

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

GUILHERME SILVA NUNES

**FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL:
O CASO FUNDEF/FUNDEB**

Porto Alegre

2014

GUILHERME SILVA NUNES

**FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL:
O CASO FUNDEF/FUNDEB**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Ciências Econômicas da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Economia.

Orientador: Prof. Dr. Eugenio Lagemann

Porto Alegre

2014

GUILHERME SILVA NUNES

**FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL:
O CASO FUNDEF/FUNDEB**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Ciências Econômicas da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Economia.

Aprovada em: Porto Alegre, ____ de ____ de 2012.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Eugenio Lagemann – Orientador
UFRGS

Prof. Dra. Rosa Ângela Chieza
UFRGS

Prof. Dr. Stefano Florissi
UFRGS

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha família, principalmente, à meus pais, Tatiana e Airton, por todo apoio dado ao longo do tempo, pela compreensão nos momentos de estresse e de ausência em função dos estudos.

Muito do sucesso da minha graduação eu devo a minha namorada, Kalila, que foi o maior presente que ganhei da faculdade de economia. Ela que me apoiou e ajudou nos momentos que mais precisava, abrindo mão do seu tempo para me ajudar nas minhas confusões e correrias. Muito obrigado, também, a tudo que contribuiu neste trabalho, aos dias perdidos ajeitando as tabelas e, lendo e relendo os capítulos.

Não posso deixar de agradecer ao meu irmão Fabrício, à minha afilhada Laura, à minha tia Louise e aos meus avós Cleusa e Marcelino, pela torcida para que tudo desse certo. Além deles, à família de minha namorada pelo acolhimento.

Ao professor Eugenio Lagemann, meu orientador, por todo tempo e atenção dispendidas e pelos conhecimentos compartilhados durante este trabalho. Devo agradecer a ele, ainda, pela suas aulas de Economia do Setor Público que tanto me estimularam a seguir nas ciências econômicas e a seguir por este caminho. Neste aspecto fica meus agradecimentos aos professores Stefano Florissi e Marcelo Milan, que com suas aulas, me fizeram ter certeza que era isto que eu queria. Agradeço ainda a professora Rosa Chieza pela sua atenção e prontidão ao aceitar o convite para ser banca, e ao professor Fabricio Tourrucô por tudo que aprendi durante o período em que fui seu bolsista.

À todos os colegas que tive durante a faculdade, fica um muito obrigado pelo prazer da convivência e pelas trocas de conhecimento.

Se podes olhar, vê. Se podes ver, repara.

José Saramago

RESUMO

Este trabalho busca analisar a política recente de financiamento da educação básica pública no Brasil através de fundos. Em um contexto histórico de transferências de responsabilidades e da falta de planejamento, o FUNDEF surge como um marco ao tentar, de forma organizada, solucionar as principais dificuldades enfrentadas por uma etapa de ensino através da forma de subvinculação e repasse de recursos. Já com o FUNDEB a educação básica é atingida como um todo. Assim, é analisado o período de vigência destes dois fundos com o objetivo de descobrir se esta inovação na forma de financiamento realmente alcançou suas principais metas. Como foi possível verificar, houve melhoras no rendimento dos professores, diminuição das disparidades regionais e nos indicadores de universalização do ensino.

Palavras-chave: Capital humano. Financiamento da educação. Fundos de financiamento. FUNDEF. FUNDEB.

ABSTRACT

This paper aims to analyze the recent policy of public basic education funding in Brazil through funds. In a historical context of transfers of responsibilities and absence of planning, The FUNDEF emerges as an important fact when trying to in an organized way solve the main difficulties faced by a grade level through a way of linking and transferring resources. Now with FUNDEB basic education is incorporated as a whole. Thus, is analyzed lifetime of these two funds with the objective of finding out whether this innovation in the form of funding actually achieved their main goals. As observed, there were improvements in the income teachers, reducing regional disparities and indicators of universalization of education.

Keyword: Human capital. Education funding. Funds. FUNDEF. FUNDEB.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Evolução do valor mínimo nacional aluno/ano real	51
Gráfico 2 – Participação do FPM e do FPE nos recursos totais do FUNDEF e FUNDEB – 2006 e 2012	55
Gráfico 3 – Matrículas por nível de ensino (em milhões) – 1997-2013	61

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Distribuição da Competência Tributária – União, estados, Distrito Federal e municípios	41
Quadro 2 – Principais mecanismos de repartição de receitas fiscais do Brasil	43
Quadro 3 – Formação dos recursos do FUNDEB	48
Quadro 4 – Fatores de ponderação do valor aluno/ano – 2007 – 2012	49

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Variação real do valor aluno/ano por região – 2004, 2009 e 2013	52
Tabela 2 – Valores reais da complementação da União por estado no período de vigência do FUNDEF (em R\$ milhões) – A preços de 2013.....	53
Tabela 3 – Valores reais da complementação da União por estado no período de vigência do FUNDEB (em R\$ milhões) – A preços de 2013.....	54
Tabela 4 – Comparação entre o estado de maior e com o de menor participação do FPM e FPE nos recursos do FUNDEB – 2012	55
Tabela 5 – Participação de cada esfera de governo no número de alunos matriculados por nível de ensino	56
Tabela 6 – Rendimento real médio do docente de educação básica das redes municipais e estaduais por região por jornada de trabalho de 30 horas – 2002 – 2013	58
Tabela 7 – Professores das redes estaduais e municipais segundo a posição na ocupação no trabalho principal – 2002 – 2013	59
Tabela 8 – Percentual de professores no ensino fundamental por grau de formação – 1996 – 2006	60
Tabela 9 – Percentual de docentes com Ensino Superior completo por nível de ensino – 1996 – 2013.....	60
Tabela 10 – Taxa de atendimento por idade	62
Tabela 11 – Taxa de Distorção Idade-Série	62
Tabela 12 – Variação real do investimento público direto em educação	63

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CNE	– Conselho Nacional de Educação
CNTE	– Conselho Nacional dos Trabalhadores em Educação
COFINS	– Contribuição para Financiamento da Seguridade Social
FAS	– Fundo de Desenvolvimento Social
FINSOCIAL	– Fundo de Investimento Social
FNDE	– Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FPE	– Fundo de Participação dos Estados
FPM	– Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEB	– Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Básico e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	– Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
ICMS	– Imposto sobre Circulação de Mercadoria e Prestação de Serviços de Transportes e Comunicações
INPS	– Instituto Nacional de Previdência Social
IPI Exp.	– Imposto sobre Produtos Industrializados
IPI	– Imposto sobre Produtos Industrializados
IPVA	– Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores
IR	– Imposto de Renda
ITCM	– Imposto sobre Transmissão <i>Causa Mortis</i>
ITR	– Imposto Territorial Rural
LDB	– Lei de Diretrizes e Bases
MDE	– Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
UNDIME	– União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
2	CAPITAL HUMANO E O PAPEL DO ESTADO	15
2.1	TEORIAS SOBRE O CAPITAL HUMANO	15
2.2	PAPEL DO ESTADO	22
2.2.1	Estado e Economia	22
2.2.2	Estado e Capital Humano	26
3	HISTÓRIA DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL	28
3.1	COLÔNIA E IMPÉRIO	28
3.2	A EDUCAÇÃO NA REPÚBLICA.....	34
3.3	DITADURA MILITAR E REDEMOCRATIZAÇÃO	37
4	OS FUNDOS DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA	40
4.1	O SISTEMA TRIBUTÁRIO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988.....	40
4.2	FUNDEF E OS PROBLEMAS DA EDUCAÇÃO.....	44
4.3	FUNDEB E A POSSÍVEL SOLUÇÃO.....	47
4.4	ANÁLISE DA EDUCAÇÃO BÁSICA BRASILEIRA DO FUNDEF AO FUNDEB ..	50
4.3.1	Valor Anual Por Aluno	50
4.3.2	A Equidade Nos Fundos De Financiamento Da Educação	52
4.3.3	Distribuição das Responsabilidades	56
4.3.4	Valorização Docente	57
4.3.5	Qualidade da Universalização	61
4.3.6	Evolução do Investimento Público Direto em Educação	63
5	CONCLUSÃO	65
	Referências	68

1 INTRODUÇÃO

Para a teoria do capital humano, a educação é importante para diversos aspectos do desenvolvimento de um país, sendo essencial para explicação do crescimento. De acordo com Mincer (1958), os gastos em educação em todas as fases da vida de um indivíduo podem explicar diferenciais de rendimento, inclusive antes do período escolar. Assim, os retornos da educação não provêm somente daquele ensino para produzir, o treinamento. A motivação para governos realizarem políticas públicas educacionais são diversas, entre elas: melhores cidadãos, maior produtividade dos trabalhadores e maior equidade de rendimentos.

O financiamento da educação básica pública além de instrumento para política pública educacional, também é um componente desta (Martins, 2010). Deste modo, o entendimento deste pode mostrar o comprometimento do governo, ao ser observado o quanto este comprometeu dos seus recursos, com as políticas sociais neste setor. Na história brasileira, em geral, o governo central se mostrou avesso a esta responsabilidade, repassando-a para as esferas subnacionais que, na maior parte do tempo, não dispunham de grandes somas de recursos já que a arrecadação tributária era centralizada. A falta de planejamento e os poucos recursos destinados à educação se tornaram problemas que se agravavam ao longo do tempo. A solução pelos formuladores de políticas para minimizar este problema foi a vinculação de recursos, de modo a existir um mínimo aceitável de aplicação dos recursos na educação pelo governo. Porém, nem mesmo esta ferramenta foi aceita de modo geral por todos os governos, sendo extinguida em períodos ditatoriais da história brasileira para flexibilizar os usos dos recursos pelos governantes. Nestes períodos, os gastos em educação foram escassos, mostrando que a vinculação ainda que sendo uma forma precária de financiamento, ao menos era eficaz ao obrigar que os governos utilizassem alguma parte de seus recursos para o ensino.

Com a Constituição de 1988, a vinculação de recursos para o financiamento da educação foi consolidada, mas os governos ainda tinham meios de desviar dinheiro da educação básica para outros setores. O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF) com vigência a partir de 1998, inova ao não somente vincular recursos, mas ao buscar, por meio do entendimento de problemas específicos, estabelecer as regras de distribuição destes. Assim, procura solucionar através do modo de financiamento da educação fundamental os problemas deste nível de ensino como a universalização, os salários dos professores e as disparidades regionais. Devido ao contexto econômico no qual foi instituído, de ajuste fiscal, e ao não incorporar os outros

níveis de ensino, acaba por deixar muitos problemas da educação básica em aberto. Com o advento do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), a partir de 2007, ampliando o financiamento através do fundo para as outras etapas de ensino e aumentando a participação do governo central, mesmo que somente em caráter suplementar, buscou-se corrigir o que eram as principais críticas do seu antecessor.

Portanto, este trabalho se propõe a investigar as mudanças ocorridas na educação básica brasileira segundo os objetivos nos quais os fundos se alicerçam. Tem-se por hipótese que os dois fundos tiveram êxito ao que se propunham e que as transições para o financiamento através de fundos e entre fundos foi benéfica de forma geral para a educação básica brasileira.

O trabalho está dividido em três capítulos, além desta introdução e da conclusão. No Capítulo 2, é discutida a importância da educação pela teoria do capital humano, em suas diferentes visões, assim como, devido a esta é abordado o papel do estado na economia expandindo este para o setor educacional.

No capítulo 3, é abordada a história do financiamento da educação do Brasil, a sua evolução conforme as mudanças constitucionais e políticas. São apontados os problemas históricos que afligem este setor e as tentativas de solução principalmente através da vinculação de recursos para a educação.

O quarto capítulo, contextualiza o FUNDEF e o FUNDEB através das mudanças no sistema tributário ocasionadas pela Constituição Federal de 1988. A seguir aborda a criação, a forma de funcionamento e os objetivos dos fundos. E culmina com a análise descritiva de dados sobre a educação básica relativos às matrículas, os aspectos financeiros, à evolução por regiões e os indicadores da universalização do ensino.

2 CAPITAL HUMANO E O PAPEL DO ESTADO

A importância do aprendizado e educação na teoria econômica emerge desde Adam Smith (SCHULTZ, 1973; BLAUG, 1975; MINCER, 1984; SEN, 2010). Na evolução da teoria, os gastos em educação passaram a ser vistos como investimentos e se tornaram peça chave na análise de crescimento econômico e distribuição de renda, aparecendo na década de 1950, assim, o conceito e as teorias de capital humano, e tornando-se parte importante da pauta dos governos nos planejamentos de política pública. Além da educação, a saúde e outros fatores podem ser vistos como meios de investimentos em capital humano. Deixa-se de lado, assim, as suposições de capital físico, como única forma de capital, e de trabalho homogêneo (MINCER, 1984).

2.1 TEORIAS SOBRE O CAPITAL HUMANO

Schultz (1973) em sua análise conceitual de educação divide-a em dois termos: instrução, como as atividades que constituem parte integral e organizada do ensino e aprendizado, e educação, como funções peculiares da instituição educacional, formada por família, escola, igrejas, entre outros, indo além da instrução, como por exemplo, a pesquisa. Além das escolas, as quais, são uma indústria de produzir instrução, o autor considera no processo a educação familiar.

O investimento que um indivíduo faz para melhorar sua capacidade produtiva e seu conhecimento é o que forma seu capital humano tomando, assim, a educação assume papel principal nesta teoria. A acumulação de conhecimento poderia ser tanto em termos gerais quanto específicos e os níveis médio e superior seriam os responsáveis pelo diferencial de renda, os quais seriam maiores em países não desenvolvidos. Desse modo, os gastos em educação podem ser vistos como investimento por aumentarem os rendimentos e produtividades individuais futuros (SCHULTZ, 1973; BLAUG, 1975; BECKER, 1993). Blaug (1975) considera ainda dois tipos de investimentos: privado e social. No primeiro caso, o indivíduo adquirindo mais educação gera rendimentos vitalícios mais altos, sendo essas maiores rendas um elemento significativo na demanda por educação. O segundo caso seria um estímulo do Estado a maior capacidade futura produtiva da população. Os maiores rendimentos daqueles com maiores investimentos em educação servem como incentivos para

tais, e sem isso não haveria pessoas melhores preparadas disponíveis no mercado. Sendo assim, as pessoas investem em educação porque buscam maior renda futura. O ótimo desse investimento é o ponto em que o valor descontado dos rendimentos futuros iguala os seus custos. Seguindo esta linha, Schultz (1973, p.70) afirma “A longo termo, as diferenças entre os totais investidos no capital humano, nos trabalhadores, poderão constituir o mais importante fator isolado responsável pelas diferenças de salários.” e acrescenta um novo conceito no cálculo dos rendimentos, que vai além dos custos tradicionais com educação e até mesmo superior a esses, o custo do salário não-recebido pelos estudantes durante o período de instrução, corrigindo, assim, as enormes taxas de lucros.

Mincer (1958) divide os diferenciais de rendimentos em duas análises: entre ocupações diferentes, nas quais a diferença se dá na quantidade de formação necessária; e entre indivíduos de mesma ocupação, onde a diferença de salários pode ser explicada em função da idade, levando em conta a experiência como aumentadora de renda e o aspecto biológico que pode aumentar ou declinar a produtividade à medida que o indivíduo envelhece.

A tomada de decisão por gastos em educação se assemelha com o processo de investimento em capital, levando em consideração os custos e rendimentos, além de benefícios não monetários, que apesar de serem de difícil mensuração, não podem ser excluídos do processo. Com isso, o indivíduo escolhe uma atividade que necessita de investimento em capital humano frente a uma que não necessita, somente se os retornos da acumulação de capital humano forem superiores aos custos para acumulá-lo (BECKER, 1993). Mincer (1958), supondo um modelo de livre escolha, descreve que o indivíduo toma a decisão de forma racional ao ponderar entre o tempo gasto em formação e os ganhos postergados, de modo que a profissão que requer maior nível de formação deve pagar mais pelo seu trabalho. Além da rentabilidade futura da educação, conforme Schultz (1973), o indivíduo com maior nível de educação consegue se adaptar melhor frente as flutuações econômicas, por ser melhor preparado para trocas repentinas de cargos e empregos, assim como outros fatores que podem ser levados em conta na hora do investimento.

De acordo com Mincer (1984), os investimentos em capital humano podem ser descritos como uma cronologia de ciclo de vida, iniciando pelos investimento pré-escolares, seguidos pela educação escolar formal e depois pelo investimento feito já em vida profissional. Já os investimentos em saúde e outros tipos de manutenção são feitos durante toda a vida. As habilidades herdadas e as influenciadas pelo ambiente de uma criança tem grande relevância na formação de capital humano e as defasagens destas podem ser

amenizadas através do cuidado infantil. Este tipo de investimento é de grande importância para um trabalhador, quando adulto, ter melhor saúde e produtividade. A educação vinda dos pais tem grande importância no processo de acumulação e pode ser considerado como um investimento no capital humano dos seus filhos o tempo em que as mães estão de fora do mercado de trabalho. Por isso, a renda da mãe tem relevância no estudo dessa fase de investimentos, além de considerar seu *payoff* entre renda do trabalho e cuidados com os filhos, vendo simplesmente o aspecto monetário, deve ser levado em conta suas escolhas quanto ao tempo de cuidado e a quantidade de filhos, como fatores de influência sobre o capital humano. Não se pode achar que os investimentos na última fase do ciclo são menos importantes ou de menor quantidade. Devido a forma dos retornos de renda e dos ganhos de capital de cada pessoa, e do comportamento ao longo do tempo desse capital, com tendência declinante conforme maior a idade do trabalhador, o investimento feito na fase de vida profissional é relevante para o nível de rendimentos. De acordo com Mincer (1984, p.198), para um indivíduo, “Em qualquer fase, o nível de rendimentos depende do tamanho e da utilização do capital humano que acumulou até este ponto e seu crescimento depende da taxa de adição líquida para o estoque, ou seja, sobre a taxa de investimento líquido.¹”.

