



QUALIDADE NA EDUCAÇÃO: QUAL É O FINANCIAMENTO ADEQUADO À EDUCAÇÃO BÁSICA?

QUALITY IN EDUCATION: WHAT'S THE SUITABLE FUNDING TO THE BASIC EDUCATION?

CALIDAD EN LA EDUCACIÓN: ¿CUÁL ES EL FONDO ADECUADO A LA EDUCACIÓN BÁSICA?

Thaís Conte Vargas¹
José Luís Bizelli²
José Anderson Santos Cruz³

Resumo: O artigo discute as bases do financiamento educacional brasileiro, no que se refere à Educação Básica. O FUNDEB, que deve se encerrar em 2020, viabilizou a descentralização do Ensino Fundamental ao transferir recursos de acordo com a quantidade de matrículas de alunos por rede. O modelo leva em consideração a capacidade de arrecadação orçamentária da União e dos demais entes federativos, sem que haja um piso inicial que possibilite às unidades escolares fazer frente aos seus gastos de funcionamento. Hoje, discute-se o desenho de uma nova norma, pautada em um valor mínimo por aluno.

Palavras-chave: Financiamento educacional. Qualidade. FUNDEB.

Abstract: In this paper we will discuss the basis of Brazilian educational funding regarding basic education. The FUNDEB, which ends in 2020, enabled the decentralization of basic education by transferring funds according to the number of student's registrations per school network. This model considers the budget capacity of the Federal Government and other federal entities, not an initial floor that allows school units to meet their operating expenses. At this moment, we discuss the design of a new standard, based on a minimum value per student.

Keywords: Educational funding. Quality. FUNDEB.

Resumen: En el trabajo serán discutidas las bases de los fondos para el sistema educacional brasileño, en lo que respecta a la Educación Básica. El FUNDEB, que se encierra en 2020, viabilizó la descentralización en la Enseñanza Primaria al transferir presupuestos de acuerdo con la cantidad de matrículas de alumnos por red. Este modelo tiene en cuenta la capacidad de recaudación presupuestaria de la Unión y de los demás entes federativos, y no un piso inicial que posibilite que

¹ Universidade Estadual Paulista (UNESP). Araraquara, São Paulo, Brasil.

² Universidade Estadual Paulista (UNESP). Araraquara, São Paulo, Brasil.

³ Universidade Estadual Paulista (UNESP). Araraquara, São Paulo, Brasil.



las unidades escolares enfrenten a sus gastos de funcionamiento. Ahora, se discute el diseño de una nueva norma, pautada en un valor mínimo por alumno.

Palabras clave: Financiamento Educacional. Calidad. FUNDEB.

1 INTRODUÇÃO

Em 2020, o FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – completa 13 anos, e encerra sua vigência. No momento, ocorrem discussões tanto no Congresso Nacional quanto na sociedade civil sobre qual modelo de financiamento deverá substituí-lo (CALLEGARI, 2019; FARIA; SALDANÃ, 2018).

Assim, a Educação, enquanto serviço essencial a ser ofertado por via estatal sempre obteve, de maneira geral, um consenso – tal qual acontece com saúde. Pelo modo como, historicamente, configurou-se o arcabouço jurídico brasileiro, instruir a população é função do Estado, ainda que com o complemento de instituições privadas. No entanto, nunca ficou claro – pelo menos até a promulgação da LDB em 1996 – que esfera federativa assumiria que nível de ensino; ou se eles seriam ofertados de forma concomitante pela União, estados e municípios; ou se cada um arcaria com as escolas que mantinha de maneira integral; ou mesmo se as diferentes esferas da administração pública dividiriam gastos específicos – tais como, merenda, material, transporte escolar. Definir tais responsabilidades foi tarefa que começou a ser desenhada ao longo do século XX, mas só se completou nos seus anos finais, ainda que com dificuldades de consenso entre os entes federados.

A importância crescente da Educação no cenário internacional também se deu no decorrer do século XX, quando o nível de instrução da população passou a ser amplamente relacionado ao desempenho econômico de cada país. Foram desenvolvidos índices que correlacionam, na maioria dos casos positivamente, o nível de Educação atingido com a renda individual. É nesse contexto que as políticas educacionais ganham relevância e a oferta de ensino de qualidade em larga escala passa a ser vista como um dos determinantes para o desenvolvimento da Economia a longo prazo (NASCIMENTO; BARROS, 2018). No Brasil, o primeiro problema a ser resolvido foi o acesso: com altos índices de analfabetismo e com grande parte da população com poucos anos de ensino formal, o país optou, antes da qualidade, pelo atendimento educacional quantitativo: aumentar o número de matrículas. Pouco se discute a apropriação de conteúdos educativos (Darido; Bizelli, 2015).

