

FEDERALISMO, DESCENTRALIZAÇÃO E PLANEJAMENTO DA EDUCAÇÃO: DESAFIOS AOS MUNICÍPIOS

JOSÉ MARCELINO REZENDE PINTO

RESUMO

Os municípios brasileiros têm uma longa história de atendimento educacional. Contudo, a partir de 1996, com a aprovação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental – Fundef –, houve um enorme incremento desse processo. O presente trabalho tem por objetivo analisar algumas causas e efeitos desse aumento de responsabilidade no que se refere à sua capacidade de planejamento e de financiamento. Terão os municípios recursos financeiros e instrumentos de gestão e planejamento para atender os novos desafios? Os mecanismos federativos que mantêm esse padrão de oferta educacional, em especial o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb –, são sustentáveis? Os resultados apontam para a necessidade de construção de mecanismos permanentes que assegurem a colaboração efetiva dos entes federados, com ampliação do papel da União no financiamento e no suporte técnico relativo ao planejamento e à avaliação.

EDUCAÇÃO MUNICIPAL • DISTRIBUIÇÃO DAS RESPONSABILIDADES EDUCACIONAIS • FUNDEB • PLANEJAMENTO EDUCACIONAL

FEDERALISM, DECENTRALIZATION AND EDUCATIONAL PLANNING: CHALLENGES TO THE MUNICIPALITIES

ABSTRACT

Brazilian municipalities have a long history of educational service. However, since 1996, with the approval of the Fund for Maintenance and Development of the Fundamental Education – Fundef –, there was a massive increase in this process. This paper aims to analyze some causes and effects of this increased responsibility with regard to their planning and financing capacity. Will the municipalities have the financial resources, and management and planning tools to meet the new challenges? Are the federal mechanisms that maintain this pattern of educational provision, in particular the Fund for the Maintenance and Development of Basic Education and for the Appreciation of Education Professionals – Fundeb – sustainable? The results point to the need to establish permanent mechanisms to ensure the effective collaboration of the federated entities, with an increase of the Union’s role in the funding and technical support regarding planning and evaluation.

MUNICIPAL EDUCATION • EDUCATIONAL RESPONSIBILITIES
DISTRIBUTION • FUNDEB • EDUCATIONAL PLANNING

FEDERALISMO, DESCENTRALIZACIÓN Y PLANIFICACIÓN DE LA EDUCACIÓN: DESAFÍOS A LOS MUNICIPIOS

RESUMEN

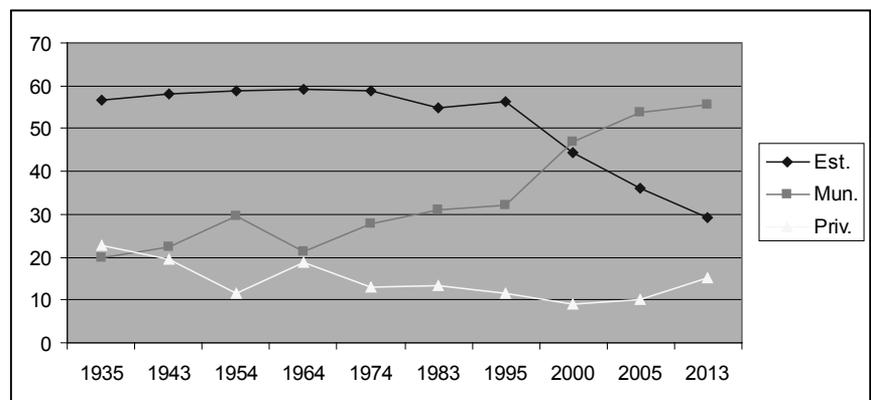
Los municipios brasileños tienen una larga historia de atención educativa. Sin embargo, a partir de 1996, con la aprobación del Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de La Enseñanza Fundamental – Fundef –, hubo un enorme incremento de este proceso. El presente trabajo tiene por objetivo analizar algunas causas y efectos de este aumento de responsabilidad en lo referente a su capacidad de planificación y de financiación. ¿Tendrán los municipios recursos financieros e instrumentos de gestión y planificación para atender los nuevos desafíos? Los mecanismos federativos que mantienen ese padrón de oferta educativa, en especial Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Básica y de Valorización de los Profesionales de la Educación – Fundeb –, ¿son sustentables? Los resultados muestran la necesidad de construir mecanismos permanentes que aseguren la colaboración efectiva de los entes federados, con ampliación del papel de la Unión en la financiación y en el soporte técnico relativo a la planificación y a la evaluación.

EDUCACIÓN MUNICIPAL • DISTRIBUCIÓN DE LAS RESPONSABILIDADES
EDUCATIVAS • FUNDEB • PLANIFICACIÓN EDUCATIVA

COMO APONTA MORDUCHOWICZ (2011), nas últimas décadas há uma tendência à descentralização na América Latina, com o aumento das responsabilidades por parte das esferas locais pela oferta educacional. Em geral, essas políticas se dão sob o argumento de melhoria da eficiência na alocação dos recursos e, por outro lado, trazem preocupações no que se refere à equidade. No Brasil, não obstante a longa tradição da oferta educacional pelos municípios, a situação não foi diferente, como pode ser constatado no Gráfico 1. Pelos dados, fica evidente que o fato novo, quando se discute o atendimento educacional no Brasil, foi a ampliação gigantesca da responsabilidade municipal, particularmente a partir da aprovação do Fundef, em fins de 1996.

GRÁFICO 1
EVOLUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DAS MATRÍCULAS DO ENSINO FUNDAMENTAL, EM TERMOS DA PORCENTAGEM, POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA, BRASIL, 1935 A 2013¹

1 Neste gráfico, os intervalos de tempo não são homogêneos, embora a ideia inicial fosse elaborar intervalos de dez em dez anos. No entanto, isso não foi possível porque não havia informação disponível no local em que foi realizada esta pesquisa: a sede do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE - de Ribeirão Preto. Nesse sentido, foram apresentados alguns momentos históricos importantes, como o Golpe Militar de 1964 e a implantação do Fundef, em que se observa um aumento significativo das matrículas nos sistemas municipais de ensino (ver o intervalo de 1995 a 2000). Além disso, optou-se por discriminar o ano de 2013, no lugar de 2010, por se tratar de dados mais recentes.



Legenda: Est. = Estado; Mun. = Município; Priv. = Privado.

Obs.: Não foram incluídos os percentuais referentes à rede federal em virtude do seu pequeno valor (inferior a 1%).

Fonte: IBGE, 1935-1983; Ministério da Educação - MEC/Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas - Inep - Sinopses estatísticas, 1995-2013.

Os dados relativos ao ensino fundamental apontam que, durante cerca de sessenta anos da nossa história, os municípios foram responsáveis por, no máximo, um terço da matrícula total. Já a partir de 1995, iniciou-se uma rápida inflexão, de tal forma que, em 2013, os municípios já eram responsáveis por 56% do total de matrículas; os estados, por 29%; a rede privada, por 15%. Considerando apenas a rede pública, a esfera municipal respondia por 69% das matrículas do ensino fundamental, um recorde histórico.

