



O Impacto Financeiro da Ampliação da Obrigatoriedade Escolar no Contexto do FUNDEB

José Marcelino de Rezende Pinto
Thiago Alves

RESUMO – O Impacto Financeiro da Ampliação da Obrigatoriedade Escolar no Contexto do FUNDEB. O artigo analisa o impacto financeiro da ampliação da obrigatoriedade do ensino da faixa etária de 6 a 14 para 4 a 17 anos, estabelecido pela Emenda Constitucional 59/2009. A análise foi realizada a partir dos dados da PNAD e dos valores previstos para o FUNDEB. Verificou-se que deverão ser matriculados 3,9 milhões de novos alunos para atingir as metas da Emenda 59 até 2016, tendo por referência a população de 2008, e que a ampliação do atendimento significará uma redução do recurso disponibilizado por aluno praticado pelo FUNDEB, caso não haja o aporte de novos recursos para o fundo, da ordem de R\$ 7,9 bilhões. Os dados mostraram que a ampliação é importante, sobretudo porque a parcela da população que ainda não teve acesso ao ensino é composta, em maior proporção, por crianças e jovens afrodescendentes, de famílias pobres, cujos pais tiveram pouco acesso ao ensino formal.

Palavras-chave: Ampliação da Obrigatoriedade do Ensino. FUNDEB. Gasto por Aluno. Acesso ao Ensino.

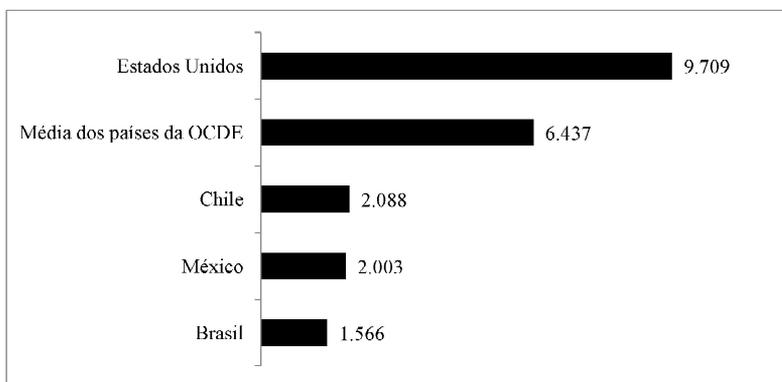
ABSTRACT – The Financial Impact of the Extension of Compulsory Education in the Context of FUNDEB. The article analyzes the financial impact of the extension of compulsory education from the age group 6 to 14 to the age group 4 to 17 years old, established by the Constitutional Amendment 59/2009. The analysis was conducted based on PNAD data and on foreseen values to FUNDEB. We verified that 3,9 million new students must be enrolled in order to achieve the goals set by the Amendment 59 until 2016, and that the extension of attendance might mean a reduction in FUNDEB's cost per student, in case the contribution of R\$ 7,9 billion in new resources to the Fund does not happen. The data showed that the extension is important, especially because the portion of the population which has not had access to education yet is compounded mostly afro-descendant children and young people from poor families whose parents had little access to formal education.

Keywords: Compulsory Education Extension. FUNDEB. Cost per Student. Access to Education.

Um dos tabus que ainda persistem na discussão sobre o financiamento da educação no Brasil, embora sem a força de outrora, refere-se à afirmação de que o país não gasta pouco com a educação pública, mas gasta mal. Esse preceito, que foi a palavra de ordem da gestão de Paulo Renato frente ao Ministério da Educação (MEC), foi reverberado acriticamente pela mídia e quase se consolidou como uma verdade incontestável, mesmo no âmbito do senso comum. Até porque não são poucos os exemplos de má utilização dos recursos públicos no Brasil, em suas diferentes áreas de aplicação.

Essa será, então, a primeira questão que enfrentaremos neste trabalho: os recursos disponíveis para a escola pública no Brasil são adequados? Começaremos respondendo a questão através de uma rápida comparação do gasto/aluno em diferentes países. No Gráfico 1 apresentamos os gastos por aluno no ensino primário (séries iniciais do Ensino Fundamental, no caso do Brasil) comparados com um conjunto selecionado de países.

Gráfico 1 – Gasto por Aluno no Ensino Fundamental em 2006 (em US\$ ppp)



Fonte: Elaborado a partir dos dados de OECD (2009).

Os dados apresentados no Gráfico 1 indicam, de forma evidente, que o padrão de gastos do país está muito aquém daquele praticado pelos países ricos e mesmo de nossos vizinhos latino-americanos. Para dar mais clareza sobre as diferenças entre os países podemos afirmar que, em US\$ PPP (cuja cotação entre os países leva em conta o respectivo poder de compra da moeda, e que é diferente do câmbio comercial), os valores gastos em um ano para um estudante da rede pública nos EUA correspondem ao gasto feito durante seis anos com seu colega brasileiro!¹

Ora, pode-se argumentar que não é possível comparar um país de renda *per capita* média como o Brasil, com os países ricos. Esse argumento é verdadeiro, em parte, porém, historicamente são os defensores da tese de que *o problema não é falta de dinheiro* que comparavam os gastos totais em relação ao PIB do

Brasil com os países ricos para mostrar que esses índices eram próximos, ocultando a gigantesca diferença no PIB desses países. Além disso, em um mundo sem fronteiras para o capital, é legítimo comparar a distância entre o que cada país gasta com seus alunos.

Um argumento que surge, às vezes, nos embates que ocorrem na mídia sobre o tema atribui o menor valor/aluno na educação básica aos elevados gastos com educação superior praticado pela rede federal de ensino. Sua fundamentação encontra-se em estudos do Banco Mundial (BM), os quais focam sua análise apenas no gasto da União. Contudo, este nível de governo responde por menos de $\frac{1}{4}$ do gasto público com educação no país, e é natural que seus gastos sejam predominantemente com educação superior visto que ela responde pela maioria das matrículas públicas neste nível. Entretanto, quando se considera o conjunto das fontes que garantem o financiamento da educação pública no país, constata-se que os gastos com educação superior respondem por cerca de 20% do total gasto com educação, um valor compatível com o resto do mundo. Isso significa que se fosse extinta a rede pública de educação superior (o que seria uma catástrofe para sua autonomia científica e tecnológica) poder-se-iam ampliar os gastos com educação básica em apenas 25%, o que nos manteria ainda em patamares abaixo do Chile e da Argentina.

De toda forma, para aqueles leitores que acham que não devemos nos pautar pelo que ocorre fora de nossas fronteiras, vamos comparar o contexto brasileiro com ele mesmo. Tendo por base o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), que hoje é parâmetro nacional de recursos disponíveis por aluno para as diferentes redes públicas do Brasil, é preciso lembrar que, embora o fundo não corresponda ao total dos recursos vinculados para a educação, considerável parcela das escolas estaduais e municipais conta basicamente com ele para custeio e investimentos. A exceção são as escolas situadas em municípios com economia ativa, sobretudo no setor de serviços, e que conseguem uma boa arrecadação de impostos de sua competência tributária (principalmente IPTU, ISS e ITBI)². A respeito disso, para se ter uma ideia da importância do FUNDEB para a educação municipal no país, dados dos balanços financeiros de 5.050 municípios do ano de 2008 mostram que os impostos arrecadados pela fazenda municipal representam menos de 5% da receita total do orçamento das prefeituras em 65% dos municípios brasileiros e menos de 10% do total dos recursos auferidos pelo tesouro municipal em 87% deles (STN, 2008).