A União, no cenário nacional, tem papel fundamental na definição dos rumos educacionais do país, por ser o elo mais forte no que se refere à arrecadação de tributos e na definição de



parâmetros a serem seguidos. As responsabilidades de estados e municípios, definidas constitucionalmente, não se sobrepõem a séculos de desigualdades que marcaram inúmeras regiões brasileiras, tornando-as dependentes das instruções, diretrizes e recursos repassados pelo governo federal. A autonomia dos entes subnacionais, também garantida na Carta Magna, faz com que o papel da União se concentre no estabelecimento de acordos e em formatos específicos de colaboração, de modo que cada localidade opte pela melhor forma de execução das políticas, levando em conta a realidade regional na gestão de seus sistemas de ensino.

O próprio mecanismo da municipalização não foi aceito unanimemente pelos gestores locais. Com a implantação do FUNDEF, criado com o objetivo de equalizar os recursos disponíveis aos estados brasileiros e aos municípios – estes, em sua grande maioria, incapaz de custear a própria rede de ensino, visto que totalmente dependentes de transferências estaduais ou federais –, as cidades passaram a receber receitas de acordo com as matrículas no Ensino Fundamental que detinham. Se o estado permanecesse responsável pela demanda do ensino fundamental, o município não faria jus à parcela do financiamento: algumas cidades do estado de São Paulo, a exemplo de Campinas, assim o fizeram.

Nacionalmente, a descentralização tem sido apoiada tanto por setores ditos conservadores quanto progressistas. O manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, publicado em 1932 e assinado por intelectuais da área, como Fernando de Azevedo e Anísio Teixeira, propunha a descentralização e autonomia das escolas, como descrito no trecho abaixo:

a) A unidade da função educacional:

[...] dada a impotência manifesta do sistema escolar atual e a insuficiência das soluções dadas às questões de caráter educativo não provam senão o desastre irreparável que resulta, para a educação pública, de influências e intervenções estranhas que conseguiram sujeitá-la a seus ideais secundários e interesses subalternos. Daí decorre a necessidade de uma ampla autonomia técnica, administrativa e econômica, com que os técnicos e educadores, que têm a responsabilidade e devem ter, por isto, a direção e administração da função educacional, tenham assegurados os meios materiais para poderem realizá-la. Esses meios, porém, não podem reduzir-se às verbas que, nos orçamentos, são consignadas a esse serviço público e, por isto, sujeitas às crises dos erários do Estado ou às oscilações “do interesse dos governos pela educação”. A autonomia econômica não se poderá realizar, a não ser pela instituição de um “fundo especial ou escolar”, que, constituído de patrimônios, impostos e rendas próprias, seja administrado e aplicado exclusivamente no desenvolvimento da obra educacional, pelos próprios órgãos do ensino, incumbidos de sua direção. [...]

c) A descentralização

A organização da educação brasileira unitária sobre a base e os princípios do Estado, no espírito da verdadeira comunidade popular e no cuidado da unidade nacional, não implica um centralismo estéril e odioso, ao qual se opõem as condições geográficas do país e a necessidade de adaptação crescente da escola



aos interesses e às exigências regionais. Unidade não significa uniformidade. A unidade pressupõe multiplicidade. Por menos que pareça, à primeira vista, não é, pois, na centralização, mas na aplicação da doutrina federativa e descentralizadora, que teremos de buscar o meio de levar a cabo, em toda a República, uma obra metódica e coordenada, de acordo com um plano comum, de completa eficiência, tanto em intensidade como em extensão. À União, na capital, e aos estados, nos seus respectivos territórios, é que deve competir a educação em todos os graus, dentro dos princípios gerais fixados na nova constituição, que deve conter, com a definição de atribuições e deveres, os fundamentos da educação nacional. Ao governo central, pelo Ministério da Educação, caberá vigiar sobre a obediência a esses princípios, fazendo executar as orientações e os rumos gerais da função educacional, estabelecidos na carta constitucional e em leis ordinárias, socorrendo onde haja deficiência de meios, facilitando o intercâmbio pedagógico e cultural dos Estados e intensificando por todas as formas as suas relações espirituais. A unidade educativa, essa obra imensa que a União terá de realizar sob pena de perecer como nacionalidade, se manifestará então como uma força viva, um espírito comum, um estado de ânimo nacional, nesse regime livre de intercâmbio, solidariedade e cooperação que, levando os Estados a evitar todo desperdício nas suas despesas escolares a fim de produzir os maiores resultados com as menores despesas, abrirá margem a uma sucessão ininterrupta de esforços fecundos em criações e iniciativas. (AZEVEDO *et al.*, 2010, p. 46).

