



PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS – PUC/GO
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
ESCOLA DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES E HUMANIDADES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM EDUCAÇÃO

ADEMAR AMORIM JUNIOR

**FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA:
UM ESTUDO DO CUSTO ALUNO EM ALGUNS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE
GOIÁS**

GOIÂNIA
2018

ADEMAR AMORIM JUNIOR

**FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA:
UM ESTUDO DO CUSTO ALUNO EM ALGUNS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE
GOIÁS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Educação da Pontifícia Universidade Católica de Goiás, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Educação.

Orientadora: Dra. Maria Cristina das Graças. Dutra de Mesquita

GOIÂNIA
2018

A524f Amorim Junior, Ademar

Financiamento da educação básica : um estudo do custo
aluno em alguns municípios do estado de Goiás / Ademar
Amorim Junior.-- 2018.

144 f.: il.

Texto em português com resumo em inglês

Dissertação (mestrado) - Pontifícia Universidade Católica de
Goiás, Escola de Formação de Professores e Humanidades,
Goiânia, 2018

Inclui referências, f. 137-144

**FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA: UM ESTUDO DO CUSTO ALUNO EM
ALGUNS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE GOIÁS**

Dissertação de Mestrado do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Educação da
Pontifícia Universidade Católica de Goiás, aprovada em 17 de dezembro de 2018.

BANCA EXAMINADORA



Profa. Dra. Maria Cristina das Graças Dutra Mesquita / PUC Goiás (Presidente)



Profa. Dra. Maria Esperança Fernandes Carneiro / PUC Goiás



Prof. Dr. Jarbas de Paula Machado / UEG

Profa. Dra. Lúcia Helena Rincón Afonso / PUC Goiás (Suplente)

Profa. Dra. Marcilene Pelegrine Gomes / UFG (Suplente)

Sou de Pedro Afonso TO, aos 14 anos minha Mãe permitiu que viesse sozinho estudar em Goiânia. Segundo me conta, somente permitiu por esta causa, não havia outro motivo que permitisse tal aventura. Ela não tinha nem o antigo primeiro grau. A ela, Maria das Graças, minha mãe, minha homenagem, por essa jornada de aventuras.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente, à Deus, por permitir viver este momento.

A minha orientadora, Prof. Dra. Maria Cristina das G. Dutra de Mesquita, tenho muito a agradecer. Teve muita paciência, tempo e experiência em poder dividir comigo seus conhecimentos adquiridos. Em muitos momentos desta trajetória teve consciência das minhas deficiências e soube dar o alicerce necessário para que eu chegasse ao que pretendia. Uma profissional empenhada em seus ideais e com a educação pública de qualidade.

A Prof. Dra. Maria Esperança Fernandes Carneiro, agradeço por suas contribuições neste mestrado. Foi meu primeiro alicerce no curso, e a responsável por direcionar a minha dissertação para a Dra. Maria Cristina G. Dutra de Mesquita, minha orientadora. Agradeço-a pela sua generosidade em meus primeiros caminhos nesta jornada.

Ao Prof. Dr. Jarbas de Paulo Machado, a quem contribuiu e acrescentou na qualificação com importantes informações para a minha dissertação. Assim como a minha orientadora, seus conhecimentos estão presentes neste estudo de forma significativa e transformadora para a pesquisa. Foi muito gratificante ter dois importantes pesquisadores no assunto, Dr Jarbas e Dra Maria Cristina, como meus referenciais teóricos.

À Minha família, filhos e em especial a Cecília, minha esposa. Socióloga e minha principal debatedora. Minha primeira admiração não veio de sua beleza, mas daquilo que conseguiu transmitir e gerar. Obrigado pelos filhos, Daniel Santos Amorim e Maria Cecília, e pela enorme paciência nesse processo.

Aos meus colegas e novos amigos do mestrado: Carlos, Eliana, Erika, Lorena, Jéssica e Luciana. Colegas que rememoram fases outras do companheirismo nos tempos do ensino secundário ou da época de graduação. Vocês também foram bases de contribuições, obrigado.

A memória de meu pai, que sempre me incentivou para que trilhasse esse caminho. Meu grande e maior referencial.

E a todos que contribuíram direta ou indiretamente na minha formação.

“Educação nunca foi despesa. Sempre foi investimento com retorno garantido”.

Sir. Arthur Lewis.

RESUMO

AMORIM JÚNIOR, Ademar. **Financiamento da educação básica:** um estudo do custo aluno em alguns municípios do estado de Goiás. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Escola de Formação de Professores e Humanidades, Pontifícia Universidade Católica de Goiás. Goiânia, 2018.

Vinculada a linha de pesquisa Estado, Políticas e Instituições Educacionais, do Programa de Pós-Graduação em Educação da Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC GOIÁS), a presente dissertação tem como objetivo refletir sobre as relações entre investimento financeiro e qualidade educacional, a partir da realidade de alguns municípios do Estado de Goiás. Buscamos investigar e compreender em que medida os recursos orçamentários e as políticas públicas dos municípios pesquisados guardavam relação com a qualidade do ensino. O problema da pesquisa pode ser assim descrito: qual a relação entre investimento financeiro na educação básica e a qualidade educacional nos municípios de Goiás. Trata-se de uma pesquisa bibliográfica, documental e empírica, em uma perspectiva crítica, buscando o entendimento de conceitos-chaves para a compreensão do tema proposto, como qualidade educacional, financiamento, custo aluno-qualidade, políticas públicas educacionais, índice de desenvolvimento da educação básica, entre outros. Tivemos como referências teóricas o embasamento de autores como Saviani (2013), Tonet (2016), Coelho (2011), Dourado (2005), Mesquita (2005), Amaral (2012), Machado (2015), Araújo (2016), entre outros que contribuíram para a construção das concepções de educação presentes no trabalho. Além da pesquisa bibliográfica e documental, desenvolvemos um estudo empírico, através da coleta e análise de dados e informações, colhidos, principalmente, nos arquivos do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás (TCM-GO), do Ministério da Educação e Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (MEC/INEP) e do Instituto Mauro Borges de Estatística e Estudos Socioeconômicos (IMB). Os municípios pesquisados foram aqueles que obtiveram as cinco maiores notas e as cinco menores notas do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, o IDEB, no ano de 2015. O *corpus* empírico da pesquisa foi formado pelos seguintes municípios: Corumbáiba; São Francisco; Itaguari; Goianésia; Rio Verde; Santo Antônio do Descoberto; Uirapuru; Cavalcante; Teresina de Goiás e Varjão. Essa parte da pesquisa empírica foi fundamental para mapearmos como, efetivamente, os municípios aplicaram suas receitas em educação no exercício 2015. Foi preciso criar uma ferramenta, que chamamos de CAEFp (Custo Aluno Praticado no Ensino Fundamental) para nos auxiliar no entendimento da relação entre financiamento e qualidade educacional. O CAEFp praticado pelos municípios revelou que o financiamento para o ensino fundamental não tem uma relação direta com a nota do Ideb. Os municípios que mais aplicaram/investiram por aluno no ensino fundamental não apresentaram as maiores notas do IDEB, considerando o exercício estudado. O Ideb, pelas fragilidades que apresenta, não pode ser considerado um índice confiável que represente qualidade na educação. Sua metodologia de aplicação e os elementos que utiliza são passíveis de críticas de vários estudiosos do campo pedagógico. Por esta razão não podemos afirmar que quem mais investe em educação necessariamente estabelece uma relação direta com qualidade educacional. É preciso ir além da aparência para se chegar a essência. Emergiu a necessidade de novos estudos, com novas categorias de análise, que poderão esclarecer estas questões em um processo contínuo e sistemático para realizar o movimento da interpretação, da análise, e da síntese (sempre provisória) capaz de desvelar um pouco mais do real.

Palavras-chave: Financiamento educacional. Qualidade em educação. Municípios de Goiás. Custo Aluno-Qualidade.

ABSTRACT

AMORIM JÚNIOR, Ademar. **Financial of basic education:** A research of the cost of a student in some towns of the state of Goiás. Dissertation (master's degree in education) – Education postgraduation program, teachers and humanity formation school, Pontifícia Universidade Católica de Goiás. Goiânia, 2018.

Bounded by the state research topic, political and educational institutions, of the Pontifícia Universidade Católica program, the current dissertation aims to wonder about the relation between financial investment and educational quality, considering the reality of some towns in the state of Goiás. We have intended to measure if the budgetary resources and public policies matched with the quality of education. Assuming a dialectical critic perspective, the research consolidated by the crucial concepts in order to understand the suggested themes, such as, educational quality, financing, benefit quality cost, educational public policies, among others. As theoretical background we had statements of authors such as Saviani (2013), Tonet (2016), Coelho (2011), Dourado (2005), Mesquita (2005), Amaral (2012), Machado (2015), Araújo (2016), among others who have contributed to the building of the concepts which are present in the work. Besides, the documental and biographical research, we have developed an empirical study, by collecting and analyzing data gathered, mainly from the files of the court of auditors of the towns in the State of Goiás (TCM-GO), ministry of education and national institute of studying and research Anísio Teixeira (MEC/INEP) and the Mauro Borges institute of statistics and socio-economical study. (IMB) The studied towns were those in which the results reached the the top 5 higher grades and the 5 lower ones of the rate of basic education development, the “Ideb, in 2015. The empiric *corpus* of the research was formed by the following towns: Itaguari; Goianésia; Rio Verde; Santo Antônio do Descoberto; Uirapuru; Cavalcante; Teresina de Goiás e Varjão. This part of the empiric research was crucial to get a figure, how effectively the budget was invested in education during 2015. We needed to create a tool called CAEF to help us to understand the relation between the financing and the educational quality. The CAEF practiced in the towns told us that the financing to elementary school does not have any straight relation to the Ideb grade when we consider the studied exercise. The data showed that those towns which had spent more got lower grades in general, an average over R\$600,00 per student. Nevertheless, we cannot say that those towns which invest more in education have nothing to do with quality of education whatsoever. Others varieties financing and educational quality linked to CAOi were not part of these research.

Key words : Educational financing, quality in education, towns of Goiás, student-quality cost.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Relação dos Municípios com maior aplicação na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE- Goiás- 2015	22
Tabela 2 - Relação dos Municípios com menor aplicação na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE- Goiás- 2015	22
Tabela 3: Percentual do Investimento Público Direto em Relação ao PIB - Brasil - 2000- 2014	66
Tabela 4 - Municípios goianos: Índice de Gini da distribuição do PIB a preços correntes e do VA das atividades econômicas (2010 a 2015).....	96
Tabela 5 - Destaques em Goiás: dez maiores municípios em relação ao PIB (2010, 2014 e 2015)	96
Tabela 6 - Destaques em Goiás: dez maiores municípios em relação ao PIB per capita (2010, 2014 e 2015)	98
Tabela 7 - Destaques em Goiás: dez municípios com maior e menor participação da Administração Pública no VA Total (2010/2014/2015).....	99
Tabela 8 - Cidades pesquisadas/ coeficientes e indicadores sociais.....	116

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Municípios com maiores notas do Ideb.....	24
Quadro 2 - Municípios com menores notas do Ideb.....	24
Quadro 3 - Relação dos Impostos transferidos da União para municípios.....	69
Quadro 4 - Relação dos Impostos transferidos dos Estados para municípios	69
Quadro 5 - Transferências dos entes federativos para a União	71
Quadro 6 - Composição do Fundeb - receitas estaduais.....	78
Quadro 7 - Composição do Fundeb - receitas municipais.....	79
Quadro 8 – Valor Salarial das quinze cidades mais populosas do estado de Goiás pago aos professores da Rede Municipal (2018).....	103
Quadro 9 – 5 cidades do Estado de Goiás que pagam maiores valores salariais para os professores da Rede Municipal (2018).....	104
Quadro 10 – Municípios com as 5 maiores notas do IDEB	105
Quadro 11 - Resumo das receitas	106
Quadro 12 – Municípios com as 5 menores notas do IDEB	107
Quadro 13 - Resumo das receitas	108
Quadro 14 – Receitas do FUNDEB.....	109
Quadro 15 - Receitas adicionais para financiamento da educação.....	114
Quadro 16 - Síntese Municípios- Custo Mensal- Nota IDEB	122
Quadro 17 – Receitas/despesas nos municípios com menor nota no IDEB.....	124
Quadro 18 - Receitas/despesas nos municípios com maior nota no IDEB	126

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – IDEB dos municípios goianos: destaque para as dez cidades selecionadas para o estudo (2015).....	93
Figura 2 - As cidades selecionadas para o estudo e as estruturas produtivas.....	100

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Resumo das receitas/ comparativo das cidades com maior nota do IDEB	107
Gráfico 2 - Resumo das receitas/ comparativo das cidades com menor nota do IDEB	109
Gráfico 3 - Nota do IDEB x Despesas com Ensino Fundamental.....	122

