SISTEMA FEDERATIVO E REGIME DE COLABORAÇÃO: O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO − DEMANDA E INVESTIMENTOS

Magna França
Universidade Federal do Rio Grande do Norte - Brasil
(magna@ufrnet.br)

A constituição de um sistema federativo requer relação de interdependência entre os entes federados permitindo a efetivação de responsabilidades e a garantia da integralidade do Estado nacional. Nesse contexto, o cenário educacional brasileiro vem sendo articulado pelo regime de colaboração e cooperação com políticas educacionais, em especificidade, a descentralização financeira interagindo as ações entre os sistemas de ensino. A legislação, os indicadores educacionais e de recursos financeiros apontam o Fundeb como o principal indutor do regime de colaboração, pelo pacto federativo, referente ao financiamento, cabendo à responsabilidade pela educação básica as unidades federativas. Nesse contexto, as diretrizes do PNE propõem o CAQ como uma das estratégias de crescimento dos recursos (elevação do custo aluno), para uma educação de qualidade.

Palavras-chave: Regime de colaboração. Fundeb. PNE.

Introdução

Nas últimas décadas, o sistema educacional brasileiro tem se deparado com debates em torno de Planos Nacionais de Educação - PNE, ora criados pelo governo federal, ora formulados pela sociedade civil, bem como pelas associações de classes defendendo uma educação igualitária, universal e com qualidade social.

Em todo Plano de Estado, a educação deve se caracterizar como uma unidade, tanto social como política dentro de seus limites, possibilidades e recursos. Na questão social, o interesse demanda em realizar as promessas e os valores a ela contemplados. Na política, justifica-se que, nos países federativos, deve ocorrer um equilíbrio entre unidade nacional e diversidade regional.

Visando garantir um direito social, de contestar o mercado como bem absoluto, de propiciar realizações educacionais adotadas pelos entres federativos, no ordenamento jurídico representado pelas Constituições Federais de 1934, 1961 e 1988, bem como na LDB, Lei nº 9.394/96, consagrou-se a ideia de um plano nacional de educação (CURY, 2013).

Com as oscilações entre mercado e o Estado mediadas pelas forças sociais presentes na sociedade e com as promessas de maior investimento pela União visando minimizar as desigualdades sociais, o novo PNE se articula num movimento de interação visando ao sistema nacional de educação via regime de colaboração. E, como ampliação do direito subjetivo de todo cidadão à educação põem-se, em prática, políticas de colaboração e de cooperação entre os entes federados para ampliação do financiamento e outras fontes de recursos financeiros, com prioridade à educação básica.

O Documento-referência CONAE 2014 − responsável pelo movimento de discussão referente às diretrizes do novo PNE para a educação básica e superior − traz o debate politico e social pelo eixo de sistema nacional de educação, assegurando a articulação entre os entes federados e os setores da sociedade civil, cujos eixos temáticos têm como perspectivas: democratização, universalização, qualidade, inclusão, igualdade, diversidade e a valorização dos profissionais da educação, constituindo-se em um marco histórico para a educação brasileira na contemporaneidade.

O PNE brasileiro conta com a exigência da vinculação de recursos, bem como com a ampliação da percentagem de aplicação do Produto Interno Bruto – PIB, impondo, como medida racional, a sua maximização em função de sua aplicação final, ou seja, a universalização e a qualidade do ensino, no caso específico, para a educação básica.

Os aspectos jurídicos para o financiamento, têm respaldo nas dentre outras concernentes às fontes orçamentárias e de operação de crédito. Dentre elas, cita-se: a Emenda Constitucional nº 14/96, que imprimiu nova forma de redistribuição de recursos; a LDB (Lei nº 9.394/96); a Lei nº 9.424/94 normatizando o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef); as Emendas Constitucionais nº 53/2006 e nº 59/2009, responsáveis pela criação do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb e pela ampliação do ensino obrigatório da pré-escola ao ensino médio (4 a 17 anos, até 2016), respectivamente.

Ressalva-se que a EC nº 59, além da exigência da ampliação da faixa etária escolarizável, deixa explícito o comprometimento da União com a universalização da educação básica, determinando, também, a redução, anualmente, do percentual da

Desvinculação das Receitas da União (DRU) sendo esses recursos descentralizados para os estados e municípios, como forma de complementação, em face da manutenção daquele nível de ensino.

O Fundeb cujos recursos estão sujeitos à redistribuição em função das matrículas constitui um forte fator de indução ao regime de colaboração sendo o principal financiador da educação básica.

"É preciso, pois, buscar o equilíbrio federativo, por meio da prática de solidariedade federativa, da preservação da igualdade de autonomias e da dosagem de recursos distribuídos em face dos encargos atribuídos" (SENA, 2013).

Compreende-se que, para o êxito do modelo de federalismo, deve-se fixar as normas legais e as responsabilidades entre os entes federativos observando as principais proposições para o novo PNE: o financiamento, a gestão democrática, a avaliação institucional e a valorização profissional que são eixos de sustentação das proposições da qualidade de educação, visto que é, através deles, que o Plano reivindica a formulação ou implementação de políticas públicas que atendam aos requisitos dos níveis e etapas de ensino em cada região do País.