Além de investimento Schultz (1973) e Blaug (1975) consideram que gastos em educação são em parte consumo, já que a instrução pode proporcionar satisfações presentes e futuras. Quando os benefícios são futuros o gasto em instrução é investimento. Quando a instrução não está associada a fatores profissionais e está associada, por exemplo, ao refinamento do gosto, esta é considerada consumo. O componente de consumo da educação não pode ser considerado um bem de consumo qualquer, como um alimento, porque é muito mais durável do que a maioria dos bens. Esse componente é muito mais difícil de ser achado que o de investimento, já que uma variação positiva da instrução tem a tendência de elevar as rendas ou despesas futuras. De acordo com Schultz (1973, p. 26),

Os investimentos na instrução não podem ser minimizados; muito ao contrário, são de tal magnitude que alteram, radicalmente, as estimativas, geralmente aceitas, do total das poupanças e de formação de capitais, que estão em curso.

Assim, a sua magnitude explica o fato de avaliação econômica sobre a educação dar maior ênfase aos gastos em educação como investimento. Além disso, deve-se considerar a

¹ Do original: At any stage the level of earnings depends on the size and utilization of the human capital which accumulated up to this point, and its growth depends on the rate of net additions to the stock, that is, on the net investment rate.

capacidade futura de produtor gerada pela instrução como uma outra forma de investimento, em um viés mais social de análise.

Blaug (1975) considera os aspectos de consumo da educação, mas critica o ponto de vista keynesiano, onde a educação formal é considerada consumo, seja financiada pela família ou pelo governo, e o treinamento no trabalho é considerado investimento. Nessa abordagem cria-se uma confusão lógica, já que a educação minimizaria o crescimento. O autor analisa a educação com uma categoria tríplice: bem de consumo não durável, bem de consumo durável e bem de capital. Acrescenta assim, uma nova categoria onde se tem a fruição da educação por ela mesma, bem de consumo não durável, apesar do consumo corrente da educação poder ter em alguns casos uma utilidade negativa.

Mesmo sendo a educação de fundamental importância na evidência empírica nos diferenciais de renda, não se pode atribuir este papel somente a ela. Sem dúvidas, outros fatores culturais e sociais devem ser levados em conta. Além disso, o diferencial de renda pode não estar relacionado com o diferencial de produtividade que a maior educação possibilitaria, mas sim com a suposição por parte dos empregadores de que aqueles mais educados são mais produtivos, dado que esses, muitas vezes, não levam em conta o desempenho escolar do indivíduo, mas somente a titulação deste (BECKER, 1993; BLAUG, 1975; SCHULTZ, 1973). Ainda de acordo com Blaug (1975, p.47),

Ainda se pode conceber que para o mercado de trabalho seja, de algum modo, mais conveniente usar uma variável substituta como a qualificação educacional em vez de uma bateria de testes psicológicos destinados a medir capacidade nativa dos candidatos a emprego. É interessante perguntar, no entanto, que custos seriam impostos aos empregadores se o sistema educacional não emitisse nenhum certificado de competência.

Este argumento se encaixa com a Teoria da Sinalização de Spence (1973) o qual trata o ato de contratar um empregado como um investimento de risco justamente pelo fato de o empregador não saber sua real capacidade produtiva. Assim, o candidato ao querer o emprego tem que buscar formas de sinalizar seu potencial. A educação seria uma destas formas, mas não a única. Esta sinalização tem custos e o candidato vai procurar maximizar seus ganhos salariais comparativamente a esses.

As mudanças ocupacionais e promoções, dado o maior nível educacional só irão ocorrer se houver determinada flexibilidade técnica na economia. Sendo assim, o investimento em maior qualificação só vai fazer o indivíduo conseguir maiores rendas se houver espaço na economia para mão de obra mais qualificada (BLAUG, 1975). Além disso, para Schultz (1961), o crescimento econômico através da educação necessita muita migração

interna de trabalhadores para ajustar as mudanças de oportunidade de emprego, considerando essa migração como investimento em capital humano, precisa-se então de pessoas hábeis para esse deslocamento.

O capital humano se torna essencial para a explicação do crescimento econômico, dadas as diferenças de renda e de suposta produtividade entre indivíduos mais escolarizados e menos escolarizados supracitada. A comparação empírica entre países corrobora a mesma tese, ou seja, a acumulação de capital humano é uma condição necessária para o crescimento de um país (BLAUG, 1975; SCHULTZ, 1973; BECKER, 1993; SHEEHAN, 1973; MINCER, 1984). De forma que concentrar a análise econômica em capitais físicos pode direcionar a atenção em características não essencialmente importantes para a explicação do crescimento econômico. Se a educação fosse dita mais importante para fins morais e culturais dos indivíduos e não tivesse importância para a produtividade e crescimento talvez essa não fosse oferecida de forma gratuita pelo governo (SCHULTZ, 1961; 1973). Ainda conforme Becker (1993), o nível de educação de uma população influencia a economia de um país de diversas formas com maiores conhecimentos, habilidades, produtividades e lucros, sendo fundamental para manutenção do progresso técnico. Também se mostra com papel-chave para o desenvolvimento de países do terceiro mundo que com mais educação e saúde crescem mais rápido que a média global. Mas não é somente pelo incremento na produtividade dos trabalhadores que esse processo se dá, mas também, pelo aumento na capacidade de desenvolver produtos e processos mais complexos. Assim, o investimento em capital humano estimula o setor de alta tecnologia e inovação (BECKER, 2002).

Mincer (1984) também enfoca a importância da educação no crescimento tornando esta e o capital físico complementos um do outro. Assim, a absorção do trabalho mais qualificado está correlacionada com a complexidade da tecnologia moderna. Em sua função de produção assume a educação como conhecimento, fontes de tecnologia e informação. Conforme Mincer (1984, p. 201) “Em um sentido fundamental, o crescimento econômico moderno é um resultado da revolução científica, isto é, da evolução dos conhecimentos científicos sistematizados.²”. Além disso, o autor vê a educação como consequência e causa do crescimento, por que não só aumenta a renda dos indivíduos como a sua procura é renda-elástica.

² Do original: In a fundamental sense, modern economic growth is a result of the scientific revolution, that is, of the growth of systematized scientific knowledge.

Segundo Sheehan (1973), a natureza de longo prazo do investimento em educação é uma das dificuldades na investigação de sua causalidade com o crescimento, já que se torna difícil determinar seu efeito enquanto outras variáveis tendem a mudar de forma mais rápida. Mesmo havendo diversos estudos sobre as relações entre aumento da renda de um país com indicadores educacionais, como taxas de alfabetização e de matrículas, estas feitas de forma direta contém erros, como diferenciais na forma de cálculo e o fato de considerar toda a população ao invés de somente a força de trabalho, e podem acrescentar pouco a real explicação do crescimento. O autor prefere adotar o modelo em que considerando uma função de produção Cobb-Douglas, com trabalho, capital e progresso tecnológico, incorpora-se a educação na melhoria da qualidade da variável trabalho. Transformando a variável trabalho no que chama de *Real Labour Input*, a qual se ponderam as horas de trabalho por trabalhador pelos seus anos de estudo. Além disso, a educação se mostra dependente dos outros fatores para ter influência considerável no crescimento econômico, já que o trabalhador terá que lidar com melhores tecnologias e capital mais complexo e moderno.

Schultz (1973) conclui que entre 1929 e 1957, o crescimento econômico americano deveu-se em um quinto à instrução adicional da força de trabalho. Fazendo a suposição que a instrução é um investimento em salário, que o retorno é o mesmo para determinado nível de instrução e número constante de trabalhadores, então, para o autor, tanto para um país com um nível muito elevado como para um com baixo nível de instrução, não se pode considerar esta como sendo uma fonte de crescimento, somente a sua variação poderia afetar o crescimento econômico. Logo, no primeiro caso, esta elevação teria que se dar em um grau muito elevado e no segundo caso não haveria margem para aumentos suficientes. Para o autor, o período 1929-1957 seria o ápice de influência da educação sobre o crescimento da economia norte americana, que a partir de então só tenderia a decair. Em uma análise do contexto brasileiro na década de 1990, Barros e Mendonça (1997) revelam que o atrasado nível médio educacional brasileiro retardava entre 15 e 30% as taxas de crescimento, assim como explicava em cerca de 25% a diferença entre o crescimento de Brasil e Coréia do Sul. Além de afetarem negativamente outros indicadores socioeconômicos.

Porém, Blaug (1975, p. 64) aponta que apesar da correlação positiva entre nível de educação e crescimento econômico há algumas controvérsias quanto a isso,

Se os homens de negócios pagam mais aos graduados simplesmente por causa do atrativo esnobístico de um grau universitário, a despeito do fato de que os graduados não são mais produtivos do que os alunos cessantes da escola secundária [...] o efeito é ou reduzir os lucros ou, se estes são

mantidos, reduzir os ganhos dos não graduados. Em consequência, os ganhos mais altos dos graduados simplesmente redistribuem a renda nacional sem aumentá-la.

Uma das principais críticas à abordagem tradicional de capital humano é feita por Sen (2012). O autor diferencia o que trata a literatura sobre capital humano, quando se refere à atuação dos indivíduos visando a elevação da produção e ao conceito de capacidade humana que se originou a partir da visão de desenvolvimento e que enfoca no potencial que cada pessoa tem de escolher a sua maneira de viver e melhorar suas escolhas. Entretanto, mesmo havendo diferenças entre eles, ambos estão relacionados, pois falam sobre o papel dos seres humanos, suas potencialidades realizadas e adquiridas. A perspectiva do capital humano é muito ampla e pode conter vários tipos de valores, mas, por tradição, adota-se apenas o valor indireto, ou seja, “[...] qualidades humanas que podem ser empregadas como ‘capital’ na produção (do modo como se emprega o capital físico).” (SEN, 2012, p. 373). Contudo, se for feita a abordagem pelas capacidades humanas, então o crescimento econômico tem papel integrado com a concepção do processo do desenvolvimento através da expansão das capacidades. Para este autor, precisa-se ir além da concepção de capital humano visto que esse analisa apenas a mudança econômica, propondo uma ampliação necessária e adicional que complemente tal enfoque. O papel dos indivíduos é muito mais que ser um instrumento para uma mudança na produção econômica, mas inclui também o desenvolvimento social e político que possuem. Com isso, o indivíduo não deve ser visto como meio, mas sim como o fim do processo.

Shaffer (1961) critica a abordagem do capital humano pelo método como trata o indivíduo aplicando-se termos como investimento e capital às pessoas e dá três razões contrárias a essa análise. Em primeiro lugar, a educação não pode ser somente vista como investimento, porque também tem fatores de consumo no gasto dos indivíduos com esta, e não teria como separar estes dois aspectos para analisar a influência de cada um. Crítica já feita dentro da formulação da teoria de capital humano. Segundo, não seria possível separar quais rendimentos específicos são de determinado investimento em capital humano. Se torna impossível, assim, estabelecer o que nos diferenciais de renda provém de diferenças educacionais, já que fazendo esta correlação negligencia-se outros fatores importantes como conexões sociais, aspectos regionais, educação e renda dos pais, e a própria inteligência do indivíduo. Por não conseguir o isolamento da variável educação pode-se deixar passar o fato da própria não ter efeito causal nenhum sobre a renda. Além disso, o autor critica a abordagem tradicional por não descontar das taxas de retorno o custo de manutenção do

indivíduo, tanto no seu período de acumulação de capital humano como em sua vida de trabalho, como alimentação, ternos e outros bens necessários para a continuidade da posição social. A terceira razão considera que mesmo que fossem possíveis todas estas separações, não seria aconselhável do ponto de vista social, pelo fato das suas implicações nas políticas públicas. De modo que o governo aceitando este conceito de investimento poderia deixar de investir naqueles que mostrassem menor retorno e poderia até mesmo deixar de investir na educação na medida que esta não realizasse o retorno esperado. Para o autor, se o que aumentasse a produtividade fosse ser considerado investimento, então quase tudo poderia adotar este conceito, como o fato de comer, fazer exercícios físicos, entre outros.

Mesmo com as críticas, a teoria do capital humano mostra-se alicerçada em evidências empíricas. A sua aceitação levou a mudanças comportamentais tanto por parte dos governos como dos particulares (BLAUG, 1975; SCHULTZ, 1973; BECKER, 1993; SHEEHAN, 1973).

2.2 PAPEL DO ESTADO

A importância, o papel e o tamanho do Estado na economia é tema recorrente dos formuladores de política e teoria econômica, tendo como principal enfoque a participação deste relativa ao mercado. A relevância desta discussão se exterioriza na formulação de políticas quando as atitudes tomadas pelos governantes ou requeridas pela sociedade revelam o viés ideológico assumidos por estes, sendo importante o entendimento das diversas teorias para compreender e analisar o comportamento dos gastos públicos. Conforme Schwartzman (2006), entre as políticas sociais, a educação tem principal relevância não somente para o desenvolvimento econômico de um país, como também pela correção das desigualdades.

2.2.1 Estado e Economia

A teoria neoclássica, baseada nos clássicos e marginalistas, defende o livre mercado e a diminuição do papel do Estado na economia. Quanto aos clássicos, Adam Smith defendia a liberdade de escolha dos indivíduos, dado que estes ao escolher o melhor para si estariam escolhendo o melhor para sociedade. Juntamente a isso, defendia a livre concorrência como

forma de alcançar crescimento e equilíbrio. Deste modo, a interferência governamental afetaria de forma negativa estes dois aspectos. Smith aceita a intervenção em bens necessários para a sociedade, mas que não seriam atrativos para o setor privado fornece-los como, por exemplo, a educação. Além disso, reconhece como funções do Estado a defesa e a justiça. Os marginalistas defendiam que a oferta e a demanda, em um mercado competitivo, alocariam os recursos de modo que consumidores e produtores ficassem na melhor posição possível (produto ideal) e que intervenções do governo piorariam esta alocação. Os bens públicos, as externalidades, o poder de monopólio e as informações imperfeitas impediriam a chegada a esse resultado, levando a intervenção do governo e ao fracasso do *laissez-faire* (HAJ-OMAR, 2001).

Conforme Giambiagi e Além (2008), a teoria tradicional do bem-estar social desenvolve o argumento de que existe uma alocação ótima, onde é impossível melhorar a situação de um indivíduo sem piorar a de outro, um “ótimo de Pareto”, o qual é alcançado através dos mercados competitivos e não necessita da intervenção governamental. Para isso, tem de ser seguido os pressupostos de inexistência de progresso técnico e concorrência perfeita. Porém, os autores apresentam situações que impedem este ponto ótimo e necessitam de intervenção, as falhas de mercado, que vão além das citadas anteriormente. São estes: os bens públicos, que por serem não-rivais e não-excludentes, tornam o mercado ineficiente quanto a sua produção, pois quem não paga pode usufruir e a falta de direito de propriedade acaba por dificultar o comércio; a existência de monopólio naturais, que são situações em que os custos iniciais são muito altos e decrescem à medida que aumenta a produção, tornando inviável várias firmas produzirem; as externalidades, quando acontece o caso da ação de um agente prejudicar ou beneficiar outro não participante desta, como, por exemplo, a poluição industrial; os mercados incompletos, aqueles em que determinados bens não são ofertados mesmo que haja demanda; as falhas de informação, que fazem com que os consumidores e produtores não tenham dados suficientes para tomarem suas decisões de forma racional; e a ocorrência de desemprego e inflação.

Na visão keynesiana, os interesses individuais não atuam em favor dos sociais, não existem direitos naturais e contratos perpétuos, negando, assim, os princípios das políticas de *laissez-faire*. Entretanto, não recusam o individualismo moderado. Conforme Corazza (2006 p. 73), “[...] as idéias liberais de Keynes não são ortodoxas e a essência de seu liberalismo consiste em adequar-se às circunstâncias mutáveis, adaptando seus princípios teóricos ao mundo real.”. A essencialidade do Estado para Keynes era devido à complexidade e a

instabilidade do sistema capitalista, e este poderia agir através do controle monetário e da socialização de investimentos. O controle monetário teria o papel principal como ferramenta para estabilidade do sistema capitalista e a sustentabilidade do processo produtivo, mas em períodos de crise, quando o Estado não consegue alterar variáveis como juros e eficiência marginal do capital, por não poder influenciar as expectativas, deve adotar a socialização dos investimentos como forma de aproximar a economia do pleno emprego. Com a acumulação do capital a eficiência marginal do capital tende a cair, tendo como consequência a instabilidade no comportamento dos investimento privados. Levando em consideração que a demanda efetiva se dá pelo somatório de consumo e investimento, o Estado deve utilizar de investimentos públicos para manutenção do emprego. Isto não significa, entretanto, que não possam ser utilizados outros meios de correção. Segundo sua teoria, a tendência seria de crescente participação do Estado nos investimentos, devido aos efeitos da sua própria intervenção, já que o aumento da renda gera maior necessidade de investimento e conforme aumenta a acumulação de capital a sua eficiência marginal diminui. Em um regime de *laissez-faire* o ajuste se daria em um baixo nível de emprego e poupança, gerando custos sociais e ameaças ao sistema. Keynes defende a cooperação do Estado com a iniciativa privada garantindo sua existência e limita a ação deste, de modo que não chegue aos bens de produção. Com isso, a intervenção estatal seria uma forma de preservar o capitalismo, dirigindo os interesses individuais para um progresso social, eliminando a desigualdade e o desemprego. Além disso, em parte, concorda com os clássicos ao admitir que o Estado deve fornecer aqueles bens e serviços que ninguém ofereceria (CORAZZA, 1983).

Em aspectos históricos, a visão keynesiana e de *laissez-faire* se intercalaram quanto ao domínio das políticas econômicas. Entre 1840 e 1870, as políticas liberais foram implantadas na Inglaterra com enormes custos sociais, deteriorando variáveis como distribuição de renda, qualidade de vida e emprego. Isto levou a uma virada com a retomada de políticas sociais. Com o início da Primeira Guerra Mundial emergem as ideias keynesianas e no fim desta, o *laissez-faire* tinha se esgotado (CORAZZA, 2006). Na década de 1970, ressurgem o ideal liberalista, tendo como ápice a chegada ao poder de Thatcher, em 1979, e Reagan, em 1981, pregando a redução do Estado devido aos custos de sua intervenção (HAJ-OMAR, 2001). Mas, conforme Giambiagi e Além (2008, p. 38), nesse período de domínio do liberalismo “[...] a participação do governo na economia em 1990, ainda se mantinha em 40% no Reino Unido e chegou inclusive a aumentar, nos Estados Unidos, entre 1980 e 1990, de 31% para 33% do PIB.” devido em parte, as pressões dos setores sociais por maiores gastos do governo.