Além da pequena arrecadação de impostos próprios na maior parte dos municípios, há um crescente número de instituições estaduais de ensino superior que competem com os recursos vinculados do erário estadual. Portanto, é bastante razoável tomar como referência de recursos disponíveis para a educação básica aqueles disponibilizados pelo FUNDEB. E aqui já encontramos um problema, pois o MEC disponibiliza em seu sítio apenas os valores estimados, sem apresentar ao final do ano, ou no início do ano seguinte, os valores que foram efetivamente auferidos e movimentados pelo fundo. Assim, há sempre o

risco de superestimar os valores, como ocorreu em 2009, quando o Executivo, em agosto, fez uma revisão dos valores inicialmente indicados, o que representou uma queda de 10% no menor valor disponível por aluno. O pior é que o Ministério da Fazenda também não indica mais qual foi o valor efetivamente praticado no fundo ao final de cada ano, como fazia com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). Neste ponto, aqueles que defendem que os problemas da educação brasileira se devem apenas à gestão e não à falta de recursos deveriam considerar que a falta de transparência quanto aos valores realizados pelos fundos, que é um obstáculo para o acompanhamento, avaliação e planejamento do dinheiro da educação (ou seja, funções de gestão) como mais um problema de gestão. Porém, neste caso o problema não seria por parte das secretarias estaduais e municipais ou das escolas (como muitas vezes atribuído), mas por parte de dois dos maiores ministérios do governo federal.

Pelos dados estimados para 2010, indicados na Tabela 1, observa-se uma variação entre um mínimo de R\$ 118/mês (AL, AM, BA, CE, MA, PA, PB, PE e PI) até um máximo de R\$ 222/mês (RR). O dado de Roraima, contudo, deve ser olhado com precaução, pois em virtude da pequena e dispersa população, ele não indica a capacidade real de investimento do estado. Entendemos que o melhor valor de patamar superior do FUNDEB pode ser representado por São Paulo, por ser o estado mais rico da federação, com um valor disponível de R\$ 193/mês, enquanto Minas Gerais, com R\$ 136/mês, está próximo da média nacional. Comparemos agora esses valores com as mensalidades de escolas privadas frequentadas pela classe média. Dados publicados pelo jornal Folha de São Paulo (Pinho; Góis; Takahashi, 2010) apontam valores acima de R\$ 1.750/mês para as escolas de elite de São Paulo. O Colégio Vértice, cujos alunos ocuparam o primeiro lugar no ranking do ENEM de 2009, cobra uma mensalidade de R\$ 2.756; valor praticamente igual ao que será disponibilizado por ano pelo FUNDEB para o ensino médio no estado de São Paulo em 2010. Assim, o valor de uma mensalidade em uma escola de elite de São Paulo, corresponde ao que se gasta durante 12 meses com uma criança que frequenta uma escola da rede pública deste estado. Considerando as mensalidades privadas médias, a diferença é de, pelo menos, três vezes. E esse tipo de comparação pode ser feito para qualquer estado da federação que o resultado não será diferente. E cabe ressaltar que, em termos de custos, é mais barato ensinar uma criança da classe média, uma vez que ela possui em casa muitos recursos (computador, acesso à internet, assinatura de jornais e revistas etc.) que auxiliam no processo de ensino; enquanto, no caso das crianças oriundas das famílias mais pobres, a escola é o único local onde elas poderiam deles usufruir.

**Tabela 1 – Valor/Aluno Estimado para o FUNDEB em 2010
(Valores Mensais)**

Valor/aluno disponível	Estados
R\$ 118 (mínimo)	AL, AM, BA, CE, MA, PA, PB, PE e PI
Acima de 118 até 150	GO, MG, MT, PR, RJ, RN, RO, SE
Acima de 150 até 194	SP, SC, TO, RS, MS, ES, DF, AP, AC
R\$ 222 (maior valor)	RR

Fonte: Portaria Interministerial n. 1.227 (Brasil, 2009a).

Cabe também dizer que os valores estimados do FUNDEB não significam valores efetivos que chegam às escolas, pois em muitos estados esses recursos são utilizados para pagar aposentadorias de trabalhadores da educação, sem falar nos desvios de recursos que atingem principalmente as obras e compras de equipamento. A desigualdade do montante de recursos financeiros distribuídos entre as próprias escolas públicas é outro tópico importante. Há um distanciamento entre o valor/aluno transferido pelo FUNDEB às secretarias estaduais e municipais e o valor/aluno realmente gasto para financiar as despesas em cada unidade escolar. Também é razoável considerar que a igualdade do valor/aluno praticado pelo fundo em cada estado mascara as disparidades que ocorrem na distribuição dos recursos entre escolas de mesmo porte e contexto de oferta. E, no geral, as secretarias não utilizam mecanismos administrativos para apurar as possíveis disparidades e corrigi-las. Como se não bastassem os efeitos negativos imediatos, quando as disparidades persistem ao longo do tempo, elas causam significativas diferenças no padrão de atendimento entre as escolas da mesma rede. Devido a isso, não raro, há escolas na mesma cidade (ou no mesmo bairro) administradas pelo mesmo ente federativo com notórias diferenças nas condições de oferta: existência de dependências físicas necessárias ao ensino (biblioteca, laboratórios, quadras etc.), nível de conservação do prédio da escola e gastos com folha de pagamento dos professores³. Estudos sobre financiamento da educação básica nos Estados Unidos, há mais de 30 anos, vêm se dedicando à análise e avaliação da equidade do nível do gasto em educação e, conseqüentemente, no valor/aluno efetivamente praticado nos distritos escolares (Baker; Green, 2008; Downes; Stiefel, 2008).

Se não há mecanismos administrativos que visem distribuir os recursos entre as escolas de forma equitativa, tampouco há dispositivos legais para regular o valor a ser investido por escola com base no valor praticado no FUNDEB em cada estado. A análise de custos por unidade escolar possibilitaria o controle social e a fiscalização dos tribunais de conta da distribuição das verbas da educação. A apuração e a publicidade do valor/aluno efetivamente

praticado em cada escola possibilitariam também a comparação dos valores entre as escolas, a partir do que, quaisquer discrepâncias não justificadas entre escolas de mesmo porte (número de alunos) e contexto de oferta (localização – urbana/rural, características socioeconômica dos alunos etc.) deveriam ser apuradas e corrigidas. Além disso, esta prática seria útil para: (a) dar maior transparência quanto à proporção de recursos aplicados nas atividades administrativas realizadas pelos órgãos administrativos da secretaria (atividades meio) e nas escolas (atividades fim) e no dimensionamento da proporção dos gastos entre estas atividades; (b) combater os desvios de recursos que diminuem o valor/aluno efetivo nas escolas e (c) diminuir as desigualdades das condições de oferta percebidas entre as redes de ensino ou entre escolas de uma mesma rede, sobretudo, no contexto de uma sociedade muito desigual.

