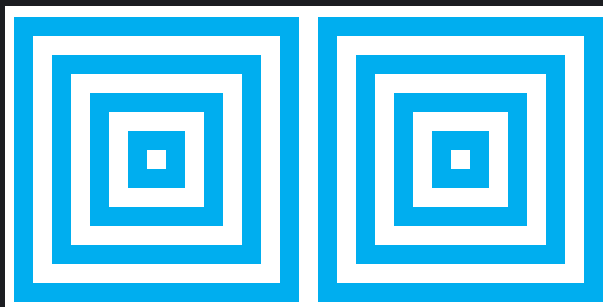


# **Financiamento da Educação**



**COLETÂNEA 5**

**Nelson Cardoso Amaral**  
**Márcia Angela da S. Aguiar**  
**Organizadores**

# FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO



Av. Prof. Moraes Rego, 1235 - Cidade Universitária  
Recife - PE - CEP: 50670-901 | Fone PABX: (81) 2126.8000  
<https://www.ufpe.br>



Associação Nacional de Política e Administração da Educação  
Fundação Universidade de Brasília – Faculdade de Educação Campus  
Universitário Darci Ribeiro, Asa Norte, Brasília/DF - CEP: 70.410-900  
[anpae@anpae.org.br](mailto:anpae@anpae.org.br) - <http://www.anpae.org.br>

**Comitê Editorial Coletâneas e  
Cadernos de Políticas e Gestão da Educação**

Márcia Angela da S. Aguiar

Luiz Fernandes Dourado

Janete Maria Lins de Azevedo

João Ferreira de Oliveira

Nelson Cardoso Amaral

Esta publicação tem a cooperação do MEC, a qual tem como objetivo produzir documentos baseados em pesquisa acadêmica para dinamizar e mediar o debate sobre temas nacionais importantes no contexto da agenda instituinte do Sistema Nacional de Educação. Os autores são responsáveis pela escolha e apresentação dos fatos contidos neste livro bem como pelas opiniões expressas, que não são necessariamente as do MEC, nem comprometem o Ministério. As indicações de nomes e a apresentação do material ao longo desta publicação não implicam a manifestação de qualquer opinião por parte do MEC a respeito da condição jurídica de qualquer país, território, cidade, região ou de suas autoridades, tampouco da delimitação de suas fronteiras ou limites.

# FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO

## **Organizadores**

Nelson Cardoso Amaral  
Márcia Angela da S. Aguiar

**Recife, 2016**

### **Conselho Editorial - Anpae**

Márcia Angela da S. Aguiar (Presidente do Conselho), Almerindo J. Afonso, Bernardete A. Gatti, Cândido Alberto Gomes, Carlos Alberto Torres, Carlos Roberto Jamil Cury, Célio da Cunha, Edivaldo Machado Boaventura, Fernando Reimers, Inés Aguerrondo, João Barroso, João Gualberto de Carvalho Meneses, Juan Casassus, Licínio Carlos Lima, Lisete Regina Gomes Arelaro, Luiz Fernandes Dourado, Maria Beatriz Luce, Nalu Farenzena, Regina Vinhaes Gracindo, Rinalva Cassiano Silva, Sofia Lerche Vieira, Steven J. Klees, Walter Esteves Garcia.

### **Diagramação**

Kaliana Pinheiro

### **Preparação e revisão**

Ignez Navarro

Sérgio Paulino Abranches

Marcelo Sabbatini

### **Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**

Financiamento da Educação / Nelson Cardoso Amaral, Márcia Angela da S. Aguiar (Organizadores) – Camaragibe. PE: CCS Gráfica e Editora, 2016.

Coletânea

170 páginas

ISBN: 978-85-60917-53-2

1.Educação. 2.Financiamento da Educação. I.Amaral, Nelson Cardoso II. Aguiar, Márcia Angela da S. III. Série

CDD 379  
CDU 371.4

CCS GRÁFICA EDITORA COM. E REP. LTDA, Camaragibe, PE.

## SUMÁRIO

---

PREFÁCIO .....	07
APRESENTAÇÃO .....	09
INTRODUÇÃO .....	11
A construção do sistema nacional de educação: a cooperação federativa e os desafios para o financiamento da educação .....	15
Os efeitos da política de fundos em contextos metropolitanos: elementos para refletir sobre o modelo de colaboração entre os entes federados no Brasil .....	35
Por uma análise histórica e contextual do custo aluno-qualidade ....	63
O Fundeb e a remuneração dos profissionais da educação .....	87
A lei de responsabilidade fiscal impede a implementação do PSPN?	111
Os desafios do financiamento da educação brasileira até 2050: o Brasil possui condições para um salto educacional? .....	137
Sobre os Autores .....	169



A ausência de um sistema nacional de educação (SNE) até os dias atuais tem resultado em graves fragilidades para a política pública educacional. Sem o Sistema, as ações não produzem resultados capazes de assegurar o direito constitucional com qualidade e as lacunas se concretizam na iniquidade. Isso contradiz o princípio constitucional e afronta a cidadania e os direitos humanos.

Mas sabemos que buscar consensos em torno de temas estruturantes que atendam as atuais necessidades do país exige grande esforço, pois a disputa política considera diferentes rotas possíveis para se chegar lá, especialmente no contexto do Federalismo brasileiro, marcado por forte pressão para fortalecer autonomias e não para criar identidade nacional.

Com este desafio foi criada a Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (Sase) na estrutura do Ministério da Educação: desenvolver ações para a instituição do Sistema. Entre suas linhas de ação destacam-se aquelas voltadas à criação de espaços de participação, uma vez que a proposta de Sistema deve ser construída de forma dialogada e coletiva.

Com a Universidade Federal de Pernambuco e com a Associação Nacional de Política e Administração da Educação (Anpae) mobilizamos educadores reconhecidos nos temas do planejamento, do financiamento, da valorização dos profissionais da educação, das relações federativas e dos sistemas de ensino, para colocar à disposição uma grande variedade de instrumentos para o diálogo nacional. São diferentes opiniões e visões a respeito de temas estruturantes do Sistema, organizados em forma de **coletâneas acadêmicas**, que atualizam o debate e estimulam o aprofundamento das questões mais desafiadoras e **cadernos temáticos**,



que introduzem e contextualizam temas importantes da política educacional contemporânea, centrais para o desenho do Sistema.

Vivemos atualmente um momento fecundo de possibilidades, com bases legais mais avançadas e com a mobilização estratégica dos setores públicos e de atores sociais. As coletâneas e cadernos temáticos aqui apresentados, que não expressam necessariamente as opiniões e posições do MEC não são, portanto, pontos de chegada; são instrumentos a serem considerados ao longo do caminho na agenda instituinte. E é assim que desejamos vê-los apropriados: como mais uma forma de estimular contribuições para a construção de uma proposta coletiva de Sistema, a ser articulado pelo Plano Nacional de Educação.

Desejamos a todos uma boa leitura!

Binho Marques  
**Secretário da Sase**

## APRESENTAÇÃO

---

Em 2011, pesquisadores vinculados aos Programas de Pós-Graduação em Educação de diferentes instituições foram convidados pela direção da recém-instituída Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (Sase) do Ministério da Educação (MEC) para dialogar com a sua equipe técnica a respeito de temáticas relacionadas à gestão e à qualidade da educação no país, objeto de instigantes debates impulsionados pela Conferência Nacional de Educação (Conae), ocorrida em 2010, e pela proximidade da definição e proposição do novo Plano Nacional de Educação (PNE).

Nessa perspectiva, foram realizados pela Sase/MEC seminários internos que trataram da agenda da nova Secretaria e que contaram com a participação dos referidos pesquisadores, dentre outros convidados. Essa experiência de caráter pedagógico evoluiu e se mostrou viável e oportuno o estabelecimento de um termo de cooperação entre a Sase/MEC e a Ufpe, com o apoio da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (Anpae), que propiciou a continuidade dessa discussão e a sistematização de documentos atinentes aos referidos temas com o propósito de contribuir com a equipe técnica em seus momentos de interlocução com os sistemas de ensino.

Com a participação de pesquisadores de várias universidades, foram organizados, pela Ufpe, com a colaboração da Anpae, um conjunto de coletâneas e cadernos temáticos, além de materiais de subsídio que orientaram os trabalhos relativos ao planejamento articulado, congregando resultados de estudos e pesquisas sobre os seguintes temas: relações federativas e sistema nacional de educação, planos de educação, qualidade social da educação básica, política nacional de formação e

valorização dos profissionais da educação, regime de colaboração, gestão democrática da educação e financiamento da educação. Essas temáticas foram discutidas no âmbito da colaboração estabelecida entre os pesquisadores /Ufpe e a Sase.

As coletâneas e cadernos temáticos produzidos nesse processo desenharam, portanto, um mosaico dos temas que têm mobilizado educadores e a sociedade no debate sobre a educação brasileira nesse momento de construção de um sistema nacional de educação e implementação do Plano Nacional de Educação (2014-2024), aprovado por meio da Lei nº 13.005/2014, instrumentos que buscam garantir a efetivação de uma educação pública de qualidade para todos.

Para realizar tal intento foi inestimável a participação de colegas pesquisadores que dispuseram de tempo e tiveram interesse em socializar com os educadores da educação básica os resultados de estudos no campo. A estes colegas nossos agradecimentos.

Os temas tratados nas coletâneas e cadernos temáticos, certamente, suscitarão novas questões que serão debatidas pelos educadores comprometidos com o aperfeiçoamento permanente da educação nacional e com a qualidade social da educação nesse momento ímpar da sociedade brasileira em que se implementa o Plano Nacional de Educação.

Boa leitura!

Márcia Angela da S. Aguiar  
**Universidade Federal de Pernambuco**

## INTRODUÇÃO

---

A Constituição Federal do Brasil (CF) de 1988 estabeleceu as linhas mestras do financiamento da educação brasileira. O art. 205 da CF afirma que a educação é “direito de todos e dever do Estado e da família”. Desta forma, a educação pode ser financiada tanto com recursos públicos arrecadados da população brasileira quanto com recursos oriundos diretamente das famílias, por meio do pagamento de mensalidades. As escolas públicas são gratuitas, como determina o art. 206 da CF e as escolas particulares funcionam conforme as normas e avaliação estabelecida pelo poder público.

O financiamento das instituições educativas públicas brasileiras possui uma tríplice vinculação de recursos, que se materializou com a aprovação do novo Plano Nacional de Educação (PNE), que vigorará no período 2014-2024: o percentual mínimo dos impostos que devem ser aplicados em educação; a contribuição do salário-educação arrecadada das empresas; e o montante de recursos financeiros, equivalente a um percentual do Produto Interno Bruto (PIB), a ser aplicado em educação.

Esta tríplice vinculação se concretizou ao PNE estabelecer, na meta 20, que o equivalente a um percentual de 10% do PIB de recursos públicos deve ser aplicado em educação – considerando tanto os recursos diretamente aplicados nas instituições educativas públicas quanto aqueles aplicados em instituições particulares.

As dimensões brasileiras, as desigualdades e heterogeneidades regionais fazem com que existam muitos dilemas e desafios a serem enfrentados, na implementação das metas previstas no PNE. Os dilemas e desafios se relacionam ao tamanho da população de crianças e jovens em idade educacional; à quantidade de pessoas que se encontram em idades não corres-

pondentes aos níveis e etapas educacionais; às necessidades da educação no campo e nas comunidades indígenas e quilombolas; à diversidade cultural; à qualidade do processo educacional; à desigualdade socioeconômica brasileira; à estruturação de carreiras e salários que valorizem o trabalho do professor; à implementação de um custo-aluno-qualidade (CAQ), sob responsabilidade da União; à institucionalização do sistema nacional de educação (SNE) etc.

As soluções para os pontos elencados anteriormente precisam ser encontradas, num processo que respeite a autonomia dos entes federados, promova uma cooperação entre eles e considere a existência de uma gestão democrática nas instituições educativas, o que se caracterizam como dois grandes novos desafios.

Considerando que entender como se realiza o financiamento da educação brasileira é um ato árduo [...] esta coletânea tem o propósito de colaborar com as análises que serão realizadas no âmbito dos estados, Distrito Federal e municípios nos processos para se chegar às versões finais dos Planos Estaduais, Distrital e Municipais de Educação.

Os seis textos desta coletânea discutem temáticas que significam desafios para o financiamento da educação na União, nos estados, no Distrito Federal e nos municípios, no contexto do novo PNE:

- a construção do sistema nacional de educação, que precisa propiciar uma cooperação federativa;
- a política de fundos implantada no Brasil desde 1997, com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do ensino fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e, depois, em 2007, com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb);

- a obtenção do Custo-Aluno-Qualidade (CAQ), que terá importante papel na definição da complementação dos recursos que a União fará aos recursos dos demais entes federados;
- como estabelecer a remuneração dos profissionais da educação e que valores comparativos devem ser estabelecidos com outros profissionais, com a elevação dos recursos públicos aplicados em educação para o patamar equivalente a 10% do PIB;
- o estabelecimento do Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN), frente ao desafio dos valores comparativos com outros profissionais, em confronto com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF);
- é possível conjecturar sobre a possibilidade de existir um salto educacional no Brasil, quando se projeta como será o financiamento da educação brasileira nas próximas décadas?

Os estudos apresentados além de explicitarem o conhecimento existente sobre as temáticas, discutem os desafios existentes em todas estas vertentes de análise e pode-se concluir que, se o Brasil conseguir crescer e, simultaneamente, diminuir as desigualdades sociais e regionais, elevando a sua renda *per capita*, tais desafios educacionais sejam minimizados. A comparação que se pode fazer com diversos países permite afirmar que o Brasil tem riqueza para promover um salto educacional, quantitativo e qualitativo, em educação e, para isto, é preciso a participação de todos os entes federados e de todos os segmentos da sociedade brasileira, além de se aplicar, durante as próximas décadas, o equivalente a 10% do PIB em educação.

Nelson Cardoso Amaral  
Márcia Angela da S. Aguiar



# A CONSTRUÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO: a cooperação federativa e os desafios para o financiamento da educação

Paulo de Sena Martins

## 1. Introdução

A Constituição brasileira de 1988 adotou o federalismo cooperativo, caracterizado por formas de ação conjunta entre as instâncias de governo, no qual são estabelecidas competências concorrentes e comuns. As competências não são partilhadas, mas antes compartilhadas (MARTINS, 2011).

O modelo é informado por dois princípios definidos por Comparato (1998). Segundo o **princípio da harmonia** federativa, todas as unidades federadas, sem exceção, devem atuar, concertadamente, para a realização dos objetivos da República Federativa, os quais se encontram enunciados no art. 3º da Constituição. Este princípio implica o dever constitucional de que as unidades da Federação cooperem umas com as outras, o que caracteriza o **princípio da solidariedade**.

No caso brasileiro, trata-se de um federalismo cooperativo e tripartite, com a inclusão do município como ente pleno. Este modelo é fundado no equilíbrio político e jurídico entre os três entes federativos, com a atribuição e exercício conjunto de competências, no qual os vários integrantes da Federação possuem certo grau de participação, de modo que concorrem para a realização de uma mesma função, mas com âmbito e intensidade distintos (BERCOVICI, 2003).



**A CONSTRUÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO:  
a cooperação federativa e os desafios para o financiamento da educação**

---

Para o setor educacional, o modelo é expresso pelo chamado “regime de colaboração”, com as distintas funções, mais bem caracterizadas a partir da Emenda Constitucional nº 14/1996: própria, supletiva ou redistributiva. Como já assinalai, (MARTINS, 2011) estas funções podem ser assim definidas:

- a. *Função Própria* – função indicada pela Constituição como a de atuação prioritária e que deve, portanto, ser sustentada com as fontes orçamentárias típicas ou próprias – no caso da Educação, as referentes à manutenção e desenvolvimento do ensino -MDE;
- b. *Função Supletiva* – advém da obrigação, da instância federativa com maior capacidade de recursos financeiros e técnicos, de auxiliar a de menor capacidade. Além de ser prevista no art. 211, tal função é também indicada, por exemplo, no art. 30, VI, que estabelece como competência do Município “manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental”. A União deve exercer a função supletiva para manter o equilíbrio federativo e, por conseguinte, o pacto federativo;
- c. *Função Redistributiva* – corresponde à função de participar da redistribuição de recursos, com objetivo de equalização. É o que ocorreu no caso do Fundef e ocorre no Fundeb, em que há, inclusive, fluxo horizontal de recursos entre municípios.

As funções *supletiva* e *redistributiva* constituem o corolário do modelo de **federalismo cooperativo** adotado no Brasil.

A adoção de fundos contábeis redistributivos (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do ensino fundamental e de Valorização do Magisté-

rio-Fundef, e seu sucedâneo, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação-Fundeb), constituiu um indutor do regime de colaboração (MARTINS, 2013). Como argumenta Abrúcio (2010), a partir do Fundef, criou-se uma maior “consciência intergovernamental”.

O regime de colaboração deve estar na base da construção do sistema nacional de educação, a partir dos mecanismos de execução do Plano Nacional de Educação-PNE, entre os quais o do financiamento, via Fundeb, de outros recursos de manutenção e desenvolvimento do ensino-MDE que não integram a cesta-Fundeb, o salário-educação e a participação no resultado, ou compensação financeira, pela exploração de petróleo e gás natural.

## **2. Aprimoramentos nos mecanismos de financiamento: as Emendas dos fundos contábeis de financiamento à educação e o Plano de Ações Articuladas-PAR**

As bases normativas para a cooperação federativa no setor educacional e a criação do sistema nacional de educação, embora já presentes na Carta Magna em sua redação original, foram sendo aprimoradas pelas Emendas Constitucionais (14/1996, 53/2006 e 59/2009) e políticas públicas delas decorrentes.

A experiência obtida com as políticas públicas de financiamento educacional (Fundef, Fundeb, PNE 1<sup>[1]</sup>, PAR) e o aprendizado que possibilitaram, permitiram identificar quais dos elementos de seus mecanismos deveriam ser preservados ou evitados nas políticas que as

---

[1] aquele que vigorou de 2001 a 2011.

**A CONSTRUÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO:  
a cooperação federativa e os desafios para o financiamento da educação**

---

sucederam, e a reflexão acerca de quais as alterações necessárias para preencher lacunas e corrigir erros e insuficiências no arcabouço legal e institucional.

Neste processo, além dos atores tradicionais - Poderes Executivo e Legislativo nas três esferas federativas, Poder Judiciário, Ministério Público e movimentos sociais - surgiram novos atores sociais, como a Campanha Nacional pelo Direito à Educação (1999) e o movimento Todos pela Educação (2006), além de novas entidades e redes que organizam os interesses privados na área educacional. Em 2011, fundou-se a Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca). No campo institucional foi criado, em 2010, o Fórum Nacional de Educação, com o objetivo de coordenar as Conferências Nacionais de Educação - Conaes. No ano seguinte, instituiu-se a Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino – Sase, com atribuições específicas para apoiar o desenvolvimento de ações para a criação de um sistema nacional de educação e aprofundar o regime de colaboração entre as esferas (Decreto nº 7.480/2011).

A **Emenda Constitucional nº 14/1996**, além de instituir o Fundef, que vigorou até 2006, trouxe alterações importantes:

- incluiu a alínea “e” no inciso VII do art. 34, de forma a transformar em princípio constitucional a aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferência, na manutenção e desenvolvimento do ensino; a violação deste princípio constitui hipótese de intervenção federal nos estados ou Distrito Federal;
- no art. 211, §1º acrescentou, entre as atribuições da União, que esta “exercerá, em matéria educacional, **função**

**redistributiva e supletiva**, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino”;

- estendeu a atuação prioritária do município (art. 211, § 2º): manteve-se o ensino fundamental e ampliou-se a educação pré-escolar para toda a educação infantil;
- inseriu a previsão de que Estados e o Distrito Federal atuarão, prioritariamente, no ensino fundamental e médio (art. 211, § 3º);
- acresceu o § 4º ao art. 211, com a previsão de que, na organização de seus sistemas de ensino, os Estados e os Municípios (note-se, não há referência à União) definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório;
- estabeleceu o Fundef, como forma de lidar com a distribuição de responsabilidades e recursos entre os estados e seus municípios conforme determina o §1º do art. 60 dos Atos das Disposições Transitórias (ADCT) da Constituição Federal (BRASIL. CF, 1988);
- estabeleceu a complementação da União, nos casos em que o valor por aluno não alcançasse o mínimo definido nacionalmente (§3º);
- estabeleceu a obrigação, para todos os entes, de ajustar progressivamente, em um prazo de cinco anos, suas contribuições ao Fundo, de forma a garantir um valor por aluno correspondente a um padrão mínimo de qualidade de

**A CONSTRUÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO:  
a cooperação federativa e os desafios para o financiamento da educação**

---

ensino, definido nacionalmente (§4º).

Com a **Emenda Constitucional nº 53/2006**, instituiu-se o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação-Fundeb, de forma a ampliar o fundo contábil para toda a educação básica. Houve, naturalmente, impacto nas relações federativas. De um lado, deu-se aos municípios um instrumento de financiamento e, de outro, como inevitável, num fundo abrangendo diferentes entes, com distintas atribuições prioritárias, foram gerados conflitos federativos que necessitaram uma instância de negociação, além de evidenciar a necessidade de uma maior participação da esfera da União.

Assim, entre as inserções trazidas pela Emenda nº 53/2006 (MARTINS, 2008):

- a. criou-se uma instância de formulação, debate e negociação federativa, a Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade, que incluiu a dimensão regional;
- b. foi constitucionalizada a regra de contribuição da União, via complementação ao Fundeb e definiu-se um patamar mínimo de alocação de recursos federais (10% do valor dos fundos), com a proteção de algumas fontes, de forma a trazer, efetivamente, recursos novos. Trata-se de avanço significativo, adequado ao federalismo cooperativo e que constituiu um fator importante para a obtenção do regime de colaboração, na medida em que deu credibilidade ao compromisso da União, após a experiência negativa do Fundef neste aspecto;
- c. com a alteração do parágrafo único do art. 23 (com a inclusão

de dois “s”) possibilitou-se a setorização da lei complementar para disciplina da cooperação entre os entes federados na esfera educacional – que passa a ser um dos desafios da agenda para a consolidação do Fundeb;

- d. com a alteração do art. 30, inciso VI, ampliou-se a competência do município e a cooperação técnica e financeira da União e dos estados, para manter programas de educação para o ensino fundamental e, não mais, apenas para a educação pré-escolar, mas para toda a educação infantil (o que já poderia ter sido feito pela EC nº 14/1996, quando alterou o § 2º do art. 211, referente à atuação prioritária do município. Mais uma vez, identificada a insuficiência ou lacuna, procedeu-se a sua correção);
- e. com o estabelecimento do piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal (inciso VII), criou-se as condições para que, também nesta matéria, a União exercesse sua função supletiva, com a complementação ao piso;
- f. estendeu-se a aplicação dos recursos do salário-educação para toda a educação básica.

A Emenda do Fundeb (EC nº 53/2006) atenuou os termos mais incisivos da redação dada ao § 4º do ADCT na Emenda do Fundef (EC nº 14/1996). Ao invés de ajustes progressivos, com prazo (5 anos), das contribuições ao Fundo pelos entes federados, de forma a garantir um valor por aluno correspondente a um padrão mínimo de qualidade de ensino, definido nacionalmente, foi previsto, no § 1º da EC 53/2006, que os entes deverão assegurar, no financiamento da educação básica, a melhoria da qualidade de ensino, de forma a garantir padrão mínimo definido nacionalmente ( sem vincular expressamente este padrão a um

valor por aluno).

O Plano de Ações Articuladas - PAR (criado pelo Decreto nº 6.094/2007, que instituiu o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação), tornou-se o principal instrumento de apoio técnico e financeiro da União aos entes subnacionais, representando a leitura do disposto no art. 211, §1º da Constituição Federal. Na dimensão técnica, a União presta assistência à elaboração do diagnóstico da educação básica do sistema local e para a elaboração do PAR, que prevê ações em quatro dimensões: Gestão Educacional, Formação de Profissionais de Educação, Práticas Pedagógicas e Avaliação, Infraestrutura e Recursos Pedagógicos.

A Lei nº 12.695/2012 trouxe mais agilidade ao instrumento, ao viabilizar a transferência direta pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação -FNDE, sem a necessidade de que fossem firmados convênios, ajustes, acordos ou contratos, bastando a adesão ao plano de metas Compromisso Todos pela Educação.

### **3. O sistema nacional de educação, a Federação e o PNE**

O sistema nacional de educação (SNE) foi objeto da Conferência Nacional de Educação-Conae/2010, cujo tema central foi: “Construindo o Sistema Nacional Articulado: o plano nacional de educação, diretrizes e estratégias de ação”.

O documento final advindo da Conae destacou, entre suas conclusões, que o SNE:

- passa, obrigatoriamente, pela regulamentação do regime de colaboração, que represente o “esforço integrado e colaborativo, a fim de consolidar novas bases na relação entre os entes federados, para garantir o direito à educação e à escola

de qualidade social” (Conae, 2010, p. 23);

– tem como finalidade precípua a “garantia de um padrão unitário de qualidade nas instituições educacionais públicas e privadas em todo o País” (*idem*, p. 24);

– deve garantir uma política nacional comum, cabendo à União coordenar esta política, articulando os diferentes níveis e sistemas de ensino e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais, sem prejuízo das competências próprias de cada ente federado (*idem*, p. 36);

– deverá contar com a efetiva participação da sociedade civil e da sociedade política, na garantia do direito à educação (*idem, ibidem*).

Uma primeira questão a esclarecer é que o sistema nacional de educação, que vise a coordenação de esforços, com respeito às autonomias e tendo por normas gerais comuns aquelas referentes às diretrizes e bases da educação nacional e às metas e estratégias do PNE, é perfeitamente compatível com a Federação - cujo conceito cabe em todas estas definições genéricas de “sistema”. A própria Federação, como forma de Estado, é um sistema nacional de organização do poder.

Cury (2009) observa que, quando se coloca a questão do sistema nacional há, por parte dos entes subnacionais, um temor da centralização pelo estado federal e da invasão de sua autonomia. Há, também, a resistência do setor privado, receoso de ser limitada a liberdade de ensino.

Para Saviani (2009, p. 24), sistema “é a unidade de vários elementos intencionalmente reunidos de modo a formar um conjunto coerente e



**A CONSTRUÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO:  
a cooperação federativa e os desafios para o financiamento da educação**

---

operante”. Trata-se, assim, de uma ‘unidade da variedade e não unidade da identidade [...]’; uma unidade monolítica é tão avessa à ideia de sistema quanto uma multiplicidade desarticulada”.

Ora, o sistema nacional de educação será criado nos marcos do Federalismo, isto é, os entes federados mantêm sua autonomia naquilo que for de sua competência, tal como definido pela Constituição e pelas leis para cuja elaboração concorreram, uma vez que representados pela Casa da Federação, o Senado Federal.

A coordenação federativa requer que os atores compartilhem decisões e tarefas e um papel ativo da União, que:

- a. concilie a formulação e indução de políticas nacionais, o respeito à autonomia e apoio técnico e financeiro (MARTINS, 2011);
- b. promova a correção das desigualdades de capacidades de gasto e de gestão entre os entes subnacionais, como deve ocorrer numa Federação equilibrada;
- c. não se limite a ser observadora que só arbitra, mas não reparte compromissos.

Na mesma direção, para Dourado (2013), coloca-se a questão de como avançar para um federalismo cooperativo, no qual a coordenação federativa não signifique a centralização da União, em detrimento da autonomia dos demais entes federados.

Para alcançar estes objetivos, são necessários a negociação federativa e o alinhamento do planejamento, com harmonização entre o PNE e planos estaduais e municipais.

Como assinala (MARTINS 2013), um dos problemas apontados na implementação do PNE 2001-2010 foi a dissociação entre aquele e os Planos estaduais e municipais de Educação, sem falar da dificuldade na promoção do **alinhamento** do planejamento, nas diferentes esferas.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB procurou superar esta dificuldade, ao dispor que os planos educacionais e as políticas adotadas pelos estados devem ser elaborados e executados em consonância com o PNE (art.10, inciso III). No caso dos Municípios (art. 11), não estabeleceu a obrigatoriedade da elaboração de plano municipal de educação, mas apenas a integração dos órgãos e instituições dos sistemas municipais ao PNE e aos planos estaduais. Esta lacuna foi preenchida pelo art. 8º da Lei nº 13.005, que fixou o prazo de um ano para que os Estados, o Distrito Federal e os **Municípios** elaborem seus correspondentes planos de educação, ou promovam a adequação dos já aprovados em lei, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas no PNE.

