



FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS  
CAMPUS UNIVERSITÁRIO DE PALMAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL

FABIANO COTTICA MAGRO

FEDERALISMO, POLÍTICAS EDUCACIONAIS E QUALIDADE DO GASTO PÚBLICO:  
UMA ANÁLISE DO FUNDEB NO TOCANTINS

Palmas - TO  
2014

FABIANO COTTICA MAGRO

FEDERALISMO, POLÍTICAS EDUCACIONAIS E QUALIDADE DO GASTO PÚBLICO:  
UMA ANÁLISE DO FUNDEB NO TOCANTINS

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional/Universidade Federal do Tocantins-UFT, na linha de pesquisa Sociedade, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Regional.

**Orientadora:** Dr<sup>a</sup> Monica Aparecida da Rocha Silva

Palmas - TO  
2014

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**  
**Biblioteca da Universidade Federal do Tocantins**  
**Campus Universitário de Palmas**

---

M212f Magro, Fabiano Cottica

Federalismo, políticas educacionais e qualidade do gasto público: uma análise do Fundeb no Tocantins. / Fabiano Cottica Magro. - Palmas, 2014. 161f.

Dissertação de Mestrado – Universidade Federal do Tocantins, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, 2014.

Linha de pesquisa: Políticas educacionais.

Orientadora: Prof. Dra. Mônica Aparecida da Rocha Silva.

1. Federalismo. 2. Educação básica. 3. Fundeb. 4. Gasto público. 5. Estado I. Silva, Mônica Aparecida da Rocha. II. Universidade Federal do Tocantins. III. Título.

CDD 21. ed. 370

---

**Bibliotecária: Roseane da Silva Pires**  
**CRB-2 / 1.211**

**TODOS OS DIREITOS RESERVADOS – A reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio deste documento é autorizado desde que citada a fonte. A violação dos direitos do autor (Lei nº 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.**

**Campus Universitário de Palmas**

FABIANO COTTICA MAGRO

AGRADECIMENTOS

FEDERALISMO, POLÍTICAS EDUCACIONAIS E QUALIDADE DO GASTO PÚBLICO:  
UMA ANÁLISE DO FUNDEB NO TOCANTINS

Agradeço em primeiro lugar a Deus por me conceder mais uma entre inúmeras graças

Aos meus pais, Sérgio e Irma

A minha irmã, Patricia, pelo

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional / Universidade Federal do Tocantins - UFT, na linha de pesquisa Sociedade, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Regional.

**Orientadora:** Dr<sup>a</sup> Mônica Aparecida da Rocha Silva

Deixo também um agradecimento especial a todos os professores do Programa de Desenvolvimento Regional da UFT que contribuíram para o enriquecimento dos meus conhecimentos durante o curso.


Aprovada em 31/03/2014

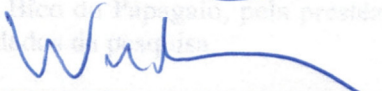
Aos Professores, Jacson e Adriano Firmiano, pela colaboração no processo de qualificação.

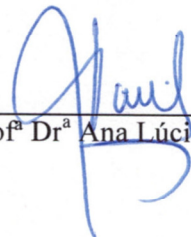
Aos meus colegas da turma 2012 do mestrado em Desenvolvimento Regional.

**BANCA EXAMINADORA:**

Ao Professor Geraldo Gomes pelo incentivo e apoio desde o momento que ingressei no mestrado.

  
\_\_\_\_\_  
Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Mônica Aparecida da Rocha Silva

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Waldecy Rodrigues

  
\_\_\_\_\_  
Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Ana Lúcia de Medeiros

## AGRADECIMENTOS

Agradeço em primeiro lugar a Deus por me conceder mais uma entre inúmeras graças alcançadas ao longo da minha vida.

À Professora Mônica, minha orientadora, pelos ensinamentos e paciência no desenvolvimento desta dissertação. Sua orientação, atenção e experiência possibilitaram a realização deste trabalho.

Aos meus pais, Sérgio e Irma por todo o amor, carinho, dedicação e ensinamentos dispensados ao longo da minha vida.

A minha irmã, Patrícia, pelo apoio e otimismo e, sobretudo, pela valorosa ajuda em um dos momentos mais difíceis do meu trabalho quando precisei ir a campo aplicar meus questionários.

Deixo também um agradecimento especial a todos os professores do Programa de Desenvolvimento Regional da UFT que contribuíram para o enriquecimento dos meus conhecimentos durante o curso.

Aos Professores, Jucélia e Adriano Firmino, pela colaboração no processo de qualificação.

Aos meus colegas da turma 2012 do mestrado em Desenvolvimento Regional.

Ao Professor Geraldo Gomes pelo incentivo e apoio desde o momento que ingressei no mestrado.

Aos gestores das escolas públicas e conselheiros dos CACS das microrregiões de Porto Nacional e do Bico do Papagaio, pela presteza e atenção dedicadas durante o processo de levantamento de dados da pesquisa.

## RESUMO

Esse estudo tem por objetivo averiguar a qualidade do gasto público em educação básica nas redes públicas de ensino do estado do Tocantins em relação aos mecanismos de financiamento do Fundeb. O estudo compara a realidade dos municípios das microrregiões de Porto Nacional e Bico do Papagaio para verificar se o Fundeb promove redistribuição equânime de recursos que proporcione a estrutura necessária para a oferta de ensino de qualidade em duas regiões economicamente e socialmente distintas. Apóia-se em teóricos que tratam do federalismo brasileiro cujos estudos evidenciam basicamente a responsabilização e a forma de cooperação dos entes federativos na oferta do ensino público e gratuito. Neste bojo busca-se compreender a relação entre arrecadação e distribuição dos recursos realizada pela União aos estados e municípios no que tange a vinculação de recursos para a educação. Os resultados obtidos permitem dizer que existem grandes discrepâncias entre as estruturas de ensino nas microrregiões pesquisadas, sobretudo em fatores que envolvem a valorização dos profissionais do magistério, a infraestrutura das escolas, nas questões de acesso e permanência dos estudantes, e, ainda, quanto às despesas de manutenção do ensino. Os municípios com maior capacidade de arrecadação tributária e que não dependem exclusivamente dos recursos do Fundeb podem disponibilizar melhores condições estruturais para a oferta de ensino de qualidade, proporcionando melhores condições de trabalho para os profissionais da educação. Por outro lado, a capacidade dos municípios em aplicar da melhor maneira possível os recursos conforme determina a lei também pode fazer a diferença se for considerado que o Fundeb é única fonte de financiamento do ensino fundamental em grande parte dos pequenos municípios do Tocantins. De maneira geral os recursos do Fundeb pouco contribuíram para a efetiva melhoria das condições de ensino nas duas microrregiões pesquisadas, porém na microrregião do Bico do Papagaio as dificuldades são mais evidentes.

Palavras-chaves: Federalismo, Fundeb, educação básica.

## **ABSTRACT**

This study aims to assess the quality of public spending on basic education in the public schools of the state of Tocantins in relation to funding mechanisms Fundeb. The study compares the reality of the municipalities of Porto Nacional microregion and Bico do Papagaio microregion to check FUNDEB promotes equitable redistribution of resources to provide the necessary structure for the provision of quality education in two regions economically and socially distinct. Used on theoretical dealing with Brazilian federalism which studies basically show the form of cooperation and accountability of federal agencies in the provision of free public education. This bulge is seeking to understand the relationship between collection and distribution of funds held by the Union to the states and municipalities regarding the allocation of resources for education. The results obtained allow us to say that there are large discrepancies between the structures in the surveyed microregion, especially on factors that involve the enhancement of professional teachers, the infrastructure of schools, issues of access and retention of students, and also as the maintenance costs of education. The municipalities with the greatest capacity for tax collection and not rely solely on the resources Fundeb can provide better structural conditions for the provision of quality education by providing better working conditions for education professionals. Moreover, the capacity of municipalities to implement the best possible resources as required by law may also make a difference if it is considered that the Fundeb is the sole source of financing of primary education in most small towns of Tocantins. In general features Fundeb contributed little to the effective improvement of education in the two surveyed micro, but the Bico do Papagaio microregion difficulties are more evident.

**Keywords:** Federalism, Fundeb, basic education.

## LISTA DE QUADROS

Quadro 01 - organização da educação no Brasil .....	53
Quadro 02 - Funções dos entes federados e financiamento da educação pública .....	56
Quadro 03 - Estrutura do financiamento da educação, por esfera de governo, em 2010.....	58
Quadro 04 - Evolução histórica dos percentuais de vinculação para a união, estados/DF e municípios destinada ao financiamento da educação .....	60
Quadro 05 – Valores Mínimos do Fundef – 1997 A 2006 .....	66
Quadro 06 - Escala de implantação financeira do Fundeb .....	71
Quadro 07 - Escala de inclusão progressiva de matrículas do Fundeb .....	72
Quadro 08 – Comparação entre o Fundef e Fundeb.....	75
Quadro 09: Principais pontos positivos e negativos da atual política de financiamento da educação – Microrregião de Porto Nacional e Palmas .....	98



## LISTA DE TABELAS

Tabela 01 - Microrregiões do Tocantins.....	20
Tabela 02 – Número de unidades escolares e matrículas nas microrregiões do Tocantins.....	21
Tabela 03: Taxas de aprovação, reprovação e abandono (em %) .....	89
Tabela 04: Taxa de Reprovação por dependência administrativa – ensino fundamental (em %) .....	90
Tabela 05: Taxa de abandono escolar por dependência administrativa – Ensino Fundamental (em %) .....	90
Tabela 07: Comparativo da média salarial dos municípios nas microrregiões de Porto Nacional e do Bico do Papagaio.....	103
Tabela 08: Itens considerados mais importantes para o espaço físico escolar, segundo gestões das escolas – Microrregião de Porto Nacional e Bico do Papagaio .....	106
Tabela 09: Número de Matrículas na educação básica do estado do Tocantins.....	114
Tabela 10: Situação dos CACS – Conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb no Tocantins .....	118
Tabela 11: Situação dos CACS – Conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb no Tocantins por microrregião .....	118

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01 - Evolução da matrícula da educação básica 1991 – 2006.....	66
Gráfico 02 - Receitas do Fundef e Fundeb dos estados e municípios – em R\$ bilhões.....	76
Gráfico 03: Porcentagem de alunos de 07 a 14 anos frequentando a Escola no Brasil, Região Norte e Tocantins – 1997 a 2012.....	87
Gráfico 04: Porcentagem de alunos de 15 a 17 anos frequentando a Escola no Brasil, Região Norte e Tocantins – 1997 a 2012.....	87
Gráfico 05: Médias de Proficiência em Língua Portuguesa - 4ª série Ensino Fundamental - Escolas Urbanas Municipais - Brasil, Região Norte e Tocantins – 1997 a 2011.....	92
Gráfico 06: Médias de Proficiência em Matemática - 4ª série Ensino Fundamental - Escolas Urbanas Municipais - Brasil, Regiões e Estados – 1997 a 2011.....	93
Gráfico 07: Distribuição dos participantes por função que exercem na escola.....	95
Gráfico 08: Distribuição dos participantes por grau de escolaridade.....	95
Gráfico 09: Distribuição dos participantes por tempo de atuação no magistério.....	96
Gráfico 10: Percepção em relação a remuneração após a política de fundos de financiamento – Microrregião de Porto Nacional e do Bico do Papagaio.....	102
Gráfico 11: Interferência do espaço físico escolar na qualidade da educação ofertada – Microrregião de Porto Nacional e Bico do Papagaio.....	105
Gráfico 12: Percepção em relação ao espaço físico das escolas – Microrregião de Porto Nacional e Bico do Papagaio.....	105
Gráfico 13: Taxa de evasão dos alunos segundo gestões das escolas – Microrregião de Porto Nacional e Bico do Papagaio.....	108
Gráfico 14: Existência de ações para diminuir o número de evasão nas escolas – Microrregião de Porto Nacional e Palmas.....	109
Gráfico 15: Existência de ações da secretaria municipal/estadual de educação para diminuir o número de evasões escolares – Microrregião de Porto Nacional e Palmas.....	110
Gráfico 16: Itens que mais favorecem o acesso e a permanência dos alunos na escola – Microrregião de Porto Nacional e Palmas.....	111
Gráfico 17: Desempenho das escolas nas avaliações oficiais – Microrregião de Porto Nacional e Palmas.....	112
Gráfico 18: Evolução dos recursos do Fundeb no Tocantins por microrregião – Valores em R\$ Milhões.....	113
Gráfico 19: Comparativo da evolução do número de matrículas entre a rede pública estadual e municipal do estado do Tocantins – Valores em R\$ milhões.....	115
Gráfico 20: Evolução do valor médio por aluno – comparação entre microrregiões – Valores em R\$.....	115
Gráfico 21: Despesas do Fundeb por natureza – Microrregiões de Porto Nacional e Bico do Papagaio – R\$ em milhões.....	116
Gráfico 22: Acesso dos Conselhos aos documentos do Fundeb.....	119

Gráfico 23: Irregularidades detectadas pelos conselhos na execução dos recursos do Fundeb .....	120
Gráfico 24: Procedimento adotado pelos CACS quando identificam irregularidade na aplicação dos recursos do Fundeb .....	122
Gráfico 25: Avaliação dos Conselhos quanto a aplicação dos recursos do Fundeb.....	122
Gráfico 26: Opinião dos CACS sobre a infraestrutura das escolas nos municípios do Tocantins .....	123
Gráfico 27: Maiores carências dos municípios oferta do Ensino Fundamental, conforme CACS.....	124

## LISTA DE SIGLAS

ADCT - Ato das Disposições Constitucionais Transitórias  
CACAS – Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb  
CF - Constituição Federal  
EC - Emenda Constitucional  
EJA - Educação de Jovens e Adultos  
FUNDEB - Fundo de Manutenção da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação  
FUNDEF - Fundo de Manutenção do Ensino Fundamental e de Valorização dos Profissionais do Magistério  
FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço  
FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação  
FPM - Fundo de Participação dos Municípios  
FPE - Fundo de Participação dos Estados  
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IDEB - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica  
INEP - Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira  
IR - Imposto de Renda  
IPI - Imposto sobre Produtos Industrializados  
ITCD - Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação  
ITR - Imposto Territorial Rural  
IPVA - Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores  
ICMS - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços  
INSS - Instituto Nacional de Seguridade Social  
LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional  
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias  
MEC - Ministério da Educação  
MDE - Manutenção e Desenvolvimento do Ensino  
OCDE - Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico  
PIB - Produto Interno Bruto  
QUESE - Quota Estadual do Salário Educação  
SIOPE – Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação  
STN - Secretaria do Tesouro Nacional  
Tocantins  
SEDUC - Secretaria de Educação do Estado do Tocantins

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	12
Objetivos.....	16
Objetivo Geral.....	16
Objetivos Específicos.....	16
Procedimentos metodológicos.....	17
Fontes da pesquisa e instrumentos de coletas.....	18
Local de estudo.....	19
População e amostra.....	20
Indicadores da qualidade do gasto público em educação.....	23
Estrutura do Trabalho.....	24
2. O PACTO FEDERATIVO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO NO BRASIL.....	26
2.1. Federalismo: conceito, origem e importância.....	27
2.2. A trajetória do federalismo brasileiro.....	32
2.3. Federalismo e descentralização fiscal.....	39
2.4. Federalismo e políticas públicas educacionais no Brasil.....	44
2.5. O financiamento da educação.....	51
2.5.1. As transferências constitucionais.....	52
2.5.2. Salário Educação e outras Contribuições Sociais.....	52
2.5.3. Estrutura de responsabilidades e competências.....	53
3. OS FUNDOS DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA: DO FUNDEF AO FUNDEB.....	63
3.1 O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério - Fundef.....	63
3.2 O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb.....	69
3.3 Os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb (CACS).....	78
4. A QUALIDADE DO GASTO PÚBLICO EM EDUCAÇÃO NO TOCANTINS: UM ESTUDO COMPARATIVO DAS MICRORREGIÕES DE PORTO NACIONAL E BICO DO PAPAGAIO.....	85
4.1 Síntese dos principais indicadores educacionais no Tocantins.....	85
4.1.1 Acesso escolar no Tocantins.....	86
4.1.2 Situação do fluxo escolar no Tocantins.....	88
4.1.3 Indicadores de desempenho dos alunos Ensino Fundamental no Tocantins.....	91
4.2 Perfil e formação dos gestores/profissionais que responderam aos questionários.....	94
4.3 Avaliação do nível de conhecimento dos gestores acerca das políticas do Fundeb.....	96

4.4 Análise dos indicadores de qualidade do gasto público em educação.....	101
4.4.1 Valorização dos profissionais do magistério.....	101
4.4.2 Espaço físico escolar .....	104
4.4.3 Acesso e permanência dos alunos na escola .....	107
4.5 Comparativo entre receitas e despesas do Fundeb.....	113
4.6 Controle e acompanhamento da aplicação dos recursos do Fundeb nos municípios do Tocantins.....	117
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	125
6. REFERÊNCIAS .....	128
7. APÊNDICES .....	135
Apêndice A - Questionário de pesquisa aplicado aos gestores e professores das escolas municipais e estaduais .....	135
Apêndice B - Questionário de pesquisa – Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb .....	137
8. ANEXOS .....	139
ANEXO A – Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007.....	139

## 1. INTRODUÇÃO

No debate sobre as políticas públicas para a educação é imprescindível a análise da questão financeira e das relações intergovernamentais. Essas relações podem ser mais bem explicadas por meio do federalismo brasileiro que em sua natureza é complexo, uma vez que cresce o número de atores e de arenas capazes de definir os rumos da ação coletiva. Tal conformação institucional pode aproximar os governos de suas comunidades (pela via da descentralização), o respeito às peculiaridades regionais dentro de uma nação e a adoção do princípio da barganha e da negociação como balizadores do processo político. E do mesmo modo, podem surgir problemas advindos dessa forma de Estado, como a dificuldade em conciliar os interesses locais com os gerais e a necessidade de coordenar diversos esforços intergovernamentais para atuar numa mesma política, num jogo que não é naturalmente cooperativo (ABRUCIO, 2010).

A relação entre federalismo e financiamento da educação no Brasil remete à compreensão de que grande parte dos regimes federados assume como uma de suas preocupações centrais a necessidade de instituir um padrão mínimo de equalização nos serviços públicos disponibilizados para a população. Assim, alguns estudos sobre o federalismo fiscal defendem a descentralização dos gastos públicos, de maneira que seja assegurado um volume de recurso adequado e igualitário para todos os entes subnacionais.

Os últimos anos foram marcados pela reestruturação da gestão da política educacional, sobretudo no campo do ensino fundamental e mais recentemente da educação básica. Novos programas e projetos foram criados e/ou reformulados por iniciativa do governo federal, nos quais foram introduzidos novos mecanismos de gestão e definição de critérios técnicos para a alocação de recursos, caracterizados pela descentralização institucional e financeira das ações.

A partir da década de 1990, ocorreu uma acentuada expansão da universalização da educação fundamental. As mudanças constitucionais e a reforma administrativa do Estado alteraram o padrão e o perfil da ação estatal, com a repartição de competências e responsabilidades entre as esferas nacional, estadual e municipal (AZEVEDO, 2011). Neste período, ocorreram três importantes novidades para o financiamento da educação no Brasil, a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB, Lei nº 9.394/1996); a instituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e a Valorização do Magistério (Fundef) por meio da Emenda Constitucional (EC) nº 14/1996; e mais

recentemente a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), conforme Emenda Constitucional nº 53/2006, em substituição ao Fundef. Esses são os principais mecanismos legais em vigor, que respaldados pela Constituição Federal, visam firmar o compromisso da União, estados e municípios com a educação básica.

Desde a aprovação do Fundef, importantes estudos passaram a discutir os avanços, os problemas e as necessidades de melhorias na operacionalização da sistemática de financiamento da educação. Muitos desses estudos destacam os ganhos no Ensino Fundamental, a partir da aprovação do fundo, que levou a quase universalização deste nível de ensino. Apresentam ainda, questões como aumento da responsabilidade dos municípios, a redução de responsabilidades da União e a incapacidade para promover a diminuição das desigualdades regionais (DAVIES, 2008; MARTINS, 2011; OLIVEIRA, 2007; PINTO, 2007; ABRUCIO, 2010).

Essas alterações legais aceleraram a ação de transferência de responsabilidades para os municípios, configurando o processo de municipalização com os estados e o governo federal perdendo importância relativa no financiamento da educação. O Brasil se tornou uma das pouquíssimas federações do mundo a dar *status* de ente federativo aos municípios. O Artigo 18 da Constituição Federal assim determina: “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos [...]” (BRASIL, 2004).

Entretanto, essa descentralização produziu resultados diversos, a começar pela dependência financeira ou a escassez de recursos para dar conta das demandas dos cidadãos. Soma-se a esse fator a baixa capacidade administrativa que implica em dificuldade para formular e implementar os programas governamentais.

Embora exista uma contínua atenção nos debates políticos direcionados à reforma do ensino para fornecer acesso adequado com equidade e qualidade, os aspectos financeiros se constituem em um grande desafio na definição do papel do governo na gestão da educação. Neste contexto, a descentralização fiscal assume características próprias em regimes federativos, onde a repartição de poderes tributários e de responsabilidades públicas define o modelo de federalismo fiscal adotado e, por consequência, a eficiência na provisão de serviços públicos e o equilíbrio entre os diferentes governos subnacionais (PIANCASTELLI; BOUERI; LIMA, 2006).



Em estudo comparado, Arretche (2012), mostra que não é necessariamente a expansão do gasto público que vai afetar o desempenho dos indicadores sociais<sup>1</sup>. A autora constatou, por exemplo, que a Colômbia e a Costa Rica apresentam indicadores educacionais muito melhores que o Brasil, mesmo com um gasto *per capita* igual ou inferior ao brasileiro. Desta forma, os melhores desempenhos dos indicadores educacionais estariam relacionados em maior medida à forma como os recursos públicos da educação são aplicados do que necessariamente ao volume de recursos empregados. Todavia, maiores volumes de recursos pouco interferem na melhoria dos indicadores sociais se não for levada em consideração a qualidade do gasto público que está diretamente relacionada à capacidade dos entes federados em gastar com maior eficiência os recursos destinados para a educação.

Esse trabalho busca averiguar o financiamento da Educação Básica e a política de investimentos estabelecida pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), com foco nas redes públicas de ensino do Estado do Tocantins em relação à qualidade do gasto público em educação nos municípios das microrregiões de Porto Nacional e do Bico do Papagaio.

Busca-se compreender os aspectos que envolvem o gasto público nessas duas microrregiões com características socioeconômicas distintas. Portanto, leva-se em consideração a percepção dos gestores das escolas públicas acerca dos possíveis avanços ou retrocessos em relação a aplicação dos recursos do Fundeb na educação básica.

O estudo discute a política de fundos de financiamento da educação básica, em especial o Fundeb, cujos impactos para a rede pública de ensino do Estado do Tocantins ainda carecem de investigação. Busca-se compreender quais os fatores que afetam a qualidade do gasto público com educação entre municípios e as respectivas unidades de ensino distribuídas pelo estado. O embasamento teórico da pesquisa apoia-se nas teorias do federalismo fiscal brasileiro. Tais teorias tratam basicamente da responsabilização e da forma de cooperação dos entes federativos na oferta do ensino público e gratuito; da vinculação ou subvinculação de impostos destinados ao financiamento da educação em todos os níveis de ensino; das relações de poder entre a União e os governos subnacionais que refletem na centralização ou descentralização de políticas públicas; tratam ainda da eficácia dos mecanismos legais que visam a manter os níveis equitativos de distribuição de recursos; e da histórica disparidade regional verificada no país que implica em resultados variados percebidos entre as diversas regiões do Brasil.

---

<sup>1</sup> A análise consiste em examinar as relações entre os níveis de gasto e os resultados dos sistemas de políticas sociais.

O Fundeb é o principal instrumento de partilha federativa e de reordenação da aplicação de recursos destinados à educação básica da rede pública de ensino no Brasil. Apesar de representar um grande avanço em relação a outras políticas de financiamento educacional que vigoraram no país, aprimorando o sistema redistributivo estabelecido no federalismo brasileiro, este fundo tem recebido críticas de especialistas em políticas de financiamento da educação por não conseguir equacionar satisfatoriamente a distribuição desses recursos em patamares que garantam qualidade no ensino. Mesmo fixando um valor mínimo por aluno para cada etapa do ensino básico, permanecem expressivas as desigualdades intra e inter-regionais.

A educação enquanto atribuição estatal está inserida no debate sobre o papel e funções do Estado e vem sendo discutida juntamente com problemas crônicos que envolvem a questão educacional, tais como: a formação de professores, infraestrutura física e humana da escola, acesso, permanência, currículo e, ainda, questões pertinentes ao financiamento da educação e as consequências para a qualidade do ensino ofertado, objetos deste estudo.

A qualidade do gasto público é um assunto bastante discutido atualmente no Brasil, isso porque, apesar da elevada carga tributária do país, o nível de retorno para a população em relação aos serviços prestados é baixo. A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) estabelece limites para despesas públicas, impossibilitando que o Governo atenda a todas as demandas sociais por meio da elevação dos gastos públicos. Tendo em vista essa limitação, os recursos orçamentários para a realização dessas despesas devem ser otimizados para atender da melhor forma possível os anseios da sociedade. Em outras palavras é necessário fazer mais com menos, ou seja, buscar uma maior eficiência do gasto.

Rocha e Guiuberti (2007) destacam que existem duas maneiras de avaliar a qualidade do gasto público. A primeira consiste em avaliar o resultado dos gastos que teriam um efeito positivo sobre determinada economia (por exemplo, gastos com saúde, educação, entre outros), para em seguida medir o desempenho do setor público relacionando estas medidas de resultado/produto aos insumos utilizados. A segunda forma de avaliar consiste em verificar o impacto do gasto público por meio de análise estatística/econométrica ou estudos de caso. Para Chaves (2007), a melhoria da qualidade do gasto público redundará em melhorar a eficiência desse gasto, ou seja, determinado investimento deverá ser concluído com o menor custo possível e gerar o máximo de benefícios para a sociedade.

Desta forma, na área da educação a qualidade do gasto público pode ser mensurada em relação aos insumos utilizados e resultados alcançados em determinado período. De acordo

com Diaz (2012), a qualidade dos gastos públicos em educação também pode ser discutida a partir da melhoria dos resultados obtidos nas avaliações de desempenho dos estudantes por meio de indicadores como o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

Neste trabalho, a qualidade do gasto público em educação básica é entendida como a capacidade dos governos em atender satisfatoriamente requisitos mínimos de estrutura que correspondem à valorização dos profissionais do magistério, à qualidade do espaço físico escolar e o acesso e permanência dos alunos na escola, envolvendo entre outros fatores, a proficiência dos alunos nas avaliações de desempenho.

No caso do estudo proposto, a questão central pode ser apresentada da seguinte forma: Em que medida as transferências de recursos do Fundeb afetam a qualidade do gasto público em educação no estado do Tocantins?

A busca por respostas para esta pergunta permitirá a realização de uma análise dos impactos das políticas públicas adotadas para a área educacional, mais especificadamente no que se refere aos fundos de financiamento e seus resultados na melhoria da qualidade do serviço de educação gratuita ofertada pela rede pública de educação dos municípios do Tocantins.

## **Objetivos**

### **Objetivo Geral**

Verificar em que medida as transferências de recursos do Fundeb influenciam na qualidade do gasto público em educação da rede pública de ensino dos municípios do estado do Tocantins.

### **Objetivos Específicos**

- a) Analisar os mecanismos de aplicação de recursos do Fundeb.
- b) Avaliar a evolução dos fluxos financeiros provenientes do Fundeb destinados ao financiamento da educação pública nas microrregiões de Porto Nacional e do Bico do Papagaio.

- c) Analisar a qualidade do gasto público destinado à valorização dos profissionais do magistério e à manutenção e desenvolvimento do ensino.
- d) Contribuir para a produção de conhecimento acerca do financiamento da educação pública no estado do Tocantins.

### **Procedimentos metodológicos**

Considerando a complexidade do tema estudado, a caracterização metodológica pode assumir mais de um perfil ou tipo de investigação. Isto porque o objeto a ser estudado é multifacetado, de modo que a sua compreensão e o seu entendimento exigem que seja adotado um conjunto de medidas investigativas.

Em suma, neste trabalho, necessitou-se além da quantificação dos resultados encontrados (indicadores educacionais, planilhas financeiras e estatísticas), esforços para compreender de que forma o gasto público em educação efetuado pelos municípios do Tocantins modificou-se ou foi influenciado pela implantação do Fundeb e se, de fato, ocorreram ganhos significativos para a qualidade da educação pública ofertada por esses municípios, em virtude da existência do fundo. Nessa perspectiva, a presente pesquisa utilizou a abordagem quantitativa.

A pesquisa bibliográfica teve como objetivo levantar a teoria desenvolvida por diversos autores especialistas no assunto e com a finalidade de abordar as experiências desenvolvidas em outras regiões do Brasil ou em outros países. Portanto, a mesma foi realizada por meio do levantamento, seleção e estudos de diversas pesquisas sobre o financiamento da educação no Brasil, discutindo o federalismo brasileiro, a existência de recursos e distribuição dos mesmos entre os entes federados, a participação das diferentes esferas no financiamento e fornecimento da educação, a abrangência das políticas adotadas e resultados encontrados. Tal tarefa esteve fundamentada na teoria do federalismo fiscal, bem como nas regras formais determinadas pelo arcabouço jurídico na definição de políticas públicas e na teoria econômica da educação. O levantamento da literatura serviu para identificar os elementos teóricos que interagem e integram a forma das transferências intergovernamentais dos serviços educacionais básicos da rede de ensino público municipal, permitindo verificar quais são os fatores considerados pelos teóricos como fundamentais para determinar a qualidade do ensino fundamental. Em outras palavras, quais são os itens financiados que melhor colaboram para os avanços na educação básica brasileira.

No que diz respeito a pesquisa documental, foram trabalhadas especificamente as leis nº 9.424/1996 e 11.494/2007 que instituíram, respectivamente, o Fundef e o Fundeb. Além de textos das Constituições e demais mecanismos legais que trataram do financiamento da educação no Brasil, discutindo-as e confrontando-as com a bibliografia existente dos estudos já realizados por autores sobre este assunto. Nesta parte, também foram analisados os relatórios e tabelas disponibilizados pelas instituições responsáveis pelo gerenciamento dos recursos destinados à educação, tais como demonstrativos contábeis, planilhas financeiras e publicações no Diário Oficial do Estado.

Neste estudo, cujo cerne de interesse é a relação entre a disponibilidade de recursos dos fundos para a educação e a qualidade do gasto nos municípios do estado do Tocantins, foi estabelecida como premissa que os resultados referentes à proficiência dos alunos do ensino fundamental é diretamente influenciada pelo ambiente e qualidade escolar, sendo este, fruto de um conjunto de vetores importantes, dentre eles, os recursos disponíveis.

A parte quantitativa foi composta por estatísticas descritivas com a construção de gráficos e percentuais que evidenciem a evolução histórica dos principais indicadores de financiamento da educação básica. Como parâmetro, utilizou-se dados estatísticos sobre o financiamento da educação a partir do primeiro ano de implantação do Fundeb (2007).

Foram aplicados questionários junto aos gestores das escolas públicas municipais e estaduais com o objetivo de verificar a percepção destes acerca das políticas de financiamento de educação, principalmente em relação ao Fundeb, quanto a questões que envolvem o gasto público voltado para a valorização dos profissionais do magistério, a infraestrutura das escolas e demais despesas voltadas à manutenção do ensino. A mesma metodologia foi utilizada junto aos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb (CACCS) dos municípios, com a finalidade de identificar quais as principais falhas cometidas na aplicação desses recursos.

### **Fontes da pesquisa e instrumentos de coletas**

Os dados secundários da pesquisa foram colhidos a partir do banco de dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), Ministério da Educação (MEC) e Instituto Brasileiro de

Geografia e Estatística (IBGE). O recorte temporal para a obtenção desses dados compreende o período de 2007 a 2012<sup>2</sup>.

Para obtenção dos dados primários foram aplicados questionários junto aos gestores das escolas públicas distribuídas entre os municípios das microrregiões de Porto Nacional e do Bico do Papagaio, assim como para membros dos Conselhos Municipais do Fundeb<sup>3</sup>. Os representantes das escolas foram escolhidos por vivenciarem de perto a realidade da educação básica nos municípios. Esse público tem condições de demonstrar, por meio de suas experiências profissionais, quais foram os principais impactos sentidos na educação nos últimos anos a partir dos fundos de financiamento, no que tange à valorização dos profissionais do magistério e demais despesas relacionadas à manutenção do ensino nas unidades escolares onde atuam. Os membros do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb são os representantes da sociedade civil incumbidos de fiscalizar e acompanhar a aplicação dos recursos em seus respectivos municípios e foram escolhidos por reunirem condições de analisar quais são as principais irregularidades encontradas na gestão do fundo de financiamento.

### **Local de estudo**

De acordo com o IBGE<sup>4</sup>, o Tocantins possui uma população de 1.383.445 habitantes distribuída entre os 139 municípios do Estado, cujo percentual de analfabetos entre a população com faixa etária acima de 10 anos corresponde a 11,88%. Neste indicador o estado supera a média nacional e da região norte que corresponde a 9,2% e 10,60%, respectivamente. O analfabetismo e a baixa qualificação profissional são problemas que colaboram para o baixo desempenho econômico do Tocantins, uma vez que se refletem na falta de mão de obra qualificada em diversos setores da economia do estado.

Para facilitar a análise dos dados secundários, os 139 municípios do estado do Tocantins foram agrupados entre as regiões geográficas, assim distribuídas: Mesorregião Ocidental composta pelas microrregiões de Araguaína, do Bico do Papagaio, de Gurupi, de Miracema do Tocantins e do Rio Formoso; Mesorregião Oriental composta pelas

---

<sup>2</sup> O Fundeb entrou em vigor a partir do exercício de 2007.

<sup>3</sup> O Conselho do Fundeb é um comitê representativo composto por membros da sociedade civil, e tem como objetivo fazer monitoramento, fiscalização contínua dos recursos do Fundeb. Os conselheiros são eleitos para um mandato de três anos.

<sup>4</sup> Dados do Censo 2010 disponível em <http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=P6&uf=00>

microrregiões de Dianópolis, do Jalapão e Porto Nacional<sup>5</sup>. Buscou-se, a partir dessas subdivisões, obter informações estatísticas de natureza socioeconômica que permitam as comparações e a sistematização dos dados levantados pela pesquisa com a finalidade de gerar novas informações acerca do financiamento e desempenho escolar.

O estudo focou nos municípios pertencentes às microrregiões do Bico do Papagaio e de Porto Nacional, conforme evidenciado na Tabela 1.

**Tabela 01 - Microrregiões do Tocantins**

<b>Microrregião</b>	<b>Quantidade de Municípios</b>	<b>População</b>	<b>PIB</b>	<b>PIB Per capita</b>	<b>IDH-M</b>
Araguaína	17	278.707	3.236.390	11.612	0,5953
<b>Bico do Papagaio</b>	<b>25</b>	<b>196.367</b>	<b>1.241.984</b>	<b>6.324</b>	<b>0,5572</b>
Dianópolis	20	118.110	1.179.874	9.989	0,5753
Gurupi	14	137.217	2.115.074	15.414	0,6258
Jalapão	15	71.925	771.265	10.723	0,5290
Miracema do Tocantins	24	142.293	1.863.917	13.099	0,5763
<b>Porto Nacional</b>	<b>11</b>	<b>322.824</b>	<b>5.152.437</b>	<b>15.960</b>	<b>0,6250</b>
Rio Formoso	13	116.002	1.679.194	14.475	0,5854
<b>TOTAL</b>	<b>139</b>	<b>1.383.445</b>	<b>17.240.135</b>	<b>12.461,74</b>	<b>0,5836</b>

Fonte: Elaboração própria com dados do Censo 2010 fornecido pelo IBGE e FIRJAN

De acordo com os dados expostos na Tabela 1, a microrregião de Porto Nacional apresenta o maior PIB *per capita* e os melhores índices de desenvolvimento humano do Estado do Tocantins. Por estes mesmos critérios, a microrregião do Bico do Papagaio apresenta os piores desempenhos na maioria de seus municípios. Neste sentido, a comparação de duas microrregiões economicamente distintas visou mensurar a eficiência da política de financiamento da educação quanto à equidade de recursos para manutenção da educação básica, conforme preconiza o federalismo fiscal.

### **População e amostra**

Dados do último Censo Escolar<sup>6</sup>, elaborado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), mostram que a rede pública de ensino no estado do Tocantins possui 1.611 unidades escolares em atividade nas redes municipais e estadual de ensino, entre as quais 311 estão situadas nos municípios da microrregião do Bico do Papagaio e 223 na microrregião de Porto Nacional. Juntas, as duas microrregiões

<sup>5</sup> As mesorregiões ocidental e oriental do Estado do Tocantins são utilizadas pelo IBGE para fins estatísticos.

<sup>6</sup> O Censo Escolar é um levantamento de dados estatístico-educacionais de âmbito nacional realizado todos os anos e coordenado pelo INEP. Ele é feito com a colaboração das secretarias estaduais e municipais de Educação e com a participação de todas as escolas públicas e privadas do país (Fonte: INEP).

concentram aproximadamente 40% de todas as matrículas da rede pública de ensino do estado do Tocantins<sup>7</sup>.

Para a coleta de dados primários foram aplicados questionários (*surveys* amostrais) junto aos gestores das escolas situadas nas microrregiões do Bico do Papagaio e Porto Nacional, tendo como proposta contribuir para a busca de respostas aos questionamentos voltados aos aspectos qualitativos subjacentes ao financiamento da educação básica. Essa técnica complementou a análise dos resultados obtidos a partir do levantamento bibliográfico, documental e dos demais dados secundários obtidos. O *survey* pode ser usado vantajosamente no exame de muitos temas sociais e é particularmente eficaz quando combinado com outros métodos (BABBIE, 1999). “A maior vantagem da técnica de pesquisa por amostragem é a capacidade para generalizar a respeito de uma população inteira, extraindo-se inferências com base em dados obtidos de uma pequena população” (Rea; Parker, 2002, p. 16).

**Tabela 02 – Número de unidades escolares e matrículas nas microrregiões do Tocantins**

Microrregião	Número de Matrículas		Número de Unidades Escolares Municipais		Número de Unidades Escolares Estaduais	
	Estadual	Municipal	URBANA	RURAL	URBANA	RURAL
Bico do Papagaio	32.052	28.503	76	149	59	27
Araguaína	44.223	29.529	112	76	79	5
Miracema do Tocantins	21.804	16.325	62	55	57	3
Rio Formoso	16.477	12.155	41	18	36	19
Gurupi	17.829	14.606	49	23	48	2
Porto Nacional	40.734	40.177	90	32	61	40
Jalapão	12.294	11.046	23	88	22	24
Dianópolis	21.772	12.305	43	136	49	7
<b>TOTAL</b>	<b>207.185</b>	<b>164.646</b>	<b>496</b>	<b>577</b>	<b>411</b>	<b>127</b>

Fonte: Elaboração própria com dados do Censo Escolar 2012 fornecidos pelo MEC/INEP

Com base no cadastro de escolas municipais disponibilizado pelo INEP foi possível entrar em contato com os responsáveis pelas unidades escolares distribuídas pelo interior do estado, constituindo amostras nas microrregiões selecionadas. Neste sentido, inicialmente utilizou-se a pesquisa via telefone e/ou *e-mail* para contatar os responsáveis pelas unidades escolares, encaminhando os questionários (*surveys*) por meio eletrônico, os quais foram estruturados com auxílio da ferramenta Google Docs<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Fonte: <http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-matricula>

<sup>8</sup> A ferramenta *Google Docs* permite a construção de formulários de pesquisa que podem ser acessados diretamente por meio de *links*, enviados por *e-mail* para resposta ou inseridos em páginas web. A ferramenta pode ser acessada a partir da criação de uma conta no site <http://www.google.com>.



Nesta fase da pesquisa deparou-se com algumas dificuldades em obter as respostas. Foram encaminhados questionários para 317 (trezentas e dezessete) unidades escolares das duas microrregiões pesquisadas, sendo que o índice de respostas obtido foi inferior a 10% (dez por cento). Após contato telefônico, alguns diretores, sobretudo das escolas municipais situadas nas zonas rurais relataram não possuírem computador com Internet para responder ao questionário. Outra dificuldade encontrada, diz respeito à disponibilidade de tempo desse público em responder às perguntas, pois muitos diretores se prontificaram em responder os questionários em momento oportuno, porém nunca os responderam, mesmo após novos pedidos encaminhados por *e-mail*/telefone.

Após constatadas as dificuldades para se obter um número satisfatório de respostas, o pesquisador decidiu ir a campo e aplicar os questionários pessoalmente. A visita *in loco* foi importante, pois possibilitou uma interação maior com o público-alvo, além de proporcionar oportunidade de constatar de perto a realidade da educação básica de alguns dos municípios pesquisados. Optou-se por priorizar a visita aos municípios dos quais não havia nenhum registro de resposta aos questionários encaminhados eletronicamente. Foram visitados 14 (quatorze) municípios na microrregião do Bico do Papagaio e 5 (cinco) municípios na microrregião de Porto Nacional. A distância e a dificuldade de acesso a alguns desses municípios impediram a coleta de um número maior de amostras. No total foram percorridos aproximadamente 1.600 km de rodovia para visitar os municípios nas duas microrregiões, totalizando amostras de 21 (vinte e um) municípios da microrregião do Bico do Papagaio e de 09 (nove) municípios da microrregião de Porto Nacional. Nesta etapa foram feitas as mesmas perguntas realizadas por meio eletrônico e as respostas coletadas foram incluídas no banco de dados da pesquisa para posterior tabulação e análise.

Nas duas etapas foram aplicados 82 (oitenta e dois) questionários junto aos representantes de escolas das duas microrregiões pesquisadas, sendo 36 (trinta e seis) na microrregião de Porto Nacional e 46 (quarenta e seis) na microrregião do Bico do Papagaio. O total de amostras corresponde a 15,3% (quinze por cento) das 534 (quinhentas e trinta e quatro) escolas públicas estaduais e municipais situadas nas duas microrregiões.

Entre os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, optou-se por encaminhar os questionários apenas para os municípios cuja situação do conselho encontrava-se regular junto ao FNDE. Assim, dos 09 municípios da microrregião de Porto Nacional, apenas 05 estavam regularizados. Na microrregião do Bico do Papagaio, dos 25 municípios,

---

apenas 10 estavam regulares junto ao FNDE. Foram obtidas 12 amostras entre os municípios das duas microrregiões que possibilitaram uma análise do acompanhamento e fiscalização dos recursos do Fundeb.

### **Indicadores da qualidade do gasto público em educação**

O termo qualidade tem um amplo significado e, por isso, dá margem a inúmeras interpretações, tanto ideológicas, como práticas, dependendo da visão de cada ator social. Assim, diversas são as possibilidades para se discutir, avaliar ou propor padrões de qualidade na educação. Neste sentido, a principal dificuldade para qualquer trabalho de pesquisa que trata da questão da qualidade está em uma definição aceita, uma vez que, esta avaliação pode se dar sob a perspectiva legal, sob a perspectiva do financiamento ou, ainda, sob a perspectiva do trabalho.

De acordo com Miranda (2010), é preciso levar em consideração que ganhos qualitativos devem ocorrer de maneira generalizada e, para tanto, as ações das esferas governamentais devem ter caráter mais abrangente e coletivo. O objetivo pode ser entendido como um corpo formado também pelos educadores, que em última análise são aqueles que irão operacionalizar as políticas públicas e pelos gestores municipais de educação.

Há muitas formas de se enfrentar tal debate, desde a análise do processo de organização do trabalho escolar, que passa pelo estudo das condições de trabalho, da gestão da escola, do currículo, da formação docente, até a análise de sistemas e unidades escolares que pode se expressar, por exemplo, nos resultados escolares obtidos a partir das avaliações externas. Dourado *et. all.* (2007) enfatiza que a qualidade da educação é um fenômeno complexo, abrangente e que envolve múltiplas dimensões, não podendo ser apreendido apenas por um reconhecimento da variedade e das quantidades mínimas de insumos considerados indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem, e muito menos, pode ser apreendido sem tais insumos. Ressalta, ainda, a complexidade da Qualidade da Educação bem como a sua mediação por fatores e dimensões extraescolares, bem como intraescolares.

As condições e os insumos para oferta de um ensino de qualidade são fundamentais para a construção de uma boa escola ou uma escola eficaz, sobretudo se estiverem articuladas às dimensões organizativas e de gestão que valorizem os sujeitos envolvidos no processo, os aspectos pedagógicos presentes no ato educativo e, ainda, contemplem as expectativas dos envolvidos com relação à aquisição dos saberes escolares significativos e às diferentes possibilidades de trajetórias profissionais futuras (DOURADO *et. all.* 2007, p. 10).

Neste trabalho a qualidade do gasto será avaliada sob o prisma do financiamento da educação nos municípios do Estado do Tocantins, abordando o atendimento mínimo aos seguintes parâmetros:

- a) **Valorização dos profissionais do magistério.** Buscou-se destacar a garantia de remuneração e condições adequadas para o exercício do magistério.
- b) **O espaço físico escolar.** Levou-se em consideração que a existência de um ambiente escolar adequado é diretamente relacionada à questão do desempenho dos estudantes. Neste aspecto destacam-se a infraestrutura escolar, o transporte escolar e o material didático.
- e) **Acesso e permanência dos alunos na escola.** Neste item destacou-se a manutenção de baixos índices de evasão escolar; alunos cursando a série adequada à idade; e a proficiência nas avaliações de desempenho.

Sob esse ponto de vista, a qualidade do gasto pode ser entendida como a capacidade dos municípios em satisfazer esses requisitos mínimos para a obtenção da qualidade do ensino, gerenciando corretamente os recursos disponíveis, seja por meio dos fundos de financiamento da educação ou por fontes próprias de recurso.

Silva e Almeida (2012) demonstram que a ineficiência do gasto público municipal é uma questão de gestão de recursos da responsabilidade dos prefeitos. Os municípios pequenos, que dispõem de menos recursos, em geral, são mais ineficientes que aqueles que captaram uma maior fatia do Fundef<sup>9</sup>. No entanto essa não é a regra, alguns municípios com maiores quantidades de recursos por aluno também tendem a ser ineficientes na gestão desses recursos.

## **Estrutura do Trabalho**

O trabalho foi estruturado em cinco partes. Sendo a primeira composta pela introdução com a delimitação e contextualização do tema escolhido. Nesta seção também foram explicitados os procedimentos metodológicos utilizados na pesquisa, tais como: a tipologia, os mecanismos de coleta de dados, definição da amostra e local de estudo.

---

<sup>9</sup> Estudo realizado utilizando a metodologia *Data envelopment Analysis* (DEA) e *Free Disposal Hull* (FDH) para analisar a eficiência do gasto público em educação nos municípios do Rio Grande do Norte na utilização dos recursos do FUNDEF.

A segunda parte trabalhou a fundamentação teórica discorrendo sobre as teorias do federalismo brasileiro e o histórico das políticas de financiamento da educação no Brasil até chegar às recentes políticas de fundo.

Na terceira parte discutiu-se a política de fundos de financiamento da educação básica, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef) e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

Na quarta parte foram apresentados os principais resultados alcançados na pesquisa, bem como a interpretação, a relevância e a discussão desses dados a partir de uma proposição dimensional de acordo com os objetivos da pesquisa.

Por fim, apresentam-se as considerações finais e as limitações da pesquisa e sugestões de novos estudos.

## **2. O PACTO FEDERATIVO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO NO BRASIL**

O primeiro capítulo deste trabalho tem como objetivo refletir sobre as trajetórias e variações do Federalismo e suas consequências para as políticas públicas de educação no Brasil. A trajetória do federalismo brasileiro é pautada por tensões e conflitos, avanços e retrocessos, entre um modelo de Estado centralizado que tende para o fortalecimento da União e um modelo descentralizado que tende para a autonomia e a diversificação regional. Diferentes ciclos da história brasileira podem ser caracterizados desde a Proclamação da República Federativa, em 1889, os quais se enquadram em maior ou menor medida para um desses dois lados.

Mesmo o mais recente ciclo de descentralização federativa, consolidado e ampliado a partir da Constituição de 1988, em que os municípios são reconhecidos como entes federados autônomos, essas tensões, conflitos e contradições assumem novos contornos nas discussões para a estruturação de um federalismo mais equilibrado para fazer frente às grandes desigualdades sociais e regionais existentes no país. Associado à desigualdade entre as regiões brasileiras, o federalismo no Brasil tem como desafio se adequar aos complexos anseios da sociedade cada vez mais diversificada e que busca por meio dos instrumentos criados após 1988, uma atuação da administração pública simultaneamente universal que atenda às peculiaridades locais, produzindo novas pressões sobre o Estado brasileiro.

A discussão sobre federalismo na área da educação tem sido abordada com foco nas questões relativas ao financiamento, à gestão democrática dos recursos, à regulamentação do regime de colaboração e ao estabelecimento de um sistema nacional de educação. Entre as pautas abordadas pelos teóricos do federalismo estão questões como autonomia e divisão de responsabilidades dos entes federativos. Por outro lado, é preciso considerar a que heterogeneidade de condições econômicas e de gestão dos governos subnacionais ocasiona a produção de resultados diversos no âmbito das políticas públicas estabelecidas, que em muitos casos são insatisfatórios para a sociedade.