Portanto, podemos sintetizar essa parte inicial do trabalho ressaltando o baixo patamar do recurso disponível por aluno da educação básica na rede pública do país, associado a problemas de gestão que implicam grandes disparidades nos recursos disponíveis por aluno nas diferentes regiões do país e entre as escolas de cada rede pública de ensino.

A Ampliação do Ensino Obrigatório

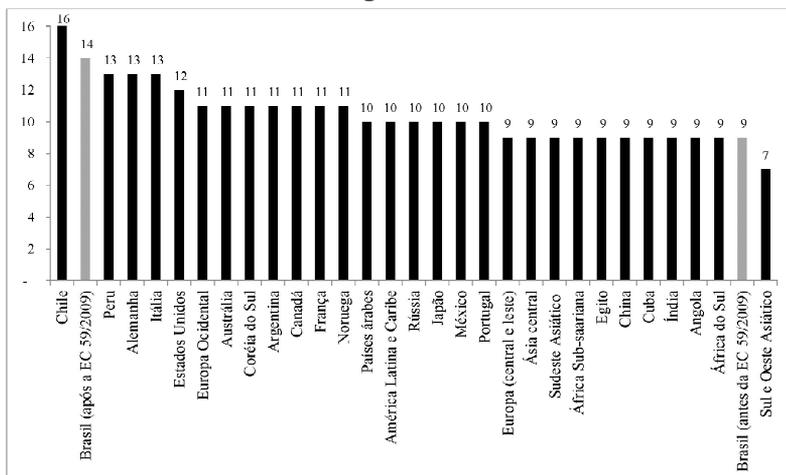
As mudanças ocorridas na Constituição Federal, por meio da Emenda Constitucional n. 59 de 11/11/2009 (EC 59) (Brasil, 2009b), ao ampliar a obrigatoriedade do ensino para a população de 4 a 17 anos (14 anos de estudo), com prazo final até 2016 para sua integral implementação, lança um novo paradigma no ordenamento jurídico brasileiro sobre o tema. Isso porque, desde a Constituição Federal de 1967, a qual ampliou a faixa de obrigatoriedade de 7 a 11 anos de idade, para 7 a 14 anos, o país convive com os oito anos de obrigatoriedade de estudos. Cabe dizer que a CF de 1967 definiu a faixa etária obrigatória sem definir a etapa de ensino correspondente. Somente com a lei nº 5.692/71 que houve a correspondente ampliação do então ensino primário, que passou a se chamar de 1º grau, sendo obrigatório e com oito anos de duração. A CF de 1988, em sua versão original, estabeleceu como obrigatório o ensino fundamental (que continuou com oito anos de duração) para todos os brasileiros, independentemente da idade. A mesma Constituição estabelecia a progressiva extensão da obrigatoriedade do ensino médio; uma redação bastante vaga, por sinal, por não definir prazos em suas disposições transitórias. Estabelecia-se, assim, a vinculação entre a obrigatoriedade e a etapa de ensino a ser acessada. Contudo, nos anos do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), com a aprovação da EC 14/96, que cria o FUNDEF quando predomina a focalização dos gastos no ensino fundamental regular, a obrigatoriedade é retirada para aqueles que não tiveram acesso ao ensino fundamental *na idade própria*, ficando, portanto, restrita à faixa etária de 7 a 14 anos. Quanto ao ensino médio, aponta-se apenas para sua universalização, retirando-se a referência à obrigatoriedade

constante no texto original da Carta Magna. Contudo, em 2006, uma mudança no art. 32 da LDB, através da lei 11.274, amplia o ensino fundamental e, logo, a obrigatoriedade para nove anos de duração, com seu início aos seis anos de idade. O prazo para entrada em vigor da nova obrigatoriedade foi fixado para 2010, um ano após a aprovação da EC 59/2009 que discutimos neste artigo.

Feita essa breve recapitulação histórica, cabe comentar que, em certo sentido, a EC 59 recupera a lógica instituída pela CF de 1967, segundo a qual a obrigatoriedade era definida pela faixa etária das crianças e jovens, e não pela etapa de ensino a ser frequentada. Esse princípio, como vimos, foi alterado pela CF de 1988, em sua versão original, mas de certa forma, foi recuperado pela EC 14/96. Portanto, cabe realçar que, com exceção da pré-escola, que abriga a faixa etária de 4 e 5 anos, que passa ser obrigatória, tanto o ensino fundamental como o ensino médio só serão obrigatórios para aquelas crianças e jovens de 6 a 17 anos. Para aqueles que frequentarem estas etapas da educação básica, mas com idade acima deste limite constitucional, é assegurado o direito ao acesso gratuito e o dever do Estado em fornecer as condições de oferta gratuita, mas não se trata de uma obrigação do jovem ou do adulto concluir essas etapas. Assim, como cerca da metade dos jovens de 15 a 17 anos que frequentam a escola o faz no ensino fundamental, principalmente em virtude da reprovação, é possível antever que o novo dispositivo constitucional não assegura, necessariamente, que boa parte dos jovens brasileiros concluirá o ensino médio. Não obstante, como veremos a seguir, trata-se de um inegável avanço no que se refere ao direito à educação.

Desta forma, para uma contextualização mundial sobre o significado da ampliação estabelecida pela EC 59, o Gráfico 2 compara o número de anos de estudo obrigatório entre alguns países e a média de todas as regiões do planeta.

Gráfico 2 – Anos de Estudo Obrigatório em Alguns Países e nas Regiões do Mundo



Fonte: Elaborado a partir dos dados de UNESCO (2010).

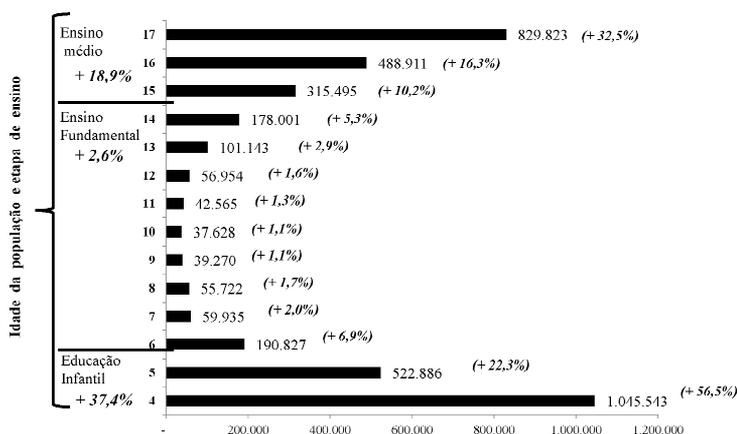
Os dados apresentados no Gráfico 2 mostram que o Brasil ficará bem melhor posicionado após a EC 59, pois, ao estabelecer 14 anos de ensino obrigatório, passou a ser o segundo país do mundo neste quesito, atrás somente do Chile cujo ensino obrigatório abrange a faixa etária de 5 a 21 anos. Antes, com apenas nove anos de ensino obrigatório (na verdade oito anos, passando a nove apenas em 2010), o Brasil estava abaixo da média de todas as regiões do mundo, exceto o Sul e o Oeste Asiático (Afeganistão, Bangladesh, Irã etc.), e era um dos últimos em relação aos vizinhos da América Latina ao lado de Cuba e à frente apenas de Honduras e Bolívia (com oito anos), Jamaica, Trinidad e Tobago (ambos com sete anos), Haiti, Nicarágua e Suriname (com seis anos de ensino obrigatório).