Outra informação que se pode tirar do Gráfico 1 é que, muito embora somente com a Constituição Federal de 1988 o Brasil tenha adotado o sistema de triplo federalismo, com a incorporação dos municípios como entes federados, o país já possuía uma longa tradição de autonomia municipal (SOUZA, 2005). Aliás, recordando o tempo do Brasil Colônia, constata-se a grande autonomia das Câmaras Municipais, que enfeixavam em suas mãos os poderes executivo, legislativo e judiciário, soberania que decorria essencialmente de sua distância em relação ao poder central. Autonomia relativa, há que se acrescentar, pois, frente à carência de estrutura econômica e ao foco na atividade rural, esse polo original de poder local não tinha muita atuação. Propiciava, contudo, a lógica do “favor” para os aliados do poder central e do “porrete” aos seus adversários (LEAL, 1975).

Assim, o que se pretende discutir neste trabalho são algumas causas e efeitos desse processo recente de acirramento da responsabilidade educacional dos municípios no que se refere à sua capacidade de planejamento e de financiamento. Terão os municípios recursos financeiros para atender os desafios postos por uma situação totalmente nova relativa ao atendimento educacional? Nunca é demais lembrar que os municípios passaram também por um aumento significativo na responsabilidade pelo atendimento em saúde. Terão eles instrumentos de gestão e planejamento? Os mecanismos federativos que mantêm esse padrão de oferta educacional, em especial o Fundeb, são sustentáveis?

O PERFIL DOS MUNICÍPIOS

Inicialmente, é importante ter uma noção do perfil demográfico dos municípios brasileiros, o que está indicado na Tabela 1, para o ano de 2010.

TABELA 1
DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DO NÚMERO DE MUNICÍPIOS BRASILEIROS POR FAIXA DE POPULAÇÃO, 2010

FAIXA DE POPULAÇÃO	%
Até 2.000	2,1
De 2.001 a 5.000	21,26
De 5.001 a 10.000	21,8
De 10.001 a 20.000	25,2
De 20.001 a 50.000	18,7
De 50.001 a 100.000	5,8
Mais de 100.000	5,1

Fonte: IBGE (2010).

Os dados apresentados indicam que cerca de 70% dos municípios brasileiros possuíam, em 2010, até 20 mil habitantes. Ora, essa constatação, que não é nova, já deixa claros os enormes desafios postos às administrações desses pequenos burgos, seja do ponto de vista da gestão, seja do planejamento da sua rede de ensino, uma vez que apresentam instituições de natureza frágil, com profissionalismo questionável – no sentido weberiano de qualificação para a ocupação de um cargo em uma burocracia – dos agentes públicos, sem contar as relações clientelistas, aproximando-se do modelo de dominação carismática, também dentro da tipologia weberiana. Um bom exemplo dessa segunda característica é a escolha dos diretores de escola pelo prefeito, fato comum em boa parte dos pequenos municípios, embora não só nesses. Por exemplo, Ribeirão Preto, no estado de São Paulo, com mais de 600 mil habitantes, ainda adota essa prática.

Os dados apresentados na Tabela 2 dão um claro exemplo da ausência de uma estrutura apropriada de gestão educacional.

TABELA 2
PORCENTAGEM DO NÚMERO DE MUNICÍPIOS, SEGUNDO A ESTRUTURA DE GESTÃO EDUCACIONAL E A FAIXA DE POPULAÇÃO DO MUNICÍPIO. BRASIL, 2009

FAIXA DE POPULAÇÃO	ESTRUTURA DE GESTÃO EDUCACIONAL DE MUNICÍPIOS BRASILEIROS					
	COM SECRETARIA EXCLUSIVA	COM SISTEMA DE ENSINO	COM PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO	COM CME PARITÁRIO	COM CME DELIBERATIVO	SEM CME
Brasil	43	52	56	71	65	21
Até 5.000	29	49	55	69	63	21
5.001-10.000	34	46	55	66	60	27
10.001-20.000	43	51	57	70	63	23
20.001-50.000	54	54	56	75	69	18
50.001-100.000	71	64	65	80	78	10
100.001-500.000	79	79	57	79	82	8
Mais de 500.000	88	98	50	68	93	0

Nota: CME = Conselho Municipal de Educação.

Fonte: IBGE (2009) (adaptação).

Tendo por base o levantamento do IBGE (2009), constata-se que, não obstante o avanço da municipalização, 57% dos municípios não possuíam sequer uma secretaria exclusiva da educação, 48% não haviam constituído um sistema próprio de ensino e cerca de um terço não contava com um conselho municipal de educação com poderes deliberativos. Mais grave ainda, do ponto de vista do planejamento, é que 44% não tinham aprovado um plano municipal de educação; isso oito anos após a aprovação do Plano Nacional de Educação – PNE –, 2001-2011, que determinava que estados e municípios deveriam aprovar seus respectivos planos. O mais preocupante é que esses índices são praticamente equivalentes nos municípios com população até a faixa de 50 mil habitantes, que representam quase 90% do total de municípios brasileiros. Somente na faixa acima de 500 mil habitantes, observa-se uma melhor estrutura, o que não

impede, contudo, que desses poucos grandes municípios, somente a metade tenha planos de educação. Portanto, no que se refere a um adequado planejamento educacional, há tudo por fazer, lembrando que a existência de um plano, legalmente aprovado, não é garantia da sua implementação, como, aliás, mostra o exemplo do PNE 2001-2011, que não foi efetivamente implementado pelo governo federal, seja na gestão do Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB –, que o aprovou, seja na gestão do Partido dos Trabalhadores – PT –, que lhe seguiu.

AS FINANÇAS MUNICIPAIS

A Tabela 3 mostra como o tamanho dos municípios afeta a estrutura da sua receita. Cabe comentar que os dados apresentados incorporam transferências vinculadas aos programas de saúde – especificamente do Sistema Único de Saúde – SUS – e educação – Fundeb e Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) – e, portanto, extrapolam as receitas líquidas de impostos, as quais englobam apenas as receitas próprias de impostos adicionados às transferências constitucionais de tributos da União e dos estados.

TABELA 3
PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL DOS PRINCIPAIS ITENS DE RECEITA MUNICIPAL NA RECEITA BRUTA TOTAL, SEGUNDO A FAIXA DE POPULAÇÃO, 2007

FAIXA DE POPULAÇÃO	PRINCIPAIS ITENS DE RECEITA MUNICIPAL			
	RECEITA PRÓPRIA	FPM	ICMS	SUS/FUNDEB/ FNDE
Acima de 1 milhão	55,7	4,2	18,0	17,4
Acima de 300 mil até 1 milhão	40,5	8,6	24,6	20,5
Acima de 50 mil até 300 mil	31,4	16,3	25,3	22,1
Até 50 mil	15,5	36,0	22,7	22,7
Brasil	35,5	17,1	22,3	20,6

Obs.: i) A soma não atinge 100%, pois não foram incluídos todos os itens de receita, tais como transferências do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores – IPVA – e Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR –, que representam menos de 5% do total. Esses itens de receita não foram indicados no estudo do Ministério da Fazenda – MF –; ii) FPM = Fundo de Participação dos Municípios (composto por 22,5% das receitas do Imposto de Renda + Imposto sobre Produtos Industrializados), ICMS = Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte e Comunicações, trata-se do imposto de maior receita no Brasil.