O advento do Estado Novo e a promulgação da Constituição de 1937 interrompe por anos a articulação dos movimentos para reforma educacional no país. Com a redemocratização ocorrida em 1945, avanços como a criação do Conselho Nacional de Pesquisa (CNPq) e da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e a edição da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional foram alcançados, mas novamente interrompidos com a instauração de outro período autoritário a partir de 1964. Como já mencionado, apenas após a abertura democrática realizada ao longo dos anos oitenta, e o advento das políticas neoliberais durante a década de noventa, se definiram as condições reais para a descentralização do sistema educacional, com as bandeiras da participação local na gestão escolar e da autonomia da comunidade e dos gestores na administração das escolas.

2 FUNDOS DE FINANCIAMENTO E A BUSCA PELA GARANTIA DE UM VALOR MÍNIMO

Como resultado desses esforços, o FUNDEB passou a vigorar a partir de 2007 em substituição ao FUNDEF – que funcionou de 1998 a 2006 – e ampliou a distribuição de recursos e os níveis de ensino contemplados. Enquanto o FUNDEF era composto por 15% das receitas de estados, Distrito Federal e municípios, além da complementação da União, o FUNDEB conta com 20% da arrecadação. A destinação também deixou de ser feita com base apenas no número de matrículas no Ensino Fundamental: os municípios tiveram incluída a Educação Infantil e os estados passaram a



contar com verba para o Ensino Médio. Ambos mantiveram a lógica de gasto per capita, anualmente calculado pelo governo federal, com o objetivo de assegurar, com o valor repassado, um gasto mínimo por aluno em todas as localidades do país.

O valor mínimo, no entanto, não leva em consideração o cálculo do quanto uma escola necessita, financeiramente, para funcionar segundo determinado padrão de qualidade. Ele é feito baseando-se na estimativa de arrecadação das receitas que compõem o fundo. Ou seja: os recursos disponíveis para a Educação brasileira dependem da disponibilidade orçamentária anual, e não de um compromisso com a qualidade definido a priori.

Se há – como no presente momento – diminuição na arrecadação, os valores repassados também diminuem, o que compromete a execução de projetos de longo prazo, além da própria manutenção dos gastos correntes. A complementação da União, de apenas 10% do valor total arrecadado por todas as demais esferas administrativas, também flutua de acordo com o nível de atividade econômica – visto que o imposto mais expressivo na composição do FUNDEB é o ICMS, que diminui em períodos de recessão econômica.

A partir da implementação do FUNDEF, portanto, a mensuração e o uso do conceito de gasto/aluno anual passam a fazer parte do vocabulário da área educacional, sendo usado como parâmetro em diversas pesquisas realizadas acerca do financiamento da Educação (Pinto, 2015). No entanto, o termo aparece em 1961, na Lei nº. 4.024, que teve por objetivo fixar as Diretrizes e Bases da Educação Nacional – primeira do tipo: atualmente, vigora a terceira LDB – durante o período de dez anos em que vigorou.

Em seu artigo 96º, a referida Lei determina que o Conselho Federal de Educação e os conselhos estaduais de Educação na esfera de suas respectivas competências façam esforços para melhorar a qualidade e elevar os índices de produtividade do ensino em relação ao seu custo, ao promover a publicação anual das estatísticas do ensino e dados complementares, que deverão ser utilizados na elaboração dos planos de aplicação de recursos para o ano subsequente, estudar a composição de custos do ensino público e propor medidas adequadas para ajustá-lo ao melhor nível de produtividade. (BRASIL, 1961).

Ainda sobre a qualidade do ensino, a Constituição Federal dispõe, no Art. 212, parágrafo terceiro, o que segue:

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



[...] § 3º A distribuição dos recursos públicos *assegurar* a prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº. 59, de 2009). (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Ou seja: os recursos destinados à Educação devem ser suficientes para garantir a qualidade do ensino. O mesmo termo é mencionado novamente no artigo 214 da CF:

Art. 214. *A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a* (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009): I - erradicação do analfabetismo; II - universalização do atendimento escolar; III - *melhoria da qualidade do ensino*. (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Novamente, no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a questão da qualidade educacional é referida no primeiro parágrafo do artigo 60:

§ 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão assegurar, no financiamento da educação básica, a melhoria da qualidade de ensino, de forma a garantir padrão mínimo definido nacionalmente. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006). (BRASIL, 1988).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional também conta, em seu artigo quatro, 74 e 75 – apenas para citar os que tratam do tema de maneira explícita –, da obrigatoriedade do componente qualidade na oferta de ensino:

Art. 4º *O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de:* [...] IX - *padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem*.

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.

Art. 75. *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*.