É nesse contexto que se converge a análise deste trabalho buscando reflexões relacionadas às proposições de regime de colaboração e cooperação, fontes de recursos, indicadores educacionais e o Fundeb na perspectiva do desafio que o novo PNE apresenta, principalmente, para a educação básica.

Sistema federativo, o regime de colaboração e o PNE

A distribuição de competências, na esfera da educação, é algo sintonizador com o equilíbrio do pacto federativo. Dentre as conceituações que subjazem as proposições para elaboração do Plano Nacional de Educação (PNE), ele é o ponto convergente para se realizar, entre outras estratégias, o Sistema Nacional de Educação Articulado e o regime de colaboração. Esse Sistema é uma expressão institucional do esforço organizado, autônomo e permanente do Estado e da sociedade brasileira pela educação, tendo como finalidade precípua a garantia de um padrão unitário de qualidade nas instituições educacionais em todo o País brasileiro.

O regime de colaboração refere-se à forma cooperativa, colaborativa e não competitiva de gestão estabelecida entre os entes federados (União, Estados, Distrito

Federal e Municípios), visando ao equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional, de forma geral, e na educação, de forma particular. Nesse caso, visa enfrentar os desafios educacionais de todas as etapas e modalidades da educação nacional bem como regular o ensino privado. Para tanto, baseia-se em regulamentação que estabelece atribuições específicas de cada ente federado, em que responsabilidades e custos sejam devidamente compartilhados e pautados por uma política referenciada na unidade nacional. Desse modo, a constituição de um sistema federativo requer o necessário estabelecimento de uma relação de interdependência entre os entes federados que permita, ao mesmo tempo, a efetivação da repartição de responsabilidades e a garantia da integralidade do Estado nacional.

Ressalta-se que o Fundeb, institucionalizado pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e pela Lei Federal nº 11.494/2007, foi o primeiro regime cooperativo consolidado em âmbito de toda a educação básica. O segundo foi o Piso Salarial Profissional Nacional do Magistério, tendo como respaldo a citada lei.

A diferença entre regime de colaboração e de cooperação reside na forma pela qual as políticas educacionais se articulam entre os sistemas de ensino. A LDB, Lei nº 9.394/96, em seu art. 8º elegeu o regime de colaboração como forma de propiciar articulação dos sistemas, porém essa articulação só se efetiva em âmbito de decisões de governos, ou seja, pelo princípio da adesão voluntária. O regime de cooperação pauta-se na institucionalização das relações entre os sistemas, independente de ações de governo, traduzindo a forma escolhida pela Constituição Federal de 1988, para implementar as politicas educacionais, em nível de Estado (BRASIL, 2013).

No atual contexto, o pacto federativo requer conhecimento de aspectos positivos e das contradições existentes na organização federativa do Brasil, em face de um regime de colaboração que contemple as diferenças regionais, as quais são indispensáveis a uma educação inclusiva e de qualidade para todos os cidadãos brasileiros. Sendo assim, para o atendimento à universalização do ensino e da qualidade da educação, é imprescindível a organizacidade da politica educacional, a responsabilização governamental com diretrizes e estratégias que viabilizem essas proposições com sucesso.

Nesse contexto, no entendimento de Cabral Neto (2013), a aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE), a construção do Sistema Nacional de Educação (SNE) e a

construção da Lei de Responsabilidade Educacional (LRE) podem se constituir em medidas capazes de redimensionar o cenário atual da educação no país e contribuir para viabilizar a garantia do direito à educação de qualidade, princípio esse já exarado no plano legal (Constituição Federal de 1988, LDB (Lei nº 9.394/96) e no PNE de 2001), e, ainda, não materializado para o conjunto da população brasileira.

Na forma de organização federad, deve-se pôr em evidência a necessidade de especificar, claramente, as competências concorrentes e comuns. Bercovici (2003) esclarece que o princípio da descentralização, consubstanciado na Constituição Federal de 1988, desenha uma federação de estados e municípios coordenados pela União, mas não a ela subordinados. Aí, reside o fulcro das competências concorrentes que imprime concretude ao princípio da coordenação federativa objetivando a edificação da unidade nacional (BERCOVICI apud CABRAL NETO, 2013).

Ressalva-se, pois, que uma das características do novo federalismo brasileiro, no contexto da Constituição Federal de 1988, apresenta-se pela descentralização, que, nos dizeres de Abrucio (2010), não só repassa recursos e poder aos governos subnacionais, mas, principalmente, tem, como palavra de ordem, a municipalização. Nesse caso, com a reforma educacional a partir dos anos 1990, toma-se, como exemplo, a implementação do Fundef e Fundeb, quando ocorre uma municipalização induzida − governos estaduais têm perdido matriculas para as redes municipais.