LISTA DE SIGLAS

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
BM – Banco Mundial
BNCC – Base Nacional Comum Curricular
CAEFp - Custo Aluno Ensino Fundamental Praticado
CAQ – Custo Aluno-Qualidade
CAQi – Custo Aluno-Qualidade Inicial
CBE – Congresso Brasileiro de Educação
CEB - Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação
CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CF – Constituição Federa
CIDE – Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico
CNAE - Classificação Nacional de Atividades Econômicas
CNDE - Campanha Nacional pelo Direito à Educação
CNE – Conselho Nacional de Educação
CONAE – Conferência Nacional de Educação
CONED – Congresso Brasileiro de Educação
DIEESE - Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
FMI – Fundo Monetário Internacional
FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FPM – Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica
FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IBTI – Imposto de Transmissão de Bens Imóveis
ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
IMB – Instituto Mauro Borges de Estatísticas Socioeconômicos
INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IOF- Imposto sobre Operações Financeiras
INSS – Instituto Nacional do Seguro Social

IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados
IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano
IPVA – Imposto sobre Veículos Automotores
IR - Imposto de Renda e Proventos de Qualquer Natureza
IRRF – Imposto de Renda Retido na Fonte
ISS – Imposto Sobre Serviços
ITR – Imposto sobre a Propriedade Rural
LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação
MDE – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MEC – Ministério da Educação
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento da Educação
OMC – Organização Mundial do Comércio
OS – Organização Social
PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola
PIB – Produto Interno Bruto
PME – Plano Municipal de Educação
PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNATE – Programa Nacional de Transporte Escolar
PNE – Plano Nacional de Educação
PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PISA – Programa Internacional de Avaliação de Estudantes
RFB – Receita Federal do Brasil
SAEB – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica
SEGPLAN – Secretaria de Estado de Gestão e Planejamento
SIOPE – Sistema de Orçamentos Públicos em Educação
SNA - *System of National Accounts*
TCM-GO – Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás
UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	17
CAPÍTULO 1	27
EDUCAÇÃO E A FUNÇÃO SOCIAL DA ESCOLA: DE QUAL MODELO EDUCACIONAL FALAMOS QUANDO DISCUTE-SE QUALIDADE NA EDUCAÇÃO?	27
1.1 Educação e formação humana: a importância da educação para a formação humana.....	27
1.2 A educação como construção histórica: concepções e desafios.....	33
1.3 Por um conceito de qualidade da educação.....	39
1.4 Alguns apontamentos sobre o debate da qualidade da educação no Brasil e a importância do financiamento nessa discussão	45
CAPÍTULO 2	50
POLÍTICA DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA	50
2.1 Políticas educacionais no Brasil monárquico: descentralização e interesses do Império	50
2.2 O início da República: o legado das defasagens e das desigualdades educacionais da monarquia. O federalismo e as distorções sociais entre os estados	52
2.3 A Revolução Constitucionalista, O Estado Novo e os novos modelos de educação	54
2.4 A República Populista, a redemocratização e a educação	58
2.5 O regime militar, a herança e as dívidas ainda a serem saldadas com a educação	60
2.6 A Constituição de 1988: os novos rumos da educação	61
2.7 O financiamento educacional na Constituição Federal de 1988: bases e premissas.....	64
2.7.1 Os impostos próprios e os transferidos que são arrecadados para custear as despesas gerais dos municípios.....	68
2.7.1.2 O Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Os recursos que o compõe e a importância para o município	69
2.7.2 Recursos vinculados pela Constituição Federal a serem aplicados pelos municípios	71
2.7.3 A vinculação dos recursos obtidos pela arrecadação do Salário-Educação.....	71
2.8 A Lei de Diretrizes e Bases da Educação e as regras para aplicação na Manutenção e Desenvolvimento da Educação	73

2.9 Do Fundef ao Fundeb.....	75
CAPÍTULO 3.....	82
INVESTIMENTO E QUALIDADE EDUCACIONAL EM ALGUNS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE GOIÁS	82
3.1 O IDEB e o Custo Aluno Qualidade: investimento em educação básica em alguns municípios goianos.....	82
3.2 O Custo de uma Educação de Qualidade	87
3.3 O PIB/IDH e os cinco municípios com maior e menor IDEB em Goiás.....	94
3.3.1 Destaques no PIB per capita	97
3.4 Piso salarial dos professores das redes municipais de Goiás e o potencial de financiamento educacional local	101
3.5 Receitas e despesas dos municípios analisados em educação, o percentual aplicado e análise de como se aplica	105
3.6 O custo aluno praticado pelos municípios estudados em relação ao ensino fundamental (CAEFp) e a relação financiamento e qualidade educacional.....	115
3.7 O CAQi, um modelo almejado para o financiamento de qualidade educacional	128
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	131
REFERÊNCIAS	137

INTRODUÇÃO

A presente dissertação é resultado do conhecimento adquirido pelas discussões sobre financiamento educacional. O conhecimento teórico sobre o assunto foi sendo assimilado e construído no programa de Mestrado em Educação do Programa de Pós-Graduação da Pontifícia Universidade Católica de Goiás. Linha de pesquisa Estado, Políticas e Instituições Educacionais. Ressalto que as disciplinas da linha de pesquisa, em especial atenção a Economia e Educação: Políticas de Financiamento, vincularam meu percurso teórico com a escolha temática.

Os assuntos e temas abordados se entrelaçaram com o histórico da minha vida acadêmica. Lecionei a disciplina de direito tributário e financeiro por muitos anos no ensino superior, portanto, houve uma vinculação de identificação com as pesquisas de políticas públicas nessa área.

O conhecimento das discussões de financiamento da educação básica, atreladas às questões tributárias, fez, primeiramente, nascer uma curiosidade crescente sobre como se estruturam tais políticas de financiamento educacional. Com o conhecimento teórico sendo adquirido e aprofundado, o interesse de investigação foi sendo afunilado para questões ligadas aos financiamentos dos municípios do estado de Goiás, onde a constatação dos fatos foi facilitada em razão de ser onde moro e trabalho. Além disso sempre trabalhei ligado a educação de alguma forma (professor ou gestor), em escolas públicas ou privadas. Os fatos vivenciados ao longo da vida profissional também foram decisivos para buscar entender a estrutura do financiamento educacional. Acrescenta-se a esses fatores, o próprio cenário da educação básica em Goiás, que se vê no meio de mais uma polêmica protagonizada pela iminência da entrada das Organizações Sociais (OS's) na administração das escolas estaduais. O modelo já implantado pelo Governo do Estado na área da saúde tem sido estendido, desde o ano de 2016, para a área da educação e divide opiniões. Controvérsias a parte, o fato é que uma das justificativas, se não a principal, para a implantação das OS's é justamente a constatação de que a educação pública do estado encontra-se estagnada do ponto de vista dos resultados. A medida em que não tem apresentado melhoras uma alternativa viável para o governo, vem na forma de novos modelos de gestão, representado nesse caso pelas OS's. Tal questão coloca novamente a educação pública em Goiás na berlinda, exigindo reflexões mais sistematizadas sobre seus rumos, suas formas de gestão e a busca pela ideia de qualidade educacional. Em última instância o que fica evidente dessa polêmica é justamente a forma como o poder público tem pensado

investimento e gastos em educação.

O trabalho foi desenvolvido em torno da investigação da relação que muito se discute, principalmente na tramitação do Plano Nacional de Educação (PNE) Lei nº 13.005/2014, bem como no novo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb)¹, entre financiamento da educação básica nos municípios e qualidade educacional. A trajetória busca entender os mecanismos das políticas municipais na aplicação de suas receitas na educação.

Sabemos que é farta a publicação em periódicos diversos e até em publicações acadêmicas, sobre as limitações orçamentárias dos municípios para atender as exigências e despesas quanto aos gastos para uma educação de qualidade. Por outro lado, estudos revelam o retrocesso da educação em Goiás, que através de manobras políticas, alterou o percentual de investimento na educação básica, passando de 30% aprovados na Constituição Estadual em 1989, para 28,25% em 2005, sendo que destes, pelo menos 25% na educação básica. Conforme conclui Mesquita, Carneiro e Afonso (2017):

O retrocesso em Goiás é marcado por estratégias políticas de legitimação de práticas de gestão equivocadas e que caminham na contramão das reivindicações históricas da sociedade, no sentido de garantir a vinculação de recursos para a educação. Essas estratégias são aceitas e confirmadas por setores do poder que têm a priori a incumbência de fiscalizar as contas públicas. Esse movimento contraditório evidencia o descaso de fato com a educação, embora os discursos alardeiem uma preocupação com a educação como direito público subjetivo (MESQUITA; CARNEIRO; AFONSO, 2017, p.12).

Este movimento sobre a compreensão da importância do investimento em educação, que para alguns se apresenta como gastos em educação, nos moveu para um estudo mais aprofundado sobre o financiamento da educação no nosso estado. Sabe-se que a educação básica, principalmente a educação infantil e a primeira fase do ensino fundamental, estão sob a responsabilidade prioritária dos municípios, em consonância com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) nº 9.394 de 96:

Art. 11. Os municípios incumbir-se-ão de:

[...]

V - oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando

¹ Encontra-se em tramitação no Congresso Nacional a PEC nº 15 de 2015 que “Insere parágrafo único no art. 193; inciso IX, no art. 206 e art. 212-A na Constituição Federal, de forma a tornar o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb instrumento permanente de financiamento da educação básica pública, incluir o planejamento na ordem social e inserir novo princípio no rol daqueles com base nos quais a educação será ministrada, e revoga o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias”.

estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino (BRASIL, 1996).

Neste sentido, compreender e analisar quanto e como os municípios do estado de Goiás investem em educação, nos parece ser uma temática de extrema importância. Principalmente quando, considerando a realidade estadual, o movimento que se apresentou nos últimos anos foi o de diminuir o percentual a ser vinculado na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Básico.

Assim, diante do exposto buscamos investigar o seguinte problema: **Qual a relação entre investimento financeiro na educação básica e a qualidade educacional nos municípios de Goiás?**

Essa indagação é o nosso ponto de partida. Como objetivos específicos intentamos discutir o conceito de qualidade e investimento em educação; interpretar os dados fornecidos pelos municípios ao TCM-GO (Tribunal de Contas dos Municípios – Goiás), quanto à aplicação dos recursos financeiros e avaliar os conceitos de Custo Aluno-Qualidade (CAQ) e Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) entre outros indicadores que remetem a análise de custo aluno.

Sabemos que a busca pelo que se discute de qualidade educacional é bastante difuso no meio acadêmico. As discussões mais acirradas concentram-se no campo de saberes, dos resultados esperados, pelo que se exige quanto ao mercado de trabalho em contraposição quanto ao mínimo necessário de insumos para a prestação do serviço educacional.

Notamos pelo que iremos expor ao longo desse trabalho, que essa discussão se apresenta com forte conteúdo ideológico, quando se faz uma divisão do que são prestações educacionais voltadas para o mercado de trabalho em detrimento de uma concepção de formação crítica do homem em sociedade.

Não tem como falarmos de educação de qualidade sem nos atermos na historicidade dessas discussões, das políticas educacionais que sofreram e sofrem influências de diversos setores da iniciativa privada mercantil, da sociedade organizada e de segmentos dos servidores públicos.

O conceito atualmente de custo qualidade está inserido na legislação brasileira, como iremos demonstrar ao longo desse trabalho. Mas, preferimos antes de trabalharmos com o conceito legal, falarmos da concepção que foi construída, das discussões de educação como um processo socializante e crítico da realidade.

Caminhos Metodológicos

Ao fazermos uma reflexão sobre políticas públicas, enquanto nosso objeto de estudo, e a aplicação de recursos em educação, consideramos que “a qualidade de um objeto só é conhecida quando indicamos suas propriedades, a estrutura destas, a função e a finalidade do objeto” (TRIVINÕS, 1990, p.66). Conhecer a quantidade de um objeto significa avançar no conhecimento do objeto. A quantidade caracteriza o objeto sob o ponto de vista do grau de desenvolvimento ou da intensidade das propriedades que lhes são inerentes. Segundo a dialética materialista,

para que um objeto se transforme em outro, isto é, para que a qualidade de um objeto desapareça e surja uma nova qualidade característica de um outro objeto devemos reconhecer a existência do que se denomina a ‘unidade de quantidade e qualidade’ que se denomina medida (TRIVINÕS, 1990. p.67).

A medida é, pois, uma dimensão. Quando as mudanças quantitativas se realizam dentro dos limites desse padrão, o objeto segue sendo o que é, não muda sua qualidade. Entretanto, rompendo-se a medida, há a mudança do objeto, ou seja, de suas qualidades. Neste sentido, “a passagem das mudanças quantitativas às qualitativas é uma lei geral do desenvolvimento do mundo material. As mudanças qualitativas, por sua vez, produzem mudanças quantitativas” (TRIVINÕS, 1990, p.68), e são ligadas entre si, por isso são interdependentes.