Cabe ressaltar que as abordagens sobre o federalismo podem ser analisadas sob diversos prismas a depender do campo de estudo. Portanto, é natural que vários campos utilizem a federação como objeto de investigação, onde se destacam o campo econômico que se ocupa das relações fiscais intergovernamentais no federalismo fiscal; o campo da teoria administrativa que enfatiza a questão da eficiência da máquina burocrático-administrativa do

Estado; o campo do direito constitucional que se ocupa das relações jurídicas e dos preceitos constitucionais; o campo da ciência política que se ocupa em estudar as relações de poder existentes em uma federação com ênfase nas questões político-institucional que conformam o federalismo. Não obstante, a base teórica que reflete o federalismo e suas peculiaridades é composta por uma complexa gama de discussões e análises, de modo que este trabalho pretende focar-se apenas nas questões relacionadas à educação e, sobretudo, ao financiamento da educação básica no contexto do federalismo brasileiro.

## **2.1. Federalismo: conceito, origem e importância**

A federação constitui um arranjo estatal de organização territorial do poder no qual se destaca a forma como ocorre à autonomia política e financeira conferida a cada ente. Os mecanismos políticos que envolvem uma federação possuem especificidades em cada país e, por isso, o estudo dessa forma de organização de estado se torna extremamente complexa. As regras de funcionamento de uma federação se dão por meio da formalização de bases constitucionais que atribuem às unidades autônomas e ao governo central a distribuição espacial do poder e suas competências político-administrativas.

Federação pode ser entendida como a união de estados membros que formam o Estado Nacional. A origem do termo vem do latim “*foedus-eris*” que quer dizer pacto, aliança, união, contrato. Esse, todavia, remete ao conceito do federalismo clássico, dualista, no qual só existe um Estado soberano ligado às unidades federadas (estados) que possuem limites jurisdicionais definidos, que pode ser assim definido:

[...] a união de membros federados que formam uma só entidade soberana: o Estado Nacional. No regime federal, só há um Estado Soberano cujas unidades federadas subnacionais (estados)<sup>10</sup> gozam de autonomia dentro dos limites jurisdicionais atribuídos e especificados. Daí que tais subunidades não são nem nações independentes e nem unidades somente administrativas (CURY, 2010, p. 152).

Ainda nessa perspectiva, Dolhnikoff (2003), usa a definição de Preston King para compreender o conceito de federalismo:

---

<sup>10</sup> A divisão clássica do poder político territorial dentro de uma federação envolve duas esferas territoriais. Isto não impede que uma terceira esfera territorial de poder possa emergir com o mesmo *status* de unidade federativa, no caso do Brasil o município entra como uma terceira esfera territorial de poder autônoma. De acordo com SOUZA (2005), a relativa importância financeira dos municípios brasileiros e seu papel de principal provedor de importantes políticas públicas sociais não é matéria propriamente concernente à teoria do federalismo e sim dos conceitos de descentralização e de relações intergovernamentais.

[...] um arranjo institucional adotado como estratégia de construção do Estado, cuja principal característica é a coexistência de dois níveis autônomos de governo (regional e central), definidos constitucionalmente. Enquanto o centro assume a responsabilidade do governo nacional, as instâncias regionais respondem pelos assuntos locais. Além disso, os grupos regionais têm capacidade de interferir nas decisões do centro, mediante sua participação em uma das duas câmaras que compõem o parlamento (KING, 2003, p. 433).

O sistema federal tem sua origem associada à formação do Estado nacional norte-americano e trata basicamente de uma forma de organização político-territorial no qual o espaço territorial designado como Estado nacional é o único âmbito onde apropriadamente o sistema federativo pode ter vigência. O maior mérito do sistema federal não está no campo da eficácia econômica ou administrativa, mas no campo das relações de poder: a federação é o meio de organização territorial mais apropriado para garantir, via democracia, estabilidade e legitimidade das políticas aos governos dos Estados nacionais cujas sociedades são marcadas por grande heterogeneidade territorial (SOARES, 1998).

No contexto norte americano, o pacto federativo surgiu em 1787 como um conjunto de preceitos constitucionais acordados entre forças divergentes (centrífugas e centrípetas). A engenharia institucional visava superar os problemas colocados à formação do Estado nacional estadunidense a partir da unificação das 13 (trezes) colônias inglesas independentes com o intuito de estabelecer a unidade nacional dessas colônias e ao mesmo tempo garantir a autonomia das mesmas. Desta forma, a organização federal é tratada como um sistema que responde aos problemas relacionados à formação de um estado nacional em contexto de heterogeneidade territorial.

O *Federalista*, coleção de Artigos escritos por Alexander Hamilton, James Madison e John Jay<sup>11</sup>, surgiu neste período estabelecendo os principais alicerces teóricos do federalismo, sistema que oferecia uma solução ao impasse, compatibilizando as aspirações de autonomia regional sem perder a união entre as colônias inglesas. Esses Artigos explicitam a teoria política que fundamentou o texto constitucional dos Estados Unidos, que em boa medida contrapunha-se à filosofia política da época para a qual haveria incompatibilidade entre governos populares e os tempos modernos, preconizada por Montesquieu (LIMONGI, 2006). A forte tradição dos estados da época em manter grandes exércitos para garantir o bem estar

---

<sup>11</sup> Os nomes dos três autores de “*O Federalista*” estão fortemente associados à luta pela independência dos Estados Unidos, entre aqueles que tiveram participação destacada nos eventos que culminaram na Constituição daquele país (LIMONGI, 2006).

material das nações fazia das monarquias o tipo ideal de governo naqueles tempos. Um dos postulados de “*O Federalista*” consistia em desmentir esses dogmas arraigados nesta longa tradição política. Segundo esses postulados, a constituição de governos populares não atrapalharia o espírito comercial da época, nem dependeria exclusivamente das vontades do povo ou haveria necessidade de permanecer confinados em pequenos territórios. Para os federalistas o aumento territorial seria benéfico para esse tipo organização de governo. Os federalistas não reproduzem o pensamento teórico clássico. A república federativa seria uma inovação e neste aspecto envolvia a questão geográfica na manutenção do grande território dos Estados Unidos. A partir dessas novas teorias a forma de pensar governos populares deixava de se basear nos exemplos da antiguidade, passando uma nova fase eminentemente moderna.

Entretanto, uma das questões discutidas por Hamilton dizia respeito à fraqueza do governo central instituído pelos artigos da Confederação.

A única forma de criar um governo central, que realmente mereça o nome de governo, seria capacitá-lo a exigir o cumprimento das normas dele emanadas. Para que tal se verificasse, seria necessário que a União deixasse de se relacionar apenas com os estados e estendesse seu raio de ação diretamente aos cidadãos (LIMONGI, 2006, p. 248).

O sistema federal difere-se de outras formas de organização territorial do poder político: sistema unitário e sistema confederado. Segundo Soares (1998), essas formas se distinguem basicamente pelo *locus* do poder político, sendo:

[...] o sistema unitário é caracterizado pela centralização do poder político (o governo central é que controla a vida política do Estado), enquanto o sistema federal se caracteriza por uma divisão igualitária do poder político entre o governo central e as sub-unidades territoriais, e o sistema confederal, ao contrário do sistema unitário, tem *locus* do poder nas unidades territoriais que compõem a comunidade política (SOARES, 1998, p. 141).

A distinção entre federação e confederação está no ponto assinalado por Hamilton<sup>12</sup>; enquanto em uma confederação o governo central só se relaciona com Estados, cuja soberania interna pertence intacta, em uma Federação esta ação se estende aos indivíduos, fazendo com que convivam dois entes estatais de estatura diversa, com a órbita de ação dos Estados definida pela Constituição da União (LIMONGI, 2006). Entende-se, portanto, que a confederação é caracterizada como uma aliança entre Estados independentes. “O governo

---

<sup>12</sup> O Federalista. n. 15 (HAMILTON *apud* LIMONGI, 2006).



central não poderia aplicar as leis sobre os cidadãos sem a aprovação dos Estados, que seriam, em última instância, a fonte da soberania” (COSER, 2008, p. 942). Em outras palavras, na confederação os estados constituintes não abandonam a sua soberania, enquanto na federação a soberania é transferida para a união federal.

O texto de Jay destaca a importância da representação quando sugere que “nada é mais certo do que a indispensável necessidade de um governo e é igualmente inegável que, quando e como quer que ele seja instituído, o povo deve ceder-lhe alguns de seus direitos naturais, a fim de investi-lo dos necessários poderes” (LIMONGI, 2006, p. 258).

Na sua essência, a Constituição é um contrato que rege a relação do Estado com o povo ou do governo com os governados. Em suma, o cidadão vigiando o governo e o governo como controlador do próprio governo. Todavia, os poderes estariam nas mãos de homens que governariam o estado. Neste momento, os defensores do federalismo se aproximam de John Locke e Montesquieu, apontando a necessidade da divisão dos poderes, ou seja, um poder para frear outro poder. Hamilton lembra dos aspectos relacionados ao controle, ao estabelecimento de pesos e contrapesos necessários para se manter a União como barreira contra facções e insurreições, onde deverá existir:

A distribuição equilibrada dos poderes entre os diferentes departamentos, a adoção do sistema legislativo, a instituição de tribunais integrados por juízes não sujeitos a demissões sem justa causa, a representação do povo no legislativo por deputados eleitos diretamente – tudo isso são invenções totalmente novas ou tiveram acentuado progresso rumo à perfeição nos tempos modernos. Constituem meios – e meios poderosos – pelos quais os méritos do governo republicano podem ser assegurados e as suas imperfeições reduzidas ou evitadas (LIMONGI, 2006, p. 261).

Essa questão deixa clara, a preocupação desses pensadores ao dispensarem atenção à natureza humana a qual é guiada por ambições, interesses e desejos.

Na medida em que a razão do homem continuar falível e ele puder usá-la à vontade, haverá sempre opiniões diferentes. Enquanto subsistir a conexão entre raciocínio e o amor próprio, suas opiniões e paixões terão uma influência recíproca uma sobre as outras; e as primeiras serão objetos aos quais as últimas se apegarão (LIMONGI, 2006, p. 263).

O constitucionalismo americano rompeu a concepção de governo misto defendida por Montesquieu, adotando em seu lugar uma forma de organização jurídica de separação dos poderes. No federalismo as competências federais e estaduais, a representação e a solução de conflitos estão escritos no texto constitucional. Nota-se que a separação de poderes defendida

pelos federalistas é justificada como uma forma de evitar a tirania, onde todo o poder se concentra nas mãos de uma única pessoa.

A definição contemporânea de federalismo o apresenta como um sistema de governo no qual o poder é dividido entre o governo central (a União) e os governos regionais ou subnacionais. “O federalismo é definido, em sua acepção positiva, como um meio-termo entre um governo unitário, com os poderes exclusivamente concentrados na União, e uma confederação, na qual o poder central seria nulo ou fraco” (COSER, 2008, p. 942).

A maneira como o poder e as competências legalmente definidas são repartidos no federalismo podem ser analisadas por três modelos distintos, conforme descrito por Cury (2010, p. 153): o federalismo centrípeto que se inclina ao fortalecimento do poder da União em que, na relação concentração – difusão do poder, predominam relações de subordinação dentro do Estado Federal; o federalismo centrífugo remete ao fortalecimento do poder do Estado-membro sobre a união em que, na relação concentração – difusão do poder prevalecem relações de larga autonomia dos Estados membros; e, por fim, o federalismo de cooperação<sup>13</sup> que busca o equilíbrio de poderes entre a União e os Estados-membros, estabelecendo laços de colaboração nas múltiplas competências por meio de atividades planejadas e articuladas entre si, objetivando fins comuns.<sup>14</sup>

No que concerne à relação entre as esferas federativas na execução das competências que lhes são atribuídas, o federalismo, de acordo com Zimmermann *apud* Martins (2011), é: *dual*, quando a atuação se dá de forma separada e independente e as competências são exclusivas e excludentes. É um modelo rígido no tocante aos poderes da União e os reservados aos entes federados subnacionais; cooperativo, quando se caracteriza por formas de ação conjunta entre as instâncias de governo. As competências não são partilhadas, mas compartilhadas.

Para Almeida (2005), as federações contemporâneas, em boa medida, não cabem mais no modelo de federalismo *dual*. Elas são melhor descritas pelos modelos de federalismo centralizado e o federalismo cooperativo. Ambos tratam de capturar as transformações do arranjo dual, em decorrência da expansão do escopo dos governos, em geral, e do governo federal, em particular. O primeiro é o federalismo centralizado, quando estados e governos locais quase se transformam em agentes administrativos de um governo nacional com grande

---

<sup>13</sup> Também denominado de federalismo “*de equilíbrio*” – que compreende a uma dosagem balanceada das competências de modo que se instaure o equilíbrio e se garanta a igualdade político-jurídica entre as unidades que compõem o Estado federal. (HORTA *apud* MARTINS, 2011).

<sup>14</sup> Esses três tipos de federalismo estão fortemente ligados ao caso brasileiro.

envolvimento nos assuntos subnacionais, predomínio nos processos de decisão e no controle dos recursos financeiros. O segundo é o federalismo cooperativo, caracterizado por formas de ação conjunta entre esferas de governo, em que as unidades subnacionais mantêm significativa autonomia decisória e capacidade de autofinanciamento.

De acordo com Oliveira (2010, p. 21), é importante fazer a distinção entre o federalismo para unir e federalismo para manter a união: “é a busca pelo primeiro que protege os direitos dos indivíduos contra um poder central excessivamente forte, ou mesmo contra a tirania da maioria que se deve buscar.” Neste contexto, a existência de um governo central limitado seria um dos aspectos mais atraentes do federalismo, pois assim não haveria a concentração de poder apenas no ente central.

Seguindo essa premissa, o termo federalismo diz respeito à convivência na unidade, respeitando as diversidades, aproximando-se da ideia de pluralismo, de respeito às diferenças e, por isso mesmo, admite a premissa de igualdade. Tal concepção se exerce na perspectiva da distribuição espacial do poder. Federalismo neste sentido, “[...] trabalha com aspectos inicialmente opostos: liberdade e autoridade, igualdade e diferença, diversidade e unidade, autonomia e interdependência, centralização e descentralização, independência e entendimento comum, integração e dispersão” (BERNARDES, 2010, p. 47). Tal fato ocorre porque é justamente nessa tensão que o federalismo se firma como a opção viável para a atual sociedade fragmentada e pluralista nas formas de organizações territoriais de poder, visando uma distribuição espacial desse poder.

Para Abrucio (2010) dada à heterogeneidade de trajetórias históricas dos países federativos, não há uma fórmula única que oriente as federações. Contudo, quatro elementos são essenciais para o sucesso desta forma de estado: (a) compatibilização entre autonomia e interdependência dos entes; (b) garantia dos direitos federativos, por intermédio da Constituição e de sua interpretação; (c) a existência de arenas institucionais que garantam aos pactuantes a sua representação política, o controle mútuo entre eles e espaço para deliberação e negociação sobre assuntos de impacto intergovernamental; (d) problemas de ação coletiva que afetam as políticas públicas devem ser construídos de modo a garantir a coordenação entre todos os atores territoriais.

## **2.2. A trajetória do federalismo brasileiro**

No Brasil, que historicamente é marcado pela dominação de pequenos grupos oligárquicos locais, a tarefa de manter unificado um país de dimensões continentais e culturas

heterogêneas, sobretudo nos aspectos político e territorial, sempre se mostrou um grande desafio para as elites desde os tempos do Império. Constituída a república, os estados poderiam exercer sua autonomia legislativa com poderes ampliados em relação ao que vigia no império, contudo, a tensão entre as elites locais e o poder central ainda se mostrava persistente.

O federalismo foi a principal bandeira em torno da qual se formou a coalização de atores e de interesses políticos que levaram ao fim do império e a instauração da República, em 1889. “O modelo republicano presidencialista e federativo teve a experiência norte americana como principal inspiração do que veio a ser chamado de Estados Unidos do Brasil” (LASSANCE, 2012, p. 23). Na constituinte de 1891, o federalismo significou a adoção de um arranjo em que o Executivo federal era enfraquecido de poder enquanto os estados possuíam ampla autonomia, em uma inversão quase automática do modelo institucional do Império.

Apesar da Constituição brasileira ter sido inspirada na americana, há diferença advinda dos distintos processos históricos dos dois países. Enquanto a Federação americana foi constituída por agregação, ou seja, baseada na união de antigos Estados soberanos, como eram as 13 colônias que se desvincularam da Inglaterra, a brasileira foi marcada pela desagregação, constituída com base num estado unitário que se tornou federativo: as províncias dependentes foram transformadas em estados autônomos. “A experiência norte-americana mostra que o termo *Federação* está relacionado ao sentido de reunião, de centralização” (MARTINS, 2011, p. 24).

Rui Barbosa estava ciente de que o federalismo brasileiro nascera do descontentamento pelo centralismo imperial, o que fazia diferenciar claramente a vertente federalista norte-americana da brasileira: “tivemos a união antes de ter estados, tivemos o todo antes de ter as partes “[...] Não somos uma federação de povos até ontem separados e reunidos de ontem para hoje. Pelo contrário é da União que partimos. Na União nascemos” (LOPES JUNIOR, 2007, p. 61).

No Brasil República, o termo federação está associado à descentralização<sup>15</sup>, não somente na dimensão administrativa, mas também, e, sobretudo na dimensão política, implicando maior ou menor autonomia dos entes federados. O Brasil nasce na perspectiva da descentralização, adotando um modelo federativo no qual a dualidade União/estados tem o

---

<sup>15</sup> Um dos dilemas da formação do Estado nacional do Brasil é o da centralização versus a descentralização do poder. A colonização portuguesa não conseguiu criar uma centralização político-administrativa capaz de aglutinar e ordenar a ação dos grupos privados instalados nas diversas regiões que compunham o território brasileiro. Além do mais, o inter-relacionamento entre estas regiões era fragilmente estabelecido. (CARVALHO *apud* ABRUCIO, 1998, p. 31).

poder central (União) com poderes mais limitados e os estados (ex-províncias), com poderes mais amplificados face ao que vigia no Império. Assim, a Velha República nasceu como federação dual e assimétrica. Sob esse ponto de vista, a descentralização pode representar maior desigualdade, caso não exista um contrapeso do governo central. Em outras palavras, é preciso garantir o sucesso da combinação da descentralização com diretrizes nacionais e cooperação intergovernamental maior (CURY; OLIVEIRA; SOUSA, 2010; MARTINS, 2011).

O desenho do federalismo brasileiro pode ser compreendido por meio de uma breve descrição das constituições brasileiras, isso porque as constituições refletem as barganhas políticas e territoriais que ocorreram ao longo da história (SOUZA, 2005). De acordo com as Constituições brasileiras desde a proclamação da República, o Brasil é uma federação de estados autônomos. Das sete Constituições brasileiras, quatro foram promulgadas por assembleias constituintes, duas foram impostas - uma por D. Pedro I e outra por Getúlio Vargas - e uma aprovada pelo Congresso por exigência do regime militar. Na história das Constituições brasileiras, há uma alternância entre regimes fechados e mais democráticos, com a respectiva repercussão na aprovação das Cartas, ora impostas, ora aprovadas por assembleias constituintes.

A primeira constituição escrita no Brasil foi promulgada em 1824, pós a independência de Portugal. Fortaleceu o poder pessoal do imperador permitindo intervir em assuntos próprios dos poderes Legislativo e Judiciário. Essa Constituição delegou poderes administrativos às, então, 16 províncias que passaram a ser governadas por presidentes nomeados pelo imperador. Embora as províncias não contassem com autonomia política formal ou informal, essa delegação foi interpretada como abrindo caminho para a futura federação. O direito ao voto era concedido somente aos homens livres e proprietários, de acordo com seu nível de renda, fixado na quantia líquida anual de cem mil réis por bens de raiz, indústria, comércio ou empregos. Para ser eleito, o cidadão também tinha que comprovar renda mínima proporcional ao cargo pretendido.

A história do federalismo no Brasil é um processo sinuoso de estabilização e mudança pontuado por crises. Seu momento fundamental remonta à própria proclamação da República, mas se alonga pela Constituinte de 1891<sup>16</sup> e vai até a presidência de Campos Sales

---

<sup>16</sup> Dentre as principais inovações da Constituição de 1891 destacam-se: instituição da forma federativa de Estado e da forma republicana de governo; estabelecimento da independência dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário; criação do sufrágio com menos restrições, impedindo ainda o voto aos mendigos e analfabetos; separação entre a Igreja e o Estado, não sendo mais assegurado à religião católica o status de religião oficial; e

(1898-1904), quando se tornou um arranjo estruturado e estabilizado. Neste primeiro momento, a União foi derrotada na maior parte dos seus interesses em detrimento da maior autonomia dos estados, em uma inversão quase automática do modelo institucional do Império (LINHARES; MENDES; LASSANCE, 2012).

A federação brasileira tem em sua origem dois parâmetros básicos: uma hierarquia de importância dos estados dentro da Federação, que determinará o predomínio de São Paulo e Minas Gerais no plano nacional; e a garantia de que no âmbito interno dos estados a elite local comandará por si só o processo político (ABRUCIO, 1998). Assim a Constituição de 1891 seguiu promessa descentralizadora e os recursos públicos foram canalizados para alguns poucos estados.<sup>17</sup> A autonomia financeira beneficiou desigualmente as unidades da federação, sobretudo, os estados de São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Bahia, Pará e Amazonas.

Um exemplo dessa concentração de recursos em alguns estados é mostrado por Serra e Afonso (1999), ao afirmarem que entre o período de 1891 e 1930, sob a égide da chamada República Velha, e no auge da economia primário-exportadora cafeeira, a participação relativa do governo federal na despesa pública nacional diminuiu de cerca de três quartos para a metade; ao mesmo tempo, a fatia da receita total dos governos estaduais detida pela província de São Paulo subiu de pouco mais de 10 para quase 40 por cento. Para Mendes (2012), o modelo primário-exportador, centralizava a atenção das políticas públicas em seu entorno, seja por meio de receitas tributárias cobradas nas exportações e importações, seja por meio de incentivos aos produtores rurais. Todavia, a concentração produtiva nos estados Sudeste-Sul do país reforçou a centralização da estrutura política e econômica especialmente na capital (na época Rio de Janeiro), em Minas Gerais e, principalmente, em São Paulo. Os demais estados da nova federação padeciam com escassez relativa de recursos e de políticas para viabilizar economicamente outros setores, em franca decadência, como os do açúcar e do cacau, no Nordeste, da borracha, no Norte, e da pecuária, no Sul. Assim, entre outros aspectos, o advento da República Federativa do Brasil, foi marcado pelo desafio presente até hoje de construir ou estruturar um sistema ou arranjo federativo em que se pudesse compatibilizar:

- i) de um lado, uma centralização política e administrativa adequada na União, cujas ações “de cima para baixo” servissem para manter a integridade

---

instituição do *habeas corpus* (garantia concedida sempre que alguém estiver sofrendo ou ameaçado de sofrer violência ou coação em seu direito de locomoção – ir, vir, permanecer –, por ilegalidade ou abuso de poder).

<sup>17</sup> O problema das desigualdades econômicas regionais, já no nascedouro da República, impossibilitou a união de todas as províncias em torno de um projeto comum de reforma tributária. O conceito de autonomia financeira serviu basicamente aos estados mais ricos – particularmente São Paulo - deixando claro o caráter originalmente hierárquico da Federação Brasileira (ABRUCIO, 1998, p. 33).

e a integração nacional ou deter a “fragmentação” ou “movimentos separatistas” nacionais; e ii) de outro, uma descentralização que permitisse prover os demais entes federativos (estados e municípios) de autonomia e de suficiente poder político, capazes de contrabalançar ou pelo menos reduzir a tendência ao “monopólio” e a centralização política excessiva no âmbito federal por meio de ações públicas “de baixo para cima (MENDES, 2012, p. 91).

O fim da Primeira República, denominada posteriormente de “República Velha”, é marcado pelo golpe de Vargas em 1930, que estabeleceu uma era de concentração de poder e fortalecimento da Presidência da República. Assim, a constituição de 1934<sup>18</sup> introduziu a tendência à constitucionalização de questões socioeconômicas e expandiu as relações intergovernamentais pela autorização para que o governo federal concedesse às instâncias subnacionais recursos e assistência técnica. Aos municípios foram assegurados recursos próprios, que seriam eles coletados, passando também a receber parcela de um imposto estadual. O rol elevado de competências federais, muitas delas demandadas pelos próprios estados em busca de auxílio, confirmaria a institucionalização de poderes presidenciais expandidos, com prerrogativas mais amplas, um conjunto de mecanismos políticos de coordenação e intervenção mais fortes, e estruturas de serviços públicos cada vez maiores.

A Constituição de 1937<sup>19</sup>, após o golpe militar liderado por Vargas, fechou o Congresso Nacional e as assembleias estaduais e substituiu os governadores eleitos por interventores. Os governos subnacionais perderam receitas para a esfera federal, mas a mais importante medida foi delegar ao governo federal a competência para legislar sobre as relações fiscais externas e entre os estados (SOUZA, 2005).

O período democrático de 1946 a 1964, inaugurado com a Constituição de 1946<sup>20</sup>, marca o retorno do regime democrático com maior poder conferido a estados e a municípios. Ela introduziu o primeiro mecanismo de transferências intergovernamentais da esfera federal

---

<sup>18</sup> A constituição de 1934 traz a marca getulista das diretrizes sociais e adota as seguintes medidas: maior poder ao governo federal; voto obrigatório e secreto a partir dos 18 anos, com direito de voto às mulheres, mas mantendo proibição do voto aos mendigos e analfabetos; criação da Justiça Eleitoral e da Justiça do Trabalho; criação de leis trabalhistas, instituindo jornada de trabalho de oito horas diárias, repouso semanal e férias remuneradas; mandado de segurança e ação popular.

<sup>19</sup> Entre as principais medidas adotadas, destacam-se: instituição da pena de morte; supressão da liberdade partidária e da liberdade de imprensa; anulação da independência dos Poderes Legislativo e Judiciário; restrição das prerrogativas do Congresso Nacional; permissão para suspensão da imunidade parlamentar; prisão e exílio de opositores do governo; e eleição indireta para presidente da República, com mandato de seis anos.

<sup>20</sup> Entre as medidas adotadas, estão o restabelecimento dos direitos individuais, o fim da censura e da pena de morte. A Carta também devolveu a independência ao Executivo, Legislativo e Judiciário e restabeleceu o equilíbrio entre esses poderes, além de dar autonomia a estados e municípios. Outra medida foi a instituição de eleição direta para presidente da República, com mandato de cinco anos.

para as municipais, excluindo os estados, na tentativa de diminuir os desequilíbrios verticais de receita.

Esse breve intervalo de redemocratização de quase 16 anos foi interrompido pelo golpe de 1964. Assim, a constituição de 1967<sup>21</sup>, refletiu a tendência centralizadora na esfera federal afetando o federalismo e a democracia que estavam se fortalecendo no país. Isso não significou, todavia, a eliminação do poder dos governadores nem dos prefeitos das principais capitais. Os governadores subnacionais foram os grandes legitimadores do regime militar e contribuíram para formar coalizões necessárias à sua longa sobrevivência (SOUZA, 2005).

A redemocratização alterou o modelo centralizador e autoritário que vigorou até então. A constituição de 1988<sup>22</sup> propôs novas formas de organizar as políticas públicas. Essa Constituição contrastou com as anteriores, principalmente nos seguintes aspectos:

(a) na provisão de mais recursos para as esferas subnacionais; (b) na expansão dos controles institucionais e societários sobre os três níveis de governo, pelo aumento das competências dos poderes Legislativo e Judiciário e pelo reconhecimento dos movimentos sociais e de organismos não-governamentais como atores legítimos e de controle dos governos e (c) pela universalização de alguns serviços sociais, em particular a saúde pública, antes restrita aos trabalhadores do mercado formal, tendo como princípio diretivo a descentralização e a participação dos usuários (SOUZA, 2005, p. 110).

Em termos gerais a Constituição Federal de 1988 trouxe um forte movimento ou processo de descentralização, que em certos aspectos promoveu uma “estadualização” ou “municipalização” no país, uma questão atual passa pela consideração de como conciliar os interesses e as autonomias locais, estaduais e federais, respaldadas na CF/88, e o atendimento das demandas da sociedade local, estadual, regional e nacional. A questão federativa novamente é colocada em discussão (MENDES, 2012). Deste modo, o federalismo brasileiro começava a entrar em uma nova era democrática e ao mesmo tempo buscava se adaptar ao

---

<sup>21</sup> Mais sintética do que sua antecessora, essa Constituição manteve a Federação, com expansão da União, e adotou a eleição indireta para presidente da República, por meio de Colégio Eleitoral formado pelos integrantes do Congresso e delegados indicados pelas Assembleias Legislativas. O Judiciário também sofreu mudanças, e foram suspensas as garantias dos magistrados.

<sup>22</sup> Datada de 5 de outubro de 1988, a Constituição de 1988 inaugurou um novo arcabouço jurídico-institucional no país, com ampliação das liberdades civis e os direitos e garantias individuais. A nova Carta consagrou cláusulas transformadoras com o objetivo de alterar relações econômicas, políticas e sociais, concedendo direito de voto aos analfabetos e aos jovens de 16 a 17 anos. Estabeleceu também novos direitos trabalhistas, como redução da jornada semanal de 48 para 44 horas, seguro-desemprego e férias remuneradas acrescidas de um terço do salário.



modelo cooperativo, para isso, novos mecanismos de cooperação entre os entes federados foram criados visando manter níveis equitativos de desenvolvimento entre as regiões do país.

Analisando a história federativa do Brasil é possível constatar a tipologia de federalismo que vigorou no decorrer da trajetória republicana brasileira, descrita por Cury (2010), o federalismo *centrípeto* que se inclina ao fortalecimento da União (governo central), que no caso brasileiro predominou nos anos 1930-1934, 1937-1945 e 1964-1988; o federalismo *centrífugo* que remete ao fortalecimento do poder do Estado-membro sobre a União, identificado no período da República Velha entre 1898-1930; e, por fim, o federalismo de *cooperação* que busca o equilíbrio entre a União e os Estados-membros, colocado em prática no período de 1934-1937, 1946-1964 e a partir da atual constituição de 1988. Deste modo, o federalismo brasileiro pode ser caracterizado como “[...] uma resposta à constituição ou manutenção de Estados nacionais marcados por clivagens territoriais conflitivas: forças centrífugas e centrípetas atuantes no território nacional” (SOARES, 1998).

Para o entendimento da coesão na federação, é importante a distinção entre soberania, atributo que, no Estado federal é exercido pela União, e autonomia, característica dos estados federados que o integram. Trata-se de noções complementares. Como a Federação consiste na união de coletividades regionais autônomas, supõe o compartilhamento do poder, sem o qual a autonomia não se realiza de forma plena, mas que encontra limite na soberania. Pela via da participação dos entes autônomos concorrem para a formação da vontade soberana da união, mas não partilham da soberania. A soberania e a autonomia são noções importantes para a análise dos fundos de financiamento da educação, visto que as regras de redistribuição de recursos no âmbito dos fundos segundo o número de matrículas, as ponderações referentes às etapas de ensino, as modalidades e tipos de estabelecimentos são dadas por lei nacional, expressão da vontade soberana de um país. Ao mesmo tempo, a autonomia implica o equilíbrio federativo e a repartição de competências, o equilíbrio jurídico, a relação entre os entes sob a égide do regime de colaboração (MARTINS, 2011).

Na estruturação adquirida pelo regime federativo no Brasil, observa-se uma diferenciação acentuada na distribuição das receitas fiscais, no padrão das políticas públicas e, no caso da educação, grande diversidade na forma e nos meios de provimento desse direito (OLIVEIRA; SANTANA, 2010). Nota-se, portanto, que a tensão entre centralização e descentralização existente no federalismo e a forma colaborativa entre a União e os entes federados é fundamental para entender a política educacional no Brasil. A União tem um papel importante de promover a equalização e a redistribuição. Num ambiente federativo

democrático, com múltiplos centros de poder (embora este seja distribuído de forma assimétrica) e consequente ocorrência de negociações, cabe ao poder central coordenar as políticas (MARTINS, 2011).

### **2.3. Federalismo e descentralização fiscal**

A Constituição de 1988 possibilitou aos estados e municípios brasileiros aumento significativo da capacidade de arrecadação tributária, permitindo a princípio maior autonomia na gestão dos recursos fiscais em seus orçamentos, processo este, denominado de descentralização fiscal. A nova constituição e a redemocratização do país trouxeram como uma de suas principais bandeiras a “restauração” do federalismo e a descentralização (SOUZA, 2005). Em suma, no Brasil pós-88, a autoridade política de cada nível de governo é soberana e independente das demais (ARRETCHE, 1999). Paralelamente, a autoridade política veio acompanhada da expansão expressiva da autoridade dos governos subnacionais sobre os recursos fiscais com a ampliação da parcela de tributos federais transferidas para esses níveis, caracterizando o Estado federativo e possibilitando aos governos subnacionais ampla autonomia para cobrança de seus impostos, a realização de seus gastos e à contratação de suas dívidas (AFONSO, 2006). A descentralização tem sido marcada por um processo de reforma do aparelho do Estado, cujo foco principal é a eficiência dos gastos públicos e a gestão voltada aos cidadãos. Afonso e Mello (2000) destacam que o Brasil é uma federação muito descentralizada em relação aos padrões internacionais. A proporção dos gastos dos governos subnacionais nas despesas totais do governo no Brasil é comparável com a média da OCDE<sup>23</sup> e de outras grandes federações descentralizadas, tais como os Estados Unidos, Alemanha, Canadá, Índia, Rússia e Austrália, excedendo em muito o padrão da maioria dos países da América Latina.

Abrucio (2005, p. 3) define descentralização como:

[...] um processo nitidamente político, circunscrito a um Estado nacional, que resulta da conquista ou transferência efetiva de poder decisório aos governos subnacionais, os quais adquirem autonomia para escolher seus governantes legisladores (1), para comandar diretamente sua administração (2), para elaborar uma legislação referente às competências que lhes cabem (3), e, por fim, para cuidar de sua estrutura tributária e financeira (4).

---

<sup>23</sup> OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. É uma entidade que congrega 30 países, que se reúnem para discussão, consulta e coordenação de suas políticas econômica e social. Foi criada em 1961 e tem sede em Paris.

Falletti (2006), por sua vez, a define como um conjunto de políticas desenhadas para aumentar as receitas ou autonomia fiscal dos governos subnacionais. Essas políticas descentralizadoras correspondem ao aumento de transferências do governo central, a criação de novos impostos subnacionais ou a delegação da autoridade para cobrar impostos anteriormente atribuídos ao Governo Federal. Para Almeida (2005), centralização e descentralização têm diferentes significados e sua relação com o federalismo, em termos conceituais e empíricos, está longe de ser simples e incontroversa. No entanto, a referida autora sublinha que o termo descentralização vem sendo usado para expressar: a) transferência de capacidades e de decisão sobre políticas para autoridades subnacionais; b) transferência para outras esferas de governo de responsabilidades pela implementação e gestão de políticas e programas definidos no nível federal e c) deslocamento de atribuições do governo nacional para os setores privado e não governamental.

A autonomia que pressupõe a aplicação dos recursos de acordo com as especificidades de cada região, também representa um sério entrave ao controle e à padronização do gasto público, se consideradas as diferenças regionais e o vasto território brasileiro. Em alguns setores os impactos dessas mudanças não significaram necessariamente melhoria dos serviços públicos. Na área da saúde, por exemplo, Arretche (2003) argumenta que não há indícios que a gestão dos governos locais tenha conseguido promover eficiência nos serviços oferecidos, assim como acesso universal e patamares equitativos de atenção à saúde. A autora destaca que a qualidade dos serviços públicos oferecidos depende também dos mecanismos de controle pelos quais os governos estão submetidos. Esses controles deveriam promover gestões locais voltadas ao bem-estar dos cidadãos e à qualidade de vida.

Democratização do processo decisório; eficiência das políticas públicas; controle social; qualidade da informação entre decisores, provedores e beneficiários estão no topo da lista de resultados virtuosos da descentralização, em oposição aos vícios e problemas gerados pelas estruturas centralizadas instituídas ao longo do século 20 (Arretche, 2003, p. 332).

Uma das vantagens da descentralização, segundo Vargas (2011), seria a promoção de ganhos de eficiência, sob a hipótese de que as esferas locais conhecem melhor as necessidades e as preferências do consumidor por serviços públicos, possibilitando, assim, uma oferta Pareto<sup>24</sup> eficiente. Em determinadas situações ou em função de certas condições e

---

<sup>24</sup> A “Lei da Eficiência de Pareto” é uma proposição devida ao engenheiro e economista franco-italiano Vilfredo Pareto, publicada em 1897, em seu livro “Cours d’Économie Politique, e que passou a ser conhecido como

características socioeconômicas, a descentralização federativa, em termos de definição de competências públicas, é relevante para o atendimento da demanda local da sociedade<sup>25</sup> (MENDES, 2012). No entanto, Rezende (1995) argumenta que o resultado do desequilíbrio entre demandas e a capacidade de satisfazê-las constitui um sério obstáculo ao avanço das propostas de solucionar o desequilíbrio orçamentário federal mediante a transferência de encargos. Ainda segundo o autor, as propostas de distribuir melhor os encargos públicos na federação brasileira esbarram no desencontro entre a distribuição espacial das demandas por serviços urbanos e sociais e a correspondente distribuição das receitas públicas. Em outras palavras “[...], a federação brasileira é um arranjo complexo em que convivem tendências centralizadoras e descentralizadoras, impulsionadas por diferentes forças, com motivações diversas, produzindo resultados variados” (ALMEIDA, 2005, p. 29). Devido a essa alta heterogeneidade, os resultados da descentralização e a capacidade dos governos subnacionais de prover serviços sociais é altamente desigual. Esse fato é agravado porque a descentralização não foi precedida de um consenso social sobre seus objetivos (SOUZA, 1999).

No debate da agenda de reforma de políticas sociais estimulado pelo processo de redemocratização do país, a ênfase na democratização dos processos decisórios pressupunha a participação dos cidadãos na formulação e implementação de políticas. Segundo Farah (2006), a descentralização e a participação eram vistas como ingredientes fundamentais da reorganização das políticas sociais, voltadas para a garantia da equidade e para a inclusão de novos segmentos da população na esfera do atendimento estatal. Assim, Souza (1999) ressalta que uma dessas mudanças refere-se à ampliação do papel dos governos subnacionais no gasto social, preenchendo o vazio deixado pelo governo federal. Segundo Lavinias (2007), as prefeituras são hoje responsáveis em grande medida pela execução do gasto social, especialmente nas áreas de saneamento, habitação e urbanismo, funções que nas últimas décadas foram negligenciadas dentre as prioridades sociais. Ainda, segundo o autor, no âmbito estadual ocorreu retração do gasto social, toda a área associada à infraestrutura urbana,

---

“Ótimo de Pareto”. Segundo essa teoria, o Ótimo de Pareto ocorrerá, quando existe uma situação (A) onde ao sair dela, para que um ganhe, pelo menos um perde, necessariamente. Desta forma, uma situação econômica é ótima no sentido de Pareto se não for possível melhorar a situação de um agente, sem degradar a situação de qualquer outro agente econômico.

<sup>25</sup> Esta pode ser atendida por entidades públicas e/ou privadas, em diferentes escalas administrativas – municipal, estadual e/ou federal. Assim, não obstante a controvérsia teórica sobre a melhor maneira de definir uma “demanda social” capaz de ser atendida por uma “oferta pública ou privada”, existe um entendimento (empírico) de que, em última instância, os gastos públicos devem, em alguma medida, estar de acordo com as demandas ou necessidades da população, e envolvem a definição de responsabilidades e ações públicas específicas no âmbito nacional (União), estadual (estados) ou local (municípios). (MENDES, 2012, p. 93)

moradia e saneamento básico, diretamente correlacionada com a melhoria das condições de vida da população carente, registrou declínio importante, o mesmo ocorrendo com a educação.

Descentralização fiscal pode melhorar o acesso aos bens públicos e permitir maior responsabilidade fiscal no nível local. Isto pode ocorrer por conta de melhores controles sobre como os governos locais utilizam os recursos públicos atribuindo aos gestores de recursos públicos responsabilidades específicas, o que pode tornar os governos mais eficazes. No entanto, ela pode permitir que o nível da despesa pública não seja exatamente compatível com as restrições macroeconômicas, exceto naqueles casos excepcionais em que os objetivos sejam coincidentes ou exista um adequado grau de integração político-administrativa (PIANCASTELLI; BOUERI; LIMA, 2006). Se por um lado a descentralização apresenta como vantagem a melhor provisão de bens e serviços públicos, existe sempre a preocupação de que governos subnacionais, sujeitos a menor supervisão e insuficientemente dotados de capacidade de planejamento e de mecanismos de controle da responsabilidade fiscal, possam não ter capacidade de propiciar oferta adequada de infraestrutura e de bens públicos.

Ainda que a descentralização ocorrida no Brasil após a CF 1988 seja considerada um fator positivo, o maior volume de recursos para os entes subnacionais, sobretudo para os municípios, não significa necessariamente maior liberdade na execução de grande parte das políticas públicas, isso porque existem fatores que condicionam a execução dessas políticas. Arretche (2012) destaca que em vez de um governo federal fraco, paralisado por governos subnacionais com poder de veto, existem evidências de que a União tem ampla competência legislativa enquanto os governos subnacionais estão limitados a um pequeno conjunto de atribuições que não lhes permite criar políticas públicas, mas apenas executarem aquelas fomentadas pelo governo federal. Tomando como evidência empírica casos em que os governos locais têm participação elevada no gasto nacional, mas não tem autoridade para tomar decisões que afetam os investimentos locais, Arretche trabalha com a distinção entre os conceitos *policy-making* e *policy decision-making* para analisar os efeitos da descentralização sobre o gasto social no arranjo federativo. Assim, a regulação central limitaria a autonomia decisória dos governos nacionais, de modo que:

[...] indicadores de descentralização fiscal e de competências comparativamente elevados estão associados à limitada autonomia local, posto que o desempenho das funções descentralizadas está associado a forte regulação e supervisão do governo central. Em outras palavras, nesses casos, *policy-making* está dissociado de *policy decision-making* (ARRETICHE, 2012, p. 150).

O argumento defendido é que a descentralização fiscal e de competências não equivale necessariamente à descentralização da autoridade decisória sobre a execução fiscal ou a provisão de políticas públicas. As atribuições de execução de políticas públicas podem ser totalmente descentralizadas, ao mesmo tempo em que os governos subnacionais podem estar sujeitos a uma série de regulamentações nacionais que limitam sua autonomia sobre a forma de gasto e de implementação das políticas sob sua competência. Conforme explana Souza (2005), a federação tem sido marcada por políticas públicas federais que se impõem às instâncias subnacionais, mas que são aprovadas pelo congresso nacional e por limitações na capacidade de legislar sobre políticas próprias – essa última também constrangida pelo poder Judiciário.

Autoridade política do governo local (conceito de descentralização) não implica autonomia para obter e gastar recursos próprios (conceito de descentralização fiscal). Existe certo paradoxo na lógica que rege a distribuição de competências entre os entes constitutivos da federação. Por um lado foram reduzidos os recursos financeiros federais e ao mesmo tempo aumentaram as competências legislativas e de jurisdição do governo federal.

O governo federal pode iniciar legislação em praticamente qualquer área de política, ao passo que os governos subnacionais não têm competências legislativas exclusivas. Em nenhuma área relevante de política pública está a União impedida de propor legislação, o que lhe confere grande capacidade de iniciativa legislativa. [...] o governo federal conta com autoridade regulatória para influir decisivamente na agenda política dos governos subnacionais (ARRETCHÉ, 2012, p. 16).

Do ponto de vista teórico, tenta-se combinar a execução descentralizada de serviços públicos com a centralização da autoridade sobre as regras de sua execução. Significa dizer que a União dispõe de recursos institucionais para coordenar as ações dos governos subnacionais em torno de objetivos nacionais comuns. Todavia, essa concentração de poder na União também pode ser vista como necessária. De acordo com Lassance (2012) não se pode recair no retrocesso de centralizar a execução de programas, projetos e atividades, mas também não se deve desincumbir a União de exercer seu papel de integração vertical, sob forte coordenação federal. Este tem sido um aprendizado crucial sobre os erros e os acertos das políticas públicas do país.

Contudo, ainda que os poderes de regulação da União exerçam influência sobre as políticas das unidades subnacionais, essas unidades também são atores importantes na formulação e implementação de políticas públicas. Arretche (2012) esclarece que existem dois

fatores que exercem forte motivação para os formuladores da legislação federal levar em consideração as preferências de prefeitos e governadores. Primeiramente, existe a tendência desses atores facilitarem as negociações dentro dos partidos da base do governo na arena parlamentar. Em segundo lugar, a adesão voluntária desses atores tende a aumentar a efetividade da política pública quando esta entra na fase de implementação. Em outras palavras, significa dizer que embora a regulação federal reduza significativamente as margens de autonomia decisória dos governos subnacionais, existem espaços para negociação. Nessas negociações existem espaços para barganhas onde os governos subnacionais buscam maximizar seus ganhos.

Este desenho político-institucional afeta de maneira significativa o federalismo fiscal brasileiro. Além de fatores que ensejam a colaboração entre os entes federados e a distribuição de recursos via transferências constitucionais e demais mecanismos de financiamento de políticas públicas, questões vitais para o desenvolvimento do país, como a reforma tributária, também estão sujeitas ao jogo de barganhas e negociações entre os atores políticos que regulamentam o federalismo brasileiro.

## **2.4. Federalismo e políticas públicas educacionais no Brasil**

O financiamento educacional estruturou-se segundo os diferentes marcos históricos da Federação e tem sido afetado pelo conflito ou pela harmonia e equilíbrio federativos; pela concentração ou distribuição de poder entre as esferas governamentais. Assim, a política de financiamento esteve submetida às características das relações sociais e político-institucionais de cada período. A observação do movimento histórico mostra que as relações entre o poder central e os entes federados subnacionais não tiveram uma evolução contínua e linear ao longo da história, mas foram permeados por momentos de maior ou menor centralização, compreendida como concentração de poder político no governo central (União) ou de maior distensão em relação aos estados e municípios (MARTINS, 2011).

A Constituição Imperial de 1824 adotou um regime centralizado nos Poderes Gerais que tinham proeminência sobre os Conselhos Gerais das Províncias.<sup>26</sup> O atendimento educacional no Brasil tem seu marco inicial na Lei Geral, de 15 de outubro de 1827, outorgada por Dom Pedro I, passando a ser a principal referência para os docentes do primário e ginásio nas províncias. A Lei tratou dos mais diversos assuntos como descentralização do ensino,

---

<sup>26</sup> Foi o órgão de representação popular junto à presidência de província.

remuneração dos professores e mestras, ensino mútuo, currículo mínimo, admissão de professores e escolas das meninas. Também inovou no processo de descentralização do ensino, ao mandar criar escolas de primeiras letras em todas as cidades, vilas e lugares mais populosos do Império<sup>27</sup>. Com essa lei foi estabelecida a seguinte divisão de funções: caberia às províncias a responsabilidade pela educação primária, enquanto o poder central concentrou a maioria dos seus esforços – que não foram tantos assim, diga-se de passagem – no ensino superior.

“Era uma lei geral de educação primária dentro de um sistema imperial e centralizado de poder. Contudo, sua administração e fiscalização ficavam a cargo das províncias abrangendo apenas as vilas e lugares mais populosos” (CURY, 2010, p. 155).

Em 12 de agosto de 1834, ainda no Brasil Império, foi promulgada a Lei nº 16, que pode ser considerada paradigma para a compreensão do que ocorre posteriormente na educação brasileira, esta Lei explicita a transferência da responsabilidade pela educação elementar às províncias. Esse modelo com tendência descentralizadora foi mantido pela Constituição de 1891, onde de fato, a Primeira República transfere responsabilidades governamentais significativas para os estados (OLIVEIRA; SOUSA, 2010). O Ato Adicional (Lei nº 16 de 12/08/1834), a rigor uma emenda constitucional, reconhece certa autonomia das províncias, eliminando a figura dos Conselhos Gerais Provinciais e dotando-as de assembleias legislativas provinciais e de Câmaras dos Distritos, estabelecendo uma divisão de recursos fiscais (CURY, 2010).

E conforme o § 2º do art. 10 desse Ato, adotou-se uma descentralização do ensino primário ao atribuir às províncias competência legislativa sobre a instrução pública e estabelecimentos próprios a promovê-la... Iniciava-se, em nosso país, ainda que imperial e centralizado, um federalismo educacional e, com ele, uma duplicidade de redes de ensino na medida em que o ensino superior continuava centralizado como competência dos poderes gerais. Ademais, assinala-se que foram confiados às províncias impostos de menor valor (CURY, 2010, p. 155).

A Constituição de 1891 manteve um federalismo educacional descentralizado quase nos mesmos termos do Ato Adicional de 1834. O direito à educação foi disciplinado nos

---

<sup>27</sup> A primeira contribuição da Lei de 15 de outubro de 1827 foi a de determinar, no seu artigo 1º, que as Escolas de Primeiras Letras (hoje, ensino fundamental) deveriam ensinar para os meninos, a leitura, a escrita, as quatro operações de cálculo e as noções mais gerais de geometria prática. Às meninas, sem qualquer embasamento pedagógico, estavam excluídas as noções de geometria. Aprenderiam, sim, as prendas (costurar, bordar, cozinhar etc.) para a economia doméstica. Disponível em (Disponível em: <<http://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/482/A-lei-de-15-de-outubro-de-1827>>. Acesso em 15 nov. 2012).



artigos 35 e 72 da Constituição. O texto constitucional deu ênfase no que se refere à descentralização e concentração das atividades educacionais da União e dos estados. Ficou estabelecida a competência do Congresso para “o desenvolvimento das letras, artes e ciências”, bem como para a criação de estabelecimento de ensino superior e secundário nos estados e para prover a instrução secundária no Distrito Federal (TEIXEIRA, 2008).