Observa-se que, com o marco normativo das últimas décadas, o federalismo brasileiro assumiu características de uma descentralização bastante pulverizada e com frágil coordenação entre os entes federativos. Porém, a Emenda Constitucional nº 59/2009 que alterou o artigo 214, delineia diretrizes políticas para a articulação de um regime de colaboração para o sistema educacional brasileiro.

A descentralização, em tese, é parte constitutiva do regime federativo, portanto qualquer movimento que se direcione para práticas centralizadoras dificulta a concretização dessa forma de organização do Estado (CABRAL NETO, 2013). A definição de normas de cooperação recíproca entre os entes federados pode contribuir substancialmente para o fortalecimento do regime federativo.

Na interpretação de Abrucio (2010), no contexto educacional, o federalismo deve-se apresentar equilibrado, descentralizado, com padrões nacionais de qualidade

voltados para um regime de colaboração em função das desigualdades regionais entre as regiões e os municípios.

Nas federações contemporâneas de tipo cooperativo, como é o caso brasileiro, há formas de ação conjunta entre esferas de governo e as unidades subnacionais mantendo significativa autonomia decisória e capacidade de autofinanciamento (ARRETCHE, 2002).

Ressalta-se, assim, que o financiamento da educação pública brasileira se situa no centro dos problemas e desafios que se apresentam no Brasil diante da implementação de políticas neoliberais. A educação é um dever do Estado, e a forma adotada no Brasil é a federativa. Nesse sentido, a obrigação, quanto ao financiamento do Estado para a educação pública em todos os níveis e modalidades do ensino, fundamenta-se no fato de que a educação constitui um direito social, universal e, portanto, dever do Estado.

"Algumas iniciativas podem se constituir em elementos mobilizadores, no sentido de edificar mecanismos mais claros e pactuados entre os entes federados para a definição e implementação de políticas públicas" (CABRAL NETO, 2013, p. 5), sendo no nosso entendimento, contemporizadas pela legislação citada e, no atual contexto, com o Plano Nacional de Educação.

O PNE constitui-se em uma ferramenta política e institucional para superar, com recursos e investimentos, obstáculos visando promover a qualidade e a quantidade da oferta de um serviço público estratégico para o projeto republicano da nação brasileira, pela via do regime de colaboração entre os entes federativos, com recursos públicos para uma educação pública.

O investimento de recursos públicos é um dos pontos principais para se obter uma educação pública de qualidade, sendo esta um direito de todos.

Financiamento da educação básica: o PNE e o regime de colaboração

O financiamento da educação no Brasil e, em especial, a vinculação constitucional de recursos tiveram início com a Constituição Federal de 1934 ao introduzir o princípio da vinculação de um percentual mínimo da receita de impostos dos três níveis de governo, sendo reforçado, *a posteriori*, com as Constituições de 1967 e 1988. Essa vinculação, praticamente, tem sido o único meio de assegurar a obrigatoriedade de recursos públicos para a manutenção e o desenvolvimento do ensino.

A Constituição Federal de 1988 define que o financiamento da educação pública deve ser efetivado pela União, pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, sendo que a União deve aplicar 18% dos recursos de sua receita líquida de impostos na implementação de programas, que caracterizam ações próprias, além de transferir recursos para os sistemas estaduais e municipais. Na composição de suas receitas, os estados somam os recursos recebidos da União aos provenientes de suas fontes, os quais são utilizados na manutenção e expansão de seus sistemas de ensino, na proporção de 25%. Na composição dos recursos destinados à manutenção e expansão de suas redes de ensino, os municípios recebem recursos da União e dos Estados, os quais são somados aos seus recursos próprios, garantindo, também, a aplicabilidade de 25% dos recursos arrecadados. Ressalva-se, que nesse percentual (25%), estão inseridos os recursos oriundos do Fundeb.

No Documento-referência CONAE 2014, ocorrem proposições para o aumento dos índices citados na Constituição Federal de 1988, ficando 25% e 30% para a União, Estados e Municípios, respectivamente, em discussão no Congresso Nacional, pelo Projeto de Lei Federal nº 103/2012, sobre o PNE. Nesse sentido, para resguardar o direito à educação, o Estado estabeleceu a estrutura e as fontes de financiamento, ao determinar a vinculação de recursos financeiros para a educação.

Com relação às fontes de recursos, além dos impostos e empréstimos, merece destaque o Salário-educação[i] − contribuição social paga pelas empresas para financiar a educação básica.

As receitas referentes às despesas constantes do orçamento seguem legislações específicas que devem ser consideradas pelos órgãos públicos, principalmente na função educação, que tem mecanismos diversificados de recursos, incluindo, nesse processo, os Fundos contábeis que, desde 1998, vêm provendo a aplicabilidade de recursos na educação básica, cuja forma de redistribuição – descentralização e complementação de recursos – vem se caracterizando uma forma de regime de colaboração entre União, estado e município.

Essa política deve estar ancorada em critérios específicos fortalecendo o relacionamento entre os órgãos normativos, bem como na definição de instrumentos básicos para o perfeito desenvolvimento da educação, da creche ao ensino médio. À União, caberia, especialmente, a determinação de transferências regulares e contínuas

de recursos financeiros às instituições públicas dos Estados, Distrito Federal e Municípios, priorizando os entes federados com baixos índices de desenvolvimento socioeconômico e educacional, tendo, como critérios, indicadores, dentre outros, o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH.