Embora a existência de uma norma constitucional que disponha sobre o número de anos obrigatório de estudos, por si, não significa uma garantia de acesso a um ensino de qualidade ou vivência de oportunidades educacionais relevantes. O Gráfico 2 mostra que nenhum país desenvolvido cujo sistema educacional seja considerado de qualidade estabeleceu menos de dez anos de estudo obrigatório. Assim, a ampliação é inegavelmente um importante avanço no que se refere ao direito à educação.

Obviamente, essa importante decisão no âmbito da ampliação do direito à educação terá impacto nos gastos com os alunos e a intensidade desse impacto será diferente em cada estado e em município dependendo da taxa de atendimento alcançada até a sanção da Emenda e da capacidade tributária dos respectivos governos. Esta é a questão a ser focalizada a partir deste ponto.

O Gráfico 3, elaborado a partir dos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) realizada em 2008 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), analisa o esforço que essa ampliação da obrigatoriedade representará por idade e etapas de ensino.

Gráfico 3 – Necessidade de Expansão de Matrículas por Idade na População de 4 a 17 Anos para Atender a Ampliação da Obrigatoriedade



Fonte: Microdados da PNAD 2008.

Para universalizar a educação básica para a população compreendida na faixa etária de quatro a 17 anos estima-se um adicional de 3,96 milhões de alunos em todo o país. Os esforços devem ser maiores nas etapas e idades que estavam fora da faixa etária do ensino obrigatório anterior e por isso o esforço da educação infantil será maior (37,4%), seguido pelo ensino médio (18,9%) e o ensino fundamental (2,6%). As idades que estavam fora da faixa etária obrigatória correspondem a quase 81% das matrículas a expandir ou 3,2 milhões de matrículas. Ora, considerando que a população tem distribuição quase uniforme na nova faixa etária obrigatória, talvez este seja um indicativo da importância de estabelecer e ampliar um período de escolarização obrigatória em uma sociedade onde o valor da educação, principalmente em termos de aplicação dos recursos públicos para sua oferta adequada ao cumprimento de seus objetivos, não é muito claro.

O fato de o desafio da expansão ser maior para a população de 4, 5, 16 e 17 anos é muito relevante para o planejamento das redes no que se refere à demanda de matrículas por série. Quanto a isso, as redes deverão ser capazes de projetar o fluxo de matrículas ao longo das 14 séries até que se conclua a universalização considerando (a) a taxa de inclusão da população que está fora do sistema (que poderá ser maior a princípio em séries relativas às idades cujo déficit de atendimento é maior e depois voltar a um nível regular com variações em função apenas de fenômenos demográficos próprios da localidade tais como crescimento e migração da população) e (b) a progressão dos alunos no sistema, ou seja, as taxas de conclusão, repetência e evasão.

Ademais, estas questões de planejamento serão mais graves para as redes que terão maior nível de expansão (como veremos adiante), uma vez que não seria eficiente, do ponto de vista do uso de recursos públicos, a constituição de uma infraestrutura (prédios, equipamentos, docentes e funcionários) para atender uma demanda maior de matrículas em um primeiro momento para o Estado permanecer com uma capacidade instalada ociosa quando o fluxo de matrículas for normalizado (neste ponto também é preciso considerar a impossibilidade de descolar a demanda não atendida num município para outro com capacidade de atendimento ociosa). O Gráfico 3 mostra que há uma demanda não atendida, em torno de 1,6 milhões de matrículas, tanto na educação infantil (cuja atribuição prioritária é das redes municipais) quanto no ensino médio (cuja atribuição prioritária é das redes estaduais). Embora a intensidade de inclusão nas etapas com maior déficit seja um fenômeno com contornos peculiares em cada unidade federativa, isso demandará um planejamento conjunto das redes municipais e estaduais para atender os dispositivos da EC 59 até 2016 devido ao arranjo do federalismo educacional brasileiro que prevê a colaboração entre os entes federativos para a oferta da educação básica (art. 211 da Constituição). Dessa forma, o impacto da inclusão da parcela da população que não está exercendo o direito à educação exigirá uma coordenação de esforços entre entes federativos que muitas vezes não tem sido observada em outras questões educacionais. Como, por exemplo, o transporte escolar. Esta é uma dificuldade recorrente no sistema educacional brasileiro que não tem observado, na prática, um regime de colaboração muito *colaborativo*, principalmente em localidades onde há ausência de correlação ou há correlações político-partidárias contrárias entre governos municipais e estaduais. Nestas locali-

dades, a garantia do direito à educação, como parte da finalidade precípua do Estado que deveria ser garantido através de soluções pertinentes (atendendo aos critérios da razoabilidade e racionalidade) muitas vezes é subjugada por interesses político-partidários imediatos que deslocam o status de cidadão da criança ou adolescente para a figura de *aluno do prefeito* ou *aluno do governador*.

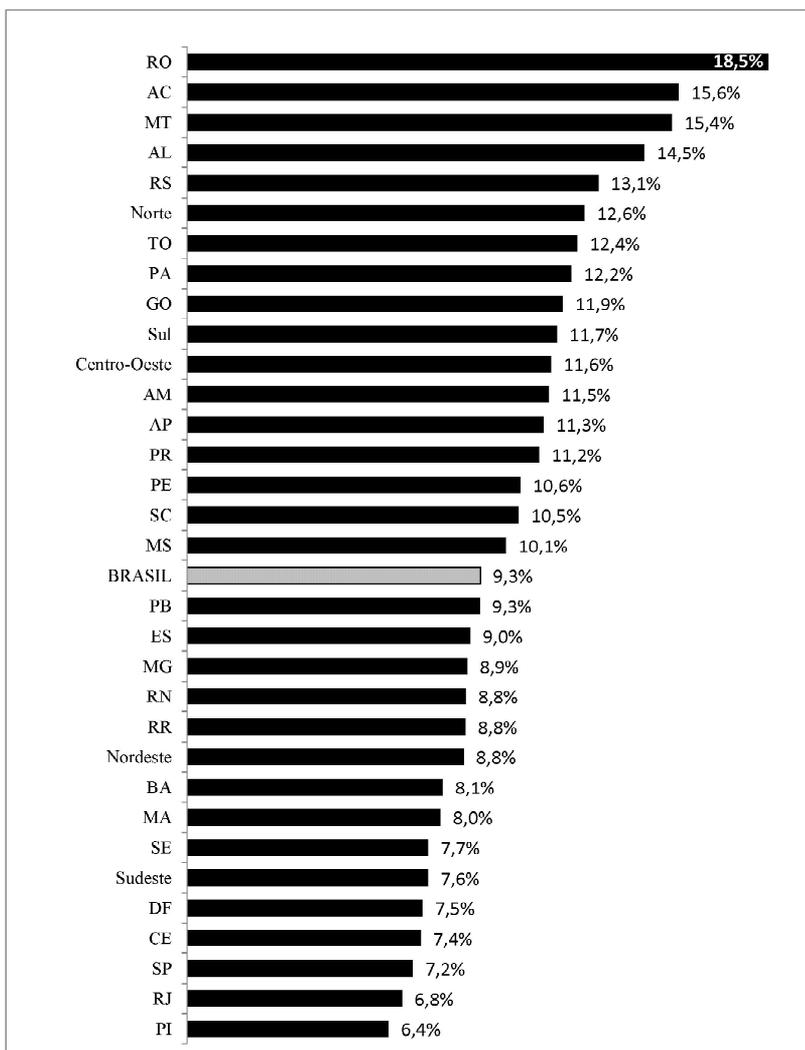
Evidentemente este problema seria minimizado caso houvesse apenas uma rede pública de ensino em que todos os entes federativos se responsabilizassem financeiramente e operacionalmente de acordo com regras preacordadas para constituição de um arranjo institucional que possibilitasse a manutenção da oferta de ensino em rede pública única. Havendo apenas uma rede pública, em tese, não haveria como os governos *empurrarem* os problemas para outro ente federativo enquanto a população sofre com a exclusão do acesso ou com acesso ao serviço educacional insuficiente. Entretanto, embora pareça pertinente à equalização do desafio imposto pela EC 59/2009, o debate sobre rede pública única de ensino é mais amplo e extrapolaria o limite deste texto. Voltemos às questões-chaves relativas ao impacto da expansão do sistema em decorrência da emenda em questão.