Fonte: Ministério da Fazenda – Secretaria do Tesouro Nacional (MF-STN), Brasil (2008).

A primeira leitura a se fazer dos dados apresentados é que em 89% dos municípios brasileiros – aqueles com população de até 50 mil habitantes – a receita própria representa somente 15,5% da receita total. Esse fato, como se discutirá no item seguinte, tem efeitos marcantes do ponto de vista da equidade no financiamento educacional, tendo em vista que a receita própria não compõe os recursos do Fundeb. Além disso, 58,7% das receitas desses municípios estão atreladas a transferências federais (FPM + SUS/Fundeb/FNDE), dando um claro exemplo do conceito

de “brecha fiscal” (PRADO, 2006), que se caracteriza como uma situação em que o governo central concentra as receitas tributárias e os governos subnacionais tendem a ficar com os encargos, o que leva à necessidade de transferências significativas de recursos de natureza vertical. Dados da Receita Federal (BRASIL, 2013) para o ano de 2012 indicam que, após as transferências constitucionais de tributos, a União ficou com 60% da receita total, os estados com 24% e os municípios com apenas 16%.

Com relação aos municípios na faixa entre 50 mil e 1 milhão de habitantes, aumenta o peso do ICMS e da receita própria na composição da receita total. Cabe comentar, contudo, que o ICMS tem como principal critério de distribuição a geração de receita nos municípios, o que privilegia as unidades municipais com maior atividade industrial – que agregam maior valor aos produtos – em detrimento das demais, em evidente choque com os princípios da justiça fiscal (PINTO, 2000). Ao passo que os 12 municípios que possuíam mais de um milhão de habitantes apresentavam uma situação bastante peculiar. Basta dizer que respondiam, em 2007, por 52% do Imposto Predial Territorial Urbano – IPTU – arrecadado no Brasil, 59% do Imposto Sobre Serviços de qualquer natureza – ISS – e 43% das transferências de IPVA, mesmo tendo 30% da população, conforme dados do Censo de 2000. Por outro lado, respondiam também por 58% das despesas com aposentadorias e pensões, 72% das despesas com juros da dívida, 80% do estoque da dívida interna e 91% do estoque da dívida externa (BRASIL, 2008).

A Tabela 4 reforça o conceito de brecha fiscal e dá uma dimensão do estrangulamento dos municípios em termos de oferta de serviços públicos essenciais.

TABELA 4
PERCENTUAL DOS PRINCIPAIS ITENS DE DESPESA MUNICIPAL EM RELAÇÃO À RECEITA BRUTA TOTAL, SEGUNDO A FAIXA DE POPULAÇÃO, 2007

PERFIL DEMOGRÁFICO	PRINCIPAIS ITENS DE DESPESA MUNICIPAL		
	PESSOAL	EDUCAÇÃO E CULTURA	SAÚDE E SANEAMENTO
Acima de 1 milhão	38,6	23,2	25,0
Acima de 300 mil até 1 milhão	43,8	24,5	31,2
Acima de 50 mil até 300 mil	44,8	27,8	26,1
Até 50 mil	44,4	30,7	22,9
Brasil	42,8	26,8	25,7

Obs.: Os itens de despesa da tabela não podem ser somados, pois representam categorias de classificação distintas.

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional – MF-STN – (BRASIL, 2008).

Mais uma vez, a situação se mostra crítica nos municípios com até 50 mil habitantes (89% do total e 36% da população), nos quais os gastos com educação, cultura, saúde e saneamento já respondem por 54% da sua receita bruta (e cerca de 70% da sua receita líquida de impostos),

com os gastos com pessoal equivalendo a 44,4%. Esse último índice aponta outra limitação de vários municípios brasileiros que, mesmo possuindo recursos, não podem reajustar salários ou contratar pessoal: o limite prudencial de 51,3% da receita corrente líquida para gastos com pessoal do Poder Executivo em função da Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000). Novamente, os municípios com população acima de um milhão de habitantes encontram-se em uma situação um pouco mais tranquila que os demais, embora não muito, com um comprometimento com pessoal de 38,6% e os gastos com educação, cultura, saúde e saneamento consumindo 48% da sua receita bruta.

Não se pode esquecer, contudo, do alto comprometimento com pagamentos de serviços da dívida por parte desses municípios, cuja população supera a de alguns países. Basta dizer que a população da cidade de São Paulo é quase o dobro daquela da Finlândia. Portanto, considerando que educação e saúde são atividades essencialmente intensivas em pessoal e com custos significativos, ficam evidentes os limites colocados pela atual estrutura tributária brasileira para os municípios ampliarem quantitativa e qualitativamente o atendimento nessas áreas, seja pelas dimensões das suas receitas, seja pelas restrições da Lei de Responsabilidade Fiscal. No item a seguir, serão analisados os mecanismos específicos de financiamento da educação que levaram a essa situação, particularmente a política de subvinculação via fundos.

OS EFEITOS DA POLÍTICA DE FUNDOS PARA OS MUNICÍPIOS

O ponto de partida deste item será a desagregação dos dados apresentados pela Tabela 1, analisando-os agora apenas sob a ótica da participação da rede municipal no total de matrículas, mas considerando os diferentes estados da federação. A evolução dessa participação está indicada na Tabela 5.

TABELA 5
EVOLUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DAS MATRÍCULAS MUNICIPAIS NO ENSINO FUNDAMENTAL, EM TERMOS DE SUA PORCENTAGEM EM RELAÇÃO AO TOTAL DE MATRÍCULAS, POR UNIDADE DA FEDERAÇÃO

UF	1935	1943	1954	1964	1974	1983	1995	2000	2005	2013
AC	39	53	15	4	11	16	30	34	36	38
AL	12	20	50	44	47	48	55	67	71	73
AM	0	4	8	3	23	30	30	44	54	57
AP	-	-	-	-	34	10	13	18	24	33
BA	0	7	33	47	50	49	46	61	74	75
CE	0	22	48	41	54	50	47	66	77	76
ES	4	14	11	8	11	15	22	39	57	66
GO	32	32	9	17	30	30	30	37	46	54

(continua)

(continuação)