Indicadores educacionais e financeiros: a responsabilização do PNE

A aplicação por parte da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal de maior parcela de recursos advindos de suas receitas está intrinsicamente relacionada ao poder de arrecadação, principalmente, à definição legal do percentual do Produto Interno Bruto (PIB) – a ser investido em educação.

A tabela 01 abaixo apresenta os dados relativos aos gastos do PIB brasileiro nas modalidades da educação básica, no período de 2000 a 2010.

Tabela 01 – Percentual do investimento do PIB na educação básica pública.

ANO	Níveis de Ensino - % do PIB						
	Total	Ed. Básica	Ed. Infantil	Séries Iniciais	Séries Finais	Ens. Médio	Ens. Superior
2000	**3.9**	3,2	0,3	1,3	1,1	0,5	0,7
2001	**4.0**	3,3	0,3	1,3	1,1	0,6	0,7
2002	**4.1**	3,3	0,3	1,5	1,1	0,4	0,8
2003	**3.9**	3,2	0,3	1,3	1,0	0,5	0,7
2004	**3.9**	3,2	0,3	1,3	1,1	0,5	0,7
2005	**3.9**	3,2	0,3	1,4	1,1	0,4	0,7
2006	**4.3**	3,6	0,3	1,4	1,3	0,4	0,7
2007	**4.5**	3,8	0,4	1,5	1,4	0,6	0,7
2008	**4.7**	4,0	0,4	1,5	1,5	0,7	0,7
2009	**4.9**	4,2	0,5	1,5	1,5	0,8	0,7
2010	**5.0**	4,3	0,5	1,5	1,5	0,9	0,7

Fonte: MEC/INEP/DTDIE (2010).

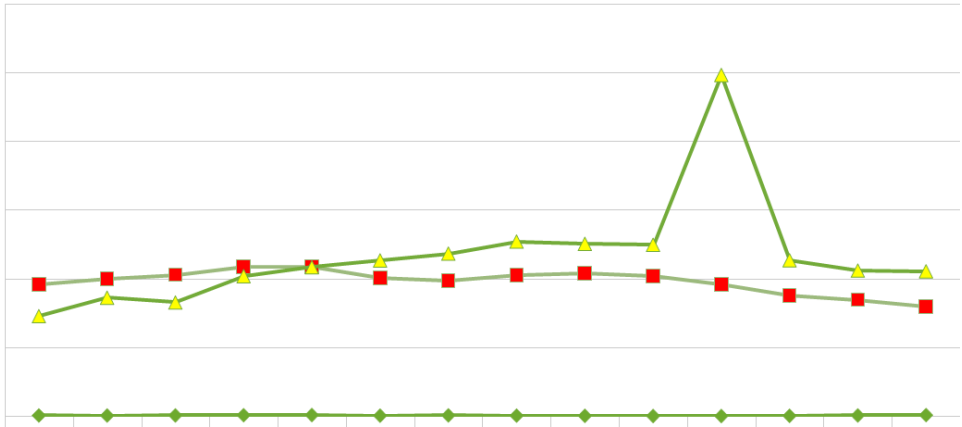
O Produto Interno Bruto brasileiro tem sua aplicabilidade em percentual demonstrado na tabela 01, durante o período de 2000 a 2010 na educação superior e níveis de ensino da educação básica, apresentando uma escala crescente entre 2000 a 2002, voltando ao índice 3,9% durante 2003 a 2005. O período de 2000 a 2005

caracteriza-se um investimento baixo durante o final do governo federal, compreendido entre a gestão dos presidentes Fernando Henrique Cardoso e Inácio Lula da Silva. Os índices voltam a crescer entre 2006 a 2010, em face da política de priorizar a educação básica.

Analisando os índices relativos à educação básica e superior, nota-se que a primeira detém mais de 90% dos recursos. Dos três níveis de ensino (infantil, fundamental e médio), o fundamental é recebedor da maior parcela, justificando, assim, além de maior quantidade de estudantes, a ocorrência da descentralização financeira, em que estados e municípios passaram a gerir os recursos, a exemplo do Fundeb e de planos e projetos que estão sendo gerenciados pelas próprias instituições de ensino.

O gráfico 01, a seguir, demonstra o total de alunos de toda a educação básica, atendida pelo percentual do PIB, conforme consta na tabela 01.

Gráfico 01 – Quantidade de estudantes da educação básica pública atendidos pelas três unidades federativas - federal, estadual e municipal (1996-2009).



	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
FEDERAL	3.94	3.84	4.16	4.79	5.30	3.47	4.23	3.61	3.00	2.56	2.42	3.04	4.06	5.07
ESTADUAL	385.	400.	412.	435.	434.	402.	394.	410.	415.	408.	384.	352.	340.	319.
MUNICIPAL	292.	346.	332.	409.	435.	454.	474.	509.	503.	500.	994.	455.	425.	423.