O fato dos maiores déficits se concentrarem nas idades relativas à educação infantil e ensino médio é apenas um dos efeitos colaterais do período de escolarização obrigatório anterior à EC 59. A ênfase na faixa de 7 a 14 anos impôs grandes dificuldades às demais etapas que compõem a educação básica atual uma vez que estas foram preteridas da pauta central das políticas educacionais a partir da década de 1960 (e talvez na história) em detrimento ao ensino fundamental. Por isso, somente após a Carta de 1988, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), sancionado em 1990 e a LDB de 1996, as etapas não obrigatórias começaram a ocupar maior espaço na agenda das políticas educacionais.

Neste contexto, surgem algumas questões importantes para a expansão da educação infantil e do ensino médio: (a) a necessidade de melhorar a infraestrutura da educação infantil na rede pública através de financiamento adequado; (b) o questionamento sobre a eficácia da atual configuração do regime de colaboração para enfrentar o desafio da expansão da educação infantil; (c) a maior definição dos propósitos do ensino médio tanto no que se refere à preparação para a continuidade dos estudos em nível superior quanto para o mundo do trabalho⁴.

Passemos à análise do esforço da expansão que deverá ocorrer em cada região e unidade federativa com base nos dados da PNAD 2008 apresentados no Gráfico 4.

Gráfico 4 – Expansão de Matrículas por Região e UF para População de 4 a 17 anos



Fonte: Microdados da PNAD 2008.

O Gráfico 4 mostra que será necessário um crescimento médio de 9,3% nas matrículas em todo o país. Porém, há grandes variações regionais. A maior expansão relativa deverá ocorrer na região Norte, com 12,6%. Em Rondônia a ampliação do atendimento deve ficar na ordem 18,5%. O Acre, o Tocantins, o Pará e o Amapá terão que ampliar suas redes em mais de 12%. As regiões Sul e Centro-Oeste também deverão expandir o atendimento acima da média nacional. No Sul se destaca a necessidade de expansão no Rio Grande do Sul em 13,1%. No Centro-Oeste os maiores esforços se darão nos estados do Mato Grosso e Goiás, ambos acima de 11%.

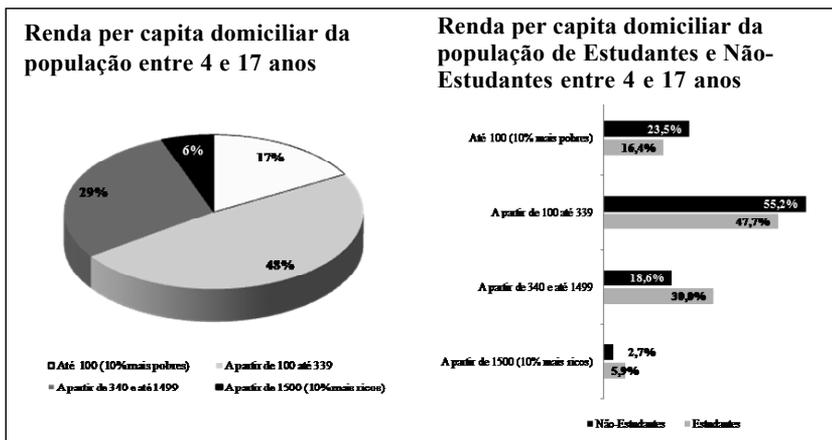
Cabe alertar, contudo, que, como uma parte significativa dos alunos que ingressarão no sistema levará um tempo de percurso escolar superior ao ideal, o índice real de crescimento tende a ser maior que os 8,5% indicados. De toda forma, trata-se de uma primeira aproximação.

Após a análise do impacto quantitativo da ampliação do ensino obrigatório, passaremos à caracterização dessa parcela da população que deverá ingressar no sistema educacional até 2016, uma vez que estas características são importantes para o planejamento da expansão das redes de ensino.

Quem são os Alunos que Ingressarão na Educação Básica?

A característica socioeconômica da população que deve ingressar no sistema educacional é a primeira tentativa de identificar quem são os novos alunos. Para isso, inicialmente, fez-se uma análise da renda *per capita* domiciliar mensal de toda a população brasileira com base no levantamento da PNAD em 2008. Nesta análise verificou-se que a mediana da renda *per capita* domiciliar mensal do brasileiro, em 2008, era de R\$ 340, ou seja, a metade da população dispunha de até R\$ 340 por mês por pessoa para custear suas despesas. Verificou-se também que 10% das famílias mais pobres vivem com até R\$ 100 mensais por pessoa e 10% das famílias mais ricas com renda superior a R\$ 1.500 por pessoa. Este dado mostra a existência de um grande fosso entre o nível de renda dos mais ricos e mais pobres (distância de 15 vezes) corroborada por estudos, tais como Sen e Kliksberg (2010), que apontam a América Latina como a região mais desigual do planeta e o Brasil como integrante do *pelotão de elite* da desigualdade social no mundo. A partir desses dados iniciais sobre a renda das famílias brasileiras em geral foi possível analisar o contexto socioeconômico da população que compreende a faixa etária do ensino obrigatório. Veja os gráficos registrados na Figura 1.

Figura 1 – Brasil 2008: nível de renda *per capita* (em R\$) da população de estudantes e de não-estudantes na faixa etária de 4 a 17 anos



Fonte: Microdados da PNAD 2008.