Em uma das mais conhecidas teorias do setor público, Musgrave (1976) apresenta um modelo normativo de economia pública dividindo a política orçamentária em três objetivos: assegurar ajustamentos na alocação de recursos, conseguir ajustamentos na distribuição da renda e da riqueza, e garantir estabilização econômica. Estes serão, respectivamente, funções das Divisões de Alocação, de Distribuição e de Estabilização. A política orçamentária é determinada pelo resultado desses três planos interdependentes. As funções que Musgrave apresenta são até hoje reconhecidas como as três funções do Estado.

No que se trata da Divisão de Alocação, o autor vai além da função de prover a satisfação das necessidades públicas, considerando ainda assegurar os ajustamentos necessários na alocação de recursos pelo mercado, supondo pleno emprego e distribuição apropriada da renda. Ajustamentos em alocação são necessários onde o mercado não assegura resultados ótimos. Há situações em que o mercado falha totalmente como no caso das necessidades sociais. Nelas, a satisfação auferida pelo consumidor é independente do seu pagamento. Assim, o consumidor sabendo que será beneficiado de qualquer forma, pode negar-se a uma contribuição voluntária e desse modo revelar suas preferências. Com isso, o mecanismo de mercado deve ser trocado por um processo político e os indivíduos devem aderir a decisão de grupo. O autor faz seu modelo baseado no ponto de vista individual, mas não deixa de lado a ideia de que as necessidades individuais podem estar ligadas a motivações sociais. Apresenta ainda uma segunda necessidade pública, as necessidades meritórias. Estas, estão sujeitas a exclusão e são satisfeitas pelo mercado. Elas diferem das primeiras por envolver a interferência nas preferências do consumidor. Em uma sociedade democrática onde a preferência do maior grupo prevalecerá, esta necessidade passa a ter importância de uma necessidade pública devendo ser financiada pelo Estado. Se os recursos da Divisão de Alocação forem utilizados para suprir necessidades públicas eles não estarão disponíveis para outras necessidades. Desse jeito, o montante de recursos desviados do uso privado deve igualar aos que são usados para suprir necessidades públicas.

A Divisão de Distribuição deve criar um mecanismo para fazer as correções necessárias no estado de distribuição de modo que não atrapalhe o funcionamento eficiente da economia. Pela abordagem orçamentária, esse mecanismo é dado pela tributação e transferências, passando recursos de um indivíduo para outro. Essa distribuição de recursos busca a equidade, utilizando a abordagem de renda. O processo apropriado de distribuição deve ser decidido através de um processo político.

A função da Divisão de Estabilidade é bem distinta. Através de medidas compensatórias deve fazer a manutenção do pleno emprego e da estabilidade de preços. Ao contrário das duas Divisões anteriores, o orçamento desta poderá ser deficitário ou superavitário, dada através disso a realização das compensações. A função de tributação servirá somente para prevenir a inflação e as transferências para prevenir a deflação. O autor ainda inclui a política monetária e de dívida como uma forma alternativa de estabilização, devendo ser buscada uma composição adequada entre essas políticas e políticas fiscais de acordo com o contexto. Para Giambiagi e Além (2008), a função estabilizadora passa a ter importância com Keynes, suprimindo a ideia de capacidade de autoajuste do mercado.

2.2.2 Estado e Capital Humano

Dada a importância do investimento em capital humano para o crescimento e o desenvolvimento econômico os governos tem tomado a frente no provimento e planejamento da educação. Sheehan (1975) defende a atividade do governo sobre a educação por três motivos: a imperfeição do conhecimento, os efeitos externos e a distribuição de renda. O primeiro motivo seria explicado pela ignorância por parte dos pais dos benefícios que a educação traz para as crianças, muitas vezes causada pela baixa educação deles. Ainda nesse ponto, em lugares mais pobres os custos de oportunidade de não empregar os filhos pode ser muito grande para os pais e, dado seu estado social, eles preferem os rendimentos presentes, mesmo que baixos, do que esperar maiores rendimentos no futuro. Quanto à segunda justificativa, ligada as externalidades da educação, o Estado deve intervir sempre que benefícios privados líquidos forem menores que os benefícios sociais líquidos, já que nessa situação o mercado fornecerá educação insuficiente. Isso quer dizer que o Estado deve complementar a oferta de educação e não a prover integralmente. O último ponto, é explicado pelos maiores rendimentos e oportunidades de empregos daqueles com maior educação. Assim, em grupos sem recursos para acesso à educação o Estado pode prover educação gratuita como forma de equilíbrio.

Mincer (1984), apresenta duas causas de intervenção estatal na fase *school education* que corroboram em parte com as ideias anteriores. Devido ao retorno social ser maior do que o retorno para o aluno mostra que investimentos em educação geram externalidades não só medidas em renda, mas por exemplo, um cidadão mais responsável e melhores padrões de

saúde. Assim, mesmo que não se saiba em qual grau ou se, até mesmo, de que forma são positivas, a intervenção governamental se justifica provendo ou subsidiando a educação. Quanto a distribuição da educação, os gastos do Estado nesta podem ajudar crianças pobres a conseguir melhores níveis educacionais, o que leva a maior renda potencial destas. Além desses dois pontos, um maior investimento na educação das mães ajuda a melhorar a saúde do filho refletindo em um trabalhador futuro mais produtivo, espalhando também seus ganhos sociais.

Existe outra motivação para o Estado gastar em educação conforme Sheehan (1975), essa se refere à qualidade da mão-de-obra. As políticas educacionais em sua maioria são voltadas à qualificação da força de trabalho para o crescimento econômico, emergindo um receio do Estado de que se a educação for deixada ao mercado privado haverá um desequilíbrio frente às necessidades do mercado de trabalho.

De acordo com Friedman (1984, p. 83),

[...] a intervenção governamental no campo da educação pode ser interpretada de dois modos. O primeiro diz respeito aos “efeitos laterais”, isto é, circunstâncias sob as quais a ação de um indivíduo impõe custos significativos a outros indivíduos pelos quais não é possível forçar uma compensação, ou produz ganhos substanciais pelos quais também não é possível forçar uma compensação – circunstâncias estas que tornam a troca voluntária impossível. O segundo é o interesse paternalista pelas crianças e por indivíduos irresponsáveis.

Friedman (1984) utiliza a mesma separação conceitual de Schultz (1973) entre instrução e educação e afirma que as ações do governo estão limitadas à primeira. Quanto ao papel do Estado na instrução, diz que o governo central não deve só financiar, mas também administrar esta indústria, por diversos motivos. O primeiro deles, seria a garantia de uma base comum de instrução, para a qual seria suficiente somente a imposição de padrões mínimos para escolas particulares, desnacionalizando o ensino e dando maior poder de escolha aos pais. As outras motivações, aprofundando o papel do Estado, seriam a exclusão de classes que haveria nas escolas particulares e o monopólio técnico, ou seja, o fato do mercado só abrir escolas em regiões de interesse. Friedman (1984, p.89), sugere que a melhor solução seria a combinação de escolas privadas e públicas, de forma que “Os pais que quiserem mandar os filhos para escolas privadas receberiam uma importância igual ao custo estimado de educar uma criança numa escola pública, desde que tal importância fosse utilizada em educação numa escola aprovada.”. Assim, poderia surgir uma competição sadia entre instituições de ensino.

3 HISTÓRIA DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL

O financiamento da educação no Brasil passou por diversas mudanças, assim como, as dimensões e responsabilidades de cada nível de governo relativo a educação. A vinculação de receitas se mostra presente em várias discussões sobre o tema e mudanças constitucionais, variando conforme a política nacional. Com isso, torna-se importante compreender a história deste financiamento e também seus principais problemas. Alguns desses permeiam toda a história das políticas educacionais brasileiras como falta de recursos e planejamento, e a questão do salário do magistério.

3.1 COLÔNIA E IMPÉRIO

De 1549 a 1759, os principais provedores de educação no país foram os jesuítas, com a iniciativa privada e outras ordens religiosas tendo somente papel coadjuvante. Nesse período nota-se a falta de comprometimento da administração do Reino com a instrução. Assim, com a chegada da Companhia de Jesus às terras brasileira o Rei de Portugal concede a estas escolas para fornecimento de educação católica, pública e gratuita. O financiamento previa duas fontes de recursos, uma era para instalação de novas escolas e outra para custeio. Porém, estas eram insuficientes e voláteis, fazendo com que os jesuítas utilizassem de sua capacidade administrativa para financiar de forma própria seus projetos de ensino. Com concessões de terra, alguns privilégios e doações, podendo-se considerar ainda o uso da mão-de-obra gratuita indígena, se tornaram grandes empreendedores agrícolas e pecuários, tendo grandes lucros e reinvestindo estes na educação (PINTO, 2000; MENEZES, 2005).

Analisando a estrutura tributária do período compreende-se em parte o afastamento da administração pública do fornecimento da educação. O tributo básico cobrado era o dízimo, que apesar de ser relacionado à igreja, era recolhido pela coroa, devido ao fato dos Reis de Portugal, serem nomeados como os grão-mestres da Ordem de Cristo e do Padroado de Tomar, os quais repassariam mais tarde parte deste a igreja. Pelo dízimo eram recolhidos 10% da produção, com exceção de minérios. Havia também os direitos de entrada, cobrados sobre a circulação de mercadorias entre províncias. Mas o mais importante, em relação à fonte de receita, era o quinto, imposto cobrado sobre o ouro, que só podia ser vendido depois de fundido, recolhido o quinto e comprovado pela coroa. Estes eram os três maiores tributos, de um arcabouço repleto de centenas de taxas diferentes, principalmente se considerados os

tributos locais. Assim, eram muitos tributos, mas que pouco rendiam. Pode-se apontar como uma das causas deste baixo rendimento a não tributação da terra, o bem de maior valor na época. As câmaras municipais mal conseguiam suprir seus custos de manutenção, viviam em situação precária. Além disso, não era possível incrementar a receita tributária, já que a elite colonial não criaria impostos para ela mesma pagar e os agricultores já encontravam grandes dificuldades em pagar os dízimos.

Outros problemas foram importantes para as dificuldades financeiras do período. A terceirização da arrecadação foi um deles, já que deixava o Estado exposto não só a ineficiências do contratado mas também a fraudes, o que diminuía mais ainda o potencial arrecadatário. Frente as limitações da arrecadação do Quinto, em 1750, a coroa fechou um acordo com os proprietários de minas, de forma a arrecadar uma quantia mínima de 100 arrobas de ouro por ano. Caso não fosse atingida esta quantidade, as câmaras fariam a chamada “derrama”, cobrando um tributo local de todos os habitantes para complementar o valor que faltava, demonstrando o descaso das elites com o recolhimento de impostos (PINTO, 2000). Além da arrecadação, a distribuição também mostrava-se um problema, dado que os impostos eram usados em primeira instância para suprir necessidades da coroa, com pequeno retorno das já pequenas receitas para a população, ou seja, não restava recursos para investimentos sociais básicos como educação.

Ao assumir como primeiro-ministro, o Marquês de Pombal, com espírito de reformar as relações Metrópole-Colônia, rompe com os jesuítas, alegando motivos pedagógicos, como a decadência do ensino de “letras humanas”. Mas o avanço econômico da Companhia de Jesus, seu poder de influência e manipulação, na sua visão atrapalhavam o Estado, dado seu viés iluminista o qual norteava suas ideias de uma necessidade de renovação na atividade científica, um pouco distante da visão religiosa. Junto a isso os privilégios recebidos pelos jesuítas levaram a uma pressão dos comerciantes portugueses para este rompimento. Como legado os jesuítas deixaram escolas de primeiras letras em quase todas as vilas e cerca de 17 colégios jesuítas (MENEZES, 2005; PINTO, 2000).

Como visto, o período da educação sob o controle dos jesuítas mostrou um absoluto descaso do Estado. Depois da expulsão da Companhia de Jesus, tem-se uma lacuna, que durante dois séculos foi preenchida e consolidada, então aberta, a qual a coroa não consegue suprir sequer de forma próxima ao período sob comando dos jesuítas. O ensino jesuíta foi substituído pelas aulas régias, um sistema de ensino não-seriado, em um sistema educacional centralizador e de acesso restrito (MENEZES, 2005, PINTO, 2000). Até 1772, o

financiamento da educação pública se deu através da arrecadação dada pelas coletas e as câmaras municipais, na tentativa de financiar as aulas régias lançam taxas sobre produtos que não apresentassem isenção especial. A baixa arrecadação leva a um número pequeno de aulas e a um baixo ordenado dos professores. A partir deste ano foi criado pela Real Mesa Censória de Portugal um imposto específico para financiar o gasto público em educação, chamado Subsídio Literário, feito principalmente para garantir recursos para o pagamentos dos professores e utilizado tanto no reino como nas colônias. Este imposto era incidente sobre vinho, carne e aguardente. No momento de sua criação a coroa via-se pressionada pelo aumento demográfico e pelo baixo grau de escolarização da população. A partir de 1777, os proventos do Subsídio Literário cobriam em mais de quatro vezes os gastos da Província de São Paulo com o ensino primário. Conforme Melchior (1981, p. 27), “Podemos dizer que o produto da arrecadação do subsídio literário foi, até 1822, quase que exclusivamente a fonte do financiamento do sistema escolar.”. Porém, dado o fraco sistema fiscal, a arrecadação do subsídio literário foi decrescendo até o seu fim no início do Século XIX (MELCHIOR, 1981; PINTO, 2000; MENEZES 2005).

Com a chegada da família real portuguesa ao Brasil, em 1808, teve-se o início de um processo de elitização da educação brasileira, pelo fato dos gastos públicos voltarem-se em sua maioria para o ensino superior. Assim, o governo central toma uma atitude de inversão do desenvolvimento do ensino, com ênfase no topo ao invés da base. No momento da independência o País se encontrava em situação fiscal fragilizada, devido as guerras napoleônicas e a transferência da família real para o Brasil, e o esgotamento da sua capacidade tributária dada a escassez de ouro em Minas Gerais. Numa situação de incontáveis impostos que não geravam os recursos necessários para manter sequer os gastos das necessidades da coroa. Em 1823, tentou-se aumentar a arrecadação para a educação através da loteria e apesar de serem utilizadas durante o resto do período imperial, não se mostrou eficaz para o seu financiamento (MELCHIOR, 1981)

A Constituinte de 1823, ainda procurou tratar da educação, entretanto, a ênfase estava sobre as universidades, tendo deixado de lado a educação primária e secundária. O único aspecto tratado sobre a educação era o poder de qualquer cidadão abrir uma escola, ou seja, assim, como nos períodos anteriores a União empurraria novamente para a iniciativa privada o ônus deste nível de ensino. A Constituição Imperial de 1824, apresenta no § 32 do artigo 179 a gratuidade da instrução primária a todos os cidadãos como uma das garantias “para a inviolabilidade dos direitos civis e políticos dos cidadãos brasileiros”, não acrescenta porém o

direito aos escravos e não acrescenta em nada sobre qualquer aspecto de financiamento desta. Com isso, tanto o governo federal quanto o provincial se vem em quadro de insuficiência de recursos para tal objetivo (MELCHIOR, 1981). O Decreto de 15 de outubro de 1827, ampliou ainda mais o escopo da legislação. Logo no art. 1º estipulava que “Em todas as cidades, vilas e lugares mais populosos, haverá as escolas de primeiras letras que forem necessárias”. Além disso, fixava o salário dos professores em determinado nível e sua vitaliciedade, determinava um exame público prévio para todos os candidatos e atuais professores, para o cargo de professores e mestras, a adoção do ensino mútuo³ e um currículo básico para aulas de primeiras letras (GIOLO, 2006).

As províncias, com o Ato Adicional de 1834, mesmo com todos problemas de recursos, ficam encarregadas pelo ensino primário e secundário, ficando a cargo do Governo Central somente o ensino primário da Capital e o Ensino Superior. Porém, dado o maior controle central sobre os padrões dos dois últimos e os investimentos da iniciativa privada no secundário, as províncias se focam no fornecimento do primário, o qual tinha de forma irrelevante a ação do governo central e da iniciativa privada, e acabava, com isso, por cumprir a Lei de 1824.

Os municípios, devido às poucas receitas fiscais, tiveram inexpressiva participação no fornecimento da educação. Podemos dizer que desse modo, acontece uma divisão, de forma tácita, das responsabilidades, ficando a cargo das províncias o ensino primário, a iniciativa privada com o secundário e o governo central com o ensino superior. O que acabou gerando um estrangulamento, devido à pouca possibilidade dos menos favorecidos de conseguir concluir níveis escolares mais altos (MELCHIOR, 1981; MENEZES, 2005).

As aulas durante o período se concentravam nas províncias centrais, pois por serem voltadas ao ensino dos filhos da elite que as usavam como trampolins para os cursos superiores em busca de funções de prestígio social, era mais prático as províncias deixarem estes viajarem em busca de educação do que montar um aparato educacional eficiente (GIOLO, 2006).

Apesar da importância do Ato Adicional de 1834, na divisão das responsabilidades, este também não acrescentou em nada em termos de recursos destinados ou formas de

³ O sistema de ensino mútuo ou método Lancaster, foi desenvolvido na Inglaterra. O professor ensinava a lição a um grupo de alunos mais avançados, depois os alunos eram divididos em pequenos grupos os quais recebiam a lição através dos que o professor havia ensinado anteriormente. Cada grupo de aluno formava uma classe ou círculo, onde cada um tinha um lugar definido pelo seu nível de conhecimento. Este método tinha por objetivo tornar mais barata e rápida a educação (CASTANHA, 2012).

financiamento. Percebe-se assim que o Governo Central mostrou pressa ao transferir o ônus do fornecimento de educação, mas o fez sem um planejamento ou política de universalização do ensino (MELCHIOR, 1981; MENEZES, 2005). Tomando como exemplo uma província em específico para compreender a descentralização ocorrida:

Na prática, o ato adicional deixou à província de São Pedro do Rio Grande do Sul todo o encargo com a instrução porque o Império jamais criou faculdades de medicina, cursos jurídicos ou qualquer outra academia. O pouco que o Império fez na província sob essa rubrica foi manter a Escola Militar e o inexpressivo seminário São Feliciano. No apagar das luzes do regime (1883), tentou constituir um Instituto Agrícola e Veterinário em Pelotas, o qual deveria abrigar um curso superior. Não chegou a funcionar (GIOLO, 2006, p. 461).