A multiplicidade de planos elaborados por esferas autônomas pode gerar entrechoques (SILVA, 2001).

Como já salientado (MARTINS, 2011), o Fundeb inaugurou uma instância de formulação, debate e negociação federativa: a Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade. Trata-se de um espaço “mais federativo” que o do Comitê de Articulação Federativa (CAF), instituído pela Presidência da República (Decreto nº 6.181/2007), para negociação entre a esfera federal e municipal, mas que não inclui a esfera estadual.

A partir de então, multiplicaram-se, no setor educacional, espaços pontuais de mediação federativa: Grupo Permanente de Transporte Escolar (2008), Comitê de Governança do ENEM (2009) e Comitê

**A CONSTRUÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO:  
a cooperação federativa e os desafios para o financiamento da educação**

---

Estratégico do Plano de Ações Articuladas-PAR (com participação da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação-Undime e do Conselho Nacional de Secretários de Educação-Consed -2012).

Mas a institucionalização da mediação federativa teria seu caminho aberto pela **Emenda Constitucional nº 59/2009**, ao qualificar o papel do Plano Nacional de Educação-PNE, cujos objetivos passam a ser o de articular o sistema nacional de educação **em regime de colaboração** e o de assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino por meio de **ações integradas das diferentes esferas federativas**. A EC nº 59/2009 tratou de outros importantes aspectos:

– estabeleceu a educação básica obrigatória e gratuita, na faixa etária da pré-escola ao ensino médio (dos quatro aos dezessete anos de idade). Coloca-se, assim, nos termos do Plano Nacional de Educação – PNE, um novo desafio aos entes subnacionais (a implementação deverá ser progressiva, até 2016), e à União (que deverá prestar apoio técnico e financeiro). Além disto, ampliou o espectro da ação supletiva da União: o atendimento ao educando, por meio de programas suplementares, foi estendido a todas as etapas da educação básica (art. 208, inciso VI);

– manteve o *caput* do art. 211 e acrescentou, expressamente, a União e o Distrito Federal ao § 4º, referente à definição e formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório;

– estabeleceu que a implantação progressiva, até 2016, da obrigatoriedade da educação básica, de 4 a 17 anos dar-se-á, nos termos do Plano Nacional de Educação, “com apoio técnico e financeiro da União”.

A redação dada pela EC nº 59/2009 ao art. 214 constitucionalizou o sistema nacional de educação.

Este há de ser articulado em regime de colaboração, pelo Plano Nacional de Educação-PNE, que deve, a partir de suas diretrizes, objetivos, metas e estratégias, assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades, por meio de ações integradas das diferentes esferas federativas. O conjunto dessas ações visa conduzir a: erradicação do analfabetismo; universalização do atendimento escolar; melhoria da qualidade do ensino; formação para o trabalho; promoção humanística, científica e tecnológica do País e estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto.

Além de ser o núcleo articulador do sistema nacional de educação, ao PNE coube definir, conforme o art. 212, §3º, a distribuição dos recursos públicos para assegurar prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório (4 a 17 anos), no que se refere à universalização e à garantia de padrão de qualidade e equidade.

Assim, aperfeiçoam-se as normas que incorporam a solidariedade federativa e a construção do regime de colaboração, apontando para a construção do sistema nacional de educação.

É neste contexto que o advento da Lei nº 13.005/2014, que aprova o PNE para o próximo decênio (2014-2024), constitui o primeiro passo para a concretização do sistema nacional de educação e para o aperfeiçoamento do regime de colaboração (ao prever instância permanente de negociação federativa e fixar prazo de dois anos para a regulamentação do parágrafo único do art. 23 e art. 211 da Constituição Federal).

**A CONSTRUÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO:  
a cooperação federativa e os desafios para o financiamento da educação**

---

A Lei que aprovou o PNE assim dispõe, sobre negociação e cooperação federativas e sistema nacional de educação:

*Art. 7º*

*§ 5º Será criada uma instância permanente de negociação e cooperação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios.*

*§ 6º O fortalecimento do regime de colaboração entre os estados e respectivos municípios incluirá a instituição de instâncias permanentes de negociação, cooperação e pactuação em cada estado.*

[...]

*Art. 8º*

Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão elaborar seus correspondentes planos de educação, ou adequar os planos já aprovados em lei, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas neste PNE, no prazo de 1 (um) ano contado da publicação desta Lei.

§ 1º Os entes federados estabelecerão nos respectivos planos de educação estratégias que:

IV— promovam a articulação interfederativa na implementação das políticas educacionais.

*Art. 13*

*O poder público deverá instituir, em lei específica, contados 2 (dois) anos da publicação desta Lei, o sistema nacional de educação, responsável pela articulação entre os sistemas de ensino, em regime de colaboração, para efetivação das diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação.*

No texto do PNE, é estabelecida a seguinte estratégia:

*20.9 regulamentar o parágrafo único do art. 23 e o art. 211 da Constituição Federal, no prazo de dois anos, por lei complementar, de forma a estabelecer as normas de cooperação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, em matéria educacional, e a articulação do sistema nacional de educação em regime de colaboração, com equilíbrio na repartição das responsabilidades e dos recursos e efetivo cumprimento das funções redistributiva e supletiva da União no combate às desigualdades educacionais regionais, com especial atenção às regiões Norte e Nordeste.*

Este conjunto de normas, ao mesmo tempo em que representa um avanço, gera demandas institucionais (CARA, 2014), que constituem a base do acompanhamento e execução exitosa do PNE.

#### **4. Financiamento da Educação e sistema nacional de educação: obstáculos, riscos e agenda para enfrentá-los**

O financiamento da educação adequado para sustentar o funcionamento do sistema nacional de educação-SNE, articulado pela execução do Plano Nacional de Educação-PNE há de, como demonstram os avanços na legislação obtidos a partir da experiência, promover continuamente ajustes e aperfeiçoamentos.

Pode-se mencionar as seguintes situações que podem criar obstáculos ou trazer riscos e que, se ocorrerem, devem ser enfrentadas:

##### **Obstáculos:**

- a. Legais: omissão legislativa: não elaboração de lei complementar regulamentadora dos arts. 23 e 211 da CF, dos planos

**A CONSTRUÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO:  
a cooperação federativa e os desafios para o financiamento da educação**

---

estaduais e municipais de educação, regulamentação da Lei nº 12.858/13 (educação e petróleo); não implementação do Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi), no prazo de 2 anos e não definição do CAQ, no prazo de 3 anos;

- b. Institucionais: **não criação de instância permanente de negociação e cooperação**, baixa capacidade institucional/deficiência técnica por parte dos governos subnacionais, especialmente os municipais e omissão na função supletiva, com falta de apoio técnico;
- c. Políticos: não realização das Conaes; resistência à implantação do sistema nacional de educação por atores ligados ao setor privado e entes subnacionais, receosos de perda de autonomia e adoção de políticas sem participação democrática.

**Riscos:**

- a. Legais: legislação insuficiente ou com lacunas; não formulação de metodologia para ajuste do CAQ e alterações legislativas à Lei do PNE, enfraquecendo suas metas e/ou dilatando os prazos;
- b. Institucionais: adoção de políticas nacionais pela via da centralização autoritária ao invés da coordenação federativa;
- c. Políticos: conflitos federativos paralisantes; desmobilização dos movimentos sociais.

Diante deste quadro, apresentam-se alguns desafios federativos, na área educacional, para a instituição do SNE e execução exitosa do PNE, cuja superação permitirá o bom encaminhamento e enfrentamento de riscos e obstáculos:

- a. elaboração da Lei Complementar, regulamentando o art. 23 e o art. 211 da Constituição Federal, para normatizar o regime de colaboração no setor educacional e a **articulação do sistema nacional de educação, em regime de colaboração**, com equilíbrio na repartição das responsabilidades e dos recursos e efetivo cumprimento das funções redistributiva e supletiva da União, no combate às desigualdades educacionais regionais, com especial atenção às regiões Norte e Nordeste;
- b. alinhamento do planejamento, com harmonização entre o PNE e planos estaduais e municipais;
- c. cooperação federativa, com o compromisso de todas as esferas, inclusive a da União, para cumprimento da EC nº 59/2009 (universalização da educação obrigatória - de 4 a 17 anos);
- d. garantia de que a distribuição dos recursos públicos assegure, conforme dispõe o art. 212, § 3º da CF, a prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere à universalização e à garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do PNE;
- e. regulamentação da Lei nº 12.858/2013, que dispõe sobre a destinação, para as áreas de educação e saúde, de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, com a finalidade de cumprimento da meta prevista no inciso VI do caput do art. 214 e no art. 196 da Constituição Federal;
- f. **criação de instância permanente de negociação e cooperação entre União, Estados, Distrito Federal e municípios** (art. 7º, § 5º);



**g. implementação do CAQi (Custo Aluno-Qualidade Inicial)**  
até 2016.

Para que possa dar suporte ao sistema nacional de educação e à realização dos objetivos e metas do PNE, o financiamento da educação deve se aprimorar, em todos os seus mecanismos (MDE, Fundeb, PAR, salário-educação, participação no resultado ou compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural).

## **Referências**

ABRUCIO, Fernando Luiz. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. *In*: OLIVEIRA, Romualdo Portela de e SANTANA, Wagner (Orgs.) **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: Unesco, 2010, p. 39-70.

BRASIL.CF. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988.

BRASIL. **Conae 2010**. Documento final. Brasília: MEC, 2010.

\_\_\_\_\_. **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. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em: 12 dez. 2009.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006**. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211, 212 da Constituição Federal, e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em: 12 dez. 2009.

\_\_\_\_\_. **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, do inciso VI. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 12 dez. 2009.

BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades regionais, estado e constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003.

CARA, Daniel. **As dez demandas institucionais do PNE**. Disponível em: <<http://contee.org.br/contee/index.php/2014/06/as-dez-demandas-institucionais-do-pne/>>. Acesso em: 18 nov. 2014.

COMPARATO, Fábio Konder. Retenção de recursos estaduais pela União. **Revista Trimestral de Direito Público**, São Paulo, no 24, 1998.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Os desafios da construção de um sistema nacional de educação**. Brasília: MEC, 2009. Texto organizado para subsidiar a Conferência Nacional de Educação de 2009. Disponível em: <[www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br)>. Acesso em: 17 jul. 2009.

DOURADO, L. F. Sistema Nacional de Educação, Federalismo e os obstáculos ao Direito à Educação Básica. **Educação & Sociedade**, vol. 34, nº 124, Campinas, Jul/Set. 2013.

**A CONSTRUÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO:  
a cooperação federativa e os desafios para o financiamento da educação**

---

MARTINS, Paulo de Sena. A legislação do Fundeb. Caderno de Pesquisa, vol. 38, nº134, p. 319-340, 2008.

\_\_\_\_\_. **Fundeb, federalismo e regime de colaboração**. Campinas: Autores Associados, 2013.

\_\_\_\_\_. Planejamento educacional e federalismo no Brasil: negociação federativa e execução das políticas educacionais. In: FERREIRA, Eliza Bartolozzi; FONSECA, Marília (Orgs.). Política e planejamento no Brasil do século 21. Brasília: Liber Livro, 2013.

SAVIANI, Demerval. **Sistema de educação**: subsídios para a Conferência Nacional de Educação. Brasília, 2009. Texto organizado para subsidiar a Conferência Nacional de Educação, 2009. Disponível em: <[www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br)>. Acesso em: 05 mai. 2009.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

# OS EFEITOS DA POLÍTICA DE FUNDOS EM CONTEXTOS METROPOLITANOS: elementos para refletir sobre o modelo de colaboração entre os entes federados no Brasil

Andréa Barbosa Gouveia (UFPR)

## 1. Introdução

A aprovação da Constituição de 1988 consolidou um ciclo de redemocratização no Brasil e reafirmou o princípio de vinculação de impostos, mecanismo este que foi criado na Constituição de 1934, mas descontinuado nos períodos das ditaduras Vargas e Militar, retornando com força apenas em 1984, por meio da Emenda Calmon. Naquele momento, em um contexto de grande precariedade da oferta educacional brasileira, após uma expansão do sistema sem recursos suficientes, a Emenda significava, nos termos de Melchior, uma garantia de “fluxo estável de recursos que [propiciava] um mínimo de estabilidade na ação administrativa de planejar e executar” (MELCHIOR, 1987, p. 124).

O fluxo de recursos que ficou definido na Constituição de 1988 consiste na garantia de aplicação de pelo menos 25% da receita resultante de impostos e transferência em manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) de Estados, Municípios e Distrito Federal, assim como 18% da receita de impostos da União. A lei protege a forma de contabilização das receitas com a definição de que os recursos de transferência pertencem ao ente que recebe tais recursos; assim, o mecanismo é explícito no impedimento de dupla contagem de receita.

Pode-se considerar que este desenho sustenta-se na perspectiva de uma autonomia fiscal relativa dos entes, pois ainda que opere com a existência de mecanismos de transferências constitucionais entre entes federados, a receita para educação é garantida pelo recurso efetivamente arrecadado e recebido por cada unidade da federação. No caso brasileiro, todos os entes federados arrecadam algum tipo de imposto e isto resulta num sistema fiscal complexo:

Em uma federação, onde inexistente um orçamento nacional e a alocação do gasto público é operada por meio de uma multiplicidade de orçamentos soberanos, a tributação em sentido estrito é só uma parte do problema. Tão essenciais quanto são a forma pela qual os recursos são distribuídos entre os diversos orçamentos são os mecanismos para sua adequação ao perfil de distribuição de encargos entre os níveis de governo escolhido pela sociedade. Isso significa que todos os dispositivos que determinam a distribuição vertical e, principalmente, horizontal de recursos são um aspecto crucial do sistema (PRADO, 2006, p. 174).

A ponderação feita por Prado nos remete ao desenho fiscal da Constituição Federal e ao desenho de responsabilidades sobre as políticas públicas previstas na Carta Magna. Assim, na medida em que a receita para educação, em cada ente federado, compõe-se com relativa autonomia, as responsabilidades que cada ente federado assume, na garantia do direito à educação, também são complexas, pois ainda que exista uma regra geral na legislação quanto às competências, há composições específicas, que se relacionam com o desenvolvimento histórico das redes de ensino.

Segundo a Constituição Federal de 1988, com as Emendas aprovadas em 1996 e 2009, a distribuição das responsabilidades dos entes federados deve responder, no mínimo, ao seguinte desenho:

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, seus sistemas de ensino.

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino, mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.

§ 5º A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular. (BRASIL, 1988) (grifos nossos).

O art. 211 explicita responsabilidades dos entes subnacionais, definindo prioridade municipal à educação infantil, prioridade estadual ao ensino médio e prioridade compartilhada entre os dois entes para a etapa de ensino fundamental. O parágrafo quarto explicita a necessidade de colaboração, no caso do ensino obrigatório, mas cabe lembrar que o ensino obrigatório, a partir da Emenda Constitucional 59, passa a ser definido por faixa etária e não por etapa de educação; portanto, novamente, a divisão de responsabilidades implica interpretação sobre a lei. De toda forma, as indicações legais resultam numa organização complexa, posto que os arranjos para a oferta de ensino fundamental podem ser varia-

dos e compostos com outras etapas da educação básica. Zampiri (2014) atualiza o debate sobre o processo de municipalização no país, na última década, constatando que:

As informações evidenciam a assunção pelos municípios de parte importante das responsabilidades com a oferta de matrículas para as duas fases do ensino fundamental, ainda que em proporções diferenciadas. Ao mesmo tempo comprovam que as transferências não são uniformes. Na verdade são disformes, revelando o efeito da insuficiente regulamentação do regime de colaboração que deixa, para os entes federados, estados e municípios, o delineamento e execução dos acordos para oferta e manutenção do ensino fundamental, resultando em um conjunto de modelos de oferta educacional bastante heterogêneo (ZAMPIRI, 2014, p. 129).

A esta disformidade de desenhos de oferta educacional se contrapõe, para voltar ao tema central, uma uniformidade de regras de composição da receita que abre outro viés complexo de discussão: a desigual capacidade financeira dos entes federados brasileiros. Diferentes autores (PINTO, 2007; CASTRO, 2007; BREMAEKER, 2011) têm evidenciado que a ampliação das obrigações de execução da política educacional, no âmbito dos municípios, não tem acompanhado o mesmo ritmo de disponibilização de recursos. De certa forma, este foi o tema do início dos anos de 1990, quando se estabeleceram mecanismos de redistribuição de recursos entre os entes federados subnacionais tendo, como um dos objetivos, a diminuição das desigualdades mas, ao mesmo tempo, tendo como objetivo implícito a contenção de despesas federais.

Naquele contexto, a política de fundos construída por meio do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do ensino fundamental e Valorização do Magistério – Fundef significou colocar em evidencia os proble-

mas de distribuição vertical de recursos – do ente federal para os estados e municípios, assim como se evidenciou impasses na distribuição horizontal dos recursos, entre os entes de mesmo perfil ou responsabilidade.

Cabe considerar, neste debate, que a assunção da política de fundos deu-se em um momento em que a política educacional brasileira sustentava-se em um conjunto de premissas gerencialistas (ARELARO, 2000) da reforma do Estado, que impunha uma perspectiva de economia de recursos. Isto se expressou na constituição de uma subvinculação de recursos – o que constituiu os fundos estaduais - e sua redistribuição entre os entes federados brasileiros, sem um aporte significativo de recursos extras.

Em outros termos, o desenho do Fundef, ao capturar 15% da receita de transferências constitucionais da União para Estados (FPE) e Municípios (FPM) e de Estados para Municípios (ICMS, recursos da Lei Kandir, IPI exportação) permitiu evidenciar as diferenças de capacidade fiscal entre Estados, Municípios e União. Porém, como partia da premissa de que os recursos eram suficientes e só precisavam ser realocados, desenhou uma redistribuição que não levou em conta os custos reais da educação brasileira. Ainda que no contexto do Fundef houvesse previsão de complementação federal para os fundos estaduais que não atingissem o valor mínimo a ser investido anualmente, por aluno, esta complementação ficou sempre aquém das necessidades de desenvolvimento da educação. Davies evidencia bem os impasses deste período:

O princípio básico do Fundef é o de disponibilizar um valor anual mínimo nacional por matrícula no ensino fundamental de cada rede municipal e estadual, de modo a possibilitar o que o governo federal alegou ser suficiente para um padrão mínimo de qualidade, nunca definido, conquanto previsto na Lei nº 9.424. Embora o Fundef tenha sido uma iniciativa do governo



**OS EFEITOS DA POLÍTICA DE FUNDOS EM CONTEXTOS METROPOLITANOS:  
elementos para refletir sobre o modelo de colaboração entre os entes federados no Brasil**

---

federal, foi e é minúscula e decrescente (em termos percentuais e reais) sua complementação para os Fundefs estaduais [...]. Além de dar uma contribuição irrisória, sobretudo porque tanta propaganda fez dos milagres que o Fundef é capaz de operar, o governo federal (tanto FHC quanto Lula) não cumpriu o artigo da lei do Fundef (nº 9.424), que estabelece o critério de cálculo do valor mínimo nacional, que serviria de base para o cálculo da complementação federal. Essa irregularidade, reconhecida no relatório do GT criado pelo MEC em 2003, significou que ele deixou de contribuir com mais de R\$ 12,7 bilhões de 1998 a 2002 (Brasil, MEC, 2003). (DAVIES, 2006, p. 756-757).

O autor destaca, ainda, que os problemas com a forma de cálculo da complementação da União continuam até 2006, último ano de vigência do fundo. Assim, o contexto de contenção de recursos conforma a ação do Fundef a um patamar muito baixo de redistribuição. Este mecanismo teve efeitos sobre a expansão do ensino fundamental, porém a década de vigência deste fundo evidenciou a insuficiência desta prioridade, frente à demanda educacional. Os anos 2000 foram palco do debate da necessidade de expansão da política de fundos e, com isto, o Fundef vê-se substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb.

O mecanismo do Fundeb opera sobre a mesma lógica de subvinculação, porém com um patamar maior de recursos; agora, são subvinculados 20% da receita dos impostos que já compunham a cesta do Fundef e se incluíram impostos adicionais (IPVA, ITCMD, ITR), fixando-se um patamar mínimo de contribuição da União para a receita do fundo, patamar este definido em pelo menos 10% do total da receita anual do Fundeb e, principalmente, deixa de ser focalizado no ensino fundamental, pois o fundo passa a operar com o conjunto das matrículas da educação básica.

Neste contexto, a disputa entre a suficiência ou não de recursos para o desenvolvimento da educação no Brasil continua central e, neste tensionamento, chega-se à década de 2010, com certo consenso sobre a necessidade de um novo patamar de investimento em educação. Isto se consolida com o dispositivo da Emenda Constitucional 59/2009 que, além de criar o Fundeb, estabeleceu que o Plano Nacional de Educação definiria um patamar de investimento em educação como percentual do PIB. Este dispositivo da lei cria um novo contexto de debate e, na tramitação do PNE para a segunda década dos anos 2000, em meio a intensas disputas, aprova-se a meta de 10% do PIB nacional para a educação pública, como ponto de chegada do esforço nacional para a melhoria da educação, ao final da execução do PNE.

Os dados oficiais informam que, em 2011, o Brasil aplicou 6,1% do PIB (BRASIL. Inep, 2014) em educação, apesar de algumas divergências em relação ao conjunto de despesas incluídas no cálculo, especialmente as referentes a recursos do crédito educativo. Os mesmos dados oficiais informam que, entre 2000 e 2011, o Brasil passou de 4,7% do PIB para 6,1%, o que significa que, em 11 anos, o incremento foi de 1,4 pontos. A meta do PNE aprovado em 2014 é ousada, considerando que indica a necessidade de um incremento de 3,9 pontos do PIB para efetivar o esforço de priorização do desenvolvimento educacional do país. Além deste patamar, o PNE ainda indica alguns desafios específicos referentes à distribuição dos recursos, dentre os quais destaca-se, aqui, as estratégias 20.1 e 20.9, estratégias estas que se relacionam diretamente com o problema da distribuição vertical e horizontal da receita fiscal, no âmbito educacional.

A meta 20.1 refere-se, especificamente, à necessidade de fontes permanentes e sustentáveis para a manutenção da educação básica e relaciona a questão das fontes de receita para a educação com o desafio

de equilíbrio entre o esforço fiscal possível, em cada ente federado, e a capacidade de atendimento educacional decorrente deste esforço. O texto da estratégia está assim consolidado:

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

A questão das fontes é parcialmente enfrentada no PNE 2014-2024 pois, além da previsão constitucional de vinculação mínima da receita de impostos, a única fonte adicional prevista no plano é “a parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural e outros recursos” (BRASIL, 2014, estratégia 20.3). O documento da Conferência Nacional de Educação de 2010, documento este síntese dos debates que antecederam o texto inicial do PNE, era mais incisivo na necessidade de ampliação dos patamares de vinculação constitucional (BRASIL, 2010). Ainda que tal providência implicasse mudança constitucional, a vinculação de recursos tem sido a forma mais permanente e sustentável de financiamento da educação que o país executa. A meta do PNE 2014-2024 implicará esforço do conjunto dos entes federados, que contará com aporte de recursos novos decorrentes da fonte do Pré-Sal. Contudo, Castro e Carvalho (2013) argumentam que apenas os recursos desta fonte não serão suficientes para garantir o cumprimento da meta de 10% do PIB; assim, ainda que não se mude a regra básica da vinculação, o cenário deverá ser de

maior esforço, do conjunto dos entes federados, no investimento em educação.

O PNE 2014, por outro lado, é explícito, por exemplo, na estratégia 20.9, quanto à necessidade de a União garantir incremento de recursos que combata as desigualdades educacionais nacionais:

Regulamentar o parágrafo único do art. 23 e o art. 211 da Constituição Federal, no prazo de 2 (dois) anos, por lei complementar, de forma a estabelecer as normas de cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, em matéria educacional, e a articulação do sistema nacional de educação em regime de colaboração, com **equilíbrio na repartição das responsabilidades e dos recursos e efetivo cumprimento das funções redistributiva e supletiva da União** no combate às desigualdades educacionais regionais, com especial atenção às regiões Norte e Nordeste (BRASIL, 2014) (grifos nossos)

Ainda que a meta, neste caso, seja especificamente referente à regulamentação do regime de colaboração, evidencia a necessidade de busca de equilíbrio na repartição das responsabilidades, o que implica equilíbrio na repartição dos recursos. Este é um tema certamente muito presente em todos os estudos de financiamento da educação brasileira e, longe de pretender apresentar tal debate como novidade propõe-se, aqui, apenas colocar luz num ponto específico desta desigualdade, que tem relação com a distribuição territorial da população, no âmbito das regiões metropolitanas. A política de financiamento da educação está assentada, como já destacamos, na vinculação de recursos dos entes federados e na redistribuição de recursos entre entes, mas, em última instância, o mecanismo supõe que a população acesse o serviço público onde o recurso é produzido ou redistribuído. As regiões metropolitanas

são, cada vez mais, espaços em que a população ocupa e transita entre municípios, independentemente das definições administrativas de divisão de responsabilidades, ou seja, nos polos com grande concentração populacional nem sempre o consumo de bens que gera arrecadação de impostos se faz no mesmo município em que a demanda por escola se apresenta. Deste modo, o contexto metropolitano parece ser um local em que a forma do regime de colaboração poderia/deveria inovar, para que a política pública se colocasse, de fato, a favor da dinâmica real da vida das pessoas.

Nesta direção propõe-se, aqui, mapear os efeitos nos recursos disponíveis por aluno, a partir da política do Fundeb, no contexto de cinco regiões metropolitanas com alto crescimento populacional, na última década, procurando problematizar em que medida o movimento da população acompanha ou não a lógica da divisão tributária. Cabe observar que os dados de financiamento e, conseqüentemente, de matrículas, são de 2012, pois a fonte para as informações financeiras foi o sistema de Finanças do Brasil, da Secretaria do Tesouro Nacional e, neste sistema, o último dado disponível é deste ano, de modo que os dados do Censo Escolar do Inep também foram coletados para o mesmo ano.

## **2. Recursos para educação em contextos metropolitanos: uma provocação ao debate**

O Brasil tem registradas 35 regiões metropolitanas, segundo dados do IBGE (2014). Estas regiões, juntas, contêm mais de 80 milhões de habitantes e tiveram um crescimento, entre 2000 e 2010, de 13%. Para análise dos dados de financiamento da educação, optou-se por cinco regiões metropolitanas que estivessem em cada uma das regiões brasileiras e apresentassem importante crescimento no período.

A preferência foi para regiões que contivessem a capital de um estado; assim, definiu-se observar Belo Horizonte (MG), Curitiba (PR), São Luís (MA), Goiânia (GO) e Macapá (AP). A tabela 1 apresenta os dados populacionais dos casos escolhidos.

**Tabela 1** – Crescimento das regiões metropolitanas escolhidas – Brasil.

<b>Regiões Metropolitanas</b>	<b>População 2000</b>	<b>População 2010</b>	<b>Percentual crescimento</b>	<b>Número de municípios</b>
Belo Horizonte – MG	4 819 288	5 414 701	12	47
Curitiba – PR	2 768 394	3 174 201	15	27
Grande São Luís – MA	1 091 979	1 331 181	22	5
Goiânia – GO	1 743 297	2 173 141	25	20
Macapá – AP	363 747	499 466	37	2

Fonte: IBGE (2000; 2010).

O cenário subnacional brasileiro é sempre complexo, observe-se que a definição de região metropolitana, segundo norma constitucional, é competência dos Estados:

Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (Brasil, 1988, art. 25, § 3º).