Constituiu-se a partir de então, a chamada “política dos governadores”, consolidando-se a federação oligárquica. O arranjo da política dos governadores reforçou o regionalismo da representação congressual e fortaleceu as oligarquias regionais aliadas ao poder central (BACKES *apud* MARTINS, 2011). As oligarquias estaduais eram as mesmas que ocupavam o poder central. Assim, ao transferir as responsabilidades da educação para os estados, o governo central levou a um atendimento diferenciado em cada um deles, constituindo basicamente, dois modelos: o que se manifestou nos estados do Sul e Sudeste assumindo a responsabilidade pelo atendimento educacional e que, ao longo do século XX, construiu sistemas próprios de ensino, recorrendo subsidiariamente aos municípios; e o dos estados do Norte e Nordeste que se omitiram a construir um sistema de ensino de massas e tal responsabilidade foi precariamente assumida pelos municípios (OLIVEIRA; SOUSA, 2010). Assim, a Velha República será federativa, dual e assimétrica. Se as oligarquias paulista e mineira conseguem se unir e se impor, elas terminam por desenhar uma espécie de federalismo centrífugo em consonância com a chamada política dos governadores (CURY, 2010).

Embora o federalismo tenha se mantido em todos os períodos da história republicana, estes alternam avanços e recuos nas dimensões da concentração ou desconcentração de poder político, econômico e financeira e da centralização ou descentralização.

No primeiro período republicano, o reconhecimento da autonomia dos novos estados, mantinha o debate acerca da responsabilidade do governo central em relação à educação. Surgem acordos da União com os estados, num exemplo de práticas de colaboração e discutem-se programas de cooperação que pressupunha a vinculação de recursos. Há uma mudança de postura em relação a toda a interpretação que se costumada dar ao papel da União, com a aceitação de sua atuação no ensino primário, que prenuncia uma rescentralização ao final da república velha (MARTINS, 2011, p. 68).

A partir dos anos 1930, com o governo Vargas, recoloca-se a ideia da centralização da educação na esfera federal. Os estados perderam autonomia política. Por meio do Decreto nº 19.402, de 14 de novembro, cria o Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública. O processo foi marcado pela centralização das ações ao governo central que estabeleceu normas nacionais e responsabilização dos entes subnacionais pela sua implantação, a União

participava com ações suplementares e colaboração técnica enquanto os entes subnacionais possuíam autonomia apenas nas matérias sobre as quais a União delegava-lhes o poder de legislar. Observa-se, no entanto, que a desigualdade se manteve significativa, posto que a divisão dos recursos orçamentários, decorrente da estrutura tributária, não se alterou. O governo Vargas transformou o modelo de intervenção estatal em vários setores ligados ao desenvolvimento do país, porém esse processo de transformação não ocorreu na educação primária e ginasial da época (ABRUCIO, 2005).

O período não democrático de Vargas no poder, especialmente a partir de 1937, manteve a estrutura dual das redes, com o governo federal forte nas questões normativas, porém sem capacidade de intervenções significativas na execução dessas políticas nos estados e municípios. Entretanto, na Constituição proclamada de 16 de julho de 1934, houve grandes avanços como a gratuidade e a obrigatoriedade do ensino primário, a vinculação de um percentual dos impostos para a educação, o plano nacional de educação e a institucionalização dos conselhos de educação (CURY, 2010, p. 157):

Essas realidades de um maior ou menor federalismo educacional vão criando uma cultura na qual as diretrizes e bases da educação nacional são da alçada da União, competindo aos estados e, subsidiariamente aos municípios, a efetivação do direito à educação no âmbito primário. Concorrentemente, os estados poderiam investir no ensino secundário e superior ao lado da União.

O federalismo centrípeto de 1930 foi sucedido por um federalismo centrífugo no período de 1946-1964. A Constituição de 1946<sup>28</sup>, promulgada sob os ventos democráticos do segundo pós-guerra e da redemocratização que se seguiu ao fim da ditadura do Estado Novo, retomou muitos temas educacionais e algumas formulações do texto de 1934 (OLIVEIRA, 2007). A Constituição e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1961 (Lei nº 4.024/1961) confirmam a gratuidade, a obrigatoriedade, a vinculação orçamentária e o plano nacional de educação. A organização da educação nacional continuava a se desenhar por um federalismo bastante dependente dos setores ligados à economia e à divisão dos impostos<sup>29</sup> (CURY, 2010).

---

<sup>28</sup> A declaração do direito à educação aparecia no art. 166: “A educação é direito de todos e será dada no lar e na escola. Deve inspirar-se nos princípios da liberdade e nos ideais de solidariedade humana (BRASIL, 1986). No Art. 168, prescrevia que: “A legislação do ensino adotará os seguintes princípios: I – o ensino primário é obrigatório e só será dado na língua nacional; II – o ensino primário oficial é gratuito para todos; o ensino oficial ulterior ao primário sê-lo-á para quantos provarem falta ou insuficiência de recursos” (OLIVEIRA, 2007, p. 20).

<sup>29</sup> De acordo com Cury (2010, p. 157), deve-se notar que a vinculação orçamentária, fonte permanente de um percentual dos impostos como forma de financiamento da educação, não teve vigência entre 1937-1946 e 1967-1985.

No período da República Populista (1946-1964), o Estado desenvolvimentista dispunha de recursos suficientes para conduzir uma política de controle clientelista sobre estados e municípios, embora a capacidade de formação de coalizões estáveis tenha variado bastante em cada mandato presidencial. Os períodos de instabilidade política estiveram associados ao enfraquecimento das coalizões congressuais (1954, 1961, 1964) e ao fortalecimento do papel político dos governadores em âmbito nacional (COSTA, 2010).

Pela primeira vez no plano constitucional, estabeleceu-se uma preocupação com a maior coordenação federativa, com a tentativa de implantação de um federalismo cooperativo. Além disso, a defesa da descentralização ganhou força, inclusive no que se refere à bandeira municipalista. Durante esse período houve um crescimento da atuação do governo federal, tanto do plano normativo como na capacidade de mobilizar fundos públicos, convivendo com a hegemonia estadualista na provisão dos serviços educacionais no nível primário e médio. Mas essa maior nacionalização da política não produziu uma alteração brusca em prol da universalização do ensino (ABRUCIO, 2010).

Após o golpe de 1964 e do regime militar que lhe seguiu, a Constituição de 1967<sup>30</sup> ampliou a educação obrigatória para oito anos e retirou a vinculação do percentual dos impostos para a educação. Tal vinculação passou a existir somente em 1969 e para os municípios. O centralismo político, financeiro e fiscal na União passou a contar com uma sobrerrepresentação de camadas conservadoras no Congresso por meio de uma relação distorcida entre número de eleitores e de eleitos. Junto com esse centralismo, a censura, o abafamento das liberdades civis e a perseguição política conduzem a uma resistência e a uma crítica à situação estabelecida (CURY, 2010). Outro aspecto importante que pode ser destacado no texto constitucional foi a não fixação de percentuais da receita tributária para aplicação obrigatória e estabeleceu-se, ainda, que a gratuidade do ensino ulterior ao primário seria substituída, sempre que possível, pela concessão de bolsas de estudo, cujo reembolso seria exigido no caso do ensino superior (TEIXEIRA, 2008).

A relação entre educação e federalismo no regime militar revela que a expansão dos serviços e dos temas de atuação foi feita sob novas bases políticas, administrativas e financeiras, por uma forte centralização no plano federal, se revestia de características

---

<sup>30</sup> A educação é tratada no Art. 168. No inciso II, ampliava-se o período de escolarização obrigatória para oito anos, mantendo-se a denominação “ensino primário”. A gratuidade dos 7 a 14 anos só se tornaria uma ampliação do período de escolarização obrigatória para oito anos com a Lei n. 5.692, de 1971, com a criação do ensino de primeiro grau. O inciso III retomava a temática já presente nos textos de 1937 e 1946: a garantia da gratuidade do ensino ulterior ao primário apenas para aqueles que demonstrassem falta ou insuficiência de recursos (OLIVEIRA, 2007, p. 21).

tecnocráticas e clientelistas na implementação desconcentrada da política no plano subnacional. Do ponto de vista federativo, portanto, não se logrou uma combinação adequada entre nacionalização e descentralização (ABRUCIO, 2010). O debate educacional na redemocratização vai confrontar com o modelo centralizador do regime autoritário.

A reação da sociedade brasileira contra o centralismo autoritário entrou em pauta no início da década de 1980. Assim surgiram movimentos de luta pelas liberdades democráticas, incluindo diversos movimentos grevistas, o movimento das “Diretas já” pelo retorno de eleições para governantes, entre outras ações no campo político, trabalhista e social, que passaram a fazer parte dos anseios de vários setores da sociedade. Em meio a essa pauta, incluía-se a organização do próprio Estado.

Na frente das reivindicações estavam os movimentos populares e sindicais que exigiam maior transparência das ações do Estado, sobretudo com a institucionalização de conselhos ou similares, compostos por representantes da sociedade civil. A Constituição fez escolha por um regime normativo e político, plural e descentralizado onde se cruzam novos mecanismos de participação social com um modelo institucional cooperativo que amplia o número de sujeitos políticos capazes de tomar decisões (CURY, 2010; ADRIÃO; CAMARGO, 2007).

A Constituição de 1988 procurou atacar os males históricos do Brasil, modificando sua dinâmica federativa. Houve grandes avanços no direito à educação e a questão territorial foi definida como estratégica nesse processo. Três temas tornaram-se peça-chave do novo modelo da política pública: a descentralização das políticas públicas educacionais com o aumento da participação dos municípios; a previsão de políticas nacionais estabelecidas por meio da LDB (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional)<sup>31</sup> e do Plano Nacional de Educação; a proposição de um regime de colaboração entre os níveis de governo como instrumento que garantiria a boa implementação da política em todos os seus ciclos, em especial na educação básica.

Do ponto de vista federativo o resultado constitucional pode ser visto como equilibrado. O texto constitucional estabelece em seu Artigo 211 a divisão de competências entre os entes federados “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino” (BRASIL, 2004, p.122). Além disso, existe a noção de competência comum no qual a União é responsável pela organização das diretrizes e normas nacionais, exercendo a função redistributiva e supletiva que visa “garantir

---

<sup>31</sup> Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

a equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios” (BRASIL, 2004, p.122). Este pode ser considerado o marco do federalismo cooperativo proposto para a área educacional, reforçado pela LDB.

Contudo, a decisão sobre qual nível governamental se encontra mais apto a assumir determinadas atribuições deveria levar em consideração fatores administrativos, culturais e demográficos que os habilitariam ou não a assumir determinados serviços públicos. Como reflexo, a municipalização do ensino não ocorreu da forma desejada, faltava uma arena institucional para mediar as negociações entre estados e municípios, reforçado pela falta de critérios claros quanto às atribuições e distribuição de recursos, contribuindo para que essa descentralização não obtivesse o êxito esperado.

O objetivo do federalismo cooperativo está longe de ser alcançado por duas razões principais. A primeira está nas diferentes capacidades dos governos subnacionais de implementar políticas públicas, dadas as enormes desigualdades financeiras, técnicas e de gestão existentes. A segunda está na ausência de mecanismos constitucionais ou institucionais que estimulem a cooperação, tornando o sistema altamente competitivo (SOUZA, 2005).

As últimas décadas foram marcadas por alterações legais, constitucionais ou infraconstitucionais, visando garantir o sucesso da combinação da descentralização com diretrizes nacionais e cooperação intergovernamental maior. Em meados dos anos 1990, com o aparente fracasso do regime de colaboração, foram criados programas federais com o propósito de estabelecer mecanismos nacionais para combater as desigualdades. Esse processo foi iniciado no governo Itamar Franco e se intensificou nos governos FHC e Lula. O marco mais importante para o regime de colaboração foi a criação do Fundef (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério) que promoveu a redistribuição interestadual dos recursos vinculados à educação, aumentando a disponibilidade de recursos de acordo com as demandas de cada jurisdição política, tendo como base o número de matrículas escolares.

A engenharia do Fundef constituiu um exemplo de inovação que explorou ao limite a possibilidade de alterar a partilha federativa e reordenar a aplicação dos mesmos recursos numa direção redistributiva, além de promover melhorias no nível do gasto médio por estudante, nos salários médios e na qualificação dos docentes (DRAIBE, 2003). Os ganhos obtidos com a adoção do Fundef propiciaram a posterior extensão do modelo, de forma a estender o alcance dessa fórmula a todo o ensino básico com a criação do Fundeb (Fundo de

Manutenção da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação), cujo objetivo era levar a mesma universalização do Fundef, ampliando os benefícios do modelo anterior.

Embora exitosa, a solução apresentou limitações importantes, a redistribuição de recursos que ela propicia se restringe aos limites políticos de cada estado, exigindo recursos federais para que o piso de gasto estabelecido seja alcançado nos estados mais pobres, o que acaba limitando o valor do próprio piso em face das restrições ao aporte de recursos federais (REZENDE, 2010, p. 82). De acordo com Davies (2008), o Fundeb inseriu poucos recursos novos no sistema educacional como um todo, redistribuindo grande parte dos recursos já constitucionalmente vinculados à educação, entre o governo estadual e os municípios, com base no número de matrículas nos âmbitos de atuação constitucional prioritária desses governos na educação básica, o que significa que, quando não houver complementação federal, uns governos ganharão enquanto outros perderão na mesma proporção. O sucesso desses fundos federativos não superou os problemas que ainda existem nas relações intergovernamentais. Eles conseguiram dar mais recursos aos governos que se responsabilizam pela política, mas mexeram pouco com as desigualdades regionais que marcam a federação brasileira.

A melhor distribuição de recursos, no entanto, não significa que a solução para a questão da qualidade do ensino ofertada esteja resolvida, os fundos conseguiram dar mais recursos aos governos subnacionais, porém pouco mudou em relação às desigualdades da oferta de ensino entre as regiões do Brasil. Mecanismos de avaliação da educação, como o IDEB, demonstram que existem fatores além da distribuição de recursos que afetam o processo educacional e seu impacto sobre a eficácia das políticas públicas voltadas a educação.

## **2.5. O financiamento da educação**

O marco legal da política educacional brasileira é representado pela Constituição Federal de 1988 (CF/88), pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n o 8.069, de 13 de julho de 1990), pela LDB (Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996), pela EC n o 14/1996 e por um conjunto de normas infraconstitucionais e resoluções do Conselho Nacional de Educação. Esse arcabouço jurídico assegura a todos os brasileiros as condições formais para o exercício do direito básico à educação, especialmente o direito ao ensino fundamental, além de fixar a atual estrutura de responsabilidades e competências para a oferta de educação no Brasil.

O financiamento da educação é tratado no texto da Constituição e detalhado na LDB. O artigo 68 da LDB especifica as fontes de recursos para a educação:

Serão recursos públicos destinados à educação os originários de:

- I. Receita de impostos próprios da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios;
- II. Receita de transferências constitucionais e outras transferências;
- III. Receita do salário-educação e de outras contribuições sociais;
- IV. Receita de incentivos fiscais; e
- V. Outros previstos em lei (BRASIL, 1996).

### **2.5.1. As transferências constitucionais**

Além da receita de impostos próprios de cada esfera da administração pública, a Constituição de 1988 determina como fonte de recursos para a educação a receita de transferências constitucionais e outras transferências. As transferências de recursos são realizadas de uma esfera da administração para outra, tendo como finalidade equacionar a capacidade arrecadadora e as responsabilidades na prestação de serviços das diferentes esferas da Administração Pública (OLIVEIRA, 2007). Os fundos de participação são formas de repasse de recursos do governo federal para estados e Distrito Federal (FPE) e para municípios (FPM). Esses fundos são compostos da seguinte maneira:

- a) Da União aos Estados e ao Distrito Federal, composto por 21,5% do arrecadado do IR e do IPI, constituindo o FPE; do IR de autarquias e fundações estaduais; de 10% do IPI ao estado/DF, proporcionalmente às suas exportações de produtos industrializados; de 20% dos impostos residuais.<sup>32</sup>
- b) Da União e dos Estados aos municípios, compostos por 22,5% do IR e do IPI, constituindo o FPM; por 50% do ITR dos imóveis nele situados; por 50% do IPVA dos veículos lá licenciados; por 25% do ICMS e pelo IR devido por suas autarquias e fundações municipais.<sup>33</sup>

### **2.5.2. Salário-Educação e outras Contribuições Sociais**

Além dos recursos de impostos, outra parcela razoável do financiamento da educação provém das contribuições sociais, tanto das contribuições originalmente destinadas ao

---

<sup>32</sup> Arts. 157 e 159 CF/1988

<sup>33</sup> Arts. 158 e 159 CF/1988

financiamento da seguridade social, como, e principalmente, da contribuição criada exclusivamente para a educação, conhecida como salário-educação. O salário-educação, previsto no Art. 212 da CF/88, é uma fonte de recursos destinada explícita e exclusivamente ao ensino fundamental da rede pública, com base na alíquota de 2,5% incidente sobre o valor total das remunerações pagas ou creditadas pelas empresas, a qualquer título, aos segurados empregados, ressalvadas as exceções legais. A distribuição dos recursos do salário-educação é automática e estabelecida no aparato institucional (CASTRO, 2011).

O salário-educação tem como base a folha de contribuições da empresa para a previdência social. É recolhido ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), daí remetido ao Ministério da Previdência, que o repassa para o Ministério da Educação. Este remete a verba correspondente a 60% para o estado arrecadador, em cotas mensais, chamadas de Quota Estadual do Salário Educação (Qese). Os 40% restantes, a cota federal, constituem o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e são aplicados nos Estados e municípios com maiores defasagens educacionais. A quota estadual é distribuída entre os estados e municípios proporcionalmente ao número de alunos matriculados no ensino fundamental nas respectivas redes de ensino<sup>34</sup>.

### 2.5.3. Estrutura de responsabilidades e competências

Lei de Diretrizes e Bases de 1996 (LDB), além de ratificar os preceitos da Constituição, detalha, dentre outros aspectos, os níveis e modalidades que compõem a educação nacional, a forma de organização do sistema de ensino no país, as competências de cada ente federado, os direitos e deveres dos profissionais da educação, a valorização do magistério e as formas de financiamento. A LDB define que a educação escolar é composta pela educação básica (que abrange educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e as modalidades da educação) e pela educação superior.<sup>35</sup>

**Quadro 01 - organização da educação no Brasil**

Níveis e Etapas		Duração	Faixa Etária	
Educação básica	Educação infantil	Creche	3 anos	De 0 a 3 anos
		Pré-Escola	2 anos	De 4 a 5 anos
	Ensino fundamental (obrigatório)		9 anos	De 6 a 14 anos
	Ensino médio		3 anos	De 15 a 17 anos
Educação superior	Cursos e programas (graduação, pós-graduação) por área		Variável	Acima de 17 anos

Fonte: MEC – com base na Lei n. 11.274, de 6 de fevereiro de 2006.

<sup>34</sup> Cf. Lei n. 10.832, de 29 de dezembro de 2003.

<sup>35</sup> Artigo 21 da Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (LDB).



No Brasil, a oferta de ensino fundamental, de frequência obrigatória, é de responsabilidade de estados e municípios. Em tese, essas duas redes de ensino deveriam promover ações articuladas entre si para garantir um atendimento equilibrado do universo de alunos de uma dada localidade de acordo com as capacidades financeiras de cada ente. Porém, na prática, o que se verifica é que essas duas redes operam de modo inteiramente independente. Como a maior parte do financiamento desse nível de ensino advém da obrigação constitucional de que os governos subnacionais devem aplicar um percentual de suas receitas em educação, há razoáveis desigualdades horizontais e verticais de capacidade de gasto, que se reflete em desigualdades na carreira e salários dos professores, na natureza e qualidade dos serviços educacionais, bem como no nível de gasto/aluno (ARRETCHE, 2012).

A distribuição de competências legislativas, normativas e financeiras é o que distingue o federalismo, resultando na forma de atuação de cada ente federativo e na articulação conjunta de todos. Por isso, a investigação e a análise de políticas educacionais não podem omitir as incumbências que esse regime impõe à União, aos estados, aos municípios e ao Distrito Federal com suas características diferenciais e com suas responsabilidades em matéria de políticas educacionais (CURY, 2010).

Ainda em relação à repartição de competências, a legislação estabelece as responsabilidades de cada esfera de governo na prestação de serviços educacionais. Compete, assim, à União, o financiamento do ensino superior e de escolas técnicas federais, além da necessidade de exercer uma função supletiva e redistributiva em favor das unidades subnacionais por meio de transferências de recursos aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios<sup>36</sup>.

Observa-se, entretanto, que o sistema de financiamento da educação está baseado em um regime de colaboração com ação supletiva e redistributiva da União e dos estados. Essa colaboração na repartição das fontes de recursos e das responsabilidades pelos gastos do sistema educacional entre as esferas de governo ocorre da seguinte maneira, conforme (CASTRO, 2011, p. 32):

[...] a União divide a aplicação de seus recursos na manutenção do sistema federal, na execução de programas próprios e em transferências para os sistemas estaduais e municipais. Por sua vez, os estados, na composição de

---

<sup>36</sup> Expresso no Artigo 9º da Lei nº 9.934/1996 (LDB) - A União incumbir-se-á de: III - prestar assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória, exercendo sua função redistributiva e supletiva;

seus recursos, somam os recebidos da União aos provenientes de suas fontes, os quais são utilizados na manutenção e expansão de seus sistemas de ensino. Finalmente, na composição dos recursos destinados à manutenção e expansão de suas redes de ensino, os municípios recebem recursos da União e dos estados, os quais são somados aos seus recursos próprios.

A Constituição Federal de 1988 define que as competências na educação fundamental deveriam ser comuns. Estabeleceu que apenas os governos municipais deveriam dar prioridade ao atendimento ao nível de ensino fundamental. Além disso, obriga governos estaduais e municipais a gastarem 25% de sua receita disponível em ensino, conforme 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 transferência, na manutenção e desenvolvimento do ensino”<sup>37</sup> (BRASIL, 2004, p. 123).

A LDB é mais específica e atribui aos estados a prioridade de oferecer o ensino médio e colaborar com os municípios para assegurar o ensino fundamental.<sup>38</sup> Aos municípios, por sua vez, a Carta Magna delega a responsabilidade para com o ensino fundamental e a educação infantil, em especial a responsabilidade pela manutenção, em regime de colaboração, de programas voltados à educação pré-escolar e ao ensino fundamental.<sup>39</sup> A LDB ratifica tais responsabilidades e os proíbe de atuar em outros níveis de ensino sem antes ter atendido plenamente as necessidades de sua área de competência.

Quanto à função normativa, o Artigo 24, inciso IX da Constituição Federal, estabelece que compete a todos os entes federativos legislar concorrentemente sobre a educação. À União cabe, privativamente, legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional (Artigo 22, inciso XXIV). O artigo 211 da Constituição estabelece por sua vez, as competências dos entes federativos, em matéria educacional, em relação à responsabilidade pelos níveis e etapas. Desta forma, compete à União organizar o sistema federal de ensino, financiar as instituições públicas federais e exercer as funções redistributiva e supletiva. Os estados e o Distrito Federal devem atuar prioritariamente no ensino fundamental e médio e os municípios no ensino fundamental e na educação infantil.

---

<sup>37</sup> EC n. 14/1996

<sup>38</sup> Artigo 10º da LDB - VI - assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio a todos que o demandarem, respeitado o disposto no art. 38 desta Lei; ([Redação dada pela Lei nº 12.061, de 2009](#))

<sup>39</sup> Artigo 11º da LDB - V - oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.

De acordo com Martins (2011), o dispositivo mencionado não se limita a prescrever competências normativas. Prevê, ainda, a função denominada alocativa, que se desdobra em três: *função própria* - refere-se à 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, a referente à manutenção e desenvolvimento do ensino; *função supletiva* corresponde à obrigação da esfera federal que possui maior capacidade financeira e técnica de auxiliar o ente federado de menor capacidade; e a *função redistributiva*, que por sua vez, corresponde à função de participação da redistribuição de recursos com o objetivo de equalização. Ocorreu primeiro com o Fundef e atualmente ocorre com o Fundeb, em que há, inclusive, fluxo horizontal de recursos entre os municípios.

As funções supletiva e redistributiva constituem um dos preceitos do modelo de federalismo cooperativo adotado no Brasil. A tentativa de estabelecer um regime de colaboração fica evidente no Artigo 211 § 4º da Constituição Federal, alterado pela EC. nº 14/1996<sup>40</sup> que assim determina: “na organização de seus sistemas de ensino, os Estados e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.” A EC n. 59/2009<sup>41</sup> que manteve o *caput* § 4º do Artigo 211, estabelecendo a implantação progressiva, até 2016, da obrigatoriedade da educação básica, de 4 a 17 anos nos termos do Plano Nacional de Educação, “com apoio técnico e financeiro da União”. Desta forma, aperfeiçoaram-se as normas que incorporam a solidariedade federativa e a construção de um regime de colaboração. Ainda que a CF 88, menciona que a organização dos sistemas de ensino seja feita “em regime de colaboração” entre estados, Distrito federal e municípios, não esclarece o seu significado. Afora a repartição de responsabilidades entre as esferas públicas no oferecimento da educação básica, o texto constitucional deixa para a LDB o estabelecimento de competências do sistema de ensino (MURANAKA; MINTO, 2007).

**Quadro 02 - Funções dos entes federados e financiamento da educação pública**

<b>Função</b>	<b>União</b>	<b>Estados</b>	<b>Municípios</b>
<b>Normativa</b> (Quem legisla)	Edita a lei regulamentadora (FUNDEB – Lei n. 11.494/2007); Editam normas para o financiamento do Conselho de acompanhamento e controle Social em nível federal.	Não podem alterar as normas válidas nacionalmente definidas pela lei federal; editam normas par ao funcionamento do Conselho de acompanhamento e Controle social em nível estadual.	Não podem alterar as normas válidas nacionalmente, definidas pela lei federal; Editam normas para o funcionamento do Conselho de acompanhamento e Controle Social em nível municipal.
<b>Alocativa</b>	Financia seu sistema de	Financiam prioritariamente o	Financiam prioritariamente o

<sup>40</sup> Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm)>

<sup>41</sup> 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)>

<b>Própria</b>	ensino (instituições federais de ensino e escolas técnicas e agrotécnicas).	ensino fundamental e médio. (No caso do DF, também a educação infantil).	ensino fundamental e a educação infantil.
Alocativa-Supletiva	Apoio técnico e financeiro a estados, DF e municípios; Complementação ao FUNDEB (fundos de âmbito estadual que não atingirem o valor mínimo fixado nacionalmente).	Apoio técnico e financeiro a seus municípios.	
Alocativa Redistributiva (quem concorre para redistribuição equalizadora).	Exerce esta função na medida em que: - estabelece programas de equalização entre os entes federativos; Edita Lei federal e decretos que regulam a redistribuição de recursos via FUNDEB.	Exercem esta função na medida em que contribuem para o FUNDEB.	Exercem esta função na medida em que contribuem para o FUNDEB.
Fiscalização e controle.	Exerce os controles interno (CGU) e externo (Congresso Nacional e TCU); Controle Social – Conselho Nacional de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB; Ministério Público Federal – fiscal da lei. Fiscaliza os recursos provenientes da complementação da União	Exercem os controles interno e externo (Assembleias Legislativas e TCEs); Ministério Público Estadual – fiscal da lei. Fiscalizam os recursos do FUNDEB, no estados que não recebem complementação da União; Controle Social – Conselho Estadual de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB.	Exercem os controles interno e externo (Câmaras Municipais com auxílio dos Tribunais de Contas competentes); Controle Social – Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB.

Fonte: MARTINS, 2011, p. 34-36

Ao contrário do que ocorre com outras despesas governamentais, os recursos destinados à educação são vinculados para garantir um montante mínimo a ser aplicado na área. A estrutura de financiamento da educação é fortemente baseada em impostos, que são recursos gerais tomados à sociedade. Isso significa que parcela expressiva dos recursos, principalmente de estados, Distrito Federal e municípios, é proveniente da arrecadação tributária, sobretudo em razão da vinculação de impostos (CASTRO, 2005).

Segundo Oliveira (2007, p. 93), nos países em que não existe vinculação, o debate sobre recursos para a educação concentra-se nos requisitos para sua garantia com boa qualidade para a população. No caso brasileiro, o debate transfere-se para a definição do que pode ou não ser considerado despesa em Manutenção e Desenvolvimento da Educação (MDE), ou seja, não se centra mais nas necessidades, mas em tentativas de evitar que a aplicação do princípio constitucional seja burlada. Passamos, assim, de discussão da necessidade (objetivo maior) para a discussão da forma de sua aplicação, que é um meio. O mesmo autor destaca ainda que no centro do problema existe um paradoxo, se a educação

fosse, de fato, prioridade nacional não haveria necessidade de explicitá-la no texto constitucional ficando a mesma contemplada no ato da elaboração da peça orçamentária anual, tal como acontece na maioria dos países do mundo.

A estrutura de financiamento da educação brasileira apresenta características complexas, com a maior parte dos recursos provenientes do aparato fiscal, sendo definida mediante a vinculação de impostos. A vinculação de impostos destina determinado percentual do valor arrecadado sendo uma das medidas mais importantes para garantir a disponibilidade de recursos para o cumprimento do vasto rol de responsabilidades do poder público nessa área (CASTRO, 2011).

**Quadro 03 - Estrutura do financiamento da educação, por esfera de governo, em 2010**

UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS
ORÇAMENTÁRIOS (Tesouro): - Ordinários do Tesouro; - Vinculação da receita de impostos (18%) para MDE CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS; - Salário-educação/quota federal (1/3); - Contribuição sobre o lucro líquido; - Contribuição para a seguridade social; - Receitas brutas de Prognósticos. MISTO: - Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza. OUTROS: - Operações de Crédito; - Renda líquida da loteria Federal; - Renda de órgãos Autônomos; - Aplicação do salário-educação/quota federal e outras fontes do FNDE; - Diretamente arrecadados; - Diversos.	ORÇAMENTÁRIOS (Tesouro): - Vinculação da receita de impostos (25%) para MDE; - Subvinculação do Fundeb. TRANSFERÊNCIAS: - Salário-educação/quota Federal; - Orçamentários da União - Aplicação do salário-educação/quota Federal e outras fontes do FNDE. CONTRIBUIÇÃO SOCIAL: - Salário-educação/quota estadual (2/3). OUTROS: - Diretamente arrecadados; - Operações de crédito; - Diversos.	ORÇAMENTÁRIOS (Tesouro): - Vinculação da receita de impostos (25%) para MDE; - Subvinculação do Fundeb. TRANSFERÊNCIAS: - Salário-educação/quota estadual; - Salário-educação/quota federal; - Salário-educação/quota municipal; - Orçamentários do Estado; - Orçamentários da União; - Aplicação do salário-educação/quota federal e outras fontes do FNDE. OUTROS: - Diretamente arrecadados; - Operações de crédito; - Diversos.

Fonte: CASTRO, 2011, p. 33

Ao longo da história do federalismo brasileiro, nos períodos que não houve vinculação de recursos o valor aplicado em educação diminuiu, apesar da alíquota vinculada ter aumentado com o passar dos anos. Menezes (2008) lembra que a vinculação se apresentou de forma intercalada nas constituições, tendo sido revogada na Constituição da ditadura do Estado Novo (decretada em 1937) e na Carta de 1967, que sucedeu o golpe militar de 1964. Exceto nos momentos de descontinuidade, as transferências vinculadas sempre assumiram

percentuais crescentes, apresentando seu maior valor quando da promulgação da atual Constituição em 1988.

Como é possível perceber, na história da educação brasileira, a vinculação de recursos acontece somente em períodos ditos democráticos: 1934-1937, 1946-1967, 1983, 1988, e a desvinculação de recursos acontece em períodos autoritários: 1937-1945, 1964-1985, o que, sem dúvida, comprometeu a garantia do direito e da gratuidade da educação.

A proposta de vinculação de recursos à educação já era discutida na década de 1920 onde foi traçado um programa de cooperação entre a união estados, pelo qual estes deveriam aplicar 10% de suas receitas na instrução primária. Entretanto foi a partir da Carta Magna de 1934 que foi prevista a criação de fundos por esfera de Federação, constituídos, na prática, por sobras orçamentárias (MARTINS, 2010). A Constituição de 1934<sup>42</sup> obrigava a União e municípios a aplicar no mínimo 10% da receita de impostos na educação, e estados e Distrito Federal, 20%. Ela estabeleceu, para todos os entes federativos, a gratuidade e a obrigatoriedade do (então) ensino primário, um Plano Nacional de Educação sob Diretrizes e Bases e uma vinculação porcentual para a educação advinda da arrecadação dos impostos (CURY, 2007). Entretanto, logo essa vinculação foi suprimida pela Constituição imposta pela ditadura de Getúlio Vargas, que retirou a vinculação constitucional de recursos para a educação, tal como ocorrerá 30 anos mais tarde, já sobre outro regime autoritário<sup>43</sup>.

A Constituição Federal promulgada em 1946 retoma, em boa parte, os percentuais mínimos da CF de 1934, com exceção do percentual dos municípios, que passou para o mínimo de 20%. A ditadura militar instalada em 1964 suprimiu novamente essa obrigatoriedade com a CF elaborada em 1967 (DAVIES, 2008, p. 10). Essa Constituição foi bastante emendada, fosse para instaurar um novo sistema tributário, fosse para incrementar um centralismo econômico e político da União, revogando a vinculação para a educação. São impostos à nação os Atos Institucionais, pelos quais, na verdade, foram suspensas as garantias constitucionais vigentes (CURY, 2007).

A Constituição de 1967, já fragilizada, ficou ainda mais com a chamada Emenda Constitucional n<sup>o</sup> 1 da Junta Militar, de 1969. Essa Emenda refaz a Constituição de 1967 à luz dos Atos Institucionais. A desvinculação de verbas permanece conquanto ela reapareça apenas para os municípios e fora do capítulo da Educação. Os municípios, já gravados com o sistema

---

<sup>42</sup> A Constituição Federal de 1934, em seu artigo 156, assevera: “A União e os Municípios aplicarão nunca menos de dez por cento, e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento, da renda resultante dos impostos, na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos” (CURY, 2007, p. 834).

<sup>43</sup> A constituição de 1967 promulgada durante o governo militar.

tributário então vigente, poderiam sofrer intervenção no caso de não aplicarem o percentual de 20% dos impostos no ensino primário de suas redes.

A emenda Calmon (EC n. 24/83), após sucessivas tentativas, repõe a vinculação cuja regulamentação só se dá por meio da Lei n.7.348/85.

Como se vê, a vinculação apareceu e desapareceu sistematicamente do texto constitucional, de modo que essa evolução foi marcada pelo aumento progressivo dos percentuais de vinculação para a união, estados, Distrito Federal e municípios, conforme demonstrado sinteticamente na tabela a seguir.

**Quadro 04 - Evolução histórica dos percentuais de vinculação para a união, estados/DF e municípios destinada ao financiamento da educação**

Ano	Disposição Legal	Esfera da vinculação		
		União	Estados/DF	Municípios
1934	CF 34	10%	20%	10%
1937	CF 37	Nenhuma	Nenhuma	Nenhuma
1942	DL 4.958	Nenhuma	15 a 20%	10 a 15%
1946	CF 46	10%	20%	20%
1961	LDB 4024	12%	20%	20%
1967	CF 67	Nenhuma	Nenhuma	Nenhuma
1969	EC 1	Nenhuma	Nenhuma	20%
1971	LDB 5.692	Nenhuma	Nenhuma	20%
1983	EC 14	13%	25%	25%
1988	CF 88 (d)	18%	25%	25%

Fonte: Oliveira (2007, p. 92)

O restabelecimento da vinculação só foi acontecer em 1983, com a EC do senador João Calmom, que fixou o percentual mínimo de 13%, no caso da União, e 25%, no caso de estados, Distrito Federal e municípios. A Constituição de 1988<sup>44</sup> elevou para 18% o percentual de recursos federais a serem aplicados no setor e manteve em 25% das receitas orçamentárias os gastos obrigatórios de estados e municípios na educação. Entretanto, pelo fato dos valores terem aumentado não significa que houve melhora substantiva na oferta de educação pública de qualidade no Brasil. Para Davies (2008), esse avanço foi afligido por inflação astronômica, renúncia fiscal generalizada, sonegação fiscal gigantesca, facilitada pela conivência/corrupção generalizada dos órgãos fiscalizadores e por manobras fiscais ou medidas de política fiscal/econômica dos governos. As perdas também são causadas por artifícios ou medidas dos governos. Em determinados momentos, o governo federal chegou a usar como artifício a criação ou ampliação de contribuições que, por não serem definidas juridicamente como

<sup>44</sup> A vinculação de recursos à educação está disciplinada no artigo 212 da Constituição Federal de 1988, nos seguintes termos: “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.”

impostos, não entram no cômputo dos recursos vinculados à MDE nem são divididas pelo governo federal com estados e municípios.<sup>45</sup>

Um dos dilemas associados à vinculação de receitas, é que se de um lado ela induz os governos subnacionais a aumentarem seus investimentos em um tipo de serviço público considerado prioridade nacional; por outro lado, diminui os graus de liberdade que o gestor estadual e municipal tem para decidir sobre a alocação de recursos, ou seja, não permite ao governante executar livremente as prioridades políticas de seu governo. “Muitos criticam o modelo da vinculação, pois ele "engessa" mais o Orçamento e os próprios governantes, que devem subordinar sua agenda eleitoral vencedora a tais dispositivos constitucionais” (ABRUCIO, 2005, p. 59).

Exceto a questão do engessamento orçamentário, outro motivo pelo qual um grande número de especialistas se posiciona contra a vinculação constitucional de recursos para a Educação, consiste na redução demográfica que evidencia que o número de alunos no ensino fundamental, com o passar dos anos, tenderá a diminuir. Quando enfocados apenas os aspectos relativos ao atendimento e, portanto, desprezados os relativos à educação para a formação integral do cidadão poderão sobrar recursos neste nível de ensino, sendo que a regra constitucional impedirá que tal dotação seja redirecionada para outras etapas e modalidades de ensino com maior carência de atendimento (MENEZES, 2008).

A supressão da vinculação no texto constitucional permite que a educação fique à mercê das mudanças políticas implementadas por seus dirigentes que, com a intenção de direcionar recursos para os projetos que mais lhe interessam poderão deixar de priorizar a destinação de verbas para a educação.

Entende-se que a vinculação deve ser ordenada no texto constitucional, no mínimo, até que: (1) os níveis mais graves de pobreza no país tenham sido superados; (2) tenha sido assegurado um valor por aluno ao ano, que garanta um padrão mínimo de qualidade da educação e; (3) as instituições da cidadania passem a atuar efetivamente, a citar, a Justiça (MENEZES, 2008, p. 160).

A ideia de que existe uma correlação direta entre o volume de recursos destinados à educação e qualidade do ensino tem estimulado os movimentos sociais a lutar pela manutenção da vinculação como forma de tentar garantir que os governantes destinem um volume mínimo de recursos para a educação. Neste sentido, a política de fundos impulsionada

---

<sup>45</sup> Um exemplo citado por Davies (2011) é a CPMF, cuja receita prevista em 2007 foi superior a R\$ 35 bilhões.



pela descentralização fiscal despontou como alternativa para tentar atingir níveis de distribuição e equidade satisfatórios no que tange o tema.

Contudo, Rezende (2010) argumenta que a vinculação de percentuais uniformes das receitas orçamentárias de estados e municípios a gastos nesses setores reproduziram os desequilíbrios fiscais que foram se acumulando ao longo do tempo. Em decorrência, a repartição dos recursos no território não guarda qualquer relação com a localização das demandas pelos serviços a que eles se destinam, o que gera enorme desperdício e provoca desvio de recursos para outras atividades não incluídas nas prioridades a serem atendidas pelas garantias instituídas.

Neste sentido, o Fundef foi criado para contornar essa distorção. O fundo promoveu a redistribuição interestadual dos recursos vinculados à educação, de forma a aproximar a disponibilidade de recursos em cada jurisdição política ao tamanho das demandas a serem por elas atendidas, representadas, nesse caso, pela localização das matrículas escolares. Os ganhos obtidos com a adoção do Fundef propiciaram a posterior extensão do modelo, de forma a estender o alcance dessa fórmula a todo o ensino básico com a criação do Fundeb.

### **3. OS FUNDOS DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA: DO FUNDEF AO FUNDEB**

Este capítulo tem a finalidade de identificar e analisar as principais contribuições apresentadas à política de fundos para o financiamento da educação pública brasileira a partir da Constituição de 1988, apresentando as características legais e os principais mecanismos de funcionamento do Fundef e do Fundeb. Com o advento do Fundeb, a abrangência do fundo foi significativamente ampliada, passando a incorporar desde o ensino infantil (creches e pré-escolas) até o ensino médio, sem falar nas modalidades de educação jovens de adultos (EJA), ensino especial entre outras.

Esses fundos contribuíram para organizar os recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino, com a reunião de valores em conta específica, com repasses automáticos, que ao garantir a regularidade do fluxo beneficiaram, nesse aspecto, mesmo os entes que redistribuem recursos, porque a regularidade também é um elemento que favorece a economia (MARTINS, 2011).

O Fundef, como mecanismo de financiamento, representou, antes de mais nada, a junção num mesmo instrumento, das duas estratégias que apareceram separadas na Constituição de 1934: a vinculação de recursos de impostos e a política de fundos. O fundo, concebido para organizar os recursos vinculados, permite que a vinculação cumpra seus objetivos. Fundo é um conceito de direito financeiro que equivale à reunião de recursos de diferentes fontes e sua separação para uma destinação específica (MARTINS, 2010).

#### **3.1 O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério - Fundef**

O Brasil ainda convive com grandes diferenças econômicas e sociais. Em relação à educação, as diferenças mostram-se mais evidentes entre os municípios e estados das regiões menos favorecidas economicamente. Neste sentido, os estudos a respeito das políticas de transferência de recursos visando à manutenção da educação básica brasileira tem sido tema recorrente de análise dos especialistas em financiamento educacional, a exemplo das políticas de transferências adotadas pelo Fundo de Manutenção do Ensino Fundamental e de Valorização dos Profissionais do Magistério (Fundef) criado pela Emenda Constitucional nº 14/1996 e regulamentado pela Lei n. 9.424/1996 que vigorou entre os anos de 1998 e 2006 e tinha como propósito disponibilizar nacionalmente um valor anual mínimo por matrícula no

ensino fundamental de cada rede municipal e estadual, com o nobre objetivo de erradicar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental no país.

O êxito do Plano Real teve grande impacto sobre a descentralização. A redução da inflação tornou mais estável as transferências intergovernamentais, favorecendo a construção de um processo descentralizador (ABRUCIO, 2005). Esse foi um dos principais fatores que permitiu a União passar encargos e funções de forma mais racional e programada para os governos subnacionais. Foi essa situação que permitiu a formulação de políticas públicas coordenadas como o Fundef.

Em linhas gerais, o Fundef pode ser caracterizado como um Fundo de natureza contábil, com o mesmo tratamento dispensado ao Fundo de Participação dos Estados (FPE) e ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Isso significa que seus recursos eram repassados automaticamente aos Estados e Municípios, de acordo com coeficientes de distribuição estabelecidos e publicados previamente<sup>46</sup>. As receitas e despesas, por sua vez, deveriam estar previstas no orçamento e a execução, contabilizada de forma específica. Os recursos do Fundef deveriam ser empregados exclusivamente na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e, particularmente, na valorização do seu magistério.

O fundo, em si, não acrescentou mais recursos financeiros aos que já existia. Recursos federais das transferências de alguns impostos já existiam. O fundo, na verdade, apenas vinculou ou subvinculou parte das transferências federais aos estados e municípios e aumentou a subvinculação de 50% dos recursos dos impostos e transferências para o ensino fundamental para 60%. A União tinha obrigação de aplicar 50% dos recursos financeiros dos impostos no ensino fundamental e em programas de erradicação do analfabetismo. O Fundo possuía como fontes de financiamento recursos federais, estaduais e municipais. A base dos recursos financeiros do Fundo é o sistema de transferência: pelo menos 15% de alguns impostos (5% do imposto de renda sobre lucros, ganhos e rendimentos de capital pagos por pessoa física e jurídica, 25% do ICMS incidente em serviços de transporte interestadual e intermunicipal de comunicações, imposto de renda e imposto sobre produtos industrializados que formam o fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal – 21,5% e dos Municípios - 22,5% e 10% da arrecadação do Imposto sobre Produtos Industrializados distribuídos

---

<sup>46</sup> Os valores devidos a cada Estado e a cada Município eram calculados levando em consideração o montante de recursos que formavam o Fundo no âmbito de cada Estado e o número de alunos do ensino fundamental atendidos pelo Estado e pelos Municípios, de acordo com as informações constantes do Censo Escolar do MEC do ano anterior.

proporcionalmente aos Estados e Distrito Federal sobre seus produtos industriais exportados. Os recursos eram distribuídos de acordo com o número de alunos da rede de ensino fundamental do estado e dos municípios.

O Fundef teve impacto importante para a universalização no ensino fundamental e introduziu a preocupação com a equidade, ao nivelar as disponibilidades de recursos para serem despendidas nos alunos das redes estadual e municipal no âmbito de cada Estado e adotar a ideia de distintas ponderações para diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimento. Cuidou, assim, das desigualdades intraestaduais, mas não das interestaduais, que poderiam ter sido minimizadas se fosse cumprida a regra referente ao valor mínimo nacional por aluno equivalente à média nacional, que implicaria em maior aporte de recursos via complementação da união (MARTINS, 2010).

Em princípio existia a ideia de que a elevação do custo *per capita* também elevaria a qualidade do ensino. Em outras palavras quanto mais se gasta em educação, mais qualidade do ensino se enseja. Contudo, no caso brasileiro, esse fator precisava ser visto com cautela. Haja vista o que aconteceu com a reforma tributária de 1988, que beneficiou estados e municípios. Em princípio, com mais recursos financeiros os serviços públicos deveriam melhorar de qualidade. No entanto, isso não se verificou. Estados e municípios, com algumas exceções, incharam suas máquinas burocráticas, com apaniguados políticos (MELCHIOR, 1997).

Anualmente, o valor mínimo aluno/ano<sup>47</sup> era estabelecido por ato do Presidente da República, a partir do qual a União complementava os fundos que não alcançam esse valor por meio das receitas provenientes dos impostos e transferências vinculadas ao Fundef. Vazquez (2005) argumenta que os valores mínimos estabelecidos entre os anos de 1998 e 2003 foram bem inferiores aos valores que deveriam ser estipulados segundo a lei, ou seja, o gasto mínimo estabelecido foi definido, desde o início do funcionamento do Fundo, em um valor bem abaixo do valor médio nacional, desrespeitando a metodologia do cálculo do valor mínimo definido na lei que criou o fundo. Dessa maneira, houve uma redução da participação da União em razão do baixo valor mínimo aluno/ano estabelecido anualmente. Mesmo havendo um aumento desse valor, esse reajuste foi inferior ao aumento da arrecadação das receitas que compõem o Fundo, o que, conseqüentemente, diminuiu o aporte de recursos federais destinados à complementação do Fundef.

---

<sup>47</sup> A Lei n. 9 424/96 estabelecia um critério para o cálculo do valor mínimo, segundo o art. 6º, o valor mínimo anual por aluno nunca será inferior à razão entre a previsão da receita total para o Fundo e a matrícula total do ensino fundamental no ano anterior, acrescida do total estimado de novas matrículas. Dessa forma, o estabelecimento do valor mínimo encontra-se vinculado ao cálculo definido na fórmula legal, podendo fixar um valor acima dessa média, mas nunca abaixo dela. (VAZQUEZ, 2005, p. 151).

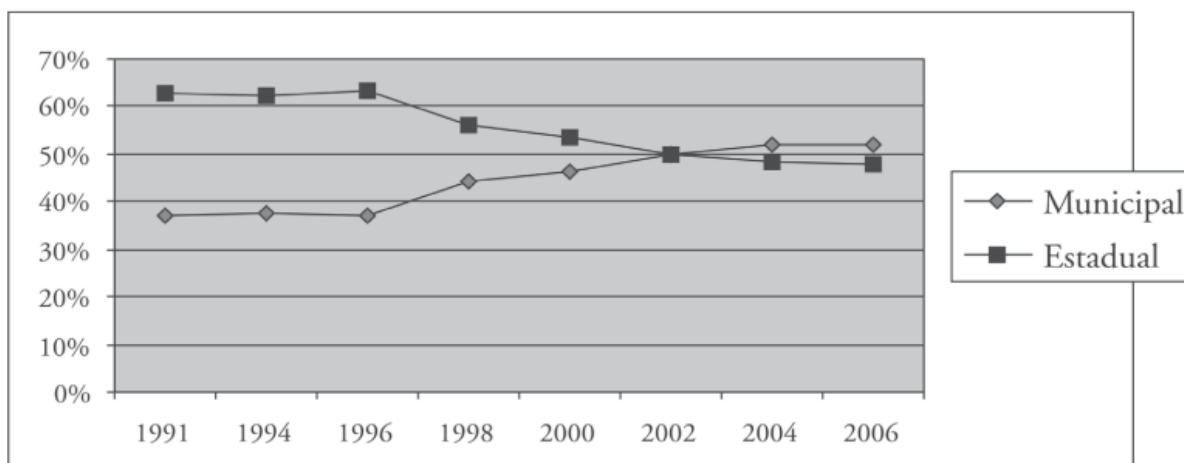
**Quadro 05 – Valores Mínimos do Fundef – 1997 a 2006**

Ano	1ª a 4ª séries	5ª a 8ª séries e Ed. Especial	Ato legal
1997	300,00	300,00	Art. 6º, § 4º, Lei 9.424/96
1998	315,00	315,00	Dec. 2.440, 23/12/1997
1999	315,00	315,00	Dec. 2.935, 11/01/1999
2000	333,00	349,65	Dec. 3.326, 31/12/1999
2001	363,00	381,15	Dec. 3.742, 01/02/2001
2002	418,00	438,90	Dec. 4.103, 24/01/2002
2003	446,00	468,30	Dec. 4.580, 24/01/2003
	462,00	485,10	Dec. 4.861, 20/10/2003
2004	537,71	564,60	Dec. 4.966, 30/01/2004
	564,63	592,86	Dec. 5.299, 07/12/2004
2005	620,56 *	561,59 *	Dec. 5.374, 17/02/2005
2006	682,60 *	716,73 *	Dec. 5.690, 03/02/2006

Fonte: Gomes, 2009

\* Valores para escolas urbanas

Evidências sugerem que o Fundef foi responsável pela expansão da matrícula no ensino fundamental, bem como por aumentos nos salários relativos dos professores, mas parece não ter melhorado diretamente a proficiência relativa dos alunos das escolas públicas. (ARRETCHE, 2012). Os resultados do Fundef revelaram o crescimento tanto do número de alunos matriculados como da municipalização do Ensino Fundamental. De acordo com Pinto (2007, p. 878), “se no período de 1991 a 1996 as matrículas municipais respondiam por 37% do total da rede pública, com a entrada em vigor, a partir de 1997, do Fundef, notou-se um progressivo aumento da participação da rede municipal, que chegou em 2006 a 52% das matrículas públicas”, conforme gráfico 01.