Faz-se pertinente para a compreensão e interpretação do objeto escolhido, a pesquisa documental (leis, projetos de leis, normas técnicas, portarias, entre outros), uma vez que expressam as políticas públicas atribuindo-lhes materialidade. Segundo Sá-Silva, Almeida e Guindani (2009), a pesquisa documental

[...] é muito próxima da pesquisa bibliográfica. O elemento diferenciador está na natureza das fontes: a pesquisa bibliográfica remete para as contribuições de diferentes autores sobre o tema, atentando para as fontes secundárias, enquanto a pesquisa documental recorre a materiais que ainda não receberam tratamento analítico, ou seja, as fontes primárias (SÁ-SILVA, ALMEIDA e GUINDANI, 2009, p. 6).

Assim, além de uma pesquisa documental, essa é fundamentalmente uma pesquisa de caráter bibliográfico, porque “o ponto de partida do pesquisador é o conhecimento teórico extraído da literatura existente” (FLICK, 2009, p.96).

De forma geral compreendemos como pesquisa bibliográfica o procedimento de revisão

da literatura, neste caso da literatura educacional, sobre as principais teorias que perpassam o tema. Assim o trabalho é resultado da leitura e análise bibliográfica (de livros, artigos científicos, textos eletrônicos, entre outros) que subsidiou a construção das reflexões aqui presentes (tanto na fase de planejamento da pesquisa, quanto no momento de execução). A pesquisa bibliográfica foi fundamental, uma vez que nos permitiu conhecer, em linhas gerais, o “estado da arte” sobre o tema escolhido. Só assim conseguimos nos inserir na discussão e avançar numa reflexão mais sistematizada na tentativa de responder o problema de pesquisa levantado.

Conjuntamente com a pesquisa bibliográfica e documental empreendemos, também, uma pesquisa empírica, através da coleta de dados e informações, junto ao TCM-GO, ao Ministério da Educação e Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (MEC/INEP) e ao Instituto Mauro Borges de Estatística e Estudos Socioeconômicos (IMB). Os municípios pesquisados foram aqueles que obtiveram as cinco maiores notas e as cinco menores do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). Essa parte da pesquisa empírica (Laville; Dionne, 2009) foi fundamental para mapearmos, como, efetivamente os municípios têm aplicado suas receitas em educação.

Trilhando os caminhos metodológicos estabelecidos optamos pelo ano de 2015 por ser o ano que apresentou mais informações precisas dos balanços e prestações de contas para focar os estudos. Não foi possível dimensionar os anos mais recentes em virtude de carências de dados do TCM Goiás. Os exercícios financeiros das contas públicas dos anos de 2016 e 2017, são remetidos ao TCM no ano seguinte. Assim, muitos dos dados de alguns municípios ainda não foram finalizados, seja por atraso nas análises ou porque ainda há recursos administrativos que questionam determinadas julgamentos. Os dados dos municípios analisados possuíam certidão negativa do TCM Goiás no momento da pesquisa.

O TCM é o responsável pela fiscalização da administração municipal. A Constituição Federal expressamente previu no art. 29 que o município reger-se-á por Lei Orgânica, atendendo aos princípios estabelecidos na Constituição Federal e Estaduais. Mais adiante o art. 75 confirma o mencionado princípio da simetria ao afirmar que as normas relativas à fiscalização contábil, financeira e orçamentária devem ser aplicadas aos Tribunais e Conselhos de Contas Municipais, denotando-se a competência desta Corte para julgar os administradores e responsáveis por bens, dinheiros e valores públicos, também na esfera municipal.

Assim, os dados do TCM-GO fazem parte dessa pesquisa como uma fonte documental oficial para atestar o quanto que os municípios estão investindo com a educação e se estão obedecendo ao mínimo exigido pela Constituição Federal.

Cabe aqui uma explicação mais detalhada sobre os primeiros percalços que encontrei para delimitar meu campo empírico.

Inicialmente realizei um levantamento para identificar quais municípios mais aplicaram em educação e os que menos aplicaram. O levantamento foi feito no segundo semestre do ano de 2017. O resultado da pesquisa está evidenciado nas tabelas 1 e 2:

Tabela 1 - Relação dos Municípios com maior aplicação na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE- Goiás- 2015

MUNICÍPIO	% DE INVESTIMENTO
NIQUELÂNDIA	42,08
JUSSARA	41,33
CRIXÁS	40,22
UIRAPURU	39,51
SANTA RITA NOVO DESTINO	38,53
PLANALTINA	37,13
BOM JESUS GOIÁS	36,75
SAO JOAO D'ALIANÇA	36,67
APARECIDA DO RIO DOCE	36,26
COLINAS DO SUL	36,04

Fonte: TCM- GO 2017/2

Tabela 2 - Relação dos Municípios com menor aplicação na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE- Goiás- 2015

MUNICÍPIO	% DE INVESTIMENTO
NOVO GAMA	19,34
FAINA	19,98
BONFINÓPOLIS	21,36
SANTO ANTONIO DESCOBERTO	21,96
ALVORADA NORTE	22,25
RIANÁPOLIS	24,61
IVOLÂNDIA	24,64
INHUMAS	25,03
COCALZINHO GOIÁS	25,06
MORRO AGUDO GOIÁS	25,13

Fonte: TCM- GO- 2017/2

Ocorre que a legislação permite que, após análise das contas realizada pelo TCM, os municípios podem entrar com recursos para revisão. Este movimento acontece na maior parte das vezes com aqueles municípios que apresentaram percentual menor que o determinado pela Constituição Federal.

No decorrer da pesquisa constatamos que alguns municípios entraram com recurso junto ao TCM Goiás, como Novo Gama e Faina, que após reanálise do Tribunal, tiveram suas

certidões alteradas para 21% e 26,15% respectivamente. Constatamos que, já neste caso, a relação dos municípios que menos aplicaram em educação se alterou, podendo este quadro ser alterado sistematicamente até a finalização deste estudo.

Embora entendamos que se trata de um processo histórico, portanto podendo sofrer mudanças, preferimos buscar outro critério para a seleção dos municípios a serem pesquisados, tentando assim chegar o mais próximo possível do real. A possibilidade contínua de revisão de contas poderá comprometer a seleção dos municípios, caso o critério seja o percentual de aplicação dos recursos em educação.

Nesta nova lógica foi preciso alterar o ponto de partida, ou seja, ao invés de selecionar os municípios que mais e menos aplicaram em educação recorreremos aos municípios com os maiores e menores resultados no Ideb em 2015. Sendo cinco com os maiores resultados e cinco com os menores resultados. Pela limitação temporal de um trabalho de mestrado, a pesquisa se limitou a análise de dez municípios.

O Ideb, foi criado em 2007, pelo INEP, formulado para medir a qualidade do aprendizado nacional e estabelecer metas para a melhoria do ensino. Embora a adoção deste índice para medir a qualidade da educação básica seja um tema marcado por críticas e resistências, não podemos desconsiderar sua existência e influência na elaboração de políticas públicas para a educação. O PNE, Lei nº 13.005/2014, na meta 7 traz como objetivo:

Fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem, de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o Ideb: 6,0 nos anos iniciais do ensino fundamental; 5,5 nos anos finais do ensino fundamental; 5,2 no ensino médio (BRASIL, 2014).

Apesar de toda resistência, não há como desconsiderar esta política pública para a educação brasileira, razão pela qual o resultado do Ideb nos municípios de Goiás foi o critério selecionado para nosso campo empírico. Entendemos que nosso problema não se altera, ou seja, buscaremos responder qual a relação entre investimento financeiro na educação básica e a qualidade educacional nos municípios de Goiás, verificando se a qualidade apontada pelo resultado do Ideb está relacionada ao investimento em educação. Faz-se também pertinente explicitar que nossa compreensão sobre qualidade na educação não se limita ao resultado apontado por este índice. Para tanto buscaremos, no decorrer do trabalho, explicitar nossa compreensão sobre qualidade e ela será observada nos municípios pesquisados.

Feita essas análises, partiremos para as pesquisas qualitativas e quantitativas que irão fornecer mais informações que busquem dirimir dúvidas que, somente uma pesquisa mais

aprofundada, poderá fornecer quanto à qualidade educacional.

É nesta perspectiva que entendemos que o critério de escolha dos municípios a partir dos resultados no Ideb, pode nos pautar para iniciar uma reflexão sobre a relação entre a aplicação de recursos e a qualidade da educação e ainda discutir o real custo do aluno da educação básica. O Ideb a ser observado e considerado será o referente à rede pública municipal dos 4º e 5º ano. O recorte se justifica, pois, o ensino fundamental (primeira etapa da educação) é preferencialmente de responsabilidade dos municípios, conforme já discorremos anteriormente.

De acordo com o resultado de 2015, segue a relação dos municípios que farão parte desta pesquisa:

Quadro 1: Municípios com maiores notas do Ideb:

	Municípios	Ideb observado 2015
01	Corumbaíba	7.2
02	São Francisco de Goiás	7.1
03	Itaguari	7.0
04	Goianésia	6.9
05	Rio Verde	6.9

Fonte: ideb.inep.gov.br/resultado/resultado/resultado.seam?cid=1518283

Quadro 2: Municípios com menores notas do Ideb:

	Municípios	Ideb observado 2015
01	Santo Antônio do Descoberto	4.4
02	Uirapuru	4.4
03	Cavalcante	4.3
04	Teresina de Goiás	4.3
05	Varjão	4.2

Fonte: ideb.inep.gov.br/resultado/resultado/resultado.seam?cid=1518283

Estrutura do Trabalho

Para uma melhor sistematização dos resultados da pesquisa, a estrutura geral do trabalho foi disposta em três capítulos. No capítulo 1 tivemos como base as referências de Saviani (2013), Libâneo (2010), Tonet (2016), Coelho (2011), Dourado (2005) entre outros autores, de igual peso e dimensão que contribuíram para a construção das concepções de educação

trabalhadas. Essas contribuições bifurcam e convergem para mostrar as dimensões do homem em sociedade, do saber como fator socializante e transformador.

Após discutir essas referências teóricas com pensamento crítico, concluímos que diante de uma estrutura social marcada pela diferenciação, os interesses distintos entre classe dominante (proprietários) e classe dominada (não-proprietários), se reafirmam, também, no que podemos chamar de desigualdade educacional.

Todo esse processo de individualização social formou as bases para o surgimento da sociedade capitalista, que irá representar outro importante marco na construção histórica da educação.

Nesse contexto está inserido os interesses de duas correntes majoritárias de financiamento público, a dos liberais ou neoliberais que adotam um discurso de políticas públicas de financiamento educacional voltada para o mercado de trabalho em contraposição a um discurso de políticas públicas de financiamento inclusivo, público, universal e gratuito que muitas vezes não tem o condão de atender interesses do mercado.

Diante de todo esse cenário, como dar conta do processo educacional? Ou, de outra forma, como a educação tem sido impactada por esses novos cenários políticos, econômicos, sociais e culturais. O capítulo finaliza abrindo as discussões sobre qualidade educacional e financiamento nesse contexto social e cultural.

No capítulo 2 fazemos uma análise histórica do financiamento educacional na legislação brasileira, principalmente para contextualizar as defasagens que a lei procurou sanar na aplicação dos recursos voltados para a educação. O contexto social, político e econômico foi analisado para mostrar as tensões entre grupos, elites, proprietários, proletários e entidades corporativas na luta por diversos interesses.

No histórico, para vincular os recursos necessários para educação básica na legislação brasileira, ou seja, sua obrigatoriedade, a história do financiamento mostrou avanços e retrocessos. Não houve linearidade política e econômica que construísse uma base sustentável até a Constituição de 1988.

Conforme iremos demonstrar, a Constituição de 1988 tem um papel de lei maior como uma norma que abrange obrigações diversas do agente público municipal. Tivemos como referências teóricas para um posicionamento crítico Mesquita (2005), Dourado (2014), Amaral (2012), Carneiro (1988), Monlevade (2007, 2014) entre outros estudiosos críticos do financiamento educacional que foram citados e referendados ao longo do trabalho.

Essas referências estão presentes, através de suas considerações ao longo de suas próprias opiniões como indiretamente através das minhas, num processo de influência e

construção de minhas razões.

Ao finalizar o capítulo 2, depois de sistematizar e explicar as fontes dos recursos públicos para a educação nos municípios, abrimos uma discussão sobre custo-qualidade, baseado na legislação, principalmente o PNE, na legislação do Fundeb e nas discussões do Novo Fundeb.

No Capítulo 3, ápice desse objeto de estudo, serão apresentadas essas discussões em relação ao financiamento educacional e qualidade educacional, principalmente envolvendo o CAQ e o CAQi.

