 11% da arrecadação total. Assim, o potencial de recursos para esses municípios é de, no máximo, 25% além daqueles disponibilizados pelo Fundeb. Portanto, a iniciativa está nas mãos da União, e o Fundeb ainda é o melhor meio para viabilizar uma mudança de qualidade na educação brasileira.

Para tanto, contudo, é importante começar desde já a se pensar em mudanças no modelo de gestão e funcionamento do Fundeb. A primeira delas é dar perenidade ao sistema, tirando-o da parte transitória da Constituição Federal e trazendo-o para o capítulo da educação. Em segundo lugar, há que se achar um caminho para superar a dicotomia que persiste de haver um fundo em cada Estado, mas várias redes competindo por seus recursos, em um processo no qual os municípios claramente são prejudicados, pois ficam com as etapas mais onerosas (educação infantil e educação do campo), sendo os entes mais pobres da Federação. Já é hora de o Brasil pensar em uma rede pública única de educação básica, que não fique em mãos de governadores ou prefeitos, mas que seja gerida por um conselho composto por representantes do Executivo (três níveis), dos trabalhadores da educação e, principalmente, dos usuários (pais e alunos).

Caberia aos conselhos gerenciar a totalidade dos recursos da educação, escolhendo os gestores (de sistema e das escolas). Os órgãos de avaliação da qualidade de ensino estariam vinculados a esses conselhos, que seriam fiscalizados pelos Tribunais de Contas (os quais precisam ser reformulados) e pelo Ministério Público. Trata-se apenas de uma proposta para o debate, o qual, se iniciado agora, fornece todas as condições para se pensar e construir um novo padrão de financiamento da educação brasileira até 2020, quando termina a vigência do Fundeb.

Referências bibliográficas

ADRIÃO, T.; GARCIA, T.; BORGHI, R.; ARELARO, L. Uma modalidade peculiar de privatização da educação pública: a aquisição de “sistemas de ensino” por municípios paulistas. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 30, n. 108, p. 799-818, out. 2009.

ALMEIDA, J. R. P. *História da instrução pública no Brasil (1500 a 1889)*. São Paulo: Educa; Brasília, DF: Inep/MEC, 1989. [Edição original de 1889, em francês].

ALVES, T.; PINTO, J. M. R. Remuneração e características do trabalho docente no Brasil: um aporte dos dados do Censo Escolar e da PNAD. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 41, n. 143, p. 606-639, maio/ago. 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/v41n143/a14v41n143.pdf>>.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA EM FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO (Fineduca). *Nota técnica 01/2013: por que a união deve complementar o CAQi no PNE?*. Disponível em: <http://www.redefinanciamento.ufpr.br/nota1_13.pdf>. Acesso em: mar. 2014.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). Câmara de Educação Básica (CEB). *Parecer CNE/CEB nº 8, aprovado em 5 de maio de 2010*. Estabelece normas para aplicação do inciso IX do artigo 4º da Lei nº 9.394/96 (LDB), que trata dos padrões mínimos de qualidade de ensino para a Educação Básica pública. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?Itemid=866&id=15074&option=com_content>.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. 292 p. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 27 nov. 2014.

BRASIL. Decreto-Lei nº 4.958, de 14 de novembro de 1942. Institui o Fundo Nacional do Ensino Primário e dispõe sobre o Convênio Nacional de Ensino Primário. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, 14 nov. 1942. Seção 1, p. 16657. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-4958-14-novembro-1942-414976-publicacaooriginal-1-pe.html>>.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art.

60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 13 nov.1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm> Acesso em: 23 mar. 2014.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao *caput* do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 12 nov. 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm>. Acesso em: 23 mar. 2014.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm>. Acesso em: 12 ago. 2014.

BRASIL. Lei nº 12.960, de 27 de março de 2014. Altera a Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para fazer constar a exigência de manifestação de órgão normativo do sistema de ensino para o fechamento de escolas do campo, indígenas e quilombolas. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 28 mar. 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L12960.htm>.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC); Ministério da Fazenda (MF). *Portaria Interministerial nº 1.495, de 28 de fevereiro de 2012*. Disponível em: <https://www.fnede.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl_tipo=PIM&num_ato=00001495&seq_ato=000&vlr_ano=2012&sgl_orgao=MF/MEC>.

BROOKE, N.; SOARES, J. F. *Pesquisa em eficácia escolar: origem e trajetórias*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008.

CARREIRA, D.; PINTO, J. M. R. *Custo aluno-qualidade inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil*. São Paulo: Global; Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2007.

COLEMAN, J. S. et al. *Equality of educational opportunity*. Washington, DC: Office of Education, US Department of Health, Education and Welfare, 1966.

Fineduca ver ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA EM FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Perfil dos municípios brasileiros 2009*. Brasília, DF, 2009. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2009/default.shtm>>. Acesso em: jun. 2012.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto*. São Paulo: Alfa-Omega, 1978.

McKINSEY. *How the world's best-performing school systems come out on top*. 2007. [Online]. Disponível em: <http://mckinseysociety.com/how-the-worlds-best-performing-schools-come-out-on-top/>.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Education at a Glance 2012: highlights*. [Paris]: OECD Publishing, 2012. Disponível em: <http://www.oecd.org/edu/highlights.pdf>.

PINTO, J. M. R. *As implicações financeiras da municipalização do ensino de 1º grau*. 1989. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação, Campinas, 1989.

PINTO, J. M. R. *Os recursos para a educação no Brasil, no contexto das finanças públicas*. Brasília: Plano, 2000.

PINTO, J. M. R. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 28, p. 877-897, 2007

PINTO, J. M. R.; ALVES, T. O impacto financeiro da ampliação da obrigatoriedade escolar no contexto do Fundeb. *Educação & Realidade*, Porto Alegre, v. 36, n. 2, p. 605-624, maio/ago. 2011.

PINTO, J. M. R.; AMARAL, N. C.; CASTRO, J. A. O financiamento do ensino médio no Brasil: de uma escola boa para poucos à massificação barata da rede pública. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 32, n. 116, p. 639-665, jul./set. 2011.

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

SÓ 10 escolas públicas estão entre as 100 melhores do Enem 2011. UOL, São Paulo, nov. 2012. Disponível em: <http://educacao.uol.com.br/noticias/2012/11/22/so-10-escolas-publicas-estao-entre-as-100-melhores-do-enem-2011.htm>.

José Marcelino de Rezende Pinto é professor da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Ribeirão Preto (USP/RP) e presidente da Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca).

jmrpinto@ffclrp.usp.br

Recebido em 11 de novembro de 2014

Apovado em 9 de janeiro de 2015

O impacto da inclusão da educação de jovens e adultos no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica: um estudo em municípios paulistas

Maria Clara Di Pierro

119

Resumo

Os impactos da inclusão da educação de jovens e adultos (EJA) no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) foram examinados com base em pesquisa que analisou dados de uma amostra de municípios paulistas no período entre 2005 e 2010 e realizou estudos de caso, relacionando o financiamento ao comportamento das matrículas. A introdução historia e revisa a literatura sobre o tema, problematizando as condições desfavoráveis da inserção da EJA no Fundeb. A pesquisa verificou que o gasto público com EJA é subdeclarado e que a despesa informada pela média dos municípios paulistas é inferior ao valor de referência usado nos cálculos do Fundo. Conclui que o Fundeb, ao lado de outras políticas federais, teve moderado efeito redistributivo e discreto impacto positivo sobre o financiamento da EJA, mas foi incapaz de gerar incentivos e reverter o declínio das matrículas, determinado pelo desprestígio da modalidade vis-à-vis outros desafios da gestão municipal.

Palavras chave: educação de jovens e adultos; financiamento da educação; educação básica; Fundeb; política da educação; avaliação.

Abstract

The impact of having included Youth and Adult Education in the Fund for the Maintenance and Development of Basic Education and for the Appreciation of Education Professionals: a study in municipalities of the State of São Paulo

The article examines the impacts of having included youth and adult education (YAE) in the Fund for the Maintenance and Development of Basic Education and for the Appreciation of Education Professionals (Fundeb). The study was based on research that analyzed data from a sample of municipalities in the State of São Paulo, from 2005 to 2010, and conducted case studies, relating financing with how enrollments reacted. The introduction gives the history of and revises the literature on the theme, discussing the unfavorable conditions caused by the insertion of YAE in Fundeb. The research found that public spending on YAE is underreported and that expenditures reported by the average of these municipalities is inferior to the reference value used in the calculation of the Fund. This analysis concludes that Fundeb, along with other federal public policies, has had a moderate redistributive effect and a discreet positive impact on the financing of youth and adult education, however; it has been unable to generate incentives and to reverse the decline in enrollments, determined by the lessening of the prestige of the modality in comparison to other challenges of municipal management.

120

Keywords: youth and adult education; financing of education; basic education; Fundeb; education policy; evaluation.

Antecedentes

O financiamento da educação de jovens e adultos (EJA) no Brasil é um aspecto pouco estudado da política educacional (Haddad, 2002, p. 17; Ribeiro, 2009, p. 139), encontrando-se na literatura apenas menções pontuais ao tema.

As análises sobre a história republicana situam a gênese das políticas educacionais específicas no período imediatamente posterior ao Estado Novo, quando a regulamentação do Fundo Nacional do Ensino Primário reservou 25% dos repasses federais aos governos estaduais para o ensino elementar de adolescentes e adultos. Os recursos descentralizados impulsionaram as campanhas de alfabetização lançadas pela União a partir de 1947, que se estenderam até o início da década de 1960, suscitando a criação de serviços de educação de adultos nos sistemas estaduais de ensino.

A partir de 1971, esses serviços estaduais seriam conformados às normas do ensino supletivo criadas pela reforma da instrução de 1º e 2º graus e, por meio da assistência técnica e financeira da União, enquadrados nas diretrizes de política educacional federal, que cumpriu os objetivos de legitimar o regime militar e atender

às demandas de mão de obra de seu projeto econômico. No mesmo período foi instituído o Movimento Brasileiro de Alfabetização (Mobral), cuja amplitude e capilaridade foram viabilizadas por recursos vultosos obtidos com a designação de 24% da renda líquida da loteria esportiva e com a indicação voluntária de 1% do imposto de renda devido pelas empresas. Profundamente identificado com o regime, o Mobral não sobreviveu à transição democrática, sendo substituído em 1985 pela Fundação Educar que, entretanto, manejou recursos menores.

Na segunda metade dos anos 1980, as demandas sociais represadas durante a ditadura convergiram para a Assembleia Constituinte, que reconheceu o direito dos jovens e adultos ao ensino fundamental público, cuja provisão passou a ser responsabilidade compartilhada pelos estados e municípios (alçados à condição de entes federados autônomos), com a colaboração técnica e financeira da União. As Disposições Transitórias da Constituição de 1988 previram que metade dos recursos vinculados à educação fosse dedicada à erradicação do analfabetismo e universalização do ensino fundamental, mas tal proporção jamais foi cumprida pelo governo central, sendo tal dispositivo revogado pela Emenda Constitucional nº 14 de 1996 (Brasil, 1996a).

O gasto público federal com EJA, que já era modesto nos anos 1980, declinou na década seguinte para proporções inferiores a 1% da despesa com educação (Di Pierro, 2002). Foi se configurando, então, um padrão de financiamento da EJA marcado por escassez de recursos e gasto público descentralizado.¹ Em meados da década de 1990 a despesa pública em EJA correspondia a 1,4% do gasto com educação, prevalecendo o investimento dos estados (62,3%) e dos municípios (28,4%) sobre aquele (9,2%) realizado pela União (Abrahão; Fernandes, 1999).

Embora os crescentes encargos educacionais dos governos subnacionais tenham sido viabilizados pela redistribuição da receita tributária operada nos anos 1980,² o padrão descentralizado das responsabilidades atribuídas pela Constituição favorece a reprodução das desigualdades socioterritoriais pré-existentes, requerendo compensação redistributiva da União. Essa mediação federal, porém, foi limitada na última década do milênio pelas diretrizes de ajuste macroeconômico e reforma do papel do Estado, que restringiram o investimento público em políticas sociais, priorizando a estabilidade monetária e os compromissos com os credores internacionais.

Nesse contexto, o governo federal liderou uma política educativa que priorizou a universalização do ensino elementar das crianças e dos adolescentes e impulsionou a descentralização da provisão e do financiamento da educação básica, retendo para si mecanismos de regulação e controle, como a definição de parâmetros curriculares e os sistemas de avaliação de resultados (Oliveira, 2000). Ao lado da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Brasil, 1996b), o principal instrumento

¹ Um dos marcos do processo de descentralização dos encargos da EJA foi a extinção da Fundação Educar em 1990, quando o governo Collor de Mello adotou medidas de redução da máquina pública federal. Na maior parte dos casos coube aos municípios conveniados manter as atividades de alfabetização das quais a União se absteve.

² A redistribuição da receita tributária atribuída ao setor educacional nos anos 1980 por força da Emenda Calmon e da Constituição foi estancada na década seguinte, em especial após a adoção de mecanismos de desvinculação de receitas federais empregados no ajuste fiscal, vigentes até o presente.

dessa reforma foi a adequação do financiamento a um regime de fundos contábeis que focalizou e subvinculou os recursos atribuídos à educação nos estados e municípios à ampliação da matrícula escolar do ensino fundamental de crianças e adolescentes, bem como à melhoria da formação e remuneração dos docentes.

Ao aprovar o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (Fundef), o Congresso incluiu as matrículas no ensino fundamental de jovens e adultos nos cálculos redistributivos, mas o presidente Fernando Henrique Cardoso vetou essa parte da lei com o intuito de minimizar a complementação financeira devida pelo governo federal aos estados com menor receita, mantendo, dessa forma, coerência com a diretriz de contenção do gasto social público e com as demais medidas de ajuste estrutural da economia então realizado nos moldes neoliberais.

A focalização compulsória dos recursos públicos no ensino de crianças e adolescentes reforçou a posição secundária ocupada pela EJA na agenda de política educacional, desestimulou o investimento dos governos subnacionais na modalidade, restringindo a expansão de oportunidades, induzindo ao falseamento das estatísticas e à adoção de alternativas de atendimento precário e de baixo custo, como as parcerias com organizações sociais que recorrem ao voluntariado (Di Pierro, 2001, 2005).

Entre 1996 e 2002, a ação redistributiva da União no campo da EJA ficou restrita à campanha Alfabetização Solidária (envolvendo parceria com empresas, governos locais e instituições de ensino superior) e, a partir de 2001, ao Programa Recomeço, uma modesta suplementação orçamentária proporcional à matrícula no ensino fundamental na modalidade EJA direcionada aos estados e municípios com baixos índices de desenvolvimento humano.

Estimativas realizadas para o período 2001-2004 indicavam que a despesa média anual do setor público com a EJA representava aproximadamente 0,3% do PIB e cerca de 10% do gasto com educação básica, que naquele período era em torno de 3% do PIB, montante insuficiente para fazer frente aos desafios educativos colocados pela legislação nacional e pelos compromissos assumidos pelo País no plano internacional (Brasil. MEC, 2008; Castro, 2007).

Embora tenha operado já em 2003 uma virada discursiva em favor da responsabilidade pública em face da EJA e inaugurado programas de execução desconcentrada (como o Brasil Alfabetizado e o Projovem), o governo Lula da Silva não revogou o veto às regras do Fundef, vigentes até 2006, optando por ampliar a abrangência do Programa Recomeço, renomeado como Fazendo Escola.³ O ciclo de institucionalização da EJA no sistema de ensino só seria concluído no seu segundo mandato, com a progressiva inclusão da modalidade no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb) e nos programas de assistência estudantil do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), compreendendo a provisão universal de merenda, transporte escolar e livros didáticos (Di Pierro, 2012).

³ A cobertura do Programa Recomeço/Fazendo Escola se ampliou de 1.381 municípios e 834 mil beneficiários com investimento de R\$ 188 milhões em 2001 para 4.305 municípios e 3,3 milhões de estudantes com investimento de R\$ 412 milhões em 2006 (Di Pierro; Andrade; Vóvio, 2009, p. 42).

Embora tenha representado um avanço em comparação à situação precedente,⁴ a inserção paulatina da EJA no Fundeb a partir de 1997 se realizou em condições relativamente desvantajosas devido ao menor fator de ponderação dessa modalidade entre as modalidades da educação básica e à imposição de um teto de gasto na modalidade (Di Pierro, 2001, 2005; Gouveia, 2008; Pinto, 2007).⁵

Faltam estudos empíricos que analisem o impacto das novas condições de financiamento no comportamento das matrículas e na posição da EJA na agenda de política educacional dos governos subnacionais. Contribuir para elucidar essas questões foi o objetivo da pesquisa realizada entre 2010 e 2013, que analisou a configuração e o desenvolvimento recente do ensino público de jovens e adultos nos municípios do Estado de São Paulo.⁶

O contexto paulista e a pesquisa

Com mais de 42 milhões de habitantes e um PIB de R\$ 1,5 trilhão, São Paulo é o mais rico e populoso estado brasileiro. Em 2012, possuía 1.287.000 jovens e adultos analfabetos (3,81% de sua população com 15 anos ou mais) – o segundo maior contingente entre os estados brasileiros e quase 10% do total nacional. O Censo de 2010 constatou que 37% dos 32 milhões de paulistas com mais de 14 anos não haviam concluído o ensino fundamental e que, entre as pessoas com idade igual ou superior a 18 anos, mais de 5 milhões não haviam concluído o ensino médio, somando 16,5 milhões de candidatos à elevação de escolaridade. Perante uma demanda potencial tão extensa, a cobertura dos serviços educativos é reduzida: considerados no ano de 2010 tanto os estudantes com mais de 15 anos que cursam o ensino regular fora da idade-série ideal quanto os inscritos na EJA (incluindo-se aí também os programas Brasil Alfabetizado e Projovem e as pessoas certificadas nos exames),⁷ estimamos a cobertura no ensino básico em 9,4%, sendo 6,9% no fundamental e 15,4% no médio.

Até a década de 1980 a oferta pública do então denominado ensino supletivo era realizada predominantemente pela rede estadual de ensino paulista. A extinção da Fundação Educar deu início à municipalização da EJA (Haddad; Di Pierro; Freitas, 1993), intensificada a partir de 1996, quando o governo estadual retirou-se das séries iniciais sem negociar a transferência desse encargo aos municípios ou assisti-tivos técnica e financeiramente (Carvalho, 2006; Furlan, 2007; Vieira, 2011).