**Gráfico 01 - Evolução da matrícula da educação básica 1991 – 2006.**

Fonte: PINTO (2007, p. 878)

A preocupação com a qualidade do ensino esteve, em geral, ausente em boa parte dos convênios de municipalização. Em geral não houve consulta à comunidade escolar e os critérios de decisão foram essencialmente monetários: de um lado, estados querendo reduzir alunos, de outro os municípios querendo ampliar suas receitas (PINTO, 2007).

Todavia, a criação do Fundo poderia ensejar em certo conflito de interesses entre as unidades subnacionais. Partindo da ideia inicial de que a redução das desigualdades giraria em torno do custo *per capita* dos alunos, pressupunha-se que os estados e municípios, fortes financeiramente, tenderiam a perder dinheiro para o custo médio *per capita* dos alunos. Isso porque em tese eles aplicariam mais recursos do que provavelmente recebem do fundo. Por outro lado:

Estados e Municípios geralmente fracos financeiramente, tenderão a ganhar, porque estão aplicando, por aluno, menos do que o custo-médio do “bolão” do Fundo. Portanto, a resistência dos Estados e Municípios que aplicam mais do que o custo-médio tem suas razões. Mas as desigualdades, para serem reduzidas, precisam de certa dose de coerção. Democraticamente os Estados e Municípios mais ricos nunca concordarão em ceder um centavo que seja para Estados e Municípios mais pobres. Por isso é que a equalização tem que ser buscada democraticamente no Congresso. E é isso que o Fundo expressa (MELCHIOR, 1997, p. 68).

O tema da equidade constituiu um forte elemento de legitimação do FUNDEF. Representou um avanço concreto, mas limitado às fronteiras de cada estado e à etapa do ensino fundamental. A disponibilidade de recursos e, com ela, a da variedade e quantidade de insumo, e, portanto, do padrão de qualidade, passou a ser mais próximo do equivalente entre os alunos do ensino fundamental das redes estaduais e municipais no âmbito de cada estado MARTINS (2011, p. 143):

A disparidade entre os estados, que seria minimizada com a complementação da União para que se atingisse a média nacional, foi frustrada pela inexecução da lei. Assim, além de não atuar sobre as demais etapas da educação básica (ensino médio dos estados e educação infantil dos municípios), o efeito redistributivo do Fundef não alcançou diferentes estados, mesmo que no que se refere ao ensino fundamental.

A chamada vocação equalizadora do fundo visava equilibrar o volume de recursos disponibilizados para estados e municípios, mas na prática esse mecanismo não implicou necessariamente em verbas extras do governo federal para a educação básica. Em outras palavras, Esteves (2007) descreve que as municipalidades mais pobres foram penalizadas pelo Fundef, ou seja, o mecanismo falhou quando se propôs a ser capaz de desviar a verba de redes

mais abastadas e transferi-la para outras mais pobres. “Na realidade, em várias situações se constatou justamente o oposto, artifício este que também ocorreu para camuflar a omissão financeira do estado brasileiro para com a educação” (ESTEVEES, 2007, p. 213). Para Rodriguez (2001, p. 49) “o que de fato acontece é que a fragilidade política dos pequenos municípios os deixa mais vulneráveis à pressão e à vontade política do ente governamental superior; desta forma a municipalização é dos mais frágeis”.

Em estudo relacionado aos gastos com educação no exercício de 2002, Bremaeker (2003) constatou que naquele ano o Fundef contrariava a lógica do FPM que é a de entregar mais recursos para os municípios de menor porte demográfico, com vistas a suprir as deficiências de arrecadação tributária desses entes subnacionais e proporcionar maior equidade. De acordo com o pesquisador “os municípios de pequeno porte demográfico estão recebendo menos recursos pelo fato de possuírem, por via de consequência, poucos alunos, mesmo que sejam responsáveis por 100% dos alunos matriculados no seu Município.” (BREMAEKER, 2003, p. 34). Na prática acontecia uma transferência de recursos dos municípios de menor porte demográfico para aqueles de médio e grande portes demográfico, contrariando a lógica social que seria a de entregar mais recursos para os municípios de menor porte demográfico, justamente pelo fato de que, em sua quase totalidade, estes municípios são de base econômica rural e, portanto, sem grandes possibilidades de efetuar uma razoável receita tributária, já que são dados aos municípios impostos de natureza eminentemente urbana.

Com entendimento similar, Davies (2008), enfatiza que mesmo no âmbito de cada Estado, o nivelamento no sentido de divisão dos recursos entre o governo estadual e as prefeituras com base no número de matrículas no Ensino Fundamental Regular, aparentemente progressista, se trouxe ganhos para muitos municípios provocou também perdas para milhares de municípios com menor número de habitantes e conseqüentemente com menos receita própria e, portanto, mais pobres. Assim, um dos grandes problemas a serem equalizados pelo governo federal estava “expresso no atendimento desigual por parte dos estados e municípios das Regiões Sudeste e Nordeste; e o atendimento à previsão constitucional de instituição de um piso salarial nacional para o magistério” (OLIVEIRA, 2007, p. 108).

As diferenças constatadas no financiamento educacional não se limitam ao valor gasto/aluno, mas também na remuneração de professores, na estrutura escolar e conseqüentemente na qualidade do ensino ofertada em cada região. Apesar da iniciativa de garantir um valor mínimo aluno/ano - o que representa um avanço em relação à situação

anterior ao Fundo -, as desigualdades interestaduais ampliaram-se após seis anos de funcionamento do programa<sup>48</sup> (VAZQUEZ, 2005).

Contudo, além dos problemas das desigualdades de recursos disponibilizados proporcionalmente para cada Estado e município, ainda existiam fatores estruturais de cada ente subnacional que somados às questões administrativas (leia-se má utilização do dinheiro público) interferiam na eficiência da aplicação desses recursos, ou, em outras palavras, nem sempre o produto do Fundef chegava onde realmente deveria.

[...] dada a forte tradição patrimonialista e privatista do Estado brasileiro e o baixo grau de educação, conscientização e mobilização da sociedade brasileira, não há nenhuma garantia que os recursos trazidos pela complementação e/ou pela redistribuição em âmbito estadual tenham sido canalizados para a melhoria da remuneração dos profissionais da educação e das condições de ensino, pelo menos na mesma proporção das receitas adicionais (DAVIES, 2008, p. 29).

Melchior (1997) lembra que quando são fixados valores mínimos, médias ou “pelo menos”, há uma forte tendência de se cumprir somente o mínimo. Assim, seria preciso tomar todas as precauções para que o custo-médio-aluno per capita não atue no sentido de puxar para baixo o investimento que os estados e municípios deveriam fazer. Essa fiscalização decorreria dos Conselhos responsáveis pelo controle social<sup>49</sup>, situados nas esferas do estado e do município. Mesmo as melhorias divulgadas por meio de estatísticas oficiais devem ser analisadas com cautela. Davies (2008) ressalva que as fontes de pesquisa que subsidiaram o MEC com informações do fundo foram as secretarias de educação, interessadas naturalmente em expor um quadro positivo.

### **3.2 O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb**

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) foi criado em substituição ao Fundef. Instituído pela Emenda Constitucional n° 53/2006, regulamentado pela Lei n° 11.494/2007 e pelo Decreto n°

---

<sup>48</sup> De acordo com estudos realizados por Vazquez (2005) utilizando dados do FUNDEF do período de 1998 a 2003.

<sup>49</sup> Para assegurar o cumprimento dos dispositivos do Fundef, a lei exigiu a criação de conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundef, instituídos em cada esfera de governo, que têm como atribuição acompanhar e controlar a repartição, a transferência e aplicação dos recursos do Fundo.



6.253/2007<sup>50</sup>, visa atender toda a educação básica, da creche ao ensino médio com duração prevista para 14 anos (entrou em vigor em janeiro de 2007 e deverá se estender até 2020). Dentre as falhas que este fundo pretende corrigir em relação ao Fundef destacam-se a inclusão do financiamento da educação infantil, educação de jovens e adultos (EJA), o ensino médio e de seus profissionais com complementação federal de recursos.

Ao estender o efeito redistributivo para toda a educação básica, o Fundeb tornou-se um instrumento mais eficaz para promover a equidade. O equilíbrio federativo continua sendo um dos desafios a serem enfrentados (MARTINS, 2011). Um dos desafios do fundo é equacionar o problema da fixação de ponderações que incidem sobre as etapas de ensino, modalidades e tipos de estabelecimento sob responsabilidade de estados e municípios. O ambiente do atual fundo trouxe um desafio maior que o colocado no caso do Fundef em que a distribuição se dava apenas na etapa cuja competência era comum entre estados e municípios.

A legislação do Fundeb manteve alguns dos componentes positivos do Fundef, procurando aprimorá-los em uns pontos e inová-los em outros. Em primeiro lugar, situa-se a extensão do mecanismo do fundo a toda a educação básica. Entre os avanços significativos do fundo destaca-se ainda a maior participação financeira da União, com o estabelecimento do patamar mínimo de alocação de recursos federais para a educação básica. Destaca a permissão de maior flexibilidade na aplicação dos recursos educacionais por parte das administrações estaduais e das municipais, redução das desigualdades entre os estados da federação, provocada essencialmente pelo aumento de complementação da União (PINTO, 2007; MARTINS, 2011; MILITÃO, 2011).

A mecânica de funcionamento do Fundeb preserva algumas características que já existiam no FUNDEF, como a subvinculação de parte (80% de 25%) dos recursos constitucionalmente destinados à educação (MILITÃO, 2011). Os valores que são incorporados ao fundo correspondem ao produto da arrecadação de estados e municípios que posteriormente são redistribuídos de acordo com a proporção de matrículas nas redes estaduais e municipais do ensino público, com base no último Censo Escolar. Os valores repassados não são fixos, uma vez que as receitas que formam o fundo podem variar em função do comportamento da atividade econômica. Apesar disso, o valor arrecadado a ser distribuído às contas específicas dos estados e municípios é multiplicado por um coeficiente de distribuição de recursos<sup>51</sup>, calculado para vigorar em cada ano, em cada estado e em cada município,

---

<sup>50</sup> Com as alterações do Decreto nº6.278, de 29/11/2007.

<sup>51</sup> O FUNDEB aplica fatores de ponderação diferenciadores de custo/aluno em relação às distintas etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino. Atualmente são considerados 19 fatores de ponderação, que

obtendo-se, com esse cálculo, o valor devido a cada governo, proveniente daquele montante de recursos a ser distribuído. Esse procedimento é repetido a cada vez que se tem um valor a ser distribuído.

De acordo com Breamaker (2011), a definição desses coeficientes se dá de forma arbitrária e “acordada” por representantes do Ministério da Educação (MEC), dos estados e dos municípios, com vistas a distribuir os recursos de forma diferenciada segundo a complexidade e a localização (urbana e rural) das diferentes modalidades de ensino. O estabelecimento de coeficientes únicos para todo o país fez parecer que o custo das modalidades de ensino seria os mesmos nos diferentes rincões da Amazônia e na cidade de São Paulo, no Nordeste ou no Sul do país.

As receitas estaduais vinculadas ao Fundeb incluem os recursos arrecadados com o Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), a quota do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI-Exp), e o Imposto sobre Transmissão Causa *Mortis* e Doação (ITCD) e o Fundo de Participação dos Estados (FPE). Por outro lado, as receitas municipais vinculadas são: fundo de participação dos municípios (FPM), quota do ICMS, quota do IPVA, quota do Imposto Territorial Rural (ITR) e quota do IPI-Exp. Além desses recursos, originários dos entes municipais e estaduais, recursos federais também integram a composição do Fundeb, a título de complementação financeira, com o objetivo de assegurar o valor mínimo nacional por aluno/ano a cada estado ou Distrito Federal, em que este limite mínimo não for alcançado com os recursos dos próprios governos.

O quadro 06 demonstra a disposição da origem de recursos do fundo, bem como os percentuais aplicados a partir da sua instituição, com taxas provisórias (2007 e 2008) e definitivas (a partir de 2009).

**Quadro 06 - Escala de implantação financeira do Fundeb**

UFs	Origem dos recursos	Contribuição à formação do fundo			
		2007	2008	2009	2010 a 2020
Estados, DF e municípios	FPE, FPM, ICMS, LC 87/96 e IPIexp (*)	16,66%	18,33%	20%	20%
	ITCMD, IPVA, ITRm e outros eventualmente instituídos (*)	6,66%	13,33%	20%	20%
União	Complementação federal (**)	R\$ 2 bilhões	R\$ 3 bilhões	R\$ 4,5 bilhões	10% da contribuição total de Estados, DF e municípios

variam de 0,70 a 1,30. Cabe à Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica (CIDEB) fixar, anualmente, os fatores de ponderação aplicáveis às diversas etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino.

(\*) Inclusive receitas correspondentes à dívida ativa, juros e multas relacionadas aos respectivos impostos.  
Fonte: Manual de orientação do Fundeb.

Cabe ressaltar que a incorporação das matrículas referentes aos demais níveis da educação básica do Fundeb, excetuando-se as do ensino fundamental regular e especial, também obedeceu a um gradualismo de 1/3 ao ano, até atingir o percentual definitivo de 100% em 2009, terceiro ano de vigência do fundo, conforme demonstrado a seguir:

**Quadro 07 - Escala de inclusão progressiva de matrículas do Fundeb**

Etapas/modalidades da educação básica	Fração das matrículas consideradas		
	1º ano (2007)	2º ano (2008)	3º ano em diante (2009/2020)
Educação infantil (creche e pré-escola)	1/3	2/3	100%
Ensino fundamental (regular e especial)	100%	100%	100%
Ensino fundamental (EJA)	1/3	2/3	100%
Ensino médio (regular, profissional integrado e EJA)	1/3	2/3	100%

Fonte: Militão (2011).

A gestão dos recursos do Fundeb é responsabilidade do chefe do Poder executivo e da autoridade responsável pela Secretaria de Educação ou órgão equivalente nos estados, Distrito Federal e municípios. Ela deve ser realizada utilizando-se a conta específica do Fundo, mantida no Banco do Brasil ou Caixa Econômica Federal, onde os recursos devem ser movimentados.

Quanto à aplicação dos valores do Fundeb, o Artigo 60 da ADCT assim determina: “XII - proporção não inferior a 60% (sessenta por cento) de cada Fundo referido no inciso I do caput deste artigo será destinada ao pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício”. A remuneração do magistério é assim entendida:

[...] compreende o total de pagamentos devidos aos profissionais do magistério da educação em decorrência do efetivo exercício em cargo, emprego ou função, integrantes da estrutura, quadro ou tabela de servidores do Estado, Distrito Federal ou Município, conforme o caso, inclusive os encargos sociais incidentes, de responsabilidade do empregador. De modo geral, os itens que compõem a remuneração, para fins de aplicação do mínimo de 60% do Fundo, incluem:

- Salário ou vencimento;
- 13º salário, inclusive 13º salário proporcional;
- 1/3 de adicional de férias;
- Férias vencidas, proporcionais ou antecipadas;
- Gratificações inerentes ao exercício de atividades ou funções de magistério, inclusive gratificações ou retribuições pelo exercício de cargos ou funções de direção ou chefia;

- Horas-extras, aviso prévio, abono; salário-família, quando as despesas correspondentes recaírem sobre o empregador;
- Encargos sociais (previdência e FGTS) devidos pelo empregador, correspondentes à remuneração para na forma dos itens anteriores, observadas a legislação federal, estadual e municipal sobre a matéria (BRASIL, 2008, p. 22).

A definição de profissionais do magistério para fins de enquadramento na Lei, compreende os professores e os profissionais que exercem as seguintes atividades de suporte e/ou assessoramento pedagógico, em apoio à docência: direção ou administração escolar; planejamento; inspeção, supervisão, orientação educacional; coordenação pedagógica. Neste sentido, o efetivo exercício dos profissionais do magistério é assim entendido:

Corresponde à atuação efetiva no desempenho das atividades ou funções de magistério, associada à sua regular vinculação contratual, em caráter temporário ou permanente, definida em instrumento próprio, com o ente governamental que o remunera, não sendo descaracterizada por eventuais afastamentos temporários previstos em lei, com ônus para o empregador, que não impliquem rompimento da relação contratual existente, como férias, licença gestante ou paternidade, licença para tratamento de saúde. (BRASIL, 2008, p. 24).

Cumprida a exigência mínima relacionada à garantia de 60% para remuneração do magistério, os recursos restantes (de até 40% do total) devem ser direcionados para despesas diversas consideradas como de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), realizadas na educação básica, na forma prevista no artigo 70 da Lei nº 9.394/1996 (LDB). Dentre os principais conjuntos de despesas com MDE nas quais parcela de 40% do Fundeb deve ser aplicada compreende:

- a) Remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e dos profissionais da educação (remuneração e capacitação, sob a forma de formação continuada, de trabalhadores da educação básica, com ou sem cargo de direção e chefia, incluindo profissionais do magistério e outros servidores que atuam na realização de serviços de apoio técnico-administrativo e operacional, nestes incluída a manutenção de ambientes e instituições do respectivo sistema de ensino básico);
- b) Aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;
- c) Uso e manutenção de bens vinculados ao sistema de ensino (alugueis de imóveis e equipamentos; manutenção de bens e equipamentos; conservação de instalações

- físicas; despesas com serviços de energia elétrica, água e esgoto, serviços de comunicação, etc.);
- d) Levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à extensão do ensino;
  - e) Realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento do ensino (vigilância, limpeza e conservação, aquisição de material de consumo utilizado nas escolas, entre outros);
  - f) Concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;
  - g) Amortização e custeio de operações de crédito destinada a atender ao disposto nos itens citados anteriormente (quitação de empréstimos);
  - h) Aquisição de material didático-escolar e manutenção de transporte escolar.

Assegurados todos os meios para que os recursos da educação sejam garantidos, uma das questões que ainda paira nos debates acerca da eficácia do Fundeb é que não há de fato certeza que os recursos sejam devidamente aplicados nos fins a que se destinam. Por isso, muitos especialistas ainda são céticos quanto aos benefícios apregoados pelo fundo. “Embora o Fundeb tenha sido apresentado pelo governo como a grande solução para os males da educação, é preciso cautela com esse discurso salvacionista, sobretudo em época eleitoral ou de debilidade política do governo (DAVIES, 2008, p. 34).” Apesar de representar um ganho em relação à situação anterior, uma vez que prevê a distribuição de recursos para toda a educação básica, o Fundeb equaciona de maneira muito limitada o aumento do gasto total em educação básica no país e a redução da desigualdade entre os estados (OLIVEIRA, 2007).

Quando se trata de alocação de recursos do Fundeb, verifica-se que o regime federativo ganha contornos competitivos. Essa competição começa pela forma como os recursos são distribuídos, visto que a regra para a divisão do Fundeb é baseada no número de alunos que cada município consegue matricular. Assim gestores municipais começam a competir, a partir do número de alunos, com outros municípios e com a rede de ensino particular (DINIZ, 2012).

O documento base da Conae 2010<sup>52</sup> reconhece que o Fundeb não atendeu a todas as expectativas dos trabalhadores em educação, apesar de representar um avanço em relação ao antigo Fundef, que priorizava apenas o ensino fundamental e discriminava a educação infantil e o ensino médio, fragmentando, conseqüentemente, a luta dos trabalhadores em educação:

---

<sup>52</sup> A Conferência Nacional de Educação – CONAE, realizada em Brasília no período de 28 de março a 1º de abril de 2010

[...] o Fundeb, por si só, não é suficiente para garantir a universalização da oferta de vagas na educação básica e tampouco a permanência do aluno na escola até a conclusão do ensino médio com qualidade, o que exige a aplicação de recursos financeiros na educação básica para além desse fundo (BRASIL, 2010, p.110).

Muito embora o Fundeb represente um avanço ante o Fundef, ao resgatar o conceito de educação básica e ao fortalecer o controle social, ele não enfrentou os dois principais problemas de nossa política de fundos: 1) a inexistência de um valor mínimo por aluno que assegure um ensino de qualidade e que impeça as disparidades regionais; 2) embora o fundo seja único no âmbito de cada unidade da Federação, os alunos permanecem atendidos por duas redes distintas, com padrões de funcionamento e de qualidade distintos e que dificilmente conseguem estabelecer um regime de colaboração (PINTO, 2007).

Na perspectiva de alguns autores a diferença fundamental e maior avanço do Fundeb em relação ao Fundef é que o atual fundo ampliou a área de abrangência para além do ensino fundamental e passou a complementar todas as etapas que compõem a educação básica. O quadro abaixo demonstra as principais diferenças entre os dois fundos onde fica evidente a maior cobertura do Fundeb.

**Quadro 08 – Comparação entre o Fundef e Fundeb**

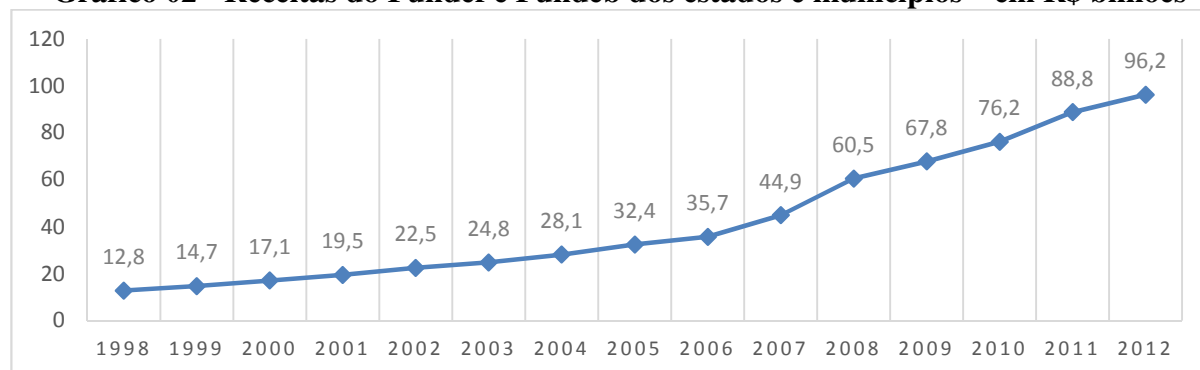
<b>Parâmetro</b>	<b>FUNDEF</b>	<b>FUNDEB</b>
1) Vigência	De 10 anos (até 2006).	De 14 anos (a partir de 2007).
2) Alcance	Apenas o ensino fundamental.	Educação infantil, ensino fundamental e médio.
3) Número de alunos	30,7 milhões de alunos (dados do Censo Escolar de 2004).	47,2 milhões de alunos, a partir do 4º ano de vigência do Fundo (dados do Censo Escolar de 2004).
4) Fontes de recursos que compõem o fundo	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 15% de contribuição de estados, DF e municípios:</li> <li>- Fundo de Participação dos Estados – FPE;</li> <li>- Fundo de Participação dos Municípios – FPM;</li> <li>- Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS;</li> <li>- Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações – IPIexp;</li> <li>- Desoneração de Exportações (LC 87/96);</li> <li>- Complementação da União.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Contribuição de estados, DF e municípios, com previsão, após a implantação plena do Fundo, de 20% sobre:</li> <li>- Fundo de Participação dos Estados – FPE;</li> <li>- Fundo de Participação dos Municípios – FPM;</li> <li>- Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS;</li> <li>- Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações – IPIexp;</li> <li>- Desoneração de Exportações (LC 87/96);</li> <li>- Imposto sobre Transmissão “Causa Mortis” e Doações – ITCMD;</li> <li>- Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores – IPVA;</li> <li>- Quota Parte de 50% do Imposto</li> </ul>

		Territorial Rural devida aos Municípios – ITR; - Complementação da União.
5) Complementação da União ao Fundo	- Não há definição, na Constituição, de parâmetro que assegure o montante de recursos da União para o Fundo.	Há previsão de valores na Proposta de Emenda Constitucional, visando assegurar o montante de recursos complementares da União para o Fundo.
6) Distribuição dos Recursos	Com base no nº de alunos do ensino fundamental regular e especial, de acordo com dados do Censo Escolar do ano anterior.	Com base no nº de alunos da educação básica (creche, pré-escola, fundamental e médio), de acordo com dados do Censo Escolar do ano anterior.
7) Utilização dos recursos	- Mínimo de 60% para remuneração dos profissionais do magistério. - O restante dos recursos do Fundo deve ser investido em outras despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público.	- Mínimo de 60% para remuneração dos profissionais do magistério da educação básica. - O restante dos recursos em outras despesas de manutenção e desenvolvimento da Educação Básica. - Piso salarial nacional para os profissionais da educação básica.
8) Valor Mínimo Nacional por aluno/Ano	Fixado anualmente com as seguintes diferenciações: - Até 2004: - - 1ª a 4ª série. - - 5ª a 8ª série e Educação Especial. . - A partir de 2005: - - Séries Iniciais Urbanas. - - Séries Iniciais Rurais. - - Quatro Séries Finais Urbana. - - Quatro Séries Finais Rurais e Educação Especial 5ª a 8ª série.	Fixado anualmente com diferenciações previstas para: - Educação Infantil (0 a 3 anos). - Educação Infantil (Pré-Escola). - Séries Iniciais Urbanas. - Séries Iniciais Rurais. - Quatro Séries Finais Urbanas. - Quatro Séries Finais Rurais. - Ensino Médio Urbano. - Ensino Médio Rural. - Ensino Médio Profissionalizante. - Educação de Jovens e Adultos. - Educação de Jovens e Adultos integrada à educação profissional. - Educação Especial. - Educação Indígena e de Quilombolas.
9) Salário Educação	Vinculado ao Ensino Fundamental	Vinculado à Educação Básica.

Fonte: Dourado et. al. (2006)

O gráfico a seguir mostra o aumento das receitas do financiamento da educação durante a vigência do Fundef (1998-2006) e Fundeb (2007-2012).

**Gráfico 02 - Receitas do Fundef e Fundeb dos estados e municípios – em R\$ bilhões**



Fonte: Elaboração própria com dados do MEC

Na comparação entre os dois fundos é possível perceber que ocorreu um acentuado aumento no período de 1998 a 2010. Contudo, cabe destacar que esses valores crescentes não correspondem necessariamente ao maior valor por aluno ou em condições que efetivamente colaboraram para a valorização dos profissionais do magistério. Na perspectiva de alguns autores como Davies (2008), Oliveira (2007) e Militão (2011), a principal diferença do Fundeb em relação ao Fundef consiste na ampliação da área de abrangência contemplando todas as modalidades que compõem a educação básica. Desta forma, a inclusão de matrículas referentes aos demais níveis da educação básica, colaborou decisivamente para o aumento total dos valores destinados ao Fundeb.

Em relação às desigualdades regionais, o trabalho de Oliveira e Sousa (2010) chama a atenção para o fato de que mesmo com o advento do Fundeb, ainda perdura a manutenção da diferenciação do atendimento e da destinação de recursos para o setor. Em 2010, enquanto em São Paulo o Fundeb estimava um gasto/aluno de R\$ 2.315,75, para os estados mais pobres, após a complementação da União, o valor de referência era de R\$ 1.415,97. Uma diferença de 63% a mais em favor do estado do sudeste. Estas diferenças seriam fruto dos desequilíbrios do federalismo fiscal brasileiro.

Todavia, questões subjacentes ao financiamento encontram-se delineadas em dois aspectos. O primeiro se refere ao volume de recursos aportados à educação e à forma de distribuição entre os níveis de governo. Alguns teóricos da economia da educação têm verificado, nas últimas décadas, que o principal problema da ineficácia nas políticas públicas de educação concentra-se na falta de recursos e na forma de alocação destes. Por outro lado a racionalidade econômica preconiza que os gastos públicos são passíveis de descentralização enquanto o produto da arrecadação tributária que financiam esses gastos é concentrado em grande parte na União (DINIZ, 2012).

Uma das soluções mais simples e direta para a desigualdade regional seria “uma reforma tributária que alinhasse responsabilidades com as políticas sociais e condições financeiras de efetivá-las” (OLIVEIRA; SOUSA, 2010, p. 18). Porém, os entraves políticos para realizá-la são históricos. Rezende (2010) lembra que um regime de financiamento de políticas nacionais voltadas para assegurar a todo o cidadão brasileiro oportunidades iguais de ascensão social deve ser parte importante de um modelo de federalismo fiscal que inclui três componentes: a repartição das competências tributárias; o equilíbrio na repartição do bolo tributário entre o governo federal, os estados e municípios; e adoção de um regime de



equalização fiscal para corrigir os desequilíbrios na repartição dos recursos entre os estados e municípios.

Tão importante quanto à existência de garantias financeiras é a existência de outras condições que concorram para que elas produzam o resultado esperado. Entre as condições, estão uma melhor correspondência entre a localização dos recursos e das demandas a serem atendidas, a cooperação na gestão das políticas por elas beneficiadas, e a associação das garantias de recursos a compromissos com resultados. Adicionalmente, é importante existir uma regra que preveja revisão periódica dessas garantias para ajustá-las a mudanças nas demandas resultantes da dinâmica socioeconômica (REZENDE, 2010).

Em meio a essa série de fatores, os fundos de financiamento da educação visam assegurar a efetiva aplicação dos recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino público e de promover a equalização horizontal nos recursos destinados ao setor. O volume de recursos aplicados e o desempenho alcançado estão na pauta de grande parte das discussões sobre política de financiamento da educação. Ainda assim, essa é uma questão bastante controversa no meio acadêmico se considerada a complexidade de variáveis que envolvem essas políticas públicas. Mesmo com os notáveis avanços das atuais políticas em relação à situação anterior à Constituição de 1988, muitas questões ainda são objeto de críticas de especialistas.

Outra questão que ainda suscita controvérsias é a forma estabelecida para a prestação e contas dos recursos do fundo, assim como a fiscalização e acompanhamento desses valores. De acordo com a Lei n. 11.494/2007, a fiscalização dos recursos do Fundeb é realizada pelos Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios. Nos estados onde há recursos federais entrando na composição do Fundo, o Tribunal de Contas da União e a Controladoria-Geral da União também atuam nessa fiscalização. Na realização desse trabalho, os Tribunais editam instruções relacionadas à forma, à frequência e aos meios utilizados para apresentação das prestações de contas. É importante que os entes estaduais e municipais observem as orientações emanadas dos Tribunais nesse sentido. Cabe aos Tribunais de Contas a função de examinar, julgar e propor a aprovação das contas dos administradores estaduais e municipais sobre o Fundeb e, quando aplicável, a aplicação de penalidades, na hipótese de irregularidades.

### **3.3 Os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb (CACCS)**

O Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb é um colegiado formado por segmentos que representam o aparelho governamental e a sociedade civil. Foi

instituído pela Lei nº 11.494/2007 com a finalidade de proceder o acompanhamento e controle social sobre a distribuição, a transferência e aplicação dos recursos do fundo, no âmbito da União, estados e municípios. Não se trata de uma unidade administrativa do governo local; sua ação deve ser independente e sua atuação deve acontecer com autonomia, sem subordinação e sem vinculação à administração pública estadual ou municipal.

A princípio a instituição de tais instâncias de controle se deve à existência de certa fragilidade quanto à fiscalização dos recursos, principalmente por parte dos Tribunais de Contas que não são totalmente confiáveis nesta tarefa. Daí a importância dos conselhos federais, estaduais e municipais para de dar maior transparência na gestão dos recursos do fundo.

Entre as atribuições do Conselho, destacam-se: acompanhar e controlar a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundeb; supervisionar a elaboração da proposta orçamentária anual, no âmbito de suas respectivas esferas governamentais de atuação; supervisionar a realização do censo escolar anual; instruir, com parecer, as prestações de contas a serem apresentadas ao respectivo Tribunal de Contas. O parecer deve ser apresentado ao Poder Executivo respectivo em até 30 dias antes do vencimento do prazo para apresentação da prestação de contas ao Tribunal; e acompanhar e controlar a execução dos recursos federais transferidos à conta do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar e do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos, verificando os registros contábeis e os demonstrativos gerenciais relativos aos recursos repassados, responsabilizando-se pelo recebimento e análise da prestação de contas desses programas, encaminhando ao FNDE o demonstrativo sintético anual da execução físico-financeira, acompanhado de parecer conclusivo, e notificar o órgão executor dos programas e o FNDE quando houver ocorrência de eventuais irregularidades na utilização dos recursos.<sup>53</sup>

No cumprimento de suas atribuições e responsabilidades, é importante ressaltar que o Conselho não é gestor ou administrador dos recursos do Fundeb. Seu papel é acompanhar toda a gestão desses recursos, seja em relação ao recebimento, seja em relação à aplicação dessas importâncias na educação básica. A gestão dos recursos é de responsabilidade do chefe do Poder Executivo e do secretário de Educação, que têm a responsabilidade de aplicá-los adequadamente, como determina a lei (BRASIL, 2008, p. 34).

---

<sup>53</sup> De acordo com a Portaria 481/2013 do Ministério da Educação – publicada no Diário Oficial da União em 14/10/2013.

Apesar de não ser uma unidade do governo e em tese possuir uma atuação independente, esse sistema tem sido criticado pelos especialistas por ter atuação limitada e não cumprir o papel de fiscalizar a aplicação dos recursos. De acordo com Davies (2008), entre as principais fragilidades desse sistema de controle e acompanhamento destaca-se o baixo poder de ação concreta ou de punição. Em outras palavras, os conselheiros podem debater, investigar, discutir, mas não adotar medidas concretas para punir infratores. Assim, sua efetividade ficaria restrita ou praticamente nula frente à relevância social que possui.

Lima e Aragão (2010) apontam como uma das principais deficiências para atuação dos CACS a ausência de condições de trabalho. Muitos conselhos não possuem espaço próprio, utilizam salas improvisadas cedidas pelos municípios. Faltam funcionários de apoio e materiais de expediente, entre outros insumos para realização dos trabalhos. Além dos problemas de infraestrutura, pesa também a falta de documentos que permitam análise adequada das aplicações de recursos do Fundeb.

Estudos de Nacif (2010) e Cabral (2009), mostram que em geral os conselheiros dedicam pouco tempo às atividades do conselho. Destacam ainda, que grande parte dos membros não possuem capacitação adequada e desconhecem aspectos básicos da legislação do Fundeb. Existe fragilidade quanto à capacidade técnica e perfil técnico dos conselheiros, fator que compromete o entendimento dos procedimentos orçamentários, dos demonstrativos de aplicação do Fundeb, dos balancetes financeiros, operações contábeis, balancetes de receita e despesa, folhas de pagamento, bem como da legislação pertinente e da própria dinâmica de funcionamento do Fundeb.

A falta de disponibilidade de tempo é a campeã das dificuldades. Esta é uma realidade dos profissionais de educação. Os professores, diretores, servidores técnico-administrativos das Escolas públicas, coordenadores ou supervisores pedagógicos indicados pelas Secretarias de Educação e mesmo os Pais de estudantes não tem disponibilidade de tempo para se dedicar a esta importante função (NACIF, 2010, p. 71).

Espera-se de todo conselheiro uma prática mais atenta e cooperativa nas funções exercidas e, em especial, no monitoramento e controle do fundo. Esse controle deve ir além da simples conferência documental, deve ser um acompanhamento crítico de toda a documentação a fim de assegurar que aquilo que está escrito nos demonstrativos seja o efetivamente praticado como determina a legislação. Por isso a qualificação se faz necessária para que os membros desses conselhos tenham consciência da importância do papel que exercem para a sociedade.

Outro fator que suscita críticas é o elevado percentual de membros representantes do Governo na formação dos conselhos. “Embora chamados de Conselhos de Acompanhamento e Controle Social, sua composição privilegia representantes dos governos, e a participação dos conselheiros que não são formalmente do governo (professores, pais de alunos, servidores) tende a ser limitada” (DAVIES, 2008, p. 66). A lei determina que cada unidade da federação deverá instituir o conselho de acordo com os seguintes critérios de composição:

- I. Em âmbito federal, no mínimo 14 (quatorze) membros titulares, sendo:
  - a) Até 4 (quatro) representantes do Ministério da Educação;
  - b) 1 (um) representante do Ministério da Fazenda;
  - c) 1 (um) representante do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;
  - d) 1 (um) representante do Conselho Nacional de Educação;
  - e) 1 (um) representante do Conselho Nacional de Secretários de Estado da Educação (CONSED);
  - f) 1 (um) representante da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE);
  - g) 1 (um) representante da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME);
  - h) 2 (dois) representantes dos pais de alunos da educação básica pública;
  - i) 2 (dois) representantes dos estudantes da educação básica pública, sendo 1 (um) indicado pela União Brasileira de Estudantes Secundaristas (UBES).
  
- II. Em âmbito estadual, no mínimo 12 (doze) membros titulares, sendo:
  - a) 3 (três) representantes do Poder Executivo estadual, dos quais pelo menos 1 (um) da Secretaria Estadual de Educação ou equivalente órgão educacional do estado, responsável pela educação básica;
  - b) 2 (dois) representantes dos Poderes Executivos Municipais;
  - c) 1 (um) representante do Conselho Estadual de Educação;
  - d) 1 (um) representante da seccional da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME);
  - e) 1 (um) representante da seccional da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE);
  - f) 2 (dois) representantes dos pais de alunos da educação básica pública;
  - g) 2 (dois) representantes dos estudantes da educação básica pública, sendo 1 (um) indicado pela entidade estadual de estudantes secundaristas;
  
- III. No Distrito Federal, no mínimo 9 (nove) membros titulares, sendo a composição determinada pelo disposto no inciso II deste Artigo, excluídos os membros mencionados nas suas alíneas b e d;
  
- IV. Em âmbito municipal, no mínimo 9 (nove) membros titulares, sendo:
  - a) 2 (dois) representantes do Poder Executivo Municipal, dos quais pelo menos 1 (um) da Secretaria Municipal de Educação ou órgão educacional equivalente;
  - b) 1 (um) representante dos professores da educação básica pública;

- c) 1 (um) representante dos diretores das escolas básicas públicas;
- d) 1 (um) representante dos servidores técnico-administrativos das escolas básicas públicas;
- e) 2 (dois) representantes dos pais de alunos da educação básica pública;
- f) 2 (dois) representantes dos estudantes da educação básica pública, sendo 1 (um) indicado pela entidade de estudantes secundaristas.

É possível notar que tanto no âmbito federal como estadual predomina a participação de representantes estatais nesses conselhos. Apenas nos municípios, teoricamente os conselhos possuem maior relevância social com menor participação de membros ocupantes de cargos públicos. Entretanto, não existe nenhuma garantia de que os membros sem vínculos com o governo não sejam fortemente influenciados pelos prefeitos ou secretários municipais de educação, neste caso, o conselho tenderia apenas a refletir os interesses dos governantes.

Para assegurar o trabalho imparcial e isento dos conselheiros, a lei veda a participação de cônjuges e parentes consanguíneos ou afins, até terceiro grau, do prefeito, do vice-prefeito e dos secretários municipais. E para proteger os membros do conselho e evitar que sejam prejudicados por ajudar no controle dos recursos públicos, a lei prevê regras como o impedimento de exoneração ou demissão sem justa causa de professor, servidor ou diretor de escola, que participe do conselho. Representantes dessas mesmas categorias, quando na função de conselheiros, não podem ser transferidos ou afastados do trabalho.

A lei 11.497/2007<sup>54</sup> determina que a atuação dos membros do conselho não será remunerada. Essa característica de trabalho voluntário, segundo Davies (2008), fragiliza a eficiência desses conselhos, pois os representantes não-estatais nada recebem por esse trabalho, ao passo que os representantes do poder público em todas as esferas, federal, estadual e municipal, em geral fazem o acompanhamento durante o horário de trabalho. Esse fator daria maior vantagem aos representantes estatais em participar das atividades do conselho, uma vez que essas atribuições acabam sendo incorporadas as suas atividades laborais cotidianas, sem representar necessariamente sacrifício de outras atividades, enquanto aos participantes não-estatais essa participação se caracterizaria como trabalho extra, pelo qual não recebem qualquer remuneração ou incentivo.

Aos CACS do Fundeb, cabe ainda, denunciar aos órgãos de controle as irregularidades verificadas na gestão dos recursos do fundo. Na hipótese de constatação de irregularidades relacionadas à utilização dos recursos do Fundeb, a legislação recomenda aos conselhos a realização das seguintes providências:

---

<sup>54</sup> De acordo com § 8º do art. 24 da Lei nº 11.494/2007.

[..] em primeiro lugar, reunir elementos (denúncias, provas, justificativas, base legal, etc.) que possam esclarecer a irregularidade ou a ilegalidade praticada e, com base nesses elementos, encaminhar, por escrito, pedido de providências ao governante responsável (se possível apontando a solução ou correção a ser adotada), de modo a permitir que os problemas sejam sanados no âmbito do próprio Poder Executivo responsável; na sequência, se necessário, procurar os vereadores do município para que estes, pela via da negociação e da adoção de providências formais, possam buscar a solução junto ao governante responsável; ainda se necessário, recorrer ao Ministério Público (promotor de justiça) e ao respectivo Tribunal de Contas (do Estado, do Município ou da União) para apresentar o problema, fundamentando sua ocorrência e juntando os elementos e documentos de prova disponíveis (BRASIL, 2008, p. 37).

Poucos estudos que investigam a atuação dos conselhos do Fundeb relatam quais são as principais irregularidades apontadas pelos conselheiros, quando de fato identificadas. No entanto, devido às características e formação dessas instâncias de controle, a atuação desses colegiados tende a ser superficial e muitas vezes servem apenas para cumprir a legislação, garantindo que os municípios não sejam penalizados pela falta de repasses do fundo. Não está previsto na lei qualquer tipo de sanção ao município que não constituir conselho, mas existe a exigência de que, antes de enviar as contas ao Tribunal de Contas, a prefeitura precisa encaminhá-las ao conselho para apreciação. Outra exigência é que a prefeitura deve repassar mensalmente ao conselho os demonstrativos da aplicação dos recursos do fundo.

Faria (2007) destaca as principais irregularidades detectadas na gestão de recursos dos fundos de educação:

- Má gestão;
- Desorganização administrativa e contábil;
- Desconsideração de orientações do Tribunal de Contas;
- Desconhecimento de princípios básicos de gestão financeira e de técnica orçamentária;
- Desvio de finalidade dos recursos dos recursos sem que se caracterize de apropriação indébita (pagamento de outras despesas da administração com recursos do fundo que não aquelas determinadas em lei);
- Aplicação de menos de 60% dos recursos do fundo em salários de professores e na formação de professores leigos;

Os CACS/Fundeb possuem um grande potencial educativo e podem potencializar aspectos participativos trazendo a sociedade para perto de questões de interesse público.

Embora muito importante, diversos municípios, sobretudo os pequenos que não tem uma cultura de participação e de transparência consolidados no trato com a coisa pública, podem instituir conselhos inoperantes ou coniventes com atos ilícitos da administração, que só referendam e não debatem ou fiscalizam efetivamente.

Mesmo com falhas ou possível nulidade da maioria desses colegiados de controle e acompanhamento, a instituição dos mesmos tem grande importância para a gestão dos recursos financeiros de um estado ou município, pois sem a sua existência regularizada ou ainda sem o envio de seus relatórios e pareceres o município pode ficar sem o repasse de recursos do Fundeb, prejudicando o pagamento de professores e o financiamento da educação em geral. Apesar de não ter o poder de aprovar ou não as contas do ente federado que se vincula, o seu parecer desfavorável, suas ressalvas ou ainda a inexistência do parecer pode alertar o Tribunal de Contas do Estado e esse lançar um olhar mais minucioso sobre as contas do município/estado, podendo gerar até a sua reprovação. Cabe, no entanto, que a sociedade se desperte e passe a atuar de maneira efetiva nesses colegiados de acompanhamento social.

#### **4. A QUALIDADE DO GASTO PÚBLICO EM EDUCAÇÃO NO TOCANTINS: UM ESTUDO COMPARATIVO DAS MICRORREGIÕES DE PORTO NACIONAL E BICO DO PAPAGAIO**

Este capítulo tem por finalidade fazer um retrato do financiamento da educação básica no estado do Tocantins, confrontando com a teoria e estudos já realizados. A qualidade do gasto público em educação foi o ponto central da discussão nesta parte do estudo. Para facilitar a análise dos dados primários e secundários coletados, adotou-se o agrupamento dos mesmos por microrregiões do estado do Tocantins, em especial a microrregião do Bico do Papagaio e de Porto Nacional. A partir da comparação dos dados obtidos nestas duas microrregiões é possível inferir algumas questões sobre o financiamento da educação à luz do federalismo fiscal, que tratam, sobretudo, da arrecadação tributária e da repartição de recursos e responsabilidades dos entes federados. A seleção destas duas microrregiões foi pautada em indicadores como o PIB e o IDH-M que evidenciam significativas diferenças nos estágios de desenvolvimento de ambas. Enquanto a microrregião de Porto Nacional apresenta os melhores índices de desenvolvimento econômico e humano do estado, a microrregião do Bico do Papagaio apresenta os piores desempenhos pelos mesmos critérios.

##### **4.1 Síntese dos principais indicadores educacionais no Tocantins**

Esta seção trata de contextualizar por meio de alguns dos principais indicadores educacionais a situação da educação básica no Tocantins na tentativa de traçar um perfil geral da situação da educação básica do estado em relação ao Brasil e à Região Norte. Não se discute questões relacionadas a métodos pedagógicos ou teorias educacionais que tratam da qualidade da educação ofertada sobre o ponto de vista pedagógico e do rendimento escolar.

Embora não existam parâmetros eficientes para relacionar a aplicação de recursos públicos em educação com os resultados de indicadores educacionais, a análise de alguns números pode revelar se de fato existe alguma melhoria no ensino público e em alguma medida indicar a necessidade de maiores investimentos no setor. A análise em questão traz, de forma descritiva, uma síntese da situação dos principais índices da educação básica no Tocantins, comparando-os com as médias do Brasil e da Região Norte.

Neto (2008) afirma que a utilização de índices sintéticos e indicadores relacionados aos Programas sociais desenvolvidos têm ganhado espaço e servido de instrumentos para balizar a distribuição de recursos, caminhando para constituírem-se em ferramenta de



monitoramento da política pública e em critério de alocação global do gasto público no país. Por outro lado, Januzzi (2002) alerta que o uso indiscriminado desses indicadores pode ocasionar o risco de substituição do conceito que se quer medir pela medida.

Neste trabalho, serão apresentados alguns indicadores educacionais seguindo a perspectiva de França (2007), Alves (2007), Klein e Fontanive (2009) com base em três conjuntos importantes de indicadores educacionais: *acesso* (proporção de pessoas na escola), o *fluxo* (diminuição da reprovação e do abandono escolar) e o *desempenho* dos alunos (proficiência em testes). A análise não se aprofunda nas causas ou consequências de tais números, visa apenas situar o Tocantins em relação à realidade das demais unidades federativas com base em parâmetros de comparação estabelecidos em pesquisas já desenvolvidas por instituições governamentais e pesquisas acadêmicas. Além de fornecer dados estatísticos que auxiliam na comparação entre unidades federativas, os indicadores contextualizam de forma sintética os principais desafios que precisam ser enfrentados em relação à educação básica do Tocantins.