Para a construção do Capítulo 3, nosso caminho metodológico foi construído a partir da coleta de alguns dados e informações, uma vez que realizamos uma busca junto ao site do MEC/INEP e dados obtidos junto ao TCM-GO, quando pudemos levantar o resultado do Ideb e os percentuais aplicados em educação. Assim, relacionamos o resultado do Ideb, ao percentual aplicado na educação além de analisarmos, por meio de documentos específicos, como ocorreu a aplicação na educação. Mostraremos discussões e análises de valorização do magistério relacionados ao financiamento educacional, chegando por fim no valor custo-aluno aplicado em cada município pesquisado.

A intenção deste trabalho é apresentar elementos para um debate que é recorrente e necessário para uma educação mais justa nos municípios do estado de Goiás.

CAPÍTULO 1

EDUCAÇÃO E A FUNÇÃO SOCIAL DA ESCOLA: DE QUAL MODELO EDUCACIONAL FALAMOS QUANDO DISCUTE-SE QUALIDADE NA EDUCAÇÃO?

Neste capítulo discutimos a educação enquanto processo e sua importância na formação humana. Há que se considerar que a educação promove o desenvolvimento humano e prepara o homem para sua inserção no processo produtivo. Ou seja, há uma consonância entre a formação do homem para o exercício da cidadania e para as ações do mundo do trabalho, reforçando a educação como elemento de desenvolvimento sociocultural. É, portanto, necessário discutir o que tomaremos por base enquanto conceito de educação, suas contradições, contribuições para a transformação da realidade e de que forma a superação das condições sociais em que vive a maioria da população possa de fato ocorrer.

1.1 Educação e formação humana: a importância da educação para a formação humana

Existe um consenso entre os estudiosos, principalmente nas ciências humanas, de que é a vida em sociedade que nos transforma efetivamente em seres humanos. Somos humanos na medida em que participamos de uma determinada coletividade, já que essa vida em grupo nos obriga a certos comportamentos e atitudes que fazem com que sejamos vistos como seres humanos. Assim a ideia de humano não é meramente biológica, mas social (FERREIRA, 1999).

Em sentido amplo, o ser humano é o indivíduo que aprendeu a viver em sociedade. Essa passagem de um ser biológico para um ser que consideramos como humano/social se dá a partir do processo de socialização, fazendo com que os sujeitos se tornem seres sociais. É a partir do processo de socialização que todos nós aprendemos a viver e a conviver em sociedade. Em sentido mais restrito, socialização “envolve todos os processos de aculturação, comunicação e aprendizagem através dos quais o organismo individual humano desenvolve uma natureza social e torna-se capaz de participar da vida social” (BOUDON; BOURRICAUD, 1993, p.109).

Ora, todo processo de socialização envolve aprendizado, ou melhor dizendo todo processo de socialização se realiza através de práticas educativas. Tanto a socialização primária, que se dá na infância e é promovida essencialmente, mas não somente, pela família, quanto o que podemos chamar de socialização secundária, que se dá na idade adulta e perdura por toda a vida e é promovida pelas várias instituições pelas quais fazemos parte, envolvem práticas que

são, em última instância, educativas. Em todo processo de socialização alguém ensina a outro como se comportar (BERGER; LUCKMANN, 2004).

Nesse sentido, Ferreira ressalta que

Nenhuma sociedade poderia sobreviver por muito tempo se os membros mais novos não fossem socializados, pois para ocupar certas posições as pessoas devem adquirir certos conhecimentos. Assim, por exemplo, numa tribo da Amazônia, um adulto precisa saber pescar, caçar e guerrear, mas também precisa saber que tem obrigações como respeitar os mais velhos, ao sacerdote e aos deuses, sustentar a família e ser solidário com os demais membros da tribo. Na tribo, lentamente, por meio de conversas na família ou com amigos, através da observação das atitudes dos mais velhos e das festas e cerimônias, os mais jovens aprendem tudo o que necessitam para desempenhar os papéis que lhes reserva a vida adulta. Embora de maneira diversa, esse mesmo processo acontece com um jovem das sociedades urbanas e industriais de nosso tempo (FERREIRA, p.39, 1999).

Continuando em suas reflexões o autor afirma, “que a socialização sempre envolve um processo educativo, e todo processo educativo é um ato de socialização” (FERREIRA, p.39, 1999). Daí, podemos inferir a importância da dimensão da educação na vida social. Não obstante o fato de parecer simples tal afirmação, ela mostra de forma clara o peso e a importância da educação na formação do indivíduo. Sem entrarmos numa discussão mais aprofundada, do ponto de vista conceitual, podemos mesmo considerar que socialização e educação são termos equivalentes, tendo ambos certa proximidade. Para Saviani,

a natureza humana não é dada ao homem, mas é por ele produzida sobre a base da natureza biofísica. Consequentemente, o trabalho educativo é o ato de produzir, direta e intencionalmente, em cada indivíduo singular, a humanidade que é produzida histórica e coletivamente pelo conjunto dos homens (SAVIANI, 2013, p.6).

Importante considerar que temos basicamente dois processos pelos quais os indivíduos são educados e/ou socializados. Um que se dá pela educação formal e outro pela educação informal. A educação formal, segundo Libâneo (2010) se materializa através de “processos orientados explicitamente por objetivos e baseados em conteúdos e meios dirigidos a esses objetivos” (LIBÂNEO, 2010, p.92), sendo, portanto intencional. Já a educação informal, é entendida pelo autor, a partir das várias influências que atuam sobre o indivíduo e, que se realiza de forma não-intencional, não planejada e não sistematizada.

Vale ressaltar, que para classificar a educação em modalidades Libâneo (2010) utiliza o critério da intencionalidade. Assim, são duas as modalidades segundo este autor: a educação não-intencional, tida por ele como informal. E a educação intencional, que se desdobra, por sua vez, em duas, a educação formal e a não-formal. De forma específica, o autor classifica a

educação intencional/formal como aquela que seria,

[...] estruturada, organizada, planejada intencionalmente, sistemática. Nesse sentido, a educação escolar convencional é tipicamente formal. Mas isso não significa dizer que não ocorra educação formal em outros tipos de educação intencional (vamos chamá-las de não-convencionais). Entende-se, assim, que onde haja ensino – escolar ou não – há educação formal. Desde que nelas estejam presentes a intencionalidade, a sistematicidade e condições previamente preparadas, atributos que caracterizam um trabalho pedagógico-didático, ainda que realizados fora do marco do escolar propriamente dito (LIBÂNEO, 2010, p.88-89).

Por educação não-formal, também de caráter intencional, o autor considera como sendo aquela que possui um menor grau de sistematização, estruturação e burocratização. “Na escola são práticas não-formais, as atividades extraescolares, que provêm conhecimentos complementares, em conexão com a educação formal – feiras, visitas, etc. (LIBÂNEO, 2010, p.89).

Foge do escopo desse trabalho uma discussão mais aprofundada sobre essas categorizações. Acreditamos como Gadotti (2005), que toda educação, opera com níveis de formalidade e, que em última instância, são ancoradas na intencionalidade. Para Gadotti não há educação que não seja intencional. O que vai mudar são os cenários e os espaços onde a intencionalidade acontece, dando maior ou menor grau de formalidade para a atuação da mesma. É claro que haverá distinção com relação à forma como cada uma dessas modalidades vai operar, considerando seu impacto no processo de formação do indivíduo e dos seus desdobramentos para a vida.

O que queremos enfatizar é justamente a importância da educação para a vida social, seja ela formal ou informal. Em ambas as modalidades podemos verificar processos de socialização, que serão sempre atravessados por questões políticas, ideológicas e culturais, oportunizando assim, dentro de cada configuração social, a formação de tipos diferentes de consciência, portanto de indivíduos.

Em sentido amplo, a educação pode ser compreendida

[...] como a ação genérica, ampla de uma sociedade sobre as gerações jovens, com o fim de conservar e transmitir a existência coletiva. Nesse sentido é parte integrante e essencial da vida do homem em sociedade, e existe desde quando há seres humanos sobre a terra (SILVA, 2014, p.22).

Para Saviani (2013) a educação é um fenômeno próprio dos seres humanos, assim sendo sua compreensão passa necessariamente pela compreensão da própria natureza humana.

Na tentativa de compreender a natureza humana Tonet (2016), diz que:

Coube a Marx, e a outros pensadores que desenvolveram as suas ideias, lançar os fundamentos de uma concepção radicalmente nova de formação humana. [...] Tomando como ponto de partida o trabalho, considerado como o ato ontológico-primário do ser social, Marx constata que este ser não se define pela espiritualidade, mas pela práxis. Ora, esta última é exatamente uma síntese de espírito e matéria, de subjetividade e objetividade, de interioridade e exterioridade. Na realidade ele mostra que entre interioridade e exterioridade não há uma relação de exclusão, nem de soma, mas uma relação de determinação recíproca. Desta determinação recíproca é que resulta a realidade social (TONET, 2016, p.78).

Nesse sentido Tonet (2016), compreende que a partir dos fundamentos onto-metodológicos elaborados pela teoria marxiana, é possível compreender o processo de transformação do indivíduo singular em membro do gênero humano, como um processo que passa, necessariamente, pela apropriação do patrimônio – material e espiritual – acumulado pela humanidade em cada momento da história. Assim, em sentido geral, o que diferencia o homem dos outros seres vivos, como é de conhecimento, é justamente o fato de que o homem

[...] diferentemente dos outros animais, que se adaptam à realidade natural tendo a sua existência garantida naturalmente, o homem necessita produzir continuamente sua própria existência. Para tanto, em lugar de se adaptar à natureza, ele tem que adaptar a natureza a si, isto é, transformá-la. E isto é feito pelo trabalho. Portanto, o que diferencia o homem dos outros animais é o trabalho. E o trabalho instaura-se a partir do momento em que seu agente antecipa mentalmente a finalidade da ação. Consequentemente, o trabalho não é qualquer tipo de atividade, mas uma ação adequada a finalidade. É, pois, uma ação intencional. Para sobreviver, o homem necessita extrair da natureza, ativa e intencionalmente, os meios de sua sobrevivência. Ao fazer, isso inicia o processo de transformação da natureza, criando um mundo humano – o mundo da cultura (SAVIANI, 2013, p.11).

É interessante notar, assim, que cada época, e cada sociedade desenvolveram formas educacionais correspondentes ao modo como ela se organizou. Evidenciando formas distintas de acesso e apropriação do patrimônio material e espiritual produzido por cada grupo social. Nos permita aqui citar um trecho longo da argumentação de Tonet, que evidencia de forma clara essa questão:

Se olharmos as coisas de um ponto de vista histórico, veremos que, nas sociedades primitivas, portanto, antes da existência das classes sociais, a formação dos indivíduos era um processo do qual participava diretamente toda a comunidade. Todos podiam e, para a sua sobrevivência até deviam, ter acesso ao patrimônio material e espiritual da comunidade. Todavia, dado o precário desenvolvimento material e espiritual da humanidade nesse período, também o patrimônio era muito limitado e, portanto, limitado era o desenvolvimento dos próprios indivíduos. A entrada em cena da sociedade de classes produziu um duplo efeito na história da humanidade. Por um lado, possibilitou um desenvolvimento muito rápido das forças produtivas e também da riqueza espiritual. Por outro lado, a divisão da sociedade em classes excluía a maioria da população do acesso à riqueza acumulada pela humanidade. [...] A sociedade capitalista, também é uma sociedade de classes. Porém, entre ela e as formas anteriores – asiática, escravista, feudal e outras – há uma diferença importante.

É que nas formas anteriores a desigualdade era tida como algo natural. Por isso mesmo, a exclusão das classes subalternas do acesso à riqueza também era visto como algo absolutamente natural. Ao contrário, na sociedade burguesa é proclamada a igualdade de todos os homens por natureza. O que significa que, em princípio, todos eles deveriam poder ter acesso ao conjunto do patrimônio humano. No entanto, como isso, de fato, não é possível [...], a dissociação entre discurso e realidade efetiva impõe-se como uma necessidade. Proclama-se o direito de todos a uma formação integral. Mas, de um lado, a maioria é excluída do acesso aos meios que possibilitariam essa formação e, de outro, essa mesma formação é definida privilegiando os aspectos espirituais, formação moral, artística, cultural, intelectual. Curiosamente, mas não por acaso, na sociedade burguesa, essa formação integral também inclui a preparação para o trabalho. Quando, porém, essa formação é desnudada dos seus elementos superficiais e ideológicos, deixa ver que ela nada mais é do que a formação de mão-de-obra para o capital (TONET, 2016, p.79-80).