[...] § 2º A capacidade de atendimento de cada governo será definida pela razão entre os recursos de uso constitucionalmente obrigatório na manutenção e desenvolvimento do ensino e o custo anual do aluno, relativo ao padrão mínimo de qualidade. (BRASIL, 1996, grifo nosso)

Na lei nº. 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE), o termo qualidade aparece 38 vezes. No entanto, o custo anual por aluno, como mencionado anteriormente, não é definido levando em consideração determinado padrão mínimo de qualidade,



mas a capacidade orçamentária do ente em questão, desrespeitando variados dispositivos legais citados acima.

Este fato levou à elaboração do chamado CAQ (Custo Aluno-Qualidade), conceito definido pela sociedade civil organizada nas mobilizações que se deram durante a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, em 2002. A partir de debates realizados entre diversos atores do campo educacional no Brasil, chegou-se à conclusão de que a melhoria dos processos de ensino apenas se daria a partir da instauração de um padrão mínimo nacional de qualidade a ser seguido por todos os estabelecimentos escolares – e, principalmente, da garantia de insumos suficientes para tanto. A definição desse valor por aluno, a nível nacional, se daria inicialmente a partir do CAQi (Custo Aluno-Qualidade inicial).

A implementação do CAQ romperia com a lógica do financiamento educacional estar subordinado à disponibilidade orçamentária de cada exercício, ou se restringir ao mínimo constitucional exigido. Ele possibilitaria a efetivação dos compromissos educacionais estabelecidos na legislação brasileira, e equilibraria as disparidades regionais na oferta de educação básica. Seu estabelecimento foi incluído como estratégia no PNE aprovado em 2014:

Estratégias:

20.6) *no prazo de 2 (dois) anos da vigência deste PNE*, será implantado o 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 e será progressivamente reajustado até a implementação plena do Custo Aluno Qualidade - CAQ;

20.7) implementar o Custo Aluno Qualidade - CAQ como parâmetro para o financiamento da educação de todas as 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;

20.8) o CAQ será definido no prazo de 3 (três) anos e será continuamente ajustado, com base em metodologia formulada pelo Ministério da Educação - MEC, e acompanhado pelo Fórum Nacional de Educação - FNE, pelo Conselho Nacional de Educação - CNE e pelas Comissões de Educação da Câmara dos Deputados e de Educação, Cultura e Esportes do Senado Federal. (BRASIL, 2014, grifo nosso)

A importância de um valor mínimo que pautar o custo/aluno reside no estabelecimento de padrões objetivos que possibilitem a oferta de uma educação de qualidade: espaço físico adequado, materiais didáticos em quantidade suficiente para todos os alunos, equipamentos como quadras



esportivas, refeitórios, bibliotecas e laboratórios em bom estado de conservação e uso, corpo docente e técnico capacitado constantemente, entre outros aspectos a serem considerados.

No entanto, o Comitê que deveria realizar os estudos que dariam respaldo ao cálculo do CAQ só foi estabelecido após quatro anos de vigência do PNE, com a publicação da Portaria nº. 233, em 15 de março de 2018, que dispõe o seguinte:

O MINISTRO DE ESTADO DA EDUCAÇÃO, no uso da atribuição que lhe confere o art. 87, parágrafo único, inciso II, da Constituição, e em razão da necessidade de prover mecanismos de avaliação dos custos dos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem em face do disposto na Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que estabelece o Plano Nacional de Educação - PNE 2014-2024, resolve:
Art. 1º - Fica instituído o Comitê Permanente de Avaliação de Custos na Educação Básica do Ministério da Educação – CPACBB [...]. (BRASIL, 2018).

Ou seja, ainda que a sociedade civil – através de pressões e mobilizações realizadas durante toda a primeira década do século XXI – tenha logrado incluir esse importante mecanismo na tentativa de adequar os recursos educacionais disponíveis às necessidades da área, o Poder Executivo brasileiro não cumpriu o estabelecido em atos normativos. Tendo sido o Comitê para o cálculo do CAQ instituído dois anos após o prazo para a implantação do CAQi, questiona-se quanto tempo ainda levará para que a lei seja efetivada.

Enquanto isso, estados com maior arrecadação tributária investem mais em Educação, enquanto estados menos favorecidos necessitam da complementação da União para atingir o mínimo. Nivelando por baixo, dificilmente o Brasil conseguirá equalizar sua oferta educacional e ser capaz de proporcionar formação adequada a sua população em idade escolar.