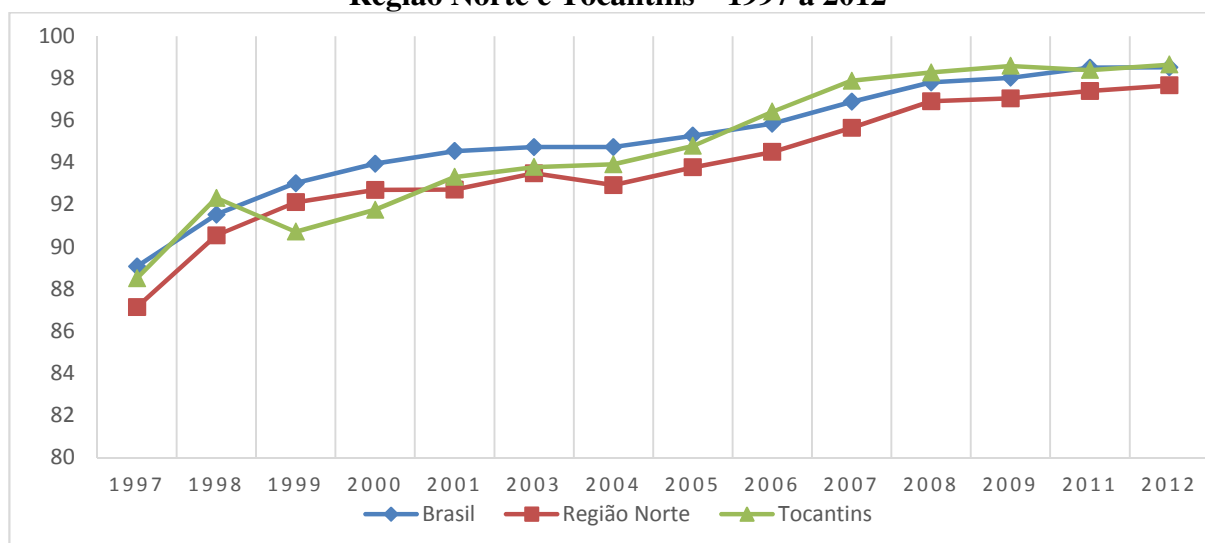
Os dados que correspondem a esses indicadores foram obtidos a partir do banco de dados do IPEA, IBGE e INEP, compreendidos entre os anos de 1997 e 2012, onde é possível fazer um recorte do período que corresponde à vigência do Fundef e do Fundeb, com a finalidade de mostrar a evolução desses índices.

#### **4.1.1 Acesso escolar no Tocantins**

O acesso corresponde ao número de estudantes de uma determinada faixa etária que está frequentando a escola. Depois da aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), ocorreu uma maior atenção à educação infantil e ao ensino fundamental. Os municípios foram incumbidos de zelar pela Educação Infantil e os primeiros anos do Ensino Fundamental, segmento apontado como principal foco de atenção. Mesmo com o despreparo de grande parte dos municípios no sentido de oferecer educação de qualidade, os indicadores demonstram que estas etapas do ensino tiveram significativos avanços em todo o país. De acordo com autores como Arretche (2012), Martins (2011) e Pinto (2007) esses avanços se devem também à política de fundos de financiamento da educação que expandiu a participação dos municípios no pacto federativo.

O gráfico 03 apresenta a porcentagem de alunos na faixa etária de 07 a 14 anos frequentando a escola no Brasil, Região Norte e Tocantins no período de 1997 a 2012.

**Gráfico 03: Porcentagem de alunos de 07 a 14 anos frequentando a Escola no Brasil, Região Norte e Tocantins – 1997 a 2012**

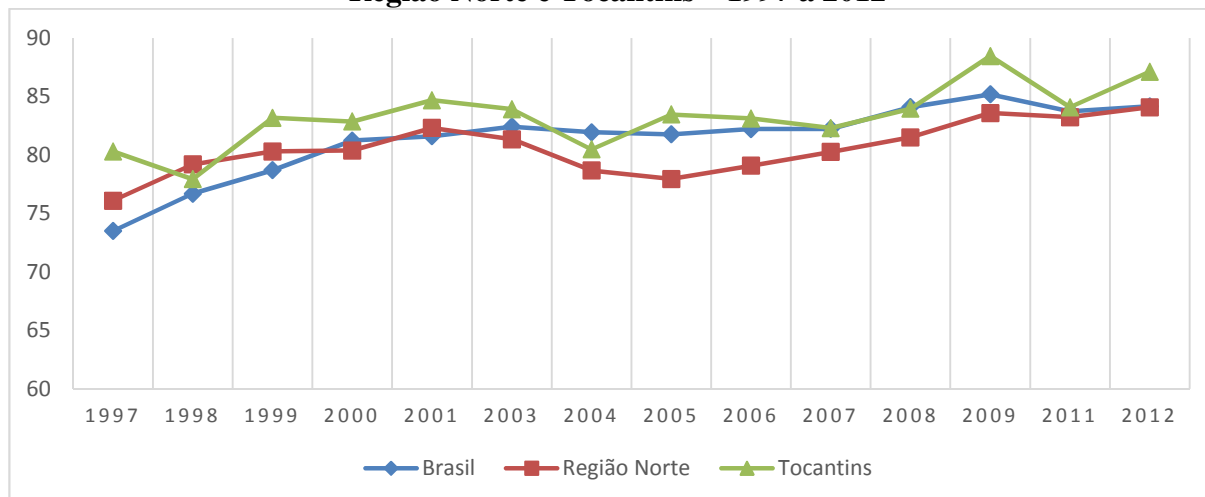


Fonte: Elaboração própria com dados do Ipea/Ipeadata

O gráfico mostra que no período de 1997 a 2012 ocorreu expressiva ampliação de acesso ao Ensino Fundamental, sendo que o atendimento aos alunos de 07 a 14 anos foi praticamente universalizado. Os números mostram que a frequência de alunos nessa faixa etária se manteve acima de 90% a partir dos anos 2000. O Tocantins, que no ano de 1997 tinha 88% das crianças de 7 a 14 anos na escola, aumentou essa porcentagem para 98% em 2012, um incremento de dez pontos percentuais em pouco mais de uma década. O Tocantins se igualou às taxas nacionais e ficou acima da média da Região Norte.

O gráfico 04 mostra a porcentagem de alunos na faixa etária de 15 a 17 anos frequentando a escola no Brasil, Região Norte e Tocantins no período de 1997 a 2012.

**Gráfico 04: Porcentagem de alunos de 15 a 17 anos frequentando a Escola no Brasil, Região Norte e Tocantins – 1997 a 2012**



Fonte: Elaboração própria com dados do Ipea/Ipeadata

Entre os indivíduos com idade de 15 a 17 anos, que corresponde ao Ensino Médio, o acesso a esse nível de ensino também apresentou aumento significativo na última década, passando de 80% para 87% no Tocantins, igualando-se aos índices nacionais e ficando ligeiramente superior aos índices da região norte. Contudo, esses números indicam que cerca de 14% dos adolescentes entre 15 e 17 anos ainda permanecem fora da escola, o que indica que o estado e o país precisam avançar na melhoria deste quadro.

Em relação às crianças de 07 a 14 anos, um dos principais fatores para a universalização pode estar relacionado com incentivo aos municípios a partir da criação do Fundeb. A consequência foi o aumento do número de matrículas nos municípios e a quase universalização do acesso das crianças dessa faixa etária a esse nível de ensino. Esse fator confirma a tendência de municipalização do ensino fundamental apontada por Melchior (1997); Pinto (2007); Abrucio (2010); Martins (2011). A ampliação do acesso ao Ensino Médio e à Educação Infantil, é um dos propósitos do Fundeb, implantado em 2007 para fomentar financeiramente a educação básica – Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio – nos estados e municípios.

#### **4.1.2 Situação do fluxo escolar no Tocantins**

O fluxo escolar está relacionado às taxas de aprovação, reprovação e abandono em um determinado nível de ensino. A situação de abandono escolar é frequentemente associada e até mesmo confundida com a evasão escolar. Entretanto, trata-se de situações educacionais diferentes, pois, no caso do abandono o aluno retorna à escola no ano seguinte, mas para ser considerada uma situação de evasão escolar é necessário que ele não volte a se matricular. Entende-se por evasão escolar a situação do aluno que abandonou a escola ou reprovou em determinado ano letivo, e que no ano seguinte não efetuou a matrícula para dar continuidade aos estudos. Neste contexto, a evasão, o abandono e a reprovação podem gerar outro desafio para a instituição escolar: minimizar as taxas de distorção idade-série. No Brasil, a criança deve ingressar no primeiro ano do ensino fundamental aos 6 anos de idade, permanecendo na escola até o nono ano, com a expectativa de que conclua os estudos nesta modalidade até os 14 anos de idade. Quando o aluno reprova ou abandona os estudos por dois anos ou mais, durante a trajetória de escolarização, ele acaba repetindo uma mesma série. Nesta situação, ele dá continuidade aos estudos, mas com defasagem em relação à idade considerada adequada para

cada ano de estudo, de acordo com o que propõe a legislação educacional do país. Trata-se de um aluno que será contabilizado na situação de distorção idade-série.

Com dados do Censo Escolar do INEP verifica-se que o Tocantins apresenta taxas de aprovação, reprovação e abandono escolar ligeiramente melhores que a média da região norte do Brasil. Os dados estatísticos disponíveis a partir do ano de 2007 mostram uma sensível evolução nesses indicadores no Tocantins, na Região Norte e no Brasil, conforme tabela a seguir.

**Tabela 03: Taxas de aprovação, reprovação e abandono (em %) <sup>55</sup>**

NÍVEL	ANO	TOCANTINS			REGIÃO NORTE			BRASIL		
		Ap.	Rep.	Aband	Ap.	Rep.	Aband.	Ap.	Rep.	Aband.
ENSINO FUNDAMENTAL	2007	87,9	9,4	2,7	76,5	15,8	7,7	83,1	12,1	4,8
	2008	87,8	9,7	2,5	77,7	15,0	7,3	83,8	11,8	4,4
	2009	89,1	8,8	2,1	80,3	13,5	6,2	85,2	11,1	3,7
	2010	88,9	9,2	1,9	82,9	11,8	5,3	86,6	10,3	3,1
	2011	89,0	9,3	1,7	84,4	10,8	4,9	87,3	9,8	2,9
	2012	89,0	9,3	1,8	84,2	11,1	4,7	87,9	9,4	2,8
ENSINO MÉDIO	2007	80,1	8,2	11,7	69,9	13,7	16,4	74,1	12,7	13,2
	2008	80,2	8,5	11,3	72,2	10,3	17,5	74,9	12,3	12,8
	2009	81,2	10,1	8,7	73,0	10,6	16,4	75,9	12,6	11,5
	2010	82,1	9,9	8,0	74,7	10,6	14,7	77,2	12,5	10,3
	2011	81,0	10,4	8,6	75,4	10,7	13,9	77,4	13,1	9,5
	2012	80,0	12,8	7,2	74,9	11,3	13,8	78,7	12,8	9,1

Fonte: Elaboração própria com dados do IBGE/INEP/Censo Escolar

A tabela 04 evidencia as taxas de reprovação por dependência administrativa. Esta informação é relevante para este estudo, uma vez que os dados do financiamento da educação obtidos estão focados no ensino fundamental onde os municípios possuem maior responsabilidade no atendimento, a partir da distribuição de recursos entre os entes federados. A taxa de reprovação além de indicar deficiências no processo de ensino/aprendizagem, também pode sugerir a possibilidade de distorção entre idade e série de ensino como consequência deste processo, fator que denota ainda a necessidade de maiores investimentos nesta fase de ensino.

<sup>55</sup> Disponível em [http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/lista\\_tema.aspx?op=2&no=9](http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/lista_tema.aspx?op=2&no=9)

**Tabela 04: Taxa de Reprovação por dependência administrativa – ensino fundamental (em %)**

Período	TOCANTINS		REGIÃO NORTE		BRASIL	
	Estadual	Municipal	Estadual	Municipal	Estadual	Municipal
2007	8,8	10,9	15,8	16,8	13,0	13,0
2008	9,4	10,9	14,4	16,5	12,8	12,9
2009	9,2	9,0	12,9	14,9	12,0	12,2
2010	10,2	8,9	12,6	12,2	11,2	11,2

Fonte: Elaboração própria com dados do BGE/INEP/Censo Escolar

Comparando as redes de ensinos municipal e estadual do Tocantins, percebe-se que ocorreu uma inversão na taxa de reprovação ao longo do período de 2007 a 2010 entre as duas redes de ensino. Em 2007, a taxa de reprovação nas unidades escolares de responsabilidade dos municípios era 2% superior as apresentadas pela rede estadual, contudo ao final de quatro anos, a rede estadual apresentou aumento de 1,4% nesta taxa. Percebe-se ainda, que o Tocantins apresenta menores taxas de reprovação em relação à Região Norte e Brasil.

A tabela 05 destaca a taxa de abandono escolar por dependência administrativa no Ensino Fundamental. O abandono e a conseqüente evasão escolar podem estar associados às necessidades dos jovens trabalharem para ajudar na renda familiar. Esta situação se agrava em municípios situados em regiões com baixo desenvolvimento econômico, onde os indivíduos tendem a deslocarem-se para outras localidades em busca de oportunidades de trabalho. Outras causas, segundo Neri (2009), podem estar associadas à estrutura familiar, falta de perspectiva de futuro, dificuldade de acesso à escola, problemas com drogas e prostituição também fazem parte da realidade de milhares de jovens e crianças que abandonam a escola.

**Tabela 05: Taxa de abandono escolar por dependência administrativa – Ensino Fundamental (em %)**

Período	TOCANTINS		REGIÃO NORTE		BRASIL	
	Estadual	Municipal	Estadual	Municipal	Estadual	Municipal
2007	2,5	3,2	6,7	8,8	5,2	5,3
2008	2,6	2,9	6,6	8,2	4,9	4,8
2009	2,3	2,1	6,1	6,8	4,2	4,0
2010	2,2	1,6	5,0	5,9	3,8	3,4

Fonte: Elaboração própria com dados do IBGE/INEP/Censo Escolar

A taxa de abandono do Ensino Fundamental, mostra que o Tocantins apresentou redução significativa no período de 2007 a 2010, com percentual inferior à média da região norte e do Brasil. A redução de 50% nesta taxa nas unidades de dependência municipal pode

ser considerada expressiva, seguindo a mesma tendência de redução da taxa de reprovação. Contudo, a média da Região Norte ainda é uma das maiores do Brasil.

De acordo com Souza (2005), apesar do federalismo cooperativo ainda não ter sido alcançado de fato, é inegável que a descentralização dos gastos públicos para os municípios colaborou substancialmente para a melhoria do acesso ao ensino fundamental. Cabe destacar ainda, que nos últimos anos, programas de transferência de renda como o Programa Bolsa Família, também pode ter contribuído para a redução do abandono e da evasão escolar tendo em vista que um dos propósitos deste mecanismo é manter as crianças das famílias beneficiadas na escola<sup>56</sup>. O estudo de Cacciamali, Tatei e Batista (2010, p. 289) mostra que o “programa é eficiente em atingir um de seus objetivos fundamentais: elevar o atendimento escolar das criança”.

#### **4.1.3 Indicadores de desempenho dos alunos do Ensino Fundamental no Tocantins**

Estudos sociológicos indicam que o desempenho escolar pode estar fortemente relacionado com o nível socioeconômico das famílias. Corbucci (2011) afirma que quanto maior o nível socioeconômico melhor é o desempenho dos estudantes nas avaliações de larga escala. Desta forma, aferir o desempenho escolar dos estudantes assume dimensões complexas que requer cuidados para não sub ou superestimar os resultados obtidos nas avaliações de larga escala, cuja aplicação padronizada não considera as diferentes realidades entre as regiões do país.

O desempenho educacional pode ser verificado por meio de provas e testes sobre o conhecimento esperado dos alunos em determinado nível de escolaridade ou idade. O Ministério da Educação (MEC) acompanha o desempenho dos alunos da 4ª e 8ª séries do Ensino Fundamental e da 3ª série do Ensino Médio, em Língua Portuguesa e Matemática, por meio do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb)<sup>57</sup>. De acordo com Franco e Filho

---

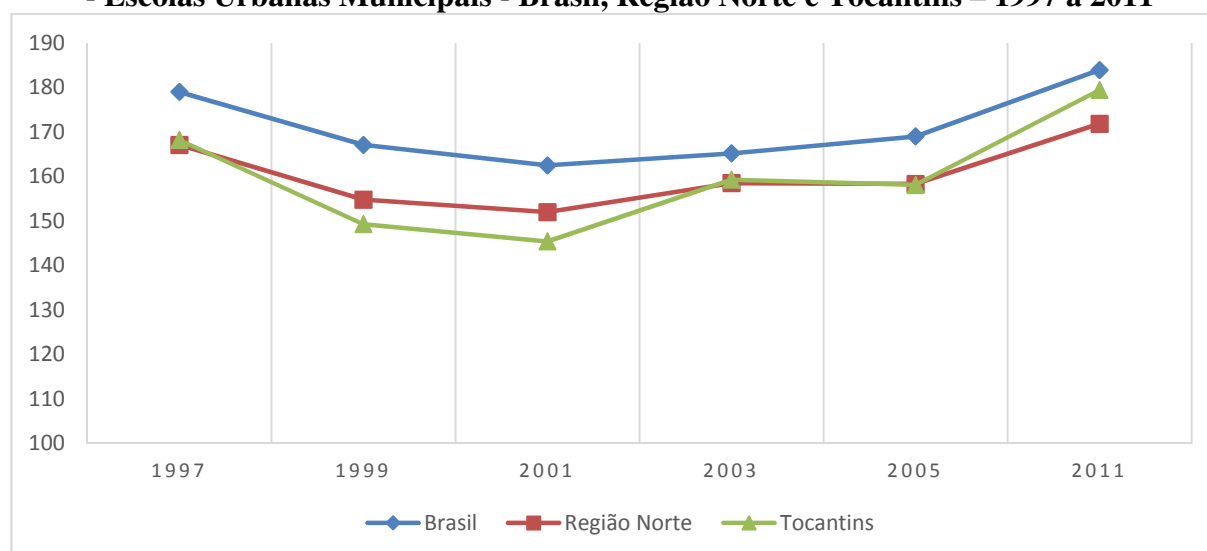
<sup>56</sup> O Programa foi instituído pela [Lei 10.836/2004](#) e regulamentado pelo [Decreto nº 5.209/2004](#), a gestão é descentralizada e compartilhada entre a União, estados, Distrito Federal e municípios. Os entes federados trabalham em conjunto para aperfeiçoar, ampliar e fiscalizar a execução.

<sup>57</sup> O Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) tem como principal objetivo avaliar a Educação Básica brasileira e contribuir para a melhoria de sua qualidade e para a universalização do acesso à escola, oferecendo subsídios concretos para a formulação, reformulação e o monitoramento das políticas públicas voltadas para a Educação Básica. Além disso, procura também oferecer dados e indicadores que possibilitem maior compreensão dos fatores que influenciam o desempenho dos alunos nas áreas e anos avaliados. O Saeb é composto por três avaliações externas em larga escala: Avaliação Nacional da Educação Básica – Aneb: abrange, de maneira amostral, alunos das redes públicas e privadas do país, em áreas urbanas e rurais, matriculados na 4ª série/5ºano e 8ªsérie/9ºano do Ensino Fundamental e no 3º ano do Ensino Médio, tendo como principal objetivo avaliar a qualidade, a equidade e a eficiência da educação brasileira. Apresenta os resultados do país como um todo, das

(2012), no Brasil há uma preocupação por parte da sociedade e dos elaboradores de políticas educacionais de melhorar a qualidade do ensino através da atribuição de metas educacionais a serem alcançadas pelas escolas. Para implementação de tais políticas, têm sido propostos alguns indicadores de qualidade educacional com base no desempenho dos alunos em exames padronizados<sup>58</sup>. Esses testes padronizados que tomam como base o desempenho médio dos estudantes refletem principalmente o status econômico dos alunos e das escolas, de modo que refletem apenas o tipo de aluno de cada unidade de ensino, e não necessariamente se esses estudantes estão aprendendo mais.

O gráfico 05 mostra as médias de proficiência em Língua Portuguesa apuradas entre os alunos da 4ª série do Ensino Fundamental nas escolas municipais urbanas do Brasil, Região Norte e Tocantins, no período de 1997 a 2011.

**Gráfico 05: Médias de Proficiência em Língua Portuguesa - 4ª série Ensino Fundamental - Escolas Urbanas Municipais - Brasil, Região Norte e Tocantins – 1997 a 2011**



Fonte: Elaboração própria com dados do MEC/INEP

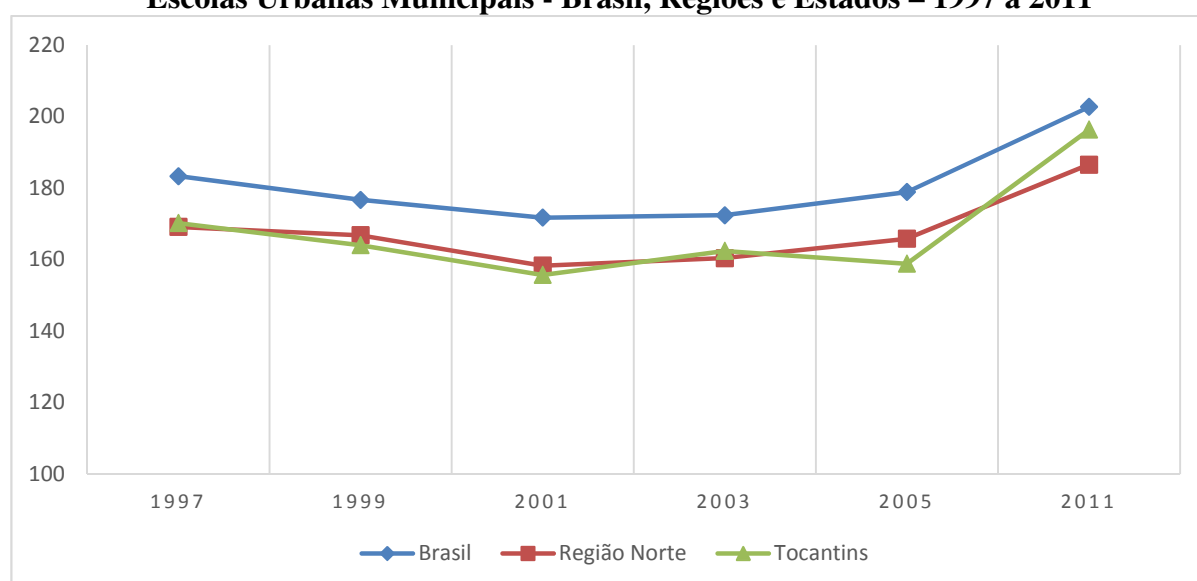
regiões geográficas e das unidades da federação; Avaliação Nacional do Rendimento Escolar - Anresc (também denominada "Prova Brasil"): trata-se de uma avaliação censitária envolvendo os alunos da 4ª série/5º ano e 8ª série/9º ano do Ensino Fundamental das escolas públicas das redes municipais, estaduais e federal, com o objetivo de avaliar a qualidade do ensino ministrado nas escolas públicas. Participam desta avaliação as escolas que possuem, no mínimo, 20 alunos matriculados nas séries/anos avaliados, sendo os resultados disponibilizados por escola e por ente federativo; A Avaliação Nacional da Alfabetização – ANA : avaliação censitária envolvendo os alunos do 3º ano do Ensino Fundamental das escolas públicas, com o objetivo principal de avaliar os níveis de alfabetização e letramento em Língua Portuguesa, alfabetização Matemática e condições de oferta do Ciclo de Alfabetização das redes públicas. A ANA foi incorporada ao Saeb pela Portaria nº 482, de 7 de junho de 2013. Fonte: INEP.

<sup>58</sup> Os principais sistemas de avaliação da educação básica no Brasil são o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

A comparação das médias de desempenho da 4ª série em Língua Portuguesa entre os anos de 1997 e 2011 mostra que o Tocantins apresentou uma significativa diferença a partir do ano de 1999, com aumento de 30 pontos. A melhora é significativa, porém ficou abaixo da média nacional no mesmo período e rendimento ligeiramente superior a Região Norte.

O gráfico 06 mostra as médias de proficiência em Matemática apuradas entre os alunos da 4ª série do Ensino Fundamental nas escolas municipais urbanas do Brasil, Região Norte e Tocantins, no período de 1997 a 2011.

**Gráfico 06: Médias de Proficiência em Matemática - 4ª série Ensino Fundamental - Escolas Urbanas Municipais - Brasil, Regiões e Estados – 1997 a 2011**



Fonte: Elaboração própria com dados do MEC/INEP

Em matemática, ao final do período 1997-2011, ocorreu um aumento de 11 pontos na proficiência dos alunos do Tocantins. Nesta disciplina, é possível verificar em toda a série histórica que os alunos do Tocantins apresentam médias inferiores às atingidas pelos estudantes de todo o Brasil. Em relação à Região Norte as médias são similares, apesar de o Tocantins apresentar uma ligeira vantagem.

Interpretar o avanço dos estudantes em relação às habilidades em Língua Portuguesa e Matemática é bastante importante, pois nas séries iniciais os alunos enfrentam os primeiros desafios da alfabetização e do domínio da escrita. As habilidades dessa etapa de escolarização contribuem para consolidar o restante da vida escolar, pois é nesta etapa que as crianças adquirem os conteúdos e habilidades que servirão de base para as futuras aprendizagens. Embora a melhora do desempenho dos alunos seja significativa, cabe destacar que o resultado atingido ainda não corresponde aos melhores índices verificados em outras regiões do país.



Os indicadores do Saeb são distribuídos por níveis de proficiência onde cada nível expressa as habilidades e competências esperadas dos alunos, essas escalas são elaboradas para avaliar o desempenho em Língua Portuguesa e Matemática dos estudantes do Ensino Fundamental e Ensino Médio<sup>59</sup>. Os níveis facilitam a comparação e interpretação dos números em uma avaliação de larga escala, permitindo estabelecer metas e acompanhar a evolução do desempenho dos estudantes em determinado intervalo de tempo. Klein e Fontanive (2009) lembraram que as competências apresentadas em cada escala são cumulativas, ou seja, as habilidades dominadas em um nível são aquelas descritas nesse nível e em todos os anteriores.

Os níveis descritos são o 250 e níveis mais baixos e altos distantes entre eles de meio desvio padrão, ou seja, 25. Dessa maneira, o primeiro nível interpretado da escala Matemática é o 125, seguindo por 150, 175, 200, até 425. Em Língua Portuguesa, o primeiro nível interpretado é 125 e o último 375. É importante lembrar que essas escalas são diferentes, pois foram obtidas separadamente com itens de teste de cada disciplina. Portanto o 250 de Matemática não tem o mesmo significado cognitivo que o 250 de Língua Portuguesa (KLEIN; FONTANIVE, 2009, p. 21).

Os indicadores mostram que os estudantes do Ensino Fundamental do Tocantins estão em um nível intermediário em relação às habilidades com Língua Portuguesa e Matemática, porém abaixo do nível considerado adequado de acordo com os critérios do Saeb. Conforme destaca Arreche (2012), a relativa melhoria no salário dos professores e nas condições de trabalho proporcionada pela política de fundos não contribuiu diretamente para a melhor proficiência dos alunos, fator que também pode ser verificado no Tocantins. Souza (2005) ressalta que as diferentes capacidades dos municípios em efetuar o gasto com qualidade implicam em resultados variados. Se por um lado, como aponta Vargas (2011), os entes subnacionais conhecem melhor as suas necessidades e poderiam promover ganhos de eficiência, por outro, esbarram nas próprias limitações técnicas, de gestão e financeiras.

#### **4.2 Perfil e formação dos gestores/profissionais que responderam aos questionários**

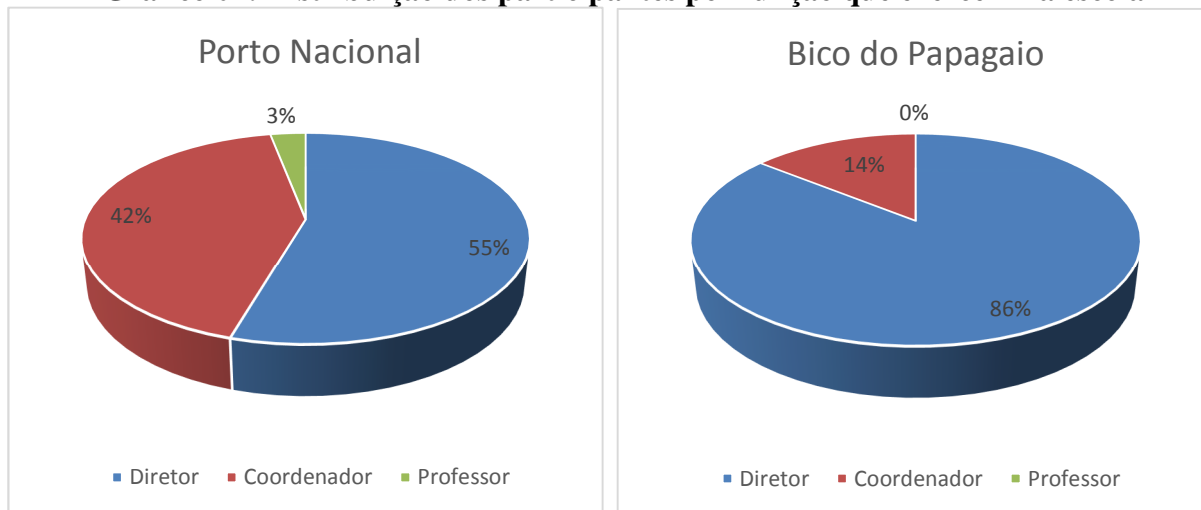
O perfil dos gestores das escolas que responderam aos questionários aplicados é semelhante nas duas microrregiões pesquisadas, a maioria composta por mulheres (79% na microrregião de Porto Nacional e 69% na microrregião do Bico do Papagaio) com faixa etária

---

<sup>59</sup> A escalas estão disponíveis para consulta no sítio do INEP, no endereço <http://provabrasil.inep.gov.br/escalas-da-prova-brasil-e-saeb>

entre 30 e 49 anos, cuja função que exercem nas escolas é de direção ou coordenação, conforme evidenciado no gráfico 07.

**Gráfico 07: Distribuição dos participantes por função que exercem na escola**

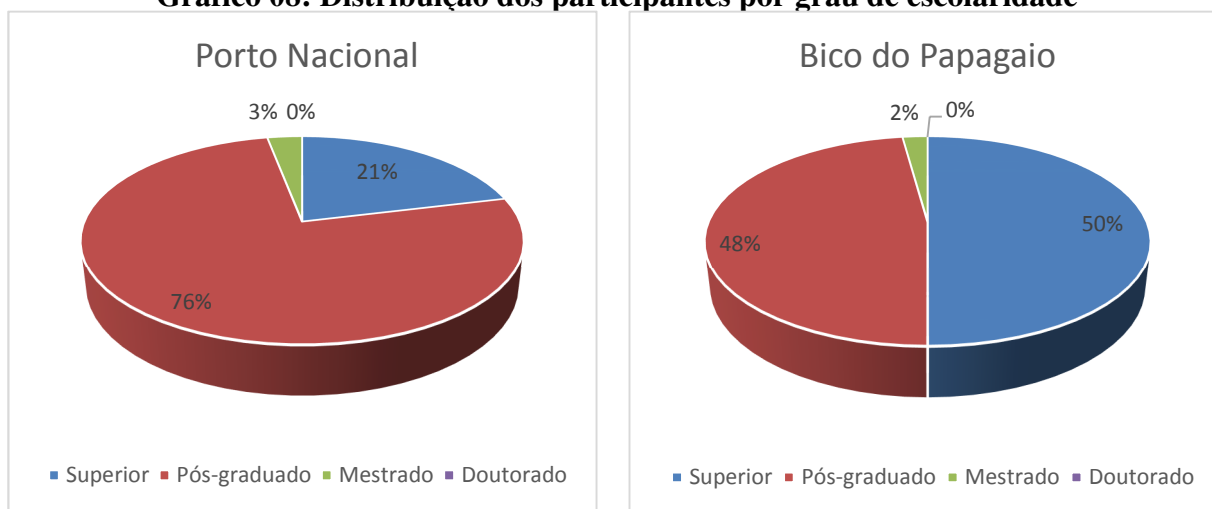


Fonte: Elaboração própria com dados da pesquisa

A maioria dos gestores ocupa cargo de diretor nas unidades escolares das duas microrregiões pesquisadas. O fato da microrregião de Porto Nacional ter apresentado um número maior de coordenadores que responderam aos questionários não influenciou negativamente nos resultados da pesquisa, pois estes profissionais também demonstraram possuir experiência e conhecimentos relacionados ao objeto deste estudo.

O gráfico 08 apresenta o grau de escolaridade dos gestores nas duas microrregiões pesquisadas.

**Gráfico 08: Distribuição dos participantes por grau de escolaridade**

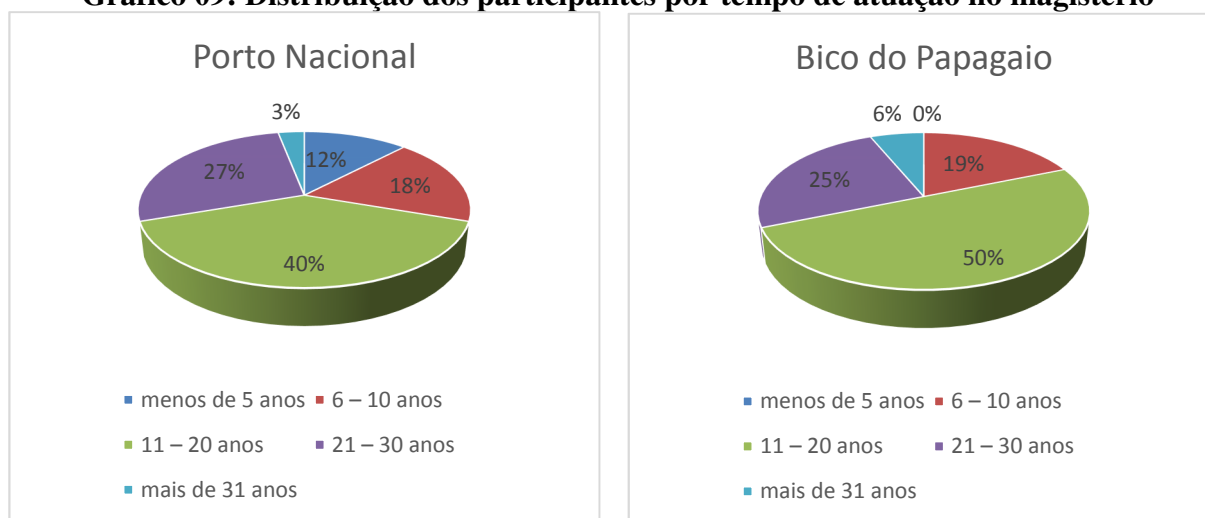


Fonte: Elaboração própria com dados da pesquisa

Quanto à qualificação, grande parte dos gestores afirmou possuir pelo menos um curso de especialização, sendo que esse número é mais expressivo na microrregião de Porto Nacional. Por outro lado, na microrregião do Bico do Papagaio a quantidade de profissionais que possuem alguma especialização é significativamente inferior, conforme evidenciado no gráfico 8.

O gráfico 09 apresenta o tempo de atuação no magistério dos profissionais que responderam aos questionários.

**Gráfico 09: Distribuição dos participantes por tempo de atuação no magistério**



Fonte: Elaboração própria com dados da pesquisa

Nas duas microrregiões, a maioria dos profissionais possui entre 11 a 20 anos de experiência no magistério. Esses dados indicam que os profissionais que responderam aos questionários vivenciaram o início da política de Fundos de Financiamento da Educação Básica em seus respectivos municípios. Portanto, em tese, um público capaz de apontar quais são os avanços e/ou retrocessos que essas políticas trouxeram para a realidade que convivem.

#### **4.3 Avaliação do nível de conhecimento dos gestores acerca das políticas do Fundeb**

Neste tópico do questionário foram realizadas perguntas aos gestores de escolas públicas estaduais e municipais acerca do entendimento das políticas do Fundeb. As perguntas tiveram como objetivo verificar o nível de conhecimento e a percepção dos mesmos em relação às possíveis mudanças que o Fundeb proporcionou na educação básica.

Foi perguntado se os gestores conhecem as formas de aplicação de recursos previstas na Lei do Fundeb. As respostas obtidas demonstram que em ambas as microrregiões

pesquisadas, os profissionais afirmaram que possuem algum conhecimento sobre as formas de aplicação de recursos previstas na Lei do Fundeb. Na microrregião de Porto Nacional, 58% afirmaram que conhecem essas políticas, e 39% afirmaram que conhecem parte dessas políticas, enquanto na microrregião do Bico do Papagaio, 59% afirmaram o mesmo e, 39% que conhecem em parte. Para esta pesquisa. O nível de entendimento desses profissionais em relação ao tema pode ser considerado fator fundamental para que os demais questionamentos fossem respondidos com certo grau de coerência e com o menor número possível de contradições entre as respostas.

Considerando que nos últimos anos alguns segmentos da sociedade discutem e, em muitos casos, reivindicam maiores volumes de recursos para a educação, então todo cidadão que paga imposto e quer retorno desse investimento deveria conhecer melhor as formas de aplicação dos recursos destinados para tal fim. No caso dos profissionais da educação, que sentem diretamente os efeitos causados pelos problemas da má gestão dos recursos públicos empregados no setor, o conhecimento dessas políticas públicas é imprescindível, se levado em consideração que o mínimo 60% dos recursos do Fundeb deveria ser aplicado na própria remuneração desses profissionais em exercício. Daí a importância para reivindicar direitos, para fiscalizar os estados e municípios, e, até mesmo para colaborar para a melhoria dessas políticas públicas. Portanto, esse se constitui em um público que pode colaborar decisivamente na melhoria da qualidade do gasto público e, por conseguinte na melhoria da própria educação ofertada.

Nas duas microrregiões pesquisadas, a maioria dos participantes afirmou que o Fundeb representou avanços em relação ao período anterior ao fundo. Entretanto, nas respostas obtidas na microrregião do Bico do Papagaio ficaram evidentes as dificuldades enfrentadas em relação à infraestrutura das escolas e em relação à remuneração dos professores das redes municipais. Na visita *in loco* também foi possível perceber as deficiências que esses profissionais enfrentam. Neste caso, verificou-se que na microrregião menos desenvolvida economicamente os reflexos de tais políticas ainda não surtiram os efeitos esperados. Esta situação evidencia as diferenças da equalização de recursos e na capacidade de gestão dos municípios abordada por Abrucio (2010), Oliveira (2010), Davies (2008), Bremaeker (2003) que discutem extensamente as dificuldades de se promover uma distribuição justa num país com grande extensão territorial e marcado por clivagens de poder entre as oligarquias regionais.

Em pergunta aberta que teve como objetivo averiguar a percepção dos profissionais envolvidos com a educação nas duas microrregiões, perguntou-se a opinião dos mesmos quanto à contribuição dos gastos públicos em educação para a valorização dos profissionais do magistério. O quadro 9 aborda os principais pontos negativos e positivos da atual política de financiamento da educação, de acordo com os gestores.

**Quadro 09: Principais pontos positivos e negativos da atual política de financiamento da educação – Microrregião de Porto Nacional e Palmas**

Pontos Positivos	Pontos Negativos
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Em geral proporcionaram melhores condições de trabalho;</li> <li>- Os professores estão mais valorizados em relação ao passado, principalmente antes da criação do estado do Tocantins/CF. 1988.</li> <li>- Percebeu-se avanços, mas ainda fala muito;</li> <li>- Maiores possibilidades de qualificação.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Baixo investimentos em educação;</li> <li>- Má distribuição dos recursos;</li> <li>- Falta de mais investimentos em formação profissional;</li> <li>- Baixos salários e/ou cumprimento do piso salarial mínimo;</li> <li>- Piso salarial muito baixo, não condiz com a importância do trabalho desenvolvido;</li> <li>- Falta de um Plano de Cargos e Salários para os profissionais do magistério do município;</li> <li>- Apenas os recursos do Fundeb são utilizados para suprir as despesas com educação no município.</li> </ul>

Fonte: Elaboração própria com dados da pesquisa

Em geral os participantes mostraram as mesmas opiniões nas duas microrregiões pesquisadas, entretanto, na microrregião do Bico do Papagaio percebeu-se uma maior insatisfação no conteúdo das respostas quanto à valorização dos profissionais do magistério. Os pontos positivos e negativos destacados no quadro 09 representam sinteticamente questões bastante abordadas nos estudos do federalismo na área educacional. A partilha de recursos proporcionou melhores condições de trabalho e uma situação ligeiramente superior àquela verificada no período anterior à Constituição Federal de 1998, conforme destaca Draibe (2003). Por outro lado, Oliveira (2007), argumenta que o Fundeb ainda equaciona os investimentos de maneira muito limitada. Por este viés, destacam-se os pontos negativos abordados pelos gestores especialmente na remuneração, na formação continuada de professores, na estrutura escolar e conseqüentemente na qualidade do ensino.

A citação a seguir, extraída como resposta a uma pergunta aberta de diretor de escola do Bico do Papagaio, sintetiza a questão da baixa valorização percebida pelos profissionais do magistério, quando enfatiza a relação entre remuneração, atribuições, responsabilidade social e sobrecarga de atividades que recaem sobre os professores. Nota-se ainda, descontentamento em relação a pontos que deveriam ter sido melhor equacionados pelo Fundeb, tais como a distribuição dos recursos com base no número de matrículas do ano anterior e ainda no que diz

respeito ao piso salarial, cuja diferença entre os valores pagos pelos municípios e entre as redes municipais e estadual corresponde a uma disfunção a ser melhor equacionada em todo o estado do Tocantins.

[...] nós os profissionais da educação ganhamos pouco para a importância do trabalho desenvolvido, de tempos para cá a escola deixou de desenvolver seu papel social, de ensinar que é nossa obrigação para também educar, a qual a LDB disse que é função da família. E esse piso salarial é uma vergonha Nacional. Outra coisa errada é questão do repasse ser referente ao ano anterior, aumenta o número de alunos e o repasse é o mesmo. Esse repasse o Fundeb tinha que ser referente ao número de alunos do ano vigente (Diretor de Escola da Microrregião do Bico do Papagaio).

Outra citação extraída de uma resposta na mesma região, evidencia a percepção bastante difundida no meio acadêmico em relação às desigualdades entre os valores pagos pelos diferentes estados da federação, assim como a ideia que passou a fazer parte da agenda de discussões sobre o financiamento da educação onde se reivindica maiores volumes de recursos por meio da aplicação de percentual mínimo de 10% do PIB<sup>60</sup>.

[...] acho que ainda existe uma desigualdade muito grande entre os valores pagos em diferentes estados da federação e também nos municípios. Apesar de existir um piso nacional, mas os recursos que são repassados, principalmente para prefeitura não é suficiente. Defendo a ideia de se aplicar 10% do PIB na Educação (Diretor de Escola da Microrregião do Bico do Papagaio).

A citação a seguir, foi extraída da resposta de um diretor de escola da microrregião de Porto Nacional, mostra que na percepção deste, existem melhores possibilidades para qualificação profissional. No entanto, cabe lembrar que a microrregião de Porto Nacional concentra a capital do estado, Palmas, e conseqüentemente um maior número de Universidades/Faculdades e instituições de ensino que podem proporcionar maiores oportunidades de qualificação para a população que reside na região. Desta forma, comparando com a microrregião do Bico do Papagaio, onde o número de instituições é inferior, assim como a questão do isolamento geográfico que dificulta o acesso ao ensino, pode-se afirmar que neste quesito os professores que residem nesta região levam grande desvantagem em comparação aos que moram na região de Palmas.

---

<sup>60</sup> Previsto no Projeto de Lei do Plano Nacional de Educação (PNE) 2011-2020 que tramita no Congresso Nacional

O servidor da educação hoje, tem a oportunidade de se capacitar, seja somente para aperfeiçoar ou mesmo graduação. A cada programa implantado, o servidor atuante na área em questão recebe o treinamento específico (Diretor de Escola da Microrregião de Porto Nacional).

Na tabela 06 foram agrupados os itens que os profissionais da educação das duas microrregiões pesquisadas consideram como mais importantes para desempenhar de forma satisfatória suas atividades na escola. Esses itens são aqueles que apareceram com maior frequência nas respostas abertas.

**Tabela 06: Itens que os profissionais da educação consideram mais importantes para desempenhar bem as suas atividades – Microrregião de Porto Nacional e Bico do Papagaio**

Microrregião do Bico do Papagaio			Microrregião de Porto Nacional		
Itens mais citados	Frequência		Itens mais citados	Frequência	
	Número	Percentual		Número	Percentual
Remuneração digna	25	27%	Remuneração digna	21	26%
Formação continuada	15	16%	Formação continuada	14	18%
Recursos pedagógicos	13	14%	Maior carga horária para planejamento	10	13%
Estrutura física adequada	13	14%	Estrutura física adequada	10	13%
Salas com internet	6	7%	Recursos pedagógicos	9	11%
Carga horária p/ planejamento	5	5%	Redução de alunos por turma	6	8%
Redução de alunos por turma	4	4%	Salas com internet	5	6%
Salas climatizadas	4	4%	Salas climatizadas	4	5%
Gestão participativa	3	3%	Gestão participativa	1	1%
Plano de Saúde	3	3%	Plano de Saúde	0	0%
PCCS	1	1%	PCCS	0	0%
<b>Total</b>	<b>92</b>	<b>100%</b>	<b>Total</b>	<b>80</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaboração própria com dados da pesquisa

Os dados mostram muitas semelhanças nos padrões de respostas entre as duas microrregiões em relação aos itens que os profissionais consideram fundamentais para desempenharem bem suas atividades. A remuneração digna e a formação continuada são as principais exigências apontadas pelos gestores. Os demais itens lembrados foram a necessidade de melhores recursos pedagógicos, maior carga horária para planejamento das atividades escolares, estrutura física adequada das escolas, menor número de alunos por turma, maior uso de recursos tecnológicos como computadores ligados à Internet, salas climatizadas, entre outros. Apesar das similaridades entre os principais itens destacados, notou-se que na microrregião do Bico do Papagaio as questões que envolvem infraestrutura estão em maior

evidencia nas queixas dos gestores como estrutura física adequada, acesso à internet e recursos pedagógicos. Em visita às escolas da região é possível constatar a precariedade das instalações, principalmente nas unidades geridas pelos municípios. Trata-se de uma evidência de que nesta microrregião existam maiores carências em investimentos na educação, uma vez que o Fundeb pode representar a única fonte de financiamento na maioria dos pequenos municípios que em sua maioria são de base econômica rural e sem grandes possibilidades de efetuar receitas tributárias próprias, conforme destaca o trabalho de Bremaeker (2003). Portanto, neste sentido, os fundos de financiamento da educação falham da redistribuição dos recursos quando deveriam distribuir mais para os municípios de menor porte na tentativa de manter o equilíbrio entre as unidades federativas.

#### **4.4 Análise dos indicadores de qualidade do gasto público em educação**

Nos tópicos a seguir será discutida a qualidade do gasto público em educação com base nas respostas dos gestores das escolas, abordando o atendimento mínimo aos seguintes parâmetros: a valorização dos profissionais do magistério que corresponde a garantia de remuneração e condições adequadas para o exercício do magistério; do espaço físico escolar que corresponde à existência de um ambiente escolar adequado com destaque para a infraestrutura escolar, o transporte escolar e material didático; e, o acesso e permanência dos alunos na escola, onde se destacam a manutenção de baixos índices de evasão escolar, alunos cursando a série adequada à idade, e a proficiência nas avaliações de desempenho. A qualidade do gasto pode ser entendida como a capacidade dos municípios em satisfazer esses requisitos mínimos para a obtenção da qualidade do ensino, gerenciando corretamente os recursos disponíveis, seja por meio dos fundos de financiamento da educação ou por fontes próprias de recurso. As respostas obtidas nos questionários permitem avaliar se existe algum avanço na educação ofertada nas microrregiões de Porto Nacional e do Bico do Papagaio.

##### **4.4.1 Valorização dos profissionais do magistério**

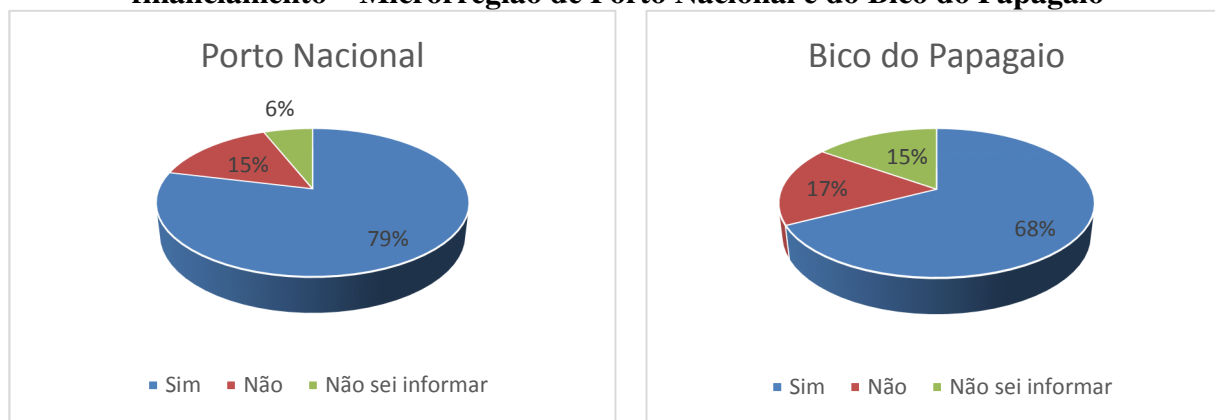
A valorização dos profissionais do magistério passa principalmente pela disponibilização de condições adequadas de trabalho, pela oferta de cursos de formação continuada, e, sobretudo, pelas questões salariais que ainda estão muito aquém do que se considera o ideal tendo em vista a importância do papel que desempenham. Dados do Instituto



de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) revelam que, de 47 profissões de nível superior, os Professores estão em 46º lugar quando o quesito é salário<sup>61</sup>. De acordo com o IBGE, a média salarial mensal no Brasil na rede municipal é de R\$ 2 mil. Na estadual, R\$ 2,6 mil. Uma das metas do Plano Nacional de Educação (PNE) - votado em 2013 – foi estabelecer que, em 6 anos, a remuneração média dos Professores seja duplicada. Caso a meta do PNE já estivesse vigorando, a remuneração média do professor no país seria em torno de R\$ 4 mil.