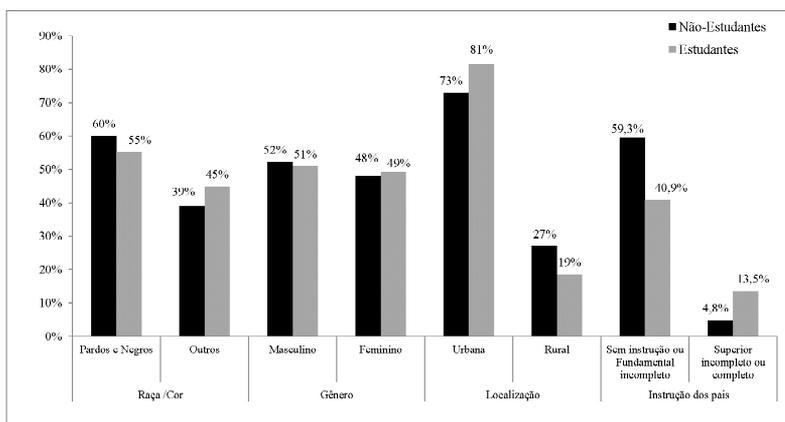
Na Figura 1, o gráfico de área do lado esquerdo mostra a distribuição da população de 4 a 17 anos, estimada em 46,5 milhões, por nível de renda *per capita* domiciliar mensal. Depreende-se do gráfico que 17% da população em idade escolar faz parte do estrato dos 10% mais pobres e apenas 6% pertence ao estrato dos 10% mais ricos. Ou seja, as famílias com filhos nessa faixa etária são proporcionalmente mais pobres que o conjunto das famílias brasileiras. O outro gráfico da Figura 1 é uma tentativa de comparar a renda *per capita* domiciliar entre as populações de *estudantes* e de *não-estudantes*, ou seja, entre a população de 4 a 17 anos que atualmente frequente a escola e aquela que ainda não frequenta e deverá ser incluída no sistema de ensino até 2016. O gráfico de barra mostra que a população de *não-estudantes* é oriunda de famílias cuja participação nos menores níveis de renda *per capita* domiciliar é proporcionalmente maior. O gráfico aponta também que há uma inversão a partir da renda *per capita* de R\$ 340 mensais. A partir deste nível é possível perceber que as famílias dos *estudantes* são, proporcionalmente, maiores do que as de *não-estudantes*. Em suma, o gráfico de barras indica que a parcela da população que deve ser inserida do sistema educacional tem origem socioeconômica proporcionalmente mais desfavorável do que aqueles que já frequentam as escolas. Vale ressaltar que o cenário de iniquidade social e desvantagem de acesso à educação dos mais pobres, apresentado na Figura 1, pode ser ainda pior quando analisadas as regiões separadamente.

Esta análise do cenário socioeconômico mostra que a preocupação referente ao impacto da expansão das matrículas no financiamento das redes públicas de ensino é legítima, pois, embora o maior ingresso de alunos deva ocorrer em etapas de ensino que atualmente contam com a maior presença relativa das escolas privadas, não há dúvida que somente a rede pública poderá garantir o acesso à educação a esta parcela da população que está fora do sistema de ensino. Essa também

é a importância da obrigatoriedade, pois os dados indicam que, enquanto estamos apenas no campo do direito à educação, esse direito acaba negado aos mais pobres. Somente a obrigatoriedade da frequência à escola por parte do aluno pode obrigar, de fato, o Estado a garantir a oferta, em especial aos mais pobres.

Ainda num esforço para caracterizar os *potenciais novos alunos* da educação básica, o Gráfico 5, a seguir, compara o gênero, a localização do domicílio, a característica étnica e o nível de instrução dos pais da população estudante e não-estudante.

Gráfico 5 – Brasil 2008: características demográficas da população estudante e não-estudante na faixa etária de 4 a 17 anos



Fonte: Microdados da PNAD 2008.

Quanto às características étnicas, o Gráfico 5 mostra que há uma proporção maior de afrodescendentes entre a população que está fora das salas de aulas. Assim, 60% daqueles que ainda não tiveram acesso à escolarização em idade escolar são negros ou pardos, o que supera em 5% a proporção esperada (pois é preciso considerar que 55% da população nesta idade é afrodescendente), enquanto para os demais grupos étnicos a proporção está 6% abaixo do que seria esperado de acordo com a distribuição étnica dos alunos da educação básica. Estes números, em desfavor da população negra, mostram que a universalização da educação básica também é uma forma de enfrentar uma questão histórica que marcou profundamente a construção da sociedade brasileira e que ainda permanece nos dias atuais: a diferença de oportunidades entre brancos e negros. Isso remete ao que Joaquim Nabuco entendia como a *obra da escravidão*, ou, como afirma Weffort (2006), o corolário da estratificação social de 300 anos de escravidão cujos efeitos não foram estancados em 1888, após longo período de despotismo, superstição e ignorância. Quanto ao gênero, o equilíbrio entre os sexos na população de estudantes não é percebido quando é analisada a população de não-estudantes. Conforme mostra o Gráfico, o grupo de não-estudan-

tes é composto por 52% de meninos e 48% de meninas, o que em um total de quase quatro milhões de crianças e jovens não pode ser considerado tão insignificante. O Gráfico também mostra que há desvantagem de acesso aos alunos que moram na zona rural. A proporção de não estudantes que mora no campo supera em quase 8% a população que mora nas cidades. Isso quer dizer que quase 1,1 milhões dos novos alunos moram na zona rural, o que é um dado significativo para o planejamento das redes de ensino no que se refere às características da oferta das novas matrículas devido às especificidades da educação da população do campo (tamanho dos prédios, lotação de professores, descolamento de alunos e/ou professores etc.).

Por último, o Gráfico 5 mostra que os filhos de pais com menor nível de instrução são maioria na parcela da população de 4 a 17 anos que está fora das escolas. É certo que a população na faixa etária de interesse, no geral, tem pais com baixo nível de escolarização, uma vez que 42% deles não receberem instrução formal ou não completaram o ensino fundamental, 45% cursaram o ensino fundamental ou médio e apenas 13% tiveram acesso ao ensino superior. No entanto, o Gráfico evidencia que, quando os grupos de estudantes e não-estudantes são analisados separadamente, os filhos daqueles que tiveram pouco acesso à educação compõem 59,3% do segundo grupo, contra apenas 4,8% do primeiro. Estes dados juntamente com aqueles apresentados da Figura 1, que mostram que a maior parte da população não-estudante tem origem mais pobre, compõem um preocupante quadro captado em estudos, como Barros et al. (2001), que mostram como o grau de pobreza de um indivíduo está fortemente determinado por seu nível educacional. Neste sentido, a ampliação da escolaridade obrigatória e a inclusão dos quase quatro milhões de crianças e jovens que, em sua maioria, têm origem socioeconômica desfavorecida e pais que tiveram pouco acesso à educação, pode ser um importante *antídoto* contra o fenômeno da *transmissão intergeracional da pobreza*, pois, segundo Barros et al. (2001), as famílias pobres de hoje que não têm acesso à educação têm maior probabilidade de verem seus filhos e netos continuarem nas mesmas condições socioeconômicas no futuro.