Vale destacar que a lógica por trás do fundo de financiamento educacional vigente está explicitada constitucionalmente. Tanto a Constituição Federal, em seu artigo 211, quanto a corrente Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, no art. 9, dispõem que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios organizarão os respectivos sistemas de ensino em regime de colaboração. Cabe ao governo federal função redistributiva e supletiva (características do FUNDEF e FUNDEB), assim como prestação de assistência técnica e financeira aos demais entes federados no que se refere ao setor educacional. Também está definida constitucionalmente a atuação prioritária dos municípios – no Ensino Fundamental e Educação Infantil – e dos estados – Ensino Fundamental e Médio –, como mencionado anteriormente.

3 QUALIDADE DA EDUCAÇÃO E GASTO NA ÁREA: HÁ RELAÇÃO?



É importante questionar se o aumento de recursos está sempre relacionado a melhores resultados educacionais. Na verdade, é possível encontrar na literatura conclusões que apontam para a inexistência dessa correlação.

Em pesquisa sobre os gastos em Educação nos municípios produtores de petróleo, Monteiro (2015) constatou que mesmo recebendo um expressivo aumento nas receitas através dos royalties a que tinham direito, que ampliou significativamente os orçamentos locais e possibilitou uma expansão das despesas educacionais, os municípios produtores não melhoraram a qualidade da Educação oferecida, e apresentaram, nas avaliações da prova Brasil, o mesmo nível de desempenho de municípios não produtores.

Segundo a autora, explicações para tal fenômeno podem residir em dois fatores: desperdício passivo e ativo. O primeiro deles está ligado à má gestão dos recursos disponíveis, por incapacidade ou falta de conhecimento dos responsáveis pelos gastos. Já o desperdício ativo está relacionado à corrupção: quando agentes públicos decidem por desviar e/ou fazer mau uso das verbas disponíveis. Outro estudo, realizado em 2008 por Amaral e Menezes-Filho, também objetivando averiguar a relação entre recursos disponíveis e qualidade da Educação ofertada a nível local, chega à conclusão de que tal correspondência não se estabelece. Os autores supõem que deficiências na alocação explicam tal ausência de correlação (AMARAL; MENEZES-FILHO, 2008).

Outra desvantagem do modelo de transferência se dá na parcela de responsabilidade fiscal exigida dos municípios. Ao aumentar sua receita através de esforço tributário, a localidade deixa de receber parte de complementação federal, como Mendes et al. (2008) demonstram no exemplo abaixo:

A título de exemplo, suponha-se que um município com 10 mil crianças em idade escolar possua uma receita de R\$ 40 milhões ano. Suponha ainda que o piso mínimo para o gasto educacional com cada criança seja de R\$ 1.200,00. Se o município destinar, obrigatoriamente, 25% de sua receita para a educação dessas crianças, seu gasto total será de R\$ 10 milhões com essa função. No entanto, o gasto mínimo requerido neste caso seria de R 12 milhões (10.000 x 1.200). O governo federal então teria de realizar um aporte complementar de R\$ 2 milhões. Agora, suponha-se que o município realizou um esforço tributário e elevou sua receita em 10%, atingindo R\$ 44 milhões. Então, a destinação para a educação deverá se elevar para R\$ 11 milhões, reduzindo a necessidade do aporte federal para R\$ 1 milhão. Em resumo, dos R\$ 4 milhões de acréscimo de receita, R\$ 1 milhão foi “devolvido” ao governo federal. Naturalmente, esse processo torna o esforço tributário ainda mais penoso para os cidadãos do município. (MENDES; MIRANDA; COSIO, 2008, p. 22).

Assim, deixa de existir um incentivo para que o município aprimore sua arrecadação ou seja mais consciencioso nos gastos. O cálculo político de um gestor local dificilmente se moverá nessa



direção, visto que não há, de sua perspectiva, nenhuma vantagem advinda do fato de poder deixar de receber um recurso federal.

É fundamental, portanto, apontar mais uma vez o papel central da União no desenho do modelo de financiamento educacional. O Plano Nacional de Educação (PNE), na estratégia 20.11, dispõe o que segue:

20.11) aprovar, no prazo de 1 (um) ano, Lei de Responsabilidade Educacional, assegurando padrão de qualidade na educação básica, em cada sistema e rede de ensino, aferida pelo processo de metas de qualidade aferidas por institutos oficiais de avaliação educacionais. (BRASIL, 2014).

Seis anos após a promulgação do Plano, ou seja, cinco anos após o prazo legal concedido, a Lei de Responsabilidade Educacional não passa de um projeto. O PL nº. 7420/2006 dispõe sobre a qualidade da educação básica e a responsabilidade dos gestores públicos na sua promoção. Tendo seu parecer aprovado em 2017, o PL ainda não foi votado em plenário.

Sua efetivação é essencial para a instauração de um regime apropriado de colaboração entre os entes federados, com definição clara de metas, recursos, referenciais de qualidade para cada um dos níveis de ensino, e mecanismos de responsabilização dos gestores locais, caso retrocessos qualitativos ocorram na sua rede de ensino, assegurados os repasses necessários (Vicente et al, 2015).