MA	25	50	59	50	57	62	59	70	77	85
MG	27	36	35	19	22	21	23	42	43	44
MS	-	-	-	-	-	27	35	43	51	56
MT	8	9	11	13	35	25	29	44	47	47
PA	0	0	14	18	24	32	36	68	73	76
PB	0	0	28	44	52	55	42	55	57	58
PE	34	33	52	32	39	40	42	54	58	60
PI	1	13	29	37	37	40	49	60	71	76
PR	3	9	13	27	39	34	43	46	47	47
RJ	16	9	26	21	11	38	48	54	59	59
RN	0	10	13	26	38	39	39	48	56	57
RO	-	-	-	-	2	96	32	41	47	46
RR	-	-	-	-	-	-	3	8	21	42
RS	38	34	52	34	35	33	35	40	45	48
SC	21	33	26	15	16	20	26	39	45	53
SE	9	17	26	30	36	38	40	48	58	56
SP	8	7	8	6	8	10	10	26	36	41
TO	-	-	-	-	-	0	32	37	44	45

Notas: i) Para o período anterior a 1971 - quando o antigo primário foi fundido com o ginásio, criando-se o ensino de 1º grau com oito séries de duração, depois (em 1996) transformado em ensino fundamental -, somou-se a matrícula do primário ao ginásio para dar certa continuidade à série histórica. ii) É importante lembrar que o município do Rio de Janeiro passou pela condição de Distrito Federal, Cidade-Estado, antes de ser capital do Estado do Rio de Janeiro, o que explica algumas oscilações; iii) Acre, Amapá, Rondônia e Rio Grande do Norte foram territórios federais antes de se tornarem estados, ao passo que Mato Grosso do Sul e Tocantins surgiram da divisão territorial dos estados de Mato Grosso e Goiás, o que explica as alterações ou ausência de dados.

Fonte: IBGE (1935-1983), MEC/Inep/Sinopses Estatísticas (BRASIL, 1995-2013).

Do rico conjunto de informações da Tabela 5, fica evidente a grande variedade de situações e peculiaridades dos diferentes estados. Contudo, algumas tendências comuns se apresentam. Em primeiro lugar, já na década de 1960 o Nordeste se caracterizava como uma região na qual a responsabilidade dos municípios pelo atendimento educacional era muito grande, o que fica evidente quando se observa a situação de Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba e mesmo Pernambuco e Piauí, com menos ênfase. No polo oposto, encontrava-se São Paulo, que só veria a participação da rede municipal sair do patamar de 10% do total na década de 1990. Esse diferente padrão traz um outro elemento central, quando se analisa o tamanho das redes municipais: sua distribuição no país reflete não a força dos municípios dos estados mais ricos da federação, mas, antes, a omissão dos governos estaduais das regiões mais pobres (PINTO, 2000). Essa é uma tendência nacional, mesmo quando se analisam os dados mais recentes.

A situação do Rio de Janeiro é mais atípica e relaciona-se às contingências pelas quais passou sua capital, centro administrativo do país e do estado da Guanabara, de curta existência. A outra evidência que aparece nos dados da Tabela 5 refere-se à já comentada inflexão na oferta municipal provocada pela aprovação do Fundef, em 1996. Quando se compara

o ano de 1995 com o de 2000, constata-se que, em todos os estados, sem exceção, houve uma expansão significativa na participação municipal no total de matrículas. Em 14 estados, essa variação foi superior a dez pontos percentuais em um período de cinco anos. Em São Paulo e Minas Gerais, estados com redes de ensino expressivas, a participação municipal dobrou nesse mesmo período. Mesmo nos estados que já haviam passado por ondas de municipalização, como os nordestinos, o processo se manteve. Assim é que o país chegou ao ano de 2013 com 16 estados com mais da metade da matrícula no ensino fundamental sob responsabilidade dos municípios. Em seis – Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará e Piauí –, essa participação supera 70%. É sempre bom lembrar que esses estados abrigam muitos dos municípios mais pobres da federação brasileira.

Como se sabe, a principal causa dessa mudança no padrão de atendimento entre as redes públicas foi a implantação do Fundef, que entrou em vigor de forma compulsória para todo o país em 1998. Ao atrelar os seus recursos à matrícula no ensino fundamental regular, aliado a uma política do governo federal de cunho descentralizante, o fundo induziu uma mudança drástica no padrão de divisão de responsabilidades entre os entes federados (PINTO, 2007). A implantação do Fundeb, em 2007, aparentemente teve menor impacto nesse processo de transferência de responsabilidades, contudo, de 2005 a 2013, a participação municipal cresceu oito pontos percentuais no Espírito Santo, Goiás, Maranhão – neste último, atingiu 85% – e Amapá, além de 21 pontos percentuais em Roraima, que, na condição de ex-território, apresentou um processo tardio de municipalização, à semelhança do Amapá.

Ao contrário do que ocorreu durante o estabelecimento do Fundef, quando os municípios passaram a buscar alunos para aumentar as suas redes, hoje há uma queda em números absolutos de matrículas, indicando que estados e municípios optaram por uma estratégia conservadora. Isso tem se refletido especialmente na despreocupação com o atendimento no ensino médio e na educação de jovens e adultos.

Diferentemente do Fundef, como se mostrará a seguir, o Fundeb teve um impacto significativo na redução das disparidades inter-regionais, devido, particularmente, à ampliação do complemento financeiro da União. A Tabela 6, a seguir, construída com base nos valores consolidados do Fundeb para 2012 e da matrícula do mesmo ano, indica o valor médio disponibilizado por aluno em duas situações: com a complementação da União e sem ela.

TABELA 6
VALOR MÉDIO POR ALUNO, DISPONIBILIZADO PELO FUNDEB, COM E SEM A
COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO, 2012

UF	FUNDEB: VALOR MÉDIO POR ALUNO (R\$)		RAZÃO: A/B
	COM COMPLEMENTO DA UNIÃO (A)	SEM COMPLEMENTO DA UNIÃO (B)	
MA	2.313	1.164	2,0
PA	2.301	1.257	1,8
BA	2.358	1.569	1,5
CE	2.198	1.621	1,4
PI	2.189	1.639	1,3
AL	2.232	1.676	1,3
AM	2.162	1.755	1,2
PE	2.222	1.943	1,1
PB	2.142	1.946	1,1
RN	2.271	2.232	1,0
MT	2.232	2.232	1,0
RO	2.342	2.342	1,0
MG	2.349	2.349	1,0
PR	2.406	2.406	1,0
RJ	2.477	2.477	1,0
SE	2.507	2.507	1,0
AC	2.589	2.589	1,0
MS	2.683	2.683	1,0
ES	2.718	2.718	1,0
SC	2.785	2.785	1,0
TO	2.816	2.816	1,0
GO	2.844	2.844	1,0
RS	2.923	2.923	1,0
AP	2.947	2.947	1,0
SP	3.158	3.158	1,0
RR	3.347	3.347	1,0
DESVIO PADRÃO	13%	25%	
MAIOR/MENOR VALOR	1,45	2,88	

Fonte: FNDE, 2012 (elaboração do autor).