⁴ Em 2007 os cálculos do custo por aluno ao ano na EJA para efeito de captação do Fundeb variaram de R\$ 662 nos estados mais pobres a R\$ 1.433 naqueles com maior arrecadação. Embora insuficientes para prover um ensino de qualidade, esses valores eram bem superiores aos R\$ 250 por aluno/ano repassados entre 2002 e 2006 pela União aos estados e municípios no Programa Fazendo Escola, ou ao valor *per capita* gasto pelo governo federal no Programa Brasil Alfabetizado, cuja média entre os anos de 2007 e 2010 foi estimada por Cara e Araújo (2011) em R\$ 264,70.

⁵ A Lei nº11.494/2007, que regulamentou o Fundeb, estabeleceu que as matrículas da EJA fossem contabilizadas gradualmente (a terça parte ao ano) e retribuídas por um fator de ponderação de 0,7, fixando um teto de gasto na modalidade de 15% do Fundo. Em 2009 o fator de ponderação foi corrigido para 0,8 e persiste até o presente, sendo o menor de todas as etapas e modalidades. Os Fóruns de EJA contestam esse critério, reivindicando isonomia.

⁶ A investigação foi uma das quatro realizadas pelo Núcleo de Pesquisa “Educação de Jovens e Adultos: insumos, processos e resultados”, mediante convênio entre o Inep e a Ação Educativa (Catelli; Haddad; Ribeiro, 2014).

⁷ Referimo-nos à certificação pelo Exame Nacional de Certificação de Competências da Educação de Jovens e Adultos (Encceja) e Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) para maiores de 15 e 18 anos, respectivamente.

Na segunda metade dos anos 2000, a intensificação da municipalização da EJA no Estado de São Paulo foi concomitante ao declínio da oferta, em ritmo mais acentuado que a média nacional: a matrícula total no ensino fundamental (incluindo cursos presenciais e semipresenciais) recuou dos quase 600 mil estudantes inscritos em 2005 para 262 mil matriculados em 2011 (uma queda de 56,2%), enquanto a participação relativa dos municípios na matrícula crescia de 54% para 72% no mesmo período, e a oferta de EJA de ensino médio (atendida em mais de 92% pela rede estadual) recuava das quase 529 mil matrículas para pouco mais de 249 mil, uma queda de 52,8%.

Para compreender por que a demanda potencial por EJA não se manifesta senão em reduzida escala e o aporte do Fundeb não opera como incentivo à expansão da modalidade, a pesquisa procurou relacionar o comportamento das matrículas com o financiamento do ensino nos municípios paulistas, pesquisando quais outros aspectos da gestão estariam influenciando a configuração da oferta.

A unidade de análise escolhida foi o município, devido ao papel assumido por essa instância na provisão do ensino obrigatório nas duas últimas décadas. Considerou-se o período 2005-2010, de modo a captar a situação precedente, a implantação progressiva e a consolidação da EJA no Fundeb. A análise considerou as relações federativas, examinando os mecanismos de articulação sistêmica e coordenação intergovernamental. O estudo foi desenhado em duas etapas, sendo a primeira de construção e análise de um banco de dados quantitativos (composto de 38 variáveis, ordenadas em três eixos de informações: sociodemográficas, educacionais e sobre o financiamento) e a segunda, de natureza qualitativa, de estudos de caso (não descritos neste artigo por limitação de espaço).

Principais resultados

A disponibilidade de dados sobre a despesa municipal na EJA condicionou a composição da amostra, já que 52,5% dos 645 municípios paulistas não declararam qualquer gasto na modalidade entre 2005 e 2010, e apenas 128 (19,8%) dispunham de informações para ao menos quatro anos do período analisado (o que era necessário para a análise longitudinal).⁸ Confirmou-se o que outros autores (Araújo, 2012; Volpe, 2013) já haviam observado: que os dados sobre o gasto em EJA são frequentemente omitidos ou contabilizados em outras rubricas,⁹ e que as informações disponíveis nos diversos bancos públicos são divergentes. A análise da série histórica evidenciou inconsistências, se não inverossimilhanças, quando cotejadas as

⁸ Priorizamos as informações do banco Finanças Brasil (Finbra) da Secretaria do Tesouro Nacional, cotejadas com as do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope), do FNDE, e do Sistema de Informações da Administração Pública (Siap) do Tribunal de Contas do Estado.

⁹ A explicação mais plausível para a subdeclaração das despesas com EJA relaciona-se ao gasto com pessoal, que representa entre 75% e 85% dos custos do ensino básico (Relatório..., 2001; Carreira; Pinto, 2006). Como a maior parte dos docentes e técnicos da EJA atua no ensino básico de crianças e adolescentes e complementa sua jornada de trabalho no período noturno, raramente a despesa com pessoal da modalidade é contabilizada à parte; também ficam invisíveis os gastos com a construção e manutenção das instalações físicas e equipamentos, quase sempre compartilhados.

informações sobre o gasto e o atendimento realizado. A baixa qualidade da informação impôs cautela adicional à interpretação das provas estatísticas a que o banco de dados foi submetido.

Na amostra de 128 localidades, as de médio e grande porte estavam sobrerrepresentadas, o que indica que os municípios mais populosos e economicamente dinâmicos têm maior probabilidade de manter serviços de EJA do que aqueles de pequeno porte, que são a maioria e demandariam maior colaboração do Estado de São Paulo e da União.

A caracterização da amostra registrou o elevado grau de urbanização e a tendência da população paulista ao envelhecimento, em meio à qual há acentuados contrastes de níveis de renda, que repercutem nos desiguais índices de analfabetismo, anos de estudos e desenvolvimento educacional das localidades. Ficou patente a enorme diversidade econômica e a heterogeneidade de condições de financiamento público do ensino nos municípios paulistas, demonstrando que o efeito de equalização do Fundeb mitiga, mas está longe de eliminar as desigualdades financeiras entre as municipalidades, pois há pequenas localidades muito dependentes de transferências intergovernamentais e municípios de médio e grande porte com economias pujantes e elevada arrecadação, o que se combina às dimensões das redes públicas de ensino básico para determinar a receita disponível por aluno e se o município perde ou doa recursos para os Fundos. Considerado o ano de 2009, em que o valor de referência do Fundeb para o Estado de São Paulo foi de R\$ 2.263, a receita disponível por aluno nos municípios da amostra variou substancialmente entre o mínimo de R\$ 1.021,28 e o máximo de R\$ 3.113,30. A maioria dos municípios da amostra (63,3%) foi beneficiada com a compensação do Fundo, ao passo que 36,7% deles tiveram receita líquida negativa.

O Fundeb proporcionou uma ampliação da receita dos municípios para investimento no setor educacional, o que, em tese, criaria condições favoráveis para a expansão e qualificação de todas as etapas e modalidades do ensino. Embora tenha sido observado um discreto crescimento no gasto médio com EJA no período de implementação do Fundeb, a participação relativa da modalidade no gasto educacional dos municípios da amostra declinou entre 2005 e 2009, mantendo-se sempre em níveis muito baixos.¹⁰ Constatou-se que a despesa realizada na EJA está aquém do teto de 15% fixado pelo Fundo (em 2009 alcançava 6,1% do Fundeb paulista), e que a despesa média dos municípios pesquisados se situava muito aquém do valor de referência fixado (Tabela 1), o que denota a baixa prioridade atribuída à modalidade, mas também pode refletir a já mencionada subdeclaração de gastos.¹¹

¹⁰ A participação da EJA no gasto educacional dos municípios na média da amostra recuou de 1,5% em 2005 para 1% em 2009.

¹¹ Dados coletados por Araújo (2012) em secretarias de educação de municípios paulistas evidenciaram que o gasto médio na EJA em 2009 foi de R\$ 2.704,63, 49% superior àquele atribuído à modalidade nos cálculos do Fundeb e cinco vezes maior que a mediana declarada pelos municípios considerados em nosso estudo.

Tabela 1 – São Paulo: Despesa Aluno/Ano em EJA em Municípios da Amostra 2005-2009

Ano	Quantidade de municípios com informação sobre despesa em EJA	Despesa aluno/ano (em R\$)			(B) Valor de referência da EJA no Fundeb	A/B
		Média	Mediana	(A) Mediana (sem matrículas semipresenciais)		
2005	103	899,00	284,67	300,94	-	-
2006	122	1.096,97	316,92	316,92	-	-
2007	126	1.212,43	437,97	440,12	1.292,03	34%
2008	126	916,02	425,64	443,40	1.439,33	31%
2009	127	1.038,41	514,70	540,66	1.810,44	30%

Fonte: Finbra/STN, Siope/FNDE, SIAPNet/TCE, Censo Escolar e FNDE. Organização própria

Quanto ao comportamento das matrículas na EJA no período 2005-2010, constatou-se nos municípios da amostra a queda no atendimento já observada no universo do estado, generalizada no ensino presencial ou semipresencial e nas séries iniciais e finais do ensino fundamental e médio. O recuo das matrículas teve uma inflexão mais acentuada entre 2009 e 2010, e foi mais intenso nas redes privada e estadual que nas redes municipais. Esses dados, combinados àqueles colhidos nos estudos de caso, indicam que há determinantes gerais afetando o comportamento das matrículas, e sugerem a existência de diversas causas operando em uma mesma direção, tais como: a inadequação da oferta às necessidades de aprendizagem e condições de estudo dos potenciais usuários; a insuficiência dos meios de mobilização da demanda para reverter a baixa motivação do público potencial; e o desprestígio da EJA em meio aos gestores vis-à-vis as pressões por eles enfrentadas para atender outras prioridades, como a expansão da pré-escola (no caso dos municípios) ou a melhoria do ensino médio (no caso da rede estadual). Os dados oferecem indícios, também, de que houve, em alguma medida, uma política coordenada da Secretaria de Estado da Educação para o fechamento de turmas de EJA nos grandes centros urbanos, que os técnicos ouvidos atribuem a uma redução da demanda ainda que as estatísticas não confirmem.

Registrou-se a nula participação do governo estadual e a baixa adesão dos municípios paulistas aos programas federais de EJA – Brasil Alfabetizado (PBA)¹² e Projovem¹³ –, fenômeno relacionado, de um lado, à competição político-eleitoral entre as forças partidárias que ocupam o executivo nas diferentes esferas de governo (Vieira, 2011) e, de outro, à modelagem dos programas, conforme se verificou nos estudos de caso.

As regressões e a análise multivariada do banco de dados visaram compreender as relações entre a evolução da oferta e o financiamento, mediadas por outras variáveis geográficas, demográficas e econômicas. Não se verificou correlação

¹² Em 2005 o PBA registrou 85.090 inscrições, sucessivamente reduzidas em 2006 (72.738), 2007 (18.068) e 2008 (8.477); em 2009 as inscrições voltaram a crescer (13.861), porém, declinaram novamente em 2010 (10.891).

¹³ O Projovem original recebeu 2.630 inscrições entre 2005 e 2008 na capital e outros dez municípios de sua Região Metropolitana. Após a reformulação de 2008, a capital não mais participou do Programa e ingressaram localidades de médio e grande porte do interior e do litoral. Entre 2008 e 2010 houve 26.643 inscrições em 18 municípios.

estatisticamente significativa entre a evolução das matrículas e a taxa de urbanização, o PIB municipal, a incidência de pobreza, o desenvolvimento humano,¹⁴ a receita municipal *per capita* e a receita advinda dos Fundos. Como era esperado, os municípios que reduziram de modo mais moderado as matrículas de EJA foram aqueles em que o analfabetismo regrediu de modo mais significativo no período intercensitário, demonstrando que a oferta da modalidade tem impacto (ainda que discreto) sobre os níveis de escolarização da população. Observou-se que as localidades com maior proporção de população adulta ou idosa tiveram menor perda de matrículas de EJA, indicando ser provável que, nos municípios em que a transição demográfica encontra-se em estágio mais avançado, a administração pública confira alguma prioridade à modalidade.

Com respeito às relações entre o financiamento e a oferta de EJA, constatou-se que a queda das matrículas foi menor naqueles municípios beneficiados pelo Fundeb em que a receita líquida do Fundo foi proporcionalmente maior em relação à receita vinculada à educação. Um ritmo menos acentuado de queda das matrículas foi observado também naqueles municípios que investem mais na EJA em proporção à despesa total em educação. Esses resultados indicam que, embora a vigência do Fundeb não tenha sido suficiente para incrementar as matrículas na EJA, a disponibilidade de recursos orçamentários e o investimento realizado na modalidade influíram positivamente nas oportunidades educacionais.

Conclusões e recomendações

127

Considerada a realidade do ensino público paulista captada por este estudo, concluímos que, exceto a redistribuição de recursos proporcionada pelo Fundeb, as demais relações federativas que afetam as políticas de EJA não obedecem ao princípio redistributivo, tendendo ao padrão que Abrucio (2005) tipificou como *federalismo compartmentalizado*. Um caminho promissor para o equacionamento desse quadro parece ser o desenvolvimento de mecanismos horizontais de coordenação intergovernamental que considerem o território como unidade de planejamento e ação, produzindo colaboração e sinergias que diminuam as desigualdades entre os municípios.

Embora a análise de realidade tenha sido limitada pela escassez de informações fidedignas sobre a despesa pública com a EJA, os dados disponíveis nos levam a concluir que o padrão de gasto atual é insuficiente para uma provisão ampla e de qualidade e que, nos moldes vigentes, a política de fundos que rege a colaboração intergovernamental é ineficiente para induzir os governos subnacionais a ampliar e qualificar o atendimento na modalidade, que minguou ao longo do quinquênio analisado. Para além do incremento do financiamento público total para o setor educacional previsto pelo Plano Nacional de Educação recém-sancionado, os caminhos de correção dessa situação passam pela remoção do teto de gasto e pela elevação

¹⁴ O Estado de São Paulo desenvolveu um indicador sintético de condições de vida denominado Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS), que abrange dimensões de riqueza, saúde e educação.

do fator de ponderação do valor por aluno atribuído à EJA no Fundeb, de modo a incentivar os gestores a realizar investimentos na modalidade.

Os depoimentos dos gestores colhidos nos estudos de caso indicam que os valores de referência válidos para os cálculos do Fundeb não são considerados como parâmetro para os gastos da modalidade, que são realizados de acordo com o lugar secundário que a EJA ocupa na agenda educacional dos municípios. É possível afirmar que a inscrição da EJA nas políticas universais da educação básica (alimentação, transporte, livro didático, descentralização de recursos) teve efeitos positivos sobre as condições de oferta escolar, mas a vigência do Fundeb em si praticamente não teve impacto positivo para a EJA.

Se a inclusão da EJA nos cálculos do Fundeb tem o intuito de induzir o comportamento dos governos subnacionais, viabilizando e incentivando a ampliação da oferta da modalidade e a melhoria de sua qualidade, os dados coletados neste estudo indicam que essa estratégia só terá eficácia se os valores de referência forem considerados não só para efeitos de captação dos recursos do Fundo, mas também para a execução dos gastos, cuja transparência pública requer regulamentação nacional.

Referências bibliográficas

ABRAHÃO, J.; FERNANDES, M. A. *Sistema de Informações sobre os Gastos Públicos da área de Educação (SIGPE): diagnóstico para 1995*. Brasília, DF: Ipea, 1999.

ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do Governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 24, p. 41-67, jun. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782005000100005&script=sci_arttext>.

ARAÚJO, R. L. S. (Coord.). *Perfil dos gastos educacionais nos municípios brasileiros: ano base 2009 – relatório de pesquisa*. Brasília, DF: Undime, 2012. Disponível em: <http://www.todospelaeducacao.org.br/arquivos/biblioteca/relatorio_pesquisa_perfil_dos_gastos_educacionais_undime.pdf>.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 13 set. 1996a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm>.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 dez. 1996b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm>.

BRASIL. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das

Disposições Constitucionais Transitórias. *Diário Oficial da União, Brasília, DF*, 21 jun. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111494.htm>.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (Secad). *Documento-base nacional preparatório à VI CONFINTEA*. Brasília, DF: MEC/Secad, set. 2008.

CARA, D.; ARAÚJO, L. *Nota técnica: por que 7% do PIB para a educação é pouco?: cálculo dos investimentos adicionais necessários para o novo PNE garantir um padrão mínimo de qualidade*. São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, ago. 2011. Disponível em: <<http://portal.aprendiz.uol.com.br/wp-content/uploads/2011/08/estudo-campanha-nacional.pdf>>.

CARREIRA, D.; PINTO, J. M. R. *Custo aluno qualidade inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil*. São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2006.

CARVALHO, M. P. *A educação de jovens e adultos nas gestões Covas-Alckmin (1995-2005): o que virá depois?*. 2006. 234 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

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

CATELLI JR., R.; HADDAD, S.; RIBEIRO, V. M. (Org.). *Educação de jovens e adultos: insumos, processos e resultados*. São Paulo: Ação Educativa, 2014. Disponível em: <<http://www.acaoeducativa.org/index.php/component/content/article/54-institucional/1132-pesquisas-concluidas>>.

DI PIERRO, M. C.; ANDRADE, E. R.; VÓVIO, C. L. *Alfabetização de jovens e adultos no Brasil: lições da prática*. Brasília, DF: Unesco, 2009.

DI PIERRO, M. C. Descentralização, focalização e parceria: uma análise das tendências nas políticas públicas de educação de jovens e adultos. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 27, n. 2, p. 321-337, jul./dez. 2001.

DI PIERRO, M. C. O financiamento público da educação básica de jovens e adultos. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 25., 2002. Caxambu. *Anais...* Caxambu: Anped, 2002.

DI PIERRO, M. C. Notas sobre a redefinição da identidade e das políticas públicas de educação de jovens e adultos no Brasil. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 26, p. 1115-1139, 2005.

DI PIERRO, M. C. Una evaluación de los progresos y las limitaciones de las políticas públicas recientes de educación de jóvenes y adultos en Brasil. In: FINNEGAN, F. (Org.). *Educación de jóvenes y adultos: políticas, instituciones y prácticas*. Buenos Ayres: Aique Educación, 2012. p. 45-70.

FURLAN, R. M. C. *Políticas públicas de educação de jovens e adultos nas escolas estaduais de São Paulo: avanços e desafios à sua consolidação*. 2007. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

GOUVEIA, A. B. Políticas e financiamento da EJA: as mudanças na política de financiamento da educação e possíveis efeitos na educação de jovens e adultos. *Eccos*, São Paulo, v. 10, n. 2, p. 379-395, jul./dez. 2008.