O cenário desenhado só será possível de ser implementando, entretanto, com o advento de uma reforma tributária que reduza os impactos das guerras fiscais entre os estados e municípios, que acaba reduzindo a arrecadação com um todo e prejudicando os investimentos sociais. Sem ela, os recursos disponíveis para a área educacional continuarão sendo suficientes apenas para o suprimento dos gastos correntes com manutenção da rede e folha de pagamento, sem deixar margem para ações de melhoria na qualidade do ensino.

4 CONCLUSÃO

A história recente da Educação no Brasil se confunde com a história da democratização do país: ambas enfrentam dilemas para seu aprofundamento, quando suas pautas são retomadas e ampliadas a partir da década de oitenta, momento em que o modelo de produção fordista entra em crise. O espaço escolar, entretanto, é local privilegiado para o debate sobre a construção da democracia brasileira. Para tanto, cabe perguntar: o que esperamos, hoje, da escola? Quais



estratégias constantes do Plano Nacional de Educação realmente queremos efetivar, visto que duas delas, citadas nesse trabalho, ainda estão longe de serem postas em prática? Qual deve ser o papel da União na descentralização, para além de definir metas e redistribuir recursos, de maneira que estados e municípios sejam mais bem amparados em suas ações?

Responder a tais questionamentos é um primeiro passo para que algumas das discussões propostas no artigo possam ser aprofundadas. É consenso na literatura que dotar a escola de autonomia é vantajoso para a qualidade da educação oferecida, visto que possibilita a seus atores a realização de projetos próprios. No entanto, problemas gerados pela falta de formação do funcionalismo de pequenos municípios – assim como o fato de a verba disponível estar totalmente comprometida com folha de pagamento – torna a pretensa autonomia local mero detalhe, em contraposição às expectativas professadas em análises realizadas no início do processo de municipalização, como pode ser observado na afirmação abaixo:

Contrariamente ao modelo anterior, a escola terá que ser vista como uma organização construída socialmente; portanto, com ênfase no processo de interação social que aí se desenvolve antes que nos aspectos formais que a caracterizam, impondo limites rígidos e intransponíveis. Ainda que constitua uma unidade dentro de um sistema mais amplo, cada escola terá de ser vista em sua identidade própria, e para tanto ela necessita de autonomia. (ALONSO, 2003, p. 117)

Para que tal objetivo seja considerado como uma meta possível de ser alcançada, cumpre fortalecer a atuação dos conselhos de acompanhamento e fiscalização dos recursos do FUNDEB; cabe democratizar a participação da comunidade no processo de elaboração do orçamento educacional; cabe ainda promover a transparência dos gastos, engajando os pais nas decisões sobre o funcionamento da escola.

A questão fundamental colocada, no entanto, parece distante de ser respondida: refere-se à relação entre o aumento do gasto com Educação e a concomitante elevação de seu desempenho qualitativo. Dado importante a ser considerado é o relatório publicado, em 2016, pela OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico, sobre resultados do PISA 2015 – Programme for International Student Assessment ou Programa Internacional de Avaliação de Estudantes. Trata-se de avaliação comparada, aplicada de forma amostral a estudantes matriculados a partir do 7º ano do ensino fundamental na faixa etária dos 15 anos, idade em que se pressupõe o término da escolaridade básica obrigatória na maioria dos países. O desempenho de alunos brasileiros encontra-se abaixo do demonstrado por alunos matriculados em sistemas de



ensino dos países da OCDE nas três áreas de conhecimento medidas pela avaliação. Em ciências, alunos brasileiros obtiveram 401 pontos contra 493 pontos de alunos da OCDE; em leitura, 407 contra 493 pontos; e em matemática, 377 contra 490 pontos.

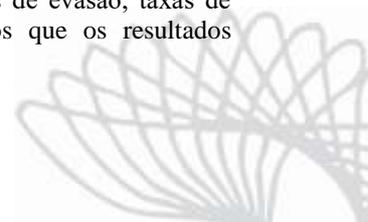
Os resultados podem ser relacionados com dados do investimento educacional realizado: enquanto países da OCDE, em 2015, investiram em média, por aluno, 90.294 dólares em todo o ciclo de escolarização básica, o Brasil investiu 38.190 dólares em ação correspondente. Ainda que se mantendo inferior à média, é possível perceber que houve uma melhora: em 2012, o investimento era 32% do realizado pela OCDE e, em 2015, passou a 42%. O dispêndio, logicamente, está relacionado à capacidade de gasto dos países em questão: enquanto o PIB per capita do Brasil em 2015 era de 15.893 dólares, a média dos países da OCDE estava em 39.333 dólares.