Da análise dos dados apresentados constata-se inicialmente o efeito dessa complementação no desvio padrão, que caiu de 25% para 13%, e a razão entre o maior valor e o menor decresce de 2,88 para 1,45. Embora seja um impacto significativo na redução das diferenças entre os estados, a constatação de que o maior valor ainda é 56% superior ao menor indica que o “copo da equalização ainda está pela metade”, usando-se a conhecida metáfora. Dos 26 estados, dez recebem complementação da União e, em três, esses recursos adicionais representam um acréscimo igual ou superior a 50%. O caso-limite é o Maranhão, onde o valor por aluno praticamente

dobra. Em relação ao pequeno efeito equalizador do Fundef, trata-se de uma mudança marcante, embora na perspectiva da equidade ainda exista um longo caminho a ser percorrido. O complemento da União ao Fundeb representa cerca de 0,2% do Produto Interno Bruto – PIB.

Um estudo feito pela Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação – Fineduca – estimou os valores de complementação da União ao Fundeb, tomando como referência o custo aluno-qualidade inicial – CAQi. Tal custo consiste na materialização do conceito de padrão mínimo de qualidade do ensino (BRASIL, 2010), conforme o Parecer da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação – CEB/CNE – n. 8/2010. De acordo com a Fineduca (2013), seria necessário 1,05% do PIB e, com isso, a diferença no valor-aluno entre todos os estados da federação, no âmbito do Fundeb, praticamente desapareceria, visto que até São Paulo receberia complemento. Assim, o governo federal deve quintuplicar o valor da sua complementação caso pretenda efetivamente eliminar as diferenças inter-regionais no âmbito do Fundeb. É o que se espera com a aprovação do PNE 2014-2024.

Contudo, mais do que esse efeito parcial de redução das disparidades entre os estados, o Fundeb provoca uma verdadeira reviravolta nas finanças de cada estado ao colocar em uma mesma “cesta” parte significativa dos recursos vinculados ao ensino de todos os municípios, além daqueles oriundos do governo estadual. Esse fato gera uma situação bastante variável entre os estados e no interior de cada um, uma vez que os recursos incluídos no fundo dependem da receita municipal e os recebidos dependem da matrícula na educação básica.

Bremaeker (2011) sempre alertou para o fato de que a política de fundos enfraquece os municípios mais pobres, pois altera de forma negativa os critérios de repasse do Fundo de Participação dos Municípios – FPM. Isso acontece porque o critério de repasse dos recursos do Fundeb leva em conta apenas a matrícula, ao passo que o FPM distribui proporcionalmente mais recursos para os municípios com menor população. Eventualmente essa perda pode ser compensada pelo complemento da União, mas esse só ocorre em dez estados. A Tabela 7 oferece um panorama desse processo de transferências de recursos que originalmente pertencem aos estados e à União, mostrando o seu impacto sobre os recursos que os municípios aportam ao fundo. Os dados apresentados também permitem uma avaliação do grau de vulnerabilidade dos municípios com o fim do Fundeb.

TABELA 7

GRAU DE DEPENDÊNCIA DOS MUNICÍPIOS DE RECURSOS ESTADUAIS E DO COMPLEMENTO DA UNIÃO, NO ÂMBITO DO FUNDEB, 2012

UF	RECURSOS NO ÂMBITO DO FUNDEB (R\$ MILHÕES)			GRAU DE DEPENDÊNCIA (A + B)/C
	RECURSOS ORIUNDOS DOS ESTADOS (A)	COMPLEMENTO DA UNIÃO (B)	CONTRIBUIÇÃO DOS MUNICÍPIOS AO FUNDO (C)	
MG	543		3.667	0,1
PR	337		1.995	0,2
RS	660		2.152	0,3
MT	196		565	0,3
SP	3.659		8.331	0,4
SC	569		1.282	0,4
GO	591		1118	0,5
BR	18.760		31.904	0,6
MS	322		521	0,6
TO	174		272	0,6
RO	194		252	0,8
RN	402	16	526	0,8
PB	383	99	598	0,8
PE	920	308	1.230	1,0
ES	692		685	1,0
AP	91		87	1,0
RJ	2.252		1.995	1,1
SE	372		318	1,2
AC	130		107	1,2
AM	493	241	549	1,3
RR	90		60	1,5
PI	428	301	472	1,5
BA	1.628	1.806	1.958	1,8
AL	486	311	448	1,8
CE	1.226	822	1.086	1,9
PA	1.026	1.579	879	3,0
MA	896	1.626	751	3,4

Fonte: FNDE (2012) (elaboração do autor).

A primeira informação que se pode depreender dos dados apresentados refere-se ao que aconteceria com os municípios nos estados indicados se o Fundeb terminasse no ano de 2012 – lembrando que o fundo extingue-se em 2020. Quanto maior o valor da coluna *Grau de dependência*, maior o impacto. Isso significa, por exemplo, que os municípios do Maranhão, na média – pois cada unidade municipal é um caso distinto –, teriam que administrar as suas redes com menos de um quarto daqueles recursos que atualmente recebem hoje do Fundeb.² Em outras palavras, caso não se comece a construir um sistema permanente de financiamento à educação que vá além do Fundeb, em 2020 as redes municipais de, pelo menos, metade dos estados brasileiros entrarão em colapso financeiro.

Já em estados como Minas Gerais, Paraná, Rio Grande do Sul e Mato Grosso, os municípios teriam um impacto relativamente pequeno com o fim desse fundo. Mas nunca é demais alertar que os valores referem-se à média. Assim, mesmo em Minas Gerais podem existir municípios que,

2

Para se obter esse percentual, divide-se o valor da quarta coluna pela seguinte soma: segunda + terceira + quarta.

em virtude de forte processo de municipalização – e isso é mais acentuado nas unidades municipais mais pobres de cada estado –, sofrerão uma enorme redução nos recursos disponíveis com o fim do Fundeb.

Outra informação relevante da Tabela 7 – e esta de efeito imediato –, refere-se ao impacto da política de fundos sobre as estruturas municipais de gestão educacional. Voltando ao mesmo exemplo do Maranhão, o valor da última coluna indica que, em média, os órgãos educacionais trabalham com 3,4 mais recursos que aqueles de que disporeiam se não houvesse o Fundeb. Mesmo considerando que os recursos municipais não são apenas aqueles incluídos no Fundeb, essa informação mostra que o orçamento da educação em muitos municípios, quando se incluem os recursos do Fundeb, é equivalente a toda a verba da prefeitura em uma situação pré-fundo. Isso dá ideia da demanda em termos de gestão e planejamento que atinge esses municípios, os quais, como foi constatado na análise da Tabela 2, não possuem sequer uma secretaria exclusiva para tratar dos assuntos da educação, que dirá equipe de apoio e supervisão pedagógica.