Impacto das Novas Matrículas no Valor Disponível por Aluno no FUNDEB

É evidente que esse número adicional de alunos produzirá um impacto no valor disponível por aluno no FUNDEB uma vez que, a princípio, não há ingresso de novos recursos no fundo. Pretende-se identificar, então, considerando os valores estimados para 2010, qual seria o impacto no valor aluno do FUNDEB, caso toda a população de 4 a 17 anos já estivesse incluída na educação básica. Busca-se também aquilatar a dimensão dos recursos adicionais que deveriam ser aportados ao fundo de forma que o já diminuto valor/aluno do fundo não fique ainda menor.

Os dados apresentados na terceira coluna da tabela 2 (*variação no valor/aluno*) indicam uma queda média de 9% no valor aluno em relação à situação de 2010, com uma maior variação negativa em Rondônia (queda de 14,4%), ficando Piauí e São Paulo, com, respectivamente, 5,5 e 6,9%, com a menor variação negativa. Quando

olhamos, contudo, os recursos adicionais necessários para restaurar o patamar anterior de valor/aluno (última coluna da tabela), observamos que o maior esforço caberá a São Paulo, com um adicional superior a R\$ 1,5 bilhão, seguido por Minas Gerais (R\$ 732 milhões), Rio Grande do Sul (R\$ 651 milhões) e Bahia (R\$ 476 milhões). Seriam necessários R\$ 7,9 bilhões para o país como um todo. Um valor significativo, superior inclusive à complementação da União em 2010 para o fundo (6,8 bilhões).

Tabela 2 - Impacto da Expansão de Matrículas no FUNDEB

UF	Matrículas Adicionais	Variação no valor/aluno	Valor adicional para soma zero
AC	28.949	-11,7%	65.427.769,06
AL	118.305	-12,5%	191.499.947,50
AM	111.713	-10,1%	182.963.025,57
AP	19.475	-9,2%	47.298.266,39
BA	289.745	-7,7%	476.219.551,01
CE	157.611	-7,4%	256.937.325,94
DF	42.043	-8,4%	105.236.025,73
ES	67.226	-8,5%	166.875.694,59
GO	155.702	-12,1%	305.614.799,25
MA	147.553	-7,2%	242.068.384,32
MG	385.037	-8,9%	732.338.227,74
MS	55.107	-9,1%	133.273.272,42
MT	104.254	-12,7%	216.960.576,74
PA	243.903	-10,3%	398.232.453,07
PB	83.760	-9,0%	138.541.829,03
PE	225.954	-10,3%	368.724.341,47
PI	48.846	-5,5%	79.825.554,03
PR	257.347	-10,5%	472.667.608,03
RJ	203.565	-6,9%	404.796.476,49
RN	65.541	-8,3%	110.937.708,78
RO	66.857	-14,4%	131.634.826,84
RR	10.465	-8,2%	31.443.448,04
RS	277.538	-12,5%	651.583.399,64
SC	128.985	-9,5%	271.320.774,67
SE	37.853	-7,4%	71.549.493,26
SP	590.069	-6,9%	1.588.866.144,80
TO	41.300	-10,4%	92.555.346,60
BRASIL	3.964.703		7.935.392.271

Fonte: Portaria Interministerial nº 538-A (Brasil, 2010) e Microdados da PNAD 2008.

Mas poderíamos argumentar que juntamente com a ampliação da obrigatoriedade, a EC 59 também estabeleceu a extinção gradual (até 2011) da Desvinculação das Receitas da União (DRU) sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), logo, o legislador previu os recursos necessários para viabilizar a ampliação de matrículas sem comprometer ainda mais o recurso disponível por aluno. Trata-se, contudo, de uma meia verdade, visto que os recursos adicionais advindos da extinção da DRU irão para os cofres da União, enquanto os encargos com a ampliação das matrículas recairão sobre os estados e municípios. Além disso, a União terá encargos adicionais significativos com a expansão de sua rede de ensino técnico e profissional e da educação superior. Além disso, há que se ter certa cautela com os recursos adicionais advindos com a extinção da DRU. Tomando por base os dados de 2009, disponibilizados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN, 2010), naquele ano, a DRU correspondeu a R\$ 30,5 bilhões, o que indicaria um potencial adicional para a educação de R\$ 5,5 bilhões (18% daquele montante). Contudo, segundo o mesmo relatório, em 2009, a União, já aplicou R\$ 3,3 bilhões acima do mínimo constitucional. Logo, a se confiar nos dados da STN, o potencial de novos recursos com a extinção da DRU, em valores de 2009, seria de R\$ 2,2 bilhões, um valor significativo, mas muito aquém das necessidades decorrentes da expansão da própria rede federal e correspondente a somente 28% da demanda de novos recursos para simplesmente manter estável o valor/aluno previsto para o FUNDEB em 2010 com a inclusão dos novos alunos.

Considerações Finais

As simulações apresentadas neste trabalho indicam os desafios que se colocam para o financiamento na educação pública no curto prazo. União, estados e municípios deverão fazer um esforço adicional nos próximos cinco anos da ordem de 0,3% do PIB, tão somente para garantir que os valores por aluno disponibilizados pelo FUNDEB não sofram uma redução. Contudo, é evidente que não basta impedir uma redução no valor/aluno do FUNDEB; é preciso que o país avance para um padrão de financiamento que assegure uma qualidade aceitável para as escolas públicas. Não há justificativa plausível para a distância entre os valores gastos com os alunos que frequentam as escolas privadas de classe média e aqueles praticados pela rede pública. Assim como são inaceitáveis as grandes discrepâncias regionais no gasto aluno da rede pública, que foram minoradas com o FUNDEB, mas que ainda são significativas.

Um passo importante no sentido de assegurar um padrão mínimo de qualidade do ensino e de redução das disparidades regionais foi dado com a aprovação, pelo Conselho Nacional de Educação do Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi), através do Parecer CNE/CEB N°8/2010, de 5 de maio de 2010 que teve Mozart Ramos Neves como relator. Fruto de uma luta iniciada em 2002 e coordenada pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação⁵, o CAQi busca defi-

nir os insumos básicos que devem ser assegurados a todos os estudantes do país, nas diferentes etapas e modalidades de ensino, atribuindo-se um valor monetário indexado ao PIB *per capita*. Os levantamentos iniciais, feitos considerando a matrícula atualmente atendida pelo FUNDEB, indicam uma demanda adicional de recursos da ordem de 1% do PIB para o cumprimento dos novos patamares de custo/aluno definidos no CAQi.

Portanto, o país tem pela frente dois grandes desafios: a ampliação da escolaridade obrigatória e a garantia de um padrão mínimo de qualidade de ensino através do CAQi. A viabilização dos recursos financeiros para a efetivação destas duas conquistas dependerá de um esforço conjunto dos entes federados e, principalmente, de uma grande capacidade de mobilização da sociedade civil. Um passo importante nesse sentido já foi dado com as diretrizes e metas aprovadas na Conferência Nacional de Educação (CONAE), que aconteceu de 28 de março a 1º de abril de 2010. Dentre essas, a mais importante para o tema aqui discutido é a que fixa a meta de um gasto público com educação de 10% do PIB até 2014. Resta agora garantir que as medidas aprovadas pela CONAE sejam incorporadas ao novo Plano Nacional de Educação (2011-2020) a ser discutido e votado no Congresso Nacional. E, mais do que isso, cabe lutar pela sua concretização no dia a dia das escolas.