De acordo com as condições materiais de produção e reprodução da vida objetiva, a educação desenvolve-se assumindo formas e conteúdos diversos. Ela é vista aqui como a atividade mediadora do processo de formação do indivíduo, na sua relação com o trabalho. Na tentativa de compreender a natureza da educação Saviani (2010), ressalta que é preciso perceber que,

[...] o processo de produção da existência humana implica, primeiramente, a garantia da sua subsistência material com a consequente produção, em escalas cada vez mais amplas e complexas, de bens materiais; tal processo nós podemos traduzir na rubrica ‘trabalho material’. Entretanto, para produzir materialmente, o homem necessita antecipar em ideias os objetivos da ação, o que significa que ele representa mentalmente os objetivos reais. Essa representação inclui o aspecto de conhecimento das propriedades do mundo real (ciência), de valorização (ética) e de simbolização (arte). Tais aspectos, na medida em que são objetos de preocupação explícita e direta, abrem a perspectiva de uma outra categoria de produção que pode ser traduzida pela rubrica ‘trabalho não material’. Trata-se aqui da produção de ideias, conceitos, valores, símbolos, hábitos, atitudes, habilidades. Numa palavra, trata-se da produção do saber, seja do saber sobre a natureza, seja do saber sobre a cultura, isto é, o conjunto da produção humana. Obviamente, a educação situa-se nessa categoria do trabalho não material (SAVIANI, 2013, p.12).

Dada sua importância na formação humana, a educação formal assume maior centralidade nas sociedades de classe, principalmente na sociedade capitalista-industrial.

É uma das expressões, talvez a mais desenvolvida, da atividade educativa, na sociedade capitalista, é justamente a educação escolar². A escola é, assim, a “instituição cujo papel consiste na socialização do saber sistematizado” (SAVIANI, 2013, p.14).

Para Saviani, a escola, e as atividades educativas, dizem respeito ao conhecimento elaborado/sistematizado. “A escola existe, pois, para propiciar a aquisição dos instrumentos que possibilitam o acesso ao saber elaborado (ciência), bem como o próprio acesso aos rudimentos

² Obviamente, fica evidente que a educação não se resume ao ensino, presente no espaço da escola. Este é somente um aspecto da educação, que participa da natureza própria do fenômeno educativo (SAVIANI, 2013).

desse saber” (SAVIANI, 2013, p.14).

De forma ideal podemos pensar a educação como aquela voltada para a formação integral do indivíduo. Ela é capaz de formar sujeitos para pensar racionalmente, ter autonomia moral, aptos em contribuir para as transformações sociais, e assumir um pensamento e uma postura sustentável diante do mundo. Uma educação, que deve ser perseguida especialmente na escola, mas não só dentro dela, que possa contribuir para a formação de indivíduos criativos, críticos, cidadãos e participativos (TONET, 2016).

É certo que, dentro de uma perspectiva crítica, esse ideal de educação só se realiza enquanto um dever ser, já que sua real efetivação só se daria mediante a superação da própria configuração social atual. O que não quer dizer que ela não possa ser buscada e, que mais ainda, a escola não possa ser acionada como ferramenta, entre outras, de transmissão-assimilação do saber sistematizado, fundamental como condição de tomada de consciência para o indivíduo e para qualquer possibilidade de questionamento e mudança.

A compreensão de que não nascemos humanos, mas nos tornamos humanos, dentro de um processo de socialização conjunto entre outros humanos, joga luz sobre a importância e a centralidade da educação, da sua função e seus usos dentro e fora da escola. Para Tonet,

É neste momento que descobrimos a natureza e a função social da educação. Cabe a ela, aqui conceituada num sentido extremamente amplo, a tarefa de permitir aos indivíduos a apropriação dos conhecimentos, habilidades e valores necessários para se tornarem membros do gênero humano (TONET, 2016, p.77) .

Sendo uma importante ferramenta para a formação dos indivíduos, a educação é também expressão dos diversos dissensos existentes na sociedade. É instrumento utilizado na reprodução dos interesses das classes dominantes, mas também instrumento de conscientização dessa mesma estrutura e, portanto, de sua talvez superação.

Mesmo ao se falar da educação formal, que acontece dentro e na escola, não podemos perder de vista sua natureza e abrangência. Estamos falando não só de atividades educacionais num sentido técnico (expresso por práticas, currículos e metodologias), mas sim de um instrumento que é político em sua prática e uso. Assim, é preciso conhecer as realidades sociais concretas e as diversas expressões assumidas pela educação nessas realidades, evidenciando suas características atuais e sua importância na formação do indivíduo contemporâneo. A ideia é aprofundar tais reflexões, na tentativa de evidenciar como a educação em sentido geral, e a educação escolar em sentido específico, se apresentam hoje, pautadas pelas ideias de qualidade e financiamento da educação.

1.2 A educação como construção histórica: concepções e desafios

Ao se discutir educação, e daí do que correntemente é colocado como sendo sua função, é necessário antes entendê-la como um processo de construção histórica. As diferentes formas de organização social implicaram, igualmente, em múltiplas concepções de homem, de trabalho e também de educação.

Para as primeiras organizações humanas o processo de transmissão de conhecimento implicava, e se desenvolvia, em coletividade, e para o atendimento das necessidades do grupo,

[...] derivam da estrutura homogênea do ambiente social, identificam-se com os interesses comuns do grupo, e se realizam igualmente em todos os seus membros, de modo espontâneo e integral; espontâneo na medida em que não existe nenhuma instituição destinada a inculcá-los, integral no sentido que cada membro da tribo incorporava mais ou menos tudo o que na referida comunidade era possível receber e elaborar (PONCE, 1994, p.21).

Nesses sistemas, cada indivíduo contribuía com a sociedade compartilhando com os demais integrantes de seu grupo aspectos de suas experiências, que a partir de processos de significações e elaborações – dentro de limites simbólicos possíveis nesses grupamentos -, eram atribuídos sentido, para a rotina das comunidades.

Assim, podemos pensar educação como um fato social que irá integrar o indivíduo fazendo-o se solidarizar com o sistema social no qual estava inserido.

Os conteúdos da educação são independentes das vontades individuais; são as normas e os valores desenvolvidos por uma certa sociedade (ou grupo social) em determinado momento histórico, que adquirem certa generalidade e com isso uma natureza própria, tornando-se assim “coisas exteriores” aos indivíduos (FREITAG, 1986, p.16).

Logo, a transmissão de conhecimento nessas organizações sociais tinha como função primeira a manutenção dos interesses e do bem-estar coletivo, algo que será suplantado pelos processos de individualização e modernização das sociedades.

O desenvolvimento ocidental é profundamente marcado pela superação da perspectiva coletiva, pelo processo de individualização da vida, atrelado a modernização das sociedades. Essas mudanças impactaram a forma com a qual os indivíduos passaram a se relacionar com o todo e entre si. Tais mudanças reverberam na forma como a educação formal e não formal vão ser entendidas e consideradas na sociedade.

Anteriormente se a coletividade impunha espaços de compartilhamento e uso comum, esses lugares foram substituídos pela propriedade privada; e quanto à percepção de si como

parte de um todo, foi substituída pela visão individualista nas relações sociais.

Com sociedades agora pautadas na diferenciação e na desigualdade, “o processo educativo, que até então era único, sofreu uma partição: a desigualdade econômica entre os ‘organizadores’ e os ‘executores’ trouxe, necessariamente, a desigualdade das respectivas educações” (PONCE, 1994, p.27).

Diante de uma estrutura social marcada pela diferenciação, os interesses distintos entre classe dominante (proprietários) e classe dominada (não-proprietários), se reafirmam, também, no que podemos chamar de desigualdade educacional.

Todo esse processo de individualização social formará as bases para o surgimento da sociedade capitalista, que irá representar outro importante marco na construção histórica da educação. Para Ianni, esse momento é marcado pelo surgimento de novos processos e sujeitos históricos.

[...] grupos, classes, movimentos sociais e partidos políticos; burgueses e operários, camponeses, intelectuais, artistas e políticos; mercado, mercadoria, capital, tecnologia, força de trabalho, lucro, acumulação de capital e mais-valia; sociedade, estado e nação; divisão internacional do trabalho e colonialismo; revolução e contrarrevolução. Um dos seus principais símbolos, o capital, parece estabelecer os limites e as sombras que demarcam as relações e as distâncias entre o presente e o passado, a superstição e a ilustração, o trabalho e a preguiça, a nação e a província, a tradição e a modernidade. Em suas conotações sociais, políticas e culturais, além de econômicas, o capital parece exercer uma espécie de missão civilizatória, em cada país e continente, no mundo (IANNI, 1999, p.05).

Tendo como um dos seus pilares a máquina, a chamada sociedade moderna se estabelece apresentando seus novos sujeitos e, com eles emergem também novas demandas e exigências que deem conta da pluralidade de novas identidades, além do caos que irá se estabelecer ao redor dos novos centros urbanos.

E nessa nova configuração social, urbana-burguesa-industrial, o homem não é mais aquele ser histórico que se humaniza nas suas relações com outros homens, mas resume-se ao indivíduo que, estando no mercado, vende a sua força de trabalho e, ao vendê-la, transforma-se em fator de produção (DOURADO, 2010).

Seria de se esperar, que a educação, sua compreensão e igual importância, também se modificam com o desenvolvimento dessa sociedade. Voltada, principalmente para o mundo do trabalho, a educação moderna e toda a sua estrutura institucional assume a finalidade de preparar, técnica, social e ideologicamente os indivíduos para esse contexto. “Trata-se de subordinar a função social da educação de forma controlada para responder às demandas do capital” (FRIGOTTO *apud* DOURADO, 2010, p.49).

É preciso perceber, também, que a sociedade moderna nasce sob os signos dos movimentos de protesto, crítica e contrarrevolução. Assim, ao contrário da ideia dominante de educação voltada unicamente para o mundo do trabalho, nasce e persiste a compreensão de que “educação é, antes de mais nada, desenvolvimento de potencialidades e apropriação de ‘saber social’ (conjunto de conhecimentos e habilidades, atitudes e valores que são produzidos pelas classes, em uma situação histórica dada de relações, para dar conta de seus interesses e necessidades)”(BRYZYBOWSKI, *apud* FRIGOTTO, 1999, p.26).

A relação entre educação e uma dada sociedade apresenta um movimento, uma determinação recíproca: "Esta [sociedade] realmente determina a educação, mas é também por ela determinada" (COELHO, 2011, p. 317). Para Coelho, a educação pode criar uma determinada sociedade ou ainda contribuir para a sua transformação, mas no momento em que atua em direção a esta sociedade, também sofre e recebe as determinações desta sociedade.

Essa perspectiva reforça o caráter de construção social e histórica da educação, que deve considerar o indivíduo integralmente, objetivando contribuir para o seu desenvolvimento físico, social, político, profissional e, também, afetivo.

Nessa ótica, a concepção de educação que estamos preconizando fundamenta-se numa perspectiva crítica que conceba o homem na sua totalidade, enquanto ser constituído pelo biológico, material, afetivo, estético e lúdico. Portanto, no desenvolvimento das práticas educacionais, precisamos ter em mente que os sujeitos dos processos educativos são os homens e suas múltiplas e históricas necessidades (DOURADO, 2010, p.28).

Diante desta compreensão, Dourado (2010) reforça que, primeiro devemos considerar que a escola, hoje, não detém mais o monopólio do saber. E, segundo, que a escola, enquanto parte de uma estrutura institucional criada dentro da sociedade, não possui nenhuma função salvacionista. Não é ela, a escola, a responsável ou o motor de qualquer mudança. Ildeu Coelho (2011) avigora que:

Na verdade, a educação, a escola não tem condições de, por si só, levar-nos à sociedade igualitária, democrática e justa, embora possa e deva contribuir para isso. Mas esperar que fará isso sozinha é postar-se do lado dos que não desejam essa mudança radical, embora pretendam passar-se por seus defensores (COELHO, 2011, p. 316).

Por outro lado, é preciso sim, reconhecer o importante papel social da escola no desenvolvimento de processos formativos, na sistematização e socialização da cultura coletivamente produzida. Nesta perspectiva supõe-se que a relação entre professor aluno "produza efeitos amplos, profundos e duradouros, à medida que o educador, o professor,

contribua para o amadurecimento, a autonomia, a formação integral, a conscientização, o desenvolvimento das potencialidades e aptidões do educando [...]" (BISSERET,1979, *apud* COELHO, 2011, p.314).

A educação deve ser compreendida, enquanto prática social que se manifesta nas inúmeras relações sociais que os indivíduos estabelecem entre si, nas diversas instituições e movimentos sociais dos quais fazem parte, sendo, assim, constituinte e constitutiva dessas relações, inclusive, da própria sociedade.

O homem, no processo de transformação da natureza, instaura leis que regem a sua convivência com os demais grupos, cria estruturas sociais básicas que se estabelecem e se solidificam à medida que se vai constituindo em *locus* de formação humana. Nesse sentido, a escola, enquanto criação do homem, só se justifica e se legitima diante da sociedade, ao cumprir a finalidade para a qual foi criada (DOURADO, 2010, p.32).

Enquanto prática social, a educação, presente na sociedade e na escola, se mostra como campo social de lutas e disputas. Para Frigotto (*apud* DOURADO, 2010), a escola é uma instituição social, que mediante sua prática no campo do conhecimento, articula determinados interesses e, no mesmo sentido, desarticula tantos outros. Diante desse antagonismo, marca de sua constituição, está à possibilidade da mudança, tendo em vista as lutas que aí são travadas.