Ainda sobre a província de São Pedro do Rio Grande do Sul, o presidente desta, Duque de Caxias, após a pacificação, cita em relatório os problemas da educação, sendo eles, a pouca importância e baixo salário dados aos mestres, explicando seus baixos desempenhos, e a falta de cuidado dos pais com os filhos (GIOLO, 2006). Problemas que afligem as políticas educacionais brasileiras até os tempos recentes.

Para a resolução do problema de quantidade e qualidade docente, foi reivindicado a criação de escolas normais, tanto na corte como na província citada, porém, nos dois casos instituiu-se a figura do professor adjunto, como forma de, ao mesmo tempo em que eram formados professores, fossem agregados auxiliares às atividades de ensino. A corte adiou a adoção de escolas normais em seu município até 1880 e a província de São Pedro do Rio Grande do Sul até 1869, outras províncias adotaram mais cedo estas como solução para a qualidade da instrução pública (GIOLO, 2006).

O abandono do governo central e a precária situação ao qual se encontrava educação do Império tendo algumas províncias num estado de muito atraso e outras até em retrocesso, fez com que na década de 1870, houvessem reivindicações pela maior participação central nesta rubrica. Entretanto, por estas não estarem sendo emanadas pela elite apenas preocupada com a educação superior não foram ouvidas até o final do período imperial (Menezes, 2005). Quanto ao descaso do governo central:

Enquanto as províncias, em 1874, aplicavam em instrução pública quase 20% de suas parcas receitas, o governo central não gastava, com educação, mais de 1% da renda total do Império. No que dizia respeito à instrução primária e secundária, o governo não dava um centil às províncias para ajudá-las a cumprir a obrigação constitucional de oferecer educação básica

gratuita a toda a população. (SUCUPIRA, 2001⁴ apud MENEZES, 2005, p. 13).

Todavia, o período imperial foi rico quanto às propostas e projetos de fontes de financiamento da educação no Brasil. Em 1823, tentou-se criar fundos para a criação das duas primeiras universidades brasileiras. Em 1851, foram estabelecidas muitas as escolas particulares que não seguissem determinados padrões, e também a pais, alunos e professores, como forma de financiar intervenções necessárias do governo na educação. Em 1870, foi lançada a ideia de taxas escolares, por Tavares Bastos, que foi defendida até o final do Império por vários políticos como forma de vincular recursos para educação. A proposta não era de fazer o aluno pagar a taxa, mas sim do ônus ser pago pela comunidade. O mais importante projeto daquelas apresentados na Câmara em 1882, foi o de Ruy Barbosa, o qual surgiu de pesquisa da forma de financiamento de outros países. Este propunha a criação de fundos escolares vinculando à educação receitas fiscais e doações específicas à instrução. Porém, apesar de inúmeras propostas não houve grandes mudanças na forma de financiamento da educação neste período (MELCHIOR, 1981).

O sistema fiscal brasileiro era um grande problema para a forma de financiamento da educação. Apesar da responsabilidade das províncias, as receitas fiscais eram em maior parte centralizadas. A Lei de Despesas de 24 de outubro de 1832, distingue pela primeira vez as receitas e despesas gerais das provinciais, porém no que toca as receitas não especifica concretamente as provinciais, colocando em seu art. 83 que “Pertencem á [sic] receita provincial todos impostos ora existentes não compreendidos [sic] na receita geral” (BRASIL, 1832). Em 1835, pela Lei n. 99, houve a diferenciação de receitas provincial e central, especificando as centrais e a renda geral, sendo as provinciais toda a renda geral que não foi descrita como central. Apesar disso, apenas as taxas cobradas sobre o café e o açúcar ofereciam recursos abundantes para as províncias e somado a isso, o poder coercitivo destas para colocar em prática outros impostos era fortemente dependente do centro, fazendo com que se tornassem dependentes das receitas gerais durante todo o período (MELCHIOR, 1981).

Ao final do período imperial a população escolarizada estava em somente 1,8%, enquanto países como a Argentina tinham taxas de 6%. Havia reclamações quanto as baixas remunerações dos professores, fazendo com que os mais hábeis não quisessem exercer a

⁴ SUCUPIRA, N. O Ato Adicional de 1834 e a descentralização da educação. In: FÁVERO, Osmar (org.). A educação nas Constituintes brasileiras 1823-1988. 2.ed. Campinas, SP; Autores Associados, 2001. p.55-68.

profissão. Além disso, nota-se a ausência dos segmentos mais ricos no interior da educação pública (PINTO, 2000).

3.2 A EDUCAÇÃO NA REPÚBLICA

Do final do Império até 1935, numa tentativa de melhorar o desempenho da instrução primária os governos estaduais passaram a conceder subvenções aos municípios. Esses valores deveriam ser repassados para as escolas municipais particulares. Também foram utilizadas como forma de financiamento da educação no período as subscrições públicas (WERLE, 1993⁵ apud MENEZES, 2005).

Na Constituição Federal de 1891 foi feita a divisão dos tributos entre União, os Estados e os Municípios, mas a descentralização só aconteceu até o nível estadual, mantendo-se a dependência dos municípios aos Estados. Assim, as fontes de financiamento da educação não evoluem ainda nesta Carta. (MELCHIOR, 1981). A Constituição liberal, aumentava o papel da família em relação ao Estado na educação. A União, através desta Carta, continua a se afastar de responsabilidades com a educação primária, somente citando em seu art. 35 nos parágrafos 3º e 4º, seu encargo em criar instituições de Ensino Superior e secundário nos Estados e fornecer a educação secundária na Capital. Com isso, torna implícito que a manutenção e desenvolvimento do ensino primário ficariam a cargo dos estados, municípios e iniciativa privada (PINTO, 2000; MENEZES, 2005).

Com o crescimento das regiões urbanas, relacionados ao fim do período escravocrata e a chegada de uma grande população imigrante europeia, o Estado se vê pressionado a atender as demandas por escola pública (PINTO, 2000). Em 1921 com a Conferência Interestadual de Ensino Primário, junto com a maior colaboração da União, prevê-se um aumento das despesas dos Estados com educação e a criação de um Fundo Escolar do Ensino Primário (MELCHIOR, 1981). Em 1926, o deputado Afrânio Peixoto propõe uma emenda para maior responsabilização do Estado e que, para isso, deveria haver uma definição das fontes de recursos, sendo assim, sugere a criação de um fundo para ajudar o desenvolvimento da educação. Essas propostas trouxeram à tona a discussão da necessidade de fundos para financiar a educação, porém, não foram votadas (MENEZES, 2005).

⁵ WERLE, F. O. C. Obrigatoriedade e gratuidade da instrução elementar: articulação entre o público e o privado. Revista de Administração Educacional. Recife, v.1, n.1, jul./dez, 1997, p. 09-26.

Em 1930, acontece uma mudança de trajetória no cenário político brasileiro, o governo Central passa a assumir tarefas antes deixadas a cargo das outras esferas governamentais. No mesmo ano há a criação do primeiro Ministério da Educação do país por Getúlio Vargas, o qual ficou a cargo de Francisco Campos. No ano seguinte, há uma grande mudança no ensino brasileiro, o qual de teórico e preparador de elites, dando ênfase a disciplinas como latim, filosofia, história e literatura, passou por uma reformulação, de forma que se tornasse voltado ao mercado de trabalho, junto com a criação de cursos técnicos e profissionalizantes (FONSECA, 2003; SOUZA, 1979). Quanto ao seu financiamento, em 1932, foi criada a taxa de educação e saúde cobrada sobre documentos sujeitos a selo de qualquer um dos níveis de governo, para financiar o Fundo Especial para Educação e Saúde, destinando 1/3 do valor para a educação.

Com a Constituição de 1934, no art. 156, consolida-se a política de vinculação de recursos, sendo obrigatória a destinação de no mínimo 20% da receita fiscal dos estados e 10% da União e municípios para a educação. Em seu parágrafo único, ainda destina 20% dos recursos vinculados a educação por parte da União para o ensino nas zonas rurais. Junto a isso, o ensino primário torna-se obrigatório e gratuito, fazendo aumentarem os esforços na busca pela ampliação da oferta educacional e no combate ao analfabetismo (MELCHIOR, 1981). A Constituição de 1934, no art. 139, também estipulou que as empresas com um número de funcionários maior que cinquenta deveria oferecer ensino primário gratuito para funcionários e filhos, ideia preconizada já em 1874 pelo ministro João Alfredo, e retomada e ampliada em 1946. Porém, pelos elevados custos e baixa fiscalização a medida não foi seguida pelos empresários, de modo que seus objetivos não foram alcançados. Um aspecto negativo desta Constituição foi o espaço deixado para aplicação de recursos nas instituições privadas de ensino, através de bolsas e empréstimos subsidiados, aumentando a dependência de um setor que até então não utilizava dos poucos recursos do Estado. As vinculações de recursos são revogadas em 1937, devido à ditadura do Estado Novo e são retomadas somente em 1946 (MELCHIOR, 1981; PINTO, 2000; MENEZES, 2005). Porém, em 1942, foi instituído o Fundo Nacional do Ensino Primário, financiado através de um adicional de 5% sobre o Imposto de Consumo ao contrário do Fundo Nacional de Ensino Médio de 1954, o qual não teve estabelecida nova fonte tributária. Também em 1942, foi criado um tributo para as empresas que não oferecessem treinamento aos seus funcionários (SOUZA, 1979).

A Constituição de 1946, retoma as vinculações de receitas tributárias, mas aumenta em relação a Constituição de 1934, no art. 169, somente a participação dos municípios, que

passariam a ter 20% dos seus recursos vinculados. No art. 171, repassa aos estados e ao Distrito Federal a organização de seus sistemas educacionais, descentralizando, com isso, o processo de decisão sobre a educação. Ficava a cargo da União somente a cooperação com auxílio pecuniário. No art. 168, ainda se determina a gratuidade e a obrigatoriedade do ensino primário, estendendo a gratuidade para o secundário em caso de falta de recursos e a obrigatoriedade das empresas com mais de cem trabalhadores de fornecer para estes e seus filhos o ensino primário gratuito (MENEZES, 2005) A Constituição de 1946 também descentralizou receitas ao aumentar o percentual de recursos da União para o Fundo de Participação dos Estados e dos Municípios, exigindo uma aplicação de no mínimo 20% desses recursos na educação (MONLEVADE, 2001 apud MENEZES, 2005)⁶.

Entre 1947 e 1962, a maioria das escolas eram estaduais, porém, alguns estados como o Rio Grande do Sul e o Maranhão, repassaram parte da responsabilidade para os municípios. Menos de 0,1% das escolas eram do poder público federal. Conforme Kang (2011, p. 590), “Estando as escolas primárias a cargo de estados ou municípios, as dificuldades fiscais desses níveis de governo e a ausência de repasses adequados dificultam a avaliação dos sistemas administrativos centralizados estaduais ou descentralizados municipais”. Apesar da descentralização ser benéfica em alguns casos para a educação, no caso de um sistema tributário centralizado ela se torna maléfica, porque somente a União teria condições de financiá-la e esta acaba por transferir a responsabilidade para aqueles que não possuem os recursos adequados. Durante todo este período a receita estadual nunca ultrapassou os 35% do total arrecadado pelas três esferas de governo.

A demora para a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases (LDB), em 1961, também pode ser vista como causadora da indefinição na distribuição das responsabilidades quanto à educação (KANG, 2011). A LDB de 1961, ampliou a vinculação de receitas da União para 12%, enquanto os estados e municípios mantiveram o mínimo de 20%. Além disso, criou três fundos de financiamento, um para cada nível de ensino (SOUZA, 1979; MELCHIOR, 1981).

Kang (2011) aponta que o período de 1930 a 1964, teve o ensino primário desfavorecido em termos de investimento frente aos outros, mostrando uma política educacional elitista. Além disso, no governo de Juscelino Kubitschek, apenas uma ínfima parcela dos investimentos eram previstos para a educação. Entretanto, conforme Pinto (2000, p. 54),

⁶ MONLEVADE, João. Educação pública no Brasil: contos & descontos. Ceilândia: Idéa editora, 2ª ed, 2001.

Este período que vai até fins da década de 1950, é caracterizado pela expansão dos Grupos Escolares (ensino primário) e Ginásios (ensino médio), com seus prédios imponentes pelas cidades brasileiras. A classe média e parte da elite descobrem a escola pública, seja como local de estudo (em especial no ensino médio), seja como local de trabalho (as “normalistas”). Pasmem-se, até os salários eram razoáveis.

Apesar de determinada qualidade de ensino no período, esta ainda era de acesso restrito. Não havia um planejamento de universalização e nem se estendia para o campo, impedindo, desse modo, a parte mais pobre da população de usufruí-la. Com o crescimento urbano o sistema escolar, porém, foi sendo corroído e sucateado (PINTO, 2000).

3.3 DITADURA MILITAR E REDEMOCRATIZAÇÃO

A principal política de financiamento a partir de 1964 foi o salário-educação, que perdura até hoje. A obrigação das empresas em ofertar ensino primário gratuito para os filhos de seus funcionários presente na Constituição de 1946 já não havia se mostrado eficaz devido à falta de fiscalização e regulamentação. Portanto, em 1964 se chegou a uma resolução do problema através do salário-educação, que a princípio iria cobrar para cada filho de funcionário em idade de escolarização obrigatória 7% do salário mínimo. Por não se mostrar operacional foi transformada em uma taxa de 2% do salário mínimo por empregado. Com as disparidades regionais o valor médio ficou em 1,4%.

O Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) controlava, fiscalizava e recebia estas arrecadações, sendo este, um fator explicativo para o bom funcionamento desta política em relação à tentativa de 1946. Retirados os custos de arrecadação, o INPS vinculava uma parte ao estado em que foi arrecadada, que deveria ser utilizada de acordo com os critérios próprios de cada, e outra parte era destinada à União, vinculando ao Fundo Nacional de Ensino Primário, recursos que eram redistribuídos visando ajudar os estados de menores rendas. O principal problema dessa forma de financiamento foi o abandono do ensino de primeiro grau, o qual deveria ser regulado pelos estados, que em maioria não o fizeram (MELCHIOR, 1981). Germano (1993), ressalta que devido ao fato das empresas poderem ter opção entre pagar o salário educação, ou pagar bolsas aos filhos de empregados ou até mesmo montar escolas próprias, o salário-educação não se mostrou tão eficaz quanto poderia ter sido pelo fato das empresas tenderem a aplicar seus recursos em bolsas da iniciativa privada.

A Constituição de 1967, proibia qualquer tipo de vinculação de receitas, mas em 1969 em emenda constitucional reestabeleceu a vinculação de 20% da receita tributária dos municípios para educação. Ao mesmo tempo, as transferências dos Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios (FPE e FPM) feitas pela União também passaram a ser vinculadas (SOUZA, 1979). Em 1969, também foi criado o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), juntando todos os níveis de ensino e apresentando diversas formas de financiamento, além do salário educação, notadamente os recursos extra-orçamentários como loterias e de instituições de crédito. Os últimos são arrecadados para o Fundo de Desenvolvimento Social (FAS), que os emprestava a taxas subsidiadas para o setor público e privado, favorecendo o ensino de primeiro grau (SOUZA, 1979; MELCHIOR, 1987).

O período militar acentuou a deterioração do ensino público no país. Com a Lei de Número 5.692/71, art. 20, aumenta de quatro para oito anos o ensino obrigatório, levando a um aumento das matrículas, ao mesmo tempo em que os gastos com educação diminuem e o salário do professor é achatado (MENEZES, 2005; PINTO, 2000; MELCHIOR, 1987). Conforme Germano (1979) a desvinculação dos recursos da União em 1967 tem como consequência um declínio do investimento federal em educação, intensificando-se justamente no período do milagre econômico em que aumenta a arrecadação tributária. O autor ainda afirma em tom crítico que no período militar houve um repasse das responsabilidades do Estado para a iniciativa privada, uma privatização da educação, seja pela compra de vagas, pelo uso de dinheiro público em manutenção, reformas e investimentos nestas, grandes números de concessão de bolsas ou treinamento de pessoal.

Em 1982, é criado o Fundo de Investimento Social (FINSOCIAL), com recursos provenientes de taxaço sobre a receita bruta de empresas privadas, públicas, financeiras ou seguradoras, ou taxaço incidente sobre o Imposto de Renda. Esse era vinculado a vários fins sociais, inclusive à educação, transferindo para este fim em 1984, cerca de 12,96% dos recursos do Fundo. O FINSOCIAL recebeu várias críticas e teve diversos problemas durante sua vigência, como corrupção e sonegação, além disso, não se integrava numa política de correção de desigualdades regionais como outros fundos (MELCHIOR, 1987).

Uma característica que marcou a política tributária brasileira, no aspecto do financiamento das políticas sociais, a partir da ditadura, foi a progressiva introdução de uma fonte de receitas públicas específicas para este fim, as Contribuições Sociais, que assumem caráter tributário somente na Constituição de 1988. Assim, percebe-se a separação das

políticas sociais, de modo que estas fossem financiadas de forma autônoma da receita tributária. Mas esta forma de financiamento do setor social, não é eficiente, porque nos momentos mais necessários, quando os níveis de produção e empregos estão baixos, os recursos gerados não são suficientes justamente por sua arrecadação ser ligada a esses. Somado a isso, a contribuição acaba por incidir naqueles setores mais atrasados que necessitam usar mais mão-de-obra do que capital.

Em 1983, a aprovação da Emenda Constitucional nº 24, proposta pelo senador João Calmon, recoloca a vinculação de recursos como forma de financiamento da educação, determinando valores percentuais mínimos das receitas das três esferas governamentais a serem utilizados na manutenção e desenvolvimento do ensino: 13% para a União, 25% para estados e municípios. Porém, surge a discussão do que seria gasto com manutenção e desenvolvimento do ensino, parcialmente solucionada com a Lei nº 7.348 de 1985, que especificava algumas normas do que se enquadraria ou não dentro desses gastos. Melhores definições foram feitas na Constituição de 1988, a qual usou como base, no que trata de financiamento da educação, a Emenda Calmon (PINTO, 2000).