HADDAD, S.; DI PIERRO, M. C.; FREITAS, M. V. Perfil do atendimento em alfabetização de jovens e adultos no Estado de São Paulo. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, DF, v. 74, n. 178, p. 495-528, set./dez. 1993.

HADDAD, S.; DI PIERRO, M. C. Escolarização de jovens e adultos. *Revista Brasileira de Educação*, São Paulo, n. 14, p. 108-130, maio/ago. 2000.

HADDAD, S. (Coord.). *Educação de jovens e adultos no Brasil (1986-1998)*. Brasília, DF: Inep, Comped, 2002.

OLIVEIRA, R. Reformas educativas no Brasil na década de 90. In: CATANI, A. M.; OLIVEIRA, R. (Org.). *Reformas educacionais em Portugal e no Brasil*. Belo Horizonte: Autêntica, 2000. p. 77-94.

PINTO, J. M. R. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 28, n. 100, p. 877-897, out. 2007.

RELATÓRIO do Grupo de Trabalho sobre Financiamento da Educação. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, DF, v. 82, n. 200-202, p.117-136, jan./dez. 2001.

130

RIBEIRO, C. D. *Estado do conhecimento sobre a educação de jovens e adultos no Brasil: um balanço de teses e dissertações (1999-2006)*. 2009. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Católica de Santos, Santos, 2009.

VIEIRA, R. S. *O regime de colaboração entre União e o Estado de São Paulo na oferta de políticas de EJA no período 2003-2009*. 2011. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

VOLPE, G. C. M. O financiamento da educação de jovens e adultos em municípios mineiros no período de 1996 a 2006: até quando migalhas? *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, v. 18, n. 54, p. 693-716, jul./set. 2013.

Maria Clara Di Pierro, doutora em Educação pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), desde 2005 é professora da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (USP), atuando na graduação e na pós-graduação. Em 2011-2012, realizou estágio pós-doutoral no Teachers College, da Columbia University.

mcpierro@uol.com.br

Recebido em 11 de novembro de 2014

Aprovado em 23 de dezembro de 2014

A confiabilidade dos órgãos de controle das verbas da educação*

Nicholas Davies

Resumo

O controle da aplicação das verbas da educação será discutido tendo como referência: a) procedimentos adotados por vários tribunais de contas (TCs) para contabilizar as verbas da educação; b) o suposto controle “social” exercido pelos conselhos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Um problema dos TCs é a confiabilidade dos seus dados. Outro é que vários TCs não seguem as disposições constitucionais ou a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), nem mesmo as normas dos manuais da Secretaria do Tesouro Nacional. Alguns não contabilizam receitas na base de cálculo do percentual mínimo dos impostos (25%) ou não acrescentam a esse percentual receitas adicionais, como o salário-educação, os ganhos com o Fundef ou o Fundeb e as transferências federais. O principal equívoco de muitos TCs tem sido aceitar que os inativos sejam pagos com as receitas vinculadas à educação. Os conselhos do Fundef e do Fundeb são muito frágeis, pois tendem a ser mais estatais do que sociais e mesmo as entidades ditas sociais neles presentes têm representatividade débil ou são cooptadas pelos governos.

Palavras-chave: financiamento da educação; tribunal de contas; conselho consultivo; Fundef; Fundeb.

* O artigo é, em parte, resultado de pesquisa financiada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), por intermédio de bolsa de produtividade em pesquisa, desde 2007.

Abstract

The reliability of control bodies over education funding

The article examines procedures adopted by a number of Brazilian Audit Courts (AC) to account for the education revenues and the alleged “social” control exercised by the councils of Fund for the Maintenance and Development of Elementary Education and for the Appreciation of the Teaching Profession (Fundef) and Fund for the Maintenance and Development of Basic Education and for the Appreciation of Education Professionals (Fundeb). One problem of the ACs is the reliability of their data. Another issue is that a number of them do not comply with the constitutional provisions, with the Basic Education Law (LDB), nor with the guidelines set by the manuals of the Brazilian National Treasury. Some of the ACs do not account for revenues on the basis of calculation of the minimum percentage of taxes (25%) or do not add to this percentage extra revenues, such as payroll-linked contribution, gains from Fundef or Fundeb and federal transfers. The chief mistake of many ACs is to accept that retired education personnel be paid with revenues linked to education. The Fundef and Fundeb councils are quite fragile, for they tend to have more of a state nature than a social one and even the so-called social entities present in these councils have a poor representativeness or are coopted by governments.

Keywords: education funding; audit courts; consulting councils; Fundef; Fundeb.

Introdução

Este texto pretende discutir o controle da aplicação das verbas da educação tendo como referência: a) procedimentos adotados por alguns tribunais de contas (TCs) de estados e municípios com base em suas resoluções e relatórios sobre contas estaduais e municipais para a contabilização das verbas da educação e b) o suposto controle “social” exercido pelos conselhos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

A análise do controle estatal ou social sobre as verbas da educação ou de qualquer outra área requer uma discussão preliminar sobre a natureza do Estado, que, ao contrário do que muitos pensam e também da autoimagem que ele mesmo veicula, não é neutro nem está a serviço do conjunto da sociedade, do bem comum, da coletividade. Numa sociedade desigual, o Estado tende a refletir, em maior ou menor grau, os interesses das classes dominantes e também da burocracia estatal, que, da mesma forma que as diversas frações das classes dominantes, procura beneficiar-se da riqueza social da qual se apropria o Estado por intermédio de todo tipo de taxaço. É verdade que ele não é só isso, pois reflete também – se bem que

em grau variável e quase sempre bem menor, em função da correlação de forças sociais – os interesses das classes trabalhadoras ou subalternas ou de grupos ou categorias oprimidos. Em síntese, embora as instituições estatais reflitam, principalmente, os interesses das classes dominantes e da burocracia estatal – sobretudo do segmento da burocracia mais necessário para a manutenção e o aprofundamento da sociedade desigual (o Judiciário, o Legislativo, a Polícia, as Forças Armadas) –, também atendem aos interesses das classes e dos grupos explorados e oprimidos, em função da capacidade destes últimos em obrigar o Estado a transferir a eles parte da riqueza social por meio de serviços públicos.

Outro equívoco muito comum é supor que problemas educacionais seriam resolvidos, ou pelo menos bastante atenuados, se a educação não dependesse dos governos, mas sim de uma política de Estado. Essa ideia tem sido repetida nos últimos anos por vários grupos, entidades e educadores de discurso progressista, que, no entanto, nunca explicam por que uma política de Estado seria necessariamente muito diferente de uma política de governo. Esta é uma separação artificial, pois nenhum governo se torna governo se não se enquadrar na lógica de estruturação e funcionamento do Estado, assim como tal lógica tampouco é alterada em alguma medida pelo governo, ou seja, existe uma relação dialética entre as duas instâncias, embora a instância poderosa seja o Estado. Um exemplo que mostra a artificialidade dessa separação é que o presidente (governo) nomeia os ministros do Supremo Tribunal Federal (órgão do Estado) e os membros do Conselho Nacional de Educação (órgão do Estado) e os deputados estaduais e/ou governadores (governo) indicam os conselheiros dos tribunais de contas estaduais (órgãos do Estado).

Com relação ao “controle social”, é comum o equívoco de idealizá-lo atribuindo-lhe supostas virtudes de uma abstrata sociedade civil ou imaginando-o dissociado do controle estatal, como se o Estado não representasse também uma parte do social. Ora, ele representa, de maneira direta ou indireta, a “sociedade” e, por isso, o controle estatal também é um tipo de controle social, sendo um equívoco presumir uma dicotomia entre ambos. Todo controle estatal é também social, mesmo que não atenda aos interesses do conjunto (uma abstração) da população ou principalmente aos das classes ou dos grupos explorados e oprimidos.

Por outro lado, é frequente restringir o significado de “controle social” ao realizado por uma abstrata sociedade civil ou mesmo por seus setores progressistas sobre as ações estatais, pela suposição ou expectativa de que os problemas de tais ações estatais (o privatismo, por exemplo) sejam sanados ou significativamente atenuados por tal controle social. Isto é um equívoco muito simplório, pelo simples fato de os problemas de uma sociedade desigual se refletirem não só no Estado, mas também na chamada sociedade civil. Por isso, esse “controle social”, para ter eficácia, não pode ser reduzido à mera presença de “representantes” da sociedade civil em conselhos para controlar as ações estatais, mas precisaria ser mais qualificado, pois ele, por si só, não garante muita coisa, muito menos a democratização do Estado ou sua desprivatização de maneira significativa. A qualificação exige não só a participação individual ou de grupos “progressistas” em instâncias estatais (os conselhos do Fundef ou do Fundeb, por exemplo), mas também, e sobretudo, a construção de um

projeto de uma nova sociedade e Estado que aponte para a superação das desigualdades sociais e de poder.

A necessidade de um novo tipo de controle social, associado à construção de um novo projeto de sociedade e Estado, é evidenciada pela pouca confiabilidade do controle estatal (tribunais de contas, por exemplo) sobre a aplicação das verbas da educação. Vale lembrar que essa pouca confiabilidade não resulta, necessariamente, de incompetência técnica de tais órgãos (ainda que isso também exista), podendo e devendo ser interpretada como mais um dos mecanismos pelos quais as várias instâncias estatais subtraem recursos legalmente vinculados à área “social” (nesse caso, a educacional) para favorecer setores do capital, políticos ou os próprios setores da burocracia estatal mais poderosos e funcionais à ordem burguesa. Não é casual que o congelamento ou a redução dos gastos “sociais” propostos ou implementados pelo neoliberalismo não tenham atingido tais setores ou, se os atingiram, não foi de modo tão grave quanto nos setores “sociais”.

Procedimentos adotados por tribunais de contas de estados e municípios para a verificação da receita e despesa em educação

134 Antes de examinar alguns dos procedimentos adotados por TCs para a verificação das receitas e despesas em educação, cabe lembrar que eles são constituídos por duas instâncias. Uma é o corpo técnico, ou corpo instrutivo, com função técnica, pelo menos formalmente. É a instância que primeiro aprecia as contas e emite um parecer, que, se favorável à aprovação delas, segue para outra instância, superior, representada pelo conselheiro-relator. Se desfavorável, o responsável pelas contas apreciadas (prefeito, presidente da câmara municipal, governador, etc.) é chamado para responder aos questionamentos e fornecer a documentação requerida. Após esse trâmite, todo o processo é encaminhado ao conselheiro-relator, que tem a palavra final, podendo desconsiderar o parecer preliminar do corpo técnico e levar em conta apenas as alegações e os documentos apresentados pelo responsável. Isso, obviamente, confere um poder enorme ao conselheiro-relator, bem como aos demais conselheiros que darão seu voto de aprovação ou não das contas.

Os conselheiros constituem a instância mais poderosa, pois emitem o parecer final, sendo nomeados para cargos vitalícios com base em critérios essencialmente políticos, alguns indicados pelos órgãos legislativos, outros pelo Executivo. Assim, todos ou a imensa maioria dos conselheiros são ex-políticos ou funcionários de confiança daqueles que os indicaram, o que obviamente compromete a qualidade ética e técnica de seus pareceres. Não por acaso, o noticiário registra uma série de irregularidades e corrupção envolvendo TCs. O jornal *O Globo*, por exemplo, noticiou envolvimento do presidente do TC do Rio Grande do Sul em desvio de pelo menos R\$ 44 milhões do Departamento de Trânsito. Em consequência da ação de improbidade administrativa, ele teria renunciado ao cargo alegando problemas de saúde (Crise..., 2009). No Amapá, o Ministério Público Federal teria denunciado cinco

conselheiros, três servidores e dois conselheiros aposentados do TC pelo desvio de mais de R\$ 100 milhões entre 2001 e 2010 (Orgia..., 2012).

Como se não bastassem esses problemas éticos, os TCs deixaram e deixam bastante a desejar na análise propriamente técnica das contas da educação (e provavelmente de outros setores também), conforme constatei por uma série de estudos publicados inicialmente em livro (Davies, 2001b) e posteriormente atualizados em vários artigos publicados em periódicos especializados (Davies 2006a, 2006b, 2007, 2009, 2010a, 2010b, 2010c, 2010d, 2010e, 2011a, 2011b, 2012, 2013a, 2013b, 2013c).

Os resultados desses estudos foram e são bastante variáveis, pois dependeram de informações ou documentos disponíveis em portais dos TCs ou por eles fornecidos. Alguns são ricos em informações e documentos (Minas Gerais, Goiás, Santa Catarina, São Paulo, por exemplo), enquanto outros são muito pobres (Acre, Alagoas, Amapá, Rio Grande do Norte, por exemplo). Os resultados apresentados aqui são apenas ilustrativos de alguns aspectos observados em certo número de TCs e, portanto, não pretendem esgotar o assunto.

Um primeiro problema é que vários TCs não seguem necessariamente as disposições constitucionais ou a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), nem mesmo as normas contidas nos manuais da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) para a elaboração dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (RREO), cujas falhas apontei anteriormente (Davies, 2009). Por exemplo, a LDB prevê que o percentual mínimo dos impostos vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino (MDE) é o fixado nas constituições estaduais e leis orgânicas municipais, se superior aos 25% fixados na Constituição Federal. Entretanto, os TCs de Mato Grosso e Piauí baseiam-se nos 25%, não nos percentuais maiores das constituições estaduais (em Mato Grosso é de 35% e no Piauí é de 30%). Isso contrasta com o TC do Estado de São Paulo, que se baseia nos 30% da Constituição Estadual, e com o TC do Estado de Goiás, que seguiu os 30% fixados na Constituição Estadual de 1989, reduzidos para 28% em 2003.

Uma diferença marcante entre os TCs é que, enquanto alguns – Tribunal de Contas dos Municípios (TCM) do Estado da Bahia, Tribunal de Contas do Estado (TCE) de Minas Gerais, TCEs do Espírito Santo, do Piauí, de Sergipe, por exemplo – editaram grande número de resoluções sobre as receitas e despesas em MDE desde a implantação do Fundef, outros não editaram nenhuma (TCEs de Santa Catarina, Bahia, Ceará, Pará e TCE e Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, por exemplo). Embora as resoluções sejam um bom ponto de partida para a análise, não há garantia de que os conselheiros irão cumpri-las, o que exige a análise dos relatórios dos TCs sobre contas estaduais e municipais, nem sempre disponíveis nos portais desses tribunais. Tais relatórios mostram que as resoluções não são necessariamente cumpridas pelos conselheiros ou pelo corpo técnico dos TCs e que há divergências entre o corpo técnico e os conselheiros e mesmo entre estes últimos.

Um dos principais problemas dos relatórios é a confiabilidade dos dados fornecidos pelos governos, em que se baseiam esses instrumentos. No caso das despesas, uma das falhas é resultante das rubricas genéricas, sem grande

detalhamento; outra, advém da propensão dos governos, com a concordância dos TCs, em considerar gastos na função orçamentária Educação – definida na Lei nº 4.320 (Brasil, 1964), que estipula normas do orçamento público – como sinônimos de gastos em MDE, especificados nos arts. 70 e 71 da LDB (Brasil, 1996b).

Outra dificuldade para verificar a confiabilidade dos dados é que os gastos muitas vezes são contabilizados em órgãos diferentes, aparentemente não relacionados explicitamente com a educação, ou seja, não estão concentrados num único órgão, contrariando, pois, a LDB. Em Santa Catarina, constatei que os relatórios do TC sobre as contas estaduais registraram tal contabilização em órgãos diferentes pelo menos de 1998 a 2008, porém não atentaram para o fato de que isso estaria infringindo a LDB (Davies, 2011b).

Além da grande fragilidade, as resoluções e os relatórios apresentam uma série de omissões, equívocos e inconsistências. Uma omissão muito comum tem sido a de receitas adicionais ao mínimo, como as transferências federais do salário-educação, para merenda, transporte e outros programas federais, que podem ter sido utilizadas para pagar despesas que só poderiam ser pagas com os 25% dos impostos. Uma peculiar omissão de receita é o caso do imposto de renda recolhido pelos governos estadual e municipais em Mato Grosso desde 2004, quando o TC concordou com a interpretação da Secretaria Estadual de Fazenda de que ele não é imposto e, portanto, não deve ser incluído no cálculo do percentual mínimo. Outra omissão de receita foi a de transferências federais de impostos (sendo o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal o mais importante), aceita pelo TC do Estado de Goiás durante vários anos na década de 1990.

Os TCs cometeram muitos equívocos, além das omissões. Na década de 1990, os de São Paulo, Rio de Janeiro e Goiás erraram ao incluir na base de cálculo o salário-educação, que, por ser contribuição social, deveria ser acrescido ao montante correspondente ao percentual mínimo, e não incluído nele. Outro equívoco foi a inclusão do ganho (a diferença positiva entre a contribuição e a receita) com o Fundef na base de cálculo pela prefeitura do Rio de Janeiro, de 1998 a 2006, com a concordância do TC do município pelo menos durante alguns anos.

Muitos TCs, equivocadamente, consideraram e provavelmente ainda consideram ou aceitam o pagamento dos inativos como MDE e, portanto, realizável com as receitas vinculadas à educação – é o caso dos TCEs de Minas Gerais, Espírito Santo, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo. Os de São Paulo e Paraná adotaram uma regra de transição pela qual os gastos com inativos seriam excluídos gradativamente ao longo dos anos, mas não tenho informação sobre seu cumprimento. O TC do Rio Grande do Sul aceita que o Fundeb seja usado para pagar inativos. O seu relatório sobre as contas estaduais de 2011 registra o uso de R\$ 923 milhões do Fundeb para essa finalidade (Rio Grande do Sul. TCE, 2012). Outra irregularidade grave apontada nesse relatório é que em 2011 o governo estadual do Rio Grande do Sul deixou de aplicar R\$ 1,251 bilhão destinado à educação, e nem por isso suas contas foram rejeitadas.

Certo número de TCs não esclarece, em suas resoluções e relatórios, se computa tais gastos como MDE. Outros TCs, ao contrário, excluem os gastos com inativos das despesas de MDE, como o TCE do Pará e o do Maranhão, embora, no

primeiro caso, o governo estadual não tenha seguido a resolução do TCE do Pará pelo menos por alguns anos. O descumprimento das resoluções e/ou determinações e ressalvas dos pareceres prévios dos TCs pelos governos, que é comum, suscita a questão do poder desses tribunais.

O estranho em tudo isso é que vários TCs, e também os governos, não obedecem à Constituição Federal (Brasil, 1988, art. 37, inciso XI), que considera o pagamento dos inativos como proventos, não como remuneração, e que o conceito de MDE é restrito à remuneração (para quem está na ativa), não a proventos.