Esse crescimento vertiginoso de recursos a serem gastos pelos municípios, em relação ao que teriam caso dispusessem apenas do mínimo constitucional de 25% da receita líquida de impostos, traz uma série de consequências. Antes de apontá-las, cabe, contudo, dizer que o maior montante global para os gastos educacionais não representa uma maior disponibilidade de recursos por aluno, visto que, quanto mais municipalizada a rede, mais próximos esses valores ficam daqueles oferecidos pelo Fundeb, montantes reconhecidamente baixos, como se constata na Tabela 6. Somente os municípios das capitais, como se verá, e aqueles mais populosos conseguem valores significativos a serem gastos em educação além daqueles disponibilizados pelo Fundeb.

Uma das primeiras consequências desse crescimento de recursos administrados pelos órgãos municipais de educação refere-se ao aumento do peso político da área. Em um município no qual o orçamento da educação corresponde a quase a metade daquele administrado pela prefeitura, pode-se dizer que o secretário de fato passa a ser o próprio prefeito, ou alguém de sua extrema confiança. Essa possibilidade, certamente, colabora para certo esvaziamento da capacidade técnica e da profissionalização de um setor tão crucial. Isso ainda é mais certo nos municípios de menor porte, os quais, em geral, são os mais municipalizados. Nesses, o afã municipalizador é muito forte: em Analândia, interior de São Paulo, o autor chegou a constatar uma escola dividindo espaço com a Câmara Municipal. É bem provável que a Câmara também divida espaço na nomeação de diretores e na indicação do responsável pela educação.

Um segundo efeito desse “enriquecimento” da pasta da educação é que o seu titular passa a ser visto como “o primo rico” e, em especial, os seus colegas da área de esportes, cultura e assistência social

tendem a pleitear o seu apoio financeiro para os projetos dessas áreas. Isso pode ser positivo se pensado em uma forma de articular as políticas, mas pode ser simplesmente um meio de burlar o cumprimento da destinação dos recursos vinculados, inclusive aqueles do Fundeb, apenas para atividades de manutenção de desenvolvimento do ensino.

Um terceiro e grave efeito desse processo foi a descoberta, pelo setor privado de ensino, de um mercado promissor para vender seus “sistemas apostilados de ensino” e assessorias (ADRIÃO et al., 2009). Isso fica mais evidente nos municípios paulistas, de processo recente de municipalização, como já comentado, e com uma disponibilidade de recursos um pouco acima da média brasileira.

MUNICÍPIOS DA CAPITAL *VERSUS* INTERIOR

Com relação ainda aos impactos da política de fundos no financiamento educacional dos municípios, cabe comentar a grande diferença existente entre a situação municipal no interior e na capital. Na Tabela 8, consideram-se os valores recebidos por aluno através do Fundeb e acrescidos do correspondente aos 25% da receita própria de impostos, especificamente os que devem ser destinados ao ensino.

TABELA 8
EFEITO DA RECEITA PRÓPRIA DOS MUNICÍPIOS NA DIFERENÇA ENTRE RECURSOS DISPONÍVEIS POR ALUNO DA CAPITAL E DO INTERIOR, 2012

UF	FUNDEB: VALOR MÉDIO POR ALUNO (R\$)	FUNDEB + 25% RECEITA PRÓPRIA (R\$)		RAZÃO: CAPITAL/INTERIOR
		INTERIOR	CAPITAL	
AP	2.947	3.217	3.436	1,1
RR	3.347	3.493	3.983	1,1
TO	2.816	3.094	3.587	1,2
PI	2.189	2.244	2.773	1,2
MS	2.683	3.246	4.110	1,3
AC	2.589	2.684	3.412	1,3
AM	2.162	2.248	2.917	1,3
MT	2.232	2.716	3.865	1,4
RO	2.342	2.621	3.781	1,4
PB	2.142	2.250	3.323	1,5
AL	2.232	2.302	3.446	1,5
CE	2.198	2.292	3.436	1,5
RN	2.271	2.454	3.759	1,5
RJ	2.477	3.351	5.157	1,5
PA	2.301	2.424	3.746	1,5
MA	2.313	2.373	3.707	1,6
GO	2.844	3.304	5.173	1,6
ES	2.718	3.212	5.217	1,6
PR	2.406	3.113	5.517	1,8
SC	2.785	3.488	6.235	1,8
BA	2.358	2.528	4.539	1,8
SE	2.507	2.682	5.078	1,9
MG	2.349	2.879	5.509	1,9
PE	2.222	2.428	4.834	2,0
SP	3.158	4.442	8.940	2,0
RS	2.923	3.614	9.404	2,6

Fonte: FNDE (2012); Ministério da Fazenda - Secretaria do Tesouro Nacional (BRASIL, 2012) (elaboração do autor).

Os dados mostram que, em média – e aqui também pode haver diferenças entre os municípios do interior de cada estado, mas em benefício apenas dos com população superior a 50 mil habitantes, que são poucos –, em 17 estados da federação, os municípios da capital dispõem de pelo menos 50% a mais de recursos por aluno que aqueles situados no interior, considerando a receita do Fundeb, a qual representa praticamente a totalidade dos recursos disponíveis à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, como já destacado. Em três desses – Pernambuco, São Paulo e Rio Grande do Sul –, esse fator é de, pelo menos, duas vezes. No polo oposto, estão Roraima e Amapá, em que a diferença é de apenas 10%, o que pode ser explicado por uma maior concentração relativa da população na capital quando comparada ao resto do país.

A EDUCAÇÃO NA ZONA RURAL E OS MUNICÍPIOS

Um último aspecto que afeta diretamente as relações federativas refere-se à distribuição das responsabilidades quanto à educação na zona rural. Conforme se pode constatar na Tabela 9, em 2012 as matrículas em escolas rurais representavam 12% do total. Esse índice pode ser considerado pequeno, mas, quando analisadas por região, essas inscrições escolares representam mais de um quinto do total nas regiões Norte e Nordeste. As reais dimensões desse atendimento ficam mais claras, contudo, quando se examina o total de estabelecimentos rurais. Ainda de acordo com a Tabela 9, nota-se que as escolas rurais respondem por 38,5% do total de estabelecimentos, atingindo quase 67% na região Norte e mais de 56% na região Nordeste. Por serem pequenas e ainda demandarem transporte escolar, seja para os alunos, seja para os professores, tendem a agregar um custo-aluno mais alto – bem acima daqueles previstos no âmbito do Fundeb –, onerando exatamente as regiões com maiores dificuldades econômicas e com menor valor-aluno no Fundeb.

TABELA 9
PARTICIPAÇÃO DA EDUCAÇÃO RURAL BÁSICA EM TERMOS DA PORCENTAGEM DE MATRÍCULAS E DE ESTABELECIMENTOS, SEGUNDO A REGIÃO

REGIÃO	MATRÍCULAS (%)	ESTABELECIMENTOS (%)
Brasil	12,0	38,5
Norte	23,8	66,9
Nordeste	22,4	56,3
Sudeste	3,7	14,9
Sul	6,7	22,0
Centro-Oeste	6,8	18,4

Fonte: Brasil (2012).

Por sua vez, a Tabela 10 aponta a distribuição dos estabelecimentos rurais, considerando as regiões geográficas e a dependência administrativa.