Conforme análise de Menezes (2005), conclui-se que no período anterior a 1988, a maior detentora de recursos, a União, foi a que, relativamente, das três esferas de governo, menos assumiu responsabilidades sobre o financiamento da educação. Além disso, nesse período, os momentos em que não estavam determinadas em lei as vinculações de recursos, foram os momentos de maior escassez de gastos na rubrica de educação.

4 OS FUNDOS DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA

A proposta de um fundo de financiamento para educação de ensino fundamental foi encaminhada no primeiro ano de governo de Fernando Henrique Cardoso, em um momento de ajuste fiscal e consolidação da democracia no país. Assim, a descentralização de recursos e gastos estava já enraizada na discussão da proposta, contextualizada em um período de Reforma do Estado brasileiro. A intenção, então, era dar maiores poderes e obrigações às esferas subnacionais, principalmente aos municípios. Os Fundos surgem assim, em um contexto de mudanças políticas e com a motivação de resolver problemas seculares como a valorização do magistério, a desigualdade educacional regional, a universalização do ensino e a definição de responsabilidades entre as esferas de governo (MARTINS, 2011).

4.1 O SISTEMA TRIBUTÁRIO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

O sistema tributário brasileiro concebido na Constituição Federal de 1988, foi criado através de um processo participativo, em que a maioria dos participantes era formada por políticos. Com isso, as decisões, embora com a assessoria de técnicos especialistas, eram tomadas com o viés político. O processo que permitia a participação de todos os constituintes e da população em geral, consolidava de forma indiscutível a democracia no país. Porém, devido ao fracionamento das Comissões da Assembleia Constituinte, se fracionava também a discussão sobre o papel do Estado, criando um sistema de financiamento deste insuficiente para o tamanho proposto e consolidando a situação de desequilíbrio orçamentário grave dos anos da década de 1980. Junto a isso, o caráter político e a desinformação impediram que a recuperação da carga tributária entrasse em pauta (VARSANO, 1996).

A longa concentração tributária a qual permeou a história brasileira acabou colocando o fortalecimento da federação em primeiro lugar na discussão, aumentando a autonomia fiscal dos estados e municípios e descentralizando os recursos (VARSANO, 1996). Conforme Riani (2011), o enfraquecimento do governo central somados à organização dos estados e municípios foram as condições políticas para a maior participação das esferas subnacionais no montante de recursos fiscais arrecadados no país.

A Constituição de 1988 realizou a distribuição das competências tributárias entre os níveis de governo. Os estados e municípios ficaram com oito impostos, enquanto a União viu reduzido o número dos seus impostos de onze para sete, conforme se observa no Quadro 1.

Quadro 1 – Distribuição da Competência Tributária – União, estados, Distrito Federal e municípios

União	Imposto sobre Importação
	Imposto sobre Exportação
	Imposto Territorial Rural
	Imposto de Renda
	Imposto sobre Produtos Industrializados
	Imposto sobre Crédito, Câmbio, Seguro etc
	Imposto sobre Grandes Fortunas
Estados	Imposto sobre Circulação de Mercadoria e Prestação de Serviços de Transportes e Comunicações
	Imposto sobre Transmissão <i>Causa Mortis</i>
	Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores
	Adicional de Imposto de Renda
Municípios	Imposto Predial Urbano
	Imposto sobre Serviço de Qualquer Natureza
	Imposto sobre Vendas de Combustíveis Líquido ou Gasosos a Varejo
	Imposto sobre Transmissão <i>Inter Vivos</i>

Fonte: RIANI (2011).

Os estados saíram com maiores ganhos pela incorporação das bases dos impostos únicos na base geradora do ICMS e também pelo Adicional do Imposto de Renda, apesar de terem perdido o Imposto sobre Transmissão *Inter Vivos*. Quanto ao ICMS, ainda foram modificadas as alíquotas interestaduais diminuindo de 9% para 7% quando as mercadorias tributadas fossem destinadas para empresas localizadas nos estados do Norte, Nordeste, Centro-Oeste ou Espírito Santo. Com isso a participação dessas regiões na arrecadação deste imposto aumentou, enquanto a do Sudeste e do Sul diminuiu. O Sudeste se manteve como a região que mais arrecada, em grande parte devido ao estado de São Paulo que tinha 33,7% do total arrecadado em ICMS no país em 2007 (RIANI, 2011).

Logo após as mudanças nas estruturas tributárias em 1988, a União viu sua participação na arrecadação tributária comprimida. Porém, o processo de centralização volta a ocorrer em 1996, devido às alterações nas cargas tributárias das contribuições sociais, que chegaram em 2006 a quase um quarto da arrecadação total de tributos, e da diminuição da arrecadação do ICMS pelos estados causada pela Lei Kandir, que isentou do pagamento deste aos produtos primários e semielaborados com finalidade de exportação (RIANI, 2011). As sucessivas medidas tomadas pela União para compensar suas perdas pioraram a qualidade da tributação brasileira que voltou a afetar os setores econômicos com a tributação em cascata,

imposto incidindo sobre imposto (VARSANO, 1996; GIAMBIAGI; ALÉM, 2008). Corroborando este fato, a COFINS, antiga FINSOCIAL, transforma-se em uma das principais fontes de recursos da União.

De acordo com Giambiagi e Além (2008), a Constituição de 1988 gerou dois problemas para o governo federal. O primeiro foi a restrição da margem de manobra, principalmente, após 1994 com a queda da inflação, por ser responsável por uma parte menor dos gastos públicos agregados e também pela menor parcela sobre a qual exercia o controle direto dos seus próprios gastos, dificultando ajustes através de política fiscal. O segundo problema diz respeito à previdência com o *boom* de aposentadorias devido às mudanças constitucionais que afrouxavam as regras para o beneficiário se aposentar.

Além das competências de cada esfera de governo devem ser analisadas a repartição destas dadas pelas transferências voluntárias e constitucionais. As primeiras variam conforme o poder de negociação de cada governo. As segundas, estabelecidas por lei, são as que passam a ter mais peso nas contas públicas. O grau de dependência destas varia conforme o estado, com grandes diferenças entre os estados das regiões mais pobres com os das mais desenvolvidas, sendo os primeiros muito mais dependentes das transferências intergovernamentais (RIANI, 2011). No Quadro 2, estão explicados, em breve resumo, os mecanismos de repartição de receitas mais importantes, exceto FUNDEF e FUNDEB explicados posteriormente neste trabalho.

Quadro 2 – Principais mecanismos de repartição de receitas fiscais do Brasil

Fundo de Participação dos Estados (FPE)	Formado por 21,5% dos recursos da arrecadação federal do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). São redistribuídos 85% para os estados do Norte, Nordeste e Centro-Oeste e 15% para Sul e Sudeste.
Fundo de Participação dos Municípios (FPM)	Formado por 23,5% do arrecadado com IR e IPI pela União. 35,22% são destinados aos municípios do Nordeste, 31,22% aos da região Sudeste e 33,56% às demais regiões. Distribuindo ainda entre municípios do interior e capitais, sendo 90% para os primeiros. Para as capitais e os municípios que integram o grupo de “reserva” a distribuição é feita conforme o número de habitantes e o inverso da renda <i>per capita</i> .
Cota municipal do ICMS	25% do total arrecadado do ICMS deve ser repassado do estado aos municípios, sendo que 75% destes devem ser distribuídos conforme o valor adicionado fiscal gerado em cada município. O restante dos recursos pode ser distribuído por critérios definidos por cada estado.
Fundo de Exportações (IPI Exp.)	União distribui 10% da arrecadação total do IPI exp. aos estados que são obrigados a repassar 25% dos recursos recebidos aos municípios.
Fundo de Compensação da Lei Complementar nº 87/96, alterada pela lei complementar nº 102/00 (Lei Kandir)	Foi criado como forma de compensação pelas perdas do ICMS pelos estados e municípios devidas à isenção do ICMS como forma de incentivo às exportações.
Imposto Territorial Rural (ITR)	União repassa aos municípios 50% do total arrecadado em cada um deles

Fonte: RIANI (2011) com atualização do autor.

O FPE e o FPM são os principais recursos de transferências dos estados e municípios, respectivamente, no total, mas distribuídos de forma heterogênea entre eles. São importantes como ferramentas redistributivas já que seus recursos financeiros são geralmente gerados nos estados mais desenvolvidos e repassados para as regiões mais pobres.

A Constituição de 1988 favoreceu em termos de receitas os estados e municípios e deu maior autonomia fiscal para esses. Porém, ela não definiu de forma clara as atribuições das esferas governamentais, deixando a expansão da oferta de serviço desorganizada, misturando quem coordena, financia e oferece. Assim, dadas as dificuldades financeiras da União, estados e municípios favorecidos pela distribuição dos recursos, assumem as responsabilidades por serviços como educação e saúde. Dessa forma, as esferas subnacionais têm participação cada vez maior no gasto público, enquanto se vê o afastamento da União na oferta destes serviços levando, em muitos casos, à falta do serviço ou à superposição de responsabilidades.

Segundo Giambiagi e Além (2008, p. 258),

A Constituição de 1988 reduziu os recursos disponíveis para a União, através do aumento das transferências tributárias e da limitação de suas bases impositivas, sem prover, ao mesmo tempo, os meios legais e financeiros, para que houvesse um processo ordenado de descentralização dos encargos.

Como forma de limitar as transferências da União para estados e municípios, diminuindo a limitação para política fiscal dada as maiores receitas e despesas sob

responsabilidade dos entes subnacionais, de 1994 a 1999, vigoraram o Fundo Social de Emergência e o Fundo de Estabilização Fiscal que reduziram transferências da União e a vinculação das receitas desta. A magnitude do seu impacto foi de 0,5% do PIB que teriam sido gastos pelos estados, municípios ou seguro desemprego (GIAMBIAGI; ALÉM, 2011). Esses mecanismos, por exemplo, retiraram 20% da base de cálculo das receitas destinadas à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE).

Quanto aos recursos para educação, as políticas de vinculação continuaram em 1988 como na Emenda Calmon ampliando somente o percentual da União. O art. 212 estabelece que 18% das receitas líquidas da União e 25% dos estados e municípios devem ser gastos com MDE⁷, assumindo o maior valor vinculado para educação na história brasileira (MENEZES, 2005). O aumento da parte da União foi dado justamente pela nova realidade imposta pela Constituição que aumentou as transferências da União para estados e municípios.

A Constituição Federal de 1988, ainda estipula que os gastos em instituições externas ao sistema público de ensino também podem ser contabilizados como gastos feitos em educação, desde que estas tenham finalidade não-lucrativa. A Lei de Diretrizes e Bases (Lei nº 9394/96) regulou as entidades comunitárias e confessionais, obrigando a inclusão nessas de representantes da comunidade na sua entidade mantenedora, além de cobrar prestação de contas dessas e das filantrópicas que recebessem recursos públicos. A Constituição, em seu art. 213, ainda possibilitou o uso dos recursos vinculados à educação para bolsas universitárias e bolsas de ensino médio e fundamental para aquelas que comprovarem baixa renda e falta de atendimento público. Também estipulou que os gastos realizados pelos municípios que não fossem em educação infantil e fundamental deveriam ser feitos com recursos acima do limite vinculado (PINTO, 2000).

4.2 FUNDEF E OS PROBLEMAS DA EDUCAÇÃO

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) foi instituído pela Emenda Constitucional nº 14/1996 e foi regulamentado pela Lei nº 9424/1996 e pelo Decreto nº 2264/1997. Conforme o ministro da educação e do desporto Paulo Renato Souza na apresentação do Manual de Orientação do FUNDEF (1997), este foi criado como forma de solução dos desvios dos recursos vinculados

⁷ Não estavam incluídos em MDE programas de alimentação e assistência à saúde.

para educação à outras finalidades e para a diminuição das diferenças de qualidade e recursos para educação entre as regiões de maior tradição educacional, como Sudeste e Sul, frente as regiões menos desenvolvidas do país, assim como, para as disparidades regionais quanto a remuneração dos professores. Com isso, o FUNDEF foi implementado em 1998⁸, reestruturando a distribuição de recursos públicos vinculados a educação pública no país.

O FUNDEF era um fundo de natureza contábil, assim como, FPE e FPM, porém divergindo quanto a forma de redistribuição dos recursos e pelo fato de estipular que as receitas e despesas devem estar previstas no orçamento e a execução contabilizada de forma específica. As principais mudanças deste fundo na forma de financiamento da educação foram, principalmente, o fato da subvinculação dos recursos da educação e a importância dada aos recursos que deveriam ser empregados na valorização do magistério. O Fundo era constituído de 15% das receitas do FPE, FPM, ICMS e IPI exportação.

Por serem 27 fundos diferentes, um para cada estado e para o Distrito Federal, a redistribuição dos recursos entre os municípios e a rede estadual se dava pela relação entre o número de alunos do município no ensino fundamental sobre o total de aluno da rede estadual e municipal do estado, ambos retirados do Censo Escolar do ano anterior. Assim, quanto maior o número de matrículas em sua rede municipal de ensino fundamental maior era o repasse recebido pelo município. Não havendo perdas de recursos pelo município ou estado, mas sim, a transferência de responsabilidades. Cabe salientar que a cada ano era estabelecido através de decreto o valor anual mínimo por aluno pelo governo federal. O estado que no somatório de recursos do fundo dividido pelas matrículas não alcançasse este valor, receberia da União uma complementação de forma que pudesse alcançá-lo. Deste modo, o papel do governo central no financiamento do ensino fundamental assume caráter suplementar (MEC, 1997)

De acordo com Pinto (2000), dentro de cada estado o fundo acabaria por provocar um efeito redistributivo, transferindo recursos dos mais ricos para os mais pobres, visto que se baseia num critério de distribuição per capita. Além disso, deve haver um efeito equalizador entre as redes, devido ao fato de em um mesmo município, alunos que frequentavam a mesma etapa de ensino poderiam receber maior valor simplesmente por estarem em redes de dependências administrativas diferentes.

⁸ Com exceção do estado do Pará que decidiu por implementar o FUNDEF em julho de 1997.

Os recursos do FUNDEF deveriam ser utilizados de forma que no mínimo 60% fossem para a remuneração do magistério do ensino fundamental, não podendo ser incluídos neste quesito: professores em desvio de função ou cedidos para rede particular, técnicos-administrativos, inativos, integrantes de outro nível de ensino. Durante os cinco primeiros anos de vigência era permitida que parte destes recursos fosse destinada à capacitação de professores leigos. O restante do repasse do fundo deveria ser utilizado em outras despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, conforme art. 70 da Lei nº 9394/1996 (LDB). São esses gastos: remuneração e aperfeiçoamento dos demais profissionais da educação; aquisição, manutenção construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino; uso e manutenção de bens vinculados ao ensino; levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino; realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento do ensino; amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos itens acima; aquisição de material didático escolar e manutenção de transporte escolar.

O FUNDEF não alterou as outras vinculações de recursos para educação no país. Sendo assim, mesmo com a arrecadação para o fundo os municípios e estados, conforme a Emenda Constitucional nº 14/1996, deveriam ainda destinar 15% das receitas não incluídas no fundo para a manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e ainda, conforme o art. 212 da Constituição Federal, aplicar 25% das receitas tributárias na educação. Deste modo, a divisão das responsabilidades fiscais entre estados e municípios determina que os últimos devem aplicar 60% dos 25% vinculados ao MDE no ensino fundamental e o restante deve ser destinado à educação infantil. Os estados e Distrito Federal devem aplicar 60% dos 25% vinculados ao MDE no ensino fundamental e destinar o restante ao ensino médio.

Conforme o Manual de Orientação do FUNDEF, o período de vigência do fundo seria também o de extinção dos professores leigos, o que ocorreria no período inicial, quando os recursos poderiam ser utilizados para a capacitação dos mesmos e pela determinação da LDB que exigia uma qualificação mínima para a exercer a função docente na educação por nível de ensino, sendo o curso de licenciatura na área de atuação para as séries finais do ensino fundamental e nível médio completo ou curso normal (magistério), para as séries iniciais. A legislação do fundo ainda orientava a rápida implementação dos planos de carreira pelos governos municipais e estaduais, de modo a incorporar em caráter permanente os ganhos salariais. Porém, na questão salarial a lei não determinou valores de rendimentos ou piso salarial. Somente a Resolução nº 03/97 do Conselho Nacional de Educação (CEB/CNE)

estabeleceu que a remuneração dos professores do ensino fundamental seria o parâmetro para a remuneração dos professores da educação infantil e ensino médio (MEC, 1997)

Conforme Martins (2011), apesar da valorização dos professores estar associada aos maiores recursos que o fundo repassaria de forma que medidas de impacto poderiam então serem tomadas, o rateio dos recursos para os professores se deu em maior parte na forma de abono que não se incorporariam aos salários nem às aposentadorias.

Os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF exerceriam o papel de fiscalizar a repartição, transferências e aplicação dos recursos e de supervisionar a apuração do Censo Escolar devido à importância dos dados referentes às matrículas na divisão dos repasses do fundo. Esse conselho deveria ser formado pelas secretárias de educação, professores, diretores, servidores, pais e alunos do ensino fundamental. Se houvesse Conselho Municipal de Educação no município, deveria haver ainda um membro desse (MEC, 1997).

4.3 FUNDEB E A POSSÍVEL SOLUÇÃO

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) foi criado devido à necessidade de disponibilizar maiores recursos financeiros a todas as etapas de educação, de forma a ampliar o atendimento e a diminuir as disparidades regionais ainda existentes. Foi criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e regulamentado pela Lei nº 1494/2007 e pelo Decreto nº 6253/2007, com validade de 2007 a 2020. O fundo continuava a ser formado por cada estado, porém as fontes de recursos foram alteradas em caráter gradual, conforme Quadro 3.

Quadro 3 – Formação dos recursos do FUNDEB

UFs	Origem dos recursos	Contribuição à formação do Fundo			
		2007	2008	2009	2010 a 2020
Estados, Distrito Federal 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

(*) Inclusive receitas correspondentes à dívida ativa, juros e multas relacionadas aos respectivos impostos.