Além do equívoco de considerar o pagamento de inativos como gasto de MDE, a falta de detalhamento pode estar ocultando despesas não classificáveis como MDE – merenda, por exemplo –, pois a maioria dos relatórios consultados dos governos e também dos TCs não exclui gastos com alimentação escolar. O TC do Estado do Rio de Janeiro acolheu a interpretação de um conselheiro e, desconsiderando o art. 71 da LDB, determinou que a merenda fosse classificada como MDE, com o “argumento” de que ela não é relacionada a ações de assistência social e é fundamental para o aprendizado (Graciosa, 2004), discordando inclusive do corpo técnico do TC.

Outra falha (cometida pelos TCs da Paraíba e do Piauí e pelo TCM da Bahia, por exemplo) foi confundir as despesas de MDE permitidas pelo art. 70 da LDB com as financiáveis por meio dos recursos do Fundef. Ora, esse fundo se destinava a financiar o ensino fundamental público, enquanto as despesas de MDE permitidas pelo art. 70 da LDB incluem bolsas em escolas particulares.

Os TCs também têm cometido a irregularidade de se basear em despesas empenhadas, e não, como recomendado nos manuais da STN, nas liquidadas (Brasil, 2007b). A importância disso é registrada no relatório do TC sobre as contas estaduais de 2008 do Amazonas (Davies, 2012), que aponta uma enorme discrepância entre o valor empenhado no Fundeb (R\$ 588 milhões), e o valor liquidado (R\$ 472 milhões), ou seja, mais de R\$ 110 milhões desse fundo não foram liquidados em 2008. A questão é saber se no ano seguinte o TC verifica se os valores empenhados foram realmente gastos em educação, o que remete à questão dos restos a pagar, ou seja, valores empenhados, mas não cancelados no exercício e que, em tese, seriam pagos ou cancelados em exercícios seguintes.

A inconsistência tem sido um traço em documentos de um mesmo TC. Por exemplo, segundo os TCs de Amazonas, Maranhão, Minas Gerais e Paraíba, os beneficiáveis com os 60% do Fundef podiam ser ora professores, ora profissionais do magistério, inconsistência essa que tem a ver com a própria legislação. Enquanto a Emenda Constitucional nº 14/96 estipulava que pelo menos 60% do Fundef se destinaria à valorização dos professores, a Lei nº 9.424 definia que esse percentual deveria ser aplicado na remuneração dos profissionais do magistério, categoria mais ampla do que professores (Brasil, 1996c).

O que esperar dos conselhos ditos sociais?

Antes de analisar os conselhos do Fundeb e outros denominados sociais, cabem algumas breves reflexões sobre a criação de conselhos com representação

de entidades da sociedade para a fiscalização de atos do poder dito público. Uns interpretam isso como resultado do movimento de vários segmentos da sociedade no sentido de controlar o Estado e, assim, democratizá-lo. Entretanto, essa interpretação não leva em conta antigas e novas estratégias dos detentores do poder para minar tais conselhos, ainda que aceitando-os no plano do discurso. Uma das estratégias consiste em anulá-los ou enfraquecê-los enormemente em seu funcionamento concreto, outra em não permitir que tenham poder de ação efetivo, ou seja, de punição – podem debater, investigar, discutir, mas não adotar medidas concretas para punir infratores e, por consequência, acabam sendo, quando muito, apenas uma casa de debates e denúncias. Não que isso não tenha sua utilidade, mas os conselhos tendem a ser estéreis se limitados apenas a essas funções. Assim, a ideia de criação de conselhos com representantes não formalmente ligados ao governo para formular (não é o caso do Fundeb) e acompanhar a execução de políticas públicas pode estar, na prática, sendo subvertida por estratégias antigas e novas do poder estatal.

O potencial democrático desses conselhos é bastante limitado, por uma série de razões. Uma é que, apesar do nome, são mais estatais do que sociais, pois têm mais representantes do Estado do que da sociedade. O Conselho Federal do Fundeb, por exemplo, tem no mínimo 14 membros: seis do Executivo federal, dois de entidades supostamente representativas dos governos estaduais e municipais, um representando um órgão com forte viés estatal (o Conselho Nacional de Educação, em que os conselheiros são nomeados pelo presidente da República), um da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), dois de pais de alunos e dois de estudantes, ambos da educação básica pública, ou seja, do total de 14, apenas 5 supostamente representariam a sociedade. Como é um número mínimo, nada impede que o governo federal o amplie para ter maior controle sobre o Conselho Federal, como fez no caso do Fundef.

Vários fatos demonstram a pouca confiabilidade de entidades “sociais” no plano federal. A cooptação delas tem sido comum, ou por elas serem corruptas ou por se identificarem politicamente com os governos, ou pelas duas coisas ao mesmo tempo. Por isso, nada garante que entidades sindicais, estudantis ou organizações não governamentais, mesmo que formalmente não vinculadas aos governos, vão atuar com isenção em relação a estes. Por exemplo, nos últimos anos, sindicalistas de entidades alinhadas com o governo federal passaram a ocupar cargos importantes nele e entidades estudantis receberam muitos recursos federais ou apoio de estatais.

Os representantes estatais também predominam nos conselhos estaduais, com três do Executivo estadual, dois dos Executivos municipais, um da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), um do Conselho Estadual de Educação e cinco representantes juridicamente não estatais (dois dos pais de alunos, dois dos estudantes e um da seccional da CNTE). Como é uma composição mínima (12 membros), o governo estadual pode aumentá-la de modo a ter mais representantes seus no conselho.

Apenas no âmbito municipal, pode-se dizer que os conselhos, pelo menos formalmente, têm caráter mais “social”, uma vez que contariam com no mínimo

nove membros, sendo dois do Executivo. Os demais representariam os professores (um), os diretores (um), os pais de alunos (dois), os servidores técnico-administrativos (dois) e os estudantes (dois). Teríamos, assim, no âmbito municipal, um conselho aparentemente de caráter mais social do que estatal.

Entretanto, tendo em vista a predominância do clientelismo e do fisiologismo nas relações entre governantes e entidades supostamente representativas da sociedade, nada garante que os representantes de tais entidades não sejam também escolhidos ou fortemente influenciados pelo prefeito ou pelo secretário municipal de Educação, dando apenas uma fachada social para um conselho que tenderia a refletir os interesses dos governantes.

A Lei nº 11.494 de 2007, aparentemente pretendendo garantir isenção aos conselhos, proíbe que estes sejam integrados, entre outros, por cônjuges e parentes consanguíneos de autoridades, funcionários dos governos ou empresas de consultorias aos governos e pais de alunos em cargos públicos de confiança e que sejam presididos por representante do governo. No entanto, como o noticiário revela diariamente, não é essa formalidade que vai garantir isenção aos conselhos.

Diante dessa composição mais estatal dos conselhos, é pouco provável que cumpram suas funções, aliás não bem definidas. Afinal, o que significa “acompanhamento e controle social”? Tais funções talvez só venham a ser desempenhadas caso uma esfera do poder “público” (o município, por exemplo) se sinta prejudicada por outra (o governo federal ou o estadual, por exemplo). Um exemplo disso são as críticas da Undime e do Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) ao governo federal por este não ter calculado o valor mínimo nacional por matrícula no ensino fundamental regular, de acordo com o que estabelecia a Lei nº 9.424 de 1996, a Lei do Fundef. Mas não será rigorosamente um controle de cunho social.

Outros fatos concretos fragilizam bastante o suposto caráter social dos conselhos. Os representantes não estatais nada percebem por este trabalho, ao passo que os do poder dito público (nas esferas federal, estadual e municipal), em geral, fazem o acompanhamento durante o horário normal de trabalho. Na prática, isso significa que alguns representantes não estatais trabalham de graça, enquanto os do poder dito público, mesmo não recebendo remuneração específica para a atividade no conselho, participam dele como funcionários do poder estatal, durante seu horário normal de trabalho. Assim, sua participação não constitui um trabalho gratuito. Já os conselheiros formalmente não estatais (sindicatos, pais de alunos e professores) fazem trabalho extra, pelo qual não são remunerados nem direta nem indiretamente.

A vantagem dos representantes estatais sobre os não estatais manifesta-se em vários pontos, por exemplo, a representação “social” não tem capacidade técnica para análise da documentação contábil (se e quando for encaminhada com o detalhamento necessário pelas autoridades) relativa à receita do fundo e à aplicação dos recursos. Se os representantes “sociais” (geralmente leigos no assunto) não receberem uma formação adequada para esta análise, provavelmente tenderão a se submeter à apreciação feita pelos representantes estatais, normalmente mais

preparados tecnicamente, que terão mais condições de fazer prevalecer sua leitura dos números.

A participação dos representantes “sociais” fica ainda mais difícil quando se consideram as outras atribuições dos conselhos: supervisionar o censo escolar anual, elaborar a proposta orçamentária anual, e

[...] acompanhar a aplicação dos recursos federais transferidos à conta do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate) e do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos e, ainda, receber e analisar as prestações de contas referentes a esses programas, formulando pareceres conclusivos acerca da aplicação desses recursos e encaminhando-os ao FNDE. (Brasil, 2007a, art. 24).

Obviamente, para os representantes estatais não será difícil executar tais tarefas, até porque estarão em seu horário de trabalho; porém, não será o mesmo para os representantes “sociais”, que estarão fazendo trabalho voluntário ou, para citar a lei, de “relevante interesse social” (Brasil, 2007a, art. 24).

Em síntese, os conselhos foram e são bastante inócuos, apesar de formalmente apresentarem um potencial para o controle social sobre o Estado. Embora chamados de conselhos de acompanhamento e controle social, sua composição privilegia representantes dos governos, e a participação dos conselheiros que não são formalmente do governo (professores, pais de alunos, servidores) tende a ser limitada.

140

Considerações finais

A pouca confiabilidade dos órgãos responsáveis pelo controle estatal da aplicação dos recursos da educação não resulta necessariamente da sua incompetência, ainda que isso também possa acontecer. Ela não é ingênua, sobretudo porque são órgãos que dispõem de muitos recursos e funcionários muito bem remunerados (os TCs, por exemplo), e esta suposta incompetência é apenas mais um mecanismo que setores da burocracia estatal utilizam para desviar recursos públicos para os projetos que interessam aos governantes, às classes dominantes e a si próprios.

Diante dessa constatação, cabe aos educadores e às entidades comprometidas com a desprivatização do Estado (na medida em que isso é possível dentro da ordem burguesa), associados com grupos, movimentos e partidos com perspectivas semelhantes, conhecer a legislação, os estudos sobre financiamento da educação e os dados sobre o orçamento público dessa área – nesse sentido, o Sistema de Informação sobre Orçamento Público em Educação (Siope), disponível na página eletrônica do FNDE, pode ser útil –, para enfrentar, pelo menos no plano legal, as artimanhas dos governos. Esse conhecimento e essas lutas podem levar a conquistas, que serão necessariamente parciais porque as leis e os órgãos responsáveis pela sua elaboração, aplicação ou pela fiscalização de seu cumprimento têm o vício da origem burguesa e patrimonialista. De qualquer modo, as lutas por tais reformas podem e devem ser empreendidas, mas é preciso ter clareza de que a democratização ou

desprivatização plena do Estado jamais ocorrerá dentro da ordem burguesa, cuja superação exigirá um projeto de uma nova sociedade, baseada não na liberdade ou igualdade formal, mas na igualdade social e na liberdade plena.

Referências Bibliográficas

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 13 set. 1996a.

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 mar. 1964.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 dez. 1996b.

BRASIL. Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 dez. 1996c.

BRASIL. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 21 jun. 2007a.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Coordenação Geral de Contabilidade. *Relatório resumido da execução orçamentária: manual de elaboração*. Brasília, DF, ago. 2007b.

CRISE no governo: Yeda derruba presidente do TCE. *O Globo*, Rio de Janeiro, p. 8, 16 set. 2009.

DAVIES, Nicholas. Tribunal de Contas: faz as contas ou “faz de conta” na avaliação dos gastos governamentais em educação. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, DF, v. 80, n. 194, p. 19-27, jan./abr. 1999.

DAVIES, Nicholas. *Verbas da educação: o legal X o real*. Niterói: Eduff, 2000.

DAVIES, Nicholas. *O Fundef e as verbas da educação*. São Paulo: Xamã, 2001a.

DAVIES, Nicholas. *Tribunais de Contas e educação: quem controla o fiscalizador dos recursos?* Brasília, DF: Plano, 2001b.

DAVIES, Nicholas. *Financiamento da educação: novos ou velhos desafios?* São Paulo: Xamã, 2004.

DAVIES, Nicholas. Os procedimentos adotados pelo Tribunal de Contas do Espírito Santo para verificar os recursos vinculados à educação. *Cadernos de Pesquisa em Educação*, Vitória, ES, v. 12, n. 23, p. 21-40, jan./jun. 2006a.

DAVIES, Nicholas. Os Tribunais de Contas de São Paulo e sua avaliação dos gastos governamentais em educação. *EccoS: Revista Científica*, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 173-191, jan./jun. 2006b.

DAVIES, Nicholas. O Tribunal de Contas da Paraíba e a verificação da aplicação dos recursos vinculados à educação. *Educação em Questão*, Natal, RN, v. 30, n. 16, p. 129-136, set./dez. 2007.

DAVIES, Nicholas. *Fundeb: a redenção da educação básica?* Campinas, SP: Autores Associados, 2008.

142

DAVIES, Nicholas. Avaliação dos procedimentos para contabilização de receita e despesa em educação contidos nos manuais da STN. *Revista do TCU* (Tribunal de Contas da União), Brasília, DF, v. 41, n. 115, p. 80-91, maio/ago. 2009.

DAVIES, Nicholas. A contabilização da receita e despesa em educação pelo TCU: omissões, inconsistências e equívocos. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Porto Alegre, v. 28, n. 2, p. 267-285, maio/ago. 2010a.

DAVIES, Nicholas. A fiscalização das receitas e despesas vinculadas à educação pelos Tribunais de Contas de Goiás. *Inter-Ação*, Goiânia, v. 35, n. 2, p. 437-460, jul./dez. 2010b.

DAVIES, Nicholas. Os procedimentos adotados pelos Tribunais de Contas da Bahia para a verificação das receitas e despesas vinculadas à educação. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, Rio de Janeiro, v. 18, n. 66, p. 139-156, jan./mar. 2010c.

DAVIES, Nicholas. Os procedimentos adotados pelo Tribunal de Contas do Piauí para a verificação das receitas e despesas vinculadas à educação. *Educação & Sociedade*, Campinas, SP, v. 3, n. 110, p. 93-111, jan./mar. 2010d.

DAVIES, Nicholas. O Tribunal de Contas de Pernambuco e seus procedimentos de contabilização de receita e despesa em manutenção e desenvolvimento do ensino. *Educação em Questão*, Natal, RN, v. 39, n. 25, p. 225-245, set./dez. 2010e.

DAVIES, Nicholas. A frágil confiabilidade do Tribunal de Contas de Santa Catarina na fiscalização dos recursos da educação: governo estadual deixou de aplicar mais de R\$ 2,1 bilhões em educação de 1998 a 2008, mas TC aprovou as contas estaduais. *Perspectiva*, Florianópolis, v. 29, n. 1, p. 193-226, jan./jun. 2011a.

DAVIES, Nicholas. O Tribunal de Contas de Sergipe e suas resoluções para avaliar a receita e a despesa em educação. *Educação Temática Digital*, Campinas, SP, v. 13, n. 1, p. 134-151, jun./dez. 2011b.

DAVIES, Nicholas. Os Tribunais de Contas do Acre, Amapá, Amazonas, Rondônia, Roraima e Tocantins e seus procedimentos de contabilização da receita e despesa em educação. *Revista HistedBR On-Line*, Campinas, SP, n. 45, p. 200-222, mar. 2012.

DAVIES, Nicholas. A fiscalização das receitas e despesas do ensino em Minas Gerais. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 43, n. 149, p. 518-541, maio/ago. 2013a.

DAVIES, Nicholas. Educação do Distrito Federal perdeu bilhões com erros do Tribunal de Contas. *Linhas Críticas*, Brasília, DF, v. 19, n. 39, p. 355-372, maio/ago. 2013b.

DAVIES, Nicholas. O financiamento da educação e o papel do Tribunal de Contas do Maranhão na fiscalização das receitas e despesas em manutenção e desenvolvimento do ensino. *Linguagens, Educação e Sociedade*, Teresina, PI, v. 18, n. 28, jan./jun. 2013c.

GRACIOSA, J. G. Aquisição de merenda escolar com recursos do Fundef. *Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, n. 60, p. 19-37, jul./dez. 2004.

"ORGIA orçamentária" no TCE do Amapá. *O Globo*, Rio de Janeiro, p. 11, 26 jun. 2012.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas do Estado (TCE). *Relatório e parecer prévio sobre as contas do governador do Estado: exercício de 2011*. Porto Alegre: TCE, 2012. Disponível em: <www.tce.rs.gov.br>.

Nicholas Davies, doutor em Sociologia pela Universidade de São Paulo (USP), é professor da Faculdade de Educação da Universidade Federal Fluminense (UFF), em Niterói, Estado do Rio de Janeiro.

nicholas@pq.cnpq.br

Recebido em 13 de novembro de 2014

Aprovado em 23 de dezembro de 2014

espaço aberto

Sobre o problema de como financiar a educação do povo brasileiro: bases para discussão do financiamento dos sistemas públicos de educação*

Anísio Teixeira

147

Aqui estou para mais uma vez examinar, de público, o problema em que muito tenho pensado, sobre o qual muito já tenho falado e que reputo crucial, cada vez mais instante: *de como financiar a educação pública* no Brasil e para todo o povo brasileiro.

Ainda há pouco, convidado pelo Rotary Club do Rio de Janeiro a versar ali assunto da minha especial e prolongada responsabilidade na vida pública, não hesitei no tema a expor aos rotarianos, de improviso, mas à base de constantes e sedimentadas investigações e reflexões, como dirigente da Educação, por várias vezes, no meu Estado de nascimento e no Distrito Federal, e ora à frente do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (Inep), no Ministério da Educação e Cultura.

Transpondo-me agora com o mesmo tema essencial para esta audiência, especialmente credenciado para debatê-lo, entregando-lhe ao estudo o levantamento procedido pela Campanha Nacional de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) relativo às despesas e custeio da educação, ao qual servem estas minhas palavras de breve apresentação preliminar. De educadores para educadores, de responsáveis para responsáveis por serviços de educação em todo o Brasil, aqui reunidos, debatê-lo-emos, na esperança de que todos poderemos colher de todos novas luzes e contribuições úteis.