TABELA 10
DISTRIBUIÇÃO DO NÚMERO DE ESTABELECIMENTOS DE ENSINO RURAL POR REGIÃO E
DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA, 2012

REGIÃO	TOTAL	FEDERAL	ESTADUAL	MUNICIPAL	PRIVADO	PARTICIPAÇÃO (%)	
						REGIÃO	MUNICÍPIO
Brasil	74.112	67	5.690	67.793	562	100,0	91,5
Norte	5.952	6	1.631	14.265	50	21,5	89,4
Nordeste	41.927	24	1.384	40.233	286	56,6	96,0
Sudeste	8.813	15	966	7.675	157	11,9	87,1
Sul	5.604	10	1.314	4.240	40	7,6	75,7
Centro-Oeste	1.816	12	395	1.380	29	2,5	76,0

Fonte: Brasil (2012).

Os dados mostram que 78% dos estabelecimentos rurais localizam-se nas regiões Norte e Nordeste e que mais de 91% do total são municipais. No Nordeste, que concentra mais da metade dessas escolas, 96% pertencem à rede municipal. Como já comentado, essas escolas, que, em geral, possuem menos de 50 alunos, não têm economia de escala e tendem a arcar com um custo unitário mais elevado, o que representa uma sobrecarga adicional aos municípios das regiões Norte e Nordeste. Como estratégia para enfrentar a questão do custo, historicamente essas escolas organizam-se, em sua maioria, sob a forma multisseriada, o que afeta negativamente a qualidade do ensino.

Tão grave quanto esse fato, outra estratégia adotada é o fechamento de escolas na zona rural. Assim, de um total de 141.000 estabelecimentos em 1977, chegou-se em 2012 a apenas 69.000, uma impressionante extinção de 72.000 escolas. Ainda que a acentuada urbanização da população brasileira explique parte dessa diminuição, a motivação central desse processo foi a redução de custos, passando-se a transportar os alunos para instituições rurais de maiores dimensões, mas principalmente para escolas urbanas. Essa estratégia de fechamento de espaços de ensino ajuda também a entender por que 37% das crianças de quatro a 17 anos que estavam fora da escola, em 2009, residiam na zona rural, embora a população dessa região representasse 19% do total (PINTO; ALVES, 2011).

CONSIDERAÇÕES FINAIS E NOVOS DESAFIOS

Os dados apresentados neste trabalho apontam, de um lado, para o enorme incremento das responsabilidades dos municípios na oferta da educação básica. Por outro, mostram também a ausência de uma estrutura de gestão e planejamento capaz de responder aos novos desafios colocados a esses entes federados. Indicam ainda o papel equalizador do Fundeb, mas igualmente acendem um sinal de alerta, dada a grande fragilidade institucional do novo fundo. Ao transferir, anualmente, cerca de 26 bilhões de reais – segundo valores de 2012 – em recursos federais e

estaduais aos municípios, o Fundeb gerou uma situação de dependência extrema para boa parte desses entes, de tal forma que o seu fim, previsto para 2020, representaria o caos na oferta da educação básica no Brasil. Cabe então, e desde já, o início da construção de um sistema permanente de financiamento desse nível de ensino que integre União, estados e municípios. Nesse aspecto, há que se concordar com Lima (2008, p. 252) quando, ao analisar a situação do SUS, afirma que “o federalismo fiscal pragmático brasileiro, aderindo à terminologia proposta por Fiori (1995) [...] não promoveu a expansão do papel do Estado na proteção social e não promoveu a superação das desigualdades regionais”. E acrescenta:

[...] no Brasil, diferentemente de outros países, a Constituição e as leis federais não se traduzem como garantias para o pacto federativo, o que contribui para um clima de incertezas e tensões permanentes. Os canais de negociação intergovernamental também são insuficientes para a criação de mecanismos de coordenação e cooperação que expressem objetivos comuns e diminuam a competição entre os entes federados por recursos financeiros. (LIMA, 2008, p. 252)

A expressão “federalismo fiscal pragmático” é, de fato, bem aplicada, pois ajuda a entender as peculiaridades da federação brasileira. Um exemplo nesse sentido é o Programa de Ações Articuladas – PAR –, por meio do qual o governo federal busca fomentar o planejamento nos municípios. Embora seja um esforço válido de resposta às dificuldades de gestão e planejamento indicadas neste trabalho, esse tipo de programa tende a reforçar a atomização das políticas, sem criar os “mecanismos de coordenação e cooperação que expressem objetivos comuns”, indicados acima por Lima (2008, p. 252) e tão necessários. Tendem a reforçar também a velha prática de ligação direta entre governo federal e municipal, já observada no estudo de Leal (1975) desde a época colonial. Além disso, esse tipo de programa enquadra-se nas transferências voluntárias do governo federal, as quais, como o nome diz, podem ser extintas a qualquer momento, além de não mobilizarem recursos financeiros significativos (CRUZ, 2014).

Com relação à maior ou menor eficiência na utilização dos recursos, pesquisas ainda necessitam ser realizadas, mas há que se atentar para o alerta de Morduchowicz (2011, p. 16) de que

[...] las formas de transferencias intergubernamentales - sobre todo en aquellas cuyo cálculo se basa en la cantidad de alumnos - no han promovido procesos de eficiencia en el uso de los recursos destinados a las escuelas estatales.

Além desse alerta, a própria ausência de uma estrutura adequada de gestão e planejamento por parte dos municípios conspira contra uma potencial melhoria na eficiência da utilização dos recursos.

O estudo ainda chama a atenção para dois outros aspectos importantes. O primeiro refere-se à diferença entre a capacidade de financiamento da educação dos municípios do interior, que dependem basicamente das transferências do Fundeb, e aqueles das capitais. Ao passo que o segundo trata da sobrecarga representada aos municípios pela oferta da educação na zona rural, cujos custos, para se garantir um padrão básico de qualidade (CAQi), estão excessivamente acima dos recursos propiciados pelo Fundeb, o que tem levado ao fechamento de escolas e estimulado o transporte discente às instituições urbanas, com fortes prejuízos à qualidade do ensino, bem como à efetivação de uma política de educação do campo nos termos colocados pelas diretrizes operacionais para a educação básica nas escolas do campo (BRASIL, 2001). Essa sobrecarga atinge principalmente os municípios das regiões Norte e Nordeste.

Finalmente, não se pode concluir este trabalho sem um breve comentário acerca dos efeitos do novo PNE (BRASIL, 2014) em relação aos municípios. No que se tange às metas quantitativas da educação básica, os impactos são evidentes. Somente a obrigatoriedade na faixa de quatro e cinco anos até 2016, somada ao atendimento de 50% na faixa de zero a três anos até 2024, implica um adicional de 4,5 milhões de novas matrículas. Além dessas, há metas relativas à alfabetização e à educação de jovens e adultos, modalidades em que o atendimento é majoritariamente municipal.