Assim, pensar a função social da escola é antes pensar o seu próprio papel, sua organização, sua gestão e a atuação dos sujeitos ali presentes. Ela, a escola, participa em muitos momentos da reprodução da ordem social e, em outros, da sua transformação. Muitas outras transformações se dão, mesmo apesar da escola. Os conteúdos e atividades trabalhados em sala de aula não são neutros e somente técnicos. Informam sobre concepções de mundo, seja no sentido da manutenção do *status quo* vigente, seja no sentido da crítica do que está estabelecido e, da sua possível superação. Além disso ela, a escola, faz parte de uma estrutura bem maior formada por outras instituições, algumas com maior poder de influência e prestígio. O mesmo podemos dizer dos indivíduos-alunos, que integram uma estrutura formada por muitas e diversas instituições. Assim, algumas das transformações que observamos atualmente, muitas vezes, passam ao largo das instituições formais de educação. Muitas escolas ainda são refratárias a tsunamis de transformações tecnológicas presentes hoje na sociedade. Não é raro educadores que demonstram desconforto em assimilar em sua rotina pedagógica o conhecimento gerado hoje nos ambientes virtuais, propiciados por sites e aplicativos.

Nesse momento recorreremos às reflexões filosóficas do professor Ildeu Coelho em uma citação, que passamos a transcrever, para apreendermos o seu pensamento na totalidade:

Com efeito, a educação não acontece fora da sociedade, nem dentro dela, no sentido espacial da expressão: nem mesmo se dá ao lado da sociedade, por mais que esse lado fosse próximo do social, possibilidade essa que não existe. Pelo contrário, a educação é uma das manifestações da totalidade da existência social, da vida coletiva, do homem como os homens produzem os bens necessários a sua sobrevivência, das relações de poder que constituem a sua existência. A relação entre educação e sociedade não é mecânica, de contiguidade, mas dialética, não podendo uma existir sem a outra (COELHO, 2011, p.317).

Tratar da importância da educação, e a função da escola implica conceber o próprio campo da educação como fundamentalmente contraditório, o que significa assumir que ele está em constante disputa entre correntes de pensamentos diversos, cada qual defendendo um tipo de prática educacional – que se encontram, inclusive, perpassadas por questões econômicas.

As mudanças que se processaram, principalmente a partir da década de 1970 do século passado, impactaram igualmente a educação, sua concepção e importância. A partir desse período outra revolução aconteceu impulsionada pelo crescimento tecnológico. Nessa fase, chamada de sociedade da informação (CASTELLS, 1999), o prenúncio de um mundo em que as barreiras se diluíssem – com a superação do espaço e do tempo – começava a ser desenhado.

Esse cenário, possibilitado pela fase industrial anterior, modificou profundamente a economia, os meios de produção e a hierarquia social. Não podemos esquecer que os anos de 1970 representou não apenas uma mudança na ordem econômica, mas é também um momento de efervescência cultural, questionamento de normas e entrada em cena de novos sujeitos históricos, antes ignorados pelo sistema. Não é possível esquecer também, que esse período é marcado pelo processo de descolonização, acirramento na disputa pelo controle mundial, aprofundamento das diferenças econômicas entre países e do aparecimento de movimentos de contestação a esse novo modelo imperialista, capitaneado especificamente pelos Estados Unidos e sua política bélica.

Em um cenário marcado pela ideia da globalização e pela estruturação de uma nova ordem econômica, não só os produtos, mercadorias e pessoas encontram novos meios de circulação, mas a informação, talvez a principal moeda dessa fase, também, passa a ter outros fluxos – que já não encontra mais barreiras nas fronteiras das nações.

Todo esse fluxo se traduz em rupturas no tecido social, fazendo com que novos contextos surjam, novos sujeitos sejam colocados em cena e novas configurações sejam possíveis. Nesse contexto,

Vivemos em uma sociedade com grande pluralidade de opções no que se refere a formas de vida e que afeta todos os aspectos de nosso cotidiano. Por isso nossa vida diária está cheia de incertezas que antes eram resolvidas “satisfatoriamente” pelos diferentes agentes de socialização. A tecnologia possibilitou a revolução econômica,

mas também a de nossos lares; a democracia não se remete exclusivamente ao político, mas à totalidade de nossas relações, e a ciência reflexiva dessacraliza inclusive seu próprio conceito, rompendo com a busca de uma verdade absoluta definida unilateralmente ou de forma definitiva. Do mesmo modo que no setor econômico as mudanças foram interpretadas como uma crise, no cultural foram teorizadas amplamente sobre a perda de sentido ou de liberdade nas análises sobre o capitalismo industrial e sobre a crise de valores no capitalismo informacional (FLECHA; TORTAJADA, *apud* IMBERÓN, 2000).

Na tentativa de traçar um panorama dessa nova realidade, Viola (2005) ressalta que se trata de um processo multidimensional, ancorado em pelo menos doze dimensões, inter-relacionadas. São elas: militar, econômica-produtiva, financeira, de governabilidade global, política, comunicacional-cultural, científico-tecnológica, populacional-migratória, ecológico-ambiental, epidemiológica e criminal-policial.

Em se tratando do Brasil, o cenário acima desenhado, se inicia com o governo Collor em 1990 e se consolida com o governo de Fernando Henrique Cardoso ao longo dos seus dois mandatos, que vai de 1995 a 2002. Nessa nova ordem mundial, marcada pela presença e igual importância de organismos multilaterais, como a Organização Mundial do Comércio (OMC) e o Banco Mundial (BM), novas negociações educacionais emergem, em consonância com as demandas produtivas do mercado. A reforma e modernização do estado brasileiro tiveram como um dos seus pilares a própria reforma da educação, com a expansão do número de matrículas e universalização da educação básica. A exigência dessa reforma reforçou a vinculação direta entre educação e desenvolvimento econômico (EVANGELISTA, 2013).

Diante de todo esse novo cenário, como dar conta do processo educacional? Ou, de outra forma, como a educação tem sido impactada por esses novos cenários políticos, econômicos, sociais e culturais?

Nesse contexto a educação, e sua representação institucional, a escola, passam também por processos de mudança e adequação. “As transformações sociais, culturais e econômicas que caracterizam a sociedade da informação fazem com que os tradicionais agentes de socialização sejam questionados. Isso leva a afirmar que a escola está em crise” (FLECHA; TORTAJADA, 2000, p.28).

Para Rigal (*apud* Imbernón, 2000), a educação formal e com ela a escola manifestam sua crise, pela sua falência na constituição de sujeitos políticos, pelo enfraquecimento do seu monopólio cultural, e pela dificuldade de acompanhar a dinâmica da produção científica e tecnológica. Rigal ressalta que tais dimensões ganham carga dramática, ainda maior, pela implantação de modelos de ajustes econômicos, característicos dessa nova fase de desenvolvimento do capitalismo mundial, que entre outras coisas, caracteriza-se pelo

enfraquecimento e a precarização do estado de bem estar, e pela transferência de uma variedade de funções (incluindo aqui a educativa) à sociedade civil. Tudo isso tendo como cenário estruturante dessa nova configuração social, o mercado. Assim, “surge, então, uma nova dimensão da crise: a crise da precariedade e da deterioração da escola” (RIGAL, 1991, p. 87).

O modelo econômico neoliberal, característico do cenário atual, formula para a educação outras demandas.

[...] estabelece uma estreita vinculação, quase exclusiva e excludente, entre estrutura de produção e realização mundial do capital (estrutura ocupacional) e estrutura do sistema educativo mundial. Desse modo, praticamente desaparece a autonomia entre educação e economia que caracterizou a escola moderna. Desloca-se a educação da esfera do Estado para a esfera privada e deprecia-se a escola como formadora de cidadania (RIGAL *apud* IMBERNÓN, 2000, p.182).

À crise, real, discursiva ou imaginária da escola se seguiu a necessidade de uma reforma educativa, compatível com a nova lógica neoliberal, ancorada em critérios de ordem administrativa ou de controle de qualidade. Não obstante o fato dos condicionantes dessa reforma, serem políticos e econômicos, ela é de fato centrada em critérios puramente técnicos. A educação é pensada, assim, a partir de critérios administrativos e de controle de qualidade, vistos como fundamentais para validar a necessidade de uma educação que se ajuste aos novos tempos, esses marcados por reformas econômicas, diminuição do sistema estatal e pelo protagonismo do mercado.

A noção de eficácia se torna imperativo para se pensar a escola proposta pelo modelo neoliberal. A métrica a ser usada para se medir qualidade na educação é a do rendimento escolar, medido através de diversos instrumentos. Daí a importância de se aprofundar um pouco mais sobre a própria ideia de qualidade na educação, seus entendimentos, percepções e usos, tendo em vista a configuração do sistema educativo que temos hoje no Brasil.

1.3 Por um conceito de qualidade da educação

Grande parte das discussões sobre reforma da educação no Brasil, desde o final da última década do século XX, tem girado em torno da problemática da qualidade. Num contexto de reforma e modernização do Estado, qualidade e avaliação da educação entram na pauta das políticas públicas, suscitando inúmeras polêmicas. Presente nos debates empreendidos, dentro e fora dos ambientes escolares, à discussão sobre qualidade ganhou notoriedade e ainda figura como questão central das políticas públicas para a educação.

Desde as declarações dos organismos internacionais até as conversas de bar, passando pelas manifestações das autoridades educacionais, as organizações de professores, as centrais sindicais, as associações de pais, as organizações de alunos, os porta-vozes do empresariado e uma boa parte dos especialistas, todos coincidem em aceitar a qualidade da educação ou do ensino como o objetivo prioritário ou como um dos muito poucos que merecem consideração. A qualidade se converte assim em uma meta compartilhada, no que todos dizem buscar (ENGUIITA, 2001, p.95).

Apesar do aparente consenso sobre a importância da questão, o entendimento sobre o que de fato vem a ser qualidade da educação está longe de ser unívoco. Muitos são os entendimentos que expressam posicionamentos divergentes, a depender de que sujeito ou sujeitos invocam o tema. “Para uns, a educação de qualidade deve resultar na aquisição de diferentes competências, que capacitarão os alunos a se tornarem trabalhadores diligentes. Para outros [...], pessoas letradas ou consumidores conscientes” (CARVALHO, 2004, p.329).

Tais entendimentos e compreensões acerca do que vem a ser qualidade da educação, sejam elas consensuais ou divergentes, resultam em diferentes pautas, ações programáticas e projetos políticos e, denotam igualmente posições ideológicas específicas. A este respeito, Chauí (1993) alerta que

Com efeito, nas sociedades capitalistas a classe dominante impõe aos dominados sua maneira de ver, entender e explicar a vida concreta dos homens em sociedade, sua linguagem, seus valores. Embora cada classe possua uma visão de mundo, determinada por suas condições de vida material, no exercício mesmo da dominação de classe e como condição desse exercício, o discurso ideológico é imposto a todas as camadas da população que, por isso mesmo, passam a ter maneiras relativamente homogêneas de ver, sentir, pensar e agir, próprias de pessoas consideradas ajuizadas, equilibradas, normais (CHAUÍ, 1993, p.18-19).

Decorre deste processo ideológico a tensão permanente para a difusão de um conceito de qualidade, de qualidade educacional.

Dada sua centralidade, a ideia de qualidade é, hoje, fundamental nas formulações dos projetos de políticas públicas em educação. Assim, é importante problematizarmos essa noção, considerando seu escopo de influência dentro da educação escolar, em especial voltada para a educação básica. Essa discussão se faz necessária, para posteriormente refletirmos sobre o financiamento na educação, variável-pilar sobre a forma como a qualidade da educação tem sido pensada e trabalhada atualmente.

Com o objetivo de compreender o que está em jogo nas noções de qualidade da educação, para alguns dos principais atores sociais do campo educacional, Gusmão (2010) ressalta que,

O uso da palavra qualidade remete diretamente aos fins da educação. No sentido absoluto, uma educação de qualidade seria, portanto, uma educação que cumpre com os seus objetivos. Aqui, a qualidade (boa) significa eficiência, meios adequados para atingir fins. Mas é possível considerar má (de baixa qualidade) a educação cujos fins são tidos como inadequados. No uso como indicação positiva ou negativa, melhorar a qualidade da educação, de forma óbvia, seria tornar a educação “melhor”, aproximando-se de suas finalidades primordiais. É evidente que, variando-se as finalidades da educação, modificam-se também as referências de qualidade. Mantendo-se constantes tais finalidades, podem modificar-se igualmente as referências de qualidade. Essas passam a se circunscrever aos meios empregados (GUSMÃO, 2010, p.28).