Fonte: INEP/MEC - Microdados do Censo Escolar (1996-2010).

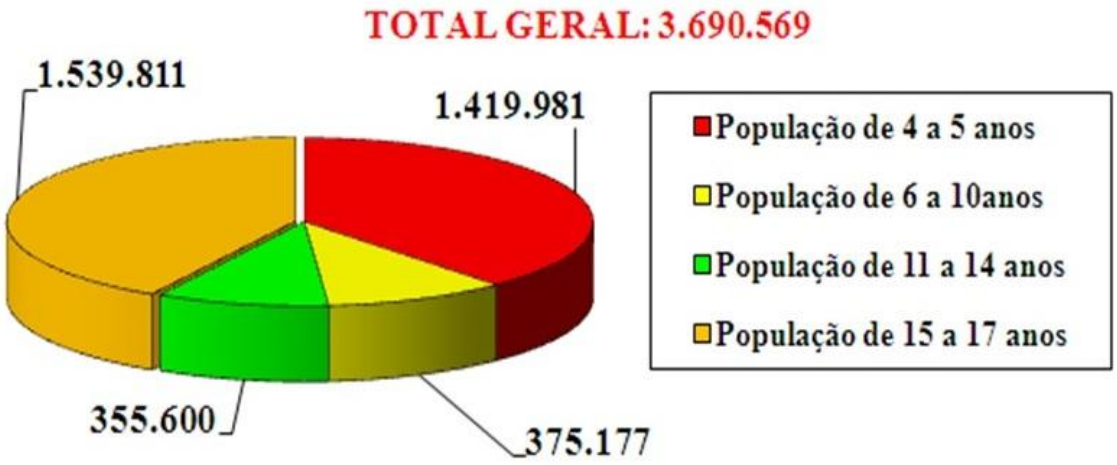
Observa-se, no gráfico 01, o total de estudantes das três esferas administrativas durante todo o período de 1996 a 2009. A quantidade referente à rede federal mantém os seus índices equilibrados, durante todo o percurso histórico. No período anterior ao Fundef (1996 e 1997), a escala se mantém normal. No período de nove anos de

implementação do Fundef (1998-2006), bem como nos três primeiros anos com o Fundeb, ou seja, de 2007 a 2009, a rede estadual foi gradativamente perdendo alunos. Em sentido contrário, os municípios que, nos anos de 1996 e 1997, apresentaram índices equilibrados, começaram sua curva crescente, também equilibrada desde o início e final do Fundef (1998-2005). Em 2006 − último ano do Fundef – verifica-se um crescimento vertiginoso, voltando a se equilibrar no período de 2007 a 2009, durante os três anos transcorridos com o Fundeb.

Segundo pesquisa do Programa Nacional Domiciliar (PNAD) do IBGE, em 2009, 98% das crianças e dos adolescentes entre 7 e 14 anos estavam na escola, correspondendo a, aproximadamente, 26,9 milhões de estudantes. Quando se incluem as crianças de seis anos, a taxa cai para 97,6%. Os 2% que permanecem fora da escola representam cerca de 540 mil crianças de 7 a 14 anos.

O gráfico 02 apresenta os desafios que o novo PNE enfrentará para atender à quantidade expressiva de jovens e adolescentes que ainda não têm acesso à escola básica.

Gráfico 02 – Desafios do PNE e a demanda de matrículas.



Fonte: IBGE/PNAD (2009) - UNICEF – 2012.

O gráfico 02 apresenta um total de 3.690.569 de jovens e adolescentes que não têm acesso à escola, sendo que, desse montante, a maioria da parcela está na faixa etária de 15 a 17 anos, idade essa relacionada ao ensino médio. Em segundo plano, observa-se a população de menor idade, ou seja, as crianças da educação infantil de 4 a 5 anos. A

população intermediária tem correlação com a idade dos alunos do ensino fundamental, o que comprova que a outra parte se encontrava em sala de aula, no final da década de 2000, ou seja, os 97% conforme informações do INEP/MEC.

Observa-se, pois, que, apesar de o Brasil estar muito bem na universalização do Ensino Fundamental, as taxas de frequência líquida mostram que o país ainda está longe da universalização em relação às crianças de até 5 anos e os adolescentes de 15 a 17 anos , ou seja, na educação infantil e no ensino médio, respectivamente. Eles representam, hoje, o maior contingente fora da escola.

Outras informações sobre as regiões brasileiras e estados deixam claro que, no Rio Grande do Sul, (Região Sul) 98,8% das crianças e dos adolescentes de 7 a 14 anos estão na escola. Nas regiões Norte e Nordeste, os estados do Pará, Rio Grande do Norte, Amazonas e Alagoas, os números representam percentuais em torno de 96,7%, 96,7%, 96,5% e 95,2%, respectivamente, sendo, pois, os mais baixos do país.