(**) Valores originais, a serem atualizados com base no INPC/IBGE.

Fonte: MEC, 2008.

Conforme Winckler (2010), foi devido a experiência do FUNDEF que há o surgimento do FUNDEB com maior abrangência. Além disso,

O Fundeb foi implantado quando o ensino fundamental estava próximo da universalização, com a ressalva de que o aumento da oferta de vagas nesse nível de ensino não foi acompanhado pelo crescimento das taxas de aprovação e da melhoria da qualidade do ensino (Winckler, 2010, p. 44)

Relativamente ao FUNDEF há quatro novas fontes de recursos e uma regra mais clara da contribuição da União para o fundo. Esta, conforme o estabelecido, poderia ocorrer de duas formas: através do repasse direto aos estados que não conseguissem alcançar o valor aluno/ano mínimo nacional, que deveriam totalizar no mínimo 90% do total; e 10% poderiam ser repassados através de programas direcionados para melhoria da educação básica.

A distribuição de responsabilidades é mantida e fortalecida pelo FUNDEB de modo que os recursos não seriam repassados por matrículas na educação infantil das redes estaduais nem por matrículas no ensino médio das redes municipais. Na educação infantil, também seriam aceitas na distribuição as escolas conveniadas, a partir de 2008. Essas estavam definidas na LDB conforme visto anteriormente.

O cálculo do repasse a cada município e rede estadual é dado pela mesma lógica do FUNDEF, porém, por abranger novas etapas de ensino, há ponderações diferenciadas para as matrículas conforme estas. A Tabela 1 mostra os coeficientes no ano de 2007 e após a mudança em 2012. A relação entre a soma total de matrículas do município sobre o total de matrículas da rede municipal e estadual do estado, ambos retirados do censo escolar anterior determina o coeficiente de repasse deste município.

Quadro 4 – Fatores de ponderação do valor aluno/ano – 2007 – 2012

Etapa de Ensino	2007	2012
1. Creche pública em tempo integral	1,1	1,3
2. Creche pública em tempo parcial	0,8	0,8
3. Creche conveniada em tempo integral	0,95	1,1
4. Creche conveniada em tempo parcial	0,8	0,8
5. Pré-escola em tempo integral	1,15	1,15
6. Pré-escola em tempo parcial	0,9	1
7. Anos iniciais do ensino fundamental urbano	1	1
8. Anos iniciais do ensino fundamental no campo	1,05	1,15
9. Anos finais do ensino fundamental urbano	1,1	1,1
10. Anos finais do ensino fundamental no campo	1,15	1,2
11. Ensino fundamental em tempo integral	1,25	1,3
12. Ensino médio urbano	1,2	1,2
13. Ensino médio no campo	1,25	1,3
14. Ensino médio em tempo integral	1,3	1,3
15. Ensino médio integrado à educação profissional	1,3	1,3
16. Educação especial	1,2	1,2
17. Educação indígena e quilombola	1,2	1,2
18. Educação de jovens e adultos com avaliação no processo	0,7	0,8
19. Educação de jovens e adultos integrada à educação profissional de nível médio, com avaliação	0,7	1,2

Fonte: MEC (2008) e portaria MEC nº 1322/2011.

O valor anual por aluno mínimo nacional é calculado através da receita prevista para o FUNDEB de cada estado, o número de matrículas ponderadas pelo fator de diferenciação e o valor de complementação previsto pela União estimados ao final do ano anterior, não podendo em nenhuma hipótese ser inferior ao estabelecido no último ano do FUNDEF, 2006. Os estados que não alcançarem este valor, recebem a complementação da União para tal. Ao final do exercício as estimativas são analisadas frente aos valores efetivos, caso haja diferenças são feitos ajustes de contas de modo a creditar ou debitar valores financeiros aos estados e municípios.

Somente as matrículas no ensino fundamental foram contabilizadas 100% nos dois primeiros anos de vigência do fundo. Os outros níveis de ensino tiveram suas matrículas incorporadas de forma gradual, sendo contabilizado o total de matrículas de todos a partir de 2009.

Quanto à valorização dos docentes, simplesmente amplia para todas as etapas de ensino as regras do FUNDEF. De modo que devem ser aplicados 60% do valor recebido na

remuneração dos professores de toda a educação básica. Os outros 40% devem ser destinados à manutenção e desenvolvimento desta, conforme os critérios da LDB vistos anteriormente.

A fiscalização da distribuição dos repasses do fundo é feita pelo Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB, formado por representantes dos executivos estaduais e municipais, representantes dos Conselhos de Educação, representantes da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), representantes da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), diretores, professores, servidores, pais e estudantes da educação básica (MEC, 2008).

Para Militão (2011), o FUNDEB permite uma maior flexibilização da aplicação dos recursos educacionais por parte dos estados e municípios ao retirar a restrição de 60% dos recursos vinculados à educação para somente o ensino fundamental. Além disso, fortalece o fundo ao definir um patamar mínimo de recursos da União.

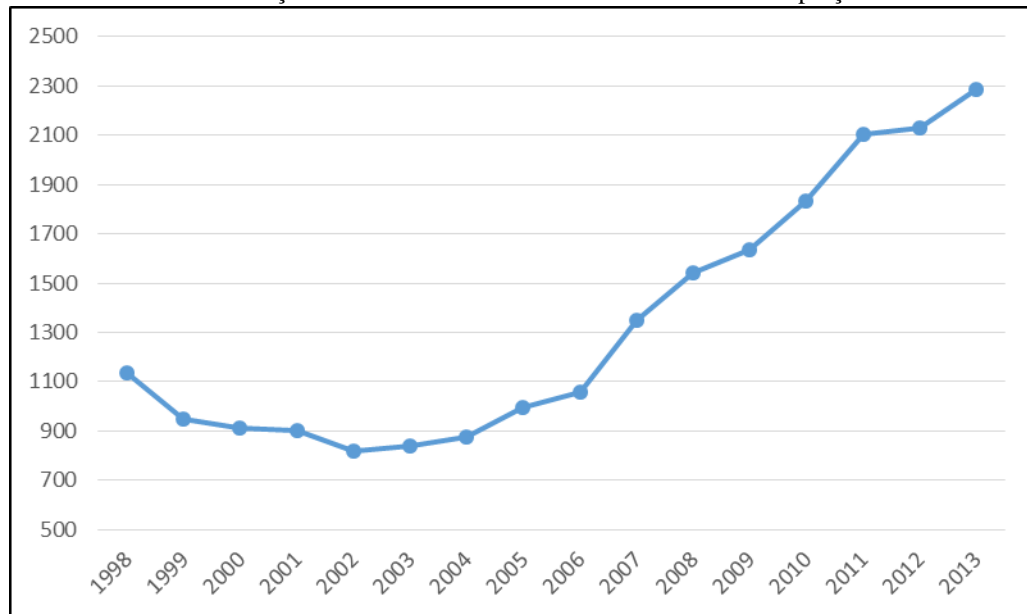
4.4 ANÁLISE DA EDUCAÇÃO BÁSICA BRASILEIRA DO FUNDEF AO FUNDEB

Desde seu advento o FUNDEF recebeu críticas de diversos autores, mas não se pode negar o fato de que este foi um grande marco para a discussão do financiamento da educação básica no Brasil. A sua restrição ao ensino fundamental limitou a resolução dos problemas da educação a este. Assim, o sucesso nos objetivos desse fundo devem ser relativizados pelo abandono de políticas de financiamento para outras etapas. O FUNDEB ao incorporar toda a educação básica se torna mais complexo, mas ao mesmo tempo mais claro em suas regras. A transição para o financiamento através de fundos e a evolução de um fundo para outro mostram influência no comportamento de variáveis importantes da educação básica.

4.3.1 Valor anual por aluno

O valor anual por aluno foi objeto das principais críticas nos primeiros anos de funcionamento do FUNDEF. Adotado em um regime de controle fiscal, imposto pelo governo de Fernando Henrique Cardoso, o valor que acabaria por determinar a complementação da União, acaba acompanhando a política econômica do governo.

Gráfico 1 – Evolução do valor mínimo nacional aluno/ano real – a preços de 2013



Fonte: Decretos de nº 2935/99, 3326/99, 3742/01, 4103/02, 4861/03, 4966/04, 5374/05, 6960/06, Portarias do MEC de nº 1462/08, 386/09, 496/10, 380/11, 437/12, 344/13, 364/14 e IPEA.

Dados deflacionados pelo IGP-DI.

Valores para aluno Ensino Fundamental Anos Iniciais – Urbano.

Através do Gráfico 1, fica claro que durante os anos de vigência do FUNDEF não aconteceram ganhos reais no valor aluno/ano mínimo em relação ao estabelecido no primeiro ano de R\$ 315,00 em valores correntes, terminando o período de 1998 a 2006 com variação negativa de 7%. Nessa análise do primeiro fundo deve ser considerada a determinação discricionária desse valor mínimo por parte do governo central, não respeitando a lei que determina o valor aluno/ano como a previsão da arrecadação por matrícula. Como exemplo disto, está a fixação do mesmo valor do primeiro ano 1998 para o segundo ano 1999. Conforme Arelaro (2007), a diferença do valor que deveria ser estabelecido conforme a Lei 9424/96 para o valor decretado chega em 2006 a R\$518,00 para as séries iniciais urbanas. Comparando o último ano do FUNDEF, 2006, com o último ano da série, 2013, o valor aluno/ano mínimo teve ganhos reais de 116,7%, sendo 27% somente na transição de um fundo para outro. Isso se deve à incorporação da vinculação das receitas de impostos do IPVA, ITCM, ITR e os recursos da Lei Kandir pelo FUNDEB, o aumento da vinculação dos já existentes, a maior participação da complementação da União e a clara definição do cálculo do valor aluno/ano mínimo nacional.

Mesmo ainda sendo considerado baixo o valor estabelecido, ficando aquém do custo-aluno-qualidade instituído pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) em todos os anos, o valor aluno/ano mostra-se com ganhos reais no período de vigência do FUNDEB. Isso não

significa que o governo federal tenha aumentado esse valor intencionalmente de forma a disponibilizar mais recursos por aluno, mas sim que as regras de cálculo estabelecidas pela lei estão sendo cumpridas.

4.3.2 A equidade nos fundos de financiamento da educação

Um dos principais formuladores do FUNDEF, Barjas Negri, defendeu este a partir das diferenças encontradas no atendimento de escolas presentes na mesma cidade simplesmente por serem de esferas administrativas diferentes, de modo que uma distribuição dos recursos do fundo por aluno equilibraria esses valores (Martins, 2011). Quanto às disparidades regionais, no FUNDEF, a complementação da União serviria para atenuá-las, mas conforme Martins (2011), a participação dos Fundos de Participação dos Estados e Municípios no FUNDEF e FUNDEB poderia também realizar os ajustes interestaduais, de modo a distorcer ou corrigir desequilíbrios.

Como indicado na Tabela 2, em 2004, as diferenças nos valores aluno/ano por regiões aparecem altas, sendo a diferença entre a região Nordeste e Sudeste de 87%. Porém, nos anos do FUNDEB a variação real deste valor foi muito maior para a primeira região, de modo que a diferença foi reduzida para 23%. Sendo assim, apesar do fundo ser formado por estado e Distrito Federal, ou seja, apesar de serem 27 fundos diferentes, a sua implementação acabou por reduzir as disparidades regionais.

A diferença entre as disparidades regionais do FUNDEF para o FUNDEB pode ser explicada pelo baixo compromisso da União com os valores aluno/ano durante o período do primeiro, baixando assim os valores da complementação da União, o que enfraqueceu a principal ferramenta proposta pelos formuladores do FUNDEF para a equidade regional. O FUNDEB, com a determinação de que a complementação da União seria 10% do total do fundo, acaba por restabelecer esta ferramenta.

Tabela 1 – Variação real do valor aluno/ano por região – 2004, 2009 e 2013 - a preços de 2013

Ano	Brasil	Δ%	Norte	Δ%	Nordeste	Δ%	Sudeste	Δ%	Sul	Δ%	Centro-Oeste	Δ%
2004	873,70		1680,04		994,06		1861,32		1747,93		1611,61	
2009	1635,75	87,2	2570,61	53,0	1856,54	86,8	2649,90	42,4	2394,69	37,0	2590,75	60,8
2013	2287,87	39,8	2786,07	8,4	2275,41	22,6	2799,58	5,6	2664,32	11,3	2612,74	0,8

Fonte: Portarias do MEC de nº 496/10 e 364/14; MEC (2004); IPEA.
Dados deflacionados pelo IGP-DI.

No período do FUNDEF a complementação da União variou, em valores reais, sempre negativamente, como mostra a Tabela 3, chegando ao final do período a um valor quase três vezes menor do que no ano inicial. O número de estados recebedores também se reduziu ao longo do período, mas não pelo fato dos estados menos desenvolvidos terem conseguido aumentar seus recursos de maneira própria, e sim, como dito anteriormente, porque nesse período houve redução do valor real aluno/ano, o que justifica a menor necessidade de complementação da União no período.

Tabela 2 – Valores reais da complementação da União por estado no período de vigência do FUNDEF (em R\$ milhões) – A preços de 2013

Estados	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Alagoas	-	9,62	-	-	-	-	40,13	16,69	-
Bahia	519,04	646,66	523,47	405,48	219,73	178,20	161,84	-	-
Ceará	167,36	100,71	7,94	-	-	-	7,38	-	-
Maranhão	553,67	524,60	462,42	364,06	284,66	344,18	389,15	379,79	313,02
Pará	405,78	350,24	257,90	152,77	91,81	92,74	252,50	205,30	171,97
Paraíba	-	14,13	-	-	-	-	-	-	-
Pernambuco	22,72	24,35	-	-	-	-	-	-	-
Piauí	86,93	73,05	77,48	48,86	32,57	44,82	58,66	32,75	-
TOTAL	1.755,51	1.743,36	1.329,21	971,16	628,77	659,94	909,66	634,54	484,99

Fonte: MARTINS (2011); IPEA.

Dados deflacionados pelo IGP-DI.

No período de vigência do FUNDEB, os valores reais da complementação da União mostraram variação positiva, apesar da queda nos anos de 2010 e 2013. Dois estados que não haviam recebido a complementação dos recursos no FUNDEF receberam durante o FUNDEB, Amazonas e Rio Grande do Norte. Em termos reais, metade dos estados recebem sozinhos o valor da complementação total do último ano do FUNDEF, mostrando o maior comprometimento da União com o financiamento da educação básica no período recente, segundo a Tabela 4.

Tabela 3 – Valores reais da complementação da União por estado no período de vigência do FUNDEB (em R\$ milhões) – A preços de 2013

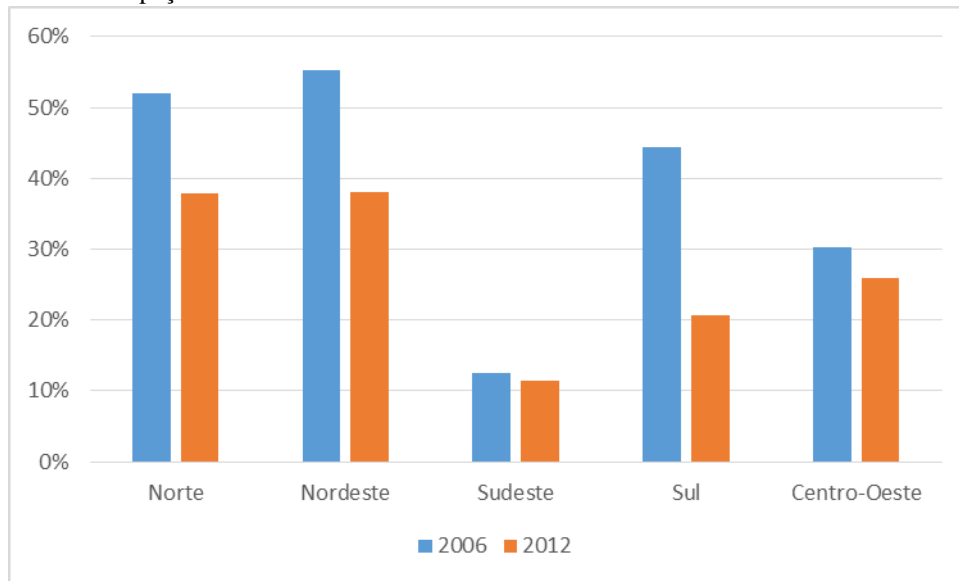
Estados	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Alagoas	139,16	147,76	256,32	267,87	406,67	472,42	404,56
Amazonas	-	29,41	82,27	191,34	160,67	470,40	483,86
Bahia	566,41	956,11	1.479,45	1.629,17	2.056,35	2.809,66	2.144,10
Ceará	405,02	551,31	874,70	818,70	1.257,42	1.176,96	1.061,21
Maranhão	827,22	1.045,13	1.521,51	1.304,04	2.068,66	2.327,27	2.065,45
Pará	707,66	994,94	1.443,11	1.322,03	2.093,24	2.432,88	2.154,06
Paraíba	39,83	55,96	152,05	130,29	230,15	180,62	148,33
Pernambuco	54,98	220,11	596,80	425,95	591,27	562,73	351,71
Piauí	144,31	169,96	352,05	321,83	50,92	482,12	366,92
Rio Grande do Norte	-	-	-	-	18,82	29,53	-
TOTAL	2.884,59	4.170,69	6.758,25	6.411,22	9.328,91	10.944,58	9.180,20

Fonte: FNDE; Portaria MEC 364/14; IPEA.

Dados deflacionados pelo IGP-DI.

Um aspecto menos abordado na literatura é o caráter redistributivo dos fundos dado pelos recursos provenientes dos Fundos de Participação Municipal e Estadual. Esses por terem características redistributivas entre regiões ao ser vinculado para a educação, acabam por transferir recursos de um estado para o financiamento da educação de outro. No Gráfico 2, são mostradas as participações do FPM e do FPE no último ano de FUNDEF e, em 2012, no FUNDEB. As regiões Norte e Nordeste são as que apresentam maior participação desses, enquanto a região mais desenvolvida, o Sudeste, apresenta a menor taxa.