Para a OCDE, no entanto, o maior desafio do Brasil está em aplicar os investimentos realizados diretamente em ações que acarretem melhoria na aprendizagem. Ainda segundo o relatório, países como Uruguai, México e Colômbia, apesar de terem um gasto médio por aluno inferior ao brasileiro, conseguiram resultados melhores na avaliação de desempenho. Como exemplo, os alunos chilenos obtiveram 477 pontos em ciências, a partir de um investimento de 40.607 dólares por aluno (OCDE, 2016). Novamente, a qualidade do gasto parece ser tão ou mais importante que a verba disponível, corroborando pesquisas citadas no decorrer deste artigo.

Outro ponto a ser destacado, além do mau uso dos recursos públicos por despreparo dos gestores responsáveis, é a corrupção, que ainda se configura em um sério problema no país. Em estudo sobre como os desvios de verba pública impactam no desempenho educacional, Ferraz et al (2010) encontraram o seguinte resultado:

We link municipal-level corruption measures to data on the educational achievement of primary school students across 1488 public schools located in 365 municipalities throughout Brazil. We use the variation in corrupt practices across municipalities to estimate the effects of “missing resources” on dropout rates, failure rates, and student achievement in a national standardized exam. **We find that the educational outcomes of students residing in municipalities where corruption was uncovered are significantly lower than those of students residing in municipalities where no corruption was detected.** For instance, test scores on a standardized Language and Math exam among 4th graders are 0.30 standard deviations lower in corrupt municipalities. **Corruption is also associated with higher dropout and failure rates among primary school children.**⁴ (FERRAZ; FINAN; MOREIRA, 2010, p.2, grifos nossos)

⁴ Correlacionamos medidas de corrupção em nível municipal a dados sobre o desempenho educacional de alunos do ensino fundamental em 1488 escolas públicas localizadas em 365 municípios em todo o Brasil. Usamos a variação de práticas corruptas entre os municípios para estimar os efeitos de “recursos ausentes” nas taxas de evasão, taxas de reprovação e aproveitamento dos alunos em um exame nacional padronizado. Descobrimos que os resultados



A corrupção – particularmente aquela que se dá nos municípios brasileiros, como aponta o estudo citado – impacta negativamente na aprendizagem dos alunos, revertendo possíveis benefícios que a boa gestão local poderia trazer. É urgente, portanto, o acompanhamento constante do poder público estadual e federal, por um lado, na destinação dos recursos transferidos aos municípios, principalmente aqueles destinados à Educação; e, por outro lado, na verificação da melhoria em formação do funcionalismo local, de forma a valorizar as melhores estratégias de enfrentamento de desafios inerentes ao processo de ensino e aprendizagem.

REFERÊNCIAS

ALONSO, Myrtes. Autonomia da Escola e Participação. *In*: VIEIRA, Alexandre Thomaz; ALMEIDA, Maria Elizabeth Bianconcini de; ALONSO, Myrtes. **Gestão educacional e tecnologia**. Avercamp, 2003.

AMARAL, Luiz Felipe Leite Estanislau do; MENEZES-FILHO, Naércio. A relação entre gastos educacionais e desempenho escolar. *In*: **Anais do XXXVI Encontro Nacional de Economia**. ANPEC - Associação Nacional dos Centros de Pós-graduação em Economia. 2008. Disponível em: <http://www.anpec.org.br/encontro2008/artigos/200807201800160-.pdf>. Acesso em: 02 fev. 2019.

AZEVEDO, Fernando de *et al.* **Manifestos dos pioneiros da Educação Nova (1932) e dos educadores (1959)**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Editora Massangana, 2010. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me4707.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2019

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Lei nº. 11.494, de 20 de junho de 2007**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei no 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm#art48. Acesso em: 02 fev. 2019.

BRASIL. **Lei nº. 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 22 mar. 2019.

educacionais de estudantes que residem em municípios onde a corrupção foi descoberta são significativamente menores do que aqueles de estudantes que residem em municípios onde não foi detectada corrupção. Por exemplo, as pontuações dos testes em um exame padronizado de Linguagem e Matemática entre alunos da 4ª série são 0,30 pontos mais baixos em municípios corruptos. A corrupção também está associada a taxas mais elevadas de abandono e insucesso em crianças do ensino primário.



BRASIL. **Lei nº. 4.024, de 20 de dezembro de 1961**. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l4024.htm. Acesso em: 25 mar. 2019.