O gráfico 10 apresenta a percepção dos profissionais da educação em relação à política de fundos de financiamento da educação no que diz respeito às questões salariais para esses profissionais em seus respectivos municípios.

**Gráfico 10: Percepção em relação a remuneração após a política de fundos de financiamento – Microrregião de Porto Nacional e do Bico do Papagaio**



Fonte: Elaboração própria com dados da pesquisa

Neste item percebe-se que a maioria dos gestores das microrregiões acreditam que houve de fato alguma melhoria na remuneração dos profissionais do magistério após a criação dos fundos de financiamento da educação. É importante destacar que esta pergunta refere-se à percepção desses profissionais em relação à situação anterior, contudo isso não significa que a situação seja considerada satisfatória, conforme foi destacado anteriormente. O fato do Fundeb destinar 60% de seus recursos para o pagamento dos profissionais da educação em efetivo exercício do cargo pode ser entendido como um avanço quanto à garantia de remuneração dos professores, porém as diferenças na valorização salarial ainda perduram em grande parte dos municípios do Tocantins. Deve ser considerado ainda, que existe certa fragilidade na efetiva fiscalização desses recursos quanto à composição dos gastos, tarefa que deveria ser acompanhada de perto pelos Conselhos de Acompanhamento e Fiscalização do Fundeb em cada município e pelo próprio Tribunal de Contas do estado.

<sup>61</sup> O estudo do Ipea foi feito com base nos microdados do Censo Demográfico de 2010, do IBGE.

A tabela 07 evidencia a média salarial paga aos professores da rede pública nas duas microrregiões pesquisadas.

**Tabela 07: Comparativo da média salarial dos municípios nas microrregiões de Porto Nacional e do Bico do Papagaio<sup>62</sup>**

Município	Microregião	População	PIB	Média Salarial	
				Município	Estado
Aguiarnópolis	Bico do Papagaio	5.162	63.542	1.362,00	2.725,00
Ananás	Bico do Papagaio	9.865	67.577	1.362,00	2.725,00
Angico	Bico do Papagaio	3.175	23.922	1.090,00	2.725,00
Araguatins	Bico do Papagaio	31.329	199.050	1.907,51	3.225,00
Augustinópolis	Bico do Papagaio	15.950	101.642	1.362,50	3.225,00
Axixá do Tocantins	Bico do Papagaio	9.275	54.118	1.635,00	2.725,00
Buriti do Tocantins	Bico do Papagaio	9.768	49.672	1.226,00	3.225,00
Esperantina	Bico do Papagaio	9.476	49.071	1.226,00	3.225,00
Itaguatins	Bico do Papagaio	6.029	37.785	953,50	2.725,00
Palmeiras do Tocantins	Bico do Papagaio	5.740	45.779	953,50	2.725,00
Praia Norte	Bico do Papagaio	7.659	37.647	1.362,50	3.225,00
Riachinho	Bico do Papagaio	4.191	27.387	1.635,00	3.225,00
São Bento do Tocantins	Bico do Papagaio	4.608	25.266	1.907,50	3.225,00
São Miguel do Tocantins	Bico do Papagaio	10.481	48.872	1.362,51	2.725,00
Sítio Novo do Tocantins	Bico do Papagaio	9.148	48.108	1.635,01	3.225,00
Tocantinópolis	Bico do Papagaio	22.619	146.156	1.362,50	3.225,00
<b>MÉDIA DA MICRORREGIÃO DO BICO DO PAPAGAIO</b>				1.396,44	3.006,25
Lajeado	Porto Nacional	2.773	26.802	1.362,50	3.225,00
Monte do Carmo	Porto Nacional	6.716	99.033	1.090,00	3.225,00
Palmas	Porto Nacional	228.332	3.927.446	2.925,00	3.815,00
Pedro Afonso	Porto Nacional	11.539	220.734	1.635,00	3.225,00
Porto Nacional	Porto Nacional	49.146	670.913	2.725,00	3.225,00
Silvanópolis	Porto Nacional	5.068	58.367	1.090,00	3.225,00
Tocantínia	Porto Nacional	6.736	32.134	1.907,50	3.225,00
<b>MÉDIA DA MICRORREGIÃO DE PORTO NACIONAL</b>				1.819,29	3.309,29

Fonte: Elaboração própria com dados do IBGE - Censo 2010 e Qedu

Os dados mostram que os municípios pagam salários menores aos professores em relação ao estado. Percebe-se ainda que os municípios com maior PIB, e, portanto, com maior desenvolvimento tendem a pagar salários maiores aos professores. Neste sentido fica evidente a relativa vantagem da microrregião de Porto Nacional.

<sup>62</sup> Foram considerados apenas os municípios cuja informação salarial dos professores estava disponível no banco de dados consultado.

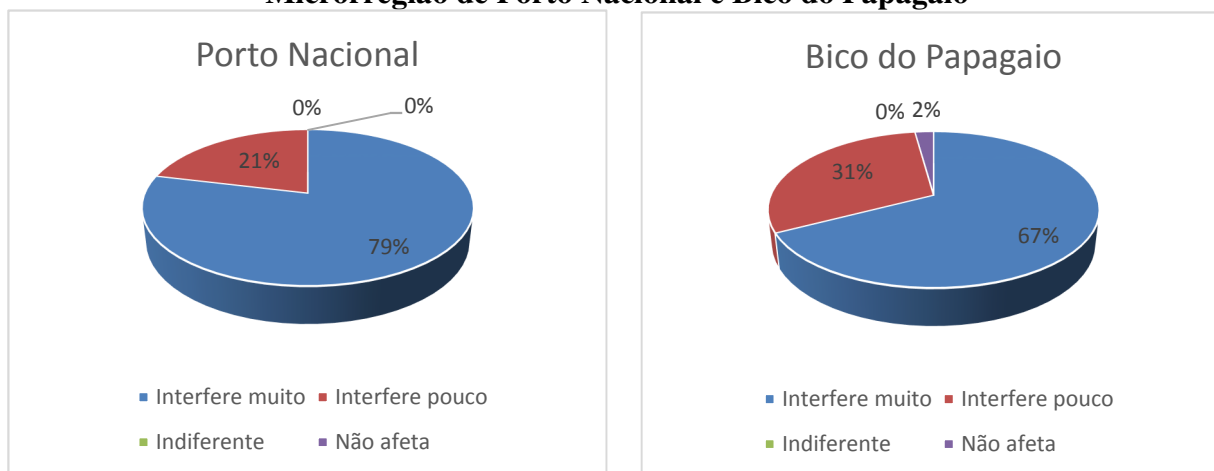
De modo geral os professores das redes municipais de ensino mostram-se mais insatisfeitos com os salários, isso porque os salários são relativamente inferiores aos pagos para os professores da rede estadual de ensino. Muitos municípios de pequeno porte não pagam o piso salarial e apresentam dificuldades para equacionar as receitas na mesma proporção dos gastos, neste caso, os recursos do Fundeb são insuficientes ou não estão sendo aplicados como deveriam para cumprir o que determina a legislação. Essas evidências correspondem aos argumentos de Arretche (2004), ao afirmar que as diferenças na carreira e nos salários dos professores são reflexos das desigualdades horizontal e vertical da capacidade de gasto da Federação Brasileira, fator que ocasiona um atendimento desigual especialmente por parte dos municípios.

#### **4.4.2 Espaço físico escolar**

O espaço físico escolar ou ambiente da escola pode ser definido como um espaço público no qual grande parte das crianças e jovens passam seu tempo, não se trata apenas de um lugar de aprendizado, mas também de exercício do convívio social. A estrutura física da escola, assim como sua organização, manutenção e segurança revela muito sobre a vida que ali se desenvolve. Escola bonita não deve ser apenas um prédio limpo e bem planejado, mas um espaço no qual se intervém de maneira a favorecer sempre o aprendizado, fazendo com que as pessoas possam se sentir confortáveis e consigam reconhecê-lo como um lugar que lhes pertence. Desta forma os recursos alocados à educação devem garantir que o espaço físico escolar seja favorável para educadores e educandos conviverem harmonicamente. Na rede pública não é admissível que alguns alunos e professores desfrutem de melhores condições enquanto outros não possuem estrutura mínima necessária para desempenharem as atividades pedagógicas. Situações assim contrariam a lógica do próprio federalismo no sentido de promover a equalização difundida pelo Fundeb. Essa ainda é uma realidade de muitos municípios brasileiros, no Tocantins essa realidade fica evidente quando comparada à situação dos municípios nas situados nas diferentes regiões do estado.

O gráfico 11 evidencia a percepção dos profissionais da educação quanto ao espaço físico escolar e sua influência na qualidade da educação ofertada em seus respectivos municípios.

**Gráfico 11: Interferência do espaço físico escolar na qualidade da educação ofertada – Microrregião de Porto Nacional e Bico do Papagaio**

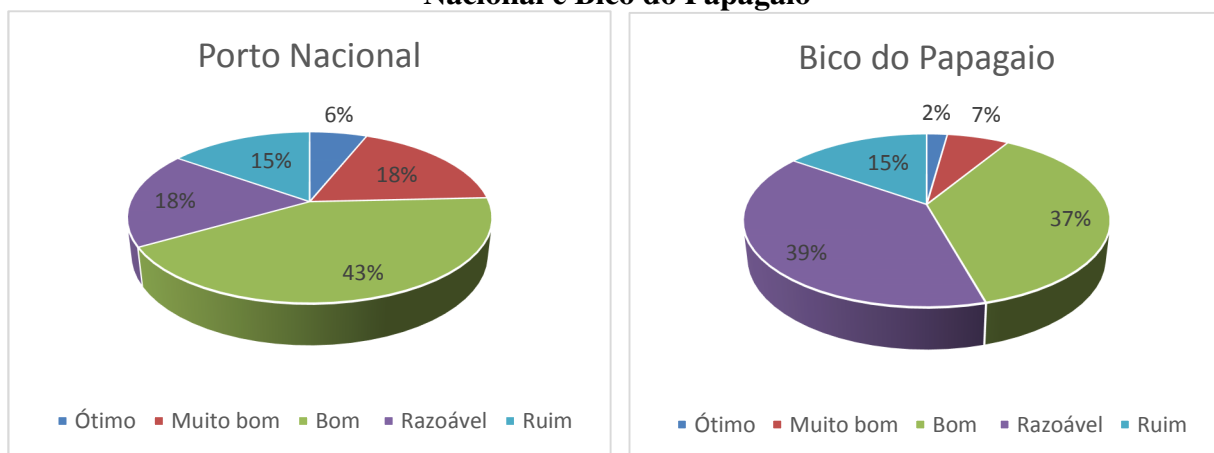


Fonte: Elaboração própria com dados da pesquisa

Os gestores consideram o espaço físico como um dos fatores decisivos para a qualidade do ensino ofertado em suas escolas. O padrão de respostas condiz com os apontamento de itens cujas escolas mais carecem em relação à infraestrutura, destacadas na tabela 08.

O gráfico 12 mostra o entendimento dos gestores acerca das condições do espaço físico escolar de suas respectivas escolas. Foi questionado aos mesmos como classificam o espaço físico de suas escolas.

**Gráfico 12: Percepção em relação ao espaço físico das escolas – Microrregião de Porto Nacional e Bico do Papagaio**



Fonte: Elaboração própria com dados da pesquisa

Mesmo com as dificuldades verificadas no que tange à infraestrutura, chama a atenção o grande número de respostas que classificam a infraestrutura das escolas como boa

ou razoável, incluindo a microrregião do Bico do Papagaio, cuja estrutura de muitas escolas municipais pode ser considerada precária. Nota-se neste ponto, certo conformismo e falta de perspectiva desses profissionais quanto à estrutura que desfrutam para desempenharem suas atividades.

Os itens que os gestores consideram mais importantes para constar no espaço físico escolar estão descritos na tabela a seguir, agrupados por ordem de frequência que apareceram nas respostas.

**Tabela 08: Itens considerados mais importantes para o espaço físico escolar, segundo gestões das escolas – Microrregião de Porto Nacional e Bico do Papagaio**

Bico do Papagaio			Porto Nacional		
Itens mais citados	Frequência		Itens mais citados	Frequência	
	Número	Percentual		Número	Percentual
Quadras de esportes cobertas e áreas de lazer	23	24%	Espaço físico/salas amplas/ventiladas/refrigeradas/bem iluminadas	21	26%
Espaço físico/salas amplas/ventiladas/refrigeradas/bem iluminadas	19	20%	Quadras de esportes cobertas e áreas de lazer	20	25%
Laboratórios de ciências e informática	10	11%	Biblioteca	08	10%
Biblioteca/videoteca/Brinquedoteca	10	11%	Auditório	07	9%
Auditório	09	9%	Cantina, refeitório e banheiros	06	8%
Carteiras e mobiliários confortáveis	07	7%	Laboratórios de ciências e informática	06	8%
Cantina, refeitório e banheiros	07	7%	Acessibilidade: rampas e corredores	05	6%
Acessibilidade: rampas e corredores	05	5%	Carteiras e Mobiliários confortáveis	03	4%
Manutenção constante	03	3%	Implantação de áreas verdes	03	4%
Implantação de áreas verdes	02	2%	Manutenção constante	01	1%
<b>Total</b>	<b>95</b>	<b>100%</b>	<b>Total</b>	<b>80</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaboração própria com dados da pesquisa

Em geral, na opinião dos gestores, as escolas padecem pela falta dos mesmos itens considerados importantes para uma infraestrutura adequada. Espaço físico, salas de aulas amplas, ventiladas, quadra de esportes cobertas, áreas de lazer, mobiliário, laboratórios, auditório, biblioteca, entre outros, foram os itens mais citados.

A questão de infraestrutura revela, ainda, que muitas escolas apesar de contarem com prédios relativamente novos, limpos e arejados, ainda não dispõem de um planejamento arquitetônico adequado para a oferta de ensino para o tipo de público que atendem. Existe um

número expressivo de escolas de tempo integral que foram adaptadas para o atendimento nestes padrões, portanto, muitos gestores municipais e estaduais em ambas as microrregiões pesquisadas demonstraram insatisfação quanto à forma como essas escolas estão sendo implementadas. Existem poucas unidades que foram construídas exclusivamente para essa finalidade e que servem de referência, a grande maioria passou por adaptações que são consideradas inadequadas para a qualidade do ensino proposto.

Chama a atenção as diferenças entre as estruturas oferecidas pelas redes municipais e estadual nos pequenos municípios das duas microrregiões. Na microrregião do Bico do Papagaio percebeu-se que as escolas municipais apresentam estruturas deficitárias em relação às escolas estaduais da maioria dos municípios pesquisados. Na microrregião de Porto Nacional verifica-se que em geral as escolas são dotadas de melhores estruturas físicas se comparado com a microrregião do bico do Papagaio, contudo, foi possível notar que nos municípios maiores existem diferenças significativas entre escolas de uma mesma rede. Em Palmas, por exemplo, nota-se que em algumas regiões da zona urbana parte das escolas municipais são melhores equipadas que em outras. Ainda não existe uma padronização que garanta o mesmo nível de conforto para todos os estudantes. O fato de os recursos do Fundeb estarem focados em despesas de custeio pouco contribui para que essa realidade seja melhorada a curto e a longo prazo. Portanto, mesmo que o valor por aluno repassado pelo Fundeb seja o mesmo para todos os municípios do estado do Tocantins, aqueles municípios que possuem outras fontes de recursos e condições para estruturar melhor suas unidades de ensino, se sobressairão aos demais porque podem oferecer melhores estruturas físicas das escolas e terão melhores condições para manutenção das mesmas. Por outro lado, também é preciso levar em consideração a forma de aplicação desses recursos que podem variar de município para município, ou até mesmo nas diferentes gestões municipais. O comprometimento dos gestores públicos com a educação também pode ser considerado um dos fatores que faz a diferença.

#### **4.4.3 Acesso e permanência dos alunos na escola**

A história da educação pública está associada à construção dos direitos sociais e humanos. A Constituição de 1988, firmou em seu Artigo 1º, que a República Federativa do Brasil “constitui-se em Estado Democrático de Direitos”. Essa condição significa que o Brasil encontra-se submetido às leis e deve proteger e salvaguardar os direitos de todos os seus cidadãos. O Estado de Direito compreende a supremacia da lei; o princípio de legalidade; a

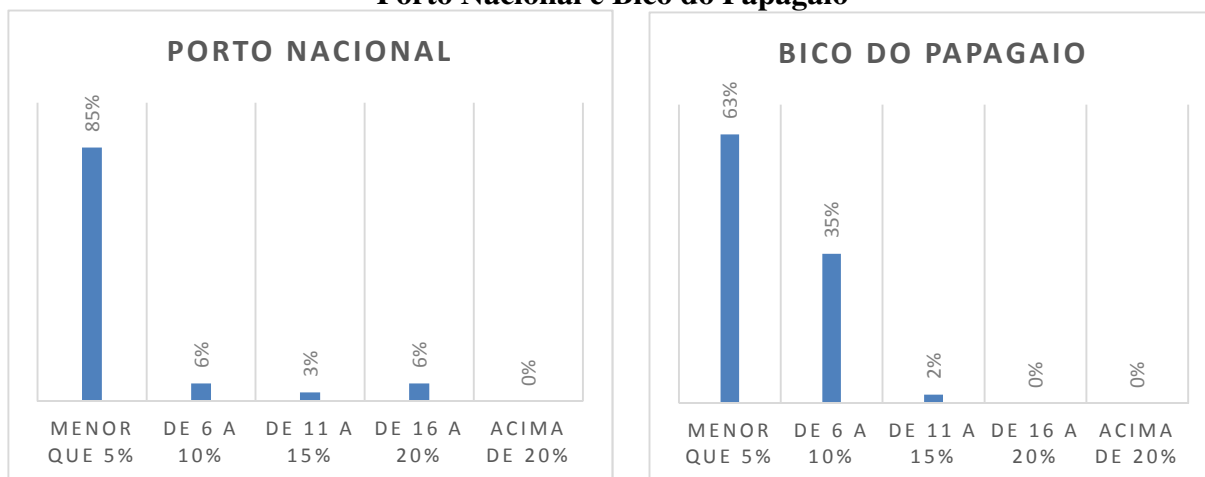
igualdade de todos perante a lei; a garantia dos direitos individuais e sociais, entre os quais a educação; a independência do magistério quanto à pluralidade de ideias e de concepções pedagógicas e a responsabilidade em regime de colaboração entre a União, Estados e Municípios, o que caracteriza a descentralização de poderes e ao mesmo tempo, a própria essência do federalismo.

A Constituição no seu artigo 205, diz que a educação é direito de todos e visa ao preparo da pessoa para o exercício da cidadania, frisando que a política de educação é um direito de todos e um dever do Estado e da família. De acordo com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394/96, em seu artigo 1º, “A educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais”. Desta forma, a educação não é somente aquela que acontece na escola em salas de aula, mas ultrapassa os muros das instituições de ensino sistematizadas e formais.

O acesso e permanência dos alunos na escola diz respeito a um das mais importantes dimensões para efetivação desse direito. Aos estados e municípios cabe a responsabilidade de disponibilizar as condições para que toda criança e adolescente tenha acesso à educação formal. As políticas de financiamento da educação também estão associadas ao provimento de meios necessários para que a universalização do ensino seja atingida em todo o território nacional, não sendo admitido que ocorram evasões em qualquer etapa do ensino.

O gráfico 13 apresenta a taxa de evasão das escolas das microrregiões de Porto Nacional e Bico do Papagaio segundo os gestores das escolas.

**Gráfico 13: Taxa de evasão dos alunos segundo gestões das escolas – Microrregião de Porto Nacional e Bico do Papagaio**

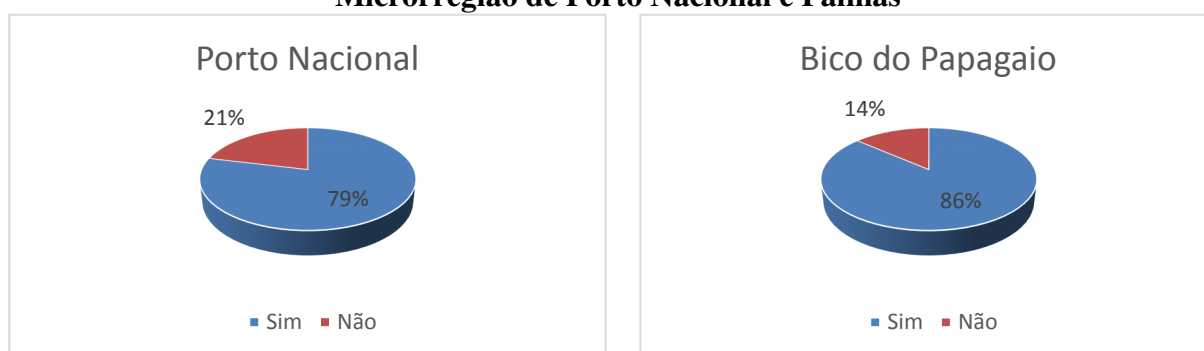


Fonte: Elaboração própria com dados da pesquisa

De acordo com a maioria dos gestores, as microrregiões de Porto Nacional e Bico do Papagaio apresentam uma taxa de evasão menor que 5% e em alguns casos próximo a zero, principalmente na educação infantil e ensino fundamental. Neste indicador, percebe-se que a microrregião do Bico do Papagaio apresenta maiores taxas de evasão segundo os gestores. A condição socioeconômica da população da região pode ser um dos fatores que contribuem para o maior número de evasão escolar. As principais justificativas para as evasões correspondem as mais variadas situações, tais como: mudança de endereço dos alunos; falta de acompanhamento familiar; falta de estrutura familiar; distorção de série idade; necessidade de trabalhar para ajudar no sustento da família; gravidez na adolescência; desmotivação dos próprios alunos. Além das condições socioeconômicas da população, as menores taxas de evasão podem estar associadas a outras questões que decorrem da falta de infraestrutura adequada das escolas quando os municípios não conseguem oferecer condições mínimas que facilitem o ingresso e permanência dos jovens na escola. Muitas vezes esses fatores estão associados à ineficiência administrativa e, em alguns casos, à escassez de recursos, tendo em vista que o Fundeb acaba sendo em muitos casos a única fonte de recursos de muitos municípios de pequeno porte.

Os gestores responderam à pergunta se existem ações para diminuir a evasão nas escolas municipais pesquisadas, conforme apresentado no gráfico 14.

**Gráfico 14: Existência de ações para diminuir o número de evasão nas escolas – Microrregião de Porto Nacional e Palmas**



Fonte: Elaboração própria com dados da pesquisa

A pesquisa mostra que nas duas microrregiões os diretores afirmaram que existem ações das escolas para diminuir as evasões de alunos. Dentre as principais ações citadas destacam-se as visitas domiciliares; acompanhamento familiar; a efetivação de parceria com o



Conselho Tutelar e Ministério Público; reunião com os pais dos alunos; acompanhamento dos alunos pela equipe pedagógica; além de programas do Governo estadual.

O gráfico 15 destaca se, no entendimento dos gestores, existem ações das secretarias municipais/estadual de educação para diminuir o número de evasões escolares nos seus respectivos municípios.

**Gráfico 15: Existência de ações da secretaria municipal/estadual de educação para diminuir o número de evasões escolares – Microrregião de Porto Nacional e Palmas**



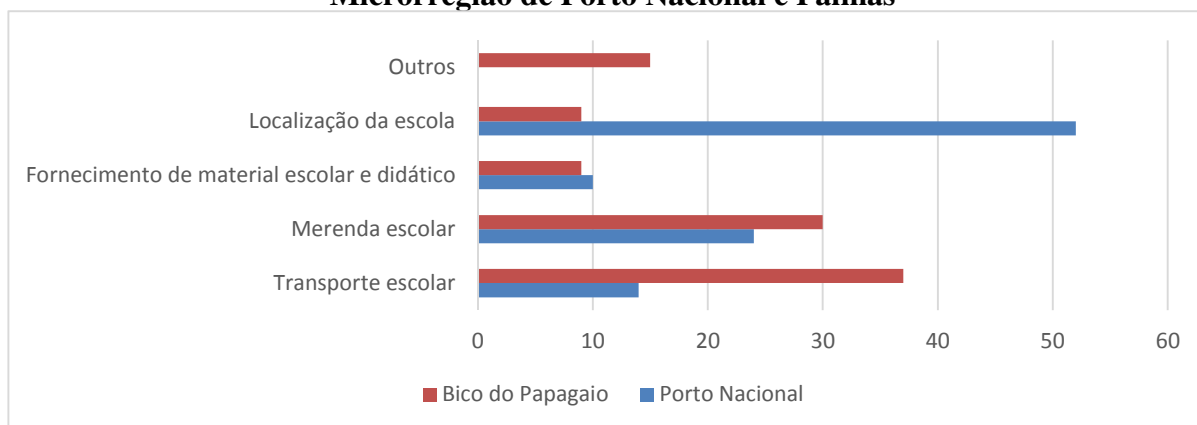
Fonte: Elaboração própria com dados da pesquisa

Nas duas microrregiões percebeu-se que existem poucas ações das Secretarias Municipais e Estadual de ensino no sentido de amenizar o número de evasões escolares. De acordo com os relatos, as causas das evasões podem ser classificadas por faixa etária e etapas de ensino. Na educação de Jovens e Adultos (EJA), os alunos precisam trabalhar para sustentar as famílias e muitos acabam se deslocando para outros municípios ou estados; entre os alunos do 6º ao 9º ano as causas mais frequentes são relacionadas à gravidez na adolescência e ao uso de drogas; e na educação infantil, e, do 1º ao 5º o número de evasão é baixo, se aproximando de zero.

Entre as principais ações das secretarias municipais/estadual de Educação para diminuir o número de evasões escolares, destacam-se: monitoramento da frequência escolar; visitas domiciliares; parcerias com Conselho Tutelar e Ministério Público; conscientização das famílias; acompanhamento pedagógico; incentivo ao esporte e lazer; Programa Evasão Nota Zero. Com finalidade de erradicar a evasão escolar no estado Tocantins, a Secretaria de de Estado da Educação (SEDUC) implantou o Programa Evasão Escolar Nota Zero nas unidades escolares da rede estadual e municipais de ensino, por meio de ação articulada entre a SEDUC, Ministério Público Estadual, Tribunal de Justiça, Secretarias do Trabalho e Assistência Social e da Juventude, Prefeituras Municipais e Conselhos Tutelares. O programa tem por objetivo reduzir os índices de abandono, evasão, repetência e de distorção idade/série, no ensino

fundamental e ensino médio, estendendo-se para a educação do campo, ensino especial e educação de jovens e adultos. No gráfico 16 estão descritos quais itens os gestores consideram mais importantes para favorecer o acesso e a permanência dos alunos na escola.

**Gráfico 16: Itens que mais favorecem o acesso e a permanência dos alunos na escola – Microrregião de Porto Nacional e Palmas**



Fonte: Elaboração própria com dados da pesquisa

Quanto aos principais fatores que favorecem a permanência dos alunos na escola, percebe-se uma significativa diferença entre as duas microrregiões pesquisadas. Na Microrregião de Porto Nacional, a maioria dos gestores afirmou que a localização da escola pode ser considerada o principal fator, considerando a proximidade com a residência das famílias dos estudantes, principalmente na zona urbana dos municípios de maior porte demográfico. Na microrregião do Bico do Papagaio o transporte escolar e a merenda escolar são os principais fatores que favorecem a permanência dos alunos na escola. O transporte escolar justifica-se pela maior concentração de alunos residentes na zona rural dos municípios daquela microrregião. A merenda, em muitos casos, constitui-se na principal refeição dos alunos de baixa renda e interfere diretamente na qualidade do aprendizado.

Considerando as condições socioeconômicas da população da maioria dos municípios nota-se que estas questões são fundamentais para manter os estudantes na escola. Apesar de o Fundeb não se ater apenas a essas questões na parcela destinada à manutenção e desenvolvimento do ensino, esses recursos também podem ser empregados para custeio com merenda e transporte escolar. Existem outros programas do Governo Federal que trabalham especificamente essas questões.

Cabe ressaltar que a merenda escolar é fundamental, pois ela pode influenciar bastante no desempenho do aluno. O período em que o aluno permanece na escola, deve ser de bem-estar para facilitar o aprendizado. Uma boa alimentação contribui, portanto, para um

melhor desempenho escolar e, conseqüentemente, diminui a repetência. A merenda pode contribuir, também, para formação de bons hábitos alimentares. Para suprir a alimentação dos estudantes o Governo Federal repassa por meio do FNDE aos estados e municípios, com base no censo escolar realizado no ano anterior ao do atendimento, recursos para a alimentação escolar dos alunos de toda a educação básica (educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos) matriculados em escolas públicas e filantrópicas<sup>63</sup>.

Já com relação ao transporte escolar, existe o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate), que tem como objetivo garantir o acesso e a permanência nos estabelecimentos escolares dos alunos do ensino fundamental público residentes em área rural que utilizem transporte escolar, por meio de assistência financeira, em caráter suplementar, aos estados, Distrito Federal e municípios<sup>64</sup>.

O Gráfico 17 evidencia a percepção dos gestores em relação ao desempenho das escolas nas avaliações externas, a partir do questionamento de como os mesmos avaliam o desempenho de suas respectivas escolas nas avaliações oficiais.

**Gráfico 17: Desempenho das escolas nas avaliações oficiais – Microrregião de Porto Nacional e Palmas**



Fonte: Elaboração própria com dados da pesquisa

Quanto ao desempenho nas avaliações oficiais a microrregião de Porto Nacional apresentou maiores índices de respostas satisfatórias, situação que condiz com a relativa vantagem na estrutura de ensino desta região em relação ao microrregião do Bico do Papagaio,

<sup>63</sup> O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) tem caráter suplementar, como prevê o artigo 208, incisos IV e VII, da Constituição Federal, quando coloca que o dever do Estado (ou seja, das três esferas governamentais: União, estados e municípios) com a educação é efetivado mediante a garantia de "atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade" (inciso IV) e "atendimento ao educando no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde" (inciso VII). As transferências para alimentação escolar encontram-se regulamentadas pela Lei nº 11.947/2009, de 16 de junho de 2009 que determina que 30% do valor do programa devem ser investidos na compra direta de produtos da agricultura familiar, medida que estimula o desenvolvimento econômico das comunidades.

<sup>64</sup> Foi instituído pela Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004

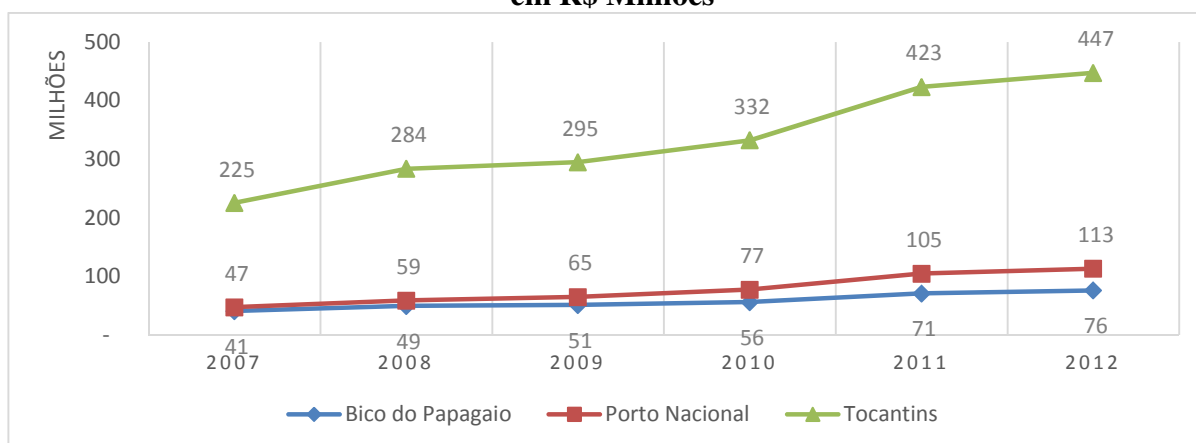
assim como com os melhores índices socioeconômicos da região. Percebe-se nos índices de desempenho que houve uma melhoria nos últimos anos, porém a realidade na maioria dos municípios das duas microrregiões pesquisadas encontra-se muito aquém dos melhores resultados. Entretanto, de modo geral, os dados do Saeb e do Ideb mostram que o estado do Tocantins encontra-se em uma situação intermediária entre os melhores resultados desses indicadores. Esta é uma evidência que o aumento de recursos não significa necessariamente melhoria nos indicadores de educação segundo defende Arreche (2012), isto porque, embora os insumos sejam indispensáveis para uma escola de qualidade o fenômeno é complexo e envolve múltiplas dimensões que vão além da disponibilização de mais recursos, conforme explana Dourado *et. all.* (2007).

#### 4.5 Comparativo entre receitas e despesas do Fundeb

As receitas do Fundeb nos municípios do Tocantins aumentaram significativamente no período de 2007 a 2012. Tanto a receita total quanto a receita *per capita*, tiveram crescimento desde a implantação do fundo. O aumento do volume de recursos nos quatro primeiros anos corresponde principalmente à escala de implantação financeira do fundo e a inclusão progressiva das matrículas de todas as etapas de ensino, conforme previsto na Lei. Davies (2008), defende que o Fundeb inseriu poucos recursos novos no sistema educacional como um todo, redistribuindo grande parte dos recursos já constitucionalmente vinculados à educação. Portanto, na prática, o incremento de recursos não foi tão significativo como se esperava.

O gráfico 18 evidencia que os recursos do Fundeb distribuídos entre os municípios do Tocantins quase dobraram no período de 2007 a 2012.

**Gráfico 18: Evolução dos recursos do Fundeb no Tocantins por microrregião – Valores em R\$ Milhões**



Fonte: Elaboração própria com dados da Secretaria do Tesouro Nacional

O aumento se deve basicamente a ampliação da área de abrangência financiada pelo fundo para além do ensino fundamental e complemento a todas as etapas que compõem a educação básica. De acordo com Oliveira (2007), essa evolução não representa avanços significativos devido à dificuldade de equalização dos recursos. Enquanto alguns municípios ganham outros perdem, pois os fatores de ponderação que determinam o gasto/aluno não conseguem estabelecer um valor mínimo que garanta as mesmas condições para todos os entes subnacionais. Essa seria uma das disfunções do federalismo cooperativo debatida por Castro (2011), Martins (2011), Abrucio (2010) e Rezende (2010).

A tabela 09 apresenta o número de matrículas da educação básica no estado do Tocantins entre o período de 2007 a 2012, destacando os números por microrregião, o total de matrícula das redes públicas municipais e estadual.

**Tabela 09: Número de matrículas na educação básica do estado do Tocantins**

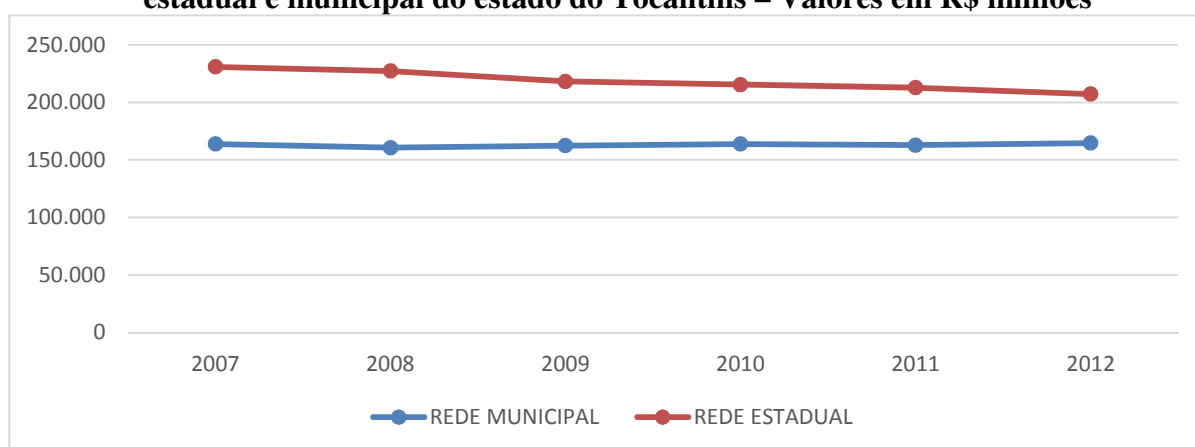
REDE PÚBLICA MUNICIPAL						
MICRORREGIÃO	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Bico do Papagaio</b>	<b>28.566</b>	<b>27.748</b>	<b>27.126</b>	<b>27.511</b>	<b>28.153</b>	<b>28.503</b>
Araguaína	28.674	27.302	28.028	28.341	28.720	29.529
Miracema do Tocantins	18.203	17.616	16.884	17.013	16.579	16.325
Rio Formoso	13.641	13.783	13.527	12.974	12.463	12.155
Gurupi	15.172	15.404	15.177	15.132	14.640	14.606
<b>Porto Nacional</b>	<b>34.365</b>	<b>34.806</b>	<b>37.255</b>	<b>39.339</b>	<b>39.465</b>	<b>40.177</b>
Jalapão	12.021	11.372	11.407	11.043	10.903	11.046
Dianópolis	13.113	12.569	13.036	12.439	11.977	12.305
<b>TOTAL</b>	<b>163.755</b>	<b>160.600</b>	<b>162.440</b>	<b>163.792</b>	<b>162.900</b>	<b>164.646</b>
REDE PÚBLICA ESTADUAL						
MICRORREGIÃO	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Bico do Papagaio</b>	<b>37.255</b>	<b>36.229</b>	<b>35.311</b>	<b>33.895</b>	<b>33.485</b>	<b>32.052</b>
Araguaína	48.234	47.413	46.031	45.735	45.040	44.223
Miracema do Tocantins	25.185	24.423	23.801	23.343	22.991	21.804
Rio Formoso	19.064	17.797	17.000	16.876	16.463	16.477
Gurupi	20.551	19.609	18.616	18.420	18.250	17.829
<b>Porto Nacional</b>	<b>42.365</b>	<b>44.041</b>	<b>40.953</b>	<b>41.249</b>	<b>41.496</b>	<b>40.734</b>
Jalapão	12.748	12.693	12.262	12.350	12.082	12.294
Dianópolis	25.462	25.024	24.231	23.498	22.923	21.772
<b>TOTAL</b>	<b>230.864</b>	<b>227.229</b>	<b>218.205</b>	<b>215.366</b>	<b>212.730</b>	<b>207.185</b>

Fonte: Elaboração própria com dados do INEP

A distribuição das matrículas segue a mesma tendência em todas as microrregiões do estado. O número de alunos matriculados na rede pública estadual de ensino decaiu ao longo dos últimos anos, ao passo que os municípios apresentaram caminho inverso mantendo esse

número estável e, em alguns casos, apresentando significativo incremento, conforme demonstrado no gráfico 19. Esse fator corrobora com os estudos de Pinto (2007) quando mostra o efeito da municipalização do ensino fundamental iniciada nos anos 1990, onde os municípios ganharam mais importância no contexto federativo quanto à distribuição dos recursos da educação. Neste aspecto a disputa entre redes de atendimento estadual e municipais pode ser constatada, sendo esta uma característica própria do federalismo competitivo evidenciado por Souza (2005), Abrucio (2010) e Cury (2010).

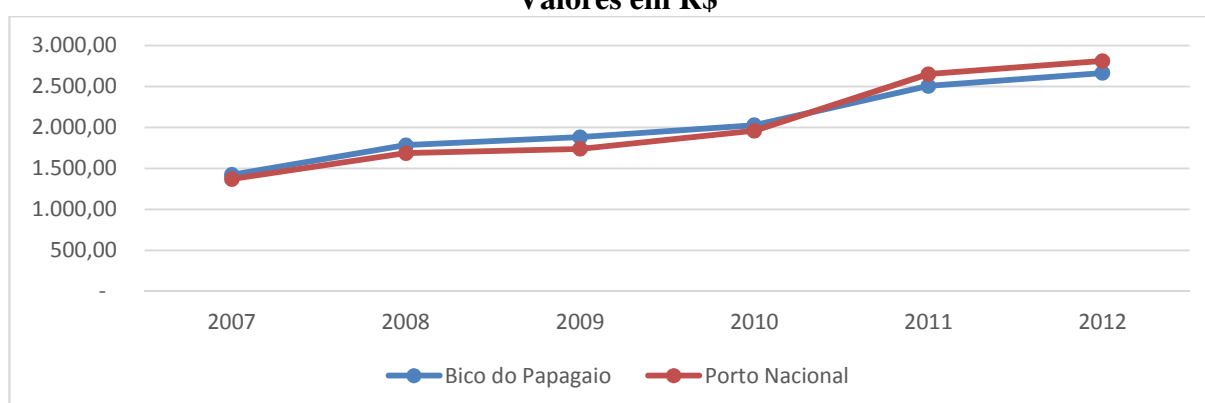
**Gráfico 19: Comparativo da evolução do número de matrículas entre a rede pública estadual e municipal do estado do Tocantins – Valores em R\$ milhões**



Fonte: Elaboração própria com dados do INEP

Por outro lado, ao contrário do que afirma Diniz (2012), no Tocantins não se constata necessariamente disputa entre municípios pelas matrículas de alunos. Dadas as características geográficas de localização e de baixa densidade demográfica da maioria dos pequenos municípios do estado, dificilmente os alunos seriam matriculados em escolas de municípios vizinhos devido à localização distante entre esses municípios.

**Gráfico 20: Evolução do valor médio por aluno – comparação entre microrregiões – Valores em R\$**



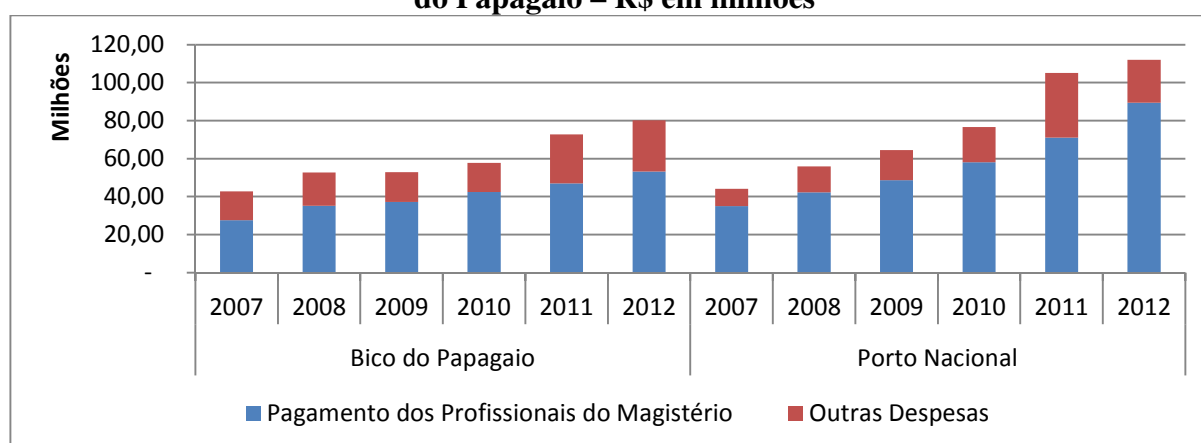
Fonte: Elaboração própria com dados do INEP/STN

O valor médio por aluno repassado pelo Fundeb aumentou na mesma proporção do montante total repassado pelo Fundo, representando um acréscimo de 187% na microrregião do Bico do Papagaio e 205% na microrregião de Porto Nacional, no período de 2007 a 2012. A microrregião de Porto Nacional que no início da vigência do Fundo recebia valor/aluno inferior ao repassado a Microrregião do Bico do Papagaio, passou a receber mais em 2011. Entretanto, trata-se do valor médio por aluno calculado em função do número geral de matrículas. Esse aumento não significa maiores valores investidos pelo fundo, mas diz respeito ao incremento proporcionado pela escala de implantação do Fundeb que previa um aumento percentual dos valores arrecadados para compor o fundo.

Em outras palavras, não significa que todos os municípios e todas as etapas de ensino tiveram incremento substancial que garanta plenamente a manutenção das despesas com o ensino fundamental. Ressalta-se que o Fundeb aplica fatores de ponderação diferenciadores de custo/aluno em relação às distintas etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino. Os valores repassados não são fixos, uma vez que as receitas que formam o fundo podem variar em função do comportamento da atividade econômica. Na realidade o valor mínimo nacional repassado por aluno sofre poucos ajustes.

Um dos fatores que contribuem para que o mínimo nacional por aluno/ano do Fundeb sofra poucos ajustes significativos diz respeito ao cálculo anual para formação desses valores que se apoiam em estimativas de receita que raramente passam por revisão das projeções de arrecadação do governo, que por sua vez dependente da política fiscal e do comportamento da própria atividade econômico-financeira do país.

**Gráfico 21: Despesas do Fundeb por natureza – Microrregiões de Porto Nacional e Bico do Papagaio – R\$ em milhões**



Fonte: Elaboração própria com dados do SIOPE/FNDE

De acordo com informações disponibilizadas no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação – SIOPE<sup>65</sup> do FNDE, no período de 2007 a 2012 todos os municípios das duas microrregiões analisadas apresentaram gastos superiores ao mínimo de 60% que deveriam ser destinados à remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício. Entretanto, não há garantias de que esses valores realmente tenham sido integralmente aplicados na remuneração desses profissionais, considerando que os balancetes e demonstrativos detalhados das folhas de pagamentos ainda não são publicados na maioria dos municípios.

#### **4.6 Controle e acompanhamento da aplicação dos recursos do Fundeb nos municípios do Tocantins**

O Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb (CACCS) é um colegiado, cuja função principal, segundo art. 24 da Lei n. 11.494/2007, é realizar o acompanhamento e controle social sobre a distribuição, a transferência e aplicação dos recursos do fundo no âmbito de cada esfera de governo. O conselho não é considerado uma unidade administrativa do Governo, portanto sua ação deve ser independente, e, ao mesmo tempo harmônica com os órgãos da administração pública local.

O Conselho do Fundeb é uma representação social e não deve ser confundido com o controle interno, executado pelo próprio Poder Executivo, nem com o controle externo, executado pelo Tribunal de Contas na qualidade de órgão auxiliar do poder legislativo, a quem compete a apreciação das contas do Poder Executivo. Na qualidade de órgão representativo as ações do conselho devem complementar o trabalho das tradicionais instâncias de controle e fiscalização da gestão pública. A lei que instituiu os Conselhos do Fundeb objetivava dar maior transparência e trazer a sociedade para perto da fiscalização dos recursos do fundo.

Davies (2008) afirma que esses conselhos funcionam apenas no papel, não na prática, isso porque, segundo Wiederkehr e Azevedo Neto (2006) a Lei nº 9.424/1996 não criou mecanismos suficientes para fortalecer a atuação dos Conselhos, tornando-os vulneráveis e frágeis. Em outras palavras, para esses autores, tais conselhos não possuem poder de ação concreta, ou seja, de punição. Em suma, acabam sendo apenas uma casa de debates. Esse é um dos pressupostos para investigar a atuação desses conselhos nos municípios do Tocantins, sobretudo nas duas microrregiões selecionadas para a pesquisa.

---

<sup>65</sup> Disponível em <http://www.fnde.gov.br/fnde-sistemas/sistema-siope-apresentacao>



Os dados obtidos no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), órgão responsável pelo cadastro e acompanhamento dos conselhos constituídos em todos os entes federados, mostram que apenas 50% dos CACS constituídos no Tocantins estavam em situação regular<sup>66</sup> conforme demonstrado na tabela 09. Dos 139 municípios do Tocantins, 37% apresentavam cadastros irregulares, 7% sem mandato ativo e 6% dos cadastros não haviam sido concluídos.

**Tabela 10: Situação dos CACS – Conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb no Tocantins<sup>67</sup>**

SITUAÇÃO	NÚMERO DE MUNICÍPIOS	%
REGULAR	69	50%
IRREGULAR	51	37%
SEM MANDATO ATIVO	10	7%
CADASTRO NÃO CONCLUÍDO	9	6%
<b>TOTAL</b>	<b>139</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaboração própria com dados do FNDE

A irregularidade no cadastro dos conselhos se reproduz na maioria das microrregiões do estado do Tocantins. Na região do Bico do Papagaio que possui 25 (vinte e cinco) municípios, apenas 40% destes apresentavam seus conselhos em situação regular. Na microrregião de Porto Nacional, dos 11 (onze municípios), apenas 5 estavam regularizados junto ao FNDE. Estes dados demonstram o desinteresse das autoridades locais e da própria sociedade em participar dos CACS. Membros das Secretarias Municipais de Educação assumem grande parte das funções desses conselhos, aumentando a tendência de que os mesmos atuam de maneira fictícia ou pouco efetiva para os fins que se destinam. Essa informação corrobora com as evidências apontadas por Davies (2008), quando afirma que esses conselhos são mais estatais do que sociais, uma vez que são compostos por mais representantes do Estado do que da sociedade. Diante dessa composição, é pouco provável que cumpram suas funções, que no geral, não são bem definidas.

**Tabela 11: Situação dos CACS – Conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb no Tocantins por microrregião**

Microregião	Número de Municípios	Regular	Irregular	Sem mandato ativo	Cadastro não concluído
<b>Bico do Papagaio</b>	<b>25</b>	<b>10</b>	<b>11</b>	<b>2</b>	<b>2</b>
Araguaína	17	10	5	1	1

<sup>66</sup> Os dados foram obtidos no mês de novembro de 2013. Existe a possibilidade de alguns municípios terem regularizados seus conselhos a partir desta data, ou situação contrária, alguns municípios terem conselhos com mandatos vencidos.