Assim, observamos que esse é um conceito que apresenta grande diversidade de significados e que sua compreensão está diretamente vinculada ao tipo de educação que se queira, como base para a formação do indivíduo numa determinada sociedade. Esse não é um conceito abstrato, ao contrário, vincula-se a fatores ideológicos e políticos, presente em um contexto histórico concreto (UNESCO/OREALC, 2007).

Dourado e Oliveira (2009), reforçam o caráter polissêmico do termo “qualidade da educação”. Para os autores, esse é um conceito que traz em si múltiplas significações. Ao discutir sobre as condições, dimensões e fatores fundamentais do entendimento do que seja qualidade da educação, os autores ressaltam que é preciso perceber que esse é um tema complexo, dada sua centralidade no contexto das políticas públicas atuais. Para eles,

A discussão acerca da qualidade da educação remete à definição do que se entende por educação. Para alguns, ela se restringe às diferentes etapas de escolarização que se apresentam de modo sistemático por meio do sistema escolar. Para outros, a educação deve ser entendida como espaço múltiplo, que compreende diferentes atores, espaços e dinâmicas formativas, efetivado por meio de processos sistemáticos e assistemáticos. Tal concepção vislumbra as possibilidades e os limites interpostos a essa prática e sua relação de subordinação aos macroprocessos sociais e políticos delineados pelas formas de sociabilidade vigentes. Nessa direção, a educação é entendida como elemento constitutivo e constituinte das relações sociais mais amplas, contribuindo, contraditoriamente, desse modo, para a transformação e a manutenção dessas relações (DOURADO; OLIVEIRA, 2009, p.203).

Por isso, a importância de se pensar qualidade da educação a partir da função que a escola desempenha na sociedade. Dourado e Oliveira (2009) defendem que devemos considerar pelo menos dois aspectos nessa discussão sobre qualidade na educação: o primeiro deles, diz respeito ao fato de que qualidade é um conceito histórico, que foi se modificando ao longo do tempo. Seu alcance e igual importância vinculam-se as demandas e exigências de determinado processo histórico. Considerando o momento atual, qualidade deve ser pensada dentro de um contexto de reforma do Estado e, da educação como direito social, mas que também tem sido tratada como mercadoria.

Outro aspecto a ser considerado, segundo os autores, diz respeito a influência de alguns organismos internacionais frente a compromissos assumidos pelo Brasil na área da educação (como já ressaltado anteriormente). Parte das políticas, programas e ações voltados para educação, muitos deles com o objetivo de alcançar níveis maiores de qualidade, foram direcionados por organismos multilaterais, como mecanismos indutores das políticas neoliberais.

Vale a pena se deter um pouco sobre essa questão, dada a importância que alguns organismos multilaterais tiveram na indução das políticas educacionais nos países em desenvolvimento, entre eles o Brasil. Organismos multilaterais como BM, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) tiveram grande influência no direcionamento das políticas educacionais em âmbito nacional. Para Haddad (*apud* Gusmão, 2010) essa influência se traduziu principalmente, na reforma da educação focada no gasto social no ensino básico, na descentralização, na privatização e na desregulamentação, pilares estruturantes da política neoliberal, difundida por essas agências internacionais. Para Koritiake,

A década de 1980 constituiu um período importante de reorientação do papel das políticas públicas nos países do Terceiro Mundo, principalmente na América Latina, em função da crise de endividamento desses países, propiciando um contexto favorável para estes organismos imporem cláusulas para as renegociações das dívidas externas. O processo de implantação dessas novas orientações de políticas públicas, em particular de políticas educacionais, não se consolidou simultaneamente em todos os países nos anos de 1980. No caso brasileiro, por exemplo, se estendeu pela década de 1990 (KORITIAKE, 2007, p. 93).

Dentre os organismos internacionais, o BM foi sem dúvida um dos mais atuantes e influentes na orientação das políticas educacionais no Brasil e na América Latina. Criado em 1944, ele exerceu no início um papel de indutor do processo de reconstrução dos países atingidos pela segunda guerra mundial. Dos anos de 1950 até mais ou menos os anos de 1970, em um cenário de crescente tensão da guerra fria protagonizada pelos EUA e pela ex-União Soviética, o Banco Mundial teve como missão “[...] a incorporação dos países do terceiro mundo ao bloco ocidental não comunista, por meio da criação de programas de assistência econômica e de empréstimos crescentes voltadas às políticas de industrialização” (Koritiake, 2007, p.94).

Toda a atuação do BM, a época, apoiava-se na máxima de que o crescimento econômico levaria invariavelmente ao desenvolvimento social, contribuindo assim para a erradicação da pobreza nesses países. Tal máxima era compartilhada pelos outros organismos internacionais

atuantes naquele momento. A medida que essa correlação nunca se efetivou de fato, mesmo nos países que apresentaram significativo avanço econômico - na maioria deles crescimento econômico e pobreza continuaram coexistindo³ – surgiu nos quadros do BM uma preocupação crescente com a questão da educação. Investimento em educação seria uma das estratégias de combate à pobreza. Para Fonseca (*apud* Koritiake, 2007) políticas sociais, especificamente a educação, são tratadas pelo BM como medida compensatória para proteger os pobres e aliviar as tensões no setor social.

Em um dos documentos mais emblemáticos sobre essa questão – intitulado *Priorities and Strategies for Education*, de 1995 – observamos as principais diretrizes do Banco Mundial quanto a educação nos países em desenvolvimento. Publicado em caráter de prescrição, o BM recomenda a implantação dos seguintes elementos: prioridade para a educação básica (escola fundamental e primeiro ciclo da escola secundária, com ênfase nos conteúdos de linguagem, matemática, ciências e habilidades em comunicação); melhoria da qualidade e da eficácia da educação (com o estabelecimento de padrões de rendimento, maior clareza de objetivos e maior monitoramento de insumos e resultados); ênfase nos aspectos financeiros e de gestão; descentralização e autonomia das instituições escolares; maior participação de todos os sujeitos envolvidos no processo (como pais e comunidade) nos assuntos escolares; incentivo para o setor privado e organismos não-governamentais no terreno educativo⁴; mobilização e alocação eficaz de recursos adicionais para a educação (sobre esse aspecto observa-se que os critérios econômicos devem ser usados como dominantes na definição das estratégias no campo educacional) (BANCO MUNDIAL, 1995)⁵.

Outros organismos internacionais, como o OCDE, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a Comissão Econômica para América Latina (CEPAL) reforçam essa tendência do BM em relação a investimentos na educação básica e a busca de melhoria da qualidade e da eficácia da educação. Para Torres (1996), mediante a análise do documento acima citado, qualidade para o BM só é possível mediante a atenção maior aos seguintes aspectos: bibliotecas, tempo de instrução, livros didáticos, conhecimentos e experiência do professor, laboratórios, salários do professor e tamanho da classe. Reforçando essa compreensão Altmann (2002) mostra que

³ E fomentando um cenário cada vez mais desigual entre países ricos e pobres e, dentro dos próprios países pobres.

⁴ Com o claro incentivo de financiamentos privados suplementares, para outros níveis da educação e, com clara prescrição de privatização para o ensino superior. Processo esse que já é realidade em alguns países da América Latina.

⁵ Outros documentos do Banco Mundial reforçam tais prescrições, como: *Secondary education in Brasil*, de 2000; *Education for Dynamic Economies: action plan to accelerate progress towards education for all*, de 2002; *Informe sobre el desarrollo mundial. Servicios para los pobres. Servicios de educación básica*, de 2003 e *User fees in primary education*, de 2004 (Documentos disponíveis em: <http://www.worldbank.org/>. Acesso em 30 de jul. 2018).

qualidade para o BM tem a ver com aumento do tempo de instrução, investimento em livros didáticos e melhoramento do conhecimento do professor, privilegiando uma formação mais efetiva voltada para a prestação de serviço. Assim, qualidade é pensada a partir do “abastecimento” eficaz e correto de alguns insumos essenciais para se atingir a desejada qualidade.

A que pese diferenças e particularidades entre os organismos multilaterais com relação a questão e mesmo entre os documentos apresentados naquele momento, todos reforçam a importância da educação como um direito e como um meio para se melhorar as condições de vida dos indivíduos, além do consenso de que é preciso melhorar a qualidade do ensino e da aprendizagem com o aumento e o melhor uso dos recursos disponíveis. A qualidade da educação presente no documento apresentado pelo BM e na compreensão dos demais organismos multilaterais começa a ser pensada, a partir daquele momento, com base em critérios de mercado, de gestão e eficácia, característicos da cultura organizacional do setor privado.

Somam-se a esses aspectos, outros, esses, vinculados ao próprio espaço formal da escola, e seus diversos sujeitos. “Tais considerações sinalizam a apreensão de múltiplos fatores e regulações que permeiam o que supostamente se entende por uma escola de qualidade” (DOURADO; OLIVEIRA, 2009, p.204) e da própria ideia de qualidade da educação.

Para Brzezinski *et al* (2007, p.560):

A busca pela qualidade da educação, em uma perspectiva dialética humanista, não pode ignorar a importância que os diferentes sujeitos têm no processo de construção do conhecimento. Isto significa reconhecer o ser humano, as suas reais condições de vida e, ao mesmo tempo, o fator trabalho como categoria fundante na produção da subsistência nas diferentes sociedades.

Além disso, é preciso considerar que o estabelecimento de parâmetros de qualidade da educação, considerando a realidade brasileira, sempre foi marcado pela existência de desigualdades regionais, presentes pelo país a fora.

Assim, entendemos que qualidade educacional não se relaciona somente com conceitos baseados em médias de proficiência e de desempenho, tampouco baseados somente em insumos que garantem a efetividade do processo ensino aprendizagem, conforme iremos expor. O conceito de qualidade, a nosso ver, tem que incorporar diretrizes macros e micros que atendam tanto ao subjetivo quanto ao social.

As matrizes curriculares, já amplamente debatidas pela Base Nacional Curricular Comum (BNCC), tentam introduzir essas questões, mas, entendemos que tais discussões estão

se bifurcando para questões de dualismos e correntes sociais de costumes; já quanto ao campo macro (social), essa já vem sendo amparada pelo CAQi, que ao nosso ver, contempla grandes conquistas nessa seara, e que caminha para criar conceitos legais. Ao longo do trabalho a posição será melhor esclarecida.

1.4 Alguns apontamentos sobre o debate da qualidade da educação no Brasil e a importância do financiamento nessa discussão

Gusmão (2010) ressalta que a recorrência da questão da qualidade da educação nos debates políticos é um fenômeno de escala mundial. Tal debate surge em meados da década de 1980, iniciado pelos Estados Unidos e por organismos internacionais, como a OCDE, como discutido anteriormente. Inúmeras reuniões e debates se seguiram ao longo das duas décadas seguintes, colocando a promoção da qualidade na educação como tarefa prioritária para os países membros. Nesses, consolidou-se a ideia

[...] que a educação é o instrumento de política pública mais adequado para resolver os problemas cruciais da sobrevivência e do desenvolvimento das sociedades como são o crescimento econômico e a integração social. O primeiro deles é percebido sob a ótica da teoria do capital humano (em suas diferentes versões) e o segundo apóia-se na ideia de que a integração se dá mediante os mecanismos de equidade e a socialização de valores e códigos culturais comuns através do sistema escolar (CASASSUS, 2007, p.42).

A discussão sobre qualidade da educação, ao longo da década de 1980, se sobrepôs à pauta, até então presente, do acesso à escola. Tendo melhorado as condições de acesso ao sistema educacional, a ênfase a partir daquele momento deveria recair sobre a garantia da qualidade da educação.

Para Enguita:

No mundo do ensino, quando se quer fazer ajustá-la à da igualdade, a busca da qualidade se refere à passagem das melhorias quantitativas às qualitativas. Não apenas mais, mas melhores professores, materiais e equipamentos escolares, ou horas de aula, por exemplo. Mas a palavra de ordem da qualidade encerra também um segundo significado: não o melhor (em vez do mesmo ou de menos) para todos, mas para uns poucos e igual ou pior para os demais. (ENGUITA, 2001, p. 107)

Segundo Campos (*apud* Gusmão, 2010), a principal bandeira de democratização da educação, até os anos 1980, concentrava-se na ampliação do acesso à escola. Num momento em que a exclusão se dava na entrada da vida escolar, o foco era a democratização do acesso,

atendendo a reivindicação de uma escola pública para todos e não somente para um grupo privilegiado. Superada essa etapa, entendida sob a ótica da quantidade, a discussão se volta para a promoção da garantia da qualidade.

De fato ao longo das duas últimas décadas do século XX, o Brasil apresentou um aumento significativo de matrículas no ensino básico, números que se tornaram mais efetivos na primeira metade dos anos 2000. Dados apresentados pela Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (Pnad/IBGE), demonstraram que a taxa de atendimento escolar da população de 7 a 14 anos, era de 97,3%, em 2005. Esses dados indicam claramente o aumento maciço das oportunidades educacionais.