* Trabalho a ser apresentado no XI Congresso Brasileiro de Educação a realizar-se em janeiro de 1954, em Curitiba, Paraná.

Publicado originalmente na *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Rio de Janeiro, v. 20, n. 52, p. 27-42, out./dez. 1953. Republicado no v. 80, n. 194, p. 102-113, jan./abr. 1999. Disponível em: <http://www.bvanisioteixeira.ufba.br/produção_intelectual_produção_científica>.

De muito tempo, repito, o fundamental problema me absorve atenção e diligência indagadoras, à procura da solução de base, indispensável. Convindo, entretanto, em que a sua premência nunca me feriu tanto e tão amplamente como no exercício do cargo de diretor do Inep, que, na administração federal, é sobretudo uma espécie de catalisador de soluções emergentes, mediante apelos, instâncias, solicitações diuturnas e até súplicas dos próprios poderes públicos locais (estados e municípios), dos mandatários políticos ou de simples particulares, que ali vão bater, de todos os quadrantes, em busca de auxílios para instituições e empreendimentos parciais, enquanto a obra educacional geral, integrativa, – que é preciso empreender, que urge empreender a todo custo, – fica à espera da solução básica, em que se deverá apoiar. E como as soluções de emergência não bastam, as injunções de *expediente*, no Inep, não me impediram, antes me desafiaram ao máximo, aquelas minhas amadurecidas reflexões sobre o *problema dos problemas* quanto ao sistema educacional brasileiro, seus fundamentos construtivos, sua organicidade e sua efetividade.

Antes de tudo, devemos convir em que o fenômeno mais significativo, talvez do desenvolvimento do Brasil, nos últimos vinte anos, é a tendência crescente para o que já podemos chamar a unificação ou integração do povo brasileiro, em que pesem fatores de diversificação, velhos e novos, divisões e estratificações, às vezes artificial ou artificiosamente exacerbadas, quando menores poderiam ser ainda os seus acentos, que, entretanto, dir-se-ia, mais estimulam e aguçam as aspirações e afirmações reivindicativas daquela unificação ou integração em marcha. É certa já a impossibilidade de reviver as épocas em que podíamos dizer – “*Nós e o povo*”... Estamos sendo instados a declarar sempre – “*Nós, o povo*”... E, mais ainda: somos agora obrigados a agir em conformidade com o que declaramos, sem possíveis enganos, engodos ou ilusionismos diversionistas, cuja eficácia, seja dito, vai diminuindo a olhos vistos.

As tendências unificadoras, integrativas, nos dias em que vivemos, representam já um estado de consciência comum dos direitos e legítimas aspirações do povo brasileiro. E é no campo da educação, sobretudo, que essas reivindicações, legítimas como as que mais o possam ser, se revelam em maior extensão e com intensidade maior de clamor público – o povo todo, por todas as suas camadas, a desejar e a exigir que lhe sejam proporcionados meios de educar-se: educar-se para viver.

Até o século passado e, quanto a nós, muito especialmente, até as primeiras décadas deste, cuja metade já transpusemos, a educação (e não me refiro só à educação pública ou dita popular) era um problema que, impregnado de idealismo, tudo ou muito tinha de paternalista e assistencialista. Era, precipuamente, uma dádiva, uma concessão dos que achavam que podiam fazê-la e, podendo, deviam outorgá-la, aureolando o estrito fervor com as galas de filantropia ou a glória da benemerência pública.

Vem a propósito lembrar o resumo a que nas práticas se reduzia o grande ideal – ideal populista – de então, em quantidade e qualidade reais, bastando-nos para tanto recordar as palavras do sr. Fidelino de Figueiredo, em seu recente livro *Um colecionador de angústias* (página 85), onde diz que “entre os latinos” (generalização sua) a palavra democracia (aspeada ou grifada) significava “a massa esquecida como incapaz, perpétua criança que nada reclama e nada merece ou só merece o que lhe queria dar um ministro português de educação: ler, escrever e contar, mas sem ter depois de ler, nem escrever, nem contar...”

Resumindo, pelo melhor, essa educação–concessão, educação–dádiva, educação–assistência, até os primórdios deste século, diremos que, então, *queríamos educar* o Brasil e que, hoje, – *é o Brasil que exige ser educado*. E é tempo de reconhecer que não há empreendimento maior e mais indeclinável para uma democracia – mesmo uma simples democracia política que não seja uma burla ou uma fraude grosseira – que educar toda uma nação, ou todo o povo para ser efetivamente a nação.

Vejamos, portanto, desenganadamente, o que isso, posto por obra ou transposto para a realização efetiva, representa de encargo e custo a serem providos.

Nas atuais condições demográficas brasileiras, a distribuição por idades da população leva-nos ao cômputo de nunca menos de 8 milhões de crianças na idade da instrução primária. A este mínimo de obrigação legal e ao mínimo dos 8 milhões de credores dessa obrigação, mesmo não computando seus sucessivos acréscimos, temos necessidade de adicionar os adolescentes, os jovens na idade da instrução secundária. Da soma resulta pelo menos um total de 10 milhões de brasileiros a educar, por obrigação legal, constitucional, ou por necessidade social, contingente. Eis a preliminar – a primeira das preliminares – do nosso problema.

Não fica aí, entretanto, o ônus da democracia brasileira. Examinando mais analiticamente, e comparativamente, as nossas condições demográficas, relativamente à distribuição da população brasileira por idades, verificamos: que 51% desta população se encontram na área de idade de 0 a 19 anos; que apenas 43% se encontram na idade de 20 a 59, constituindo este o núcleo propriamente produtivo e ativo do Brasil; e que de 60 anos para cima temos os 6% restantes. Vê-se, assim, que a nação brasileira se encontra sobrecarregada, relativamente a outros países, por não contar senão com um grupo pequeno de população ativa, à qual compete educar e sustentar a maior parte da população, ainda inativa, constituída dos habitantes de 0 a 19 anos, além dos encargos de assistência aos de mais de 60 anos.

A situação brasileira, em relação a outras nações, é sensivelmente agravada por uma tal conjuntura. Os próprios Estados Unidos, onde o crescimento demográfico também é extraordinário, têm 34% de população jovem até 19 anos, 54% de população ativa e 12% de população idosa. De maneira que é mais fácil aos EUA suportar o ônus de educar a população jovem, por ser esse grupo demográfico relativamente menor. E a situação da Inglaterra ainda é mais favorável: apenas 29%

da população pertencem ao grupo de 0 a 19 anos, 56% ao de 20 a 59 anos e 15% ao de 60 anos e acima.

Mas, a despeito de ser para o Brasil particularmente pesado o encargo de educar, está o nosso país se desincumbindo dele melhor, aparentemente, do que poderíamos talvez pensar. Com efeito, despendemos, em 1950, com a educação pública e particular, mais de Cr\$ 6 bilhões. Estes Cr\$ 6 bilhões ou, para ser mais preciso, Cr\$ 6 bilhões e 400 milhões, contadas também as despesas particulares com a educação, representam 2% da renda nacional brasileira, proporção muito significativa, porque importa em percentagem igual à das melhores e mais bem educadas nações do mundo. Apenas, a nossa renda nacional não é suficientemente grande para que estes mesmos 2% nos dêem o que seria necessário para educar toda a população brasileira, em condições adequadas. E aqui temos outro gravame para a solução do nosso problema, decorrente do subdesenvolvimento da riqueza, em que nos dispensamos de insistir.

É diante de tudo isso que se torna urgente verificar se não poderíamos administrar melhor os Cr\$ 6 bilhões e tanto, que já se despendem em nosso País com a educação.

E não há somente a obrigação de manter todas as crianças na escola primária. Há também, depois de dar a instrução que é obrigatória, a necessidade de proporcionar a secundária e a conveniência, também socialmente indiscutível, de ministrar a superior a número considerável de habitantes brasileiros.

Cumpre-nos, assim, insistimos, verificar se um melhor modo de administrar tais despesas, se melhor inteligência na aplicação de tais recursos não poderia levar-nos a tirar melhor proveito da mesma soma na solução do magno problema que defrontamos.

Presentemente, teríamos a obrigação de manter nas escolas primárias uns 8 milhões de crianças. Já mantemos, bem ou mal, 5 milhões, em escolas de dois e três turnos e em cursos supletivos com horários muito reduzidos, para só falar nas deficiências quantitativas e, decorrentemente, qualitativas de mais vulto.

No curso médio, já mantemos 600 mil crianças. A rigor deveríamos manter, pelo menos, 20% da população que frequenta a escola primária, o que daria, no mínimo, um milhão e meio de alunos.

No curso superior, temos, presentemente, 37 mil estudantes e, segundo a proporção verificada em países de desenvolvimento semelhante ao do Brasil, deveríamos dar educação superior a cerca de 60 mil estudantes, ou seja, a quase o dobro.

Como, porém, poderia o Brasil conseguir recursos para financiar este tremendíssimo serviço social? – Eis o ingente e instantâneo desafio, de ordem cívica, política e social, que nos cabe enfrentar e que não comporta mais delongas.

Primeiramente, gostaria de vos mostrar, senhores congressistas, como as nossas despesas com a educação realmente se distribuem entre a União, os estados, os municípios e os particulares. Em 1950, de modo geral, e nas órbitas oficiais, estávamos gastando:

– no ensino primário:	
os estados	2.400.000.000,00
os municípios	451.000.000,00
a União.....	16.000.000,00
	2.867.000.000,00
– no ensino médio:	
os estados	1.110.000.000,00
os municípios	26.000.000,00
a União.....	463.000.000,00
	1.599.000.000,00
– no ensino superior:	
os estados	452.000.000,00
os municípios	4.000.000,00
a União.....	489.000.000,00
	945.000.000,00

Vê-se, por tal demonstrativo, que as três órbitas do governo cooperam nessas despesas e como cooperam.

Quanto ao ensino particular, mantido pelas taxas de matrícula dos próprios alunos, vamos ver que o seu orçamento não é, ao lado dos gastos com o ensino público, tão grande quanto poderíamos pensar.

Com o ensino primário as três órbitas do Poder Público despenderam Cr\$ 2 bilhões e 867 milhões, enquanto os gastos particulares foram apenas de Cr\$ 117 milhões – menos de 5% do dispêndio público. Veja-se como, realmente, o encargo é público, é do Estado, ficando certos todos nós de que a educação brasileira é dever, e não favor, que só se cumprirá com os recursos do poder público.

Com o ensino médio, a despesa particular (a maior notem bem, de tal procedência) foi apenas de Cr\$ 860 milhões, enquanto a das três órbitas do poder público subiu a cerca de Cr\$ 1 bilhão e 600 milhões, ou seja, quase o dobro. É preciso esclarecer que, neste ensino médio, estão compreendidos o ensino industrial, o comercial, o agrícola e o secundário ou acadêmico, e que os gastos particulares, no nível do ensino médio, são feitos predominantemente com o secundário acadêmico. Ainda aqui o ônus maior é, indubitavelmente, dos poderes públicos, porque com eles ficaram as escolas mais dispendiosas, que são as industriais, as agrícolas ou técnicas em geral.

Com o ensino superior, os gastos públicos montam a Cr\$ 944 milhões, enquanto os particulares são apenas de Cr\$ 55 milhões – pouco mais de 5% daqueles.

É evidente que o empreendimento só poderá ser levado a termo pela decisão e a providência dos poderes públicos, em cooperação. Só eles poderão arcar com o ônus de financiar, de manter o imenso sistema de educação que a democracia brasileira já está a exigir. Quando declaro que “está a exigir”, não o digo por eufemismo, mas porque, na realidade, está a fazê-lo e vai consegui-lo, de um modo ou de outro. Notemos ainda que os brasileiros estão se transferindo, em virtude de

intenso movimento de migração das populações rurais, para as cidades. É fenômeno fatal no desenvolvimento de qualquer nação: a crescente urbanização da vida que decorre do progresso da industrialização. No Brasil, o aumento da população urbana foi de 50%, nos últimos dez anos. Quer dizer, as cidades brasileiras receberam um acréscimo de 50% em sua população. Em 1950, possuíamos 36% da população brasileira nas cidades e apenas 64% no campo, enquanto há trinta anos passados tínhamos apenas 27% nas cidades e 73% no interior.

Toda essa população que vem para a cidade começa a exigir educação, como necessidade absoluta, idêntica à da alimentação. Não é mais uma questão de paternalismo, como no caso das populações rurais, que ainda não exigem imperiosamente a educação escolar, que, entretanto, lhes é devida. Para a população urbana, ocupada em níveis de trabalho mais especializado, a educação escolar é condição essencial para ganhar a vida. Os habitantes urbanos passarão, estão passando a exigir a criação, cada vez mais numerosa, de escolas, públicas ou particulares, em boas ou más condições, – contanto que se lhes dê alguma educação, pois dela precisam para que possam encontrar trabalho. Pelo menos, a educação primária se faz assim indispensável. Ora, dar ensino primário a todos os habitantes, pelo menos da cidade, constitui encargo, ônus tremendíssimo para os orçamentos públicos.

A democracia brasileira, pela Constituição de 1946, não se revelou desatenta a esse dever. Antes o encarou, explicitamente, estabelecendo um regime de percentagens tributárias, pelo qual não será impossível financiar o sistema público de educação nacional.

Há dois processos, em geral, nos países civilizados, para financiar a educação. Um deles é o de impostos privativos e específicos para o custeio da escola. Outro é o de percentagem da renda tributária geral para manter as escolas.

O sistema adotado pela América do Norte é o de impostos privativos. Alguns impostos foram escolhidos para custear o sistema público de educação. Um americano, habitualmente, paga, além de seus impostos federais, estaduais e municipais, os seus impostos escolares. Tais impostos foram e são lançados ali pelos conselhos locais de educação, e não pelo governo, havendo, por isso mesmo, boa vontade extrema para seu pagamento, dada a consciência da necessidade de utilidade da educação, que prevalece naquele país. Podem, assim, crescer na proporção devida, para manutenção efetiva do sistema de escolas necessário.

Entre nós, a Constituição preferiu o regime de percentagens, determinando que 10% da tributação federal, 20% da estadual e 20% da municipal sejam aplicados na educação. Mas a despeito do dispositivo constitucional referente à aplicação de 10% da receita tributária federal e 20% das receitas tributárias estaduais e municipais nos serviços educativos oficiais, forçoso é reconhecer que a nação, com a utilização que vem fazendo dos recursos assim auferidos não alcançou ainda os meios de estender a educação a todos, segundo dispõe essa mesma Constituição.

Impõe-se-nos (e já não é sem tempo) o exame acurado da questão e um fundamentado plano, realístico, de aplicação, nas bases que a Constituição de 1946 estabeleceu, como previsão e provisão de inegável descortino. Impõe-se-nos,

portanto, verificar se a manipulação mais inteligente dos recursos constitucionais básicos não nos poderia levar a um plano crescente de desenvolvimento escolar, capaz de estender a educação a todos e prover condições para seu gradual e constante aperfeiçoamento.

Outro não é o objetivo do que alinhei para vos dizer, no intuito, repito, de provocar debate, que mais ainda focalize e esclareça o problema que a todos nós desafia, tendo em vista que as três órbitas de governo se articulem e se coordenem no empreendimento vital, que é o da escola pública brasileira, e não se tripliquem, com desperdício de dinheiro e outros lamentáveis desperdícios.

Focalizados até aqui os delineamentos preliminares e mais gerais do problema, com sumários elementos de análise demográfica, estatística e comparativa, subentendidos os econômicos e sociais (subentendidos porque óbvio) e referências à delimitação constitucional dos recursos previstos em percentagens de receitas da União, dos estados e dos municípios, cremos que poderemos recapitular e passar a outros delineamentos, mais específicos, que formulamos como postulados numerados, embora ainda esclarecedores ou iluminativos do que virá a constituir um anteprojeto formal de plano concreto ou definitivo, para convênios entre os vários poderes públicos entre si e a eles correspondentes.

1 Declara a Constituição Brasileira que a educação é um direito de todos.

Para ser atendido esse direito, torna-se indispensável a manutenção de um sistema de escolas públicas e gratuitas, para toda a população, que ofereça o mínimo de educação reputado necessário para a vida normal do brasileiro.

2 Esse "mínimo" está condicionado pelo desenvolvimento brasileiro e pelos recursos disponíveis da nação para a educação.

O desenvolvimento brasileiro impõe a escola primária de cinco anos para toda a população urbana e, para a população rural, uma modalidade quiçá e provisoriamente menos longa de educação fundamental. Além disso, cumpre aos poderes públicos promover a educação pós-primária e a superior para certo número de alunos aptos e sem recursos para custear a sua educação mais prolongada, além da obrigatória gratuita.

3 A manutenção de um sistema público e gratuito de escolas em toda a nação representa um considerável esforço econômico, não se podendo conceder, portanto, nenhum desperdício, qualquer gasto supérfluo ou evitável em empreendimento de tal natureza e magnitude.

A experiência dos países mais bem sucedidos nesse empreendimento tem constituído em confiar aos poderes locais a manutenção das escolas, auxiliando-os com subsídios oriundos de outras ordens governamentais.

4 Temos, presentemente, cerca de 19 milhões de população urbana e 33 milhões de população rural. Para os primeiros, será indispensável um sistema escolar de cinco anos, que atenderá a cerca de 4 milhões de crianças, e para os segundos a educação menos extensa, talvez, ou três anos, no mínimo, deverá atender os outros 4 milhões de crianças, pelo menos ou aproximadamente.

Um tal empreendimento exigirá: um exército de 130 mil professores, no mínimo, para as escolas urbanas, outros 130 mil para as escolas rurais; uma rede de prédios com 260 mil salas de aulas e com equipamento e material didático e comum para 8 milhões de alunos. Admitindo o custo mínimo por aluno de Cr\$ 600 por ano, teríamos que a nação precisaria despende Cr\$ 4 bilhões e 800 milhões para o exclusivo custeio das suas escolas, primárias ou elementares, de 5 e de 3 anos mínimos fundamentais de currículo, sem levar em conta as necessidades de inversão de capital e todas as demais despesas de um modesto sistema escolar.

5 Trata-se, assim, de empresa que não pode ser atacada globalmente, mas pela unidade local (na órbita do município), em torno dela conjugando-se os demais esforços, estaduais e federais, e que se ajuste a escola às condições econômicas locais – contingência a que não há fugir na realidade – e que os recursos das demais ordens governamentais se acrescentem a esses recursos, e não os dupliquem ou não os desmoralizem dado o maior vulto dos seus montantes.