<sup>67</sup> Disponível em [https://www.fnde.gov.br/cacs/index.php/lista\\_conselheiros/listagem](https://www.fnde.gov.br/cacs/index.php/lista_conselheiros/listagem) <acesso em 25/11/2013>

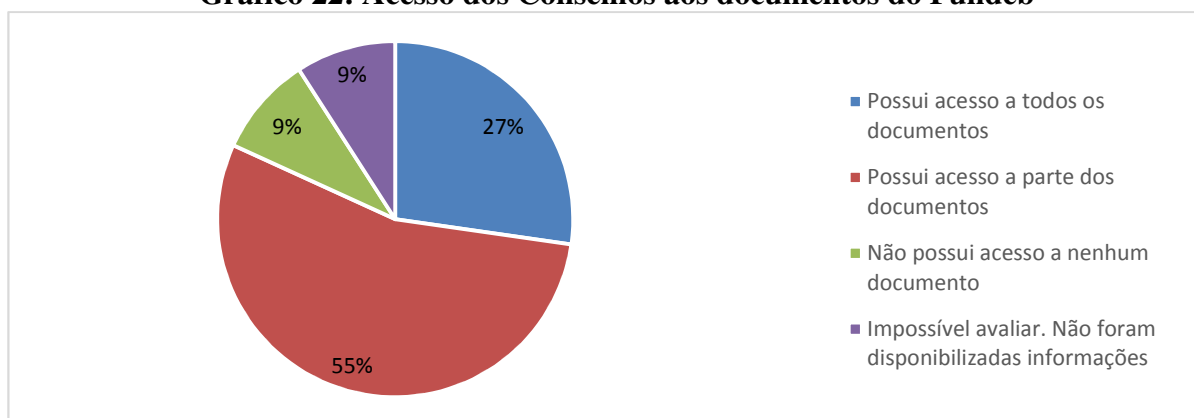
Miracema do Tocantins	24	8	12	1	3
Rio Formoso	13	10	1	2	0
Gurupi	14	7	3	4	0
<b>Porto Nacional</b>	<b>11</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
Jalapão	15	7	7	0	1
Dianópolis	20	12	6	0	2
<b>Total</b>	<b>139</b>	<b>69</b>	<b>51</b>	<b>10</b>	<b>9</b>

Fonte: Elaboração própria com dados do FNDE

A partir dos questionários de pesquisa aplicados nos conselhos em situação regular<sup>68</sup>, foi possível verificar o nível de participação e de entendimento dos membros dos CACS acerca das questões que envolvem a aplicação de recursos do Fundeb nos municípios do Tocantins. Um dos pontos mais relevantes para que o conselho cumpra o seu papel de acompanhar a aplicação dos recursos diz respeito ao acesso à documentação financeira do fundo, que envolve extratos bancários, registros contábeis, folhas de pagamento, demonstrativos gerenciais, entre outros. Estas informações devem ser disponibilizadas pelos municípios aos seus respectivos conselhos sempre que solicitadas, para que estes possam desempenhar seu papel fiscalizador.

O gráfico 22 apresenta as respostas quanto ao acesso dos Conselhos aos documentos relacionados a aplicação dos recursos do Fundeb.

**Gráfico 22: Acesso dos Conselhos aos documentos do Fundeb**



Fonte: Elaboração própria com dados da pesquisa

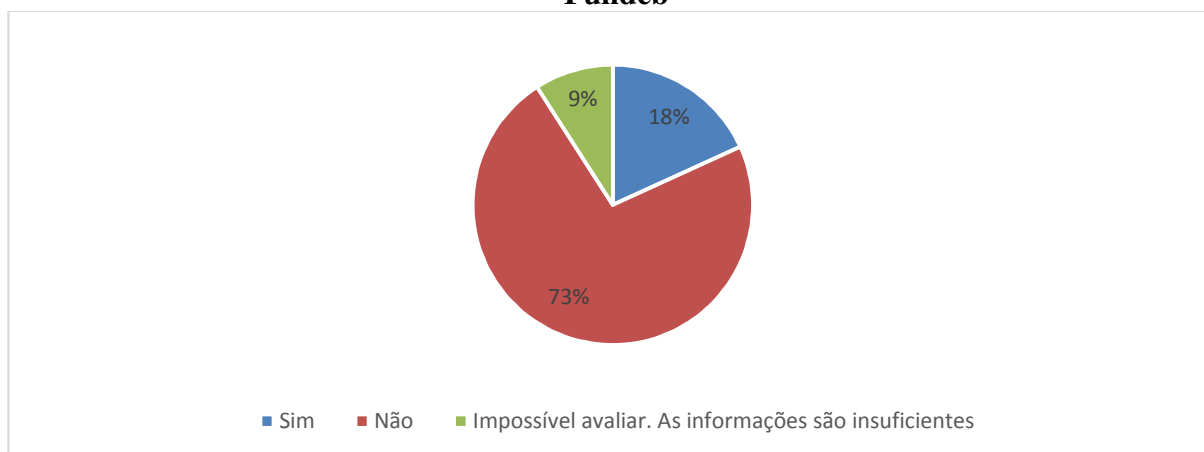
Neste sentido, a pesquisa revela que apenas 27% dos conselhos tem acesso a documentação do Fundeb, 55% possui acesso a parte dos documentos e 18% não possui acesso ou não souberam avaliar devido à insuficiência de informações disponibilizadas pelos

<sup>68</sup> Os questionários *surveys* foram encaminhados apenas para os municípios cuja situação dos conselhos estava regularizada junto ao FNDE, portanto, apenas conselheiros com mandatos ativos responderam ao questionário.

seus municípios. As respostas permitem afirmar que a maioria dos Conselhos não dispõe de informações suficientes para realizar as tarefas de fiscalização e controle da aplicação dos recursos. Os aspectos técnicos de uma análise documental que permita um trabalho de auditoria pormenorizado ficam prejudicados ou até mesmo inviáveis, reforçando o argumento de que esses conselhos servem mais para referendar a prestação de conta dos prefeitos do que para efetivamente fiscalizá-las.

O gráfico 23 apresenta as possíveis irregularidades detectadas pelos conselhos no exercício de suas funções fiscalizadoras, conforme podemos averiguar a seguir.

**Gráfico 23: Irregularidades detectadas pelos conselhos na execução dos recursos do Fundeb**



Fonte: Elaboração própria com dados da pesquisa

A maioria dos gestores, 73%, respondeu não ter encontrado qualquer irregularidade na aplicação dos recursos do Fundeb em seus respectivos municípios. Se considerado que a grande maioria dos conselhos não possui acesso a toda a documentação necessária para proceder análises minuciosas, provavelmente a detecção de possíveis falhas na aplicação dos recursos será minada pela falta de informações, ou pela manipulação das mesmas.

Entre os 18% que afirmam ter alguma irregularidade na aplicação dos recursos do Fundeb nos seus municípios, a queixa mais frequente é a falta de transparência nos relatórios contábeis em relação ao detalhamento da folha de pagamento de pessoal da educação. Entre as irregularidades apontadas, parte dos gestores admitiu existir possíveis falhas na aplicação dos valores mínimos estabelecidos por Lei (60% para pagamento de professores), que muitas vezes são utilizados no pagamento de funcionários de áreas não relacionadas à educação, contrariando, portanto, o estabelecido em Lei. Este seria um ato de improbidade administrativa passível de punição pelos órgãos de controle e apreciação das contas do município.

Quando identificam possíveis irregularidades, 67% dos conselhos afirmaram que notificam a autoridade municipal para obter maiores esclarecimentos ou para resolver o problema. Se de fato isso ocorre, esse procedimento se mostra pouco eficaz, uma vez que a autoridade municipal dificilmente acatara alguma decisão tomada por esta instância de fiscalização. A decisão mais prudente seria comunicar imediatamente ao Ministério público ou ao Tribunal de Contas do estado. Porém, como verificado, apenas 11% dos conselhos o fazem. Entretanto, esta situação evidencia que prováveis falhas na aplicação dos recursos são discutidas e “solucionadas” apenas na esfera local, ambiente predominantemente político.

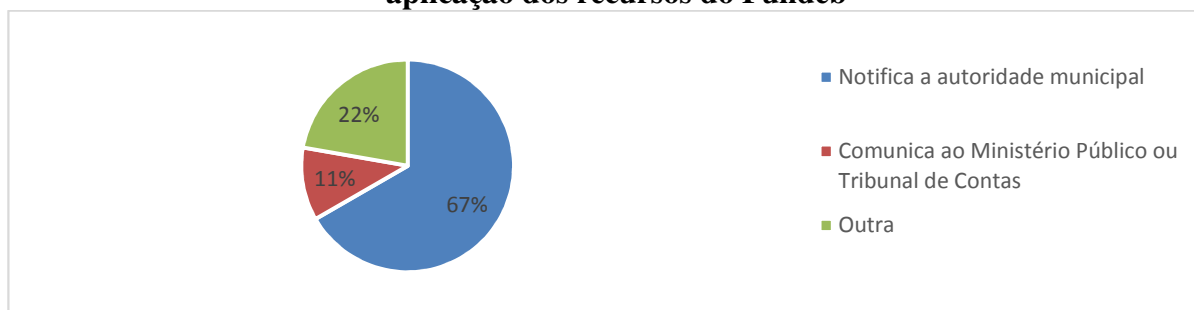
Um exemplo de comunicação de irregularidade na gestão dos recursos do Fundeb a autoridade municipal e posteriormente ao Ministério Público Estadual, pôde ser verificada no município de Augustinópolis na microrregião do Bico do Papagaio, onde o conselho local, por meio de nota divulgada em jornal periódico informou as seguintes irregularidades:

Ressaltamos que após denúncias feitas por integrantes da comunidade a este Conselho, referentes a funcionários com desvio de função, e até mesmo funcionária contratada como Coordenadora Pedagógica sem a devida qualificação exigida e ainda nunca ter estado numa sala de aula para atuar, diretora escolar com remuneração de R\$ 500,00 a mais que os professores e um servidor contratado como assessor administrativo do gabinete da secretária [...] ganhando por 40 h e atuando apenas 20 horas semanais, o Conselho do Fundeb realizou buscas de provas concretas e após isso, encaminhou ofício à secretária municipal de educação [...] para que a mesma viabilizasse junto à prefeita [...], providências para resolução dessas irregularidades bem como o ressarcimento dos recursos, pois se trata de dinheiro público destinado à educação visto que a mesma responde pela pasta e que os proventos desses funcionários estavam sendo proveniente dos recursos do Fundeb, o que é nitidamente ilegal (Folha do Bico, 2013).

Ainda segundo a nota, devido à falta de providências por parte das autoridades daquele município no que tange à regularização dos apontamentos, o conselho informou à Câmara Municipal de Vereadores e, posteriormente, formalizou denúncia junto ao Ministério Público Estadual. Apesar de não dispor da situação atual desta denúncia, este caso configura-se como um bom exemplo de atuação do conselho como fiscalizador da aplicação dos recursos do Fundeb. Contudo, o exemplo em questão parece ter chegado ao conhecimento do conselho por meio de denúncia de membros da própria sociedade e não necessariamente da ação fiscalizadora do conselho local. É necessário que essas ações de acompanhando e fiscalização persistam até a total resolução das irregularidades apontadas, com ações contínuas de fiscalização.

O gráfico 24 apresenta quais são os principais procedimentos adotados pelos conselhos quando detectam alguma irregularidade na aplicação dos recursos do Fundeb.

**Gráfico 24: Procedimento adotado pelos CACS quando identificam irregularidade na aplicação dos recursos do Fundeb**

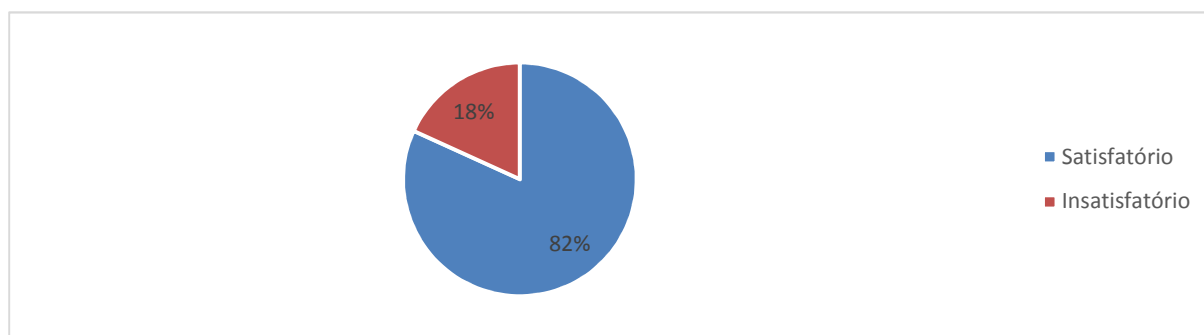


Fonte: Elaboração própria com dados da pesquisa

A maioria dos conselhos afirmou que notifica à autoridade do Poder Executivo municipal para que tome providências quando detectam alguma irregularidade, sendo esta uma determinação explícita na própria Lei que criou o fundo. A notificação das instâncias de controle externo deve ser procedida caso a autoridade local não adote as medidas necessárias para sanar as falhas detectadas. Tomando como premissa que na esfera municipal esses conselhos são formados basicamente por membros ligados ao prefeito, existe a tendência de que possíveis irregularidades sejam ocultadas. Portanto, caberia um aparato de controle mais eficaz envolvendo o monitoramento efetivo dos Tribunais de Contas ou demais instâncias de controle de modo que os próprios conselheiros dos CACS fossem acompanhados por meio de um canal direto com essas instituições externas.

O gráfico 25 mostra a avaliação dos Conselhos em relação à aplicação dos recursos do Fundeb em seus respectivos municípios.

**Gráfico 25: Avaliação dos Conselhos quanto à aplicação dos recursos do Fundeb**

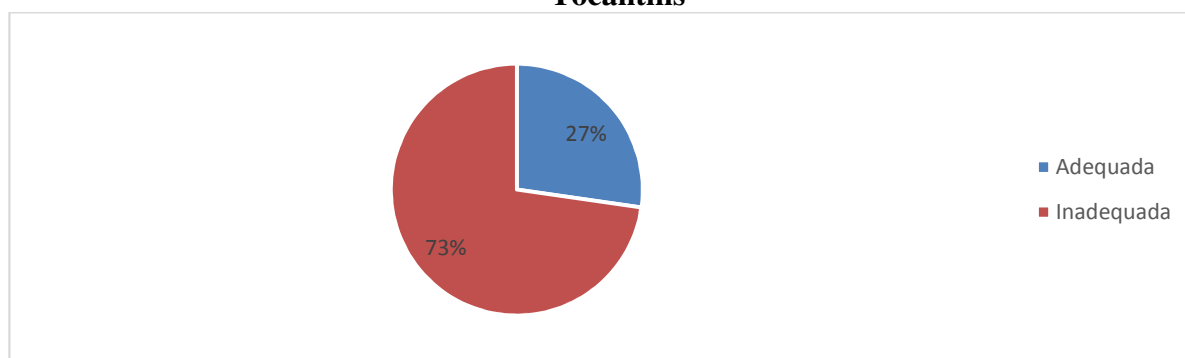


Fonte: Elaboração própria com dados da pesquisa

A maioria dos conselhos afirmou que a aplicação dos recursos do Fundeb é satisfatória em seus respectivos municípios. Essa informação evidencia em certa medida, o caráter político e fictício dos conselhos no cumprimento de seu papel fiscalizador. Na prática, percebe-se que a existência desses conselhos com representação da sociedade para acompanhar a execução de determinadas polícias públicas funcionam apenas como fórum de debates sem efeitos concretos quanto à correta aplicação dos recursos e à efetiva qualidade desses gastos para a educação básica. De certa forma, ao constituir esses conselhos, o poder público transfere parte de suas responsabilidades para a sociedade e ao mesmo tempo se resguarda garantido que tais instâncias representativas não interfiram em sua atuação. Isto se dá basicamente de duas formas, a primeira pela participação de membros das Secretarias Municipais de Educação e a outra pela tentativa de dificultar a análise dos gastos do Fundeb nos relatórios fornecidos.

O gráfico 26 apresenta a opinião dos Conselhos em relação a infraestrutura das escolas dos municípios pesquisados.

**Gráfico 26: Opinião dos CACS sobre a infraestrutura das escolas nos municípios do Tocantins**

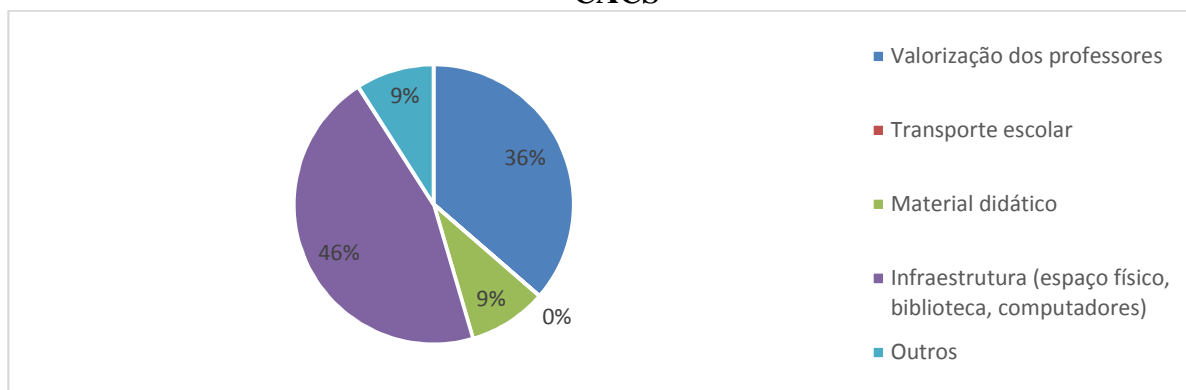


Fonte: Elaboração própria com dados da pesquisa

Quando perguntado se os conselhos consideram adequada a infraestrutura de ensino das escolas de seus respectivos municípios, 73% afirmaram que a estrutura disponibilizada é inadequada. No entanto, há reconhecimento por parte destes que existem carências estruturais nas escolas dos municípios de modo geral. De acordo com os conselhos, destacam-se como maiores carências, itens relacionados à infraestrutura escolar entre os quais o espaço físico adequado, bibliotecas e computadores (46%); a valorização dos professores (36%); material didático (9%); e outros (9%), onde se destaca: falta de plano de cargos e salários para os professores do município, recursos do Fundeb insuficientes, e limitações ou entraves para aplicar os recursos conforme a lei.

O gráfico 27 apresenta quais são as maiores carências que os municípios enfrentam para ofertar o ensino fundamental.

**Gráfico 27: Maiores carências dos municípios oferta do Ensino Fundamental, conforme CACS**



Fonte: Elaboração própria com dados da pesquisa

A infraestrutura das escolas e a valorização dos professores foram os itens apontados pelos Conselhos como as principais carências dos municípios. Neste ponto as opiniões condizem com as reclamações dos gestores das escolas confirmando que apenas o Fundeb não é suficiente para que este quadro melhore nos municípios de pequeno porte. Reforça ainda a importância da qualidade do gasto público na educação básica e, sobretudo, no ensino fundamental cuja desvantagem em termos de estrutura mostrou-se significativamente inferior a situação da rede estadual de ensino, conforme detectado no teor das respostas e na própria visita a essas unidades. A simples comparação permite constatar que existem, de fato, diferenças expressivas de infraestrutura entre as redes de ensino nas duas microrregiões pesquisadas.

Quando a lei estabeleceu a constituição dos CACS, dispensou pouca atenção a forma como estas instâncias de controle social atuarão na prática. Mesmo estabelecendo a composição dos membros de extratos da sociedade que de alguma forma possuem algum interesse em acompanhar a aplicação dos recursos da educação, percebe-se que existe pouca ou nenhuma exigência que esses membros conheçam a Lei do Fundeb e suas prerrogativas. Se, de fato, os membros do conselho dominarem a lei certamente evitarão que governos e seus interesses escusos se sobressaiam, haja que esta seria a instância de fiscalização mais próxima dos municípios.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho discutiu o federalismo brasileiro e as questões que envolvem a qualidade do gasto público em educação básica. Para tanto, o estudo se propôs conhecer melhor os mecanismos de financiamento do Fundeb e do próprio gasto público em educação. A tentativa de comparar duas microrregiões do estado do Tocantins com realidades econômicas e sociais distintas teve como preocupação central verificar a equidade redistributiva que deve ser promovida pela política de fundos e pelas transferências constitucionais, bem como a capacidade dos entes subnacionais em alocar da melhor maneira possível os recursos públicos disponíveis.

Ao longo do período estudado, o fluxo de valores distribuídos pelo Fundeb aumentou expressivamente em todos os municípios pesquisados. Na mesma proporção o valor médio por aluno também sofreu significativo reajuste. Esses incrementos se devem basicamente à correção proporcionada pelos fatores de ponderação utilizados no cálculo do Fundeb e pelo aumento do número de matrícula nas redes municipais de ensino. Não há indícios que esse aumento tenha contribuído para a melhoria das condições de ensino nos municípios das duas microrregiões.

Os diferentes resultados verificados nos municípios tem relação com a forma que os recursos são aplicados. Existem discrepâncias na infraestrutura de ensino das duas microrregiões pesquisadas, e, entre municípios de uma mesma microrregião. Percebe-se uma maior defasagem de recursos nas redes municipais em relação à rede estadual. As escolas estaduais são dotadas de melhor estrutura e de recursos didáticos, principalmente aquelas situadas nas zonas urbanas ou aquelas construídas para ofertar educação em tempo integral. Percebe-se ainda ausência de padronização na estrutura das escolas municipais com evidente contraste entre escolas construídas para serem referência de qualidade com escolas velhas que carecem de reformas e adequações para oferecer condições adequadas a professores e estudantes.

A questão salarial também apresenta discrepância entre as redes municipais e estadual, muitos municípios ainda não pagam o piso para professores que atuam 20 ou 40 horas. Neste sentido, os professores da rede estadual estão em melhor situação devido à existência de plano de cargos e salários e pela própria atuação sindical, mesmo que o salário não seja considerado o ideal para a importância da função que exercem. Nos municípios, percebeu-se também, que os recursos do Fundeb não estão contribuindo significativamente



para a valorização dos profissionais do magistério. Neste caso, algumas possibilidades podem ser levantadas, como o pagamento de outros profissionais não ligados ao exercício da docência com recursos do fundo, a existência de número elevado de professores contratados que contribui para a redução dos salários dos professores efetivos, desvio de recursos para outras rubricas não relacionadas à educação.

Quanto à fiscalização dos recursos, os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb deveriam ser os principais agentes fiscalizadores do Fundeb nos municípios. Porém, a pesquisa mostra que, na prática, poucas irregularidades foram detectadas por esses conselhos nos municípios. Percebe-se que a maioria desses conselhos funciona apenas para cumprir a formalidade da lei, uma vez que o poder fiscalizador dos mesmos pode estar sendo constrangido pela influência dos prefeitos na composição e atuação dos membros conselheiros.

Os municípios com maior PIB e maior capacidade de arrecadação tributária tendem a oferecer melhores condições de infraestrutura e de remuneração para os profissionais do magistério; neste caso, destacam-se alguns municípios da microrregião de Porto Nacional da qual faz parte a capital Palmas, cuja estrutura das escolas municipais é consideravelmente superior à apresentada pela maioria dos municípios pesquisados. Na microrregião do Bico do Papagaio, a similaridade econômico-social dos municípios, onde a base econômica está alicerçada na pecuária de corte e na agricultura, caracterizada ainda pelo baixo desenvolvimento humano da maioria da população, tem mostrado que as dificuldades são substancialmente maiores no sentido de oferecer educação de melhor qualidade. Neste caso, o Fundeb representa a única fonte de financiamento da educação, fazendo com que a qualidade do gasto público nesses municípios seja preponderante para o aproveitamento dos recursos escassos.

A relação volume de recursos aplicados na educação e qualidade do gasto público pode, em alguma medida, estar diretamente associados a melhores resultados do ensino. Mesmo com o evidente aumento de recursos destinados à educação por meio do Fundeb, não é possível afirmar que os mesmos sejam suficientes para a garantia da manutenção e desenvolvimento do ensino e para a valorização dos profissionais do magistério. Contudo, a melhor qualidade do gasto público em educação pode ser considerada um dos principais vetores para a qualidade da própria educação ofertada nos municípios do Tocantins. Se os recursos são escassos, é necessário que os municípios apliquem melhor esses montantes,

percebe-se que na maioria dos municípios pesquisados os recursos não contribuíram decisivamente para a melhoria da educação ofertada.

Não basta pensar no federalismo apenas pelo ponto de vista da redistribuição do produto da arrecadação tributária, mas como promotor do desenvolvimento intra e inter-regional com menos competição entre unidades federativas e mais colaboração no sentido de diminuir gradativamente a dependência das unidades menos desenvolvidas. A Constituição Federal de 1988 promoveu a descentralização e conferiu *status* de ente federado aos municípios, inclusive com o estímulo à criação de novas unidades subnacionais, ocorre no entanto, que muitos dos municípios criados dispõem de frágeis bases econômicas e praticamente nenhuma arrecadação própria. Estes municípios apresentam maior dependência das transferências constitucionais, incluindo o Fundeb para o financiamento do ensino fundamental.

Como limitação desse estudo, destaca-se a dificuldade de relacionar de forma eficiente as variáveis que envolvem a qualidade do ensino ofertado com a aplicação dos recursos públicos em educação básica. Deve ser levada ainda em consideração a impossibilidade de acesso à documentação contábil e financeira dos municípios que evidenciassem detalhadamente o gasto público em educação, que não permitiu uma análise pormenorizada da qualidade do gasto em relação aos dispêndios financeiros, confrontando-os com os valores disponibilizados pelo Fundeb.

Como recomendações, uma vez que este trabalho não teve a pretensão de esgotar o assunto, sugere-se que futuras pesquisas busquem ampliar a análise da composição e da qualidade do gasto público municipal em educação no Tocantins, comparando os municípios com características semelhantes de todas as microrregiões do estado. Desta forma será possível aprofundar o estudo da relação entre a qualidade do gasto público em educação e a qualidade do ensino ofertado na rede pública.

## 6. REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula.** Revista Sociologia Política, Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 2005.

\_\_\_\_\_, Fernando L. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (Orgs.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades e garantir a diversidade.** Brasília: Unesco, 2010. p. 39-70.

\_\_\_\_\_, Fernando L. **Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira.** São Paulo: Departamento de Ciência Política, USP, 1998.

AFONSO, José Roberto Rodrigues. **Novos desafios à descentralização fiscal no Brasil: as políticas sociais e as de transferência de renda.** 2006.

\_\_\_\_\_, José Roberto Rodrigues. MELLO, Luiz de. **Brazil An Envolving Federation,** IMF/FAD Seminar on Decentralization, Washington, DC, 20-21, November 2000.

ALMEIDA, Maria Hermínia T. **Recentralizando a federação?** Curitiba: Ver. Social. Polit., 24, p. 29-40, jun. 2005.

ALVES, Fátima. Ensaio: **Avaliação e Políticas Públicas em Educação.** Ensaio: Aval.pol.públ.Educ. vol.15 no.57 Rio de Janeiro Oct./Dec. 2007.

ARRETCHE, Marta T. S. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil.** Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2012.

\_\_\_\_\_, Marta. **Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia.** São Paulo: São Paulo em Perspectiva, 18(2): 17, 26, 2004.

\_\_\_\_\_, Marta. **Financiamento federal e gestão local de políticas sociais: o difícil equilíbrio entre regulação, responsabilidade e autonomia.** Ciência & Saúde Coletiva, 8(2): 331-345, 2003.

\_\_\_\_\_, Marta T.S. **Políticas sociais no Brasil: descentralização em um estado federativo.** Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 14, n. 40, junho, 1999.

ADRIÃO, T.; CAMARGO, R. B. A gestão democrática na Constituição Federal de 1988. In: OLIVEIRA, R. de O.; ADRIÃO, T. (orgs.). **Gestão financiamento e direito à educação: análise da LDB e da Constituição Federal.** 2º ed. São Paulo: Ed. Xamã, 2007.

AZEVEDO, Janete Maria Lins de. A colaboração da União e os mecanismos de gestão democrática da educação em municípios do nordeste. in: GOUVEIA, Andréa Barbosa. PINTO, José Marcelino Rezende. CORBUCCI, Paulo Roberto. **Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil.** Brasília: Ipea, 2011.

BABBIE, Earl. **Métodos de Pesquisas Survey.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

BERNARDES, Wilba Lúcia Maia. **Federação e federalismo: uma análise com base na superação do Estado Nacional e no contexto do Estado Democrático de Direito**. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

BRASIL. (constituição). Constituição da República Federativa do Brasil (1988). Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2004.

\_\_\_\_\_. **Lei nº. 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da educação nacional. Legislação, Brasília, DF, dez. 1996. 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 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. **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. Brasília, 2007. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm)> Acesso em: 10 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, 1996. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm)> Acesso em 10 jul 2012.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm)> Acesso em: 10 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm)>. Acesso em: 10 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. **Manual de Orientação do FUNDEB**. Brasília: Ministério da Educação, 2008. Disponível em: < [ftp://ftp.fnde.gov.br/web/siope/leis/manual\\_orientacao\\_fundeb.pdf](ftp://ftp.fnde.gov.br/web/siope/leis/manual_orientacao_fundeb.pdf)> Acesso em 05 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação (MEC). **Conferência Nacional de Educação (Conae). Documento base**. v. 1. Brasília, 2010. 183p. Disponível em: <<http://conae.mec.gov.br>> Acesso em 03 abr. 2013

BREMAEKER, François Eugene Jean de. A política de fundos para a educação e o impacto nas finanças dos estados e municípios. in: GOUVEIA, Andréa Barbosa. PINTO, José Marcelino Rezende. CORBUCCI, Paulo Roberto. **Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil**. Brasília: Ipea, 2011.

BREMAEKER, François E. J. **A influência do FUNDEF nas finanças municipais em 2002**, Rio de Janeiro: IBAM, Série Estudos Especiais n. 59, dez, 2003.

CABRAL, Manuelina M. S. Arantes. **A participação dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb na gestão dos recursos em municípios de Mato Grosso do Sul (2007-2008)**. 2009. 188f. Dissertação de Mestrado (Mestrado em Educação). Universidade Católica Dom Bosco, Campo Grande, 2009.

CACCIAMALI, Maria Cristina; TATEI, Fábio; BATISTA, Natália Ferreira. **Impactos do Programa Bolsa Família federal sobre o trabalho infantil e a frequência escolar.** Rev. econ. contemp. vol.14 no.2 Rio de Janeiro May/Aug. 2010.

CASTRO, Jorge Abrahão. Financiamento da educação pública no Brasil: evolução dos gastos. in: GOUVEIA, Andréa Barbosa. PINTO, José Marcelino Rezende. CORBUCCI, Paulo Roberto. **Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil.** Brasília: Ipea, 2011.

CASTRO, Jorge Abrahão. **Financiamento e gasto público da educação básica no Brasil e comparações com alguns países da OCDE e América Latina.** Educ. Soc., Campinas, vol. 26, n. 92, p. 841-858, Out. 2005

CHAVES, R. S. **A qualidade do gasto público no Brasil: propostas para melhoria.** Boletim de Orçamento e Finanças, Curitiba: Governet, v. 3, n. 29, p. 845-855, set. 2007.

COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. **Federalismo e relações intergovernamentais: implicações para a reforma da educação no Brasil.** Educ. Soc. [online]. 2010, vol.31, n.112, pp. 729-748. ISSN 0101-7330.

COSER, Ivo. **O conceito de federalismo e a ideia de interesse no Brasil do século XIX.** Revista de ciências sociais, Rio de Janeiro, vol. 51, n. 4, 2008, pp. 941 a 981.

CORBUCCI, Paulo Roberto. Dimensões estratégicas e limites do papel da educação para o desenvolvimento brasileiro. Rio de Janeiro: Rev. Bras. Educ. vol.16, nº 48, set./dez. 2011.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A questão federativa e a educação escolar. In: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (orgs) **Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades e garantir a diversidade.** Brasília: UNESCO, 2010. p. 148-168.

\_\_\_\_\_, Carlos Roberto Jamil. **Estado e políticas de financiamento da educação.** Educ. Soc., Campinas, vol. 28, n. 100, p. 831-855, Out. 2007

CRUZ, Rosana Evangelista. Pacto federativo e financiamento da educação: a função supletiva e redistributiva da União – o FNDE em destaque. 2009. 434f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade de São Paulo. Faculdade de Educação, São Paulo, SP, 2009.

DAVIES, Nicholas. **Fundeb: a redenção da educação básica?** Campinas: Autores Associados, 2008.

DIAZ, Maria Dolores M. **Qualidade do gasto público municipal em ensino fundamental no Brasil.** São Paulo: Revista de Economia e Política. Vol. 32, nº 1, jan/mar. 2012.

DINIZ, Josedilton A. **Eficiência das transferências intergovernamentais para a educação fundamental de municípios brasileiros.** 2012. 173 f. Tese (Doutorado em Ciências), Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

DOLHNIKOFF, Mirian. **Elites regionais e a construção do Estado Nacional.** In: JANCSÓ, I. (org.) Brasil: formação do Estado e da nação. São Paulo: Hucitec, 2003.

DOURADO, Luiz Fernando; et. al. (DOURADO & al., 2006) **Conselho Escolar e o financiamento da educação no Brasil**. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica, 2006.

DOURADO, Luiz Fernando. et. al. **A qualidade da educação: conceitos e definições**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007.

DRAIBE, Sonia. **A política social no período FHC e o sistema de proteção social**. São Paulo: Tempo Social, USP, v. 15, n.2 nov. 2003

ESTEVES, Luiz Carlos Gil. **O FUNDEF no estado do Rio de Janeiro: a óptica dos perdedores**. Revista Brasileira de Educação, v. 12, n. 35, maio/ago. 2007.

FALLETTI, Tulia. **Efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada**. In: Sociologias, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul/dez 2006, p. 46-85

FOLHA DO BICO. Araguatins, 25 jun. 2013. Disponível em <<http://www.folhadobico.com.br/06/2013/augustinopolis-conselheiro-do-fundeb-apontam-irregularidades.php>> Acesso em 30/08/2013

FARAH, Marta Ferreira Santos. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. In: Saravia, Enrique; Ferrarezi, Elisabete. **Políticas Públicas. Coletânea**. 2 v. Brasília: Enap, 2006.

FARIA, Márcia P. Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF do Estado de Minas Gerais e accountability social. 2007. 115 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Belo Horizonte. Universidade Católica de Minas Gerais, 2007.

FRANCO, Ana Maria Paiva; FILHO, Naércio Menezes. Uma análise de Rankings de Escolas Brasileiras com Dados do SAEB. Est. Econ., São Paulo, vol. 42, n. 2, p. 263-283, abr-jun. 2012.

FRANÇA, Indiara A. **A gestão educacional no estado do Tocantins**. 2007. Dissertação (Mestrado em Educação). Rio de Janeiro. PUC. 2007.

GOMES, Ana Valeska Amaral. **Custo aluno qualidade**. Câmara dos Deputados: Brasília, 2009.

JANUZZI, P. M. **Considerações sobre uso, abuso e mau uso de indicadores nas políticas públicas municipais**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v.36, n.1, p. 51-72, 2002.

KOCHE, José Carlos. **Fundamentos de metodologia científica: teoria da ciência e iniciação à pesquisa**. 28. ed. Petrópolis: Vozes, 2009.

KLEIN, Ruben; FONTANIVE, Nilma. Alguns indicadores educacionais de qualidade no Brasil de hoje. São Paulo Perspec., São Paulo, v. 23, n. 1, p. 19-28, jan/jun. 2009

KING, Preston. *Federalism and Federation*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1982, p. 139-41 apud DOLHNIKOFF, Mirian. *Elites regionais e a construção do Estado Nacional*. In: JANCSÓ, I. (org.) *Brasil: formação do Estado e da nação*. São Paulo: Hucitec, 2003.

LASSANCE, Antônio. *Federalismo no Brasil: Trajetória institucional e as alternativas para um novo patamar de construção do Estado*. In: LINHARES, Paulo T. F.; MENDES, Constantino C.; LASSANCE, Antonio. **Federalismo à brasileira: questões para discussão**. Brasília: Ipea, 2012.

LAVINAS, Lena. **Gasto social no Brasil: programas de transferência de renda versus investimento social**. *Ciência e Saúde Coletiva*, Vol. 12, Núm. 6, pp. 1463-1476, dez/2007.

LAVILLE, Christian.; DIONNE, Jean. **A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

LINHARES, Paulo T. F.; MENDES, Constantino C.; LASSANCE, Antonio. **Federalismo à brasileira: questões para discussão**. Brasília: Ipea, 2012.

LIMA, Ubirajara C.; ARAGÃO, José Wellington M. **O Conselho do FUNDEB e as práticas de participação institucionalizadas**. Salvador: EDUFBA, 2010. Disponível em <<http://books.scielo.org/id/329/pdf/tenorio-9788523208912-16.pdf>> Acesso em 10. Out. 2013.

LIMONGI, Fernando Papaterra. “O Federalista”: remédios republicanos para males republicanos. In: WEFFORT, Francisco C. (org.). **Os clássicos da política**, 14. Ed. São Paulo: Ática, 2006.

LOPES JUNIOR, Eduardo Monteiro. **A judicialização da política no Brasil e o TCU**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

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

\_\_\_\_\_, Paulo de Sena. **O financiamento da educação básica como política pública**. *RBPAE* – v. 26, n. 3, p. 497-514, set/dez. 2010.

MELCHIOR, José Carlos de Araújo. **Mudanças no financiamento da educação no Brasil**. Campinas: Autores Associados, 1997.

MENDES, Constantino Cronemberger. O território e o arranjo federativo para o desenvolvimento brasileiro: o caso do Nordeste. In: LINHARES, Paulo T. F.; MENDES, Constantino C.; LASSANCE, Antonio. (orgs.). **Federalismo à Brasileira: Questões para discussão**. Brasília: IPEA, 2012.

MENEZES, Janaína S.S. **A vinculação constitucional de recursos para a educação: os (des)caminhos do ordenamento constitucional**. Campinas: Revista HISTEDBR On-line, n.30, p149 –163, jun 2008.

MENEZES FILHO, Naercio. NUÑES, Diana Fekete. Estimando gastos privados com educação no Brasil. 2011. Disponível em: <<http://www.insper.edu.br/wp->

[content/uploads/2012/05/Gastos\\_privados\\_com\\_educacao\\_no\\_Brasil\\_0.pdf](#)> Acesso em: 14 Abr. 2013

MILITÃO, Silvio Cesar Nunes. **FUNDEB: mais do mesmo?** NUANCES: estudos sobre Educação, Ano XVII, v. 18, n. 19, p. 127-138 jan./abr. 2011.

MIRANDA, Antônio Carlos. **A visão dos gestores escolares sobre a influência do FUNDEF/FUNDEB na qualidade da educação ofertada na rede municipal de ensino de Viçosa-MG.** 2010. 136f. Dissertação de Mestrado (Mestrado em Administração), Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2010.

MURANAKA, Maria Aparecida S.; MINTO, César Augusto. Organização da educação escolar. In: OLIVEIRA, R. P.; ADRIÃO, T. **Gestão, financiamento e direito à educação.** São Paulo: Xamã, 2007. p.43-62.

NACIF, Carlos V.L. **O desafio dos conselheiros do FUNDEB** – Hora da mudança do jogo no controle social. 2010. 90 f. Monografia (Curso de especialização em educação fiscal e cidadania), ESAF, Brasília, 2010.

NETO, José G. M. **Sistema de indicadores educacionais no acompanhamento e avaliação de políticas públicas.** Estudos em Avaliação Educacional, v. 19, n. 41, set./dez. 2008.

NERI, Marcelo Cortes. **O tempo de permanência na escola e as motivações dos sem-escola.** Rio de Janeiro: FGV/IBRE, CPS, 2009.

OLIVEIRA, Romualdo Portela. **O financiamento da educação.** In: OLIVEIRA, Romualdo Portela; ADRIÃO, Theresa (organizadores) **Gestão, financiamento e direito à educação: Análise da Constituição Federal e da LDB.** 3. ed. São Paulo: Xamã, 2007.

\_\_\_\_\_, Romualdo Portela; SANTANA, Wagner (orgs). **Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades e garantir a diversidade.** Brasília: UNESCO, 2010

\_\_\_\_\_, Romualdo Portela; SOUSA, Sandra Zákia. O federalismo e sua relação com a educação no Brasil. In: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (orgs). **Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades e garantir a diversidade.** Brasília: Unesco, 2010. p. 13-35.

OLIVEIRA, Thiago de. **O poder local e o federalismo brasileiro.** Belo Horizonte: Fórum, 2010.

PIANCASTELLI, Marcelo; BOUERI, Rogério; LIMA; Edilberto P. Descentralização fiscal, harmonização tributária e relações intergovernamentais: como distintas federações reagem aos desafios da globalização. In: REZENDE, Fernando. (coord.). **Desafios do Federalismo Fiscal.** Rio de Janeiro: FGV, 2006.

PINTO, José Marcelino de Rezende. **A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo.** Educ. Soc., Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 877-897, out. 2007



REA, Louis M.; PARKER, Richard A. **Metodologia de Pesquisa: do planejamento à execução**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2002.

REZENDE, Fernando. Federalismo Fiscal: em busca de um novo modelo. In: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (orgs). **Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades e garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010, p. 71-88.

REZENDE, Fernando. **Federalismo Fiscal no Brasil**. Revista Economia Política, vol. 15, n. 3, jun/set/1995.

ROCHA, Fabiana; Giubeti, Ana Carolina. Composição do gasto público e crescimento econômico: uma avaliação macroeconômica da qualidade dos gastos dos Estados brasileiros. Ribeirão Preto: Revista de Economia Aplicada, vol.11 no.4, Oct.\Dec. 2007.

RODRIGUEZ, Vicente. **Financiamento da educação e políticas públicas: O FUNDEF e a política de descentralização**. Caderno Cedes, ano XXI, nº 55, Nov. 2001, pp. 42-57.

SERRA, José; AFONSO, José Roberto. **Federalismo Fiscal à Brasileira: Algumas Reflexões**. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, v. 6, n.12, p. 3-30, 1999

SILVA, Jorge Luiz Mariano da.; ALMEIDA, Júlio César Lima de. **Eficiência no gasto público com educação: uma análise dos municípios do Rio Grande do Norte**. Planejamento e Políticas Públicas, n. 39, jul./dez. 2012.

SOARES, Márcia Miranda. Federação, democracia e instituições políticas. **Lua Nova, nº 44, São Paulo , 1998**. pp. 137-163.

SOUZA, Celina. **Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988**. Curitiba: Rev. Sociol. Polít., Curitiba, 24, p. 105-121, jun. 2005

SOUZA, Celina. **Redemocratização, Federalismo e Gasto Social no Brasil: Tendências Recentes**. XXIV Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais (ANPOCS), Petrópolis, 1999.

TEIXEIRA, Maria Cristina. **O Direito a educação nas Constituições Brasileiras**. Revista do Curso de Direito, Vol. 5, nº 5, 2008. pp. 146-168 Disponível em <<https://www.metodista.br/revistas/revistas-metodista/index.php/RFD/article/view/464>> Acesso em 20 Abr. 2013.

VAZQUEZ. Daniel Arias. **Desequilíbrios regionais no financiamento da educação: a política nacional de equidade do FUNDEF**. Revista de Sociologia e Política, n. 24: 149-164, jun 2005.

VARGAS, Neide César. **A descentralização e as teorias do Federalismo Fiscal**. Porto Alegre: Ensaios FEE, v. 32, n.1, p. 51-76, jun. 2011.

WIEDERKEHR, P. E., AZEVEDO NETO, J. T. Conselhos gestores de políticas públicas: Fundef/Fundeb. In: SOUZA, D. B. de (Org.). **Acompanhamento e controle social da educação: fundos e programas federais e seus conselhos locais**. São Paulo: Xamã, 2006. p. 53-72.

## 7. APÊNDICES

### Apêndice A - Questionário de pesquisa aplicado aos gestores e professores das escolas municipais e estaduais

Município: \_\_\_\_\_ Rede de ensino: ( ) Estadual ( ) Municipal

1. Função na escola:
 

<input type="checkbox"/> Diretor(a)	<input type="checkbox"/> Pós-graduado
<input type="checkbox"/> Coordenador(a)	<input type="checkbox"/> Mestrado
<input type="checkbox"/> Professor(a)	<input type="checkbox"/> Doutorado
  
2. Sexo
 

<input type="checkbox"/> Feminino	5. Faixa salarial
<input type="checkbox"/> Masculino	<input type="checkbox"/> 1 a 3 salários mínimos
	<input type="checkbox"/> 4 a 6 salários mínimos
	<input type="checkbox"/> 6 a 10 salários mínimos
	<input type="checkbox"/> 11 a 15 salários mínimos
	<input type="checkbox"/> acima de 16 salários mínimos
  
3. Idade
 

<input type="checkbox"/> 18 – 29 anos	6. Tempo de atuação como docente
<input type="checkbox"/> 30 – 39 anos	<input type="checkbox"/> menos de 5 anos
<input type="checkbox"/> 40 – 49 anos	<input type="checkbox"/> 6 – 10 anos
<input type="checkbox"/> 50 – 59 anos	<input type="checkbox"/> 11 – 20 anos
<input type="checkbox"/> 61 anos ou mais	<input type="checkbox"/> 21 – 30 anos
	<input type="checkbox"/> mais de 31 anos
  
4. Escolaridade
7. Você conhece as formas de aplicação de recursos previstas na lei do FUNDEB?
 

<input type="checkbox"/> Superior
<input type="checkbox"/> Sim
<input type="checkbox"/> Não
<input type="checkbox"/> Em parte

Neste caso, o que conhece: \_\_\_\_\_
  
8. Você acha que a criação do FUNDEB contribuiu para a melhoria da educação ofertada no seu município?
 

<input type="checkbox"/> Superior
<input type="checkbox"/> Sim
<input type="checkbox"/> Não
<input type="checkbox"/> Em parte

Justifique: \_\_\_\_\_
  
9. Em sua opinião os gastos públicos em educação contribuem para a valorização dos profissionais do magistério?

---



---



---

10. Cite alguns itens que você considera necessários para que os profissionais possam desempenhar de forma satisfatória suas atividades na escola.

---

11. Quanto à remuneração você acredita que a política de fundos de financiamento trouxe melhorias salariais para os profissionais da educação do seu município?

- Sim  
 Não  
 Não sei informar

12. Como você avalia o desempenho da sua escola nas avaliações oficiais?

- Ótimo  
 Muito bom  
 Bom  
 Razoável  
 Ruim

13. Você acha que o espaço físico escolar interfere na qualidade da educação ofertada por sua escola?

- Muito  
 Pouco  
 Indiferente  
 Não afeta

14. Como você classifica o espaço físico de sua escola?

- Ótimo  
 Muito bom  
 Bom  
 Razoável  
 Ruim

15. Cite alguns itens que você considera importantes para o espaço físico de sua escola.

---

---

16. Qual é a taxa de evasão dos alunos na sua escola?

- menor que 5%  
 de 6 a 10%  
 de 11 a 15%  
 de 16 a 20%  
 acima de 20%

17. Qual a justificativa para as evasões?

---

---

---

18. Existem ações para diminuir o número de evasão na sua escola?

- SIM

( ) NÃO

Em caso afirmativo quais são estas ações? \_\_\_\_\_

19. Existe alguma ação da secretaria municipal/estadual de educação no sentido de diminuir o número de evasões das escolas municipais?

( ) SIM

( ) NÃO

Em caso afirmativo quais são estas ações? \_\_\_\_\_

20. Quais os itens abaixo você acredita que mais favorecem o acesso e a permanência dos alunos na sua escola?

( ) Transporte escolar

( ) Merenda escolar

( ) Fornecimento de material escolar e didático

( ) Localização da escola

( ) Outros: \_\_\_\_\_

### **Apêndice B - Questionário de pesquisa – Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb**

Município: \_\_\_\_\_

01. O conselho tem acesso à documentação do Fundeb (extratos bancários, registros contábeis, demonstrativos gerenciais e outros)?

( ) Sim. Total

( ) Sim. Parcial

( ) Não.

( ) Impossível avaliar. Não foram disponibilizadas informações.

02. O conselho examina periodicamente os extratos bancários da conta do Fundeb?

( ) Sim. Mensalmente

( ) Sim. Bimestralmente ou trimestralmente

( ) Sem periodicidade definida

( ) Não examina os extratos bancários

03. O conselho detectou alguma irregularidade na execução dos recursos do Fundeb?

( ) Sim

( ) Não

( ) Impossível avaliar. As informações são insuficientes.

04. Em caso positivo, quais as principais irregularidades constatadas?

( ) Não aplicação dos valores mínimos estabelecidos por Lei (60% para pagamento de profissionais do magistério e 40% para manutenção e desenvolvimento do ensino)

( ) Gasto dos recursos da educação em outras áreas

( ) Falta de transparência nos relatórios e documentos fornecidos pelo município

( ) \_\_\_\_\_ )

Outros: \_\_\_\_\_

05. Quando constata alguma irregularidade na aplicação dos recursos, que providência o conselho adota?
- ) Notifica a autoridade municipal.
  - ) Comunica ao Ministério Público ou Tribunal de Contas
  - ) Outra: \_\_\_\_\_
06. Como o conselho avalia a aplicação dos recursos do FUNDEB no município?
- ) Satisfatório
  - ) Insatisfatório
07. O conselho considera adequada a infraestrutura de ensino das escolas do município?
- ) Sim
  - ) Não
08. Quais são as maiores carências para a oferta de educação fundamental no seu município?
- ) Valorização dos professores
  - ) Transporte escolar
  - ) Material didático
  - ) Infraestrutura (espaço físico, biblioteca, computadores)

## 8. ANEXOS

### ANEXO A – 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.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

#### CAPÍTULO I

##### DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º É instituído, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de natureza contábil, nos termos do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT.