Assim, a dinâmica local é que define o número de municípios que compõe cada região metropolitana, de forma que se encontram metrópoles pequenas, caso do Amapá, com dois municípios e cerca de 500

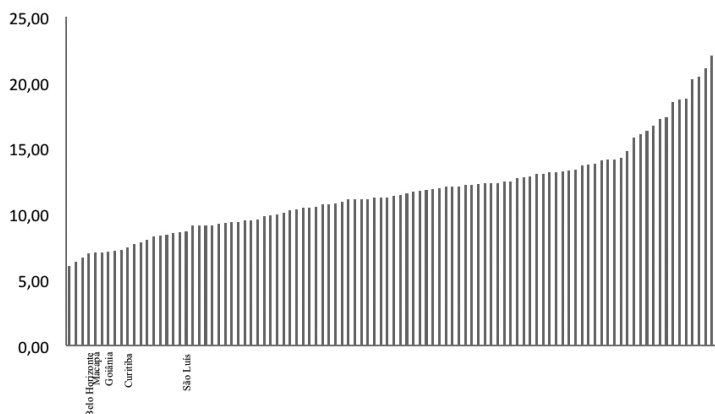
mil habitantes, e metrópoles gigantescas, caso, por exemplo, de Belo Horizonte, com 47 municípios e mais de 5 milhões de habitantes. No caso das grandes regiões metropolitanas, como Belo Horizonte, Curitiba e Goiânia, além dos municípios efetivamente limítrofes ao polo da metrópole, o fenômeno da conurbação envolve municípios limítrofes entre si que, muitas vezes, estão a grandes distâncias do polo central, mas mantêm relações, se considerarem as dinâmicas de emprego e moradia da população. Tendencialmente, a especulação imobiliária tende a aumentar as distâncias entre moradia e emprego dos moradores nas metrópoles.

Um primeiro elemento a se considerar, no âmbito da política de financiamento da educação, relaciona-se ao aspecto da capacidade de atendimento e, neste caso, um primeiro indicador para utilizar-se pode ser a participação da matrícula municipal no total da população. Este indicador pode ajudar a compreender o esforço que um município tem que fazer para atender, por exemplo, as metas para o PNE na próxima década, considerando quanto outras dependências administrativas podem atender a população e, mesmo, o quanto a população recorre à iniciativa privada para acesso a vagas.

O gráfico 1 apresenta os 101 municípios das regiões metropolitanas aqui analisadas, organizados em ordem crescente da participação, do total da matrícula municipal de educação básica, no total da população. Observe-se que se deixou em destaque apenas os nomes das capitais, que são os municípios polos das regiões metropolitanas em análise; no caso específico destas cidades, a participação da matrícula municipal é tendencialmente menor que as das cidades do entorno. Tal característica possibilita inferir que, nas capitais e em alguns municípios localizados na parte esquerda do gráfico, a participação de outras dependências administrativas na educação básica redimensiona a capacidade de oferta

destas cidades. No lado direito do gráfico, estão municípios que respondem, na rede municipal, por um atendimento de até 22% da população, casos em que a capacidade de oferta implica um esforço municipal muito significativo.

**Gráfico 1** – Percentual da matrícula no total da População de municípios das regiões metropolitanas de Curitiba, Belo Horizonte, Amapá, São Luís e Goiânia.



Fonte: BRASIL. IBGE (2010) e BRASIL. Inep (2012). (Dados trabalhados pela autora).

Comparando o percentual de participação da matrícula na população com a receita líquida do Fundeb, ou seja, com os recursos “a mais” ou “a menos” que ficam na rede municipal de ensino, após a contabilidade do



fundo se realizar, obtemos uma correlação das duas variáveis de  $-0,2^{[1]}$ . Esta é uma correlação baixa, mas o sinal da Correlação Estatística é negativo, o que possibilita inferir que, quando a variável “percentual de matrículas sobre a população” é alta, a variável “resultado líquido do Fundeb” é baixa. Não há causa e consequência nesta relação, mas há um problema a ser considerado: os recursos do Fundeb não chegam, sempre, mais nos municípios que têm uma responsabilidade maior com a matrícula da população. Esta é uma questão de fundo, na medida em que um dos desafios desenhados no PNE é, justamente, o ajuste entre esforço fiscal e a capacidade de atendimento dos entes federados.

Para aprofundar a questão, vale a pena observar, de maneira mais específica, o cenário de cada uma das regiões metropolitanas aqui analisadas. Para isto, se tomarão em destaque o resultado líquido do Fundeb, o percentual de participação da matrícula municipal no total da população e o valor por aluno ano, informado como despesa na Função Educação. Observe-se que a Função Educação agrega despesas que não são necessariamente MDE<sup>[2]</sup>, caso, por exemplo, da alimentação escolar. Entretanto, o uso desta variável justifica-se por duas razões: primeiro, a dificuldade de acesso a dados específicos de MDE e, decorrente desta, em segundo lugar, a necessidade de poder trabalhar com algum parâmetro do montante de despesas, que possibilite avaliar-se em que medida

---

[1] Correlação de Pearson: *correlação* se refere à medida da relação entre duas variáveis, sem implicar causalidade. O sinal + ou – indica que as duas variáveis se movimentam na mesma direção (uma correlação positiva) ou em direções opostas (uma correlação negativa). A medida varia de -1, correlação negativa perfeita, a 1, correlação positiva perfeita. Quanto mais perto de zero, o resultado indica ausência de relação entre as variáveis.

[2] O conceito de MDE está definido na LDB 9294/1996 nos arts. 70 e 71.

a capacidade financeira do município pode garantir recursos suficientes para a manutenção das redes de ensino, para além do efeito do Fundeb. Trabalhar-se-á, agora, com cada região metropolitana, em separado.

Observe-se, inicialmente, a Região Metropolitana de Macapá, menor região entre os casos aqui considerados. As duas cidades têm um resultado líquido positivo com o Fundeb o que, provavelmente significa possibilidade de desenvolvimento das redes de ensino; ainda assim, observe-se que a despesa na Função Educação é consideravelmente maior em Macapá, município que tem uma participação um pouco menor que Santana, em termos de percentual da população atendido na rede municipal.

**Tabela 2** – Municípios Região Metropolitana de Macapá, dados de 2012, valores nominais<sup>[3]</sup>.

<b>Município</b>	<b>Despesa Função Educação Por matrícula</b>	<b>Participação da matrícula na população</b>	<b>Resultado líquido Fundeb</b>
Macapá	4.797	7,1	27.964.387
Santana	3.703	8,5	12.001.047

Fonte: BRASIL. FINBRA (2012); BRASIL. IBGE (2010) e BRASIL. Inep (2012). (Dados trabalhados pela autora).

A segunda menor região metropolitana, entre os casos aqui analisados, é a de São Luís no Maranhão. Observe-se que, fora a capital, todos os municípios têm uma participação grande no atendimento da população;

---

<sup>[3]</sup> Optou-se por manter os valores nominais, pois não se fez comparação entre anos diferentes, mas apenas entre montantes de despesas de municípios diferentes, no mesmo ano.

**OS EFEITOS DA POLÍTICA DE FUNDOS EM CONTEXTOS METROPOLITANOS:  
elementos para refletir sobre o modelo de colaboração entre os entes federados no Brasil**

os quatro municípios têm resultado líquido positivo e a capital perde recursos para o fundo. Ainda assim, as despesas na função educação, em São Luís, são maiores que nos demais municípios. É interessante notar que o município de Poço do Lumiar apresenta o maior resultado líquido do Fundeb, mas, ainda assim, apresenta o menor valor da despesa *per capita*, indicando que não há fontes de recursos próprios, para além do vinculados ao Fundo no município, evidenciando a insuficiência do mecanismo para garantir equidade no atendimento da população.

**Tabela 3** – Municípios Região Metropolitana de São Luís, dados de 2012, valores nominais.

<b>Município</b>	<b>Despesa Função Educação Por matrícula</b>	<b>Participação matrícula na população</b>	<b>Resultado líquido Fundeb</b>
Alcântara	3.224*	18,7	3.132.523
Poço do Lumiar	1.242	13,2	17.431.919
Raposa	2.664	22,0	4.188.613
São José de Ribamar	2.972	12,2	5.358.258
São Luís	3.744	8,6	- 27.932.627

Fonte: BRASIL. FINBRA (2012); BRASIL. SIOPE (2012); BRASIL. IBGE (2010) e BRASIL. Inep (2012). (Dados trabalhados pela autora).

A Região Metropolitana de Goiânia conta com 20 municípios, sendo que os cinco primeiros apresentam uma participação de até 8% da matrícula no total da população; entre estes, está a capital Goiânia que, diferentemente da situação de São Luís apresenta, neste bloco, o maior resultado líquido do Fundeb. A situação de Bela Vista de Goiás

merece maior investigação. Na outra ponta, os cinco municípios com maior participação da matrícula municipal, no total da população, estão municípios que têm resultado líquido do Fundeb positivo, ainda que de dimensões bastante diferentes. No que se refere à despesa por matrícula, novamente evidenciam-se condições desiguais de arrecadação, pois, mesmo no contexto de funcionamento do Fundeb, o maior *per capita*<sup>[4]</sup>, entre as cidades desta região metropolitana, chega a ser o dobro do menor valor.

**Tabela 4** – Municípios da Região Metropolitana de Goiânia, dados de 2012, valores nominais.

<b>Município</b>	<b>Despesa Função Educação por matrícula</b>	<b>Participação matrícula na população</b>	<b>Resultado líquido Fundeb</b>
Bela Vista de Goiás	10.237**	6,1	-104.759
Aparecida de Goiânia	3.666	6,7	53.282.007
Goiânia	6.234	7,2	105.952.139
Trindade	3.849	7,3	11.494.816
Brazabrantés	5.096	8,0	-784.621
Guapó	5.154	9,5	-472.851
Inhumas	4.461	9,6	5.540.566
Nova Veneza	5.067	9,8	512.718
Caldazinha	6.558	10,7	-417.049

<sup>[4]</sup> Depois de Bela Vista de Goiás, que está muito distante da média.

**OS EFEITOS DA POLÍTICA DE FUNDOS EM CONTEXTOS METROPOLITANOS:**  
**elementos para refletir sobre o modelo de colaboração entre os entes federados no Brasil**

<b>Município</b>	<b>Despesa Função Educação por matrícula</b>	<b>Participação matrícula na população</b>	<b>Resultado líquido Fundeb</b>
Caturai	4.339	11,3	-139.352
Aragoiânia	4.564	11,9	1.342.094
Goianópolis	3.544	12,8	1.189.964
Hidrolândia	3.165	13,2	2.861.832
Bonfinópolis	3.917	13,7	-1.444.260
Goianira	3.616	13,8	8.166.815
Terezópolis de Goiás	4.687	14,1	640.888
Nerópolis	3.882	15,8	2.988.121
Santo Antônio de Goiás	4.150	16,1	217.905
Senador Canedo	4.114	18,8	10.773.701
Abadia de Goiás	4.011	20,4	748.039

Fonte: BRASIL. FINBRA (2012); BRASIL. SIOPE (2012); BRASIL. IBGE (2010) e BRASIL. Inep (2012). (Dados trabalhados pela autora).

Considerando o tamanho das Regiões Metropolitanas de Curitiba (29 municípios) e de Belo Horizonte (48 municípios) apresenta-se, nestes casos, apenas a situação dos cinco municípios com menor participação da matrícula, no total da população, e os cinco com a maior participação. Na região metropolitana de Curitiba, tabela 5, novamente a capital está entre os municípios com menor participação da matrícula no total da população e tem um resultado líquido com o Fundeb significativo. No outro polo, é interessante o caso de Araucária, que perde recursos volumosos no contexto do fundo, ainda que apresente uma participação

importante da matrícula no total da população; além disto, apresenta a maior despesa por matrícula da Região.

Este caso, especificamente, permite agregar uma observação aos dados da despesa: a legislação permite que os recursos destinados ao fundo sejam contabilizados como despesa do município que contribuiu, pois, rigorosamente, esta é uma despesa com MDE, mesmo que não executada na rede própria. A questão é que, ao calcular-se a despesa por matrícula nos casos das cidades que perdem recursos com o fundo, o recurso de fato não foi aplicado naquelas matrículas. Assim, poderíamos considerar, tomando o caso de Araucária como exemplo, que seria mais adequado descontar os recursos retidos no Fundeb da despesa na Função Educação executada efetivamente; se assim se fizer, a despesa por matrícula na rede municipal de Araucária será, de fato, R\$ 4.137, no ano de 2012, valor este bastante próximo aos dos demais municípios da região e abaixo da capital do estado.

**Tabela 5** – Municípios Região Metropolitana de Curitiba, dados de 2012, valores nominais.

<b>Município</b>	<b>Despesa Função Educação por matrícula</b>	<b>Participação matrícula na população</b>	<b>Resultado líquido Fundeb</b>
Curitiba	5.903	7,4	112.326.394
Almirante Tamandaré	3.317	9,1	4.260.032
Lapa	4.650	9,4	1.154.191
Campo Largo	3.990	10,3	10.103.549
Piraquara	4.024	10,5	16.327.590
Bocaiúva do Sul	4.356	13,1	713.379
Rio Branco do Sul	4.442	13,3	1.210.457
Balsa Nova	5.256	13,8	-975.272
Tunas do Paraná	3.425	16,7	2.552
Araucária	7.166	17,3	-64.524.041

Fonte: BRASIL. FINBRA (2012); BRASIL. SIOPE (2012); BRASIL. IBGE (2010) e BRASIL. Inep (2012). (Dados trabalhados pela autora).

Finalmente, o caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte reafirma a condição da capital do Estado com uma participação da matrícula entre as menores da Região Metropolitana o que, como nos demais casos, se relaciona com a presença de outras esferas administrativas ofertando educação básica. Assim, ainda que as redes das capitais sejam expressivas em termos de matrículas pertencem, em geral, ao município com maior capacidade de investimento em sua rede própria, ao

mesmo tempo em que com maior presença de alternativas à população. Nos dez casos destacados da Região Metropolitana de Belo Horizonte, novamente, apresentam-se patamares desiguais de despesas por matrícula, bem como patamares muito diferentes, no resultado líquido do fundo. O município de Rio Acima merece destaque, pois apresenta uma dos menores índices *per capita* de despesas, perde recursos para o Fundeb e tem alta participação no atendimento da população. Este é um caso que permite exemplificar o limite da política de fundos desenhada no patamar de recursos, até então, disponíveis para educação básica brasileira.

**Tabela 6** – Municípios Região Metropolitana de Belo Horizonte, dados de 2012, valores nominais.

<b>Município</b>	<b>Despesa Função Educação por matrícula</b>	<b>Participação matrícula na população</b>	<b>Resultado líquido Fundeb</b>
Itaúna	4.516	6,4	-1.949.781
Belo Horizonte	6.983	7,0	120.793.815
Ribeirão das Neves	3.548	7,1	27.595.218
Itaguara	4.625	7,2	-174.408
Bonfim	5.133	7,7	-470.124
São José da Lapa	3.562	17,2	3.129.051
Rio Acima	3.899	18,5	-3.015.034
Juatuba	4.159	20,3	283.600
Taquaraçu de Minas	4.576	21,1	437.376
Fortuna de Minas	4.899	22,1	-10.969

Fonte: BRASIL. FINBRA (2012); BRASIL. SIOPE (2012); BRASIL. IBGE (2010) e BRASIL. Inep (2012). (Dados trabalhados pela autora).



Estas desigualdades são passíveis de serem encontradas em qualquer recorte de municípios com portes diferentes, nos estados brasileiros. Entretanto, parece importante considerar que, nestes casos, temos uma população que transita intensamente entre as cidades, especialmente entre as cidades polo e as cidades circunvizinhas e, muitas vezes, parte da arrecadação da cidade polo é gerada pelo consumo do conjunto da região, porém a forma de distribuição dos recursos em serviços públicos tem um desenho municipal. Neste contexto, parece interessante lembrar que uma das premissas para a realização da justiça social, no âmbito da política pública, é a condição de distribuição dos bens materiais e imateriais em disputa, ou, dito de outro modo, justiça tem relação com “a maneira segundo a qual benefícios e encargos, ganhos e perdas são distribuídos entre os membros de uma sociedade” (FIGUEIREDO, 1997, p. 74). A forma como os encargos, pensados aqui como tributação, tempo de deslocamento entre o polo onde estão os empregos e a moradia e os ganhos em termos de políticas educacionais, são distribuídos nas Regiões Metropolitanas exige reflexão e, quiçá, outro desenho para a distribuição horizontal do orçamento público.

### **3. A título de finalização: implicações das desigualdades metropolitanas para a política educacional.**

A análise da política educacional que se produz em consequência do desenho federativo e da capacidade fiscal dos municípios, nas regiões metropolitanas, implica mais informações sobre as consequências da disponibilidade desigual dos recursos na estrutura das redes de ensino, no padrão de remuneração dos professores e nas condições de aprendizagem dos alunos. Elementos estes que fogem às possibilidades deste artigo e que estão ausentes nas bases de dados utilizadas aqui.

Entretanto, a título de finalização, parece que o diagnóstico anterior permite levantar algumas perguntas que poderiam, quiçá deveriam, ser respondidas, para que se possa agregar novas possibilidades de colaboração, em contextos em que a população partilha um território, que independe do desenho administrativo da política. Entre tantas questões possíveis, destaca-se:

Qual o efeito das diferenças de investimento nas redes de ensino no que se refere à fixação dos professores em municípios de regiões metropolitanas? Em outros termos, há concorrência entre as redes por melhores quadros do magistério?

Como as redes nas regiões metropolitanas organizam a formação continuada dos professores? Os custos dos processos de formação poderiam ser, de alguma forma, compartilhados na perspectiva de um uso mais profícuo dos recursos na região?

Qual a capacidade técnica instalada nos diferentes municípios das regiões metropolitanas para a realização dos procedimentos licitatórios para construção e compra de suprimentos? Este tipo de ação poderia ganhar se fosse tratado na escala regional e não na escala municipal?

Qual é o perfil dos usuários das escolas limítrofes dos municípios?

Especificamente no caso da educação infantil, em que medida parte das crianças poderia frequentar instituições de ensino mais próximas do trabalho dos pais ou responsáveis? Isto tem consequências na demanda por educação nos municípios polo?

Estas são algumas questões que parecem ser um início de conversa, em contextos metropolitanos. Entre os desafios desenhados no PNE 2014 está a elaboração de Planos Estaduais e Municipais; o desenho do sistema educacional brasileiro, hoje, é certamente muito mais descentralizado do que em qualquer outro momento da história da educação brasileira. Portanto, construir planos que contribuam para um Sistema Nacional Articulado de Educação, parece carecer de que possamos responder a perguntas, durante a elaboração dos planos, que se relacionem à forma como a população ocupa o território e demanda os serviços públicos. No caso das metrópoles, este parece ser um problema que carece de visibilidade e debate, no âmbito das regras do financiamento da educação brasileira atual.

## **Referências**

ARELARO, L. R. G. Resistência e Submissão: a Reforma educacional na década de 1990. *In*: KRAWCZYK, N; CAMPOS, MM; HADDAD, S. (Orgs.). **O cenário educacional latino-americano no limiar do século XXI** - Reformas em debates. 1ª ed. São Paulo: Editora Autores Associados, Vol. I, p. 95-116, 2000.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 59**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm)  
Acesso em: 01 ago. 2014.

BRASIL. **PNE - Lei 13.005 de 25, de junho de 2014**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm) Acesso em: 29 ago. 2014.

BRASIL. FINBRA. **Finanças do Brasil** – Dados Contábeis dos Municípios – 2012. Disponível em: <[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt\\_PT/contas-anuais](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt_PT/contas-anuais)>. Acesso em: 11 ago. 2014.

BRASIL. IBGE. **Censo Demográfico 2010**. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo\\_2010/default.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo_2010/default.shtm)>. Acesso em: 13 ago. 2014.

BRASIL. IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio-2010**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 13 ago. 2014.

BRASIL. IBGE. Regiões Metropolitanas do Brasil. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo\\_2010/sinopse\\_tab\\_rm\\_zip.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo_2010/sinopse_tab_rm_zip.shtm)>. Acesso em: 18 ago. 2014.

BRASIL. Inep. **Consulta Censo Escolar 2012**. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-matricula>>. Acesso em: 20 ago. 2014.

BRASIL. Inep. **Indicadores financeiros educacionais**. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/indicadores-financeiros-educacionais>>. Acesso em: 10 ago. 2014.

BRASIL. SIOPE. **Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação – 2012**. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/fnde-sistemas/sistema-siope-apresentacao>>. Acesso em: 12 ago. 2014.

BREMAEKER, F. E. J. A política de fundos para a educação e o impacto nas finanças dos estados e dos municípios. *In*: GOUVEIA, A. B.; PINTO, J. M. R.; CORBUCCI, J. R. (orgs). **Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil**. Brasília: Ipea, 2011.

CASTRO, J A Financiamento e gasto público na educação básica no Brasil: 1995-2005. **Educação & Sociedade**, vol. 28, nº 100 - Especial out. 2007.

CASTRO, J. A.; CARVALHO, C. H. A. Necessidades e possibilidades para o financiamento da educação brasileira no plano nacional de educação. **Educação & Sociedade** [online]. vol. 34, nº 124, p. 829-849, 2013.

DAVIES, N. . Fundeb: a redenção da educação básica? **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 27, nº 96, p. 753-776, 2006.

FIGUEIREDO, A. M. C. Princípios de Justiça e Avaliação de Políticas. São Paulo, **Lua Nova**, v. 39, p. 73-103, 1997.

INEP. **Consulta Censo Escolar 2012**. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-matricula>. Acesso em: 20 ago. 2014.

INEP. **Indicadores financeiros educacionais**. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/indicadores-financeiros-educacionais>. Acesso em: 10 ago. 2014.

MELCHIOR, J. C. A. **O financiamento da educação no Brasil**. São Paulo: EPU, 1987.

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

PRADO, S Transferências fiscais no Brasil: o lado “esquecido” da reforma tributária. *In*: PINTO, M. P. A.; BIASOTO, J. R. G. **Política fiscal e desenvolvimento no Brasil**. Campinas: Editora Unicamp, 2006.

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. Tese (Doutorado em Educação). Curitiba: Programa de Pós-Graduação em Educação da UFPR. 2014.



# POR UMA ANÁLISE HISTÓRICA E CONTEXTUAL DO CUSTO ALUNO-QUALIDADE

Luiz Araújo (UnB)

## 1. Introdução

A Constituição de 1988, ao instituir a educação como um direito social (*caput* do Art. 6º), expresso como direito de todos e dever do Estado (art. 205), não partiu de uma situação de inexistência de oferta educacional. Pelo contrário, os avanços ali registrados são fruto da consolidação de um sistema educacional descentralizado e com padrões de oferta muito diferenciados.

Diante de um quadro em que a oferta educacional não estava garantida para todos e, ao mesmo tempo, havia forte questionamento social acerca da qualidade dos serviços prestados (neste momento muito subordinado à não garantia de permanência dos estudantes que conseguiam ingressar nas escolas), a Constituição consignou, como um dos princípios que deveriam reger o ensino, a “garantia de *padrão de qualidade*” (art. 206, VII).

O princípio não foi esmiuçado nos demais Artigos constitucionais, ficando sem definição clara sobre que ente federado deveria construí-lo e nem dos desdobramentos que a existência de dado padrão teria, na prestação dos serviços educacionais.

Somente oito anos depois de promulgada, na nova redação oferecida pela Emenda Constitucional nº 14 de 1996, ao parágrafo primeiro do Art. 211, foi introduzida uma modificação que indicava um ente responsável e uma finalidade para o padrão mínimo de qualidade.



A Emenda substituiu a expressão “prestará assistência técnica e financeira” por uma explicitação da finalidade do apoio da União aos demais entes federados. Com o novo texto, a “função redistributiva e supletiva” estaria direcionada a garantir a equalização de oportunidades educacionais e o padrão mínimo de qualidade, sendo que isto seria feito mediante a assistência técnica e financeira. A vinculação da assistência técnica e financeira a estes dois objetivos delegou, à União, a necessidade de construir os parâmetros do padrão mínimo de qualidade.

Ao estabelecer que o padrão mínimo seria definido nacionalmente, a legislação deixa implícito que o estabelecimento de seus parâmetros seriam feitos pela União, não ficando claro se por legislação ordinária ou por ato normativo privativo do Executivo. Obviamente, ao definir um prazo para o ajuste progressivo dos valores por aluno, os parâmetros, necessariamente, deveriam ter sua definição construída antes do mesmo.

Ainda em 1996, houve a sanção da Lei nº 9.424, que regulamentou a Emenda Constitucional nº 14/1996 e detalhou a operacionalização do Fundef. No seu art. 13, são enumerados os critérios que seriam utilizados para efetivar o disposto no parágrafo quarto do art. 60 ADCT:

- I – estabelecimento do número mínimo e máximo de alunos em sala de aula;
- II – capacitação permanente dos profissionais de educação;
- III – jornada de trabalho que incorpore os momentos diferenciados das atividades docentes;
- IV – complexidade de funcionamento;
- V – localização e atendimento da clientela;

VI – busca do aumento do padrão de qualidade de ensino.

Quatro dias antes da sanção da regulamentação do Fundef, entrava em vigor, depois de longa tramitação legislativa, a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9394/1996) que, no seu inciso IX do art. 3º, reafirmou que a existência de um padrão mínimo de qualidade era um dos princípios da educação nacional. É a nova LDB que, de forma explícita, delega à União a tarefa de calcular o padrão mínimo. O art. 74 da LDB, além de delegar a tarefa à União, estabelecia que, todos os anos, o “custo mínimo” seria publicado e estabelecia, como critério, a variação regional de custo de insumos e o perfil das modalidades de ensino.

Pela primeira vez, é introduzida, no arcabouço legal, uma sistemática para a ajuda que a União deveria prestar para que Estados, Distrito Federal e Municípios conseguissem oferecer o referido padrão. O art. 75 da LDB afirma que “a ação supletiva e redistributiva da União e dos Estados será exercida de modo a corrigir, progressivamente, as *disparidades de acesso* e garantir o *padrão mínimo de qualidade de ensino*.”

Em que pese as reformas da legislação terem sido aprovadas no mesmo período (dezembro de 1996), os dispositivos sobre padrão mínimo de qualidade não foram consolidados. Elaborar os parâmetros do padrão mínimo de qualidade, levando em conta o disposto na LDB, implicaria atrair, para si, uma pressão maior por transferência de recursos federais para os demais entes, postura que contrariava a política vigente de enxugamento do Estado.

Quando da discussão da Emenda Constitucional nº 53, de 2006, o assunto voltou a se apresentar, seja pela necessidade de construir um padrão mínimo de qualidade, seja pelo constante descumprimento do arcabouço legal, por parte da União, no que diz respeito à complemen-

tação do Fundef. Na regulamentação do Fundeb, realizada pela Lei nº 11.494, de 2007, o assunto é tratado em três momentos. Ao enumerar as obrigações do Ministério da Educação, estabelece, no seu art. 30, inciso IV, dentre suas tarefas, a “realização de estudos técnicos com vistas na definição do valor referencial anual por aluno, que assegure padrão mínimo de qualidade do ensino”. Ou seja, mais uma vez, a legislação delegava ao governo central a tarefa de definir o formato do padrão mínimo. Desta feita, a norma foi mais explícita e nominou o Ministério da Educação como titular da tarefa.

No seu art. 38, a referida lei vincula a obrigação de os entes federados adequarem seus investimentos educacionais à necessidade de garantir um padrão mínimo de qualidade. E, finalmente, no parágrafo único deste Artigo, ficou garantida a participação popular na definição do referido padrão.

Para completar este resgate histórico recente da presença do padrão mínimo de qualidade na legislação educacional, temos a mudança promovida pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009 que, dentre as inúmeras mudanças importantes que promoveu, alterou a redação do parágrafo terceiro do art. 212 da Carta Magna, inserindo a obrigação de que a distribuição dos recursos públicos tenha direcionamento para garantir “padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação”.

Este breve resgate histórico demonstra que há uma consolidação da presença do conceito de padrão mínimo de qualidade na legislação nacional, sendo que, em vários momentos, as normas definiram parâmetros e critérios para a sua formatação, definiram a quem caberia a responsabilidade de realizar estudos técnicos e formatar o padrão e, por fim, também está presente, na legislação, a vinculação de transferências

de recursos federais, para os demais entes federados, à efetivação do padrão mínimo de qualidade.