Gráfico 2 – Participação do FPM e do FPE nos recursos totais do FUNDEF e FUNDEB – 2006 e 2012



Fonte: STN.

Na Tabela 5, é feita a comparação entre São Paulo e Roraima. O fundo do primeiro é financiado quase todo com recursos provenientes do ICMS, enquanto o segundo é quase no mesmo percentual financiado pelos recursos transferidos pelos fundos de participação. Comparando o valor anual por aluno, se nota que os valores são equiparados e o estado com menor volume de recursos próprios apresenta maior valor e neste caso a complementação da União não é utilizada como ferramenta de equidade, sendo a participação dos fundos essencial para a explicação deste fato.

Tabela 4 – Comparação entre o estado de maior e com o de menor participação do FPM e FPE nos recursos do FUNDEB – 2012

Estado	FPM e FPE	L. C. 87	IPi exp	ICMS	IPVA	ITCMD	ITR	Valor anual por aluno
São Paulo	7,00%	0,46%	0,65%	81,78%	8,94%	1,09%	0,08%	R\$ 2.837,06
Roraima	78,19%	0,03%	0,01%	20,94%	0,75%	0,05%	0,03%	R\$ 2.988,09

Fonte: Portaria Interministerial nº 1495/12.

Com isso, em termos de equidade, apesar de o FUNDEF não ter alcançado este objetivo, o FUNDEB tem se mostrado mais eficaz nesse aspecto, fazendo com que estados menos desenvolvidos e com histórico de precários indicadores educacionais terem valores anuais por aluno equiparados com os estados mais desenvolvidos.

4.3.3 Distribuição das Responsabilidades

Com o advento dos Fundos de Financiamento, as divisões das responsabilidades sobre cada nível de ensino se tornaram mais claras. Dada a divisão de recursos somente pelas responsabilidades obrigatórias em lei, as esferas de governos passaram a deixar de oferecer aquilo que não seria coberto pelos fundos e a oferecer os níveis de ensino para os quais lhe seriam repassados os recursos.

Tabela 5 – Participação de cada esfera de governo no número de alunos matriculados por nível de ensino⁹

	Ano	Federal	Estadual	Municipal	Privada
Creche	1997	0,11%	4,70%	62,26%	32,93%
	2006	0,07%	1,23%	62,95%	35,75%
	2013	0,05%	0,18%	63,17%	36,60%
Pré-Escola	1997	0,05%	14,14%	62,81%	23,01%
	2006	0,03%	4,03%	70,17%	25,77%
	2013	0,03%	1,03%	73,90%	25,04%
Ensino Fundamental	1997	0,09%	52,87%	36,33%	10,70%
	2006	0,08%	35,53%	53,98%	10,42%
	2013	0,08%	29,30%	55,57%	15,05%
Ensino Médio	1997	2,05%	72,52%	5,65%	19,78%
	2006	0,76%	85,15%	2,09%	12,00%
	2013	0,26%	86,00%	0,58%	13,16%
Ed. Especial	1997	0,35%	36,91%	14,40%	48,35%
	2006	0,24%	16,67%	18,34%	64,75%
	2013	0,40%	10,06%	17,64%	71,90%

Fonte: Sinopses Estatísticas do Censo Escolar da Educação Básica, MEC

Conforme a Tabela 6, o governo federal se distanciou do oferecimento de todos os níveis da educação básica. A oferta de educação infantil só apresentou mudanças na pré-escola, na qual aumentou o domínio municipal sobre a oferta e reduziu a participação estadual a quase 1%, explicado pelo repasse do FUNDEB somente considerar as vagas em escolas municipais nesse nível de ensino. Mesma explicação pode ser utilizada para o ensino médio, que apresenta mais de três quartos das matrículas sob a esfera estadual. A maior presença municipal no ensino fundamental acontece ainda no período do FUNDEF, dado o maior

⁹ Neste trabalho não serão analisados os dados referentes a Educação de Jovens e Adultos (EJA) pelas diferenças entre cada período na metodologia de coleta de dados.

volume de recursos que os municípios receberiam por alunos matriculados neste nível em escolas municipais. Neste caso, a diminuição das matrículas na esfera estadual se dá muito mais pelo próprio crescimento das matrículas municipais do que pela redução da oferta estadual, já que em ambos os fundos os estados receberiam repasses por este nível.

Quanto à educação especial, pode ser observado um domínio da esfera privada. De modo geral, os entes públicos não respondem positivamente ao incentivo de maior repasse de recursos, devido aos coeficientes de distribuição por matrículas em educação especial.¹⁰

4.3.4 Valorização Docente

O problema da valorização docente se mostra presente na maior parte da história das políticas educacionais brasileiras. Ao serem vinculados 60% dos recursos do FUNDEF e FUNDEB para essa finalidade, há a sinalização do papel principal do professor na educação e que o maior problema a ser resolvido é a sua valorização. Assim, o salário do professor é a pauta de muitas das justificativas para a implementação do FUNDEF e continuou sendo para o FUNDEB, somente ampliando para o resto da educação básica (MARTINS, 2011).

Apesar de críticas de diversos autores de que os fundos só aumentariam o pagamento de salários em regiões em que estes fossem muito baixos (MARTINS, 2011), entre o ano de 2002 e 2013, conforme Tabela 7, houve um aumento real no rendimento médio docente em todas as regiões no período de 2002 a 2013. De modo geral, no Brasil o aumento foi cerca de 41%. Apesar do baixo crescimento dos salários da região Sudeste, cerca de 8%, esta já era a região de salários mais altos e de menores problemas neste aspecto. Já o Nordeste que apresentava a menor média salarial, 27% menor do que a média nacional, teve aumento de 77% no rendimento médio do professor, diminuindo a sua diferença para a região Sudeste, por exemplo, para somente 11%. As outras regiões tiveram crescimento desta variável próximo ao da média nacional.

Assim, a despeito das críticas, as regiões mais pobres que pagavam os mais baixos salários, menores até mesmo que o salário mínimo, conseguiram durante o período de

¹⁰ A análise das matrículas e oferta de educação especial merecem cuidados. As matrículas de alunos especiais são contabilizadas somente em classes especiais ou em escolas especiais, portanto, alunos especiais que foram alocados em turmas de outros níveis de ensino deixam de ser contabilizados nestas estatísticas. Desta maneira, pode ser dito que estão diminuindo as vagas do ensino especial em si, mas não que o número de alunos especiais está diminuindo.

vigência dos fundos se aproximar dos salários pagos nas regiões mais desenvolvidas e todas regiões experimentaram uma melhoria nos rendimentos dos professores. A instituição recente do piso do magistério passa a ser uma ferramenta que pode explicar também esta equidade inter-regional no ano de 2013, mas mesmo antes desse ano, as regiões menos desenvolvidas já apresentavam tendência crescente no rendimento real médio dos professores.

Tabela 6 – Rendimento real médio do docente de educação básica das redes municipais e estaduais por região por jornada de trabalho de 30 horas – 2002 – 2013 – A preços de 2013

Ano	Brasil	Regiões				
		Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
2002	1249,22	1210,27	877,82	1612	1299,84	1504,72
2006	1380,01	1345,63	1060,5	1779,5	1484,3	1800,32
2009	1486,08	1496	1171,99	1550,52	1609,83	1926,3
2011	1579,51	1505,21	1268,66	1701,35	1616,62	2043,56
2013	1762,23	1687,03	1559,26	1747,61	1825,84	2316,51

Fonte: DIEESE (2014).

Dados deflacionados pelo IPCA

A valorização dos professores apesar de geralmente analisada pela questão salarial, não pode ser vista somente por este aspecto, pois os aspectos do plano de carreira também são importantes nesta análise. Sena¹¹ (2001 apud Martins, 2011) aponta que o caráter provisório do FUNDEF foi um empecilho para que os repasses deste para os professores fossem de forma permanente sendo em sua maioria concedidos como abono. O estabelecimento do FUNDEB facilita esse processo de transição do temporário para o permanente ao firmar um período de 14 anos de validade. Este é um primeiro passo para a valorização, pois os recursos extras dos fundos nos rendimentos são incorporados também à aposentadoria dos professores.

Analisando, outro aspecto, porém, nota-se que a carreira do professor não diminuiu sua fragilidade ao longo deste período, mantendo-se constante o percentual de professores em regime estatutário, conforme Tabela 8. Apesar do alto percentual de estatutários, mais de três quartos, os empregados sem carteira cresceram frente os empregados com carteira. Com isso, os contratos temporários continuaram a ter participação relevante na oferta de educação, piorando os vínculos empregatícios dos profissionais do magistério.

¹¹ Sena, P. O plano nacional de educação na Câmara dos Deputados: por um PNE já. Caderno Aslegis, Brasília, v. 4, n. 10, jan./abr. 2000.

Tabela 7 - Professores das redes estaduais e municipais segundo posição na ocupação no trabalho principal – 2002 – 2013

Ano	Empregado com carteira	Funcionário público estatutário	Outros empregados sem carteira
2002	13,4%	66,4%	20,2%
2006	12,0%	67,3%	20,7%
2011	12,8%	66,4%	20,7%
2013	11,5%	66,7%	21,8%

Fonte: DIEESE (2014)

No período do FUNDEF, de acordo com a Tabela 9, houve um crescimento do percentual de professores do ensino fundamental com ensino superior completo, ao mesmo tempo em que se tornou irrelevante o percentual de professores com ensino fundamental incompleto, número que em 1996, dois anos antes da implementação do FUNDEF, chegava a 4,59%. Isso quer dizer que, apesar de um valor relativamente baixo, havia um grande número de professores que não tinham sequer a formação completa do nível de ensino no qual eram docentes. Nas regiões menos desenvolvidas como Norte e Nordeste, segundo as Sinopses Estatísticas do ano de 1996, este número passava de 10% e no Maranhão chegava a quase 20%. Já em 2006 sequer representavam 1% do total de professores do ensino fundamental até mesmo nas regiões mais pobres. No caso do Maranhão pode ser apontada a importância da complementação da União, já que o estado durante o período foi o que mais recebeu desses recursos, conforme Tabela 2.

O percentual de 79,14% de professores do ensino fundamental com ensino superior completo no último ano de FUNDEF mostra que, se for usada como uma *proxy* para qualidade de ensino a formação do professor, o fundo teve êxito neste aspecto. As questões salariais podem ser consideradas como fonte deste sucesso, porque em regiões que ofereciam baixos salários, a profissão se tornava pouco atrativa para aqueles com maiores anos de estudo. Mesmo que o problema salarial tenha continuado, o fato do rendimento médio ter ao menos superado o salário mínimo e ter ganhos reais ao longo do tempo, como mostra a Tabela 7, faz com que nas regiões menos desenvolvidas se torne maior o interesse por esta carreira por aqueles de maior escolarização.

Tabela 8 – Percentual de professores no ensino fundamental por grau de formação – 1996 - 2006

Ano	1º Grau Incompleto	1º Grau Completo	2º Grau Completo	3º Grau Completo
1996	4,59%	4,38%	47,18%	43,84%
2006	0,02%	0,20%	20,64%	79,14%

Fonte: Sinopses Estatísticas do Censo Escolar, MEC.

Analisando a evolução do percentual de docentes com ensino superior em quatro níveis de ensino, percebe-se que mesmo com a maior amplitude do FUNDEB ante o FUNDEF, as quatro etapas de ensino apresentadas pela Tabela 10 apresentaram uma diminuição em seus valores no processo de transição de um fundo para outro. A etapa com maior redução no percentual de docentes com ensino superior nesta transição, 2006 a 2008, foi o ensino fundamental decrescendo de 79,14% para 68,91%.

Tabela 9 - Percentual de docentes com Ensino Superior completo por nível de ensino – 1996 - 2013

Nível de Ensino	1996	2006	2008	2013
Pré-escola	43,37%	51,87%	48,94%	61,62%
Ensino Fundamental	43,84%	79,14%	68,91%	76,97%
Ensino Médio	86,39%	95,71%	91,34%	92,75%
Educação Especial	43,37%	75,24%	72,98%	85,65%

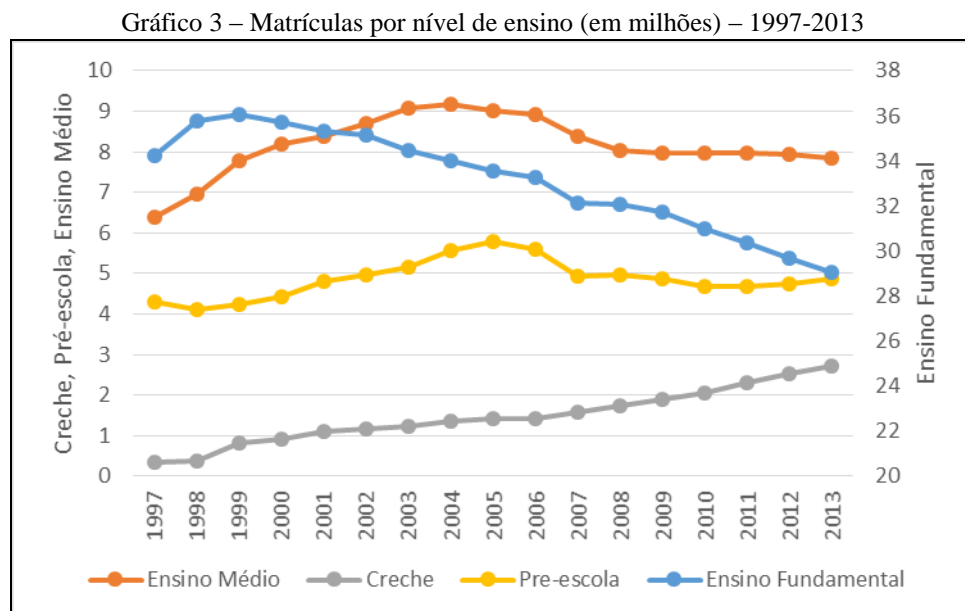
Fonte: Sinopses Estatísticas do Censo Escolar, MEC.

A falta de consolidação dos Planos de Carreira do magistério na maioria dos estados e a importância relativa dos cargos temporários podem explicar a evolução dos números na Tabela 10. Apesar do crescimento do primeiro ao último ano do período da participação de professores com ensino superior em todos os níveis de ensino, se pode notar que do último ano do FUNDEF, 2006, até 2013, houve diminuição deste número no ensino fundamental e médio. Assim, o aumento salarial, parece não ter sido eficaz para a manutenção e crescimento do percentual de professores com maior grau de escolarização. Quanto ao aumento do percentual na educação especial, os méritos não podem ser dados aos fundos, visto que a importância da esfera particular é dominante neste nível.

4.3.5 Qualidade da Universalização

Como já visto, a implementação do FUNDEF compreendeu somente as matrículas do ensino fundamental, fomentando a expansão da oferta de educação básica, de forma restrita a este nível de ensino. Com o FUNDEB a democratização da educação acontece em todos os níveis. Desse modo, se deve enxergar a universalização da educação básica no Brasil no período dos fundos em dois estágios: o primeiro, em que estados e municípios são estimulados financeiramente a apenas ampliar a oferta de ensino fundamental; e o segundo, com estabelecimento do FUNDEB, quando os coeficientes de repasse por tipo de aluno e as determinações de responsabilidades acabam por estimular cada esfera de governo a expandir a oferta do nível de educação para a qual é responsável.

Pelo Gráfico 3, pode ser observado que o pico de matrículas no ensino fundamental acontece nos cinco primeiros anos do FUNDEF e que decaiu ao longo do tempo. Pinto (2000), apontava que os recursos destinados somente às vagas no ensino fundamental tenderiam à redução do atendimento aos outros níveis escolares. Porém, não foi o que aconteceu, pois, mesmo no pico de matrículas do ensino fundamental, há o crescimento do ensino médio, das creches e da pré-escola.



Fonte: Sinopses Estatísticas do Censo Escolar

Também deve ser analisada a taxa de atendimento por idade, a qual compara a população de determinada faixa etária com as matrículas de aluno na mesma idade. Apesar da

queda no número de matrículas no ensino fundamental e médio nos últimos 10 anos, a taxa de atendimento por idade, Tabela 11, aumentou neste período. Assim, a variação das matrículas está de acordo com a variação populacional. Quanto ao sucesso dos fundos na melhoria da taxa de atendimento à faixa etária de educação básica, fica evidente que relativamente ao ensino fundamental, no período do FUNDEF houve o maior incremento na taxa de atendimento dos 7 a 14 anos. O mesmo ocorreu para o ensino médio, mesmo não sendo abrangido por este fundo. Para a pré-escola o indicador, de 4 a 6 anos, cresceu de forma mais uniforme ao longo do período dos dois fundos. Mas como pode ser notado pelo Gráfico 3, foram nos últimos três anos de FUNDEF que aconteceu o maior incremento no número de matrículas.

Tabela 10 – Taxa de atendimento por idade – 1997 – 2009

Faixa etária	1997	2001	2005	2009 ¹²
4 a 6 anos	65,82%	75,22%	79,83%	87,70%
7 a 14 anos	92,65%	96,09%	96,99%	97,77%
15 a 17 anos	69,36%	78,23%	79,58%	83,22%

Fonte: Todos pela Educação.

Um dos grandes receios relativo ao FUNDEF era que os municípios, por só receberem recursos do fundo por matrículas no ensino fundamental, realizassem um processo de enturmação nesse nível de ensino, ou seja, encheriam turmas devido à falta de infraestrutura para novas salas, ao mesmo tempo em que esvaziariam as turmas de outros níveis realocando aqueles alunos em idades próximas no ensino fundamental (PINTO, 2000, MARTINS, 2011). Porém, conforme a Tabela 12, o indicador de distorção idade-série diminuiu nesse período, não corroborando com essas hipóteses. Esta variável permite analisar o percentual de alunos com idade superior a que seria recomendada para sua série.

Tabela 11 - Taxa de Distorção Idade-Série

Ano	Anos Iniciais Ensino Fundamental			Anos Finais Ensino Fundamental			Ensino Médio		
	Brasil	Norte	Nordeste	Brasil	Norte	Nordeste	Brasil	Norte	Nordeste
1999	42,7	62,7	64,6	49,5	63	66,8	50,8	72,4	67
2005	29,4	46,6	44,2	36,4	49,6	54,4	42,6	65,3	61,9
2009	18,6	29,8	26,6	28,9	38,1	38	34,4	48,5	45,1
2013	15,4	25,3	21,8	27,5	39,6	37,5	29,5	45,2	39,4

Fonte: Todos pela Educação.