BRASIL. **Lei nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/l9394.htm. Acesso em: 20 mar. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. Gabinete do Ministro. **Portaria nº. 233, de 15 de março de 2018**. Institui o Comitê Permanente de Avaliação de Custos na Educação Básica do Ministério da Educação – CPACEB, de assessoramento ministerial na análise da destinação de recursos públicos para a educação básica. Disponível em: http://www.lex.com.br/legis_27625174_PORTARIA_N_233_DE_15_DE_MARCO_DE_2018.aspx. Acesso em: 30 mar. 2019.

CALLEGARI, Caio. 2019, o ano em que o Brasil tem que discutir o Fundeb. **Todos pela Educação**. 22 jan. 2019. Disponível em: <https://www.todospelaeducacao.org.br/conteudo/2019-o-ano-em-que-o-brasil-tem-que-discutir-o-fundeb>. Acesso em: 21 mar. 2019.

DARIDO, Máira da Cunha; BIZELLI, José Luís. Inovações tecnológicas e contexto escolar: reflexões necessárias. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v.10, n.1, jan./mar. 2015.

FARIA, Flávia; SALDANÃ, Paulo. Fundo bilionário da educação vence em 2020, e Congresso revisa critério de distribuição. **Folha de São Paulo**, 26 ago. 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2018/08/fundo-bilionario-da-educacao-vence-em-2020-e-congresso-revisa-criterio-de-distribuicao.shtml>. Acesso em: 21 mar. 2019.

FERRAS, Claudio; FINAN, Frederico; MOREIRA, Diana B. Corrupting Learning: Evidence from Missing Federal Education Funds in Brazil. **PUC-Rio – Department of Economics Discussion Paper**, 562. 2010. Disponível em: <http://www.nber.org/papers/w18150.pdf>. Acesso em 02 jun. 2018

MENDES, Marcos; MIRANDA, Rogério Boueri; COSIO, Fernando Blanco. **Transferências intergovernamentais no Brasil**: diagnóstico e proposta de reforma. Textos para Discussão 40. Senado Federal, 2008. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-40-transferencias-intergovernamentais-no-brasil-diagnostico-e-proposta-de-reforma>. Acesso em: 23 fev. 2019.

MONTEIRO, Joana. Gasto público em educação e desempenho escolar. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 69, n. 4, p. 467-488, out./dez. 2015. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-71402015000400467#B04. Acesso em 02 mar. 2019.

NASCIMENTO, Francielle Pereira; BARROS, Marta Silene Ferreira. O sistema capitalista a partir da década de 1990 e suas implicações na educação escolar brasileira. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v. 13, n. 4, p. 1779- 1791, out./dez., 2018.



OCDE. Country Note. **Resumo de resultados nacionais do PISA 2015**. 2016. Disponível em: http://download.inep.gov.br/acoes_internacionais/pisa/resultados/2015/pisa_2015_brazil_prt.pdf. Acesso em: 10 maio 2018.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Por que 10% do PIB para a educação pública? *In*: GOUVEIA, Andrea Barbosa; PINTO, José Marcelino de Rezende; FERNANDES, Maria Dilnéia Espíndola (Org.). **Financiamento da Educação no Brasil: os desafios de gastar 10% do PIB em dez anos**. Campo Grande: Editora Oeste, 2015. p. 45-60.

VICENTE, Vinicius Renan Rigolin de; RAMOS, Carlos Vinícius; MOREIRA, Jani Alves da Silva. O financiamento da Educação Básica no Brasil: em discussão a vinculação de recursos. **Revista Tempos e Espaços em Educação**, p. 219-234, 11, v. 8, n. 16, maio/ago. 2015.

SOBRE OS AUTORES

Thaís Conte Vargas

Doutoranda em Educação Escolar, Universidade Estadual Paulista (UNESP); Faculdade de Ciências e Letras (FCLAr/UNESP) - Brasil.

E-mail: thaiscontev@hotmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8127-5257>

José Luís Bizelli

Livre docente, Universidade Estadual Paulista (UNESP); Faculdade de Ciências e Letras (FCLAr/UNESP) - Brasil; Programa de Pós-Graduação em Educação Escolar. Pesquisador Bolsista de Produtividade em Pesquisa 2 – CNPq.

E-mail: jose.bizelli@unesp.br

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-6634-1444>

José Anderson Santos Cruz

Doutorando em Educação Escolar, Universidade Estadual Paulista (UNESP); Faculdade de Ciências e Letras (FCLAr/UNESP) – Brasil. Orientador Colaborador ESALQ/PECEGE. Editor Adjunto de Periódicos e Assessor Técnico em Gestão de Periódicos Científicos. Bolsista CAPES.

E-mail: joseandersonsantoscruz@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5223-8078>

Recebido em: 04/04/2020

Aprovado em: 10/05/2020

Publicado em: 19/05/2020