## **2. A sociedade civil fez o que o governo não se dispôs a fazer**

A ausência de providências práticas para consubstanciar o padrão mínimo de qualidade, por parte do poder público, ensejou a formulação de uma proposta alternativa de regulamentação deste dispositivo pela sociedade civil organizada. A Campanha Nacional pelo Direito à Educação coordenou um processo de construção participativa do que ficou conhecido como Custo Aluno-Qualidade (CAQ), metodologia desenvolvida como sinônimo de padrão mínimo de qualidade. O resultado deste esforço foi sintetizado por Carreira e Pinto (2007).

Os autores partem do pressuposto de que o conceito de qualidade é bastante amplo e de que, em sociedades com educação de massa, está associado à qualidade dos processos de ensino e aprendizagem e, mais que isto, está relacionado à qualidade dos insumos utilizados. Dito de outra forma, a ideia central que presidiu a elaboração do CAQ foi a de que a garantia de insumos adequados fosse condição necessária – ainda que não suficiente – para a qualidade do ensino.

Foi desenvolvida uma matriz que buscou relacionar a qualidade oferecida, em cada uma das etapas e modalidades do ensino, com os insumos necessários. Para tanto, foram definidas quatro categorias de insumos: os relacionados à estrutura e funcionamento; às trabalhadoras e aos trabalhadores em educação; à gestão democrática; e aqueles relacionados ao acesso e à permanência na escola.

Com a definição conceitual dos insumos a serem considerados pelo CAQ, os autores apresentam alguns esclarecimentos metodológicos importantes:

- 1) Os valores do CAQ por etapas e modalidades estabelecem um patamar mínimo de qualidade de educação e não um valor médio ou ideal. Por isto, os autores consideram mais correto defini-lo como Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi), ou seja, como um primeiro passo rumo à qualidade que é almejada;
- 2) O valor do CAQi é essencialmente visto como dinâmico e como uma construção histórica. Por isto, seu valor tende a crescer, à medida em que melhora a qualidade da educação pública oferecida e crescem os padrões de exigência da população;
- 3) O valor do CAQi é calculado a partir dos insumos indispensáveis ao desenvolvimento dos processos de ensino e aprendizagem e será diferenciado em função dos diferentes níveis e modalidades de ensino;
- 4) O CAQi deve assegurar uma remuneração condigna aos profissionais do magistério, assim como aos demais trabalhadores em educação;
- 5) O CAQi deve considerar os parâmetros de infraestrutura e qualificação docente definidos pelo Plano Nacional de Educação<sup>[1]</sup>;
- 6) O CAQi deve contribuir para o enfrentamento dos desafios de equidade existentes na educação brasileira.

O produto deste esforço da sociedade civil foi a definição de um Custo Aluno-Qualidade Inicial, que está resumido na tabela abaixo.

---

[1] Quando da elaboração do CAQi estava em vigor a Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001, que estabelecia o Plano Nacional de Educação para o período 2001-2010.

**Tabela 1** – Síntese do Custo Aluno-Qualidade Inicial – CAQi.

			Ensino Fundamental		Ensino	EF do campo	
	creche	pré-escola	iniciais	finais	médio	iniciais	finais
Tamanho médio (alunos)	120	264	400	600	900	60	100
Jornada diária dos alunos (horas)	10	5	5	5	5	5	5
Média de alunos por turma	12	22	25	30	30	12	25
Pessoal e encargos (%)	79,3%	74,3%	73,5%	73,3%	74,3%	74,9%	74,2%
Custo MDE (R\$)	3783	1659	1618	1591	1645	1997	2166
Custo total (R\$ em 2005)	4139	1789	1724	1697	1746	2390	2319
Custo total (% do PIB per capita)	39,3%	17,0%	16,4%	16,1%	16,6%	22,7%	22,0%
Diferenciação (EF 1ª a 4ª série= 1)	2,4	1,04	1	0,98	1,01	1,39	1,34

Fonte: Carreira e Pinto (2007).

O CAQi representou um passo adiante na forma de raciocinar o financiamento educacional. Ao invés de verificar qual custo-aluno é possível ser efetivado com os recursos alocados na educação pública

em dado momento histórico, a metodologia parte da definição de um padrão mínimo de qualidade factível, por isto dito como inicial e, para viabilizá-lo, cabe à toda sociedade e aos governos a alocação do equivalente em recursos do fundo público, que permitam a sua transformação em realidade.

Utilizando dados de 2005 e partindo da estimativa de que o gasto público, na época, com manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) era da ordem de 4,3% do PIB e considerando que, destes, cerca de 1% era destinado à educação superior, Carreira e Pinto (2007) apresentam o impacto financeiro do CAQi como sendo de 4,6% do PIB, se inclusas as despesas de alimentação escolar, e de 4,3% do PIB considerando, apenas, os insumos em MDE. Logo, o adicional demandado seria de cerca de 1% do PIB.

### **3. O padrão mínimo e os debates da Conferência Nacional de Educação**

A realização da Conferência Nacional da Educação (Conae)<sup>[2]</sup>, no período de 28 de março a 1º de abril de 2010, em Brasília-Distrito Federal, representou o fecho de um processo de formulação de políticas públicas na área educacional, com participação dos principais atores do setor, sejam eles representantes dos entes federados, sejam trabalhadores e usuários do serviço educacional.

---

[2] Ao contrário das experiências anteriores, nas quais apenas a sociedade civil convocou e reuniu para debater os problemas educacionais sem a presença do Estado, a Conae 2010 contou com intensa participação da sociedade civil, de agentes públicos, entidades de classe, estudantes, profissionais da educação e pais/mães (ou responsáveis) de estudantes. Ao todo, foram credenciados/as 3.889 participantes, sendo 2.416 delegados/as e 1.473, entre observadores/as, palestrantes, imprensa, equipe de coordenação, apoio e cultura.

A Conae, por ter conseguido reunir os principais atores sociais da educação brasileira, por meio de suas deliberações, pode servir de indicação do estágio atual de discussão da área sobre a questão da qualidade e, mais especificamente, sobre a constituição de um padrão mínimo de qualidade. Este referencial se torna ainda mais importante diante do fato de que o tema central dos debates da Conferência foi a elaboração do novo Plano Nacional de Educação e sua relação com a criação de um sistema nacional de educação.

A preocupação com o padrão mínimo de qualidade é marcante em suas deliberações, estando sempre associada à mudança dos parâmetros atuais de financiamento educacional. O texto reconhece que a legislação brasileira, no campo educacional, com destaque para a LDB e o PNE, revela a importância da definição de tais padrões, mas que a construção de uma definição de padrão apresenta dificuldades e diferenças significativas, quanto à definição de um padrão único de qualidade.

O reconhecimento das dificuldades não foi visto como um impedimento para que a Conae (2010, p. 49) considerasse “fundamental definir dimensões, fatores e condições de qualidade a serem considerados como referência analítica e política na melhoria do processo educativo”. Suas deliberações explicitam, também, a necessidade de consolidar mecanismos de acompanhamento da produção, implantação, monitoramento e avaliação de políticas educacionais e de seus resultados, procedimento visto como essencial para a produção de uma formação de qualidade socialmente referenciada, nos diferentes níveis e modalidades, dos setores público e privado.

Ecoando o caminho trilhado pela Campanha, a constituição de um padrão mínimo vinculada pela Conae (2010) torna-se a garantia de insumos mínimos nas escolas e, explicitamente, o documento assume,



como referência para a formulação do padrão, o instrumental do Custo Aluno-Qualidade.

Como alternativa ao atual desequilíbrio regional e à oferta de educação básica pública, o financiamento à educação deve tomar como referência, e em caráter de urgência, o mecanismo do custo aluno/a-qualidade (CAQ). Previsto no ordenamento jurídico brasileiro, o CAQ deve ser definido a partir do custo anual por estudante dos insumos educacionais necessários para que a educação básica pública adquira e se realize com base em um padrão mínimo de qualidade (Conae, 2010, p. 104).

Além da escolha do CAQ como instrumento de materialização do padrão mínimo de qualidade, o documento final da Conferência acentuou que a sua construção deveria ser fruto de intenso debate com a comunidade educacional, tendo como roteiro as seguintes questões:

- a. número de estudantes por turma;
- b. remuneração adequada e formação continuada aos/às profissionais da educação;
- c. condições de trabalho aos/às professores e funcionários/as;
- d. materiais necessários à aprendizagem dos/das estudantes (como salas de informática, biblioteca, salas de ciência, quadra poliesportiva, oficinas de música e de artes, mobiliário adequado, além de sala de recursos para apoio pedagógico a estudantes com dificuldade de aprendizagem etc.);
- e. considerar, ainda, um valor diferenciado para os estabelecimentos que atendam crianças, adolescentes, jovens e adultos com desafios de inclusão, como pessoas com deficiência, populações do campo, populações ribeirinhas, quilombolas e

indígenas.

Uma das decisões mais importantes do evento foi sobre a responsabilidade pela viabilização financeira do padrão mínimo de qualidade. Para a Conae, caberia à União a complementação de recursos financeiros a todos os estados e aos municípios que não conseguirem atingir o valor do CAQ. Tal proposta significaria uma mudança substancial de atitude deste ente federado na política de financiamento educacional, aportando muito mais recursos e garantindo condições para a diminuição das desigualdades territoriais existentes.

A nova política de financiamento proposta pela Conae comporta, também, uma constatação dos limites do Fundeb para garantir a universalização da oferta de vagas na educação básica, assim como para garantir a permanência do/da estudante na escola até a conclusão do ensino médio com qualidade.

Em resumo, pode-se afirmar que a Conae representou a consolidação de um patamar de consenso, no seio dos educadores, sobre a importância de o padrão mínimo de qualidade se constituir em uma política pública efetiva, tornando-se a âncora da política de financiamento da educação básica brasileira e, inclusive, provocando a alocação de mais recursos para a área e uma redefinição dos papéis dos entes federados, em especial da União.

#### 4. O CAQi se transforma em Parecer do Conselho Nacional de Educação

No dia 05 de maio de 2010, a discussão sobre o padrão mínimo de qualidade alcançou um novo patamar. A Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação aprovou o Parecer CNE/CEB nº 08, que estabelece normas para a aplicação do inciso IX do art. 4º da Lei nº 9.394/1996 (LDB), que trata dos padrões mínimos de qualidade de ensino para a Educação Básica pública.

O Parecer justifica a necessidade de estabelecer normas sobre o padrão mínimo de qualidade, pelo fato de o Brasil possuir uma dívida social que impacta na qualidade almejada e que se traduz em um claro *apartheid* de oportunidades educacionais, refletido nos diferentes Brasis, identificados na ótica dos resultados educacionais.

O combate ao *apartheid* de oportunidades educacionais deveria ser enfrentado por meio da construção de:

[...] um sistema nacional de educação, no qual, mesmo atendendo às suas singularidades, uma escola na Amazônia ofereça as mesmas condições de ensino de uma escola localizada no Pampa gaúcho, pois é assim que funciona na Finlândia, um dos países que se encontra no topo da educação mundial; lá não há diferença na qualidade da educação oferecida aos alunos que estudam na Lapônia ou em Helsinki (CNE, 2010, p. 08).

O aspecto mais significativo do Parecer é que o mesmo identificou no Custo Aluno Qualidade inicial (CAQi), desenvolvido pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, como a melhor referência para a construção da matriz de Padrões Mínimos de Qualidade para a Educação Básica Pública no Brasil.

Tendo sido definida pelo Parecer, os insumos que seriam levados em consideração e formato das escolas, assim como os custos de cada etapa ou modalidade encontrados, foram comparados com os valores do PIB *per capita*, presentes na Tabela 1. Os valores descritos no Parecer se referem aos custos de manutenção e atualização anual, após a implantação da creche ou da escola do CAQi.

**Tabela 2** – Síntese geral das creches e escolas do CAQi

Etapa da Educação Básica	Tamanho médio (alunos)	Jornada diária dos alunos (horas)	Média de alunos por turma	Número de professores	Custo Total (% do PIB <i>per capita</i> )*
creche	130	10	13	20	39,0%
pré-escola	240	05	22	12	15,1%
ensino fundamental – anos iniciais	480	05	24	20	14,4%
ensino fundamental – anos finais	600	05	30	20	14,1%
ensino médio	900	05	30	30	14,5%
ensino fundamental – anos iniciais (educação do campo)	60	05	15	04	23,8%

Etapa da Educação Básica	Tamanho médio (alunos)	Jornada diária dos alunos (horas)	Média de alunos por turma	Número de professores	Custo Total (% do PIB <i>per capita</i> )*
Ensino Fundamental – anos finais (Educação do Campo)	100	05	25	04	18,2%

\* Esse custo se refere ao de manutenção e atualização anual, após a implantação da creche ou da escola do CAQi

Fonte: Tabela 36 do Parecer CNE/CEB nº 08/100, de 05 de maio de 2010.

O marco legal que rege o Conselho Nacional de Educação (Lei nº 9131, de 24 de novembro de 1995), no seu art. 2º, estabelece que as deliberações e pronunciamentos do Conselho Pleno e das Câmaras deverão ser homologados pelo Ministro de Estado da Educação e do Desporto. Até o momento, o Parecer não foi homologado.

## 5. A incorporação provisória do CAQi no texto do novo Plano Nacional de Educação

Depois de longa tramitação, no dia 25 de junho de 2014, foi sancionada a Lei nº 13.005, que estabelece o Plano Nacional de Educação para a próxima década. Dentre os temas mais discutidos, esteve o padrão mínimo de qualidade, traduzido na proposta de Custo Aluno-Qualidade.

Quatro estratégias versam sobre o assunto. Na estratégia 20.6, foi estabelecido um prazo de 2 (dois) anos para a implantação do Custo Aluno-Qualidade inicial - CAQi, “referenciado no conjunto de padrões mínimos estabelecidos na legislação educacional e cujo financiamento será

calculado com base nos respectivos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem”. Ou seja, até junho de 2016, o poder público deve definir os critérios e parâmetros do CAQi e viabilizar a sua implementação.

Na estratégia 20.7, ficou estabelecido que o Custo Aluno Qualidade - CAQi seria usado “como parâmetro para o financiamento da educação de todas etapas e modalidades da educação básica, a partir do cálculo e do acompanhamento regular dos indicadores de gastos educacionais com investimentos em qualificação e remuneração do pessoal docente e dos demais profissionais da educação pública, em aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino e em aquisição de material didático-escolar, alimentação e transporte escolar”. Esta estratégia é condizente com as deliberações da Conae e, caso efetivada, alterará a forma de calcular e distribuir os recursos para a Educação Básica em todo o país.

Enquanto o Custo Aluno-Qualidade inicial tem prazo de dois anos para a sua definição e implementação, o CAQi pleno teve prazo estabelecido em três anos, para a sua definição (Estratégia 20.8).

Sobre o tema do padrão mínimo de qualidade, a redação que gerou mais polêmica foi a que está escrita na estratégia 20.10.

20.10) caberá à União, na forma da lei, a complementação de recursos financeiros a todos os Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não conseguirem atingir o valor do CAQi e, posteriormente, do CAQ.

Certamente a redação acima ensejará uma maior participação financeira da União no financiamento da Educação Básica. Estudos desenvolvidos pela FINEDUCA<sup>[3]</sup> e por Araújo (2013) apontam para a necessidade de significativo aporte financeiro, para que o Custo Aluno-Qualidade Inicial seja efetivado. E a redação remete para a União a obrigação de suprir a carência de recursos dos entes federados que não alcançarem o patamar estabelecido, enquanto padrão mínimo de qualidade.

## **6. Os desafios de pactuação em torno de um padrão nacional de qualidade**

As dificuldades para definir e, em seguida, implementar um padrão nacional de qualidade estão diretamente relacionadas às debilidades do funcionamento do federalismo brasileiro.

É verdade que este federalismo buscou inspiração na experiência americana, para formatar as suas instituições, mas as diferenças devem ser prontamente anotadas.

A mais óbvia resulta do fato de ter sido a Federação americana constituída por agregação, isto é, com base na união de antigos Estados soberanos, como eram as 13 colônias, que se desvincularam da Inglaterra, enquanto a brasileira foi por desagregação, constituída com base num Estado unitário que se tornou federativo: as províncias dependentes foram transformadas

---

[3] A Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação, FINEDUCA, é uma associação civil de direito privado, que esteve presente nos debates legislativos do novo PNE. Apresentou Nota Técnica intitulada: POR QUE A UNIÃO DEVE COMPLEMENTAR O CAQi NO PNE?, que dimensionou o impacto financeiro da implementação do CAQi ([http://www.redefinanciamento.ufpr.br/nota1\\_13.pdf](http://www.redefinanciamento.ufpr.br/nota1_13.pdf)).

em estados autônomos (MARTINS, 2011, p. 24-25).

O peso maior, na definição do seu formato, foi o da dependência econômica de certas regiões com respeito a outras. As características desiguais do desenvolvimento das diversas regiões são uma marca constitutiva do federalismo brasileiro, o qual não convive com características de plurinacionalidades ou distinções religiosas que justificassem o modelo. Em verdade, o Estado Brasileiro nunca reconheceu e/ou utilizou, como pré-requisito para sua organização institucional, a existência de nacionalidades originárias, ou seja, as várias etnias indígenas nunca foram levadas em consideração, na formatação dos desenhos institucionais (SOUZA, 2005).

O que fica patente é que o federalismo brasileiro foi fruto de uma estratégia para a manutenção da unidade territorial. A transformação constitucional do país em uma federação, logo após a Proclamação da República, foi uma forma de acomodar os interesses político-econômicos das oligarquias regionais e provinciais, já constituídas durante o Império (OLIVEIRA, 1995 e CRUZ, 2009).

A reconstituição histórica permite afirmar que a necessidade de garantir o equilíbrio da representação das e nas jurisdições ricas e pobres foi um componente central do desenho do federalismo implantado em nosso país. A origem da centralização, no Brasil, deve ser buscada na desigualdade entre as jurisdições para desempenhar adequadamente funções governativas, pois esta característica deu origem à centralização, na União, das funções tributárias, de planejamento e de execução de políticas.

O processo de transição democrática vivenciado pelo país, no final da década de 1980, sofreu um poderoso impulso por uma redefinição descentralizadora do pacto federativo. Descentralização aparece como



sinônimo de democracia, de devolução à cidadania da autonomia usurpada pelos governos militares.

A proposta descentralizadora esteve ancorada na crítica ao padrão de proteção social construído pelos governos autoritários, que se mostrava hipercentralizado, institucionalmente fragmentado e iníquo, do ponto de vista dos serviços e benefícios distribuídos. Portanto, corrigir suas distorções contribuiria para erguer um sistema de proteção que servisse de instrumento de redução das desigualdades sociais. Nossa atual Constituição foi ancorada em forte crítica à centralização do regime militar; mas mesmo tendo ampliado a repartição dos recursos do fundo público entre os entes federados, não conseguiu enfrentar, de forma profunda, a resolução das assimetrias de poder entre as unidades territoriais existentes.

Uma das áreas onde as chamadas “soluções de compromisso”, tão características das formulações que emergem do processo constituinte de 1988 aparece, com clareza, é na combinação entre o desejo de descentralização de poder e a histórica primazia do papel regulador e indutor do poder central, em nosso país.

Em um contexto de reforma do Estado, “a descentralização passou a ser encarada como um fator capaz de gerar eficiência no sistema de oferta de políticas públicas. Tal descentralização veio acompanhada da centralização no processo de definição de políticas” (CRUZ, 2012, p. 71). De forma contraditória, enquanto a Carta permitiu a alocação de mais recursos para unidades subnacionais, diminuindo receitas do poder central, ao mesmo tempo foram criados sistemas de controle, em um movimento re-centralizador, cujo exemplo mais paradigmático foi a aprovação, na década seguinte, da Lei de Responsabilidade Fiscal. Além disto, presenciou-se um movimento de recomposição da base

tributária nas mãos da União, por meio da criação de contribuições sociais, as quais fugiram da necessidade de repartição com unidades subnacionais e da redefinição de alíquotas.

Quase três décadas de vigência do modelo federativo promulgado em 1988 não foram suficientes para que as regras de repartição de recursos e responsabilidades fossem devidamente regulamentadas. O parágrafo único do seu art. 23 da CF/88 continua sem o devido detalhamento e o esperado regime de colaboração entre os entes federados é ainda impreciso e desequilibrado.

Esta situação fica evidente ao analisarmos a distribuição dos recursos destinados à educação pública por entes federados. O último dado disponível (2012) demonstra que a União contribui com 18,18% dos recursos aplicados, participação bastante desproporcional ao seu potencial arrecadatório. Esta fraca participação, que não sofreu variações na última década (em 2000 a União participou com 17,9%), sobrecarrega os demais entes federados na prestação dos serviços educacionais e reforça os traços desiguais na oferta educacional ou, dizendo de outra forma, favorece a existência de diferentes padrões de qualidade.

As estratégias presentes no novo Plano Nacional de Educação obrigarão os entes federados a desenvolverem esforços de pactuação de maneira mais efetiva do que se presenciou até o momento. E, certamente, para se manter coerência com o papel constitucional a ela atribuída, a União precisará rediscutir o perfil de sua participação no provimento da educação. Guarda profunda correção a afirmação de Arretche (2010), segundo a qual a existência de políticas públicas reguladas pelo governo federal e direcionadas aos demais entes federados representa uma possibilidade de incidência nas desigualdades territoriais. Estudos desenvolvidos por Araújo (2013) acerca do impacto financeiro do Custo Aluno-Qualidade

chegaram, também, a conclusões semelhantes.

Assim, a construção de um padrão mínimo de qualidade somente será viável no bojo de uma revisão do papel dos entes federados, especialmente da União, no provimento dos serviços educacionais. Tal revisão poderá oportunizar medidas com capacidade para dotar o país de oferta educacional menos desigual.

## Referências

ARAÚJO, L. **Limites e possibilidades da redução das desigualdades territoriais por meio do financiamento da educação básica**. 416f. Tese (Doutorado em Educação). Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, 2013.

ARRETCHE, M. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 53, nº 3, p. 587-620, 2010.

BRASIL. Constituição (1988). 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. Brasília: **Diário Oficial da União**, 13 set. 1996.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.394/96, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, Distrito Federal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm). Acesso em: 10 jul. 2014.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9424/96, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do ensino fundamental e de Valorização do Magistério. Brasília: **Diário Oficial da União**, 1996b.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). 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. Brasília: **Diário Oficial da União**, 20 dez. 2006b.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). 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. Brasília: **Diário Oficial da União**, 12 nov. 2009.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Documento Final da Conferência Nacional de Educação** – Conae 2010. Brasília: MEC, 2010.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Educação. **Parecer CNE/CEB nº 8/2010**, aprovado em 5 de maio de 2010. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=15074&Itemid=866](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=15074&Itemid=866). Acesso em 10 jul 2013.

\_\_\_\_\_. **Ofício nº 024/2014 – GM/MEC.** Resposta ao Ofício nº 204 (SF), de 17 de fevereiro de 2014, que versa sobre o Requerimento de Informação nº 1173/2013, de autoria do Senador Randolfe Rodrigues. Brasília, Distrito Federal, 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.005, de 9 de janeiro de 2001.** Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, Distrito Federal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm). Acesso em: 10 jul. 2014.

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

CRUZ, R. **Pacto federativo e financiamento da educação:** a função supletiva e redistributiva da União – o FNDE em destaque. Tese (doutorado). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

\_\_\_\_\_. Federalismo e educação: um pacto a se rever. **Retratos da Escola.** Brasília, v. 6, nº 10, p.65-78, jun. 2012. Semestral.

FINEDUCA. **Por que a União deve complementar o CAQi no PNE?** Disponível em: [http://www.redefinanciamento.ufpr.br/nota1\\_13.pdf](http://www.redefinanciamento.ufpr.br/nota1_13.pdf). Acesso em: 01 ago. 2014.

MARTINS, P. **Fundeb, federalismo e regime de colaboração.** Campinas, SP: Autores Associados, 2011.

OLIVEIRA, R. **Educação e cidadania:** o direito à educação na Constituição de 1988 da República Federativa do Brasil. Tese de Doutorado. Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, 1995.

SOUZA, C. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Rev. Sociologia e Política**. Curitiba, nº 24, jun. 2005. Disponível em: <http://migre-me/d0Jul>. Acesso em: 05 dez. de 2010.



# O Fundeb E A REMUNERAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO

José Marcelino de Rezende Pinto

## 1. Introdução

Já ressaltada no precursor estudo de José Ricardo Pires de Almeida, publicado originalmente em 1989 (ALMEIDA, 1989), a desvalorização da profissão docente parece ser característica indelével do sistema de ensino brasileiro. Mesmo tendo boa parte da literatura que estuda a relação entre insumos e qualidade do ensino ressaltado a importância da existência de bons professores para a adequada aprendizagem dos alunos (BROOKE; SOARES, 2008), o país teima em fazer ouvidos moucos para esta constatação. Até mesmo estudos feitos por instituições insuspeitas de possuir um viés sindical, como é o caso do levantamento realizado pelo McKinsey (2007) mostram que, nos países com melhor desempenho nos testes padronizados (e não acreditamos que este seja o melhor instrumento para medir qualidade), 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. Segundo McKinsey, “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” (McKINSEY, 2007, p. 27).

Vejamos, então, como, no Brasil, a profissão docente situa-se no confronto com outras. Os dados são apresentados na tabela, que tem por base a PNAd de 2009, do IBGE.



**Tabela 1** – Rendimento médio mensal e jornada semanal para algumas profissões - 2009

Rank	Ocupação no trabalho principal	Tipo*	N**	Média***
1	Médicos	1	220.872	6.140
2	Professores do ensino superior	1	195.491	4.467
3	Engenheiros civis e afins	1	116.362	4.428
4	Fiscais de tributação e arrecadação	2	51.685	4.115
5	Agrônomos e afins	1	32.689	3.683
6	Contadores e auditores	1	285.944	3.602
7	Advogados	1	429.174	3.583
8	Economistas	1	93.967	3.570
9	Cirurgiões-dentistas	1	149.058	3.450
10	Analistas de sistemas	1	205.897	3.282
11	Administradores	1	96.370	3.242
12	Arquitetos	1	68.903	3.162
13	Biólogos e afins	1	32.394	3.012
14	Jornalistas	1	41.482	2.445
15	Psicólogos e psicanalistas	1	79.006	2.352
16	Corretores de imóveis	2	135.247	2.291
17	Farmacêuticos	1	68.137	2.197
18	Enfermeiros de nível superior	1	214.895	2.189
19	Corretores de seguro	1	78.056	1.997

Rank	Ocupação no trabalho principal	Tipo*	N**	Média***
20	Professores do ensino médio	1	395.846	1.916
21	Fisioterapeutas e afins	1	99.900	1.826
22	Cabos e soldados da polícia militar	3	268.714	1.744
23	Caixas de bancos	3	88.628	1.709
24	Técnicos químicos	2	54.809	1.664
25	Téc. de segurança de trabalho	2	99.964	1.626
26	Técnicos em contabilidade	2	111.795	1.606
27	Professores dos anos finais do ensino fundamental	1	434.802	1.603
28	Técnicos em edificações	2	31.018	1.590
29	Assistentes sociais e afins	1	129.958	1.576
30	Desenhistas e modelistas	2	184.972	1.463
31	Professores dos anos iniciais do ensino fundamental	1	320.532	1.454
32	Técnicos em programação	2	221.995	1.399
33	Técnicos em telecomunicações	2	74.703	1.380
34	Carteiros e afins	3	71.721	1.293
35	Operadores de computadores	2	52.652	1.244
36	Professores da educação infantil	1	107.991	1.208
37	Técnicos de análises clínicas	2	47.284	1.156

## O FUNDEB E A REMUNERAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO

Rank	Ocupação no trabalho principal	Tipo*	N**	Média***
38	Motoristas de transporte coletivo	3	386.810	1.087
39	Téc. de controle de produção	2	164.287	1.055
40	Escriturários e auxiliares administrativos	3	2.702.186	1.014
41	Professores do ensino fundamental	2	213.202	997
42	Técnicos e auxiliares de enfermagem	2	574.009	978
43	Vigilantes e guardas de segurança	3	601.183	881
44	Vendedores em lojas ou mercados	3	4.956.249	735
45	Trabalhadores de higiene e beleza	3	938.650	722
46	Professores da educação infantil	2	103.438	702
47	Agentes da saúde e meio ambiente	2	385.496	685

Obs:

\* Profissionais das ciências e das artes (formação em nível superior); 2= técnicos de nível médio; 3 = Outros trabalhadores de nível médio

\*\* Estimativa da população

\*\*\* Valores médios para jornadas de trabalho semanais iguais ou superiores a 30 horas, expressos em R\$. O salário mínimo, em setembro/2009, era R\$ 465.