O empreendimento se desenvolverá gradualmente à medida que as condições locais venham a tornar possível a sua expansão e melhoramento, numa situação real e não artificialmente imposta. Com efeito, aqueles números gerais acima indicados sofrem as alterações decorrentes das condições diversas de desenvolvimento, exigindo aqui mais e ali menos, já na zona urbana, devido aos diferentes níveis de progresso das cidades, já nas zonas rurais, devido à dispersão da população. Importa muito mais criar um serviço que tenha em si mesmo as possibilidades de desenvolvimento progressivo do que, de fato, dar escolas perfeitas e acabadas, como simples amostras não estendidas, equitativamente, a toda a população brasileira.

6 Presentemente, despende a nação cerca de Cr\$ 2 bilhões e 400 milhões na educação primária, o que não deixa de ser substancial.

Pretendemos conseguir a aplicação mais adequada destes recursos pela instalação de um mecanismo de financiamento de nosso sistema escolar capaz de lhe dar forças para um desenvolvimento automático e progressivo.

7 As despesas da educação representam o custo da manutenção das escolas e as inversões em prédios e respectivo aparelhamento permanente.

Teríamos progressos a fazer na aplicação dos recursos existentes, tanto em um campo quanto em outro.

8 Antes do mais, caberia transformar tais recursos em *fundos de educação*, com a administração especial e autônoma.

Esta providência permitiria tratar esses recursos como o patrimônio das crianças do País, a ser administrado para o seu máximo proveito e dentro de regras

especiais, que tornassem difícil, senão impossível, qualquer desvio dos seus estritos objetivos educacionais.

9 O *Fundo Federal de Educação*, representado pelos 10% da receita tributária federal, constituiria a verba global mínima ou irredutível do Ministério da Educação e Cultura, que se veria, deste modo, transformado em sua estrutura, para poder atingir os seus objetivos com a flexibilidade e a autonomia necessárias.

Competindo-lhe administrar esse *fundo*, destinado a custear o programa federal da educação, não poderia o dito Ministério ter a organização convencional dos demais, mas a de um órgão autônomo, com suas normas próprias e uma grande amplitude de ação no cumprimento dos seus fins de velar pela melhor formação nacional possível.

10 Os estados e os municípios, por sua vez, também passariam a administrar os seus recursos – 20% de suas receitas tributárias – como *fundos* respectivamente *estaduais e municipais de educação*.

Assim em cada estado, como em cada município, se transformariam os respectivos órgãos de educação em órgãos autônomos, com orçamentos próprios, mínima organização técnica adequada e autonomia administrativa, para gerir as partes correspondentes da renda e patrimônio do educando brasileiro.

11 Estabelecida, por esse conceito de *Fundo de Educação*, a necessária autonomia de todos os recursos, – como iríamos multiplicá-los para levar avante o plano do desenvolvimento crescente das escolas?

Primeiro, separando-os em verbas de investimento e verbas de custeio, podendo estas representar as despesas com empréstimos escolares. Os orçamentos da educação, elaborados pelos órgãos autônomos, preveriam uma parcela dos recursos dos respectivos fundos para empréstimos escolares de modalidades diversas, inclusive os de capitalização e, deste modo, se multiplicariam as possibilidades de inversão e constituição dos seus patrimônios de prédios e equipamentos.

Segundo, pelo ajustamento do custo das escolas às condições dos recursos locais. As escolas seriam municipais e o seu custeio se fundaria nos recursos dos fundos municipais, ajudados pelos auxílios estaduais e federais.

12 Duas ideias estariam contidas nessa sugestão de *fundos de educação ou fundos escolares*: a da integração dos recursos de origem federal, estadual e municipal em uma só obra conjunta de educação e a do ajustamento das escolas às condições econômicas locais. Tanto uma quanto outra concorreria para maior produtividade dos recursos existentes.

Com efeito, as escolas passariam a ser locais e, desse modo, a ser mantidas em condições desiguais, segundo os recursos dos municípios, mas, por isso mesmo, a serem mais numerosas pois umas custariam menos do que outras. O estado, por sua vez, não constituiria outro sistema escolar mais caro e paralelo ao municipal, mas ajudaria o município com um auxílio por aluno matriculado, destinado a elevar

o nível do seu ensino. E o governo federal, do mesmo modo, acorreria ainda em auxílio do município, dando-lhe algo que nem o estado nem ele próprio poderia dar com os seus exclusivos recursos.

13 Já se pode ver, por aí, que ocorreria uma verdadeira multiplicação dos atuais recursos, constitucionalmente providos à educação nacional, já pelo ajustamento básico das escolas às condições econômicas de cada município, já pela utilização da ideia de empréstimo, que poderia ser aplicada em conjunto com financiamentos garantidos pelos três poderes, federal, estadual e municipal.

14 Necessário se faz, entretanto, indicar desde logo o funcionamento básico do sistema municipal de ensino. Cada município teria, como vimos, seu fundo escolar municipal. Este fundo seria dividido pelo número de crianças escolarizáveis do mesmo município. As escolas deveriam ser mantidas dentro dessa quota individual por aluno; isto é, o ensino deveria custar, por aluno, o que representasse a aludida quota. Essa quota-aluno responderia, pois, pelos salários ou vencimentos dos professores e pessoal de ensino, pelos prédios e sua conservação, pelo material didático, pelas atividades extraclasse e pelas despesas de empréstimo ou patrimoniais, na proporção que fosse estimada mais adequada.

Tal seria o *soalho* do sistema escolar municipal. O *teto* seria o que pudesse ser atingido com os “*auxílios por aluno*” do estado e da União. Estes últimos auxílios concedidos uniformemente a todas as crianças do estado e do Brasil, conforme o caso, atuariam como forças uniformizantes ou equalizadoras do sistema, de todo o sistema escolar nacional.

15 Criado, em cada município, nessas bases, o sistema de escolas primárias necessário para as suas crianças, com os recursos municipais, o estado partiria em seu auxílio por três meios: firmando-lhe o professor e, deste modo, assegurando a sua equivalência com o sistema dos outros municípios; dando-lhe assistência técnica e orientação, por meio de um corpo de inspetores escolares, com a missão antes de guiar e aconselhar que a de fiscalizar, e concedendo-lhe o “auxílio financeiro” por aluno destinado a permitir melhorar a qualidade do ensino e dar sentido real e eficácia à sua ação. Por último, o governo federal atuaria sobre esses serviços estaduais, com um mecanismo de assistência técnica e de auxílios financeiros destinado a melhorar e sistematizar a ação dos estados, assim como a dos estados já melhora e sistematiza a ação dos municípios.

16 Pode-se ver que todo o País se estaria empenhando em um esforço comum pela escola fundamental brasileira, que, administrada pelo município será em verdade, simultaneamente, municipal, estadual e federal, pois todos os três governos estariam a cooperar no seu desenvolvimento.

17 O sistema pode e deve expandir-se, gradualmente, à escola secundária e à superior, sempre, entretanto, conjugados os esforços comuns das três órbitas de governo.

A escola secundária, que já vem entrando nos hábitos da administração municipal, poderia, de logo, ficar com o município, e as superiores, organizadas sempre com uma larga autonomia, ficariam a cargo dos estados e da União. A esta caberia, ainda, a obrigação de criar e manter centros superiores de estudos de educação e a preparação ou o aperfeiçoamento de pessoal de alto nível para os estados.

O ensino particular, sempre que organizado com o espírito de cooperar com o poder público, isto é, em empreendimentos sem intuito de lucro e com estatutos que não discriminem a sua clientela de alunos, seria considerado parte integrante do sistema público de ensino e auxiliado por um sistema de bolsas para alunos desprovidos de recursos.

18 A máquina administrativa desse amplo, complexo e harmônico sistema compreenderia o *Conselho Escolar Municipal*, com o seu respectivo órgão executivo; o *Conselho Estadual de Educação e Cultura*, com um Departamento Estadual de Educação e Cultura, como órgão executivo; e o *Ministério da Educação e Cultura* organizado fundamentalmente sob a forma de um *Conselho*, com os respectivos órgãos executivos.

Os conselhos seriam, precipuamente, conselhos de administração dos fundos de educação, cabendo-lhes funções semilegislativas, como a de aprovar os orçamentos e planos de trabalho e a de nomear os chefes dos respectivos órgãos executivos, com exceção do federal, em que o ministro de Estado seria o presidente do Conselho, com os poderes de propor ou nomear diretores dos órgãos de estudo e execução.

19 Os princípios de aplicação dos fundos de educação seriam os de sua melhor e mais equitativa distribuição pelos seus beneficiários – que são as crianças, os adolescentes e os estudantes de todos os níveis e ramos de ensino.

Sendo o ensino primário gratuito e obrigatório, a criança de 6 a 12 anos é a mais geral e a primeira beneficiária do fundo, devendo os recursos do fundo municipal serem divididos pelo seu número no município. A restrição admissível, por contingência, seria a de considerar somente a criança escolarizável, isto é, a criança residente em núcleos de povoação que possibilitem a criação de uma escola isolada.

20 Achada a quota municipal atribuída a cada aluno, o orçamento do ensino seria feito de modo que suas despesas não ultrapassassem aquela quota, criando-se, assim, um limite para os vencimentos de pessoal e para as despesas de conservação e material.

A quota-auxílio do estado, por aluno, seria um acréscimo ao orçamento municipal, que iria permitir um melhoramento proporcional de cada item do orçamento municipal.

Exemplificando: o município Z tem Y de recursos globais e o seu número de crianças escolarizáveis é X. Logo, dispõe por criança de Y/X . A sua escola será mantida por tantas vezes Y/X quantos alunos tiver de matricular. Imaginemos um município com Cr\$ 1 milhão de renda tributária. O seu fundo de educação será de Cr\$ 200 mil e a sua população escolarizável é, digamos, de mil crianças. A cada

criança corresponderão Cr\$ 200,00 para a sua educação. Uma escola isolada, de uma só classe, com 40 alunos de matrícula, deverá ser mantida com a despesa de Cr\$ 8 mil anuais. Estes Cr\$ 8 mil deverão responder pelos vencimentos do professor, administração do ensino, prédio e sua conservação, material didático e assistência ao escolar, em percentagens devidamente estabelecidas. Admitamos que a despesa de pessoal não possa exceder de 60%, a de manutenção material de 30% e a de investimento de 10%. Teríamos: Cr\$ 4.800,00 para o pessoal, Cr\$ 2.400,00 para material e Cr\$ 800,00 para inversão, por meio de empréstimos escolares, nos prédios escolares. Dos 60% de pessoal, deduzamos que até o máximo de 70% poderia caber ao professor e os restantes 30% à administração e pessoal auxiliar. A professora, portanto, nesse município não poderia perceber do fundo municipal mais de Cr\$ 3.360,00 anuais e a administração geral e o pessoal auxiliar Cr\$ 1.440,00 anuais. Essa escola teria mais Cr\$ 2.400,00 anuais para material e lhe corresponderiam Cr\$ 800,00 para o fundo de investimento.

A quota-auxílio do estado, por aluno, viria melhorar esse *soalho* e promover o enriquecimento de todos os fatores da escola, dando, ao mesmo tempo, ao estado, perfeitas condições de controle desse progresso.

21 A *quota-auxílio* do estado seria achada depois de abatidas do seu Fundo Estadual de Educação as despesas gerais, que iriam competir ao estado, com a preparação do professorado, a supervisão e assistência técnica aos sistemas municipais e a criação de órgãos de cultura em geral e de escolas a seu cargo. O teto para tais despesas devia ser fixado em certa percentagem do fundo estadual de educação que, ao meu ver, não deverá exceder de 30% a 40% do Fundo.

Restariam, assim, 60% a 70% do Fundo Estadual para ser distribuído pelos municípios, na proporção de suas crianças matriculadas em escolas primárias e secundárias sempre que também estas existissem. Digamos que o município lembrado se encontra em um Estado em que a quota-auxílio, assim calculada por crianças, forneça outros Cr\$ 200,00 por criança matriculada. Teremos cada classe com mais outros Cr\$ 8 mil cruzeiros para custeá-la. O salário do professor será aumentado de mais Cr\$ 3.360,00, os seus recursos materiais de mais Cr\$ 2.400,00 e o fundo de investimento do município aumentado em relação a essa escola de mais Cr\$ 800,00.

Embora julguemos pouco esse lastro ou fundamento geral, o importante é notar que se criaria um sistema de progresso permanente e de possibilidade de previsões e planejamentos inteligentemente progressivos, em que todos os itens da despesa escolar estariam acautelados. E isso concluímos sem levar mais adiante as correlações e etapas da geral coordenação de todo o dinâmico sistema planejado.

A articulação entre os três fundos, mediante convênios e entendimentos, poderia permitir ações conjuntas para a construção de prédios, a compra de equipamento e o fornecimento a tempo de material de consumo.

A superioridade e independência dos recursos do estado permitiria, por outro lado, a ascensão do ponto de vista mais desenvolvido dos estados nesses esforços cooperativos, uma vez que fosse estabelecido nos planos para cada um o cumprimento por parte dos municípios de determinadas condições para a recepção do auxílio do estado. E a ação da União Federal, partindo ainda de mais alto, viria ajuntar a sua experiência à do estado, no esforço conjunto de elevar a educação, fosse a de nível primário, secundário ou superior, a cargo dos municípios ou dos estados, – mediante auxílio direto ou instituições de demonstração, ou a preparação em alto nível de pessoal especializado para a supervisão de todo o sistema nacional de educação.

Sem querer examinar, aqui, todas as virtualidades do plano, aqui delineado e introdutoriamente esboçado, permiti-me, entretanto, que saliente quanto de unidade orgânica e não imposta se poderia obter com essa orientação, entre as três áreas de governo da República, a federal, a estadual e a municipal. A despeito da administração de ensino ficar confiada a cerca de 2 mil municípios e 20 estados, o plano seria um só. E nele os municípios, os estados e a União estariam conjunta e solidariamente empenhados em esforços que mutuamente se enriqueceriam. Presentemente, tais esforços, paralelos e por vezes dispersados ou dispersivos, quando não antagônicos, no mínimo se duplicam esterilmente e até se prejudicam ou se anulam.

Não estamos em condições de retardar este ou outro plano equivalente, pelo qual possamos, não somente estender a educação a todas as crianças que dela precisem e que a estão exigindo, mas ensinar aquele mínimo de condições adequadas, por meio do qual a escola pública venha a constituir a verdadeira solução do problema de educação e não ela própria mais um problema para a nação.

Euclides da Cunha afirmava que a nossa alternativa era “Progredir ou perecer”. Hoje, nossa alternativa é “Progredir e perecer” ou “Progredir e... não perecer”, o que só conseguiremos se nos dispusermos a preparar e planejar as etapas sucessivas do nosso progresso espontâneo e acelerado. Do contrário, o próprio progresso, desordenado e anárquico, nos fará submergir no caos.

Anísio Teixeira (Caetité, Bahia, 1900 – Rio de Janeiro, 1971), educador e escritor, graduou-se em Ciências da Educação pela Columbia University, em 1929, onde foi discípulo de John Dewey. Foi secretário de Educação e Cultura do antigo Distrito Federal, cuja universidade foi fundada por sua iniciativa, em 1935, e também foi o autor intelectual do projeto da Universidade de Brasília, da qual foi o primeiro reitor. Diretor do Inep de 3 de junho de 1952 a 27 de abril de 1964, teve o seu nome acrescentado ao do Instituto pela Lei nº 10.269, de 29 de agosto de 2001.

Anexo

Despesas com educação no Brasil em 1950 (com valores corrigidos para 2014)

Distribuição dos Recursos	Preço de 1950*		Preço de 2014**	
	Em Cr\$	US\$	R\$	US\$ ***
Total	6.400.000.000,00	341.880.341,88	5.529.894.396,63	2.349.792.460,50
Estados	2.400.000.000,00	128.205.128,21	2.073.710.398,74	881.172.172,69
Municípios	451.000.000,00	24.091.880,34	389.684.745,76	165.586.937,45
União	16.000.000,00	854.700,85	13.824.735,99	5.874.481,15
Total ensino primário	2.867.000.000,00	153.151.709,40	2.477.219.880,49	1.052.633.591,29
Estados	1.110.000.000,00	59.294.871,79	959.091.059,42	407.542.129,87
Municípios	26.000.000,00	1.388.888,89	22.465.195,99	9.546.031,87
União	463.000.000,00	24.732.905,98	400.053.297,76	169.992.798,31
Total ensino médio	1.599.000.000,00	85.416.666,67	1.381.609.553,16	587.080.960,05
Estados	452.000.000,00	24.145.299,15	390.548.791,76	165.954.092,52
Municípios	4.000.000,00	213.675,21	3.456.184,00	1.468.620,29
União	489.000.000,00	26.121.794,87	422.518.493,74	179.538.830,19
Total ensino superior	945.000.000,00	50.480.769,23	816.523.469,50	346.961.543,00
Três órbitas poder público	5.411.000.000,00	289.049.145,30	4.675.352.903,15	1.986.676.094,34
Gastos particulares	117.000.000,00	6.250.000,00	101.093.381,94	42.957.143,42
Desp. ensino médio particular	860.000.000,00	45.940.170,94	743.079.559,55	315.753.361,88
Superior particular	55.000.000,00	2.938.034,19	47.522.529,97	20.193.528,96
Custo mín. p/aluno	600,00	32,05	518,43	220,29
Custeio prim./elem.	4.800.000.000,00	256.410.256,41	4.147.420.797,47	1.762.344.345,37
Renda tributária	1.000.000,00	53.418,80	864.046,00	367.155,07
Fundo de educação	200.000,00	10.683,76	172.809,20	73.431,01
Educação por criança	200,00	10,68	172,81	73,43
Desp. Anuais (40 alunos)	8.000,00	427,35	6.912,37	2.937,24
Desp. Pessoal	4.800,00	256,41	4.147,42	1.762,34
Desp. Material	2.400,00	128,21	2.073,71	881,17
Inversão	800,00	42,74	691,24	293,72
Rec. anuais p/ professor	3.360,00	179,49	2.903,19	1.233,64
Pessoal auxiliar	1.440,00	76,92	1.244,23	528,70
Material anual	2.400,00	128,21	2.073,71	881,17
Fundo de invest.	800,00	42,74	691,24	293,72
Quota-auxílio	200,00	10,68	172,81	73,43
Custo da classe	8.000,00	427,35	6.912,37	2.937,24
Aumento salário professor	3.360,00	179,49	2.903,19	1.233,64
Recursos materiais	2.400,00	128,21	2.073,71	881,17

Fonte: Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, v.20, n.52, p. 27-42, out./dez.1953.