Mediante esse quadro, é preciso questionar e defender mais recursos para a educação, de forma descentralizada, a exemplo dos Fundos. Tanto esses Fundos e a relação com as fontes de recursos, a estrutura de financiamento da educação é fortemente baseada em impostos, que são recursos gerais tomados à sociedade. Isso significa que uma parcela expressiva dos recursos, principalmente de estados, Distrito Federal e municípios, é proveniente da arrecadação tributária, sobretudo em razão da vinculação de impostos.

No entendimento de Bassi (2011) os Fundos funcionam como indutores dos governos estaduais e municipais na formatação das suas redes de ensino, devido à possibilidade de o governante **obter receita,** por meio de um valor aluno/ano, em correspondência às matrículas oferecidas.

A política de financiamento tornou-se premente após a reforma educacional iniciada na década de 1990, principalmente com as políticas de Fundos e de descentralização financeira. Portanto o ex-Fundef e o Fundeb são programas focalizados, de cunho descentralizadores e indutores do regime de colaboração.

Nesse contexto, a descentralização deve ser entendida como sendo a transferência ou a ampliação de competências e responsabilidades de planejamento, gestão e controle dos recursos financeiros. O regime de cooperação acontece no

financiamento, por meio do compartilhamento de responsabilidades. Seria, pois, a **responsabilização** dos órgãos educacionais na gestão financeira da educação.

A Emenda Constitucional nº 53/2006, ao criar o Fundeb, determinou, também, a complementação pela União de recursos aos estados e municípios para toda a educação básica - que não atingirem (com sua receita de impostos) o valor mínimo do Fundeb determinado pelo governo federal - bem como o Salário-educação como fonte complementar para os estados e municípios aplicarem nesse nível de ensino. Os cálculos federais no entanto, revelam que eles estão aquém da realidade daqueles apresentados pelos entes federados.

A aplicação da complementação de recursos aos estados pela União consta no quadro 01, a seguir. Os dados apontam tão somente nove estados da federação no período histórico destacado. São aqueles, na concepção do governo federal, considerados mais carentes e merecedores de recebimento dessa complementação.

Quadro 01 – Fundeb e a complementação da União para os estados reconhecidamente pobres pela União (critérios ocultos), no período 2007, 2008, 2009 e 2010.

(Em milhões)								
UF	**2007**	**%**	**2008**	**%**	**2009**	**%**	**2010**	**%**
AL	96.335,6	4,8	115.683	3,8	182.283	3,6	290.481.331,3	4,2
AM	------	----	23.083	0,8	36.829	0,7	207.491.732,2	3,0
BA	391.978,8	19,6	731.098	24,3	1.161.889	22,9	1.766.679.700,7	25,6
CE	280.785,3	14,0	418.404	13,9	662.277	13,1	876.502.476,2	12,7
MA	575.437,6	28,8	785.403	26,1	1.174.953	23,2	1.403.476.377,4	20,3
PA	491.910,1	24,6	757.057	25,2	1.097.424	21,5	1.413.815.975,6	20,5
PB	26.967,7	1,3	45.149	1,5	126.833	2,5	132.486.428,5	1,9
PE	36.640,1	1,8	171.292	5,7	380.436	7,5	428.646.620,5	6,2
PI	99.944,8	5,0	126.828	4,2	247.222	4,9	341.529.527,9	4,9
BR	2.000.000,0	100	3.002.715	100	5.070.150	100	6.861.110.170,3 (Bilhões)	100

Fonte: <www.fnde.gov.br> (2010).

O montante de recursos destinados aos nove estados como complementação da União ao Fundeb, no período de 2007 a 2010, é considerado baixo devido às condições econômicas e à baixa arrecadação tributária dos mesmos.

Observa-se que, do montante de R$ 6.861.110.170 (seis bilhões, oitocentos e sessenta e um milhões, cento e dez mil e cento e setenta reais) de recursos da União, os três estados − Bahia, Pará e Maranhão − são os detentores de maior cifra, visto que ultrapassam a casa do bilhão assim demonstrado: R$ 1.766.679.700 (hum bilhão, setecentos e sessenta e seis milhões e seiscentos e setenta e nove mil e setecentos reais); R$ 1.413.815.975 (hum bilhão, quatrocentos e treze milhões, oitocentos e quinze mil e novecentos e setenta e cinco reais) e R$ 1.403.476.377 (hum bilhão, quatrocentos e três milhões, quatrocentos e setenta e seis mil e trezentos e setenta e sete reais), respectivamente. Os municípios que apresentam um índice abaixo em ordem crescente de recursos são: Alagoas, Amazonas e Paraíba.

Ressalva-se que a oscilação dos índices de recursos é decorrente de cálculos definidos pelo governo federal, em função da quantidade de alunos matriculados e do custo/aluno determinado por Estado.

Para subsidiar o custo/aluno do Fundeb (determinado pelo governo federal por portaria ministerial), um grupo de educadores elaboraram um planejamento baseado em resultados de pesquisas que demonstram a realidade do custo/aluno das várias etapas da educação básica, denominado de Custo Aluno Qualidade – CAQ, que foi luta de reivindicações na Conae 2010, permanecendo na Conae 2014, como estratégias na Meta 20, do Projeto de Lei Federal do PNE[ii].