Fonte: Adaptado de Alves e Pinto (2011), a partir da PNAD de 2009.

Os dados da tabela 1 são o testemunho incontestável de uma profissão pouco remunerada; não importa o nível de formação de um professor, ele sempre ganhará menos que um profissional com o mesmo nível de formação. Assim, um professor formado em nível superior e que atua, por exemplo, nos anos finais do ensino fundamental, ganha menos que um soldado da polícia militar, ou que um caixa de banco, ocupações que não exigem sequer formação técnica de nível médio. Este mesmo profissional ganha cerca da metade do que ganham outros profissionais formados em nível superior, tais como engenheiros, arquitetos, advogados, dentistas, sem falar nos médicos. No polo oposto, temos os professores formados em nível médio, na modalidade Normal, que chegam a ganhar menos que os trabalhadores de higiene e beleza, ou que vendedores em lojas. E o dados da Pnad ainda apresentam uma superestimação, pois eles não discriminam os professores da educação infantil entre aqueles que atuam na pré-escola e seus colegas de creche, os quais, em geral, apresentam condições muito piores de remuneração e jornadas; não sendo reconhecidos como docentes em muitos planos de carreira, inclusive.

Cabe, ainda, ressaltar que a realidade dos baixos salários aqui mostrada independe de se o docente atua na rede pública ou privada. Aliás, no mesmo estudo (ALVES; PINTO, 2011) mostramos que, em 2009, com exceção do ensino médio, a rede privada já está pagando menos que a rede pública, não obstante o valor das mensalidades nela pagas estarem muito acima dos gastos por aluno da rede pública.

## **2. Quem deseja ser professor?**

Com base nesses dados, não é de se estranhar os resultados de pesquisa, feita pela Fundação Carlos Chagas para a Fundação Victor Civita

(2009) e sob assessoria geral da pesquisadora Bernadete Gatti, com estudantes do último ano do ensino médio, de escolas públicas e privadas, sobre a atratividade da carreira docente e que serão sintetizados a seguir. A pesquisa, que não possui caráter amostral, foi feita em oito cidades (Campo Grande, Curitiba, Feira de Santana, Fortaleza, Joinville, Manaus, São Paulo e Taubaté), envolvendo 18 escolas, com aplicação de questionários (1.501 respondentes) e grupos de discussão (193 participantes). Embora seus resultados não possam ser generalizados, parece-nos que eles são representativos do que podemos chamar de senso comum, sobre a profissão docente no Brasil.

A primeira constatação é que os respondentes, de uma maneira geral, reconhecem a profissão docente como muito importante. Contudo, dos 1.501 que responderam ao questionário, apenas 31 (2%) afirmaram que pretendiam seguir a carreira docente. Destes, 87% eram alunos de escola pública. Daqueles cujos pais eram formados em nível superior, apenas 16% pretendiam escolher a carreira docente.

Selecionamos, aqui, algumas das respostas, em especial aquelas dadas por alunos da rede privada, que são mais contundentes, mas refletem o sentimento geral sobre a profissão. Com relação à escolha pela licenciatura:

Eu acho que ser professor é muito difícil, é muito trabalhoso e pelo que ganha, eu acho que é muito difícil alguém sair da universidade querendo ser professor. Por isso que essa profissão está desvalorizada, porque é muito trabalhoso, é muito desgastante. Você tem alunos que não querem aprender, você não quer sair da universidade pra fazer isso. Tanto é que os cursos voltados para ser professor têm pouca concorrência, porque ninguém quer ser professor. Então é muito trabalhoso, é muito difícil e acho que não compensa. (Marcos, escola particular, Campo Grande) (Fundação Victor Civita, 2009, p. 51).

Já quanto ao reconhecimento social, uma aluna afirma:

Pelo que eu saiba, antigamente era uma profissão muito valorizada, muito respeitada e hoje em dia já não é bem assim. Ser professor, muitas vezes, assim, a pessoa olha assim: “Você vai ser professor? Ah! Que pena! Tipo, “meus pêsames!” Porque o cara vai ser desvalorizado, não vai ter muita remuneração. Meu irmão vai ser professor e uma vez, conversando com ele, ele falou isso mesmo, que muita gente questionou: “Você tá escolhendo ser professor?” Mostrando para ele que ele não deveria ir para essa área, seria horrível, que não ia ganhar nada, ia ser desrespeitado. Eu acho que deveria dar um valor muito grande para o professor (Thais, escola particular, Manaus) (*idem*, p. 52).

Quando questionados sobre a posição de suas famílias, caso optem por ser professor, temos os seguintes depoimentos:

Não, ninguém da minha família vai gostar. Talvez meus avós, porque avô aceita tudo, mais ninguém. Meu pai ia detestar, ia ter um surto. Talvez a minha mãe me apoiasse, mas não ia gostar disso (Tânia, escola particular, Curitiba) (*idem*, p. 58).

A minha mãe, eu acho que ela ia ser a primeira a dizer: “você tá ficando louca? Você me viu a vida inteira trabalhando com isso, sendo professora, não ganhando dinheiro”, assim como deixar tudo pra tentar ser bem de vida... Ela não ia acreditar, por experiência própria (*idem*, p. 60).

O depoimento de Camila, filha de professora, chama a atenção para um aspecto contundente da questão: o dos professores que não desejam que seus filhos sejam professores. Há, também, como que um abandono da escola pública, por parte de seus professores. Em trabalho já citado (ALVES; PINTO, 2013), feito com base nos dados da PNAD de 2011, constatou-se que 40% dos professores das escolas públicas matriculavam

seus filhos em escolas privadas. No Distrito Federal, que possui a melhor rede pública do Brasil e que também paga os melhores salários, 80% dos professores da rede pública de ensino declararam matricular seus filhos da rede privada. Em São Paulo este índice foi de 50%.

Vejamos, agora, a reação dos amigos:

(...) Primeira coisa: iam perguntar se tava louco: “você tá louco?”  
(Alberto, escola pública, Taubaté) (*idem*, p. 59).

André faz uma cômica, não fosse trágica, afirmação:

Eu acho que meus amigos iam pensar que eu tava fumando. Eu acho que minha família também ia pensar que eu tava fumando. Eu acho que eles não iam aceitar, porque que depois de tantos anos investidos em mim, eu resolver ser professor, é uma profissão que não dá tanto futuro, quanto eles esperam em mim  
(André, escola particular, Campo Grande) (*idem, ibidem.*)

Todas essas afirmações, francas e contundentes, como costumam ser as falas dos adolescentes, embora causem um mal estar em quem as lê, particularmente se é professor, devem ser ressaltadas, pois mostram a absoluta perda de atratividade da profissão docente. A ponto de chegarmos ao seguinte paradoxo, apontado com lucidez por Cláudia:

Hoje em dia, quase ninguém quer ser professor. Nossos pais não querem que nós sejamos professores, mas eles querem que existam bons professores. Mas como é que vai existir bons professores se meu pai não quer, o dela não quer, não quer...? Como é que vai ter professores? Aí fica difícil, não é?

(Cláudia, escola pública, Feira de Santana) (*idem*, p. 70).

### 3. O Fundeb pode mudar este quadro?

Quando foi inaugurada a política de subvinculação via fundos, com o Fundef, que entrou em vigor em todo o Brasil em 1998, foi provocada, por parte do Executivo federal, uma grande expectativa em relação à valorização da profissão. Afinal, o fundo trazia em seu nome o compromisso de “valorização do magistério”. Mas o sonho durou pouco. A primeira frustração foi quanto ao valor do Piso Salarial. Anunciado nas propagandas iniciais do Fundef como valendo R\$ 300,00 (R\$ 864, em valores de hoje), logo o que seria piso transformou-se em “salário médio”, que é uma mera abstração matemática. Com o descumprimento da lei que determinava que o valor mínimo por aluno do fundo não poderia ser inferior à média nacional, até que se definisse (com data marcada) o Custo Aluno Qualidade e com as contribuições da União cada vez mais minguadas, o Fundef só provocou algum efeito de melhoria salarial naquelas redes (em geral as mais municipalizadas, da região nordeste) que praticavam salários irrisórios e, claramente, ilegais. Nada que, de longe, pudesse tornar a profissão mais atraente.

A experiência frustrante do Fundef, nos governos FHC, ao menos serviu para que os trabalhadores da educação e todos aqueles empenhados na defesa de uma escola pública de qualidade ficassem atentos para este ponto, por ocasião da discussão e votação do Fundeb. E, neste aspecto, a EC nº 53, de 20 de dezembro de 2006, que criou o novo fundo, representou um nítido avanço. Entre eles, cabe mencionar: 1) ampliação do conceito de “profissionais do ensino”, do inciso V do art. 206, para “profissionais da educação”, que é mais abrangente; 2) introduziu o inciso VIII, que estabeleceu, como um dos princípios do ensino no país, a existência de “*piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública*”, a ser regulamentado em lei federal. Dar constitucionalidade



ao PSPN foi fundamental para barrar as pretensões dos governadores que buscaram alegar, sem sucesso, a sua inconstitucionalidade. Outra medida importante propiciada pela Emenda e consubstanciada no Fundeb foi a ampliação da complementação da União, condição vital, como veremos, para equalizar as oportunidades educacionais e viabilizar a valorização profissional. Nunca é demais ressaltar, contudo, que a formulação da complementação da União no Fundef era bem melhor que aquela que consta no Fundeb. Porém, como aquela nunca foi cumprida pelo Executivo federal, no novo fundo foram criados mecanismos mais eficazes de impedir burlas. No novo fundo, após uma fase inicial de transição, esta contribuição deve corresponder, no mínimo, a 10% do valor destinado ao fundo por Estados e Municípios. O problema é que “no mínimo” transformou-se em “no máximo”. Mais adiante veremos se os recursos totais aportados pelos entes federados ao Fundeb podem efetivamente viabilizar uma profissão mais atraente. Um último comentário deve ser feito sobre a previsão de uma lei federal que regulamentasse o PSPN, o que foi feito através da lei nº 11.738 de 16/07/2008, a qual, também, propiciou avanços importantes. Em primeiro lugar, ele fixou um valor de R\$ 950 mensais para uma jornada máxima de quarenta horas, para profissionais com formação em nível médio, modalidade Normal. Outro aspecto fundamental da lei foi estabelecer um limite máximo, de dois terços da carga horária total, para a realização de atividades de interação com os educandos. Por fim, definiu janeiro como data para o reajuste do PSPN, que terá por base o crescimento do valor anual mínimo por aluno, referente aos anos iniciais do ensino fundamental urbano do Fundeb. Como limitações da lei, entre outras, podemos citar o fato de tratar, apenas, dos profissionais do magistério excluindo, assim, as outras categorias de profissionais da educação; o pequeno valor do piso; a não definição de um diferencial na remuneração para os profissionais formados em nível superior (o

que tem elevado a um achatamento da carreira); a não definição de uma parcela mínima de hora para trabalho extra-classe, na escola; a não sinalização para a definição de uma jornada mínima de trabalho e para a dedicação exclusiva. A questão de jornadas escolares dos alunos, em dois turnos, o que iria viabilizar a sua dobra pelos professores, talvez seja uma das questões que mais comprometem a qualidade do ensino no Brasil, quando confrontado com outros países. Além disto, a possibilidade de ‘dobrar’ o salário via jornada dupla permite, também, aos empregadores, pagarem a metade pela jornada ‘simples’.

#### **4. Os valores propiciados pelo Fundeb**

Considerando que os salários dos trabalhadores da educação respondem por cerca de 85% do total que se gasta com educação e que boa parte dos municípios (em especial os mais pobres e menores) e estados brasileiros possuem, atualmente, como fonte básica para o financiamento da educação o Fundeb, será da receita advinda deste fundo que sairão os recursos para a necessária valorização profissional. Pode-se alegar que o Fundeb não é a única fonte de recursos para a educação mas, quando se considera as despesas indiretas e aposentadorias, constata-se que, na prática, este é o recurso efetivamente disponível (com exceção dos municípios maiores e que possuem uma boa receita própria, uma minoria que não chega a 100, em um universo superior a 5.000).

A tabela 2, a seguir, procura então mostrar a evolução média dos recursos por aluno deste fundo, para os diferentes estados da federação, considerando os valores efetivamente declarados de receita pelo FNDE, assim como a matrícula do ano em que os recursos são arrecadados e aplicado.

**Tabela 2** – Evolução do valor médio disponibilizado por aluno pelo Fundeb 2007/2012 (R\$ de 2012)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	var 12/07
AC	2.094	2.242	2.228	2.344	2.561	2.589	24%
AL	1.247	1.380	1.531	1.730	2.113	2.232	79%
AM	1.220	1.482	1.499	1.861	1.906	2.162	77%
AP	2.253	2.444	2.477	2.537	2.843	2.947	31%
BA	1.142	1.329	1.487	1.752	2.087	2.358	107%
CE	1.141	1.374	1.554	1.759	2.246	2.198	93%
ES	2.019	2.217	2.215	2.442	2.616	2.718	35%
GO	1.555	1.794	1.942	2.186	2.473	2.844	83%
MA	1.192	1.329	1.546	1.570	2.202	2.313	94%
MG	1.552	1.766	1.858	2.090	2.229	2.349	51%
MS	1.908	2.111	2.143	2.284	2.548	2.683	41%
MT	1.643	1.868	1.966	2.004	2.122	2.232	36%
PA	1.128	1.339	1.448	1.656	2.146	2.301	104%
PB	1.244	1.408	1.621	1.783	2.165	2.142	72%
PE	1.178	1.357	1.635	1.806	2.199	2.222	89%
PI	1.220	1.317	1.577	1.758	2.167	2.189	79%
PR	1.538	1.700	1.874	1.995	2.253	2.406	56%
RJ	1.482	1.628	1.861	2.162	2.378	2.477	67%
RN	1.434	1.565	1.677	1.828	2.128	2.271	58%
RO	1.765	1.860	1.947	2.162	2.419	2.342	33%

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	var 12/07
RR	2.978	2.971	3.351	3.120	3.418	3.347	12%
RS	1.859	2.215	2.393	2.674	2.829	2.923	57%
SC	1.760	1.927	2.145	2.428	2.694	2.785	58%
SE	1.570	1.730	1.845	2.123	2.372	2.507	60%
SP	2.120	2.341	2.506	2.888	3.021	3.158	49%
TO	1.944	2.209	2.248	2.321	2.758	2.816	45%
Média	1.553	1.748	1.867	2.107	2.313	2.382	53%

Nota: Matrícula e receitas referem-se ao ano de 2012. Correção pelo INPC.

Fonte: Autor, a partir dos dados do FNDE.

Os dados mostrados apontam uma grande evolução, no período de 2007 a 2012, nos valores disponibilizados por aluno pelo Fundeb (média de 53%) puxada, principalmente, pelo crescimento nos anos iniciais da série e, particularmente, pelos estados nos quais houve complementação da União. No último biênio, o crescimento real foi de apenas 13% e, o que é pior, puxado principalmente pela queda de matrícula. Esta constatação é grave, pois, pela Emenda Constitucional nº 59/2009, que determina a obrigatoriedade do ensino de 4 a 17 anos de idade até 2016, a matrícula deveria estar aumentando. E se a matrícula estivesse crescendo conforme o esperado haveria, na verdade, uma queda no valor disponibilizado por aluno do fundo (PINTO E ALVES, 2011) comprometendo, automaticamente, qualquer política de valorização salarial.

Para se ter uma noção das limitações dos recursos do Fundeb, não obstante os avanços que ele representou em termos de redução das desigualdades regionais e entre as redes estaduais e municipais, bem como a ampliação dos valores das unidades mais pobres, basta comparar, por exemplo, o valor/aluno do fundo no estado de São Paulo (R\$ 3.158/ano, em 2012), um dos mais altos do país, com o valor da mensalidade paga em uma escola privada frequentada por jovens de famílias de classe média, neste mesmo estado (cerca de R\$ 800/mês). Ou seja, o que se gasta em três meses com este aluno é superior ao investimento de um ano de um aluno da rede pública. Quando se consideram as escolas ‘campeãs’ do ENEM, o valor/aluno anual do Fundeb corresponde a uma mensalidade! E o que vale para São Paulo vale para todo o Brasil.

Uma discussão interessante que pode ser feita, sobre o potencial do Fundeb em propiciar uma remuneração adequada, decorre da constatação de que existe uma relação relativamente constante entre o gasto/aluno-ano e a remuneração docente. Em uma rede de ensino relativamente bem organizada e sem contabilizar os gastos com aposentadoria, tem-se como provar que (considerando uma média de 24 alunos/professor e que os salários dos professores representem 55% do gasto/aluno total) o valor do gasto/aluno anual é muito próximo do rendimento médio mensal bruto do professor. Em outras palavras, uma rede de ensino que gasta R\$ 2.000/aluno-ano tem como pagar uma remuneração média de R\$ 2.000/mês. Tomando por base este parâmetro, o Brasil poderia pagar um salário médio próximo a R\$ 2.400, considerando uma jornada do docente de 25 horas em atividades com os alunos (o que representa cerca de 40 horas semanais de jornada total) e uma jornada do aluno de 25 horas/semana. Só São Paulo e Roraima teriam condições de pagar um salário médio um pouco acima de R\$ 3.000. A maioria (15 estados) ficaria abaixo de R\$ 2.500.

Vejamos, agora, quais os valores médios efetivamente aplicados pelas redes. A tabela 3, a seguir, foi gentilmente elaborada pelo Prof. Thiago Alves, da Universidade Federal de Goiás, com base nos dados da PNAD. Foi considerado o rendimento indicado para aqueles respondentes que indicaram a docência na educação básica como atividade principal e declararam uma jornada entre 24 e 40 horas de trabalho semanais. É importante ressaltar que, pelo questionário da PNAD, não é possível identificar se o docente indicou apenas a jornada com os alunos, ou a jornada total (incluindo eventual hora de atividade extra-classe). É importante alertar, também, para o fato de que os dados da PNAD são amostrais e, por isto, foi indicado, na primeira coluna, o número de professores respondentes e, na segunda, o número estimado de docentes, em cada unidade da federação. Para reduzir erros amostrais, foram considerados professores com formação em nível médio e superior.

**Tabela 3** – Rendimento médio dos professores da Educação Básica das redes estaduais e municipais por região e UF para jornada semanal de 25 a 40 horas - 2012 (valores em R\$)

Região	UF	Formação em nível superior e médio					
		Amostra	Número de docentes	Média (R\$)	Mediana (R\$)	desvio padrão (R\$)	Coefficiente de variação
Norte	Rondônia	74	18.214	<b>1.956</b>	1.883	919	47%
	Acre	55	10.257	<b>2.064</b>	2.000	1.051	51%
	Amazonas	67	22.814	<b>1.422</b>	1.178	702	49%
	Roraima	30	5.194	<b>2.182</b>	2.200	919	42%
	Pará	177	64.922	<b>1.778</b>	1.500	1.049	59%
	Amapá	75	18.397	<b>2.748</b>	2.800	1.176	43%
	Tocantins	102	24.733	<b>2.110</b>	2.079	865	41%

## O FUNDEB E A REMUNERAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO

Região	UF	Formação em nível superior e médio					
		Amostra	Número de docentes	Média (R\$)	Mediana (R\$)	desvio padrão (R\$)	Coefficiente de variação
	<b>Região</b>	580	164.531	<b>1.991</b>	1.866	1.039	52%
Nordeste	Maranhão	46	34.344	<b>1.393</b>	1.315	606	44%
	Piauí	46	25.871	<b>1.644</b>	1.580	586	36%
	Ceará	127	66.548	<b>1.681</b>	1.600	918	55%
	R.G. Norte	37	22.812	<b>1.293</b>	1.260	524	41%
	Paraíba	53	32.641	<b>1.262</b>	1.200	514	41%
	Pernambuco	119	57.793	<b>1.422</b>	1.200	632	44%
	Alagoas	44	26.522	<b>1.416</b>	1.265	586	41%
	Sergipe	43	14.798	<b>1.848</b>	1.920	827	45%
	Bahia	156	88.140	<b>2.025</b>	2.000	1.133	56%
		<b>Região</b>	671	369.469	<b>1.632</b>	1.500	863
Sudeste	Minas Gerais	210	137.529	<b>1.486</b>	1.300	811	55%
	Espírito Santo	64	34.964	<b>1.765</b>	1.755	1.011	57%
	Rio de Janeiro	123	76.913	<b>1.911</b>	1.500	1.286	67%

Região	UF	Formação em nível superior e médio					
		Amostra	Número de docentes	Média (R\$)	Mediana (R\$)	desvio padrão (R\$)	Coefficiente de variação
	São Paulo	332	369.286	<b>1.976</b>	1.800	1.120	57%
	<b>Região</b>	729	618.692	<b>1.805</b>	1.500	1.081	60%
Sul	Paraná	154	90.019	<b>2.176</b>	1.800	1.332	61%
	Santa Catarina	82	56.882	<b>1.942</b>	1.883	860	44%
	R.G.Sul	179	75.883	<b>2.069</b>	1.700	1.391	67%
	<b>Região</b>	415	222.784	<b>2.083</b>	1.800	1.280	61%
C.Oeste	M.G. do Sul	60	25.172	<b>2.632</b>	2.450	1.520	58%
	Mato Grosso	82	33.720	<b>1.788</b>	1.800	864	48%
	Goiás	129	53.387	<b>1.772</b>	1.500	989	56%
	Distrito Federal	93	27.184	<b>4.397</b>	4.000	1.673	38%
	<b>Região</b>	364	139.463	<b>2.588</b>	2.190	1.678	65%
	<b>BRASIL</b>	<b>2.759</b>	<b>1.514.939</b>	<b>1.947</b>	<b>1.700</b>	<b>1.192</b>	<b>61%</b>

Fonte: Thiago Alves, a partir dos microdados da PNAD 2012 (reponderados em 2013).

Nota: o coeficiente de variação é obtido pela razão entre o desvio padrão e o rendimento médio em %.

Os dados da tabela 3 reforçam, agora dando um recorte regional, a constatação dos baixos salários e, portanto, da baixa atratividade da profissão docente no Brasil, tendo em vista o rendimento médio nacional de R\$ 1.947. Com exceção de Brasília, cujo financiamento da educação está a cargo do governo federal, os demais estados da federação, em sua



maioria, pagam salários médios abaixo de R\$ 2.000 mensais. O valor médio nacional foi de R\$ 1.947. Outro ponto a se comentar refere-se à mediana, que indica o salário que divide a amostra de respondentes na metade. Em outras palavras, até metade dos professores brasileiros que responderam à PNAD nas redes indicadas ganhavam, em 2012, até R\$ 1.700, que é um valor inferior ao salário mínimo do DIEESE e apenas 17% superior ao Piso Salarial Profissional Nacional, para o mesmo ano. Cabe comentar que o PSPN refere-se apenas a professores com formação em nível médio, enquanto 90% dos professores que responderam a PNAD declararam possuir nível superior. Mesmo considerando as dificuldades em aferir a jornada efetiva dos professores que responderam à PNAD em virtude da já comentada indefinição quanto à hora de atividade extra-classe, trata-se de uma remuneração claramente insuficiente, quando se pensa em valorizar a profissão. Uma terceira informação importante refere-se à grande variação do rendimento no interior dos estados. Cabe comentar, com base nos micro dados da PNAD, que esta variação ocorre tanto entre os que possuem nível superior, como entre aqueles portadores de formação em nível médio e, portanto, está mais relacionada a diferenças de remuneração no interior de cada unidade da federação, seja entre a rede estadual e as redes municipais, seja entre estas últimas. Por último, esta variação pode, também, estar associada às diferentes fases da carreira em que se encontram os professores entrevistados pelo IBGE, o que fica claro no exemplo do Distrito Federal. No país, esta variação no rendimento médio fica em 61%, situando-se entre 40% e 60%, na maioria dos estados. Cabe alertar para que se olhe esses dados com certo cuidado, dado o pequeno tamanho da amostra, em muitas unidades federadas.

Finalmente, na tabela 4, é feito um exercício, bastante grosseiro, do potencial de remuneração mensal advinda do Fundeb (considerada

como igual ao valor/aluno-ano), em comparação com o rendimento médio obtido via PNAD. Em um sistema em que os recursos estivessem com uma alocação adequada a razão, apresentada na última coluna da tabela, ficaria próxima à unidade.

**Tabela 4** – Comparação entre rendimento médio dos professores da rede pública e valor/aluno do Fundeb – 2012

	<b>Valor/aluno-Fundeb a</b>	<b>Rendimento Médio b</b>	<b>Razão a/b</b>
AC	2.589	2.064	0,8
AL	2.232	1.416	0,6
AM	2.162	1.422	0,7
AP	2.947	2.748	0,9
BA	2.358	2.025	0,9
CE	2.198	1.681	0,8
ES	2.718	1.765	0,6
GO	2.844	1.772	0,6
MA	2.313	1.393	0,6
MG	2.349	1.486	0,6
MS	2.683	2.632	1,0
MT	2.232	1.788	0,8
PA	2.301	1.778	0,8
PB	2.142	1.262	0,6
PE	2.222	1.422	0,6
PI	2.189	1.644	0,8

## O FUNDEB E A REMUNERAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO

	Valor/aluno-Fundeb a	Rendimento Médio b	Razão a/b
PR	2.406	2.176	0,9
RJ	2.477	1.911	0,8
RN	2.271	1.293	0,6
RO	2.342	1.956	0,8
RR	3.347	2.182	0,7
RS	2.923	2.069	0,7
SC	2.785	1.942	0,7
SE	2.507	1.848	0,7
SP	3.158	1.976	0,6
TO	2.816	2.110	0,7
<b>Brasil</b>	<b>2.382</b>	<b>1.947</b>	<b>0,8</b>

Fonte: autor a partir dos dados das Tabelas 2 e 3

Obs: Não se inclui a comparação para o Distrito Federal tendo em vista que o Fundeb não é a principal fonte de recursos educacionais nesta UF.

Como se constata, com exceção do Estado do Mato Grosso do Sul, em todos os outros a razão entre o valor/aluno-Fundeb e o rendimento mensal médio é inferior a um. Isto indica, em uma primeira aproximação, que seria possível ampliar os salários nessas unidades, tendo por base os recursos propiciados pelo Fundeb. Valores em torno de 0,6, como o caso de São Paulo, Pernambuco, Paraíba, Maranhão, Goiás e Espírito Santo indicam, claramente, problemas no uso dos recursos educacionais. No caso de São Paulo, o baixo valor do índice pode estar relacionado ao peso dos aposentados na rede estadual, bem como a um processo de municipalização feito sem qualquer planejamento. Embora os índices

apresentados na última coluna devam ser vistos com uma certa cautela, em particular considerando o caráter amostral dos dados de rendimento, eles podem servir como um primeiro elemento de monitoramento, por parte dos sindicatos dos profissionais da educação, bem como da sociedade civil, sobre eventuais problemas de gestão adequada dos recursos educacionais.

À guisa de conclusão, podemos dizer que, embora o Fundeb tenha representado um avanço importante, em especial com o complemento da União, para acabar com os salários miseráveis e ilegais que foram comuns até a década de 1990, ele ainda está distante de assegurar uma remuneração que se aproxime daquela paga pelas profissões com nível de formação e exigência equivalentes à docência. Os dados apontam, também, que, ao que tudo indica, com os recursos disponibilizados pelo Fundeb seria possível pagar salários maiores que aqueles atualmente praticados.

Embora até mesmo a OCDE, uma organização voltada essencialmente para as questões econômicas e que avalia a educação apenas pelo viés restrito do PISA, tenha publicado um obra cujo título é “Professores fazem diferença” (2005), mostrando a importância de se atrair e manter bons professores, no Brasil, em 2012, o salário médio de seus professores da rede pública correspondia apenas a 75% daquilo que o Dieese considerava como o mínimo necessário para que qualquer trabalhador, sem qualquer qualificação específica, pudesse sobreviver.