Recebido em agosto de 2010 e aprovado em outubro de 2010.

Notas

- 1 Com relação aos EUA, para se ter ideia da distância do gasto em educação que aquele país está em relação ao Brasil (sem esquecer a diferença de tamanho da economia entre os países e a taxa de conversão da moeda) é interessante observar que as despesas de todos os níveis de governo no sistema público de educação básica no ano letivo de 2005-2006 daquele país somaram US\$ 461,2 bilhões, enquanto as despesas dos governos brasileiros em 2006 foram cerca de R\$ 95,4 bilhões. E vale ressaltar que, apesar dos EUA terem uma população consideravelmente maior, a diferença entre o valor do investimento em educação não pode ser justificada pela diferença no número de matrículas, uma vez que em 2007 os EUA contavam 49,3 milhões e o Brasil 46,6 milhões de alunos matriculados nas escolas públicas de educação básica (Brasil, 2009 e NCES, 2010).
- 2 Embora haja municípios pequenos cuja arrecadação de impostos seja expressiva quando comparada a receita total (acima de 20% até 50% do total da receita), os impostos são mais representativos na receita dos municípios de maior porte, aqueles com população acima de 100 mil habitantes. Contudo, vale frisar que do universo de 5.564 municípios brasileiros, 40% possuem até dez mil habitantes, 71% têm até 20 mil e apenas 4,8% abrigam uma população com mais de 100 mil habitantes (Brasil, 2007).
- 3 Embora os professores da mesma rede percebam salários com base no plano de carreira ou regras planejadas para todo o quadro docente da rede, a concentração de professores com melhor nível de formação e/ou maior tempo de serviço em algumas

- escolas pode causar significativas diferenças no valor/aluno efetivamente praticado nas escolas.
- 4 Para uma discussão ampliada sobre os desafios atuais das políticas educacionais relativas à educação infantil ver Kramer (2006), Kramer e Nunes (2007) e ao ensino médio ver Zibas (2005).
- 5 Disponível em: <www.campanhaeducacao.org.br>.

Referências

- BAKER, Bruce D.; GREEN, Preston C. Conceptions of Equity and Adequacy in School Finance. In: LADD, Helen F.; FISKE, Edward B. **Handbook of Research in Education Finance and Policy**. New York: Routledge, 2008. P. 203-221.
- BARROS, Ricardo Paes et al. Uma Análise dos Determinantes do Desempenho Educacional no Brasil. **Texto para Discussão**, Rio de Janeiro, n. 834, p. 1-33, 2001.
- BRASIL. Emenda Constitucional n. 59, de 11 de novembro de 2009. **Portal Legislação do Senado Federal**. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=260049>>. Acesso em: 24 jul. 2010.
- BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sinopse Estatística da Educação Básica: censo escolar 2007**. Brasília, 2009.
- BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria Interministerial n. 538-A**, de 26 de abril de 2010. Retifica e divulga os parâmetros anuais de operacionalização do FUNDEB para o exercício de 2010: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Disponível em: <<http://www.fn.de.gov.br/index.php/arq-fundeb/4613-porministerialn53826042010/download>>. Acesso em: 24 jul. 2010.
- BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Demonstrativo das receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino: janeiro a dezembro de 2009/bimestre novembro-dezembro. 2010**. Disponível em: <http://www.stn.gov.br/contabilidade_governamental/execucao_orcamentaria_do_GF/MDE.xls>. Acesso em: 07 jul. 2010.
- BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Finanças do Brasil: dados contábeis dos municípios - 2008**. Disponível em: <http://www.stn.gov.br/estados_muicipios/financas/Finbra2008v1.exe>. Acesso em: 07 jul. 2010.
- BRASIL. Ministério do Planejamento. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Contagem da População 2007 e Estimativas da População 2007**. 2007. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/contagem2007/default.shtm>>. Acesso em: 07 jul. 2010.
- BRASIL. **Portaria Interministerial n. 1.227**, de 28 de dezembro de 2009a. Define e divulga os parâmetros anuais de operacionalização do FUNDEB para o exercício de 2010: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Disponível em: <<http://www.fn.de.gov.br/index.php/arq-fundeb/4064-porministerialn122728122009/download>>. Acesso em: 24 jul. 2010.
- DOWNES, Thomas A.; STIEFEL, Leanna. Measuring Equity and Adequacy in School Finance. In: LADD, Helen F.; FISKE, Edward B. **Handbook of Research in Education Finance and Policy**. New York: Routledge, 2008. P. 222-237.

KRAMER, Sonia. As Crianças de 0 a 6 anos nas Políticas Educacionais no Brasil: educação infantil e/é fundamental. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 96, p. 797-818, out. 2006.

KRAMER, Sonia; NUNES, Maria Fernanda. Gestão Pública, Formação e Identidade de Profissionais de Educação Infantil. **Caderno de Pesquisa**, São Paulo, v. 37, n. 131, p. 423-454, ago. 2007.

NCES. **Actual and Projected Public School Enrollment in Grades Prekindergarten (Prek) Through 12, by Grade Level and Region**: selected school years, 1970–71 through 20190-20. 2010. Disponível em: <<http://nces.ed.gov/programs/coe/2010/section1/table-enl-1.asp>>. Acesso em: 27 maio 2010.

OCDE. **Education at a Glance 2009**: OECD indicators, 2009. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1787/664234230084>>. Acesso em: 12 jun. 2010.

PINHO, Ângela; GÓIS, Antônio; TAKAHASHI, Fábio. Vértice, de SP, é melhor do país pela 1ª vez. **Folha de São Paulo**, São Paulo, Especial Educação, p. 8, 19 jul. 2010.

SEN, Amartya; KLIKSBURG, Bernardo. **As Pessoas em Primeiro Lugar**: a ética do desenvolvimento e os problemas do mundo globalizado. Tradutores Carlos Eduardo Lins da Silva, Bernardo Ajzenberg. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

UNESCO. **Access to Primary Education**, 2010. Disponível em: <<http://www.unesco.org/education/gmr2008/statistics/table4.xls>>. Acesso em: 27 maio 2010.

WEFFORT, Francisco Correia. **Formação do Pensamento Político Brasileiro**: ideias e personagens. São Paulo: Ática, 2006.

ZIBAS, Dagmar Maria Leopoldi. A Reforma do Ensino Médio nos Anos de 1990: o parto da montanha e as novas perspectivas. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, n. 28, p. 24-36, jan./abr. 2005.

José Marcelino de Rezende Pinto é doutor em Educação e professor da Faculdade de Filosofia, Ciências de Letras da Universidade de São Paulo – USP, Campus de Ribeirão Preto.

E-mail: jmrpinto@ffclrp.usp.br

Thiago Alves é doutorando em Administração pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (FEA/USP). Gestor Governamental de Finanças e Controle do Estado de Goiás.

E-mail: thiagalves@usp.br