Ressalta-se que o CAQ tem sua fundamentação legal na Constituição Federal de 1988, nos princípios de uma educação de qualidade, conforme se constata no art. 206, em que o ensino deve ser ministrado com base na garantia de um padrão de qualidade. Essa recomendação legal fez com que o Conselho Nacional de Educação aprovasse o Parecer nº 08/2010 normatizando os padrões mínimos de qualidade educacional de acordo com o CAQ. O MEC, porém, até o momento, não homologou esse Parecer (em forma de Resolução) para posterior execução pelos entes federados. Tal medida vem reforçar o discurso de que os valores poderiam elevar, consideravelmente, os custos e investimentos na educação básica, pela União.

O Quadro 02 a seguir, apresenta as informações correlatas ao CAQ, valores apresentados como resultados de pesquisas por especialistas da área de financiamento, em comparação com o custo/aluno do Fundeb – custo esse determinado pela União.

Quadro 02 - Comparação entre os valores estimados pelo CAQ para a educação básica e os valores aplicados pelo Fundeb (2008).

Educação Básica	Valor previsto CAQ (2008)	Valor previsto Fundeb (2008)	Diferença CAQ e Fundeb	Diferença (%)
Creche	5.943,60	1.251,00	+ 4.692,60	21,0%
Pré-Escola	2.301,24	1.024,00	+ 1.277,24	44,5%
Ensino Fundamental (anos iniciais)	2.194,56	1.137,00	+ 1.057,56	51,8%
Ensino Fundamental (anos finais)	2.148,84	1.251,00	+ 933,84	58,2%
Ensino Médio	2.209,80	1.365,00	+ 844,80	61,8%
Educação do Campo (anos iniciais)	3.627,12	1.194,00	+ 2.433,12	32,9%
Educação do Campo (anos finais)	2.773,68	1.308,00	+ 1.465,68	47,2%

Fonte: Campanha Nacional pelos Direitos Humanos 2010 – Brasil.

O quadro 02, contém informações relacionadas ao Custo Aluno Qualidade - CAQ bem como ao Fundeb tendo, como referência, as principais etapas da educação básica, no ano de 2008. Nesse ano, obteve-se resultado de pesquisa do CAQ efetivda por especialistas da área. Observa-se que há uma grande disparidade entre os valores previstos nos dois indicadores: a) a maior diferença entre o CAQ e o Fundeb reside no ensino médio que indica 61,8% e o menor é a creche com 21%; b) em segundo e terceiro lugares se encontram o ensino fundamental, anos finais com 58,2% e anos iniciais com 51,8%, respectivamente.

O PNE visa assumir e implementar o CAQ como base da política nacional de financiamento (Fundeb), na tentativa de transformá-lo em referencial para a participação, o planejamento, o controle social e a exigibilidade, a partir dos insumos e dos recursos que definem, parcialmente, o princípio da qualidade.

Considerações Finais

O federalismo desenvolvido no Brasil e amparado, legalmente, pela Constituição de 1988 se defronta com a amplitude geográfica, a diversidade econômica e capacidade de governabilidade que envolve o território nacional.

Os impasses oriundos desse cenário político, econômico e estrutural geraram distintas posições acerca do debate sobre centralização e descentralização, como também se fizeram distintos os rumos das políticas públicas na redefinição do papel do Estado, no âmbito das reformas, intensificadas a partir da década de 1990, principalmente, aquelas relacionadas à gestão e ao financiamento − eixo que corrobora o regime de colaboração.

Não obstante os avanços com a definição da política de Fundos − Fundef e Fundeb − o debate sobre o financiamento da educação continua central e envolve a solução de alguns aspectos considerados críticos: a revisão do papel da União no financiamento da educação básica; a instituição de um sólido regime de cooperação e colaboração entre os entes federados; o estabelecimento de uma real valorização dos trabalhadores em educação; e, ainda, a definição de referenciais de qualidade para todos os níveis e modalidades da educação.

A Conae 2014 apresenta-se como sendo uma congregação de luta pela aprovação das propostas contidas no seu Documento-referência, resultado de conferências em todo o Brasil, bem como uma intenção de incorporar, ao novo Plano Nacional de Educação, as estratégias e prioridades para a universalização e qualidade da educação básica, com mais investimentos e recursos públicos para uma educação pública.

Para o fortalecimento de sua gestão e financiamento, o PNE deve sustentar, politicamente, a proposta de uma educação básica de qualidade, com responsabilidade comum aos entes federativos, referendado pela Meta 20 indicando um percentual de 10% do PIB até o final de sua vigência, devido: a) a um Sistema Nacional Articulado de Educação; b) ao financiamento à educação **que** deve tomar como referência o CAQ em face dos custos dos alunos; c) à ampliação dos gastos públicos com educação de 5.2% em 2012, para 10% do PIB até o final de sua vigência; d) à complementação da União para o Fundeb aos estados e municípios alcance o patamar de 1% do PIB; e) à

implementação das leis nominadas *royalties* do Petróleo e do Fundo Social do Pré-Sal e, d) à criação da lei de Responsabilidade Educacional.