## Referências

ALMEIDA, José Ricardo Pires de. **História da instrução pública no Brasil (1500-1889)**: história e legislação. Tradução de Antonio Chizzotti. São Paulo: Educ.; Brasília: Inep/MEC, 1989.

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** (Fundação Carlos Chagas),v.41, nº143, 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cp/v41n143/a14v41n143.pdf>. Acesso em: abr. 2014.

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

FUNDAÇÃO VICTOR CIVITA. GATTI, B (coord.) **Atratividade da carreira docente no Brasil**. São Paulo, 2009. Disponível em: <http://www.fvc.org.br/estudos-e-pesquisas/2009/atratividade-carreira-docente-530689.shtml>. Acesso em: abr. 2014.

Mc KINSEY. **How the world's best-performing school systems come out on top**, 2007. (mimeo). Disponível em: <http://mckinseyonsociety.com/how-the-worlds-best-performing-schools-come-out-on-top/> Acesso em: abr. 2014.

OCDE. Teachers Matter. **Attracting, developing and retaining effective teacher**. Organisation for Economic Co-Operation and Development, 2005. ISBN 92-64-01802-6

PINTO, J.M.R.; ALVES, T. O impacto financeiro da ampliação da obrigatoriedade escolar no contexto do FUNDEB. **Educação**

**e Realidade**, v. 36, p. 605-624, 2011. Disponível em: [http://educ.fcce.org.br/scielo.php?pid=S0100-31432011000200017&script=sci\\_arttext](http://educ.fcce.org.br/scielo.php?pid=S0100-31432011000200017&script=sci_arttext). Acesso em: abr. 2014.



# A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL IMPEDE A IMPLEMENTAÇÃO DO PSPN?

Vera Lúcia Ferreira Alves de Brito

## 1. Introdução

No cenário atual da educação brasileira, o professor é considerado como agente de mudança e, cada vez mais, é visto como o responsável pela efetivação de uma educação de qualidade. Entre gestores, administrações públicas e mídia, observa-se forte pressão para que o professor apresente desempenho eficaz. As críticas ao desempenho do professor destacam sua formação inicial deficiente e a ausência de formação continuada. Este artigo visa debater a questão da valorização docente, enfatizando a remuneração e assinalando, inicialmente, que “é na formação docente que encontramos, hoje, o foco central das políticas nacionais ocorridas no cenário da educação brasileira, desde a década de 1990” (SHEIBE, 2010, p. 987).

Entre os avanços da Constituição Federal, aprovada em 1988, conquistados na luta entre forças contrárias no processo constituinte, a valorização da profissão docente foi focalizada, não apenas na formação docente mas, principalmente, no destaque dado à garantia de piso salarial profissional e, também, ao plano de carreira para o magistério público. O texto atualizado da Constituição estabelece, no art. 206:

V – valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas.

VIII – piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal.



**Parágrafo único.** A lei disporá sobre as categorias de trabalhadores considerados profissionais da educação básica e sobre a fixação de prazo para a elaboração ou adequação de seus planos de carreira no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. (CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988, art. 206, incisos V e VIII).

A aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - Lei nº 9.394/96, reitera o princípio de valorização profissional, no art. 3º, inciso VII – “valorização do profissional da educação escolar”.

Mas a LDB vai além, explicitando formas de valorização docente a serem utilizadas pelos sistemas de ensino para sua efetivação:

Art. 67. Os sistemas de ensino promoverão a valorização dos profissionais da educação, assegurando-lhes, inclusive nos termos dos estatutos e dos planos de carreira do magistério público:

I – ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos;

II – aperfeiçoamento profissional continuado, inclusive com licenciamento periódico remunerado para esse fim;

III – piso salarial profissional;

IV – progressão funcional baseada na titulação ou habilitação, e na avaliação do desempenho;

V – período reservado a estudos, planejamento e avaliação, incluído na carga de trabalho;

VI – condições adequadas de trabalho.

A Lei nº 9.394/1996 insere, entre as garantias a serem oferecidas pelo Estado, no cumprimento de seu dever para com a educação, a garantia de padrões mínimos de qualidade de ensino, como diretriz para todas as

esferas de governo. Determina que a aplicação dos impostos definidos pela Constituição Federal de 1988 (no mínimo 18% pela União, e 25% por Estados e Municípios) sejam aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino público. Explicita a destinação obrigatória para finalidades específicas: remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação; aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino; uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino; levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando, precipuamente, ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino; realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino; concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas; amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo; aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

Para garantir o custo-aluno como padrão mínimo de insumos para a qualidade do ensino e como parâmetro para os sistemas de ensino, a referida lei estabelece que:

Art. 74. A União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, estabelecerá padrão mínimo de oportunidades educacionais para o ensino fundamental, baseado no cálculo do custo mínimo por aluno, capaz de assegurar ensino de qualidade.

Parágrafo único. O custo mínimo de que trata este artigo será calculado pela União ao final de cada ano, com validade para o ano subseqüente, considerando variações regionais no custo dos insumos e as diversas modalidades de ensino.

Art. 75. A ação supletiva e redistributiva da União e dos Estados s serão exercidas de modo a corrigir, progressivamente, as disparidades de acesso e garantir o padrão mínimo de qualidade de ensino.(LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO, 1996, art.74).

Contudo, apenas com a Emenda Constitucional nº 14/1996 foi estabelecido que, cinco anos após a criação do Fundo de Manutenção de Desenvolvimento do ensino fundamental e de Valorização do Magistério, os governos deveriam ajustar suas contribuições ao fundo, de modo a garantir um valor por aluno. Com tal preceito, o custo aluno passou a ser calculado por vários fatores, destacando-se as despesas com pessoal e os níveis salariais dos professores, o tipo de escola e o número de alunos por turma.

Considerado na legislação educacional como ator principal de um ensino de qualidade, a valorização do professor, entretanto, pouco avançou. Os vencimentos do professor continuaram em patamares inferiores aos de outros profissionais, com formação equivalente.

Na elaboração de políticas públicas educacionais, os baixos salários e a ausência de planos de carreira foram identificados como fatores geradores de baixa atratividade da carreira docente, situação que provocou uma alteração no financiamento da educação.

O Fundef, criado pela EC nº14/1996 tinha, como objetivo explícito, a criação de instrumentos para corrigir as desigualdades na distribuição de recursos e as distorções financeiras entre municípios e Estados, além da valorização do magistério. A Lei nº 9.424/1996, que regulamentou o Fundef, fixou os critérios a para implantação de um padrão mínimo de qualidade:

I – estabelecimento do número mínimo e máximo de alunos em sala de aula;

- II – capacitação permanente dos profissionais de educação;
- III – jornada de trabalho que incorpore os momentos diferenciados das atividades docentes;
- IV – complexidade de funcionamento;
- V – localização e atendimento da clientela;
- VI – busca do aumento do padrão de qualidade do ensino (BRASIL, 1996).

Uma análise histórica confirma que a implantação do piso salarial profissional nacional pouco avançou, antes da aprovação do Fundeb.

Ao suceder ao Fundef, o Fundeb, criado pela Emenda Constitucional 53/2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494/2000, estabeleceu que os recursos deste fundo são destinados a todas as matrículas da Educação Básica - desde a creche até o ensino médio. Para a formação do fundo, cada ente federado é compelido a depositar 20% da arrecadação dos impostos (FPE, FPM, ICMS, IPI, ITCDM, IPVA, ITR) numa conta comum. O Fundeb estabeleceu a exigência de, no mínimo, 60% do fundo serem destinados à remuneração dos profissionais da educação básica.

E também estabeleceu que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deveriam implantar Planos de Carreira e remuneração dos profissionais da educação básica e piso salarial profissional: “Art. 41. O poder público deverá fixar, em lei específica, até 31 de agosto de 2007, piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica”.

Esta determinação da Lei do Fundeb foi decisiva para a criação do piso salarial profissional nacional, regulamentado pela Lei Federal 11.738/2008. O PSPN é o valor mínimo que a União, os Estados, o

Distrito Federal e os Municípios deverão observar, ao fixar o vencimento inicial das carreiras do magistério público da educação básica, com formação em nível médio, na modalidade normal, exercendo carga horária de, no máximo, 40 horas semanais:

Art. 1º - Esta Lei regulamenta o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica a que se refere a alínea “e” do inciso III do *caput* do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

§ 1º O piso salarial profissional nacional é 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.

§ 4º Na composição da jornada de trabalho, observar-se-á o limite máximo de 2/3 (dois terços) da carga horária para o desempenho das atividades de interação com os educandos.

Art. 3º O valor de que trata o art. 2o desta Lei passará a vigorar a partir de 1o de janeiro de 2008, e sua integralização, como vencimento inicial das Carreiras dos profissionais da educação básica pública, pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios será feita de forma progressiva e proporcional [...].

Assim, é interessante destacar que, entre os padrões mínimos de qualidade da educação, incluem-se não apenas o piso salarial nacional, mas também a jornada de trabalho, que contemple momentos diferenciados da atividade docente. Da permanência do professor na sala de aula decorrem horas de atividades, coletivas e individuais, para planejamento e atualização, como componentes centrais da atividade docente. A proposição de um piso salarial profissional inclui estas dimensões;

contudo, mesmo inseridas na legislação, tem encontrado obstáculos à sua implantação.

## **2. A resistência à implantação do Piso Salarial Profissional Nacional**

A resistência à aplicação do PSPN tem sido frequente e, mesmo decorridos seis anos de sua promulgação, diversos Estados e Municípios (em 2014) não o implantaram ainda.

Em 2008 os governadores dos Estados do Mato Grosso do Sul, Paraná, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Ceará entraram no Supremo Tribunal Federal com uma ação de inconstitucionalidade, em que arguíam a Lei do PSPN, por sua repercussão negativa, em todos os Estados e Municípios. A lei não teria levado em consideração qualquer norma de ordem orçamentária e, tampouco, a situação concreta dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Na ação que recebeu o número 4.167/2008, argumentavam que se tratava de autorização de natureza extraordinária, na medida em que a remuneração dos servidores públicos deve ser fixada por lei de iniciativa privativa, no caso os Chefes dos Executivos estaduais. Alegavam que o impacto financeiro causado por definição do piso para o vencimento inicial e não para a remuneração total e a demarcação de 1/3 da jornada para atividades fora da sala de aula implicava a contratação de milhares de novos docentes: “O aumento dos custos em virtude do acréscimo do número de docentes pode ser estimado em milhões de reais anuais para cada Estado”. Sendo, portanto, inevitável a realização de concurso para atender a esta demanda, ela poderá implicar a violação do art. 167 da Constituição Federal e da Lei Complementar nº 101 (Lei de Responsabilidade Fiscal), de 4 de maio de 2000. (ADI 4167/2008).

Alegam, também, os governadores, que poderá ser violado o disposto no caput do art.169 da Constituição Federal, que estabelece que a despesa total com pessoal não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, de 50% para a União e 60% para os Estados. A ação afirma que “a Lei 11.738/2008 se mostra inconstitucional e incongruente com o restante do sistema legal” (ADI 4167/2008).

Para a compreensão da ação impetrada pelos governadores e seu significado para a efetiva implantação do PSPN, é preciso entender o significado da Lei de Responsabilidade Fiscal e situá-la em sua relação orgânica com as mudanças mais amplas do modelo de organização do Estado. É o que discute o próximo item.

### **3. As políticas de restrição fiscal**

A discordância sobre o papel que devem desempenhar o Estado e as políticas fiscais é tema que recebeu importante tratamento, no pensamento econômico. Distintas concepções do Estado e de política fiscal têm sido construídas e têm conduzido diferentes formas de atuação governamental.

Por um lado, a corrente que considera o Estado nocivo para o funcionamento eficiente da economia devendo, por esta razão, ter limitadas as suas atividades, reservando-lhe, quando muito, o papel de dar respostas a algumas necessidades da sociedade que o mercado não consegue ofertar, como a segurança e a garantia da propriedade. Para a corrente do pensamento keynesiano, por outro lado, o Estado e a política fiscal desempenham importante papel para garantir uma ação eficiente e para conseguir amenizar as desigualdades, presentes no curso do processo de acumulação e na administração de suas contradições e instabilidades (OLIVEIRA, 2009, p. 42).

Para a concepção keynesiana, que considera o Estado como susceptível de intervir na economia para administrar as contradições do capitalismo, as políticas fiscais se constituem em instrumentos importantes para controlar os desperdícios do fundo financeiro público.

No mundo globalizado atual, o papel interventor do Estado e a política fiscal retornaram à condição de instrumentos contra a crise e de regeneração do sistema econômico capitalista.

O planejamento dos orçamentos públicos foi apontado como meio de reduzir a amplitude dos gastos estatais, instituindo-se a austeridade fiscal como modelo para o desenvolvimento econômico equilibrado. No mesmo sentido, a austeridade fiscal torna-se exigência compulsória para o recebimento de recursos externos e caução para o pagamento dos mesmos.

Em decorrência deste receituário, foram introduzidas no Brasil, políticas financeiras para a avaliação do desempenho da política fiscal que, até então, dificultavam o cumprimento de compromissos financeiros internos e externos.

O Brasil, assim como outros países da América Latina, tem se submetido às imposições dessas prescrições. Os investimentos externos para o Brasil, mediados por agências financeiras multilaterais, dependem da avaliação dos riscos de não pagamento, condicionando estes empréstimos a programas de ajustamento fiscal.

Para entender o significado da Lei de Responsabilidade Fiscal, é importante situá-la em sua relação orgânica com as mudanças mais amplas do modelo de organização do Estado, discutidos no item seguinte.



## 4. O ajuste fiscal no Brasil

Desde o início da formulação de políticas de ajuste fiscal no Brasil, os entes federados foram considerados como instância importante na configuração do desequilíbrio financeiro, atribuindo-se ao descontrole estadual uma grande parcela do desequilíbrio das contas públicas.

A análise de Abrúcio aponta a causa deste descontrole:

A soma das dívidas globais dos Estados também se elevou sobremaneira, ao longo da redemocratização. De 1983 a 1995, o montante passou de R\$ 18 bilhões para R\$ 97 bilhões. Diversas negociações foram feitas e, com raras exceções (basicamente, Ceará e Santa Catarina), a grande maioria dos Estados não cumpriu sua parte nos acordos (ABRÚCIO, 2008, p. 197).

Para solucionar a crise, foi elaborada a Lei Complementar nº 96/1999 (Lei Camata), que estabeleceu um controle singular nas contas públicas de Estados, Municípios e da União. Este texto legal prescrevia que os gastos com pessoal, nos Estados, seriam limitados

a sessenta por cento das respectivas receitas correntes líquidas, entendidas como sendo os totais das respectivas receitas correntes, deduzidos os valores das transferências por participações, constitucionais e legais, dos Municípios na arrecadação de tributos de competência dos Estados (LEI 96/1999, art. 1º).

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei Complementar 101/2000, modifica a Lei Camata e estabelece relações de responsabilidade conjunta entre os diferentes níveis de governo. Nos Estados, os limites máximos para gastos com pessoal foram estipulados da seguinte forma: “para o Poder Legislativo 3%, incluindo o Tribunal de Contas; 6% para o Poder Judiciário; 2% para o Ministério Público e 49% para as demais

despesas de pessoal do Executivo” (Lei 101/2000, art. 20, inciso 1).

Para aqueles que excederem 95% do limite máximo de gastos com pessoal, fica suspensa a concessão de novas vantagens aos servidores, a criação de cargos, as novas admissões e a contratação de horas extras (ALVES, 2001). É o que afirma a Lei 101/2000:

Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso: I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição (art. 22. parágrafo único).

Nesta proibição estão incluídas novas contratações, aumentos, reajustes, criação de novos cargos e alteração nos planos de carreira dos servidores públicos. Se, ao final de dois anos, as despesas com o funcionalismo não tiverem sido enquadradas na Lei de Responsabilidade Fiscal, todos os repasses de recursos para os Estados ficariam suprimidos. E os Estados impedidos de:

- receber transferências voluntárias e de obter garantia, direta ou indireta, de outro ente;
- contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal (Lei 101/2000, art. 23, § 3º).

A nova Lei (LRF) teve um impacto importante nas contas públicas estaduais, pela tradição das décadas anteriores, marcadas por fracos mecanismos de controle e de ajuste nas finanças públicas.

## 5. Reforma do Estado e Políticas Fiscais no Brasil

A possibilidade de construção de um Estado democrático, ancorado em ampla participação social e direcionado para a superação das desigualdades sociais, inserida na Constituição de 1988 enfrenta, a partir de 1990, o desafio da viabilidade política de sua implementação.

A proposta neoliberal do governo Collor apontava a necessidade de uma reforma do Estado que reorganizasse a administração pública em bases modernas e competitivas, garantindo a inserção do país no sistema econômico capitalista mundializado. Tal reforma, fundamentada na abertura do mercado brasileiro ao capital internacional, apregoa o papel empresarial do Estado. As características da organização do Estado, nesta perspectiva, são a flexibilização da legislação econômica, a liberalização das importações e a busca da competitividade dos produtos internos, diante dos produtos externos.

A reforma do Estado, preconizada por Bresser Pereira e expressa no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (MARE, 1995), no governo FHC, diferenciava-se da proposta do governo Collor por estabelecer um modelo de administração racional, fundamentado em procedimentos estratégicos voltados para alcançar objetivos precisos.

Para o Plano MARE, a cultura burocrática do período anterior enfrentava crise de governança, pela desconfiança em relação aos atores públicos encarregados da administração estatal. Desconfiança esta que se desdobrava em vulnerabilidade, diante dos políticos, pela ameaça de implantação de mecanismos clientelistas e desconfiança, por parte da população, na execução do orçamento público e seu efeito em serviços à população.

A compreensão de Bresser Pereira sobre a reforma proposta distingue a reforma do Estado como “um projeto amplo que diz respeito às várias áreas do governo e ao conjunto da sociedade brasileira e a reforma do aparelho do Estado, que tem um escopo mais restrito: está orientada para tornar a administração pública mais eficiente e mais voltada para a cidadania” (BRASIL, MARE, 1995, p.04).

A matriz da citada reforma visa à implantação de uma administração pública ancorada no controle de resultados e na eficiência. A nova administração pública busca deslocar a ênfase dos processos e meios para os resultados. Uma das características desta nova administração, não burocrática é o uso de avaliação de desempenho, seguida da recompensa pela obtenção de resultados, fundamentada no mérito.

A reforma do Estado tem sido justificada como uma resposta à questão fiscal, à deterioração dos serviços públicos e ao desvio de suas funções básicas. Seria necessária, na lógica da reforma, a promoção não apenas de ajustes fiscais, mas de uma ampla reforma, que ampliasse a presença do Estado no setor produtivo, assegurasse o retorno do Estado a “suas funções básicas” e solucionasse a crise fiscal. Reformar o Estado ganha o significado de corrigir disfunções e fazer uma administração capaz de atender às necessidades reais da população. Destes argumentos decorre “a necessidade de reforma tributária, da reforma administrativa, do equilíbrio das contas públicas em forma estável” (BRASIL, Presidente, 2002, vol. 2, p. 281).

O Plano de reforma do MARE, entretanto, não se desvinculou das regras básicas definidas pelo Consenso de Washington (1989), definidas como: liberalização comercial, liberalização das taxas de juros e do câmbio, estímulo ao investimento estrangeiro, privatização das estatais, desregulamentação da legislação econômica e trabalhista, garantia dos

direitos de propriedade. Dentre as prescrições desta nova política de administração pública, de modelo neoliberal, destacam-se a necessidade de disciplina fiscal e de reforma fiscal.

A substituição de um modelo de administração burocrática por um novo modelo de administração pública carecia de uma regulamentação das diretrizes e metas propostas, especialmente para os gastos públicos. A Lei Complementar nº101/2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal, visa a responsabilização dos Estados e Municípios pelo planejamento e execução orçamentária, a serem fiscalizados pelo poder público.

Indispensável, neste movimento disciplinador, é a compulsória adequação da dívida pública consolidada, resultante de convênios, a operações de crédito nos limites permitidos resguardando, deste modo, o pagamento de juros e a amortização de dívidas externas.

Para o Plano MARE, a cultura burocrática do período anterior enfrentava crise de governança, pela desconfiança em relação aos atores públicos encarregados da administração estatal. Desconfiança que significava vulnerabilidade diante de práticas clientelistas e desconfiança, por parte da população, que não percebia a transparência necessária na execução do orçamento público e sua expressão em serviços à população.

Diante deste diagnóstico, os governos não teriam outra saída, senão realizar profundas reformas estruturais em seus sistemas tributários e, também, das políticas sociais, reduzindo os gastos nessas áreas.

Nesta concepção, a política fiscal perdeu a possibilidade de colaborar para o desenvolvimento equilibrado do país, tendo seu papel restrito a uma pretensa governança, que se limita à solução de problemas relacionados ao pagamento de dívidas externas.

As reformas fiscais implantadas no Brasil tiveram um impacto importante nas restrições impostas às políticas sociais e a seu financiamento. Este efeito pode ser visualizado quando se analisa o financiamento da educação.

## **6. O financiamento da educação**

Os princípios do financiamento da educação por meio de fundos contábeis podem ser antevistos na proposta da Reforma do Estado do MARE. Os mecanismos de racionalidade de gastos, de transferência de responsabilidade para Estados e Municípios e de participação social fiscalizadora já estavam contidos na proposta de Reforma do Estado do MARE.

A redução do papel do Estado como prestador direto de serviços ou como promotor de serviços sociais já se encontrava, também, na Reforma do MARE. A diminuição de recursos da União e a transferência da promoção da educação e da saúde para a competência de Estados e Municípios é parte desta reforma do Estado. Em sua concepção, o Estado continuaria a subsidiar esses serviços em termos de regulação e coordenação. Mas se buscaria a progressiva descentralização de funções executivas, no campo da prestação de serviços sociais e infraestrutura, para os sistemas estaduais e municipais (BRASIL, MARE, 1995, p.05).

Em 2000, o governo federal daria mais um passo no sentido de regulamentar sua reforma, criando a Lei Complementar 101, que estabeleceu uma reforma fiscal. Para isto, normatizou a responsabilidade de Estados e Municípios, para que cumprissem os limites estabelecidos.

Os limites e as condições incidiram sobre as políticas sociais, sobre a saúde e a educação. Segundo o Fórum Nacional em Defesa da Escola

Pública, no Seminário de Trabalho: “Reafirmando propostas para a educação brasileira” (2003), a proposta do governo adotou uma reforma gerencial de financiamento público “que aglutinou esforços para mudar a Constituição, reconfigurando a educação nacional”. Acrescenta o documento:

De fato, a política de financiamento da educação foi pautada pela redução e realocação de recursos, ou seja, houve uma nítida disposição do governo federal de reduzir investimentos públicos, acompanhada de um visível favorecimento e estímulo ao setor privado. O resultado desta política vem comprometendo a qualidade de vida da população e a soberania do país. (FÓRUM NACIONAL EM DEFESA DA ESCOLA PÚBLICA, 2003).

### **7. Desafios da política fiscal na implantação do Piso Salarial Profissional Nacional**

Desde a década de 1990, o campo educacional tem recebido significativo destaque político; observa-se evidente ênfase reformadora e a qualidade da educação é a meta de destaque. Educação de qualidade implica, no discurso, investir no profissional da educação.

Este tem sido o objetivo declarado dos Fundos Contábeis (Fundef e Fundeb), incluindo a exigência de elaboração de planos de carreira, a ênfase na formação docente, a definição do ingresso na carreira por concurso público, a obrigatoriedade do piso salarial profissional nacional e a necessidade de inclusão, na jornada de trabalho, de tempo para atividades extra-classe.

A centralização da política educacional no docente expressa a concepção do professor como ator central da qualidade da educação. Indaga-se, contudo, qual a relação entre a legislação educacional e a efetiva

valorização do professor. Seriam consensuais os discursos sobre a valorização do professor?

Pesquisas realizadas no campo educacional sinalizam para os desafios da valorização docente, entre as quais se destacam a necessidade de mais recursos, a restrição da qualidade a um padrão mínimo, a não implementação de planos de carreira em muitos Estados e municípios, a recusa de entes federativos de instituírem o PSPN e 1/3 de hora atividade para o professor.

A questão que tem sido colocada refere-se à possibilidade de adequação do piso salarial da categoria, em face do limite de gastos com pessoal, estabelecido na Lei Complementar nº 101/2000 ou Lei de Responsabilidade Fiscal.

O primeiro questionamento da lei do piso foi feito por governadores que recorreram ao STF, em 2008, logo que o projeto foi sancionado. Os governadores dos Estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Mato Grosso do Sul e Ceará moveram uma ação contestando diversos conceitos da lei, entre eles o de que o piso deve ser considerado como remuneração inicial e não total.

A ação começou a ser julgada em 2008 e, em abril de 2011, os docentes alcançaram uma vitória. O STF julgou procedente a ação que pedia que o piso fosse considerado vencimento inicial e, portanto, sem a incorporação de gratificações. O entendimento dos ministros foi o de que o vencimento e não a remuneração total deveria ser considerado no valor mínimo a ser pago.

Em 2012, novamente os governadores dos Estados de Goiás, Mato Grosso do Sul, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Piauí e Roraima ingressaram com nova Ação Direta de Inconstitucionalidade contra o



piso salarial dos professores, para pedir a revisão do critério de reajuste do piso nacional do magistério. Os governadores alegaram temer o desequilíbrio nas finanças públicas locais.

A questão foi resolvida, no âmbito legal, em 2013. Na discussão quanto ao mérito, o Plenário do STF declarou a constitucionalidade da Lei 11.738/2008. O relator da ADI, Ministro Joaquim Barbosa, rejeitou os embargos dos Estados, por considerar que tal pedido pretendia deslocar a discussão institucional sobre a implantação do PSPN para a esfera do judiciário: “A meu sentir, o pedido de modulação temporal dos efeitos da decisão tem o nítido propósito de deslocar uma típica discussão institucional de âmbito administrativo e legislativo para a esfera do Judiciário” (STF, julgamento da ADI 4167/2013).

Na liminar deferida pelo STF, em dezembro de 2008, havia sido prescrito que, até o julgamento final da ação, a referência do piso salarial seria a remuneração. A liminar estabeleceu que o cálculo das obrigações relativas ao piso salarial se daria a partir de 1º de janeiro de 2009. Na discussão quanto ao mérito, o STF declarou a constitucionalidade da Lei 11.738/2008 (publicada em 28/08/2011) e considerou, como piso nacional, o valor referente a vencimento básico para os professores da educação básica da rede pública e a legalidade da jornada 33,3% de hora atividade.

Na sessão do julgamento dos embargos (27/02/2013), por decisão da maioria dos ministros, o STF julgou que o pagamento do piso nos termos estabelecidos pela Lei 11.738/2008 passou a valer em 27 de abril de 2011.

Nas discussões no âmbito legal sobre o PSPN, foi lembrado que, ao ser aprovada a lei do PSPN, o prazo de adaptação para a implantação do piso pelos entes federados foi previsto.

Deste modo, as administrações públicas envolvidas, dos Estados e da União, deveriam ter realizado sua programação fiscal e incluir as despesas com o PSPN na aprovação das suas leis orçamentárias, de acordo com a liminar deferida pelo STF em 2008.

Em abril de 2013, a Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação (CNTE) realizou um levantamento referente ao cumprimento da Lei do Piso e verificou que a maioria dos Estados não cumpria a lei, em sua integralidade. Em 2014, a lei do piso ainda não é respeitada por 07 Estados brasileiros. E outros 14 Estados não cumprem integralmente a lei, o que inclui a hora-atividade, que deve representar, no mínimo, 1/3 da jornada de trabalho do professor. Apenas Acre, Ceará, Distrito Federal, Pernambuco e Tocantins cumprem a lei na totalidade (CNTE, 2014).

Entre os argumentos das administrações estaduais, está a impossibilidade de ultrapassar os limites definidos pela lei de Responsabilidade Fiscal. É o caso da administração de Minas Gerais:

O Estado deve imbuir-se efetivamente de uma maior responsabilidade na gestão fiscal, conforme determinado pela Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000, buscando corrigir o desequilíbrio de suas contas públicas e reduzir o déficit que ameaça o exercício de suas atividades. Faz-se necessário, pois, impor limites e condições à geração de maiores despesas com pessoal, seguridade social, materiais, dentre outras, bem como à renúncia de receita (ANASTASIA, 2003).