* Taxa média de venda do Cr\$/US\$ em 1950: 18,72.

** A correção foi efetuada com base no INPC acumulado entre 1950 e 2014.

*** Taxa média de venda R\$/US\$ em 2014: R\$2,3533543875

reserhas

Federalismo, regime de colaboração e políticas de fundos: uma luz no fim do túnel?

Antonio Nilson Gomes Moreira

MARTINS, Paulo de Sena. *Fundeb, federalismo e regime de colaboração*. Campinas: Autores Associados, 2011. 352 p.

O livro *Fundeb, Federalismo e Regime de Colaboração*, de autoria de Paulo de Sena Martins, é fruto da pesquisa de doutorado em Educação intitulada *O financiamento da educação básica por meio de fundos contábeis: estratégia política para a equidade, a autonomia e o regime de colaboração entre os entes federados*, defendida junto à Universidade de Brasília em 2009, sob a orientação da Prof^{ra} Dr^a Marília Fonseca. Para a publicação em forma de livro em 2011, pela editora Autores Associados, o trabalho passou por modificações substanciais no texto original.

Martins tem como pressuposto a tese de que

[...] a questão federalista é um tema que não tem sido bem equacionado no debate acerca do financiamento da educação. Seja no âmbito acadêmico ou no movimento social, desconsidera-se frequentemente a forma assumida pelo Estado brasileiro e procura-se com ele interagir como se fosse um Estado Unitário (p. 39).

A investigação de Martins procura responder se o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) se constitui em instrumento adequado para o financiamento da educação básica pública brasileira, e, na visão do autor, a resposta só será positiva se o fundo possibilitar o exercício do regime de colaboração entre os entes federados, distribuir de forma equitativa os recursos para os diferentes sistemas de ensino e proporcionar a autonomia na gestão da educação básica pública.

Ao longo do trabalho, o autor resgata posicionamentos de políticos, intelectuais e militantes, expressos ao longo da história brasileira – Tavares Bastos, Rui Barbosa, Manoel Bomfim, Anísio Teixeira, Ediruald de Mello e o Manifesto dos Pioneiros da

Educação Nova –, e o Plano Nacional de Educação (PNE 2001), os quais delimitam e explicitam a sua posição acerca de um financiamento da educação adequado. O autor defende a educação como dever do poder público, constituindo direito imprescindível de cada cidadão. Considerando a especificidade do Estado (federalismo tridimensional) e o tamanho e a diversidade do território brasileiro, argumenta que a política educacional:

- a) deve ser implementada em regime de colaboração pelos três entes federativos;
- b) atenda com qualidade a demanda conforme as necessidades reais de cada localidade;
- c) não esteja sujeita aos humores dos políticos em plantão; e
- d) considere o cidadão, no caso o aluno, o fundamento desse direito e, portanto, unidade de custo.

Esse ideário, conforme explicitado pelo autor, foi construído ao longo de muitos anos, por meio de embates travados entre as forças em disputa, desde o período imperial, culminando, no final do século 20, com a denominada “política de fundos”, desenho da estrutura de financiamento da educação brasileira, instituída em 1996 pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e atualizada em 2007 pelo Fundeb.

Além da introdução e das considerações finais, o livro de Martins contém mais três capítulos. O primeiro é destinado a uma análise do “*corpus conceitual*”. Com o objetivo de responder como a federação brasileira se estruturou, considerando as relações entre o poder central e os poderes estaduais e locais, o autor traz à tona as diferentes tipologias de um Estado federal e sua relação com os entes federados, à luz de autores de diferentes áreas do conhecimento, como o Direito, a Ciência Política, a História, a Economia, a Educação e, mais especificamente, o Financiamento da Educação. Analisa também o conflito e a harmonia entre os entes federativos; a coordenação e o equilíbrio no Estado federal; a divisão de responsabilidades e as funções dos entes federados, em relação ao financiamento da educação pública; e a compatibilidade destes com a estrutura do federalismo cooperativo e com o objetivo de implantação de um sistema nacional de educação. O autor não perde de vista que o patrimonialismo também marca as relações entre governo e sociedade. Assim, busca compreender como essa cultura se estrutura no Brasil e como tem afetado a relação entre os entes federados, manifestando-se por meio da corrupção, da apropriação dos bens públicos, do uso dos recursos para fins diversos do financiamento educacional, além das dificuldades enfrentadas pelos conselhos de controle social.

No segundo capítulo, analisa o financiamento da educação brasileira desde a Constituinte de 1823 até a instituição das políticas de fundos contábeis (Fundef e Fundeb). A atenção é voltada para cinco categorias: centralização *versus* descentralização, autonomia federativa, vinculação de recursos, equidade e regime de colaboração, que são analisadas nos sucessivos momentos históricos. Quanto à centralização *versus* descentralização, o autor observa que em períodos democráticos o pêndulo federativo se posiciona na direção da descentralização, ocorrendo o inverso

em regimes de exceção. A esse respeito, cita Tavares Bastos, quando este, ainda no século 19, afirmava: "A descentralização, que não é, pois, uma questão administrativa somente, parece o fundamento e a condição de êxito de quaisquer reformas políticas. É o sistema federal a base sólida de instituições democráticas" (p. 67-68). O autor entende ainda que o equilíbrio federativo pressupõe a união de coletividades regionais autônomas exercitando a divisão compartilhada de responsabilidades (regime de colaboração). Para desempenhá-las, devem ter assegurados os recursos necessários, fundados na correção da diferença significativa de gasto por aluno de uma mesma etapa (equidade). Assim, busca analisar, em sua investigação, se a política de fundos contribui para o alcance dessas expectativas, em relação ao financiamento da educação.

No terceiro capítulo, analisa o processo de tramitação e aprovação do Fundef e do Fundeb na Câmara dos Deputados e considera a atuação do Legislativo, do Executivo e dos movimentos sociais nos contextos de reforma do Estado (governo de Fernando Henrique Cardoso) e de inclusão social (governo Lula). Para a realização da análise da aprovação do Fundef, considera a equidade, a prioridade destinada ao ensino fundamental, a valorização do magistério, a autonomia dos entes federativos, o contexto de reforma do Estado e o protagonismo dos movimentos sociais, e como eles se fizeram presentes nas mensagens enviadas ao Legislativo ou nos debates realizados. Analisa ainda a contribuição desse fundo para a concretização do regime de colaboração – no que diz respeito à complementação da União e ao valor mínimo praticado por aluno/ano – e os debates estabelecidos referentes à municipalização como estratégia para o equilíbrio do pacto federativo. Ainda em relação ao Fundef, são analisados os mecanismos de controle interno e externo como estratégias para garantir a transparência necessária ao financiamento da educação. Constata que esse fundo concorre para um melhor equilíbrio federativo, com ajuste entre receitas e encargos, em que estados e municípios compartilham a competência para oferecer o ensino fundamental. Conflitos ocorrem, mas com regras minimamente aceitas pelos atores para dirimi-los. O Fundef contribui, também, para a equalização do valor disponibilizado por aluno, não só entre o estado e seus municípios, mas também entre os municípios de um mesmo estado. Esse sucesso não se deu na dimensão interestadual, uma vez que a União descumpriu a regra de complementação ao fundo.

No terceiro capítulo também analisa o processo de tramitação do Fundeb na Câmara dos Deputados, além de considerar as expectativas dos movimentos sociais e os debates travados. O autor observa um conjunto de avanços obtidos a partir da experiência do Fundef, por exemplo, a inclusão de creches e educação especial como estratégia para a equidade e o piso salarial, o custo do ensino fundamental e as ponderações no gasto por aluno como mecanismos para a valorização do magistério. A transparência obteve avanços com as modificações instituídas nos mecanismos de controle social e com a nova formatação da complementação da União, que traz ganhos ao regime de colaboração e ao equilíbrio federativo. O custo aluno qualidade é tema que ainda demandará debates.

Em suas considerações finais, o autor retoma a questão inicial a respeito da possibilidade de o Fundeb se constituir em instrumento adequado para o financiamento da educação básica. Para respondê-la, retoma os achados de sua investigação no que diz respeito à estruturação do financiamento da educação em cada um dos momentos da história brasileira. Analisando a instituição dos fundos contábeis, considera que repercutiram positivamente no pacto federativo, uma vez que contribuíram para organizar os recursos vinculados em conta específica, com repasses automáticos e regularidade de fluxo, o que favorece a autonomia dos entes. Ressalta que, pelo fato de alguns municípios poderem financiar o ensino de outros municípios ou mesmo do seu estado, os fundos se constituem em *minirreformas tributárias*. Mesmo que isso represente uma diminuição de sua autonomia financeira, amplia a autonomia daqueles que os recebem, de modo a contribuir para o equilíbrio federativo.

Para Martins, os fundos podem ser instrumentos úteis à concretização do dever dos entes federados para com a educação. São estratégias para a realização dos objetivos da República Federativa, dentre os quais, destaca-se a redução das desigualdades sociais e regionais. Também poderão contribuir para a redução dos desequilíbrios regionais, mas para esse objetivo ainda carecem de aperfeiçoamento, visando à superação dos fundos estaduais para apenas um que contemple todas as unidades federadas. Todavia, para que o Fundeb contribua para a equidade, a autonomia federativa, o regime de colaboração e o controle social, o autor alerta que “são necessários cuidados, para que a disputa por recursos entre os entes subnacionais e a tentação do ajuste fiscal por parte da União não comprometam a consecução desses objetivos” (p. 253). Dentre esses, cabe assegurar: o fortalecimento da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade; a aproximação das médias de gasto por aluno no Fundeb entre os diferentes estados; a instituição do custo aluno qualidade; a eficácia dos instrumentos de controle social; a manutenção dos espaços de participação dos movimentos sociais; e a complementação da União conforme prevista na lei, inclusive com regularidade de fluxo.

Também pondera o autor que a aprovação da legislação sobre o Fundeb não garante o alcance dos objetivos a que se propõe. Há a possibilidade de situações não previstas que podem provocar efeitos colaterais surpreendentes, para o que seriam necessários ajustes de diversas ordens, inclusive novas negociações federativas para revisão de alguns aspectos. Assim, não se esgotam as possibilidades de aperfeiçoamento diante de desafios como a expansão da matrícula na educação infantil majoritariamente via setor público ou, como ocorre nos tempos atuais, com o ingresso de novos profissionais – professores necessários para o cumprimento da jornada extraclasse, professores dos laboratórios de informática, das salas multifuncionais, coordenadores do Mais Educação, entre outros –, trabalhadores que não existiam à época da aprovação dos fundos, mas que no momento estão presentes em todos os sistemas de ensino, demandando sua revisão em alguns aspectos.

Para que as relações federativas ocorram de forma cooperativa e democrática, Martins ressalta a necessidade de “promover o equilíbrio federativo, solucionando conflitos a partir de regras claras, impessoais, democraticamente estabelecidas e

negociadas em fóruns institucionalizados representativos da diversidade da Federação” (p. 254).

A obra de Martins se insere em um conjunto de trabalhos (Oliveira; Santana, 2010; Gouveia; Pinto; Corbucci, 2011; Rezende, 2013) que analisam a política educacional e o financiamento da educação na perspectiva de substituição do foco da centralização *versus* descentralização para um olhar mais acurado ao arranjo federativo que se instituiu. O autor acredita que sua análise pode contribuir para o debate a ser travado durante o período de execução do Fundeb, “entre todas as esferas federativas, incluindo-se ainda os representantes de educadores, de movimentos sociais, das instâncias de controle social e dos poderes Executivo e Legislativo” (p. 255), o que já pode ser constatado a partir da aprovação do Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005/2014), no qual há o estabelecimento de prazos para a aprovação de demandas identificadas neste trabalho, como o custo aluno qualidade e o regime de colaboração.

Referências bibliográficas

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. *Diário oficial da União*, Brasília, DF, 26 jun. 2014. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm>.

GOUVEIA, A. B.; PINTO, J. M. de R.; CORBUCCI, P. R. (Org.). *Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil*. Brasília: Ipea, 2011.

MARTINS, Paulo de Sena. *O financiamento da educação básica por meio de fundos contábeis: estratégia política para a equidade, a autonomia e o regime de colaboração*. 338 p. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de Brasília, 2009. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/6404/1/2009_PaulodeSenaMartins.pdf>.

OLIVEIRA, R. P. de; SANTANA, W. (Org.). *Federalismo e educação no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: Unesco, 2010.

REZENDE, F. (Org.). *O federalismo brasileiro em seu labirinto: crise e necessidade de reformas*. Rio de Janeiro: FGV, 2013.

Antonio Nilson Gomes Moreira, doutorando em Educação na Universidade Estadual do Ceará, é secretário executivo da Secretaria de Educação e presidente do Conselho Municipal de Educação do Município de Maracanaú, Estado do Ceará, atuando na formulação e implementação de políticas educacionais e, também, no planejamento e execução orçamentária e de controle interno.

antonionilson2005@gmail.com

bibliografia comentada

Bibliografia comentada sobre financiamento da educação no Brasil

171

ABICALIL, Carlos Augusto. O federalismo e o Sistema Nacional de Educação: uma oportunidade fecunda. *Revista Retratos da Escola*, Brasília, DF, v. 6, n. 10, p. 21-37, jan./jun. 2012. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br>>.

Ao retomar uma visão do federalismo cooperativo brasileiro, especialmente na garantia do direito à educação, o autor reflete sobre as alterações nas emendas constitucionais nº 53/2006 e nº 59/2009, bem como levanta iniciativas relevantes em tramitação legislativa sobre o novo Plano Nacional de Educação e seus reflexos nas formas de colaboração específicas, envolvendo a atualização das ferramentas organizadoras. Também considera as tendências em tensão na composição das políticas, refletidas em atos oficiais e em debate público sobre abrangências e efeitos vinculantes altamente impactantes, e a conformação de novas instâncias e colegiados de formulação, controle e pactuação setorial. Apresenta a relação de proposições concorrentes à conformação do Sistema Nacional de Educação, para subsidiar um debate público pela superação das desigualdades, respondendo aos objetivos da República e aos fins da educação e atualizando os horizontes nos 80 anos do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISADORES EM FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO (Fineduca). Disponível em: <<http://www.redefinanciamento.ufpr.br/>>.

Associação civil de direito privado, sem fins lucrativos ou econômicos, que tem como objetivo contribuir para que os poderes públicos garantam a efetivação do direito à educação pública, gratuita, laica, democrática e de qualidade para todos, mediante um financiamento adequado, com a garantia de fiscalização e controle social.

BASSI, Marcos Edgar. Financiamento da educação infantil em seis capitais brasileiras. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 41, n. 142, p. 116-141, abr. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0100-15742011000100007&script=sci_arttext>.

O atendimento e o financiamento da educação infantil municipal em seis capitais brasileiras – Belém, Campo Grande, Florianópolis, Fortaleza, Rio de Janeiro e Teresina – foi objeto de estudo realizado no âmbito da pesquisa “Educação infantil no Brasil: avaliação qualitativa e quantitativa”, desenvolvida pela Fundação Carlos Chagas em parceria com o Ministério da Educação e o Banco Interamericano de Desenvolvimento. Foram ouvidos gestores e técnicos das secretarias de Educação dos municípios e analisados documentos sobre o atendimento de educação infantil, assim como relatórios e registros contábeis dos recursos aplicados na educação nos anos de 2007, 2008 e 2009. Complementarmente, foram consultados o Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope) e os dados estatísticos sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), disponíveis na página eletrônica do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Os dados e informações obtidos foram compilados e organizados em tabelas, gráficos e quadros comparativos e em indicadores de gasto por aluno/ano. O estudo evidenciou a diversidade na composição do atendimento e a existência de profundas desigualdades no financiamento da educação infantil nas seis capitais.

172

CARA, Daniel. *Entrevista* [concedida a Fábio Eitelberg e Tatiana Bertoni, no programa *Educação Brasileira*, número 161, da Univesp TV]. 2014. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=aHap8K5qMCw>>.

A Univesp TV foi criada em 2008, junto com a Universidade Virtual do Estado de São Paulo, e estreou em setembro de 2009 o canal digital 2.2 da multiprogramação da TV Cultura. O programa *Educação Brasileira* já contém mais de 150 vídeos de, em média, 30 minutos de duração, sobre os mais variados temas educacionais brasileiros. O programa nº 161 trata da aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE) e tem como entrevistado Daniel Cara, coordenador-geral da Campanha Nacional

pelo Direito à Educação. Após quatro anos de tramitação no Congresso Nacional, o PNE prevê 20 metas para a melhoria da qualidade da educação no País. Quais são os principais avanços e conquistas? Quais são as metas mais desafiadoras? Quais acordos e mecanismos de controle precisam ser acertados para a implementação bem-sucedida do plano? O vídeo foi publicado em 13 de junho de 2014 na categoria Educação e com licença padrão do You Tube.

DAVIES, Nicholas. Levantamento bibliográfico sobre financiamento da educação no Brasil de 1988 a 2014. *Educação em Revista*, Marília, v. 15, n. 1, p. 91-162, jan./jun. 2014. Disponível em: <<http://www2.marilia.unesp.br/revistas/index.php/educacaoemrevista/article/view/4749/3469>> .

Levantamento de estudos, artigos publicados em periódicos acadêmicos, dissertações e teses. A seleção das obras foi feita com base nos títulos, tendo como referência os termos: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), remuneração e/ou valorização dos professores, recursos, financiamento, custo, despesa, manutenção e desenvolvimento do ensino. Não foram incluídas matérias jornalísticas nem trabalhos apresentados em eventos acadêmicos.

COSTA, Áurea de Carvalho. O regime de colaboração entre União, estados e municípios no financiamento da educação no Brasil. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Recife, v. 26, n. 1, p. 105-121, jan./abr. 2010. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/19685/11469>> .