As proposições adotadas constituem-se em estratégias à implementação de políticas de Estado para a educação nacional, em consonância com as lutas históricas e debates democráticos construídos pela sociedade[iii], movimentos sociais e pelo governo, na garantia da educação como bem público e direito social, resultando, assim, na participação e na cooperação federativa com regime de colaboração.

Nesse contexto, reconhecemos, também, o grande desafio do novo PNE na construção da verdadeira década da educação na medida em que contribui e reforça a projeção do Brasil no cenário internacional ao tentar se colocar como a 5ª economia mundial na próxima década, investindo na formação e em melhores condições de vida do seu povo, minimizando, com mais frequência, as desigualdades regionais e sociais, predominando uma educação com qualidade e direito de todos.

Notas

[i] O Salário-educação, instituído em 1964, é uma contribuição social destinada ao financiamento de programas, projetos e ações voltados para o financiamento da educação básica pública e que também pode ser aplicada na educação especial, desde que vinculada à educação básica. A contribuição social do salário-educação está prevista no artigo 212, § 5º, da Constituição Federal, regulamentada pelas Leis nºs 9.424/96, 9.766/98, Decreto nº 6003/2006 e Lei nº 11.457/2007. É calculado com base na alíquota de 2,5% sobre o valor total das remunerações pagas ou creditadas pelas empresas, a qualquer título, aos segurados empregados, ressalvadas as exceções legais, sendo arrecadada, fiscalizada e cobrada pela Secretaria da Receita Federal, do Ministério da Fazenda.

[ii]Em outubro de 2013, a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, do Senado Federal retira as estratégias relativas ao CAQ, da Meta 20 do PL nº 103/212. O respectivo Projeto retorna à Câmara dos Deputados − Comissão de Educação, Cultura e Esporte − que enfrentará novo embate sobre essas estratégias.

[iii] A Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) − compreende que a qualidade da educação se apoia nos eixos financiamento, valorização profissional, gestão democrática e avaliação institucional, reafirmando a perspectiva de que o PNE deva focar políticas públicas para atender a esses requisitos, para a educação básica, em cada região do País (BRASIL, 2013).

Referências

ABRUCIO, Fernando Luiz. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e proposta de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (Orgs.). **Educação e federalismo no Brasil:** combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília/Unesco, 2010, p. 39-70.

ARRETCHE, Marta. Relações federativas nas políticas sociais. **Educação e Sociedade**. Campinas, v. 23, nº. 80, setembro de 2002, p. 25-48.

BASSI, Marcos Edgar, FERMINO, Phelipe Pires**. O atendimento à educação básica em Santa Catarina**: repercussões do Fundef e do Fundeb na matrícula pública. Seminário da pesquisa nacional - Remuneração dos professores das escolas públicas de educação básica: configurações, impactos, impasses e perspectivas aprovada pelo programa Observatório da Educação do MEC/UNIFESP, 2011.

BRASIL, CONGRESSO NACIONAL. **Constituição da República Federativa do Brasil,** Brasília, DF, 1988.

_____. Ministério da Educação e Cultura. **Emenda Constitucional nº. 53, de 19 de dezembro de 2006**. Disponível em: <http://www.mec.gov.br>.Acesso em: 15 ago. 2010.

_____. CONGRESSO NACIONAL. **Emenda Constitucional nº. 59,** de 11 de novembro de 2009.

_____. Conselho Nacional de Educação. **Parecer nº. 08/2010 dispondo sobre os procedimentos do CAQ**. Brasília: DF, 2010.

_____. Ministério da Educação. Fórum Nacional de Educação. **O PNE na articulação do Sistema Nacional de Educação**: participação popular, cooperação federativa e regime de colaboração. Documento-referência CONAE 2012. Disponível em: <http://fne.mec.gov.br/imagens/pdf/documentorefernciaconae2014versaofinal.pdf> Acesso em: maio, 2013.

_____. Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação. **Políticas e Gestão da Educação Básica**: concepções e proposições da CNTE. Brasília: DF, 2013.

CABRAL NETO. **Plano Nacional e Sistema Nacional de Educação**: a difícil tarefa de conceber uma política de Estado. In: FRANÇA, Magna; MOMO Mariângela (Orgs.). **Processo Democrático Participativo**: a construção do PNE. Campinas: SP, Mercado de Letras, 2013.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Planos Nacionais de Educação no Brasil. In: FERREIRA, Eliza Bartolozzi; FONSECA; Marília (Orgs.). **Política e Planejamento Educacional no Brasil do século 21**. Brasília: DF, Liber Livro, 2013.

MARTINS, Paulo de Sena. Política e Planejamento Educacional no Brasil do século 21. In: FERREIRA, Eliza Bartolozzi; FONSECA, Marília. (Orgs.). **Política e Planejamento Educacional no Brasil do século 21**. Brasília: DF, Liber Livro, 2013.