As afirmações do administrador citado reportam-se ao art. 22 da LRF, que estabelece uma série de vedações, aos entes federados, se a despesa total com pessoal exceder a 95% do limite fixado pela Lei de Responsabilidade Fiscal:

Art.22 Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:

I – concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;

II – criação de cargo, emprego ou função;

III – alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV – provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;

V – contratação de hora-extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

O artigo determina a impossibilidade de aumento excessivo de gastos. Contudo, define os casos em que há exceção. A norma contida no inciso I do parágrafo único do art. 22 da LRF possibilita a adequação da remuneração dos profissionais do magistério público da educação básica ao piso salarial a que se refere a Lei Federal nº 11.738/2008. Isto porque a instituição e a atualização do respectivo piso salarial constituem obrigação advinda da Lei Federal nº 11.738/2008 e encontra amparo jurídico no inciso I do parágrafo único do art. 22 da Lei Complementar Federal no 101/2000. Observa-se que a lei 11.738/2006 foi elaborada, discutida e votada pelo Congresso Nacional, o que assegura a sua inclusão nas exceções definidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Portanto, não se legitima a argumentação de administrações públicas de Estados e Municípios que alegam temer o desequilíbrio nas finanças públicas locais, com a implantação do PSPN.

Os Estados e Municípios, entretanto, não são dispensados de observar as demais proibições inseridas no parágrafo único, as quais citam a adoção, pelo Poder Público, de medidas compensatórias a fim de sanear o desequilíbrio gerado nos gastos com pessoal. Caso sejam ultrapassados os limites definidos no art. 20, o titular do Estado ou Município deve eliminar o percentual excedente nos dois quadrimestres seguintes sendo, pelo menos, um terço no primeiro, adotando as providências previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal.

A norma fixada no art. 4º da Lei nº 11.738/2008 determina, à União, complementar a integralização do valor do piso, nos casos em que o ente federativo não tenha disponibilidade orçamentária para cumprir o valor estabelecido. Neste sentido, é fundamental que a União assuma, em matéria educacional, conforme prevê a Constituição Federal, sua função redistributiva e supletiva.

Porém, os Estados e Municípios relutam em recorrer à União, para pedir os recursos complementares. As prescrições da regulamentação desta medida, pela Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade, podem ser uma explicação pela relutância dos entes federados em recorrer à União.

A Resolução nº 2, de 23/01/2009, aprovada pela Portaria nº 484, de 28/05/2009, do Ministro de Estado da Educação, estabelece que os pedidos de complementação da União, para o cumprimento do valor do piso, deverão ser endereçados ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e apresenta os seguintes requisitos para a concessão do complemento:

Art. 3º – Poderão apresentar pedidos os entes federados beneficiados pela complementação da União ao Fundeb, na forma do art. 4º da Lei nº 11.494, de 2007, que atendam, cumulativamente, aos seguintes requisitos:

I – apliquem pelo menos 30% (trinta por cento) da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências constitucionais, na manutenção e no desenvolvimento do ensino, de acordo com os dados apurados pelo Siope;

II – preencham completamente as informações requeridas pelo Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope);

III – cumpram o regime de gestão plena dos recursos vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, na forma do § 5º do art. 69 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996;

IV – apresentem planilha de custos detalhada, demonstrando a necessidade e a incapacidade para o cumprimento do valor do piso;

V – apresentem majoritariamente matrículas na zona rural, conforme apurado no censo anual da educação básica.

As pesquisas realizadas por especialistas nos permitem indagar se os dirigentes estaduais e municipais estarão dispostos a abrir a caixa preta dos recursos destinados à educação. Além de subterfúgios nas despesas efetuadas com remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente, há a questão da veracidade da aplicação das verbas apresentadas em balanços fiscais.

Apontada por Davies (2013) como fragilidade no financiamento da educação, a exigência constitucional de aplicação do percentual mínimo dos impostos “tem sido burlada sistematicamente, de inúmeras

maneiras, inclusive pelo governo federal, no cálculo da complementação legalmente devida [...]”.

## **8. Considerações finais**

Este breve panorama sobre a legislação fiscal e a implantação do PSPN permite algumas conclusões.

O artigo sinaliza para os desafios da valorização docente, entre os quais a recusa, de entes federativos, de instituírem o PSPN e 1/3 de hora atividade para o professor. Destaca-se, também, a necessidade de mais recursos, a restrição da qualidade a um padrão mínimo e a não implementação de planos de carreira, em muitos Estados e Municípios.

Constata-se que o significativo destaque político que o campo educacional tem recebido e a ênfase reformadora são as metas em destaque. Investir no profissional da educação tem sido o objetivo declarado dos Fundos Contábeis (Fundef e Fundeb). Nesta perspectiva, está tanto a exigência de elaboração de planos de carreira, como a ênfase na formação docente, a definição do ingresso na carreira por concurso público, a obrigatoriedade do piso salarial profissional nacional (PSPN) e a necessidade de inclusão de tempo para atividades extra-classe na jornada de trabalho.

A centralização da política educacional no docente expressa a concepção do professor como ator central da qualidade da educação. Indaga-se, contudo, qual a relação entre a legislação educacional e a efetiva valorização do professor, por meio de políticas públicas efetivas? Seriam consensuais os discursos sobre a valorização do professor?

Pela forte tradição patrimonialista e privatista do Estado brasileiro e o baixo grau de organização, conscientização e mobilização da sociedade

brasileira, como destaca Davies (2007), não há nenhuma garantia de que os recursos dos fundos, em âmbito estadual ou municipal, estejam sendo canalizados para a melhoria da remuneração dos profissionais da educação e das condições de ensino.

Neste sentido, a organização dos profissionais da educação em sindicatos e associações é a garantia para a conquista da valorização docente, proclamada, mas não efetivada.

### Referências

ABRÚCIO, Fernando Luiz. **Reforma do Estado e federalismo:** o caso dos governos estaduais brasileiros. Disponível em: <[www.bndespar.com.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/bf\\_bancos/e0001181.pdf](http://www.bndespar.com.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/bf_bancos/e0001181.pdf)> Acesso em: 10 set. 2008.

ADIN nº 4167/2008) **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4167**, movida pelos governadores dos estados do Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Mato Grosso do Sul e Ceará, contra a Lei 11.738/2008.

ANASTASIA, Antonio Augusto Junho. **Os desdobramentos do choque de gestão de Minas Gerais.** Revista Governança e Desenvolvimento. Brasília-DF, nº 1, p.16-22, 2003.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 14**, de 12 de setembro de 1996. Brasília, 1996.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Congresso Nacional. Brasília, 1988.

BRASIL. **Lei nº 11.738/2008**, que regulamenta o Piso Salarial Profissional Nacional. Brasília, 2008.

BRASIL. **Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000.** Lei de Responsabilidade Fiscal. Estabelece normas gerais de direito financeiro para elaboração dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, 2000.

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. Brasília, 2007.

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. Brasília, 1996.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006.** Brasília, 2006.

BRASIL.MARE. **Plano Diretor da Reforma do Estado.** Presidência da República, Ministério da Administração e Reforma do Estado. Brasília-DF, 1995.

CNTE. **Saiba quais estados brasileiros não respeitam a Lei do Piso.** Disponível em: <<http://www.cnte.org.br/index.php/comunica%C3%A7%C3%A3o/noticias/10757-estados-brasileiros-nao-cumprem-a-lei-do-piso>>.

DAVIES, N. A fiscalização das Receitas e despesas do ensino em Minas Gerais. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 43, nº 149, p. 518-541, maio/ago. 2013.

FÓRUM NACIONAL EM DEFESA DA ESCOLA PÚBLICA.



**Seminário de Trabalho: “Reafirmando propostas para a educação brasileira”**. Brasília-DF, 18 a 21/02/2003. Disponível em: <[www.aduff.org.br/documentos/forum\\_esc.htm](http://www.aduff.org.br/documentos/forum_esc.htm)>. Acesso em: 12 ago. 2014.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **Economia e política das finanças públicas no Brasil**: um guia de leitura. São Paulo: Hucitec, 2009.

SCHEIBE, Leda. Valorização e formação dos professores para a educação básica: questões desafiadoras para um novo Plano Nacional de Educação. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 31, no 112, p. 981-1000, jul.-set. 2010.

# OS DESAFIOS DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA ATÉ 2050: o Brasil possui condições para um salto educacional?<sup>[1]</sup>

Nelson Cardoso Amaral

## 1. Introdução

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu que a educação é um direito de todos e dever do Estado e da família e especificou os princípios sob os quais o ensino será ministrado. Foi estabelecida a gratuidade do ensino público e a autonomia das universidades; foram definidas as condições para a iniciativa privada atuar na área da educação; estabeleceu o papel a ser desempenhado pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios na estruturação da educação nacional; vinculou recursos financeiros oriundos dos impostos a serem aplicados em educação e estabeleceu condições restritivas para os recursos públicos se dirigirem às instituições que não são públicas. A Constituição determinou, ainda, que se elaborasse o Plano Nacional de Educação (PNE) e que este deveria conter ações que conduzissem à: (1) erradicação do analfabetismo; (2) universalização do atendimento escolar; (3) melhoria da qualidade do ensino; (4) formação para o trabalho; e (5) promoção humanística, científica e tecnológica do País.

Uma discussão sempre presente na implementação dos temas

---

[1] Estudo apresentado no I Congresso Ibero-Brasileiro, VI Congresso Luso-Brasileiro e IV Congresso do Fórum Português, realizado em Elvas (PT), Cáceres e Mérida (ES), de 29 de abril a 02 de maio de 2010. As informações e dados utilizados no estudo se relacionam, portanto, a este período.

## OS DESAFIOS DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA ATÉ 2050: O Brasil possui condições para um salto educacional?

---

constitucionais é a de como financiar as atividades a serem desenvolvidas, com qualidade. Quando se discute sobre o financiamento da qualidade na educação é inevitável, antes, que se discuta sobre o que é qualidade – termo em destaque, pela complexidade inerente à sua definição –, considerando-se que existem especificidades fundamentais sobre o que é qualidade, em cada um dos níveis e etapas educacionais.

O Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB) publicou, em 1996, na Série Estudos e Debates, o Manual de Avaliação Externa da Qualidade do Ensino Superior, de A. I. Vroeijenstijn. Nesta publicação, o autor faz a seguinte pergunta: o que é qualidade? Vroeijenstijn inicia a discussão citando o livro Zen e a Arte da Manutenção da Motocicleta, de Pirsig:

Qualidade... você sabe o que é e, ao mesmo tempo, não sabe. Isso é contraditório. Algumas coisas, é certo, são melhores que outras; isto é, têm qualidade. Mas, quando se tenta dizer o que é qualidade, separadamente das coisas que a possuem, vai tudo para o espaço! Não há o que dizer. Mas se não é possível descrever o que é qualidade, como saber o que é, ou se existe? Se ninguém sabe o que é, talvez não exista de jeito nenhum, para quaisquer objetivos práticos. Mas, justamente para objetivos práticos, ela deve existir de fato. Em que mais os valores se baseariam? Por que as pessoas pagariam fortunas por algumas coisas e jogariam outras no lixo? Obviamente, algumas coisas são melhores do que outras... mas que é “ser melhor”? Assim, a mente gira como um pião, tecendo teias intermináveis, em vão. Afinal, que diabo é Qualidade? Que vem a ser isso? (CRUB, 1996, p.31)

A conclusão a que o autor chega é que devemos falar de *qualidades* e não de *qualidade*, ou seja, não existiria uma *qualidade* absoluta, mas a *qualidade* dependeria dos interesses de quem participa da discussão. Existiria uma *qualidade* do ponto de vista do estudante, do meio acadêmico, do mercado de trabalho, da sociedade etc. (CRUB, 1996, p. 34).

Uma determinada *qualidade*, nos níveis de ensino infantil, fundamental e médio, parece que pode ser alcançada definindo-se parâmetros mínimos para a infraestrutura da escola (espaço físico, instalações sanitárias, mobiliário, equipamentos, material pedagógico etc.), para a qualificação dos profissionais que ali trabalham e nível de interação com a sociedade. Entretanto, na educação superior, há uma complexidade maior e são muitos os aspectos a serem analisados: infraestrutura básica; qualificação do corpo de professores e dos funcionários; laboratórios de ensino e pesquisa; equipamentos de comunicação; interação com empresas; papel na sociedade; conexões com a fronteira do conhecimento; quantidade e *qualidade* da produção intelectual, resultantes das atividades de pesquisa; produção de tecnologia; relevância da produção científica e tecnológica para a sociedade etc.

Esta assimetria, quando se fala em *qualidade*, parece estar refletida nas metas contidas no Plano Nacional de Educação (PNE BRASIL. PNE, 2010). Quando se trata dos níveis infantil, fundamental e médio, explicitam-se metas que tratam da infraestrutura, qualificação dos profissionais, existência de projetos pedagógicos etc. As metas 2, 6, 9, 10 e 19 do PNE, relativas à educação infantil; as metas 4, 6, 7 e 8, ao ensino fundamental e as metas 1, 5, 6, 7 e 8, ao ensino médio, tratam de especificar condições para a *qualidade* da educação (BRASIL. PNE, 2010). Ao tratar da educação superior, as ações relacionadas à *qualidade* são abstratas referindo-se, em geral, a um processo de avaliação que possa ter, como consequência, a elevação dos padrões de *qualidade* das ativi-

## OS DESAFIOS DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA ATÉ 2050: O Brasil possui condições para um salto educacional?

---

dades institucionais, sem estabelecer nenhum parâmetro concreto a ser atingido. Isto se deve, talvez, ao fato de a educação superior atuar, também, na geração de novos conhecimentos, o que torna impossível especificar as condições concretas para que isto ocorra.

Portanto, um primeiro desafio que se apresenta, para efetivarmos uma projeção para o financiamento da expansão, com qualidade, da educação brasileira, até 2050, é o estabelecimento de um referencial para a qualidade a ser considerada na educação básica (EB) e na educação superior (ES). Além disto, é preciso estabelecer metas a serem alcançadas com relação à expansão do sistema.

Neste estudo iremos, primeiramente, estabelecer os referenciais de qualidade para a educação básica e para a educação superior e sua vinculação com os recursos financeiros e as metas para a expansão do sistema. Faremos, a seguir as projeções para a creche, Educação Infantil (4 e 5 anos), ensino fundamental, ensino médio e Educação Superior, referenciando o financiamento ao Produto Interno Bruto (PIB). Apresentaremos as considerações finais realizando comparações com países selecionados, discutindo se o Brasil apresenta condições para promover um salto educacional até 2050.

### **2. Os referenciais de qualidade**

O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Educacionais Anísio Teixeira (Inep) divulgou, em 2006, o relatório de pesquisa “Problematização da qualidade em pesquisa de custo-aluno-ano em escolas de educação básica”, em que foram levantados os custos-aluno-ano em escolas públicas de educação básica que, no entender do Inep e do grupo de pesquisadores dos estados de Goiás, Pará, Paraná, Piauí, Rio Grande do Sul, São Paulo e Ceará, “oferecem condições para a oferta de um ensino

de qualidade” (BRASIL.Inep, 2006, p.11).

Consideraremos, neste estudo, como custo-aluno-ano, para cada um dos níveis e etapas da educação básica, os valores obtidos nessa pesquisa realizada pelo Inep, em que os dados mostram que as escolas das regiões sul e sudeste e da esfera federal apresentam os custos mais elevados. Entendemos que estas escolas são as que possuem um grau mais elevado de *qualidade* e serão utilizados os valores médios das mesmas como padrão de *qualidade*, para as projeções que efetivaremos. A tabela 01 mostra os valores do custo-aluno-ano que utilizaremos, como base, para as projeções do financiamento da educação básica brasileira.

**Tabela 01** – Custo-aluno-ano a ser considerado nas projeções do financiamento da EB

<b>Níveis/Etapas da EB</b>	<b>Custo-aluno-ano* (em R\$)</b> (Valor corrigido pelo IPCA médio de 2008)
creche (0-3 anos)	6.149,00
educação infantil (4-5 anos)	4.974,00
ensino fundamental (6-14 anos)	3.206,00
ensino médio (15-17 anos)	5.235,00

Fonte: (BRASIL.Inep, 2006, p. 46-49). \*A pesquisa colheu dados em 2003.

Nota-se que são valores bem superiores àqueles divulgados pelo Inep, relativos ao investimento público direto por estudante, no ano de 2008, não considerando os gastos com aposentadorias e pensões, bolsas de estudos, financiamento estudantil e juros, amortizações e encargos da dívida da área educacional (BRASIL. Inep, 2010) A tabela 02 mostra estes valores:

**OS DESAFIOS DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA ATÉ 2050:  
O Brasil possui condições para um salto educacional?**

**Tabela 02** – Investimento Público Direto por Estudante (2008)

<b>Níveis da EB</b>	<b>Investimento Público Direto (em R\$) (Valores correntes de 2008)</b>
educação infantil	2.206,00
ensino fundamental - anos iniciais	2.761,00
ensino fundamental - anos finais	2.946,00
ensino médio	2.122,00

Fonte: Inep/MEC – Tabela elaborada pela DTDIE.

Além disto, os valores da tabela 01 serão corrigidos pela variação real do PIB no período 2008-2020 e por 50% da variação do PIB no período 2020-2050. Desta forma, espera-se elevar a *qualidade* das escolas de educação básica, sendo possível implementar programas de escolas de tempo integral, também, com *qualidade*.

Assim, os custos-aluno-ano, em 2020 e em 2050, serão os da tabela 03, considerando que a variação do PIB de 2008-2020 será de 48% e a metade da variação do PIB de 2020 a 2050 será de 32%, conforme projeções do Ministério da Fazenda (BRASIL. MF, 2010), que detalharemos mais adiante.

**Tabela 03** – Custo-aluno-ano a ser utilizado nos anos de 2020 e 2050

Níveis/Etapas da EB	Custo-aluno-ano (em R\$)		
	Valores médios de 2008 (IPCA)*	Valores a serem utilizados em 2020	Valores a serem utilizados em 2050
creche	6.149,00	9.100,52	12.012,69
educação infantil (4-5 anos)	4.974,00	7.360,81	9.716,26
ensino fundamental	3.206,00	4.744,88	6.263,24
ensino médio	5.235,00	7.747,80	10.227,10

Fonte: (BRASIL.Inep, 2006, p. 46-49) e projeções deste estudo. \*A pesquisa colheu dados em 2003.

Para a educação superior pública, consideraremos os valores aplicados em 2004, que constam do censo financeiro da educação superior (corrigidos pelo IPCA médio de 2008), como valores de referência para os cálculos de 2020 e 2050, sendo que, para os cálculos de 2020, serão utilizados os mesmos valores de 2004, corrigidos para o ano de 2008 e, para os cálculos de 2050, será aplicada uma correção de 25% da variação do PIB no período 2020-2050, ou seja, 16%, utilizando as projeções do Ministério da fazenda (BRASIL. MF, 2010). A tabela 04 mostra os valores do ano de 2004, corrigidos pelo IPCA médio de 2008, que serão os valores utilizados em 2020 e os valores a serem utilizados em 2050, corrigidos em 16%.



**OS DESAFIOS DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA ATÉ 2050:  
O Brasil possui condições para um salto educacional?**

**Tabela 04** – Educação superior: valores a serem utilizados nos anos de 2020 e 2050

ES Pública	Número de alunos matriculados (2004)	Despesas Realizadas em 2004 (R\$ bilhões) (Valores corrigidos pelo IPCA médio de 2008). Serão utilizados para os cálculos de 2020.	Valores a serem utilizados em 2050 (R\$ bilhões)
Federal	574.584	17,0	19,7
Estadual	471.661	6,7	7,8
Municipal	132.083	1,1	1,3
<b>Total</b>	<b>1.178.328</b>	<b>24,8</b>	<b>28,8</b>

Fonte: Inep/MEC – Censo da Educação Superior

Para o cálculo de 2020 e 2050, será efetivada uma proporcionalidade entre o número de matrículas em 2004 e o projetado para 2020 e 2050, e as despesas realizadas, a preços médios, de 2008, utilizando os dados constantes desta tabela 04.

### 3. As metas para a expansão

Para a educação básica, consideraremos que, até 2020, se efetive a possibilidade do oferecimento de um número de matrículas *equivalente* ao número de pessoas com idade nas faixas etárias correspondentes aos níveis da educação básica mantendo, para este montante, a mesma

proporção de público e privado existente no ano de 2008. Para o período 2020-2050, consideraremos que o setor público passe a oferecer a possibilidade de um número de matrículas *equivalente* ao número de pessoas nas faixas etárias correspondentes aos níveis e etapas da EB.

Para a educação superior, consideraremos que, até 2020, se efetivem, simultaneamente, duas condições: 1) 30% dos jovens com idade entre 18 e 24 anos estejam matriculados; e 2) 40% das matrículas estejam nas instituições de ES públicas sendo que, destas, 75% sejam presenciais e 25% a distância. Para o período 2020-2050, estas condições seriam: 1) 50% dos jovens com idade entre 18 e 24 anos estejam matriculados; e 2) 40% das matrículas estejam nas instituições de ES públicas sendo que, destas, 60% sejam presenciais e 40% a distância.

## 4. Projeções para o financiamento da Educação Básica

### 4.1 Creche

O Censo Escolar de 2008 apresenta, para a creche, a seguinte distribuição de matrículas, por faixa etária:

**Tabela 05** – Matrícula por faixa etária na creche em 2008

Níveis/ Etapas da EB	Idade em anos				Total
	Até 3	4 a 5	6 a 9	+ de 9	
creche	1.204.229	512.069	22.209	681	1.739.188

Fonte: Inep/MEC - Censo Escolar 2008.

## OS DESAFIOS DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA ATÉ 2050: O Brasil possui condições para um salto educacional?

Do total de matrículas na creche, 65% são públicas e 35% são privadas. Ressalte-se que a população com idade entre 0 e 3 anos, em 2008, era de 12.817.000 pessoas (BRASIL. IBGE, 2010). Projeções realizadas pelo IBGE apresentam, para a população de 0 a 3 anos de idade, um total de 10.142.000, em 2020 e 7.090.000, em 2050 (BRASIL. IBGE, 2010).

As metas estabelecidas neste estudo projetam que, em 2020, tenhamos, então, 10.142.000 oportunidades de matrículas, com 65% no setor público e 35% no setor privado. Desta forma, deveríamos ter 6.592.300 possibilidades de matrículas no setor público, o que implicaria a aplicação de recursos financeiros no montante de R\$ 60,0 bilhões (custo-aluno-ano de R\$ 9.100,52). No ano de 2050, deveríamos ter 7.090.000 oportunidades de matrículas no setor público, o que implicaria a aplicação de R\$ 85,0 bilhões (custo-aluno-ano de R\$ 12.012,69).

### 4.2 Educação Infantil (4-5 anos)

Considerando que, em 2020, a educação infantil de 0 a 5 anos já esteja totalmente implantada, faremos a análise considerando apenas estes dois anos, nesta etapa da educação básica. O Censo Escolar de 2008 apresenta a seguinte distribuição de estudantes, por faixa etária, para esta etapa educacional:

**Tabela 06** – Matrícula por faixa etária na EI (4-5 anos) em 2008

Níveis/ Etapas da EB	Idade em anos				
	Até 3	4 a 5	6 a 9	+ de 9	Total
EI (4-5 anos)	132.669	3.066.129	1.688.689	6.493	4.893.980

Fonte: Inep/MEC - Censo Escolar 2008.

Estão matriculados, nas escolas públicas, 78% do total de 4.893.980 e, nas escolas privadas, 22%. Na faixa etária de 4 a 5 anos o Brasil possuía, em 2008 um total de 6.825.000 pessoas (BRASIL. IBGE, 2010). Para o ano de 2020, o IBGE projeta 5.191.000 pessoas nesta faixa etária e, para 2050, 3.660.000 pessoas.

Em 2020, deveríamos ter, observando as considerações deste estudo, 4.048.980 possibilidades de matrículas no setor público (78% do total) e 1.142.020 no setor privado (22% do total), o que significaria a necessidade de R\$ 30,0 bilhões (custo-aluno-ano de R\$ 7.360,81). Em 2050, o setor público deveria oferecer a oportunidade de matrícula para 3.660.000 pessoas, o que exigiria a aplicação de R\$ 36,0 bilhões (custo-aluno-ano de R\$ 9.716,26).

### 4.3. Educação Fundamental

Da mesma forma que na educação infantil, faremos a suposição de que, em 2020, o ensino fundamental esteja efetivamente implantado, com nove anos, em todas as escolas do País. A tabela 07 apresenta a distribuição, por faixa etária, dos estudantes do ensino fundamental, apurada pelo Censo Escolar de 2008.

**Tabela 07** – Matrícula por faixa etária na Educação Fundamental em 2008

Níveis/ Etapas da EB	Idade em anos						Total
	0 a 5	6 a 10	11 a 14	15 a 17	18 e 19	+ de 19	
Ed. Fundamental	30.648	14.265.798	13.704.337	3.056.825	275.587	361.302	31.694.497

Fonte: Inep/MEC - Censo Escolar 2008

## OS DESAFIOS DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA ATÉ 2050: O Brasil possui condições para um salto educacional?

Deste total de 31.694.497 estudantes, 89% estão matriculados nas escolas públicas e 11% estão matriculados nas escolas privadas. Nesta faixa etária, o País possuía, em 2008, 30.544.000 pessoas.

No ano de 2020, teremos 26.238.000 pessoas com idade entre 6 e 14 anos. Considerando as premissas deste estudo, deveríamos ter 23.351.820 (89%) possibilidades de matrículas no setor público, o que implicaria a aplicação de recursos financeiros no montante de R\$ 111,0 bilhões, considerando o custo-aluno-ano de R\$ 7.744,88. Em 2050 teremos, conforme projeções do IBGE, um total de 17.557.000 pessoas na idade de 6 a 14 anos, o que implicaria, nas considerações deste estudo, o setor público oferecer a possibilidade de matrículas para esta quantidade de pessoas. Os recursos requeridos para este oferecimento, em 2050, seriam de R\$ 110,0 bilhões, considerando o custo-aluno-ano de R\$ 6.263,24.

### 4.4 Ensino Médio

O ensino médio apresentou, em 2008, um total de 8.272.159 matrículas, sendo que 84% foram efetivadas pelo setor público e 12% pelo setor privado. A tabela 08 apresenta este total de matrículas, por faixa etária.

**Tabela 08** – Matrícula por faixa etária no ensino médio em 2008

Níveis/ Etapas da EB	Idade em anos						Total
	0 a 14	15 a 17	18 e 19	20 a 24	25 a 29	+ de 29	
ensino médio	93.470	5.222.019	1.798.310	728.746	193.931	235.683	8.272.159

Fonte: Inep/MEC - Censo Escolar 2008.

Ressalte-se que, em 2008, o Brasil possuía 9.833.000 pessoas na faixa etária de 15 a 17 anos e, em 2020, o País possuirá, nesta faixa etária, um total de 10.101.000 pessoas. Em 2050, este número cairá para 6.386.000 pessoas.

No ano de 2020, deveríamos ter, portanto, a oferta de 8.484.840 (84%) possibilidades de matrículas pelo setor público, o que exigiria um montante de R\$ 66,0 bilhões, considerando o custo-aluno-ano de R\$ 7.747,80. No ano de 2050, o setor público, pelas considerações deste estudo, deveria oferecer um total de 6.386.000 possibilidades de matrículas, o que implica um montante de recursos de R\$ 65,0 bilhões, considerando o custo-aluno-ano de R\$ 10.227,10.

## 5. Projeções para o financiamento da educação superior

A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2008 apresenta a informação de que estavam matriculados, na ES brasileiras, incluindo-se alunos de mestrado e doutorado, 6.258.000 estudantes. A distribuição destes estudantes, por faixa etária, está mostrada na tabela 09.

**Tabela 09** – Matrícula por faixa etária na ES em 2008

Nível Educacional	Idade em anos					Total
	16 a 17	18 a 19	20 a 24	25 a 29	30 ou +	
Ed. Superior	65.000	777.000	2.444.000	1.268.000	1.704.000	6.258.000

Fonte: IBGE/PNAD - 2008

## OS DESAFIOS DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA ATÉ 2050: O Brasil possui condições para um salto educacional?