¹² Em 2010, houve a ampliação do ensino fundamental de oito para 10 anos

Analisando a qualidade da universalização da educação básica durante o período do FUNDEF e do FUNDEB, se percebe que a oferta de ensino foi ampliada com sucesso. Do mesmo modo que houve um processo de reestruturação dos níveis de ensino de modo que melhorasse o nivelamento dos alunos por idade. As regiões Norte e Nordeste apresentavam altos valores de distorção idade-série que foram reduzidos durante o FUNDEF, mas de forma mais imponente durante o FUNDEB, mesmo quando considerado somente o ensino fundamental. Este fato não pode ser relacionado somente ao financiamento da educação, mas também devem ser consideradas as políticas educacionais promovidas durante o período, que baixaram o índice de reprovação através de mudanças em regras e no modelo pedagógico.

4.3.6 Evolução do Investimento Público Direto em Educação

O investimento em educação, como já visto, é essencial para o desenvolvimento de um país. Os fundos de financiamento incorporam essa ideia na tentativa de estabelecer um nível mínimo de gasto público nesse setor.

Tabela 12 - Variação real do investimento público direto em educação – Ano Base: 2000

Ano	Educação básica	Ensino Fundamental	Ensino Médio
2000	100,0	100,0	100,0
2001	105,2	103,1	119,9
2002	106,2	112,1	86,9
2003	106,9	107,2	102,1
2004	115,3	118,5	97,3
2005	120,7	125,1	102,4
2006	145,8	149,4	142,5
2007	163,8	165,9	164,4
2008	186,0	188,9	189,8
2009	197,0	203,0	194,7
2010	218,3	217,3	240,9
2011	236,7	222,5	303,9

Fonte: Indicadores financeiros educacionais, MEC.

Conforme a Tabela 13, o período do FUNDEF mostra aumento do investimento público direto na educação básica, mas o ensino médio que não estava abrangido pelo fundo acaba por mostrar números instáveis quanto a esta variável, variando em torno dos valores de 2000, sendo menos que este valor nos anos de 2002 e 2004. Mesmo sendo inegável o aumento dos investimentos no período de vigência deste, no FUNDEB o aumento ocorreu não só o

investimento no ensino médio, mas também apresentou maior crescimento real do investimento público no ensino fundamental, que já estava incluído no seu antecessor. De modo que o FUNDEB se mostrou mais eficaz ao estimular os gastos públicos em educação.

O investimento em ensino médio quase triplicou no decorrer do período do FUNDEB, não apresentando decréscimo em nenhum ano. Isto mostra a importância da forma de financiamento através de fundos para o investimento na educação básica.

5 CONCLUSÃO

Dada a importância da educação para a economia, como visto no primeiro capítulo, a suficiência e gerência de recursos para a educação assumem papel principal na política pública voltada a esse setor no Brasil, pelos poucos recursos que sobravam para a execução de programas educacionais ao longo da história do país. Ainda, conforme Becker (1993), os países em desenvolvimento seriam os que mais teriam retornos com os gastos em educação. Assim, a consolidação de uma forma de financiamento a qual diminuísse os desvios dos recursos dessa área para outras se mostra como uma importante ferramenta para o desenvolvimento do país.

Este estudo procurou avaliar a forma de financiamento da educação básica pública no Brasil através do FUNDEF e FUNDEB, principalmente, na verificação dos objetivos propostos por estes. A evolução das estatísticas sobre aspectos financeiros e estruturais da educação básica evidenciam que apesar do baixo comprometimento do governo central no período do FUNDEF, as regras de repasse acabaram por ter êxito na melhora dos indicadores do ensino fundamental.

Antes de qualquer conclusão, deve ser deixado claro que não se pode comparar o efeito de FUNDEF e FUNDEB na educação básica de forma geral, sem considerar que o primeiro foi restrito ao ensino fundamental. Deste modo, os sucessos ou fracassos de cada um dos fundos devem ser ponderados por este fato.

Quanto aos recursos dos fundos, foi verificado um afastamento da União desta responsabilidade através da forma de cálculo do valor mínimo nacional aluno/ano determinado de forma discricionária, sendo prejudicial, assim, para o objetivo de redução das disparidades regionais dado que a complementação da União era uma das principais regras para isso. Portanto, apesar dos estados atingirem o mínimo nacional, os valores baixos fazem com que o recurso por aluno continue defasado nas regiões menos desenvolvidas do país. O incremento nos repasses da União no FUNDEB e a utilização clara da regra de cálculo do valor aluno/ano, tornam este fundo muito mais eficaz para redução das disparidades regionais de recursos, englobando mais estados e aumentando crescentemente o valor a ser gasto por aluno. Ainda neste aspecto, o FPE e FPM, aparecem mais presentes como mecanismo de correção das disparidades regionais em recursos para a educação no FUNDEF, mas continuam importantes no FUNDEB.

A divisão de responsabilidades de cada esfera de governo acontece no período de vigência dos fundos com sucesso, de forma a tornar mais eficiente o planejamento, administração e os gastos em cada nível de ensino. As regras de repasse podem ser apontados como fatores causais deste processo, ao penalizar aquelas matrículas fora da responsabilidade administrativa, não as contabilizando para a distribuição dos recursos.

Um dos principais problemas da educação brasileira ao longo da história das políticas educacionais, o salário do professor, foi abrangido, com caráter principal pelos fundos ao destinar 60% dos recursos destes a solução desta causa. Como pode ser visto no ponto 4.3.4, o rendimento real dos professores mostrou tendência crescente e as disparidades regionais foram reduzidas. O FUNDEB exerceu maiores efeitos neste aspecto por destinar recursos a todas as etapas, equiparando o salário dos professores entre regiões em todas as etapas de ensino o que diminui as diferenças do rendimento médio real, enquanto o FUNDEF ao agir somente sobre o ensino fundamental influenciou com menor força este indicador, mas foi importante para aumentar o salário do professor nas regiões mais pobres do país. Apesar disso, a valorização do magistério não se deu de forma completa nos fundos, conforme visto em seus manuais de orientação (MEC, 1997; 2008). A falta de comprometimento dos governos em estabelecer os planos de carreira ainda foi um empecilho. Isto pode ser visto na manutenção do percentual de professores temporários nas redes municipais e estaduais.

O aumento da formação docente pode ser creditado ao FUNDEF por determinar que parte de seus recursos poderiam ser utilizados para provisão de formação para professores leigos e à LDB que estabelecia uma formação mínima para cada nível de ensino. Além disso, maiores salários foram capazes de atrair profissionais com maior escolaridade que não se submetiam a dar aula por valores muitas vezes menores que um salário mínimo. O FUNDEB teve mais êxito que o FUNDEF somente na etapa de pré-escola.

A universalização da educação básica se consolidou no período de vigência dos fundos. Não somente aumentando o número de matrículas, mas com altas taxas de atendimento na idade escolar da educação básica. Como já era de se prever, o FUNDEF foi importante para a universalização do ensino fundamental, mas não para as outras etapas. Enquanto o FUNDEB foi bem sucedido na educação básica como um todo. Além de mais relevante também na melhora do indicador idade-série.

O investimento em educação básica aumentou em 136,7% no período de 2002 a 2011, mas o resultado mais relevante nesta análise é o maior crescimento desta variável no período do FUNDEB, mesmo que quando analisados somente o ensino fundamental. Os

investimentos no ensino médio reagiram positivamente à inclusão deste ensino em um fundo de financiamento.

Com isso, os fundos cumpriram seus objetivos, mas os do FUNDEB eram mais complexos por sua maior amplitude. Este trabalho mostra que tanto a transição para o financiamento por meio de fundos como entre eles foram importantes para a educação básica pública brasileira. De modo algum pode ser entendido como ponto final na discussão sobre formas melhores de financiamento ou de políticas educacionais. Como o exemplo, a transição do FUNDEF para o FUNDEB, não quer dizer que por ter dado certo determinada fórmula, esta não pode ser melhorada. As discussões da participação da União, das receitas a serem vinculadas, dos planos de carreira e do piso do magistério, ainda continuam arraigadas no atual contexto político brasileiro.

REFERÊNCIAS

- ARELARO, L. FUNDEF: uma avaliação preliminar dos dez anos de sua implantação. In: Reunião Anual da ANPED, 30., 2007, Caxambu, MG. **[Trabalhos...]**. Caxambu, MG: ANPED, 2007. Disponível em: <<http://30reuniao.anped.org.br/>>. Acesso em: 10 out. 2014.
- BARROS, R. P.; HENRIQUES, R.; MENDONÇA, R. Investimentos em educação e desenvolvimento econômico. **Texto para discussão**, Rio de Janeiro, n. 525, IPEA, 1997. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_0525.pdf>. Acesso em: 01/06/2014
- BECKER, G. S. **Human Capital**: a theoretical and empirical analysis with special reference to education. 3rd ed. Chicago: The University of Chicago Press, 1993.
- BLAUG, M. **Introdução à Economia da Educação**. Porto Alegre: Globo, 1975.
- BRASIL. Constituição (1891). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1891.
- BRASIL. Constituição (1934). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1934.
- BRASIL. Constituição (1946). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1946.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. **Lei de 24 de Outubro de 1832**. Orça a receita, e fixa a despesa para o anno financeiro de 1833-1834. Brasília: Câmara dos Deputados, 1832. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei_sn/1824-1899/lei-37339-24-outubro-1832-563870-publicacaooriginal-87921-pl.html>. Acesso em: 04 nov. 2014.
- BRASIL. Ministério da Educação. Departamento de Financiamento da Educação Básica. **Balanco do FUNDEF 1998-2002**. Disponível em: <<http://mecsrv04.mec.gov.br/sef/fundef/pdf/balanco9802.pdf>> Acesso em: 06 set. 2013.
- BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Dados Estatísticos**. [2007-2013]. Disponível em <<http://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb/fundeb-dados-estatisticos>> Acesso em: 16 nov. 2013.
- BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. **Portarias**. [2006-2014]. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/portarias>> Acesso em: 01 nov. 2014.
- BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. **Consultas**. [2006-2007]. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb/fundeb-consultas>> Acesso em: 01 nov. 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FUNDE. **Indicadores Financeiros Educacionais**. Disponível em:

<<http://portal.inep.gov.br/indicadores-financeiros-educacionais>> Acesso em: 01 nov. 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. **Sinopses estatísticas da educação básica**. [1997-2013]. Disponível em:

<<http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse>>. Acesso em: 21/09/2013.

BRASIL. Ministério da Educação. **Manual de Orientação do FUNDEB**. 2008. Disponível em <ftp://ftp.fnde.gov.br/web/siope/leis/manual_orientacao_fundeb.pdf> Acesso em: 04 nov. 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. **Manual de Orientação do FUNDEF**. 1997. Disponível em <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/manual.pdf>>. Acesso em: 04 nov. 2014.

BRASIL. Tesouro Nacional. **Sistema de Coleta de Dados Contábeis de Estados e Municípios – SISTN**. Disponível em:

<http://www3.tesouro.gov.br/estados_municipios/sistn_novosite.asp>. Acesso em: 10 out. 2014.

CAMARGO, R. B.; PINTO J. M. R.; GUIMARÃES J. L. Sobre o financiamento do plano de desenvolvimento da educação. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v.38, n.135, p. 817-839, set./dez. 2008.

CASTANHA, A. P. A introdução do método Lancaster no Brasil: história e historiografia. In: SEMINÁRIO DE PESQUISA EM EDUCAÇÃO DA REGIÃO SUL, 9 ., 2012, Caxias do Sul, RS. [**Apresentações...**]. Caxias do Sul, RS: UCS, 2012. Disponível em:

<<http://www.ucs.br/etc/conferencias/index.php/anpedsul/9anpedsul/paper/viewFile/1257/12>> Acesso em: 10 out. 2014.

CORAZZA, G. Estado e teoria econômica: o caso de Keynes. **Análise Econômica**, Porto Alegre, v. 01, n. 02, p. 47-64, nov. 1983.

CORAZZA, G. Keynes e o nosso tempo: estado, moeda e liberalismo. In: FERRARI FILHO, Fernando. (Org.). **Teoria Geral setenta anos depois**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006. p. 61-84.

CURY, C. R. J. Estado e políticas de financiamento em educação. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p 831-855, out. 2007.

DAVIES, N. **O FUNDEF e o orçamento da educação: desvendando a caixa preta**. Campinas: Autores Associados, 1999.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS – DIEESE. Transformações recentes no perfil do docente das escolas estaduais e municipais de educação básica. **Nota Técnica**, São Paulo, n. 141, out. 2014.

FONSECA, P. C. D. Sobre a intencionalidade da política industrializante do Brasil na Década de 1930. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 23, n. 1 (89), p. 133-148, jan./mar. 2003.

FRIEDMAN, M. **Capitalismo e liberdade**. São Paulo: Abril Cultural, 1984.

- GERMANO, J. W. **Estado militar e educação no Brasil (1964-1985)**. São Paulo: Cortez, 1993.
- GIAMBIAGI, F; ALÉM, A. C. **Finanças públicas: teoria e prática no Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2008.
- GIOLO, J. A instrução. In: BOEIRA, N.; GOLIN, T. (Coord.). **Império**: volume 2. Passo Fundo: Méritos, 2006.
- HAI-OMAR, J. H. D. O papel do governo na economia. **Indicadores Econômicos FEE**. Porto Alegre, v. 29, n. 01, p. 211-235, 2001.
- KANG, T. H. Descentralização e financiamento da educação brasileira: uma análise comparativa, 1930-1964. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 41, n. 3, p. 573-598, jul./set. 2011.
- MARTINS, P. S. **FUNDEB, federalismo e regime de colaboração**. Campinas: Autores Associados, 2011.
- MARTINS, P. S. O financiamento da educação básica como política pública. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. Porto Alegre, v. 26, n. 3, p. 459-514, set./dez. 2010.
- MELCHIOR, J. C. A. **A política de vinculação de recursos públicos e o financiamento da educação no Brasil**. São Paulo: Universidade de São Paulo, Faculdade de Educação, 1981.
- MELCHIOR, J. C. A. **O financiamento da educação no Brasil**. São Paulo: EPU, 1987.
- MENEZES, J. S. S. O financiamento da educação básica pública no Brasil: 500 anos de história. In: SEMINÁRIO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS, 7., 2006, Campinas, SP. [Trabalhos...]. Campinas, SP: UNICAMP, 2006. Disponível em: <http://www.histedbr.fe.unicamp.br/acer_histedbr/seminario/seminario7/TRABALHOS/J/Janaina%20specht%20da%20silva%20menezes.pdf>. Acesso em: 10 out. 2014.
- MILITÃO, S. C. N. FUNDEB: mais do mesmo? **Nuances**, São Paulo, v. 18, n. 19, p. 127-138, jan./abr. 2011
- MINCER, J. Human capital and economic growth. **Economics of Education Review**. New York, v. 03, n. 03, p. 195-205, 1984.
- MINCER, J. Investment in Human Capital and personal income distribution. **Journal of Political Economy**. Chicago, v. 66, n. 4, p. 281-302, ago. 1958.
- MUSGRAVE, A. R. **Teoria das finanças públicas**. São Paulo: Atlas, 1976.
- PINTO, J. M. R. A política recente de fundos para educação e seus efeitos no pacto federativo. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 877-897, out. 2007.
- PINTO, J. M. R. **Os recursos para educação no Brasil no contexto das finanças públicas**. Brasília: Plano, 2000.
- REZENDE, F. Federalismo fiscal no Brasil. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 15, n. 3, p. 5-17, jul./set. 1995.

- RIANI, F. **Economia do setor público: uma abordagem introdutória**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2011.
- ROCHA, F. Composição do gasto público e crescimento econômico: uma avaliação macroeconômica dos Estados brasileiros. **Economia Aplicada**, Ribeirão Preto, v.11, n. 4, p.463-485, 2007.
- ROSSINHOLI, M. **Política de financiamento da educação básica no Brasil: do FUNDEF ao FUNDEB**. Brasília: Liber Livro, 2010.
- SCHULTZ, T. W. Investment in Human Capital. **The American Economic Review**, Pittsburgh, v. 51, n. 1, p. 1-17, mar. 1961.
- SCHULTZ, T. W. **O valor econômico da educação**. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.
- SCHWARTZMAN, S. Educação e pobreza no Brasil. **Cadernos Adenauer**. Rio de Janeiro, v. 2, n. 7, p. 9-38, 2006.
- SEN, A. K. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.
- SENA, P. Recursos do FUNDEB: suficientes para melhorar a educação nacional? **Nota Técnica**. Câmara dos Deputados, Brasília, jun. 2012.
- SHAFFER, H. G. Investment in Human Capital: comment. **The American Economic Review**, Pittsburgh, v. 51, p.463-485, dez. 1961.
- SHEEHAN, J. **The Economics of Education**. Londres: George Allen & Unwin, 1973.
- SOUZA, A. M. **Financiamento da educação e acesso à escola no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1979.
- SOUZA, M. T. N. **O FUNDEB é uma ameaça ao pacto federativo?** Brasília: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2005.
- TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Indicadores**. Disponível em: <<http://www.todospelaeducacao.org.br/indicadores-da-educacao>>. Acesso em: 10 out. 2014.
- VAZQUEZ, D. A. Desigualdades regionais no financiamento da educação: a política nacional de equidade do FUNDEF. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 149-164, jun. 2005.
- VAZQUEZ, D. A. Fundos multigovernamentais e seus efeitos redistributivos no financiamento da educação: um balanço final do FUNDEF e uma avaliação a implantação do FUNDEB. **Prêmio Tesouro Nacional**, 2011
- VIEIRA, P. R. Aspectos do desenvolvimento e da efetividade do direito à educação no Brasil. **Prismas**, Brasília, v. 7, n. 2, p. 213-264, jul./dez. 2010.
- WINCKLER, C. R.; SANTAGADA, S. O FUNDEB novos horizontes para a educação básica? **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v.35, n.2 p. 39-46, out. 2010.