Tomando como exemplo o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), é apresentada a hipótese de que, embora haja na legislação brasileira um discurso sobre a descentralização da gestão e a autonomia da escola, sua efetivação se depara com limites dados pela própria estrutura administrativa centralizada que organiza o sistema público de educação escolar estadual. Configura-se uma contradição em que, por um lado, se considera que o caráter federal do Estado pressupõe uma descentralização política e, por outro, prevalece nas redes escolares a centralização, já que as unidades escolares não têm estatuto de pessoa jurídica, sendo completamente dependentes das secretarias de educação. No Brasil, o Estado democrático de direito propõe uma reforma estatal para ajustar-se às demandas do neoliberalismo e, assim, assume novos conceitos de descentralização e autonomia, o que possibilita a esse Estado reconfigurado uma atuação mais controladora dos resultados produzidos no âmbito da sociedade civil e menos provedora, no que tange aos direitos sociais, entre eles a educação formal. O caso do PDDE exemplifica como a autonomia da escola pública é tutelada, uma vez que a aplicação das verbas já vem determinada na legislação, dando à escola pouca margem de liberdade sobre a sua destinação.

OLIVEIRA, Ramon de. Os limites do Fundeb no financiamento do ensino médio. *Currículo sem Fronteiras*, [online], v. 8, n. 2, p. 78-96, jul./dez. 2008. Disponível em: <<http://www.curriculosemfronteiras.org/vol8iss2articles/oliveira-r.pdf>> .

Os impactos financeiros da criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) sobre o ensino médio são analisados com base em dados de matrículas, comparação com valores aluno/ano de outros países e considerando as responsabilidades dos entes federados. O valor médio dos países da União Europeia é de R\$ 13.300,00 para o ensino médio, enquanto o valor mínimo estabelecido pelo Fundeb no ano de 2007 foi de R\$ 1.135,55. Caso o Brasil aplicasse os valores médios da União Europeia, o custo do financiamento de aproximadamente 90% de toda a educação básica pública brasileira (1/3 ensino médio + ensino fundamental) estaria na ordem de R\$ 320 bilhões. Usando o número de matrículas do ano de 2009 (78% de toda a educação básica), esse montante chega a aproximadamente R\$ 390 bilhões. Esses valores, estão muito além da proposta de destinar 7% do PIB para a educação (vetada pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso). Quanto às melhorias salariais que o Fundeb traria para os docentes desse nível de ensino, não se deve esperar muito, uma vez que, embora o governo federal assumira o compromisso legal de direcionar mais recursos para a educação básica, o objetivo central do Fundeb é reafirmar o ensino fundamental como a etapa da educação básica merecedora de destaque.

174

RAMOS, Géssica Priscila. Fundef *versus* Fundeb: uma análise introdutória sobre a continuidade e as descontinuidades da política de valorização docente. *Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação*, Araraquara, v. 4, n. 1, 2009. Disponível em: <<http://seer.fclar.unesp.br/iberoamericana/article/view/2696/2406>> .

A análise das semelhanças e diferenças fundamentais entre as políticas de valorização docente do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef) e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) considerou quatro categorias: remuneração, formação, plano de carreira e conselhos dos fundos. Apesar de na sigla Fundef ficar sugerida uma ideia de valorização do grupo dos profissionais da educação (o magistério), em suas regulamentações e orientações o Ministério da Educação explicitou uma concepção de valorização individualizante, cuja prática pautar-se-ia na associação entre valorização e mérito. O objetivo central seria possibilitar aos estados e municípios um mecanismo de estímulo externo constante para que o sujeito professor (desvalorizado pelo contexto mais amplo) se tornasse ou continuasse produtivo, garantindo o funcionamento eficiente do ensino. Com o Fundeb, vê-se definir uma valorização legal que avançou para induzir o estabelecimento de um piso salarial nacional, a melhoria no funcionamento dos conselhos locais, verbas para “capacitação” docente desvinculadas das verbas voltadas para a sua remuneração etc. Contudo,

ainda predominam as ideias de “capacitação” de professores sem se fazerem amplos investimentos – utilizando-se da modalidade a distância como estratégia principal – e de meritocracia como estratégia para as ações de valorização docente, parecendo manter-se o pressuposto de que o professor ainda é o responsável principal pelos problemas da qualidade do ensino brasileiro.

ULYSSEA, Gabriel; FERNANDES, Reynaldo; GREMAUD, Amaury Patrick. O impacto do Fundef na alocação de recursos para a educação básica. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 36, n. 1, p. 109-136, abr. 2006. Disponível em: <<http://ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/article/viewFile/25/5>> .

Embora as vinculações constitucionais aportem um volume razoável de recursos para a educação, elas não garantem a existência de um sistema adequado de financiamento, uma vez que os recursos podem estar sendo mal distribuídos entre as diferentes etapas. Além de garantir um nível satisfatório de recursos aluno/ano, um sistema adequado deveria assegurar também igualdade de oportunidades a todos os alunos, ou seja, buscar garantir uma distribuição equânime dos recursos dentro de cada etapa de ensino. Ainda que atendam ao primeiro objetivo, as vinculações não são capazes de promover a equidade na distribuição e, portanto, na disponibilidade de recursos aluno/ano dentro de uma mesma unidade federativa. Os resultados mostram que o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) reduziu significativamente a disparidade entre as alocações pública e privada na maioria dos estados do Norte e Nordeste, enquanto o oposto ocorreu no Sul e Sudeste. No entanto, quando considerada a distribuição do fundo dentro dos estados, em nível nacional o Fundef aumentou a disparidade entre as alocações privada e pública de recursos. Quanto à alocação centralizada ou descentralizada de recursos, um sistema completamente centralizado que reproduzisse o comportamento de um planejador central, no âmbito de cada estado, poderia melhorar a alocação dos recursos destinados à educação básica. Além disso, um sistema completamente centralizado seria capaz de eliminar integralmente as desigualdades no valor aluno/ano dentro das etapas da educação básica de cada unidade federativa, mas isso depende fundamentalmente da estrutura de valores relativos utilizada para definir a alocação de recursos entre essas diferentes etapas.

números
publicados

- 1 - O ensino profissionalizante em questão (1981)
- 2 - Ciclo básico (1982)
- 3 - Vestibular (1982)
- 4 - Pré-escolar (1982)
- 5 - Desporto escolar (1982)
- 6 - Evasão e repetência no ensino de 1º grau (1982)
- 7 - Tecnologia educacional (1982)
- 8 - Formação de professores (1982)
- 9 - Educação rural (1982)
- 10 - Universidade (1982)
- 11 - Governo e cultura (1982)
- 12 - Aprendizagem da língua materna (1983)
- 13 - Educação especial (1983)
- 14 - Financiamento e custos da educação (1983)
- 15 - Arte e educação (1983)
- 16 - Educação supletiva (1983)
- 17 - Educação e informática (1983)
- 18 - Educação não-formal (1983)
- 19 - Educação e trabalho (1984)
- 20 - Pesquisa participativa (1984)
- 21 - Educação indígena (1984)
- 22 - Natureza e especificidade da educação (1984)
- 23 - História da educação brasileira (1984)
- 24 - Educação comparada (1984)
- 25 - Perspectivas da educação brasileira (1985)
- 26 - Educação e política (1985)
- 27 - Política social e educação (1985)
- 28 - Educação e trabalho do jovem (1985)
- 29 - Municipalização do ensino (1986)
- 30 - Educação e Constituinte (1986)
- 31 - Pesquisa educacional no Brasil (1986)
- 32 - Professor leigo (1986)
- 33 - Ensino de primeiro grau: pontos de estrangulamento (1987)
- 34 - O professor: formação, carreira, salário e organização política (1987)
- 35 - O livro didático (1987)
- 36 - Administração da educação (1987)
- 37 - Estudos sociais no 1º grau (1988)
- 38 - Lei de Diretrizes e Bases da Educação (1988)
- 39 - Condições para a universalização do ensino básico (1988)
- 40 - O ensino de Ciências: a produção do conhecimento e a formação do cidadão (1988)
- 41 - A educação na nova Constituição: o ensino de segundo grau (1989)
- 42 - A educação na nova Constituição: recursos (1989)
- 43 - A educação na nova Constituição: a universidade (1989)
- 44 - A educação na nova Constituição: qualidade e democratização (1989)
- 45 - Contribuições das ciências humanas para a Educação: a Filosofia (1990)
- 46 - Contribuições das ciências humanas para a Educação: a Sociologia (1990)
- 47 - Contribuições das ciências humanas para a Educação: a História (1990)
- 48 - Contribuições das ciências humanas para a Educação: a Psicologia (1990)
- 49 - Educação ambiental (1991)

- 50/51 - Balanço da atual política educacional e fragmentação das ações educativas: iniciando a discussão (1991)
- 52 - Leitura e produção de textos na escola (1991)
- 53 - Educação básica: a construção do sucesso escolar (1992)
- 54 - Tendências na formação dos professores (1992)
- 55 - Tendências na educação em Ciências (1992)
- 56 - Tendências na educação de jovens e adultos trabalhadores (1992)
- 57 - Tendências na informática em educação (1993)
- 58 - Currículo: referenciais e tendências (1993)
- 59 - Plano Decenal de Educação para Todos (1993)
- 60 - Educação especial: a realidade brasileira (1993)
- 61 - Educação e imaginário social: revendo a escola (1994)
- 62 - Tendências na educação matemática (1994)
- 63 - Educação escolar indígena (1994)
- 64 - A educação no mundo pós-guerra fria (1994)
- 65 - Educação, trabalho e desenvolvimento (1995)
- 66 - Avaliação educacional (1995)
- 67 - Merenda escolar (1995)
- 68 - Mercosul (1995)
- 69 - Livro didático e qualidade de ensino (1996)
- 70 - Educação a distância (1996)
- 71 - Programas de correção de fluxo escolar (2000)
- 72 - Gestão escolar e formação de gestores (2000)
- 73 - Educação infantil: a creche, um bom começo (2001)
- 74 - Financiamento da educação no Brasil (2001)
- 75 - Gestão Educacional: o Brasil no mundo contemporâneo (2002)
- 76 - Experiências e desafios na formação de professores indígenas no Brasil (2003)
- 77 - Educação estética: abordagens e perspectivas (2007)
- 78 - Educação Jesuítica no Mundo Colonial Ibérico: 1549-1768 (2007)
- 79 - Integração de mídias nos espaços de aprendizagem (2009)
- 80 - Educação integral e tempo integral (2009)
- 81 - Ensino e aprendizagem de línguas estrangeiras: o foco na interação (2009)
- 82 - Educação de Jovens e Adultos (2009)
- 83 - Psicologia Escolar: pesquisa e intervenção (2010)
- 84 - Educação a distância e formação de professores: problemas, perspectivas e possibilidades (2011)
- 85 - Educação do Campo (2011)
- 86 - Educação em prisões (2011)
- 87 - Divulgação da pesquisa educacional: Em Aberto – 1981-2011 (2012)
- 88 - Políticas de educação integral em jornada ampliada (2012)
- 89 - Educação Física Escolar e megaeventos esportivos: quais suas implicações? (2013)
- 90 - Sobre as 40 horas de Angicos, 50 anos depois (2013)
- 91 - Sustentabilidade: desafios para a educação científica e tecnológica (2014)
- 92 - Gênero e educação (2014)

A partir do nº 1, a revista *Em Aberto* está disponível para download em: <<http://www.emaberto.inep.gov.br>>

Instruções para organização de número temático para a revista *Em Aberto*

Apresentação

Criada em 1981, a revista *Em Aberto* é uma publicação periódica monotemática, com periodicidade semestral, cuja finalidade é estimular e promover a discussão de questões atuais e relevantes da educação brasileira, trazendo opiniões divergentes ou confrontos de pontos de vista. Publica artigos, resenhas e bibliografias seletivas.

A participação dos colaboradores far-se-á mediante o envio de propostas para a organização de números temáticos, as quais serão analisadas pelo Comitê Editorial.

Com a finalidade de orientar os colaboradores no encaminhamento de suas propostas, apresentamos as normas que devem ser seguidas e os compromissos envolvidos na produção de um número temático da revista *Em Aberto*.

Normas Editoriais

Os artigos deverão ser encaminhados mediante o Sistema Eletrônico de Editoração de Revistas (Seer), cujas instruções se encontram disponíveis no sítio <http://www.emaberto.inep.gov.br>

A estrutura da revista compreende cinco seções:

- Enfoque – Aborda as principais dimensões do tema, sendo o texto condutor da publicação, com cerca de 40 mil caracteres com espaço.
- Pontos de Vista – Privilegia as diferentes perspectivas de abordagem sobre o tema e é composta por até oito textos, cuja extensão mínima é de 20 mil caracteres com espaço, e máxima, de 30 mil.
- Espaço Aberto – Traz comentários, entrevistas e outros textos que não se caracterizam como artigos.
- Resenhas – Inclui, pelo menos, a análise crítica de duas obras que discutem aspectos relevantes do tema. Cada resenha pode ter entre 10 mil e 15 mil caracteres com espaço.
- Bibliografia Comentada – Apresenta um levantamento bibliográfico com as seguintes características:
 - a) cada item com resumo informativo (cf. NBR 6028, da ABNT);
 - b) abrangência nacional e internacional;
 - c) seletivo, isto é, deve ater-se àquelas obras mais representativas, com o objetivo de estimular o leitor interessado no tema.

Requisitos para o Organizador e os Autores

A edição de cada número temático será confiada a um Organizador, que atuará sob a supervisão do Comitê Editorial do periódico.

O Organizador deverá ter doutorado e produção acadêmica reconhecida na área temática.

O Organizador e os Autores deverão ter Currículo Lattes atualizado.

A publicação do artigo implica automaticamente a cessão dos direitos autorais ao Inep.

Competências do Comitê Editorial

- 1 Estabelecer os prazos para as diversas etapas de preparação das edições, inclusive para a produção e a entrega de textos pelo Organizador.
- 2 Supervisionar o desenvolvimento dos trabalhos relacionados com a produção do número temático, podendo requerer informações e apresentar sugestões ao Organizador, visando ao aperfeiçoamento do número.
- 3 Aprovar o projeto de publicação do Organizador.
- 4 Sugerir temas para propostas induzidas.

Competências do Organizador

- 1 Apresentar proposta em seis (6) páginas no máximo, contendo a problematização e a justificativa do tema e a indicação de cinco (5) prováveis autores, observada a diversidade epistemológica do debate.

2 A proposta deverá vir acompanhada, obrigatoriamente, de resumos informativos em português, com até 1.000 (hum mil) caracteres com espaço. Os resumos devem conter informações qualitativas e quantitativas e dados essenciais, tais como:

- Descrição – Indica o tipo de artigo a ser analisado (artigo original, de revisão, estudo de caso).
- Objetivo – Apresenta as razões pelas quais o trabalho foi realizado, o que se buscou demonstrar e a natureza do problema tratado.
- Metodologia – Descreve a abordagem teórica e/ou metodológica empregada, as principais técnicas utilizadas, indica as fontes dos dados e o modo como estes foram utilizados, quais os conceitos desenvolvidos e como foram analisadas as variáveis.
- Resultados – Refere, sucintamente, as descobertas significativas e importantes da pesquisa.
- Conclusão – Apresenta as implicações dos resultados, especialmente como se relacionam aos objetivos do trabalho, e pode incluir recomendações, aplicações, sugestões e avaliações.

3 Se aprovada a proposta, o Organizador deve:

- 3.1 Selecionar, para a seção “Pontos de Vista”, articulistas provenientes de instituições diversas, diferenciados regionalmente (inclusive do exterior) e que possuam competência no tema.
- 3.2 Atentar para a diversidade de textos, incluindo um certo número de artigos com dados de pesquisa, outros referentes às questões teóricas suscitadas pelo tema e, ainda, artigos de revisão de literatura, elaborados por pesquisadores experientes.
- 3.3 Coordenar o trabalho dos autores, orientando-os para que sigam as “Normas para a apresentação de originais”.
- 3.4 Cadastrar-se como autor e como avaliador no sítio <http://www.emaberto.inep.gov.br>
- 3.5 Elaborar o texto para a seção “Enfoque”, estabelecendo as abordagens que o tema suscita e que serão ampliadas pelos autores na seção “Pontos de Vista”.
- 3.6 Efetuar o levantamento dos itens para a seção “Bibliografia Comentada”.

Competência dos Autores

- 1 Adotar as “Normas para a apresentação de originais”, que se encontram em Informação para Autores, no sítio da revista, e aplicá-las ao seu artigo.
- 2 Seguir os prazos para o envio de artigos.
- 3 Cadastrar-se como autor no sítio <http://www.emaberto.inep.gov.br> – o formulário encontra-se no item “Cadastro”.
- 4 Submeter o seu artigo nesse sítio, por meio do Seer, estabelecendo acesso com o login e a senha definidos no preenchimento do formulário de cadastro como autor.

Prazos

O Comitê Editorial terá o prazo de 15 dias para avaliar a proposta.

Se aprovada a proposta, os artigos deverão ser encaminhados em 30 dias, contados a partir da data da aprovação.

O Comitê Editorial emitirá o parecer sobre os artigos em 30 dias.

Havendo recusa da proposta, e se houver interesse do Organizador, ela poderá ser reapresentada, devidamente reformulada, em 15 dias, e o Comitê Editorial terá 15 dias para reavaliá-la.

Em caso de reformulação dos artigos, o Organizador tem 30 dias para reapresentá-los e o Comitê Editorial 30 dias para reavaliá-los.

Considerando os prazos para avaliação da proposta e dos artigos, e suas possíveis reformulações e reavaliações, o prazo total de conclusão do processo de encaminhamento da proposta e dos artigos e sua avaliação compreenderá cinco meses, no máximo.

Endereço eletrônico para o envio das propostas

emaberto@inep.gov.br

Conheça outras publicações do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep)



SÉRIE DOCUMENTAL

- **Relatos de Pesquisa:** Divulgam análises realizadas por iniciativa do Inep ou em parceria com outras instituições.
- **Textos para Discussão:** Divulgam reflexões e estudos de pesquisadores e estudiosos sobre temas atuais da área de educação.

SÉRIE ESTADO DO CONHECIMENTO

- Revela o processo de construção do conhecimento sobre determinado tema em sua diversidade.



RBEP

- Criada em 1944, a Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos (RBEP) tem periodicidade quadrimestral e publica artigos resultantes de estudos e pesquisas e resenhas de obras atuais que contribuam para o desenvolvimento do conhecimento educacional.

Acesse  <http://www.publicacoes.inep.gov.br/>



Esta obra foi impressa em Brasília, em 2015.
Capa impressa em papel cartão supremo 250g
e miolo em papel *off-set* 90g.
Texto composto em Egyptian 505 Lt BT corpo 10.



Este produto é impresso na Marina Artes Gráficas, uma empresa comprometida com o meio ambiente e com a sociedade, que oferece produtos com o selo FSC®, garantia de manejo florestal responsável.



emaberto.inep.gov.br