---

Nota-se, então, que, na idade entre 18 e 24 anos, estão matriculadas 3.221.000 pessoas, para um total de 23.242.000 jovens nesta faixa etária, segundo dados da PNAD de 2008, o que dá um percentual de 13,9%. Dos 6.258.000 matriculados, 24% estudavam em instituições públicas e 76% em instituições privadas.

As projeções do IBGE para a população brasileira mostram que, em 2020, teremos 23.755.000 jovens com idade entre 18 e 24 anos e, em 2050, 16.121.000 jovens nesta faixa etária (BRASIL. IBGE, 2010).

Se, em 2020, queremos ter 30% dos jovens nesta faixa etária estudando na educação superior, deveríamos ter uma elevação dos 3.221.000 estudantes, em 2008, para 7.126.500 estudantes em 2020, o que representa um aumento de 121%. Supondo que este mesmo aumento percentual deveria ocorrer, também, no número de alunos matriculados, deveríamos passar de 6.258.000 alunos, em 2008, para 13.830.180 em 2020, sendo que, conforme considerações deste estudo, 40% deveriam estar matriculados nas IES públicas, ou seja, 5.532.072. Deveríamos passar, portanto, de 1.178.328 estudantes, nas IES públicas, em 2004, para 5.532.072 estudantes em 2020, uma elevação de 369%. Deste total, 75% seriam presenciais e 25% a distância.

Considerando as informações da tabela 04 e distribuindo este total proporcionalmente, entre as esferas federal, estadual e municipal, obtemos a quantidade de estudantes em cada uma das esferas e o valor total de recursos financeiros a serem alocados para a ES, em 2020. A tabela 10 mostra estes dados.

**Tabela 10** – Matrículas e recursos financeiros para a ES em 2020

Ed. superior	Matrículas		Recursos Financeiros (em R\$ bilhões)		Recursos Financeiros (em R\$ bilhões)
	Presencial	A distância	Presencial	A distância	Total
Federal	2.023.189	674.396	62,7	9,4	72,1
Estadual	1.660.783	553.594	23,6	3,5	27,1
Municipal	465.082	155.027	3,9	0,6	4,5
<b>Total</b>	<b>4.149.054</b>	<b>1.383.018</b>	<b>90,2</b>	<b>13,5</b>	<b>103,7</b>

Fonte: Cálculos deste estudo.

Seriam necessários, portanto, um total de R\$ 103,7 bilhões, para atender a esta expansão na ES, no ano de 2020, em todas as esferas administrativas.

Em 2050, o quantitativo de jovens com idade entre 18 e 24 anos será de 16.121.000 pessoas, pelas projeções do IBGE. Neste ano, deveríamos ter a matrícula de 50% destes jovens na ES, o que significa um quantitativo de 8.060.500 jovens matriculados na ES. Para que isto ocorra, deveríamos ter uma elevação de 7.126.500 estudantes, em 2020, para 8.060.000, em 2050, o que representa um aumento de 13%. Deveríamos, então, passar de 13.830.103 estudantes, matriculados em 2020, para 15.628.103 de matrículas, em 2050. Deste total, 40% deveriam estar matriculados na ES pública e, destes, 60% com estudos presenciais e 40% com estudos a distância. Além disto, os custos da tabela 04 deveriam ser acrescidos em 25% da variação do PIB, de 2020 a 2050, o que representa 16% de



## OS DESAFIOS DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA ATÉ 2050: O Brasil possui condições para um salto educacional?

elevação nos valores constantes daquela tabela.

Desta forma, deveríamos chegar, em 2050, com um total de 6.251.241 matrículas nas IES públicas, sendo 3.750.745 presenciais e 2.500.496 a distância. Os recursos financeiros para implementar essas projeções estão relacionados, na tabela 11, para o ano de 2050.

**Tabela 11** – Matrículas e recursos financeiros para a ES em 2050

Ed. superior	Matrículas		Recursos Financeiros (em R\$ bilhões)		Recursos Financeiros (em R\$ bilhões)
	Presencial	A distância	Presencial	A distância	Total
Federal	1.828.963	1.219.308	39,4	26,3	65,7
Estadual	1.501.348	1.000.898	14,8	9,9	24,7
Municipal	420.434	280.290	2,4	1,6	4,1
<b>Total</b>	<b>3.750.745</b>	<b>2.500.496</b>	<b>56,7</b>	<b>37,8</b>	<b>94,5</b>

Fonte: Cálculos deste estudo.

Portanto, com um total de R\$94,5 bilhões, poderíamos atingir as metas especificadas para a expansão e o financiamento da ES, até o ano de 2050.

## 6. Os recursos financeiros como percentuais do PIB

O Ministério da Fazenda, no *Relatório Resumido da Execução Orçamentária do Governo Federal*, de dezembro de 2009, apresenta uma projeção para o crescimento real do PIB, no período de 2010 a 2044 (BRASIL. MF, 2010). Considerando que o crescimento real do PIB em 2009 foi

negativo, de  $-0,20\%$ , e que, no período de 2045 a 2050, o crescimento seria o mesmo do projetado para 2043 e 2044, que foi de  $1,02\%$ , podemos calcular o valor do PIB no ano de 2020 e no ano de 2050. A tabela 12 mostra essa projeção para os anos de 2020 e 2050. O crescimento real do PIB variou de  $5\%$  nos anos 2010 a 2013, para valores entre  $3\%$  e  $2\%$  de 2011 a 2028 e entre  $2\%$  e  $1,02\%$  nos anos de 2029 a 2050.

**Tabela 12** – Projeção do valor do PIB em 2020 e 2050, em R\$ trilhões

Ano	PIB
2008	2,89
2020	4,28
2050	7,00

Fonte: (BRASIL.ME, 2010) e cálculos deste estudo.

Em relação a 2008, há um crescimento real do PIB, até 2020, de  $48\%$  e, no período de 2020 a 2050, um crescimento real de  $64\%$ .

Portanto, os valores obtidos para o financiamento da expansão dos diversos níveis e etapas educacionais, calculados neste estudo, em função do PIB, serão os apresentados na tabela 13.

**Tabela 13** – Projeção dos recursos financeiros como percentuais do PIB em 2020 e 2050

Nível/Etapa da Educação	2020		2050	
	R\$ bilhões	%PIB	R\$ bilhões	%PIB
creche	60,0	1,40	85,0	1,21
ei-4 a 5 anos	30,0	0,70	36,0	0,51

**OS DESAFIOS DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA ATÉ 2050:  
O Brasil possui condições para um salto educacional?**

Nível/Etapa da Educação	2020		2050	
	R\$ bilhões	%PIB	R\$ bilhões	%PIB
ensino fundamental	111,0	2,59	110,0	1,57
ensino médio	66,0	1,54	65,0	0,93
<b>educação superior</b>				
federal	72,1	1,68	65,7	0,94
estadual	27,1	0,63	24,7	0,35
municipal	4,5	0,11	4,1	0,06
<b>Total</b>	<b>371,0</b>	<b>8,65</b>	<b>391,0</b>	<b>5,57</b>

Fonte: Cálculos deste estudo.

Dados governamentais informam que os recursos totais aplicados em educação no Brasil, no ano de 2009, encontram-se no patamar de 5% (BRASIL. Inep, 2010). Este estudo, considerando as condições aqui estabelecidas, projeta uma expansão das possibilidades de matrículas, em todos os níveis e etapas educacionais, chegando a 8,65% do PIB, em 2020. Atingindo este patamar, a própria dinâmica populacional encarregar-se-ia de, até 2050, reduzir esta necessidade para 5,57% do PIB contando, ainda, com expansões importantes, em todos os níveis e etapas da educação, tanto nas possibilidades de matrículas quanto nos gastos por estudante. A tabela 14 mostra o comportamento desta dinâmica da população em idade educacional, por nível e etapa da educação.

**Tabela 14** – Dinâmica populacional em idade educacional em 2008, 2020 e 2050

<b>Nível/Etapa da Educação</b>	<b>2008</b> (em milhões)	<b>2020</b> (em milhões)	<b>2050</b> (em milhões)	<b>Variação % 2008-2050</b>
creche	12,8	10,1	7,1	- 45,0
ei-4 a 5 anos	6,8	5,2	3,7	- 46,0
ensino fundamental	30,5	26,2	17,6	- 42,0
ensino médio	9,8	10,1	6,4	-35,0
educação superior	24,5	23,8	16,1	- 34,0
<b>total da população em idade educacional</b>	<b>84,4</b>	<b>75,4</b>	<b>50,9</b>	<b>- 40,0</b>

Fonte: (BRASIL. IBGE, 2010).

Há, portanto, uma redução da população educacional de 84,4 milhões, em 2008, para 50,9 milhões, em 2050, o que representa uma redução de 40%. Há uma importante queda de 44%, em 2008, para 24%, em 2050, do percentual da população brasileira em idade educacional em relação à população total brasileira. Este fato justifica a queda natural na necessidade de financiamento como percentual do PIB, passando de 8,65%, em 2020, para 5,57%, em 2050. O percentual obtido neste estudo está em consonância com aquele alcançado por um Grupo de Trabalho (GT) sobre financiamento da educação, constituído pelo Inep, que estimou, em 2001, os recursos que seriam necessários, considerando-

se as metas do PNE (2001-2011). O percentual encontrado foi de 7,95% do PIB, em 2011 (PINTO, 2001). Participaram do GT os seguintes pesquisadores: Otaviano Augusto Marcondes Helene (Inep), Pedro Luiz Bezerra (SE/MEC), Rubem Fonseca Filho (SE/MEC), Paulo Eduardo Nunes de Moura Rocha (SPO/MEC), Antonio Ibañez Ruiz (Semtec/MEC), Jorge Abrahão de Castro (Ipea), Valdomiro Luis de Sousa (Bolsa-Escola), Austregezilo Ferreira de Mello (Casa Civil), Ivan Castro de Almeida (Inep), José Marcelino de Rezende Pinto (Inep), Marluce Araújo de Lucena (SPO/MEC), Caio Luiz Davoli Brandão(SPO/MEC), Jacques Rocha Veloso (UnB), João Antonio Cabral de Monlevade (Consultor Legislativo do Senado).

## **7. As fontes públicas de financiamento**

Diversas estimativas já foram realizadas sobre o potencial de financiamento da educação brasileira, baseando-se nos percentuais mínimos estabelecidos na Constituição Federal. Cálculos realizados por diversos autores, como Barjas Negri (NEGRI, 1997), José Marcelino Pinto (PINTO, 2001), Nelson Amaral (AMARAL, 2003) e Jorge Abrahão Castro (CASTRO, 2005) mostram um patamar limite de 5% do PIB.

Atingir as metas estabelecidas neste estudo exigirá, portanto, um enorme esforço conjunto da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e da sociedade brasileira, para que, além de serem aplicados percentuais acima dos mínimos, a criação de um novo tributo no formato de contribuição apresente, em sua gênese, que um determinado percentual também se dirija ao financiamento da educação. É claro que o forte crescimento da economia brasileira e a elevação de sua renda *per capita*, prevista para as próximas décadas, propiciará um volume maior de recursos na arrecadação de impostos, o que permitirá, como

consequência, o aumento dos recursos destinados obrigatoriamente à educação.

O esforço maior deve se concentrar até o ano de 2020, uma vez que a própria dinâmica populacional se encarregará de diminuir a necessidade de recursos financeiros como percentual do PIB, como já vimos.

## **8. Considerações Finais:**

Uma análise comparativa com países selecionados – as condições para um salto educacional no Brasil.

Em 2008, o Brasil possuía uma população em idade educacional de 84,4 milhões de pessoas, para uma população de 189 milhões, o que significava um percentual elevado, de 44% da população brasileira; em 2050, esta população educacional cairá para 50,8 milhões e a população total se elevará para 215 milhões, o que reduzirá este percentual para 24%. Nesta situação, os desafios educacionais poderão ser menores, tendo em vista as análises que seguem. As tabelas 15a e 15b mostram este percentual para países selecionados, separando-os em dois grupos: 1) primeiro grupo, países com percentual de 30% ou maiores, para a população em idade educacional, em relação à população do país; e 2) segundo grupo, países com percentual abaixo de 30%, para a população em idade educacional, em relação à população do país.

**OS DESAFIOS DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA ATÉ 2050:  
O Brasil possui condições para um salto educacional?**

**Tabela 15a** – Percentual da população em idade escolar em relação à população total

<b>Primeiro Grupo (percentuais de 30% ou maiores para a população em idade educacional, em relação à população do país)</b>			
<b>País</b>	<b>População em idade educacional (2008)</b>	<b>População do país (2009)</b>	<b>%</b>
África do Sul	18.114.108	49.052.489	37,0
Argentina	13.440.740	40.913.584	33,0
Bolívia	4.142.335	9.775.246	42,0
Botswana	947.918	1.990.876	48,0
Brasil	84.400.000	189.000.000	44,0
Chile	5.513.934	16.601.707	33,0
China	397.805.782	1.338.612.968	30,0
Índia	481.324.331	1.156.897.766	42,0
Indonésia	78.429.901	240.271.522	33,0
México	39.404.617	111.211.789	35,0
Paraguai	2.746.178	6.995.665	39,0
Uruguai	1.032.883	3.494.382	30,0
Yemen	11.770.140	22.858.238	51,0

Fonte: Brasil: (BRASIL.IBGE, 2010) Demais países, (UNESCO, 2010) para a população educacional e (EUA.CIA, 2010) para a população.

**Tabela 15b** – Percentual da população em idade escolar em relação à população total

<b>Segundo Grupo (percentuais abaixo de 30% para a população em idade educacional, em relação à população do país)</b>			
<b>País</b>	<b>População em idade educacional (2008)</b>	<b>População do país (2008/2009)</b>	<b>%</b>
Alemanha	17.997.395	82.329.758	22,0
Austrália	5.288.326	21.262.641	25,0
Áustria	1.866.320	8.210.281	23,0
Canadá	8.656.329	33.487.208	26,0
Coréia do Sul	11.344.492	45.508.972	25,0
Cuba	3.013.571	11.451.652	26,0
Dinamarca	1.381.003	5.500.510	25,0
Espanha	8.864.918	40.525.002	22,0
Estados Unidos	85.668.128	307.212.123	28,0
França	15.275.698	64.057.792	24,0
Japão	25.807.634	127.078.679	20,0
Noruega	1.280.237	4.660.539	27,0
Portugal	2.282.031	10.707.924	21,0
Rússia	30.724.722	140.041.247	22,0

Fonte: UNESCO, 2010, para a população educacional e EUA.CIA, 2010, para a população.



**OS DESAFIOS DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA ATÉ 2050:  
O Brasil possui condições para um salto educacional?**

Os países do primeiro grupo são, em geral, aqueles que possuem PIBs *per capita* muito pequenos, comparados com aqueles do segundo grupo. As tabelas 16a e 16b mostram, para esses mesmos países, os PIBs *per capita* em PPP (*Purchasing Power Parity* – Paridade do Poder de Compra), de 2009, e os percentuais do PIB aplicados em educação, conforme dados constantes do *The World Factbook 2010* da *Central Intelligence Agency* dos EUA (CIA).

**Tabela 16a** – PIB/PPP per capita e percentual do PIB/PPP aplicados em educação

<b>Primeiro Grupo (percentuais de 30% ou maiores para a população em idade educacional, em relação à população do país)</b>		
<b>País</b>	<b>PIB/PPP per capita (em US\$)</b>	<b>% do PIB/PPP aplicado em educação</b>
África do Sul	10.000	5,4
Argentina	18.100	3,8
Bolívia	4.600	6,4
Botswana	12.100	8,7
Brasil	10.200	4,0
Chile	14.700	3,2
China	6.500	1,9
Índia	3.100	3,2
Indonésia	4.000	3,2

<b>Primeiro Grupo (percentuais de 30% ou maiores para a população em idade educacional, em relação à população do país)</b>		
<b>País</b>	<b>PIB/PPP per capita (em US\$)</b>	<b>% do PIB/PPP aplicado em educação</b>
Paraguai	4.100	4,0
Uruguai	12.600	2,9
México	13.200	5,4
Yemen	2.537	9,6

Fonte: (EUA.CIA, 2010)

**Tabela 16b** – PIB/PPP per capita e percentual do PIB/PPP aplicado em educação

<b>Segundo Grupo (percentuais abaixo de 30% para a população em idade educacional em relação à população do país)</b>		
<b>País</b>	<b>PIB/PPP per capita (em US\$)</b>	<b>% do PIB/PPP aplicado em educação</b>
Alemanha	34.200	4,6
Austrália	38.500	4,5
Áustria	39.500	5,4
Canadá	38.400	5,2
Coréia do Sul	27.700	4,6
Cuba	9.700	9,1
Dinamarca	36.200	8,3

**OS DESAFIOS DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA ATÉ 2050:  
O Brasil possui condições para um salto educacional?**

**Segundo Grupo (percentuais abaixo de 30% para a população em idade educacional em relação à população do país)**

<b>País</b>	<b>PIB/PPP per capita (em US\$)</b>	<b>% do PIB/PPP aplicado em educação</b>
Espanha	33.700	4,2
Estados Unidos	46.400	5,3
França	32.800	5,7
Japão	32.600	4,9
Noruega	59.300	7,2
Portugal	21.700	5,5
Rússia	15.200	3,8

Fonte: (EUA.CIA, 2010)

Podemos destacar, do primeiro grupo, a Bolívia, Botswana e Yemen, que aplicam um substancial percentual de seus PIBs em educação, o que mostra um esforço para atender, com melhores condições, as suas populações em idades educacionais. No segundo grupo, destacam-se Cuba, Dinamarca e Noruega, por aplicarem 9,1%, 8,3% e 7,2% de seus PIBs, respectivamente. Há, entretanto, que se examinar o real significado desses percentuais em função dos valores dos PIBs dos países e de suas populações em idades educacionais, o que está mostrado nas tabelas 17a e 17b.

**Tabela 17a** – Recursos financeiros aplicados por pessoa em idade educacional

<b>Primeiro Grupo (percentuais de 30% ou maiores para a população em idade educacional, em relação à população do país)</b>			
<b>País</b>	<b>PIB/PPP de 2009 (em US\$ bilhões)</b>	<b>População em idade educacional (2008)</b>	<b>US\$ por pessoa em idade educacional</b>
África do Sul	488	18.114.108	1.455
Argentina	558	13.440.740	1.578
Bolívia	45	4.142.335	695
Botswana	24	947.918	2.203
Brasil	2.024	84.400.000	1.242
Chile	244	5.513.934	1.416
China	8.767	397.805.782	419
Índia	3.548	481.324.331	236
Indonésia	968	78.429.901	444
México	1.473	39.404.617	2.056
Paraguai	28	2.746.178	408
Uruguai	48	1.032.883	1.235
Yemen	58	11.770.140	473

Fonte: Brasil: (BRASIL. IBGE, 2010). Demais países, (UNESCO, 2010) para a população educacional e (EUA.CIA, 2010), para o PIB/PPP.

**OS DESAFIOS DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA ATÉ 2050:  
O Brasil possui condições para um salto educacional?**

**Tabela 17b** – Recursos financeiros aplicados por pessoa em idade educacional

<b>Segundo Grupo (percentuais abaixo de 30% para a população em idade educacional, em relação à população do país)</b>			
<b>País</b>	<b>PIB/PPP de 2009 (em US\$ bilhões)</b>	<b>População em idade educacional (2008)</b>	<b>US\$ por pessoa em idade educacional</b>
Alemanha	2.812	17.997.395	7.187
Austrália	819	5.288.326	6.969
Áustria	323	1.866.320	9.346
Canadá	1.278	8.656.329	7.731
Coreia do Sul	1.343	11.344.492	5.446
Cuba	110	3.013.571	3.322
Dinamarca	199	1.381.003	11.960
Espanha	1.367	8.864.918	6.477
Estados Unidos	14.250	85.668.128	8.816
França	2.113	15.275.698	7.884
Japão	4.141	25.807.634	7.862
Noruega	277	1.280.237	15.578
Portugal	232	2.282.031	5.592
Rússia	2.103	30.724.722	2.601

Fonte: Brasil: BRASIL. IBGE, 2010. Demais países: UNESCO, 2010, para a população educacional e EUA.CIA, 2010, para o PIB/PPP

Um exame das tabelas 17a e 17b nos mostra a grande diferença nos valores gastos por pessoa em idade educacional, nos grupos de países. A média do primeiro grupo é de US\$ 1.066,00, enquanto a média do segundo grupo é de US\$ 7.597,00. Mesmo Cuba e Rússia, que possuem PIBs *per capita* de mesmas dimensões do primeiro grupo, aplicam valores superiores aos aplicados por este grupo.

O Brasil, em 2020 e em 2050 possuirá, considerando-se as projeções do IBGE para a população e do Ministério da Fazenda para o PIB, indicadores que o colocariam no segundo grupo de países. A tabela 18 mostra as projeções dos diversos indicadores utilizados nessas comparações.

**Tabela 18** – Indicadores brasileiros em 2050 e a média dos países do segundo grupo

	<b>Pop/Idade educacional</b> (em milhões)	<b>População</b> (em milhões)	<b>%</b>	<b>PIB/PPP*</b> (US\$ bilhões)	<b>% PIB em educação</b>	<b>PIB/PPP per capita em US\$</b>	<b>US\$ por pessoa em idade educacional</b>
Brasil 2008-2009	84,4	189	44	2.024	4,0	10.200	1.242
Brasil 2020	75,4	207	36	2.999	8,65	14.478	3.439
Brasil 2050	50,9	215	24	4.905	5,57	22.783	5.492
<b>Média do segundo grupo</b>	-	-	<b>24</b>	-	<b>5,59</b>	<b>33.279</b>	<b>7.597</b>

Fonte: BRASIL.IBGE, 2010; UNESCO, 2010; EUA.CIA, 2010. \* O PIB de R\$ 2,9 trilhões correspondeu a US\$ 2.024,00 PIB/PPP. Esta mesma proporcionalidade foi utilizada para calcular os PIBs/PPP de 2020 e 2050.

## OS DESAFIOS DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA ATÉ 2050: O Brasil possui condições para um salto educacional?

---

Nestas condições, o Brasil chegará em 2050 com percentual da população em idade educacional e percentual do PIB aplicado em educação nos valores médios dos países do segundo grupo e PIB *per capita* ainda inferior. Os gastos médios, por pessoas em idade educacional também são, ainda, inferiores àqueles do segundo grupo de países.

Deve-se ressaltar que o enorme desafio está em atingir, no ano de 2020, os 8,65% do PIB aplicados em educação, o que daria um gasto médio de apenas US\$ 3.439,00, por pessoa em idade educacional, o que é menos da metade dos valores médios aplicados pelos países do segundo grupo.

É preciso lembrar que, até 2020, o desafio deverá ser ainda maior, uma vez que o percentual de 8,65% deve ser elevado para o patamar de 10% do PIB, considerando-se as necessidades de corrigir fluxos, atender grande contingente de estudantes fora da faixa etária em todos os níveis educacionais, da educação de jovens e adultos, especial, educação, campo etc. Espera-se que, até 2050, com o Brasil crescendo e diminuindo as desigualdades sociais e regionais e elevando substancialmente a sua renda *per capita*, tais desafios educacionais sejam minimizados. As comparações realizadas entre diversos países nos permitem responder, afirmativamente, à questão formulada neste estudo: o Brasil possui riqueza para promover este salto quantitativo e qualitativo, em seu sistema educacional chegando, em 2050, numa situação de maior igualdade social e cultural de sua população e com melhores condições para participar de um mundo que, esperamos, encontre o equilíbrio entre a técnica, a humanidade e o planeta.

## Referências

AMARAL, Nelson Cardoso. **Financiamento da educação superior: estado X mercado**. São Paulo e Piracicaba: Cortez e Unimep, 2003.

BRASIL. IBGE. **Projeção da população do Brasil por sexo e idade: 1980-2050 – Revisão 2008**. Disponível em: < [http://www.ibge.gov.br/home/populacao/projecao\\_da\\_populacao/2008/default.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/populacao/projecao_da_populacao/2008/default.shtm) >. Acesso em: 09 jan.2010.

\_\_\_\_\_. INEP. **Investimento por aluno por nível de ensino – Valores Reais**. Disponível em:<[http://www.inep.gov.br/estatisticas/gastoseducacao/despesas\\_publicas/PA.\\_paridade.htm](http://www.inep.gov.br/estatisticas/gastoseducacao/despesas_publicas/PA._paridade.htm)>Acesso em: 16 fev. 2010.

\_\_\_\_\_. INEP. **Pesquisa nacional qualidade na educação: problematização da qualidade em pesquisa de custo-aluno-ano em escolas de educação básica (Relatório de Pesquisa)**. Brasília-DF: Inep, 2006.

\_\_\_\_\_. MF. **Relatório resumido da execução orçamentária do governo federal – dezembro de 2009**. Disponível em: < [https://www.tesouro.fazenda.gov.br/downloads/lei\\_responsabilidade/RRdez99.pdf](https://www.tesouro.fazenda.gov.br/downloads/lei_responsabilidade/RRdez99.pdf) >. Acesso em: 10 jan. 2010.

\_\_\_\_\_. PNE. **Lei N° 10.172, de 9 de janeiro de 2001**. Brasília-DF: Câmara dos Deputados. 2001.



**OS DESAFIOS DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA ATÉ 2050:  
O Brasil possui condições para um salto educacional?**

---

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

CRUB. **Avaliação externa da qualidade do ensino superior**. Série Estudos e Debates. Brasília-DF: Crub, 1996.

EUA. CIA. **The world Factbook 2010**. Disponível em:< [https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/region/region\\_soa.html](https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/region/region_soa.html) >, Central Intelligence Agency. Acesso em: 14 fev. 2010.

NEGRI, Barjas. **O financiamento da educação no Brasil**. Série Documental e Textos para Discussão nº 1. Brasília: Inep, 1997.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Relatório do Grupo de Trabalho sobre Financiamento da Educação. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília-DF, v.82, nº 200/201/202, p.117-136, jan/dez. 2001.

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.

## **Sobre os Autores**

### **Paulo de Sena Martins**

Doutorado em Educação pela Universidade de Brasília (UnB).  
Bacharel e Mestre em Direito pela Universidade de São Paulo (USP).  
Consultor Legislativo da Câmara dos Deputados-Concursado.  
Email: paulo.martins@camara.gov.br

### **Andrea Barbosa Gouveia**

Doutorado em Educação pela Universidade de São Paulo (USP).  
Graduada em Pedagogia pela Universidade Federal do Paraná (UFPR) e  
Mestre em Educação pela Universidade de São Paulo (USP).  
Professora da Universidade federal do Paraná (UFPR).  
Email: andreabg@ufpr.br

### **Luiz Araújo**

Doutorado em Educação pela Universidade de São Paulo (USP).  
Mestre em Educação pela Universidade de Brasília (UnB).  
Professor da Universidade de Brasília (UnB).  
Email: rluiz\_araujo@yahoo.com.br

### **José Marcelino de Rezende Pinto**

Doutorado em Educação pela Universidade de Campinas (Unicamp).  
Graduado em Física e em Direito pela Universidade de São Paulo (USP) e  
Mestre em Educação pela Universidade de Campinas (Unicamp). Professor da  
Universidade de São Paulo-Ribeirão Preto (USP-RP).  
Email: jmrpinto@ffclrp.usp.br

### **Vera Lúcia Ferreira Alves de Brito**

Doutorado em Educação pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Mestre em Educação pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Professora da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), aposentada, e do Mestrado em Educação da Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG). Email: veraluciabrito@ig.com.br

### **Nelson Cardoso Amaral**

Doutorado em Educação pela Universidade Metodista de Piracicaba (Unimep). Graduação em Física pela Universidade Federal de Goiás (UFG) e Mestre em Física pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ). Professor da Universidade Federal de Goiás, aposentado, e professor do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFG. Email: nelsoncardosoamaral@gmail.com

ISBN 978-85-60917-53-2



9 788560 917532



**anpae**

Ministério da  
Educação

GOVERNO FEDERAL  
**BRASIL**  
PÁTRIA EDUCADORA