Parágrafo único. A instituição dos Fundos previstos no caput deste artigo e a aplicação de seus recursos não isentam os Estados, o Distrito Federal e os Municípios da obrigatoriedade da aplicação na manutenção e no desenvolvimento do ensino, na forma prevista no art. 212 da Constituição Federal e no inciso VI do caput e parágrafo único do art. 10 e no inciso I do caput do art. 11 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, de:

I - pelo menos 5% (cinco por cento) do montante dos impostos e transferências que compõem a cesta de recursos do Fundeb, a que se referem os incisos I a IX do caput e o § 1º do art. 3º desta Lei, de modo que os recursos previstos no art. 3º desta Lei somados aos referidos neste inciso garantam a aplicação do mínimo de 25% (vinte e cinco por cento) desses impostos e transferências em favor da manutenção e desenvolvimento do ensino;

II - pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) dos demais impostos e transferências.

Art. 2º Os Fundos destinam-se à manutenção e ao desenvolvimento da educação básica pública e à valorização dos trabalhadores em educação, incluindo sua condigna remuneração, observado o disposto nesta Lei.

#### CAPÍTULO II

##### DA COMPOSIÇÃO FINANCEIRA

###### Seção I

###### Das Fontes de Receita dos Fundos

Art. 3º Os Fundos, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, são compostos por 20% (vinte por cento) das seguintes fontes de receita:

I - imposto sobre transmissão causa mortis e doação de quaisquer bens ou direitos previsto no inciso I do caput do art. 155 da Constituição Federal;

II - imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transportes interestadual e intermunicipal e de comunicação previsto no inciso II do caput do art. 155 combinado com o inciso IV do caput do art. 158 da Constituição Federal;

III - imposto sobre a propriedade de veículos automotores previsto no inciso III do caput do art. 155 combinado com o inciso III do caput do art. 158 da Constituição Federal;

IV - parcela do produto da arrecadação do imposto que a União eventualmente instituir no exercício da competência que lhe é atribuída pelo inciso I do caput do art. 154 da Constituição Federal prevista no inciso II do caput do art. 157 da Constituição Federal;

V - parcela do produto da arrecadação do imposto sobre a propriedade territorial rural, relativamente a imóveis situados nos Municípios, prevista no inciso II do caput do art. 158 da Constituição Federal;

VI - parcela do produto da arrecadação do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza e do imposto sobre produtos industrializados devida ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal – FPE e prevista na alínea a do inciso I do caput do art. 159 da Constituição Federal e no Sistema Tributário Nacional de que trata a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966;

VII - parcela do produto da arrecadação do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza e do imposto sobre produtos industrializados devida ao Fundo de Participação dos Municípios – FPM e prevista na alínea b do inciso I do caput do art. 159 da Constituição Federal e no Sistema Tributário Nacional de que trata a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966;

VIII - parcela do produto da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados devida aos Estados e ao Distrito Federal e prevista no inciso II do caput do art. 159 da Constituição Federal e na Lei Complementar nº 61, de 26 de dezembro de 1989; e

IX - receitas da dívida ativa tributária relativa aos impostos previstos neste artigo, bem como juros e multas eventualmente incidentes.

§ 1º Inclui-se na base de cálculo dos recursos referidos nos incisos do caput deste artigo o montante de recursos financeiros transferidos pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, conforme disposto na Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996.

§ 2º Além dos recursos mencionados nos incisos do caput e no § 1º deste artigo, os Fundos contarão com a complementação da União, nos termos da Seção II deste Capítulo.

## Seção II

### Da Complementação da União

Art. 4o A União complementarará os recursos dos Fundos sempre que, no âmbito de cada Estado e no Distrito Federal, o valor médio ponderado por aluno, calculado na forma do Anexo desta Lei, não alcançar o mínimo definido nacionalmente, fixado de forma a que a complementação da União não seja inferior aos valores previstos no inciso VII do caput do art. 60 do ADCT.

§ 1o O valor anual mínimo por aluno definido nacionalmente constitui-se em valor de referência relativo aos anos iniciais do ensino fundamental urbano e será determinado contabilmente em função da complementação da União.

§ 2o O valor anual mínimo por aluno será definido nacionalmente, considerando-se a complementação da União após a dedução da parcela de que trata o art. 7o desta Lei, relativa a programas direcionados para a melhoria da qualidade da educação básica.

Art. 5o A complementação da União destina-se exclusivamente a assegurar recursos financeiros aos Fundos, aplicando-se o disposto no caput do art. 160 da Constituição Federal.

§ 1o É vedada a utilização dos recursos oriundos da arrecadação da contribuição social do salário-educação a que se refere o § 5º do art. 212 da Constituição Federal na complementação da União aos Fundos.

§ 2o A vinculação de recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino estabelecida no art. 212 da Constituição Federal suportará, no máximo, 30% (trinta por cento) da complementação da União.

Art. 6o A complementação da União será de, no mínimo, 10% (dez por cento) do total dos recursos a que se refere o inciso II do caput do art. 60 do ADCT.

§ 1o A complementação da União observará o cronograma da programação financeira do Tesouro Nacional e contemplará pagamentos mensais de, no mínimo, 5% (cinco por cento) da complementação anual, a serem realizados até o último dia útil de cada mês, assegurados os repasses de, no mínimo, 45% (quarenta e cinco por cento) até 31 de julho, de 85% (oitenta e cinco por cento) até 31 de dezembro de cada ano, e de 100% (cem por cento) até 31 de janeiro do exercício imediatamente subsequente.

§ 2o A complementação da União a maior ou a menor em função da diferença entre a receita utilizada para o cálculo e a receita realizada do exercício de referência será ajustada no 1o (primeiro) quadrimestre do exercício imediatamente subsequente e debitada ou creditada à conta específica dos Fundos, conforme o caso.

§ 3o O não-cumprimento do disposto no caput deste artigo importará em crime de responsabilidade da autoridade competente.

Art. 7o Parcela da complementação da União, a ser fixada anualmente pela Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade instituída na forma da Seção II do Capítulo III desta Lei, limitada a até 10% (dez por cento) de seu valor anual, poderá ser distribuída para os Fundos por meio de programas direcionados para a melhoria da qualidade da educação básica, na forma do regulamento.



Parágrafo único. Para a distribuição da parcela de recursos da complementação a que se refere o caput deste artigo aos Fundos de âmbito estadual beneficiários da complementação nos termos do art. 4º desta Lei, levar-se-á em consideração:

I - a apresentação de projetos em regime de colaboração por Estado e respectivos Municípios ou por consórcios municipais;

II - o desempenho do sistema de ensino no que se refere ao esforço de habilitação dos professores e aprendizagem dos educandos e melhoria do fluxo escolar;

III - o esforço fiscal dos entes federados;

IV - a vigência de plano estadual ou municipal de educação aprovado por lei.

### CAPÍTULO III

#### DA DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS

##### Seção I

##### Disposições Gerais

Art. 8º A distribuição de recursos que compõem os Fundos, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, dar-se-á, entre o governo estadual e os de seus Municípios, na proporção do número de alunos matriculados nas respectivas redes de educação básica pública presencial, na forma do Anexo desta Lei.

§ 1º Admitir-se-á, para efeito da distribuição dos recursos previstos no inciso II do caput do art. 6º do ADCT, em relação às instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o poder público, o cômputo das matrículas efetivadas na educação infantil oferecida em creches para crianças de até 3 (três) anos.

§ 1º Será admitido, para efeito da distribuição dos recursos previstos no inciso II do caput do art. 6º do ADCT, em relação às instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o poder público, o cômputo das matrículas efetivadas: (Redação dada pela Medida Provisória nº 562, de 2012)

I - na educação infantil oferecida em creches para crianças de até três anos; e (Incluído pela Medida Provisória nº 562, de 2012)

II - na educação do campo oferecida em instituições reconhecidas como centros familiares de formação por alternância, observado o disposto em regulamento. (Incluído pela Medida Provisória nº 562, de 2012)

§ 1º Será admitido, para efeito da distribuição dos recursos previstos no inciso II do caput do art. 6º do ADCT, em relação às instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o poder público, o cômputo das matrículas efetivadas: (Redação dada pela Lei nº 12.695, de 2012)

I - na educação infantil oferecida em creches para crianças de até 3 (três) anos; (Incluído pela Lei nº 12.695, de 2012)

II - na educação do campo oferecida em instituições credenciadas que tenham como proposta pedagógica a formação por alternância, observado o disposto em regulamento. (Incluído pela Lei nº 12.695, de 2012)

§ 2º As instituições a que se refere o § 1º deste artigo deverão obrigatória e cumulativamente:

I - oferecer igualdade de condições para o acesso e permanência na escola e atendimento educacional gratuito a todos os seus alunos;

II - comprovar finalidade não lucrativa e aplicar seus excedentes financeiros em educação na etapa ou modalidade previstas nos §§ 1º, 3º e 4º deste artigo;

III - assegurar a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional com atuação na etapa ou modalidade previstas nos §§ 1º, 3º e 4º deste artigo ou ao poder público no caso do encerramento de suas atividades;

IV - atender a padrões mínimos de qualidade definidos pelo órgão normativo do sistema de ensino, inclusive, obrigatoriamente, ter aprovados seus projetos pedagógicos;

V - ter certificado do Conselho Nacional de Assistência Social ou órgão equivalente, na forma do regulamento.

§ 3º Admitir-se-á, pelo prazo de 4 (quatro) anos, o cômputo das matrículas das pré-escolas, comunitárias, confessionais ou filantrópicas, sem fins lucrativos, conveniadas com o poder público e que atendam às crianças de 4 (quatro) e 5 (cinco) anos, observadas as condições previstas nos incisos I a V do § 2º deste artigo, efetivadas, conforme o censo escolar mais atualizado até a data de publicação desta Lei.

§ 3º Será admitido, até o ano de 2016, o cômputo das matrículas das pré-escolas, comunitárias, confessionais ou filantrópicas, sem fins lucrativos, conveniadas com o poder público e que atendam às crianças de quatro e cinco anos, observadas as condições previstas nos incisos I a V do § 2º, efetivadas, conforme o censo escolar mais atualizado até a data de publicação desta Lei. (Redação dada pela Medida Provisória nº 562, de 2012)

§ 3º Será admitido, até 31 de dezembro de 2016, o cômputo das matrículas das pré-escolas, comunitárias, confessionais ou filantrópicas, sem fins lucrativos, conveniadas com o poder público e que atendam às crianças de 4 (quatro) e 5 (cinco) anos, observadas as condições previstas nos incisos I a V do § 2º, efetivadas, conforme o censo escolar mais atualizado até a data de publicação desta Lei. (Redação dada pela Lei nº 12.695, de 2012)

§ 3º Será admitido, até 31 de dezembro de 2016, o cômputo das matrículas das pré-escolas, comunitárias, confessionais ou filantrópicas, sem fins lucrativos, conveniadas com o Poder público e que atendam a crianças de quatro e cinco anos, observadas as condições previstas nos incisos I a V do § 2º, efetivadas, conforme o censo escolar mais atualizado. (Redação dada pela Medida Provisória nº 606, de 2013)

§ 3º Será admitido, até 31 de dezembro de 2016, o cômputo das matrículas das pré-escolas, comunitárias, confessionais ou filantrópicas, sem fins lucrativos, conveniadas com o poder público e que atendam a crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos, observadas as condições previstas nos incisos I a V do § 2º, efetivadas, conforme o censo escolar mais atualizado, realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP. (Redação dada pela Lei nº 12.837, de 2013)

§ 4o Observado o disposto no parágrafo único do art. 60 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e no § 2o deste artigo, admitir-se-á o cômputo das matrículas efetivadas, conforme o censo escolar mais atualizado, na educação especial oferecida em instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos, conveniadas com o poder público, com atuação exclusiva na modalidade.

§ 5o Eventuais diferenças do valor anual por aluno entre as instituições públicas da etapa e da modalidade referidas neste artigo e as instituições a que se refere o § 1o deste artigo serão aplicadas na criação de infra-estrutura da rede escolar pública.

§ 6o Os recursos destinados às instituições de que tratam os §§ 1o, 3o e 4o deste artigo somente poderão ser destinados às categorias de despesa previstas no art. 70 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

Art. 9o Para os fins da distribuição dos recursos de que trata esta Lei, serão consideradas exclusivamente as matrículas presenciais efetivas, conforme os dados apurados no censo escolar mais atualizado, realizado anualmente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP, considerando as ponderações aplicáveis.

§ 1o Os recursos serão distribuídos entre o Distrito Federal, os Estados e seus Municípios, considerando-se exclusivamente as matrículas nos respectivos âmbitos de atuação prioritária, conforme os §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal, observado o disposto no § 1o do art. 21 desta Lei.

§ 2o Serão consideradas, para a educação especial, as matrículas na rede regular de ensino, em classes comuns ou em classes especiais de escolas regulares, e em escolas especiais ou especializadas.

§ 3o Os profissionais do magistério da educação básica da rede pública de ensino cedidos para as instituições a que se referem os §§ 1o, 3o e 4o do art. 8o desta Lei serão considerados como em efetivo exercício na educação básica pública para fins do disposto no art. 22 desta Lei.

§ 4o Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão, no prazo de 30 (trinta) dias da publicação dos dados do censo escolar no Diário Oficial da União, apresentar recursos para retificação dos dados publicados.

Art. 10. A distribuição proporcional de recursos dos Fundos levará em conta as seguintes diferenças entre etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica:

I - creche em tempo integral;

II - pré-escola em tempo integral;

III - creche em tempo parcial;

IV - pré-escola em tempo parcial;

V - anos iniciais do ensino fundamental urbano;

VI - anos iniciais do ensino fundamental no campo;

VII - anos finais do ensino fundamental urbano;

VIII - anos finais do ensino fundamental no campo;

IX- ensino fundamental em tempo integral;

X - ensino médio urbano;

XI - ensino médio no campo;

XII - ensino médio em tempo integral;

XIII - ensino médio integrado à educação profissional;

XIV - educação especial;

XV - educação indígena e quilombola;

XVI - educação de jovens e adultos com avaliação no processo;

XVII - educação de jovens e adultos integrada à educação profissional de nível médio, com avaliação no processo.

§ 1o A ponderação entre diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino adotará como referência o fator 1 (um) para os anos iniciais do ensino fundamental urbano, observado o disposto no § 1o do art. 32 desta Lei.

§ 2o A ponderação entre demais etapas, modalidades e tipos de estabelecimento será resultado da multiplicação do fator de referência por um fator específico fixado entre 0,70 (setenta centésimos) e 1,30 (um inteiro e trinta centésimos), observando-se, em qualquer hipótese, o limite previsto no art. 11 desta Lei.

§ 3o Para os fins do disposto neste artigo, o regulamento disporá sobre a educação básica em tempo integral e sobre os anos iniciais e finais do ensino fundamental.

§ 4o O direito à educação infantil será assegurado às crianças até o término do ano letivo em que completarem 6 (seis) anos de idade.

Art. 11. A apropriação dos recursos em função das matrículas na modalidade de educação de jovens e adultos, nos termos da alínea c do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT, observará, em cada Estado e no Distrito Federal, percentual de até 15% (quinze por cento) dos recursos do Fundo respectivo.

## Seção II

Da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade

Art. 12. Fica instituída, no âmbito do Ministério da Educação, a Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade, com a seguinte composição:

I - 1 (um) representante do Ministério da Educação;

II - 1 (um) representante dos secretários estaduais de educação de cada uma das 5 (cinco) regiões político-administrativas do Brasil indicado pelas seções regionais do Conselho Nacional de Secretários de Estado da Educação - CONSED;

III - 1 (um) representante dos secretários municipais de educação de cada uma das 5 (cinco) regiões político-administrativas do Brasil indicado pelas seções regionais da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME.

§ 1º As deliberações da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade serão registradas em ata circunstanciada, lavrada conforme seu regimento interno.

§ 2º As deliberações relativas à especificação das ponderações serão baixadas em resolução publicada no Diário Oficial da União até o dia 31 de julho de cada exercício, para vigência no exercício seguinte.

§ 3º A participação na Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade é função não remunerada de relevante interesse público, e seus membros, quando convocados, farão jus a transporte e diárias.

Art. 13. No exercício de suas atribuições, compete à Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade:

I - especificar anualmente as ponderações aplicáveis entre diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica, observado o disposto no art. 10 desta Lei, levando em consideração a correspondência ao custo real da respectiva etapa e modalidade e tipo de estabelecimento de educação básica, segundo estudos de custo realizados e publicados pelo Inep;

II - fixar anualmente o limite proporcional de apropriação de recursos pelas diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica, observado o disposto no art. 11 desta Lei;

III - fixar anualmente a parcela da complementação da União a ser distribuída para os Fundos por meio de programas direcionados para a melhoria da qualidade da educação básica, bem como respectivos critérios de distribuição, observado o disposto no art. 7º desta Lei;

IV - elaborar, requisitar ou orientar a elaboração de estudos técnicos pertinentes, sempre que necessário;

V - elaborar seu regimento interno, baixado em portaria do Ministro de Estado da Educação.

VI - fixar percentual mínimo de recursos a ser repassado às instituições de que tratam os incisos I e II do § 1o e os §§ 3o e 4o do art. 8o, de acordo com o número de matrículas efetivadas. (Incluído pela Lei nº 12.695, de 2012)

§ 1o Serão adotados como base para a decisão da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade os dados do censo escolar anual mais atualizado realizado pelo Inep.

§ 2o A Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade exercerá suas competências em observância às garantias estabelecidas nos incisos I, II, III e IV do caput do art. 208 da Constituição Federal e às metas de universalização da educação básica estabelecidas no plano nacional de educação.

Art. 14. As despesas da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade correrão à conta das dotações orçamentárias anualmente consignadas ao Ministério da Educação.

#### CAPÍTULO IV

#### DA TRANSFERÊNCIA E DA GESTÃO DOS RECURSOS

Art. 15. O Poder Executivo federal publicará, até 31 de dezembro de cada exercício, para vigência no exercício subsequente:

I - a estimativa da receita total dos Fundos;

II - a estimativa do valor da complementação da União;

III - a estimativa dos valores anuais por aluno no âmbito do Distrito Federal e de cada Estado;

IV - o valor anual mínimo por aluno definido nacionalmente.

Parágrafo único. Para o ajuste da complementação da União de que trata o § 2o do art. 6o desta Lei, os Estados e o Distrito Federal deverão publicar na imprensa oficial e encaminhar à Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, até o dia 31 de janeiro, os valores da arrecadação efetiva dos impostos e das transferências de que trata o art. 3o desta Lei referentes ao exercício imediatamente anterior.

Art. 16. Os recursos dos Fundos serão disponibilizados pelas unidades transferidoras ao Banco do Brasil S.A. ou Caixa Econômica Federal, que realizará a distribuição dos valores devidos aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

Parágrafo único. São unidades transferidoras a União, os Estados e o Distrito Federal em relação às respectivas parcelas do Fundo cuja arrecadação e disponibilização para distribuição sejam de sua responsabilidade.

Art. 17. Os recursos dos Fundos, provenientes da União, dos Estados e do Distrito Federal, serão repassados automaticamente para contas únicas e específicas dos Governos Estaduais, do Distrito Federal e dos Municípios, vinculadas ao respectivo Fundo, instituídas para esse fim e mantidas na instituição financeira de que trata o art. 16 desta Lei.

§ 1o Os repasses aos Fundos provenientes das participações a que se refere o inciso II do caput do art. 158 e as alíneas a e b do inciso I do caput e inciso II do caput do art. 159 da Constituição Federal, bem como os repasses aos Fundos à conta das compensações financeiras aos Estados, Distrito Federal e Municípios a que se refere a Lei Complementar no 87, de 13 de setembro de 1996, constarão dos orçamentos da União, dos Estados e do Distrito Federal e serão creditados pela União em favor dos Governos Estaduais, do Distrito Federal e dos Municípios nas contas específicas a que se refere este artigo, respeitados os critérios e as finalidades estabelecidas nesta Lei, observados os mesmos prazos, procedimentos e forma de divulgação adotados para o repasse do restante dessas transferências constitucionais em favor desses governos.

§ 2o Os repasses aos Fundos provenientes dos impostos previstos nos incisos I, II e III do caput do art. 155 combinados com os incisos III e IV do caput do art. 158 da Constituição Federal constarão dos orçamentos dos Governos Estaduais e do Distrito Federal e serão depositados pelo estabelecimento oficial de crédito previsto no art. 4o da Lei Complementar no 63, de 11 de janeiro de 1990, no momento em que a arrecadação estiver sendo realizada nas contas do Fundo abertas na instituição financeira de que trata o caput deste artigo.

§ 3o A instituição financeira de que trata o caput deste artigo, no que se refere aos recursos dos impostos e participações mencionados no § 2o deste artigo, creditará imediatamente as parcelas devidas ao Governo Estadual, ao Distrito Federal e aos Municípios nas contas específicas referidas neste artigo, observados os critérios e as finalidades estabelecidas nesta Lei, procedendo à divulgação dos valores creditados de forma similar e com a mesma periodicidade utilizada pelos Estados em relação ao restante da transferência do referido imposto.

§ 4o Os recursos dos Fundos provenientes da parcela do imposto sobre produtos industrializados, de que trata o inciso II do caput do art. 159 da Constituição Federal, serão creditados pela União em favor dos Governos Estaduais e do Distrito Federal nas contas específicas, segundo os critérios e respeitadas as finalidades estabelecidas nesta Lei, observados os mesmos prazos, procedimentos e forma de divulgação previstos na Lei Complementar nº 61, de 26 de dezembro de 1989.

§ 5o Do montante dos recursos do imposto sobre produtos industrializados de que trata o inciso II do caput do art. 159 da Constituição Federal a parcela devida aos Municípios, na forma do disposto no art. 5º da Lei Complementar nº 61, de 26 de dezembro de 1989, será repassada pelo Governo Estadual ao respectivo Fundo e os recursos serão creditados na conta específica a que se refere este artigo, observados os mesmos prazos, procedimentos e forma de divulgação do restante dessa transferência aos Municípios.

§ 6o A instituição financeira disponibilizará, permanentemente, aos conselhos referidos nos incisos II, III e IV do § 1o do art. 24 desta Lei os extratos bancários referentes à conta do fundo.

§ 7o Os recursos depositados na conta específica a que se refere o caput deste artigo serão depositados pela União, Distrito Federal, Estados e Municípios na forma prevista no § 5o do art. 69 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

Art. 18. Nos termos do § 4º do art. 211 da Constituição Federal, os Estados e os Municípios poderão celebrar convênios para a transferência de alunos, recursos humanos, materiais e encargos financeiros, assim como de transporte escolar, acompanhados da transferência imediata de recursos financeiros correspondentes ao número de matrículas assumido pelo ente federado.

Parágrafo único. (VETADO)

Art. 19. Os recursos disponibilizados aos Fundos pela União, pelos Estados e pelo Distrito Federal deverão ser registrados de forma detalhada a fim de evidenciar as respectivas transferências.

Art. 20. Os eventuais saldos de recursos financeiros disponíveis nas contas específicas dos Fundos cuja perspectiva de utilização seja superior a 15 (quinze) dias deverão ser aplicados em operações financeiras de curto prazo ou de mercado aberto, lastreadas em títulos da dívida pública, na instituição financeira responsável pela movimentação dos recursos, de modo a preservar seu poder de compra.

Parágrafo único. Os ganhos financeiros auferidos em decorrência das aplicações previstas no caput deste artigo deverão ser utilizados na mesma finalidade e de acordo com os mesmos critérios e condições estabelecidas para utilização do valor principal do Fundo.

## CAPÍTULO V

### DA UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS

Art. 21. Os recursos dos Fundos, inclusive aqueles oriundos de complementação da União, serão utilizados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, no exercício financeiro em que lhes forem creditados, em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, conforme disposto no art. 70 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

§ 1º Os recursos poderão ser aplicados pelos Estados e Municípios indistintamente entre etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica nos seus respectivos âmbitos de atuação prioritária, conforme estabelecido nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal.

§ 2º Até 5% (cinco por cento) dos recursos recebidos à conta dos Fundos, inclusive relativos à complementação da União recebidos nos termos do § 1º do art. 6º desta Lei, poderão ser utilizados no 1º (primeiro) trimestre do exercício imediatamente subsequente, mediante abertura de crédito adicional.

Art. 22. Pelo menos 60% (sessenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos serão destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública.

Parágrafo único. Para os fins do disposto no caput deste artigo, considera-se:

I - remuneração: o total de pagamentos devidos aos profissionais do magistério da educação, em decorrência do efetivo exercício em cargo, emprego ou função, integrantes da estrutura,



quadro ou tabela de servidores do Estado, Distrito Federal ou Município, conforme o caso, inclusive os encargos sociais incidentes;

II - profissionais do magistério da educação: docentes, profissionais que oferecem suporte pedagógico direto ao exercício da docência: direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional e coordenação pedagógica;

III - efetivo exercício: atuação efetiva no desempenho das atividades de magistério previstas no inciso II deste parágrafo associada à sua regular vinculação contratual, temporária ou estatutária, com o ente governamental que o remunera, não sendo descaracterizado por eventuais afastamentos temporários previstos em lei, com ônus para o empregador, que não impliquem rompimento da relação jurídica existente.

Art. 23. É vedada a utilização dos recursos dos Fundos:

I - no financiamento das despesas não consideradas como de manutenção e desenvolvimento da educação básica, conforme o art. 71 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996;

II - como garantia ou contrapartida de operações de crédito, internas ou externas, contraídas pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios que não se destinem ao financiamento de projetos, ações ou programas considerados como ação de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica.

## CAPÍTULO VI

### DO ACOMPANHAMENTO, CONTROLE SOCIAL, COMPROVAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DOS RECURSOS

Art. 24. O acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos dos Fundos serão exercidos, junto aos respectivos governos, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por conselhos instituídos especificamente para esse fim.

§ 1º Os conselhos serão criados por legislação específica, editada no pertinente âmbito governamental, observados os seguintes critérios de composição:

I - em âmbito federal, por no mínimo 14 (quatorze) membros, sendo:

- a) até 4 (quatro) representantes do Ministério da Educação;
- b) 1 (um) representante do Ministério da Fazenda;
- c) 1 (um) representante do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;
- d) 1 (um) representante do Conselho Nacional de Educação;
- e) 1 (um) representante do Conselho Nacional de Secretários de Estado da Educação - CONSED;
- f) 1 (um) representante da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação - CNTE;

g) 1 (um) representante da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME;

h) 2 (dois) representantes dos pais de alunos da educação básica pública;

i) 2 (dois) representantes dos estudantes da educação básica pública, um dos quais indicado pela União Brasileira de Estudantes Secundaristas - UBES;

II - em âmbito estadual, por no mínimo 12 (doze) membros, sendo:

a) 3 (três) representantes do Poder Executivo estadual, dos quais pelo menos 1 (um) do órgão estadual responsável pela educação básica;

b) 2 (dois) representantes dos Poderes Executivos Municipais;

c) 1 (um) representante do Conselho Estadual de Educação;

d) 1 (um) representante da seccional da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME;

e) 1 (um) representante da seccional da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação - CNTE;

f) 2 (dois) representantes dos pais de alunos da educação básica pública;

g) 2 (dois) representantes dos estudantes da educação básica pública, 1 (um) dos quais indicado pela entidade estadual de estudantes secundaristas;

III - no Distrito Federal, por no mínimo 9 (nove) membros, sendo a composição determinada pelo disposto no inciso II deste parágrafo, excluídos os membros mencionados nas suas alíneas b e d;

IV - em âmbito municipal, por no mínimo 9 (nove) membros, sendo:

a) 2 (dois) representantes do Poder Executivo Municipal, dos quais pelo menos 1 (um) da Secretaria Municipal de Educação ou órgão educacional equivalente;

b) 1 (um) representante dos professores da educação básica pública;

c) 1 (um) representante dos diretores das escolas básicas públicas;

d) 1 (um) representante dos servidores técnico-administrativos das escolas básicas públicas;

e) 2 (dois) representantes dos pais de alunos da educação básica pública;

f) 2 (dois) representantes dos estudantes da educação básica pública, um dos quais indicado pela entidade de estudantes secundaristas.

§ 2º Integrarão ainda os conselhos municipais dos Fundos, quando houver, 1 (um) representante do respectivo Conselho Municipal de Educação e 1 (um) representante do Conselho Tutelar a que se refere a Lei no 8.069, de 13 de julho de 1990, indicados por seus pares.

§ 3º Os membros dos conselhos previstos no caput deste artigo serão indicados até 20 (vinte) dias antes do término do mandato dos conselheiros anteriores:

I - pelos dirigentes dos órgãos federais, estaduais, municipais e do Distrito Federal e das entidades de classes organizadas, nos casos das representações dessas instâncias;

II - nos casos dos representantes dos diretores, pais de alunos e estudantes, pelo conjunto dos estabelecimentos ou entidades de âmbito nacional, estadual ou municipal, conforme o caso, em processo eletivo organizado para esse fim, pelos respectivos pares;

III - nos casos de representantes de professores e servidores, pelas entidades sindicais da respectiva categoria.

§ 4º Indicados os conselheiros, na forma dos incisos I e II do § 3º deste artigo, o Ministério da Educação designará os integrantes do conselho previsto no inciso I do § 1º deste artigo, e o Poder Executivo competente designará os integrantes dos conselhos previstos nos incisos II, III e IV do § 1º deste artigo.

§ 5º São impedidos de integrar os conselhos a que se refere o caput deste artigo:

I - cônjuge e parentes consangüíneos ou afins, até 3º (terceiro) grau, do Presidente e do Vice-Presidente da República, dos Ministros de Estado, do Governador e do Vice-Governador, do Prefeito e do Vice-Prefeito, e dos Secretários Estaduais, Distritais ou Municipais;

II - tesoureiro, contador ou funcionário de empresa de assessoria ou consultoria que prestem serviços relacionados à administração ou controle interno dos recursos do Fundo, bem como cônjuges, parentes consangüíneos ou afins, até 3º (terceiro) grau, desses profissionais;

III - estudantes que não sejam emancipados;

IV - pais de alunos que:

a) exerçam cargos ou funções públicas de livre nomeação e exoneração no âmbito dos órgãos do respectivo Poder Executivo gestor dos recursos; ou

b) prestem serviços terceirizados, no âmbito dos Poderes Executivos em que atuam os respectivos conselhos.

§ 6º O presidente dos conselhos previstos no caput deste artigo será eleito por seus pares em reunião do colegiado, sendo impedido de ocupar a função o representante do governo gestor dos recursos do Fundo no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

§ 7º Os conselhos dos Fundos atuarão com autonomia, sem vinculação ou subordinação institucional ao Poder Executivo local e serão renovados periodicamente ao final de cada mandato dos seus membros.

§ 8º A atuação dos membros dos conselhos dos Fundos:

I - não será remunerada;

II - é considerada atividade de relevante interesse social;

III - assegura isenção da obrigatoriedade de testemunhar sobre informações recebidas ou prestadas em razão do exercício de suas atividades de conselheiro e sobre as pessoas que lhes confiarem ou deles receberem informações;

IV - veda, quando os conselheiros forem representantes de professores e diretores ou de servidores das escolas públicas, no curso do mandato:

a) exoneração ou demissão do cargo ou emprego sem justa causa ou transferência involuntária do estabelecimento de ensino em que atuam;

b) atribuição de falta injustificada ao serviço em função das atividades do conselho;

c) afastamento involuntário e injustificado da condição de conselheiro antes do término do mandato para o qual tenha sido designado;

V - veda, quando os conselheiros forem representantes de estudantes em atividades do conselho, no curso do mandato, atribuição de falta injustificada nas atividades escolares.

§ 9º Aos conselhos incumbe, ainda, supervisionar o censo escolar anual e a elaboração da proposta orçamentária anual, no âmbito de suas respectivas esferas governamentais de atuação, com o objetivo de concorrer para o regular e tempestivo tratamento e encaminhamento dos dados estatísticos e financeiros que alicerçam a operacionalização dos Fundos.

§ 10. Os conselhos dos Fundos não contarão com estrutura administrativa própria, incumbindo à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios garantir infra-estrutura e condições materiais adequadas à execução plena das competências dos conselhos e oferecer ao Ministério da Educação os dados cadastrais relativos à criação e composição dos respectivos conselhos.

§ 11. Os membros dos conselhos de acompanhamento e controle terão mandato de, no máximo, 2 (dois) anos, permitida 1 (uma) recondução por igual período.

§ 12. Na hipótese da inexistência de estudantes emancipados, representação estudantil poderá acompanhar as reuniões do conselho com direito a voz.

§ 13. Aos conselhos incumbe, também, acompanhar a aplicação dos recursos federais transferidos à conta do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar - PNATE e do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos e, ainda, receber e analisar as prestações de contas referentes a esses Programas,

formulando pareceres conclusivos acerca da aplicação desses recursos e encaminhando-os ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE.

Art. 25. Os registros contábeis e os demonstrativos gerenciais mensais, atualizados, relativos aos recursos repassados e recebidos à conta dos Fundos assim como os referentes às despesas realizadas ficarão permanentemente à disposição dos conselhos responsáveis, bem como dos órgãos federais, estaduais e municipais de controle interno e externo, e ser-lhes-á dada ampla publicidade, inclusive por meio eletrônico.

Parágrafo único. Os conselhos referidos nos incisos II, III e IV do § 1o do art. 24 desta Lei poderão, sempre que julgarem conveniente:

I - apresentar ao Poder Legislativo local e aos órgãos de controle interno e externo manifestação formal acerca dos registros contábeis e dos demonstrativos gerenciais do Fundo;

II - por decisão da maioria de seus membros, convocar o Secretário de Educação competente ou servidor equivalente para prestar esclarecimentos acerca do fluxo de recursos e a execução das despesas do Fundo, devendo a autoridade convocada apresentar-se em prazo não superior a 30 (trinta) dias;

III - requisitar ao Poder Executivo cópia de documentos referentes a:

a) licitação, empenho, liquidação e pagamento de obras e serviços custeados com recursos do Fundo;

b) folhas de pagamento dos profissionais da educação, as quais deverão discriminar aqueles em efetivo exercício na educação básica e indicar o respectivo nível, modalidade ou tipo de estabelecimento a que estejam vinculados;

c) documentos referentes aos convênios com as instituições a que se refere o art. 8o desta Lei;

d) outros documentos necessários ao desempenho de suas funções;

IV - realizar visitas e inspeções in loco para verificar:

a) o desenvolvimento regular de obras e serviços efetuados nas instituições escolares com recursos do Fundo;

b) a adequação do serviço de transporte escolar;

c) a utilização em benefício do sistema de ensino de bens adquiridos com recursos do Fundo.

Art. 26. A fiscalização e o controle referentes ao cumprimento do disposto no art. 212 da Constituição Federal e do disposto nesta Lei, especialmente em relação à aplicação da totalidade dos recursos dos Fundos, serão exercidos:

I - pelo órgão de controle interno no âmbito da União e pelos órgãos de controle interno no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

II - pelos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, junto aos respectivos entes governamentais sob suas jurisdições;

III - pelo Tribunal de Contas da União, no que tange às atribuições a cargo dos órgãos federais, especialmente em relação à complementação da União.

Art. 27. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios prestarão contas dos recursos dos Fundos conforme os procedimentos adotados pelos Tribunais de Contas competentes, observada a regulamentação aplicável.

Parágrafo único. As prestações de contas serão instruídas com parecer do conselho responsável, que deverá ser apresentado ao Poder Executivo respectivo em até 30 (trinta) dias antes do vencimento do prazo para a apresentação da prestação de contas prevista no caput deste artigo.

Art. 28. O descumprimento do disposto no art. 212 da Constituição Federal e do disposto nesta Lei sujeitará os Estados e o Distrito Federal à intervenção da União, e os Municípios à intervenção dos respectivos Estados a que pertencem, nos termos da alínea e do inciso VII do caput do art. 34 e do inciso III do caput do art. 35 da Constituição Federal.

Art. 29. A defesa da ordem jurídica, do regime democrático, dos interesses sociais e individuais indisponíveis, relacionada ao pleno cumprimento desta Lei, compete ao Ministério Público dos Estados e do Distrito Federal e Territórios e ao Ministério Público Federal, especialmente quanto às transferências de recursos federais.

§ 1º A legitimidade do Ministério Público prevista no caput deste artigo não exclui a de terceiros para a propositura de ações a que se referem o inciso LXXIII do caput do art. 5º e o § 1º do art. 129 da Constituição Federal, sendo-lhes assegurado o acesso gratuito aos documentos mencionados nos arts. 25 e 27 desta Lei.

§ 2º Admitir-se-á litisconsórcio facultativo entre os Ministérios Públicos da União, do Distrito Federal e dos Estados para a fiscalização da aplicação dos recursos dos Fundos que receberem complementação da União.

Art. 30. O Ministério da Educação atuará:

I - no apoio técnico relacionado aos procedimentos e critérios de aplicação dos recursos dos Fundos, junto aos Estados, Distrito Federal e Municípios e às instâncias responsáveis pelo acompanhamento, fiscalização e controle interno e externo;

II - na capacitação dos membros dos conselhos;

III - na divulgação de orientações sobre a operacionalização do Fundo e de dados sobre a previsão, a realização e a utilização dos valores financeiros repassados, por meio de publicação e distribuição de documentos informativos e em meio eletrônico de livre acesso público;

IV - na realização de estudos técnicos com vistas na definição do valor referencial anual por aluno que assegure padrão mínimo de qualidade do ensino;

V - no monitoramento da aplicação dos recursos dos Fundos, por meio de sistema de informações orçamentárias e financeiras e de cooperação com os Tribunais de Contas dos Estados e Municípios e do Distrito Federal;

VI - na realização de avaliações dos resultados da aplicação desta Lei, com vistas na adoção de medidas operacionais e de natureza político-educacional corretivas, devendo a primeira dessas medidas se realizar em até 2 (dois) anos após a implantação do Fundo.

## CAPÍTULO VII

### DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

#### Seção I

##### Disposições Transitórias

Art. 31. Os Fundos serão implantados progressivamente nos primeiros 3 (três) anos de vigência, conforme o disposto neste artigo.

§ 1º A porcentagem de recursos de que trata o art. 3º desta Lei será alcançada conforme a seguinte progressão:

I - para os impostos e transferências constantes do inciso II do caput do art. 155, do inciso IV do caput do art. 158, das alíneas a e b do inciso I e do inciso II do caput do art. 159 da Constituição Federal, bem como para a receita a que se refere o § 1º do art. 3º desta Lei:

- a) 16,66% (dezesseis inteiros e sessenta e seis centésimos por cento), no 1º (primeiro) ano;
- b) 18,33% (dezoito inteiros e trinta e três centésimos por cento), no 2º (segundo) ano; e
- c) 20% (vinte por cento), a partir do 3º (terceiro) ano, inclusive;

II - para os impostos e transferências constantes dos incisos I e III do caput do art. 155, inciso II do caput do art. 157, incisos II e III do caput do art. 158 da Constituição Federal:

- a) 6,66% (seis inteiros e sessenta e seis centésimos por cento), no 1º (primeiro) ano;
- b) 13,33% (treze inteiros e trinta e três centésimos por cento), no 2º (segundo) ano; e
- c) 20% (vinte por cento), a partir do 3º (terceiro) ano, inclusive.

§ 2º As matrículas de que trata o art. 9º desta Lei serão consideradas conforme a seguinte progressão:

I - para o ensino fundamental regular e especial público: a totalidade das matrículas imediatamente a partir do 1º (primeiro) ano de vigência do Fundo;

II - para a educação infantil, o ensino médio e a educação de jovens e adultos:

- a) 1/3 (um terço) das matrículas no 1º (primeiro) ano de vigência do Fundo;

b) 2/3 (dois terços) das matrículas no 2o (segundo) ano de vigência do Fundo;

c) a totalidade das matrículas a partir do 3o (terceiro) ano de vigência do Fundo, inclusive.

§ 3o A complementação da União será de, no mínimo:

I - R\$ 2.000.000.000,00 (dois bilhões de reais), no 1o (primeiro) ano de vigência dos Fundos;

II - R\$ 3.000.000.000,00 (três bilhões de reais), no 2o (segundo) ano de vigência dos Fundos;  
e

III - R\$ 4.500.000.000,00 (quatro bilhões e quinhentos milhões de reais), no 3o (terceiro) ano de vigência dos Fundos.

§ 4o Os valores a que se referem os incisos I, II e III do § 3o deste artigo serão atualizados, anualmente, nos primeiros 3 (três) anos de vigência dos Fundos, de forma a preservar em caráter permanente o valor real da complementação da União.

§ 5o Os valores a que se referem os incisos I, II e III do § 3o deste artigo serão corrigidos, anualmente, pela variação acumulada do Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC, apurado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, ou índice equivalente que lhe venha a suceder, no período compreendido entre o mês da promulgação da Emenda Constitucional no 53, de 19 de dezembro de 2006, e 1o de janeiro de cada um dos 3 (três) primeiros anos de vigência dos Fundos.

§ 6o Até o 3o (terceiro) ano de vigência dos Fundos, o cronograma de complementação da União observará a programação financeira do Tesouro Nacional e contemplará pagamentos mensais de, no mínimo, 5% (cinco por cento) da complementação anual, a serem realizados até o último dia útil de cada mês, assegurados os repasses de, no mínimo, 45% (quarenta e cinco por cento) até 31 de julho e de 100% (cem por cento) até 31 de dezembro de cada ano.

§ 7o Até o 3o (terceiro) ano de vigência dos Fundos, a complementação da União não sofrerá ajuste quanto a seu montante em função da diferença entre a receita utilizada para o cálculo e a receita realizada do exercício de referência, observado o disposto no § 2o do art. 6o desta Lei quanto à distribuição entre os fundos instituídos no âmbito de cada Estado.

Art. 32. O valor por aluno do ensino fundamental, no Fundo de cada Estado e do Distrito Federal, não poderá ser inferior ao efetivamente praticado em 2006, no âmbito do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF, estabelecido pela Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996.

§ 1o Caso o valor por aluno do ensino fundamental, no Fundo de cada Estado e do Distrito Federal, no âmbito do Fundeb, resulte inferior ao valor por aluno do ensino fundamental, no Fundo de cada Estado e do Distrito Federal, no âmbito do Fundef, adotar-se-á este último exclusivamente para a distribuição dos recursos do ensino fundamental, mantendo-se as demais ponderações para as restantes etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica, na forma do regulamento.



§ 2º O valor por aluno do ensino fundamental a que se refere o caput deste artigo terá como parâmetro aquele efetivamente praticado em 2006, que será corrigido, anualmente, com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor - INPC, apurado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE ou índice equivalente que lhe venha a suceder, no período de 12 (doze) meses encerrados em junho do ano imediatamente anterior.

Art. 33. O valor anual mínimo por aluno definido nacionalmente para o ensino fundamental no âmbito do Fundeb não poderá ser inferior ao mínimo fixado nacionalmente em 2006 no âmbito do Fundef.

Art. 34. Os conselhos dos Fundos serão instituídos no prazo de 60 (sessenta) dias contados da vigência dos Fundos, inclusive mediante adaptações dos conselhos do Fundef existentes na data de publicação desta Lei.

Art. 35. O Ministério da Educação deverá realizar, em 5 (cinco) anos contados da vigência dos Fundos, fórum nacional com o objetivo de avaliar o financiamento da educação básica nacional, contando com representantes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, dos trabalhadores da educação e de pais e alunos.

Art. 36. No 1º (primeiro) ano de vigência do Fundeb, as ponderações seguirão as seguintes especificações:

I - creche - 0,80 (oitenta centésimos);

II - pré-escola - 0,90 (noventa centésimos);

III - anos iniciais do ensino fundamental urbano - 1,00 (um inteiro);

IV - anos iniciais do ensino fundamental no campo - 1,05 (um inteiro e cinco centésimos);

V - anos finais do ensino fundamental urbano - 1,10 (um inteiro e dez centésimos);

VI - anos finais do ensino fundamental no campo - 1,15 (um inteiro e quinze centésimos);

VII - ensino fundamental em tempo integral - 1,25 (um inteiro e vinte e cinco centésimos);

VIII - ensino médio urbano - 1,20 (um inteiro e vinte centésimos);

IX - ensino médio no campo - 1,25 (um inteiro e vinte e cinco centésimos);

X - ensino médio em tempo integral - 1,30 (um inteiro e trinta centésimos);

XI - ensino médio integrado à educação profissional - 1,30 (um inteiro e trinta centésimos);

XII - educação especial - 1,20 (um inteiro e vinte centésimos);

XIII - educação indígena e quilombola - 1,20 (um inteiro e vinte centésimos);

XIV - educação de jovens e adultos com avaliação no processo - 0,70 (setenta centésimos);

XV - educação de jovens e adultos integrada à educação profissional de nível médio, com avaliação no processo - 0,70 (setenta centésimos).

§ 1º A Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade fixará as ponderações referentes à creche e pré-escola em tempo integral.

§ 2º Na fixação dos valores a partir do 2º (segundo) ano de vigência do Fundeb, as ponderações entre as matrículas da educação infantil seguirão, no mínimo, as seguintes pontuações:

I - creche pública em tempo integral - 1,10 (um inteiro e dez centésimos);

II - creche pública em tempo parcial - 0,80 (oitenta centésimos);

III - creche conveniada em tempo integral - 0,95 (noventa e cinco centésimos);

IV - creche conveniada em tempo parcial - 0,80 (oitenta centésimos);

V - pré-escola em tempo integral - 1,15 (um inteiro e quinze centésimos);

VI - pré-escola em tempo parcial - 0,90 (noventa centésimos).

## Seção II

### Disposições Finais

Art. 37. Os Municípios poderão integrar, nos termos da legislação local específica e desta Lei, o Conselho do Fundo ao Conselho Municipal de Educação, instituindo câmara específica para o acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo, observado o disposto no inciso IV do § 1º e nos §§ 2º, 3º, 4º e 5º do art. 24 desta Lei.

§ 1º A câmara específica de acompanhamento e controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundeb terá competência deliberativa e terminativa.

§ 2º Aplicar-se-ão para a constituição dos Conselhos Municipais de Educação as regras previstas no § 5º do art. 24 desta Lei.

Art. 38. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão assegurar no financiamento da educação básica, previsto no art. 212 da Constituição Federal, a melhoria da qualidade do ensino, de forma a garantir padrão mínimo de qualidade definido nacionalmente.

Parágrafo único. É assegurada a participação popular e da comunidade educacional no processo de definição do padrão nacional de qualidade referido no caput deste artigo.

Art. 39. A União desenvolverá e apoiará políticas de estímulo às iniciativas de melhoria de qualidade do ensino, acesso e permanência na escola, promovidas pelas unidades federadas, em especial aquelas voltadas para a inclusão de crianças e adolescentes em situação de risco social.

Parágrafo único. A União, os Estados e o Distrito Federal desenvolverão, em regime de colaboração, programas de apoio ao esforço para conclusão da educação básica dos alunos regularmente matriculados no sistema público de educação:

I - que cumpram pena no sistema penitenciário, ainda que na condição de presos provisórios;

II - aos quais tenham sido aplicadas medidas socioeducativas nos termos da Lei no 8.069, de 13 de julho de 1990.

Art. 40. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão implantar Planos de Carreira e remuneração dos profissionais da educação básica, de modo a assegurar:

I - a remuneração condigna dos profissionais na educação básica da rede pública;

II - integração entre o trabalho individual e a proposta pedagógica da escola;

III - a melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem.

Parágrafo único. Os Planos de Carreira deverão contemplar capacitação profissional especialmente voltada à formação continuada com vistas na melhoria da qualidade do ensino.

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.

Parágrafo único. (VETADO)

Art. 42. (VETADO)

Art. 43. Nos meses de janeiro e fevereiro de 2007, fica mantida a sistemática de repartição de recursos prevista na Lei no 9.424, de 24 de dezembro de 1996, mediante a utilização dos coeficientes de participação do Distrito Federal, de cada Estado e dos Municípios, referentes ao exercício de 2006, sem o pagamento de complementação da União.

Art. 44. A partir de 1º de março de 2007, a distribuição dos recursos dos Fundos é realizada na forma prevista nesta Lei.

Parágrafo único. A complementação da União prevista no inciso I do § 3º do art. 31 desta Lei, referente ao ano de 2007, será integralmente distribuída entre março e dezembro.

Art. 45. O ajuste da distribuição dos recursos referentes ao primeiro trimestre de 2007 será realizado no mês de abril de 2007, conforme a sistemática estabelecida nesta Lei.

Parágrafo único. O ajuste referente à diferença entre o total dos recursos da alínea a do inciso I e da alínea a do inciso II do § 1º do art. 31 desta Lei e os aportes referentes a janeiro e fevereiro de 2007, realizados na forma do disposto neste artigo, será pago no mês de abril de 2007.

Art. 46. Ficam revogados, a partir de 1o de janeiro de 2007, os arts. 1º a 8º e 13 da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e o art. 12 da Lei no 10.880, de 9 de junho de 2004, e o § 3º do art. 2º da Lei nº 10.845, de 5 de março de 2004.

Art. 47. Nos 2 (dois) primeiros anos de vigência do Fundeb, a União alocará, além dos destinados à complementação ao Fundeb, recursos orçamentários para a promoção de programa emergencial de apoio ao ensino médio e para reforço do programa nacional de apoio ao transporte escolar.

Art. 48. Os Fundos terão vigência até 31 de dezembro de 2020.

Art. 49. Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação.

Brasília, 20 de junho de 2007; 186o da Independência e 119o da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

Tarso Genro

Guido Mantega

Fernando Haddad

José Antonio Dias Toffoli.

Este texto não substitui o publicado no DOU de 21.6.2007 e retificado no DOU de 22.6.2007