As metas relativas à implementação do CAQi, posteriormente do custo aluno-qualidade – CAQ – e da equiparação salarial docente com a remuneração de outros profissionais com nível de formação equivalente implicarão igualmente um esforço significativo, em especial considerando a meta de ampliação de professores com formação em nível superior, com particular impacto na educação infantil e nos anos iniciais do ensino fundamental.

Embora – e felizmente – o PNE aponte a ampliação dos gastos públicos de forma a atingir 10% do PIB até o final do decênio, faltou definir como se dará a divisão dos esforços entre os entes federados para que esse escopo seja atingido. E aqui a questão da brecha fiscal, já comentada no início deste texto, volta a aparecer. Estados e municípios, principalmente estes últimos, já estão trabalhando no limite dos seus esforços para o financiamento da educação, tendo em vista o atual sistema tributário, que dificilmente se alterará no próximo decênio, dadas as enormes dificuldades políticas de aprovação de uma reforma tributária. Resta, portanto, à União ficar com mais da metade da receita tributária total e contribuir com cerca de um quinto do total de recursos para o financiamento da educação.

Assim, se não houver uma mudança significativa no envolvimento do governo federal com o financiamento da educação básica, em especial quanto à viabilização do CAQi e do CAQ, inicialmente via Fundeb e posteriormente por meio de um mecanismo permanente que regule o regime de colaboração na oferta educacional, pouca coisa mudará e o PNE 2014-2024 correrá o risco de ser estigmatizado e ter o fim inglório do PNE 2001-2011. Contudo, dado em virtude do consenso nacional sobre a prioridade que deve ser dada à educação, há chances efetivas de mudanças, em especial se houver mobilização social. E, nesse novo contexto em que os municípios responderão por mais de dois terços das matrículas da educação básica, é fundamental pensar em um sistema de planejamento educacional que envolva os três entes federados de maneira articulada. Hoje, estados e municípios, quando dialogam, o fazem apenas a fim de resolver os problemas emergenciais e o governo federal tem exercido um papel ainda muito tímido na suplementação financeira. Com o esperado aumento dos recursos federais no âmbito do Fundeb para viabilizar o CAQi/CAQ, um importante passo a ser dado seria pensar a montagem de estruturas regionais, que poderiam se valer das já existentes diretorias/superintendências de ensino das secretarias estaduais que abrigariam técnicos concursados federais, especialistas em planejamento e avaliação do ensino, profissionais que prestariam suporte às escolas estaduais e municipais da respectiva região, na perspectiva de construir ações integradas a objetivos comuns.

Parece pouco, mas já seria um bom começo.

REFERÊNCIAS

- ADRIÃO, Theresa et al. Uma modalidade peculiar de privatização da educação pública: a aquisição de “sistemas de ensino” por municípios paulistas. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 30, n. 108, p. 799-818, out. 2009.
- ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA EM FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO. Nota Técnica n. 1 de 2013. Por que a União deve complementar o CAQi no PNE? São Paulo: FINEDUCA, 2013. Disponível em: <http://www.redefinanciamento.ufpr.br/nota1_13.pdf>. Acesso em: 1 jul. 2014.
- BRASIL. Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília, DF, 2014.
- _____. Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF, 2000.
- BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Parecer CNE/CEB n. 8, de 2010. Estabelece normas para aplicação do inciso IX do artigo 4 da Lei n. 9.394/96 (LDB), que trata dos padrões mínimos de qualidade de ensino para a educação básica pública. Brasília, DF: CNE, 2010.
- _____. Parecer CNE/CEB n. 36, de 2001. *Diretrizes operacionais para a educação básica nas escolas do campo*. Brasília, DF: CNE, 2001.
- BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Sinopse estatística da educação básica*. Brasília, DF: Inep, 2012.
- _____. *Sinopse estatística da educação básica*. Brasília, DF: Inep, 1995-2013.

- BRASIL. Ministério da Fazenda. Perfil e evolução das finanças municipais 1998-2007. Brasília, DF: MF/STN, out. 2008.
- _____. Secretaria da Receita Federal. *Carga tributária no Brasil – 2012*. Brasília, DF: SRF, 2013.
- BREMAEKER, François E. J. A política de fundos para a educação e o impacto nas finanças dos Estados e municípios. In: GOUVEIA, Andréa B.; PINTO, José Marcelino R.; CORBUCCI, Paulo Roberto (Org.). *Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil*. Brasília, DF: Ipea, 2011. p. 51-68.
- CRUZ, Rosana E. Os recursos federais para o financiamento da educação básica. In: PINTO, José Marcelino R.; SOUZA, Silvana A. (Org.) *Para onde vai o dinheiro da educação: caminhos e descaminhos do financiamento da educação*. São Paulo: Xamã, 2014. p. 57-72.
- FIORI, José Luiz. *O federalismo frente ao desafio da globalização*. Rio de Janeiro: Uerj; Instituto de Medicina Social, 1995. (Estudos em Saúde Coletiva, n. 15).
- FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. *Relatório consolidado do Fundeb*. Brasília, DF: FNDE, 2013.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Anuário estatístico do Brasil*. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.
- _____. *Anuário estatístico do Brasil*. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.
- _____. *Anuário estatístico do Brasil*. Rio de Janeiro: IBGE, 2009.
- _____. *Anuário estatístico do Brasil*. Rio de Janeiro: IBGE, 1935-1983.
- _____. *Perfil dos municípios brasileiros – 2009*. Brasília, DF: IBGE, 2009. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2009/default.shtm>>. Acesso em: jun. 2012.
- LEAL, Victor N. *Coronelismo, enxada e voto*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1975.
- LIMA, Luciana Dias de. Federalismo fiscal e financiamento descentralizado do SUS: balanço de uma década expandida. *Trabalho, Educação e Saúde*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 3, p. 233-257, 2008. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S1981-77462008000300010>>. Acesso em: 1 jul. 2014.
- MORDUCHOWICZ, Alejandro. La asignación de recursos en sistemas educativos descentralizados de América Latina. In: GOUVEIA, Andréa B.; PINTO, José Marcelino R.; CORBUCCI, Paulo Roberto (Org.). *Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil*. Brasília, DF: Ipea, 2011. p. 13-28.
- PINTO, José Marcelino R. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 28, n. 100, p. 877-897, 2007.
- _____. *Os recursos para educação no Brasil no contexto das finanças públicas*. Brasília, DF: Plano, 2000.
- PINTO, José Marcelino R.; ALVES, Thiago. O impacto financeiro da ampliação da obrigatoriedade escolar no contexto do Fundeb. *Educação e Realidade*, Porto Alegre, v. 36, p. 605-624, 2011.
- PRADO, Sérgio. *Equalização e federalismo fiscal: uma análise comparada*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2006.
- SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, v. 24, p. 105-121, jun. 2005.
- JOSÉ MARCELINO REZENDE PINTO**
Professor da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da Universidade de São Paulo – USP/Ribeirão Preto – e presidente da Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação – Fineduca
jmrpinto@ffclrp.usp.br