Cabe aqui nos determos, ainda que de forma geral, sobre os impactos do processo de expansão das oportunidades educacionais no Brasil. A expansão crescente da escolarização básica forjou uma nova realidade escolar no país. Para muitos autores da literatura educacional a ampliação maciça das vagas nas escolas foi acompanhada da diminuição da qualidade do ensino. Avançamos em direção a universalização do ensino básico, mas esbarramos no surgimento de inúmeros problemas.

Para Oliveira (2005) esse processo levou a uma alteração do sentido social da escola, uma vez que foi através dele que foram incorporadas à escola camadas da população, antes ausentes dos espaços formais de educação. Com a incorporação desses grupos, a escola incorporou, também, as contradições e diferenças presentes na própria sociedade.

O problema mais evidente dessa etapa de expansão das oportunidades educacionais, no Brasil, foi o da repetência e da conseqüente exclusão, agora dentro da própria escola. “Os alunos chegavam ao sistema de ensino, lá permanecendo alguns anos, mas não concluíam qualquer etapa do seu processo de formação, em virtude de múltiplas reprovações seguidas de abandono” (OLIVEIRA, 2005, p. 671).

Diante de tal problema algumas ações governamentais foram colocadas em prática por alguns estados na tentativa de criar políticas públicas para o enfrentamento da questão. De forma geral, o que é importante ressaltar, é que a partir desse momento um importante desafio se coloca para a agenda da educação nacional, representado pela ampliação dos sistemas de ensino, tanto em quantidade quanto em qualidade. E a construção de um “padrão de qualidade” do ensino, passa a ser tarefa importante no enfrentamento desse desafio.

Assim, o desafio da construção de um “padrão de qualidade”, para a educação foi amplamente perseguido pelos vários sujeitos diretamente ou indiretamente vinculados a educação. Seguindo uma tendência mundial, representada pela configuração de um cenário político neoliberal, a noção de qualidade educacional tem assumido um viés marcadamente

instrumental, vinculados a efeitos econômicos e interesses privados, próprios da sociedade de consumo atual (GUSMÃO, 2010).

Para Silva,

A força da eficiência que conjuga a organização escolar a uma lógica econômica parece predominar fortemente nas discussões e no entendimento acerca da qualidade embasando e orientando o desenho das políticas em educação nos últimos anos e da tônica dos discursos oficiais então veiculados em muitos países – e no Brasil não seria diferente (SILVA, 2008, p.23).

Na tentativa de sistematizar as várias perspectivas de utilização da noção de qualidade da educação que aparecem, seja entre os educadores, seja no discurso político e na sociedade como um todo, Adams (*apud* Gusmão, 2010) identificou pelo menos seis principais visões: a) qualidade como reputação; b) qualidade como recursos (*inputs*); c) qualidade como processo; d) qualidade como conteúdo; e) qualidade como rendimento acadêmico (*outputs*)/resultados educacionais (*outcomes*); f) qualidade como valor adicionado. Para o autor, as noções de qualidade como *inputs* aparece como a mais popular entre os profissionais de educação e, como *outputs* e *outcomes* aparece como a mais frequente nas políticas educacionais.

Historicamente observamos que a noção de qualidade teve como primeiro significado a ideia (predominante até a década de 1980) de democratização da escolarização (com o aumento das taxas de matrículas), passando posteriormente pela ideia de permanência (representada pelo tempo de permanência no sistema escolar e pelas taxas de conclusão) e, assumindo atualmente, não só, mas principalmente, o significado atrelado aos resultados medidos pelos testes de larga escala, aplicados aos estudantes. Entre eles, o Programa Internacional de Avaliação dos Estudantes (Pisa), criado em 1997 pela OCDE e, aqui no Brasil, a Prova Brasil⁶, são alguns dos testes que fazem parte desse processo.

Além disso, é importante frisar que o tema da qualidade da educação aparece de forma sistematizada e ao mesmo tempo difusa, na legislação educacional brasileira. O tema está presente nos principais marcos legais sobre educação no país: na Constituição Federal (1988), na LDB (1996), no PNE (2001)⁷ e no Funde (2007). Em certa medida, a legislação representa uma espécie de consenso, em torno do tema “qualidade da educação”, uma vez que sua elaboração parte de um processo no qual diversos atores negociam seus projetos (GUSMÃO,

⁶ A Prova Brasil é um instrumento de avaliação externa de caráter universal realizada nas escolas públicas. A avaliação tem o objetivo de produzir informações sobre o ensino oferecido por município e escola, individualmente, com o objetivo de auxiliar os governantes nas decisões e no direcionamento de recursos técnicos e financeiros. (BRASIL/MEC. Disponível em: <http://www.portal.mec.gov.br>).

⁷ E nos planos posteriores.

2010). Para Gusmão, apesar da noção de qualidade da educação estar presente na legislação, ainda é abordada de maneira pouco precisa.

Duas principais abordagens podem ser identificadas. A primeira, que parece ser a principal, refere-se à ‘garantia do padrão de qualidade’. O dispositivo não explicita do que seria composto esse padrão; no entanto, infere-se com base no tratamento dado pelo conjunto de leis que o enfoque primordial contempla os insumos necessários ao processo educativo, atrelados ao que se convencionou chamar de custo aluno-qualidade. A segunda é a que coloca a avaliação da qualidade como uma das condições para o ensino ministrado pela iniciativa privada. Nesse caso, não se define também no que consiste a qualidade a ser avaliada. No mais, as referências à noção são ainda mais genéricas, tal como no enunciado objetivo do PNE de melhorar a ‘qualidade de ensino em todos os níveis’ ou quando se mencionam ‘pesquisas visando o aprimoramento da qualidade’ (GUSMÃO, 2010, p.49).

Outra discussão que se coloca como fundamental, para podermos clarear e desenvolver de forma mais sistematizada a própria noção de qualidade da educação é a que se vincula, por sua vez, a questão do financiamento da educação. Nenhuma discussão de qualidade educacional se sustenta fora de uma discussão mais ampla sobre financiamento. Inclusive, porque evidencia, entre outros fatores, a presença decisiva da economia no mundo da educação.

Para Casassus (2007) o tema da qualidade da educação se torna especialmente complexo nos dias atuais, porque sua construção não está diretamente relacionada ao mundo da educação, mas com a irrupção da economia no mundo da educação.

Nessa lógica, a questão da qualidade da educação começa a ser pensada, não só atrelada, a questão de investimento, mas também de gerenciamento. Tendo sido a educação profundamente impactada pela crise do Estado e pela posterior adoção de políticas de ajustes econômicos. O tema do financiamento educacional se tornou central na construção do próprio entendimento da ideia de qualidade, na construção do entendimento e na própria prática do que conhecemos hoje como qualidade educacional no país.

A possibilidade de implantação de políticas e ações no âmbito da educação, necessariamente, dependem de recursos para financiar tais ações. Os insumos, como salários, infraestrutura adequada (bibliotecas, computadores, etc.), material didático, entre outros pensados como necessários para garantir a qualidade educacional, são dependentes do financiamento. E, como preconizado pelo PNE, a partir do CAQi, enquanto proposta de política educacional é o que poderá garantir efetivamente a universalização do direito humano à educação.

Nesta perspectiva, no capítulo seguinte propomos uma discussão acerca do financiamento da educação, enquanto categoria de análise, que contribui para uma educação

com qualidade.

CAPÍTULO 2

POLÍTICA DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

Ao tratarmos sobre financiamento da educação básica é preciso primeiramente estabelecer certa relação do nosso modelo de Estado com a estrutura educacional do país. A esse modelo, a essa relação com a sociedade e com o indivíduo, temos que ter como premissa que o Estado é fruto de uma evolução histórica, ao qual se conjugaram diversos fatores.

No caso do Brasil os modelos de Estado e suas interferências de poder seguiram aos acontecimentos sociais, políticos e econômicos ocidentais da Europa e Estados Unidos que perpassou do absolutismo ao atual modelo subsidiário ou neoliberal.

Se uma nação opta por oferecer educação a sua população, cumpra esclarecer a forma de financiá-la. Esse custeio está diretamente ligado a soberania. Necessário, portanto, uma leitura atenta dessa relação, dessas ações políticas.

Entendemos que um percurso histórico, evidenciando os diferentes movimentos realizados pelos estados, faz-se necessário para o entendimento do momento atual. Não quer dizer que a história se repita ou ainda obedeça a um movimento linear, no entanto, o contexto econômico, social e cultural, bem como as condições efetivas que são dadas ao homem, enquanto produtor da história, interferem nesta construção.

2.1 Políticas educacionais no Brasil monárquico: descentralização e interesses do Império

No período em que o Estado sofria forte influência do absolutismo e se confundia com a figura do soberano, em que as normas estatais eram emanadas da vontade do monarca e de interesse e conveniência da nobreza, do clero e da burguesia, não havia recursos explícitos de captação e destinos dos recursos para a educação.

Em estudos de administração pública, Nascimento (2015) afirma que essa forma de gestão é chamada de patrimonialismo. Nesse modelo, o monarca gasta as rendas pessoais e as obtidas pelo Estado junto à sociedade, ora para assuntos de caráter pessoal, ora para assuntos de governo, o Estado, portanto acaba se tornando um patrimônio de seu governante.

Diz Monlevade (*in* BRZEZINSKI, 2014) que nesse período no Brasil Imperial, mesmo ofertando para todos os cidadãos, não havia uma prévia forma de captação de recursos para

custear as despesas da escola primária gratuita. As aulas régias⁸ existentes no Reino funcionavam precariamente financiadas pelo subsídio literário, um tributo cobrado pelas Câmaras Municipais por ocasião do abate de bovinos e produção de vinho, vinagre e aguardente.

Monlevade continua afirmando que com o crescimento dos centros urbanos e das despesas do Império, houve a decisão, normatizado pelo ato adicional de 1834, de descentralizar para as províncias o encargo de fundar e manter as escolas. Estas tinham capacidade tributária para criar formas de fomentar políticas públicas.

A Lei nº 16 de 12 de agosto de 1834 oficializa as determinações do Ato Adicional e, de forma específica sobre a educação, diz:

Art. 10. Compete as mesmas Assembléas legislar:

[...]

§ 2º Sobre instrução publica e estabelecimentos proprios a promovel-a, não comprehendendo as faculdades de Medicina, os Cursos Juridicos, Academias actualmente existentes e outros quaesquer estabelecimentos de instrucção que para o futuro forem creados por lei geral (IMPÉRIO, 1834).

A participação do Império na educação pública concentra-se nos cursos de Medicina, Direito e outros cursos existentes à época no Brasil, ficando a partir de então a criação de novos cursos e escolas a cargo das províncias.

A forte influência do clero e dos nobres favoreceu o crescimento das redes de escolas confessionais católicas e de redes privadas.

Enquanto a rede privada era mantida pelo pagamento das mensalidades dos ricos e até de produção agropastoril e trabalho dos pobres, a rede pública crescia e consumia das províncias de 10% a 20% das receitas dos impostos (PIRES DE ALMEIDA, 1989). Não havia uma política uniforme também de remuneração dos educadores, sabe-se, conforme Pires de Almeida (1989), que na Corte era onde se praticavam os melhores salários para os professores.

Nesse período, não há relatos de uma sistematização de custeio, uma política pública de financiamento unificada. A gestão financeira das províncias era insuficiente e ineficiente, o serviço de instrução era reconhecidamente dispendioso (FARIA FILHO, 2016). Até mesmo quando recebia relativamente altos investimentos financeiros, o poder público provincial não conseguia resultados satisfatórios. Faria Filho (2016) relata que em Minas Gerais houve

⁸As aulas régias foram criadas em Portugal e em suas colônias pelo alvará de 28 de junho de 1759, no contexto das reformas políticas, administrativas, econômicas e culturais promovidas pelo ministro Sebastião José de Carvalho e Melo, futuro marquês de Pombal, durante o reinado de d. José I (1750-1777). A criação das aulas régias marcou o surgimento do ensino público oficial e laico.

aplicação de quase 30% dos recursos nos serviços de instrução. Algumas outras províncias chegavam a empregar mais de $\frac{1}{4}$ de seus recursos na instrução e obtinham pífios resultados.

Outro ponto que merece destaque, conforme Faria Filho (2016), são os limites políticos e culturais relacionados a uma sociedade escravista, autoritária e profundamente desigual, já amplamente discutidos pela historiografia.

Apoiado em dados oficiais, em 1867, apenas 10% da população em idade escolar se matriculara nas escolas primárias (ARANHA, 2014). Não podemos esquecer que ainda em 1870 o império do Brasil era, praticamente, a última nação escravocrata do mundo (NAPOLITANO, 2017).

Concluimos pelos estudos realizados que, nesse Brasil colonial e monárquico, até os anos 60 do século XIX, o financiamento público de instrução básica era descentralizado, sem unidade nacional, baseado em leis provinciais. Concentrava-se na instrução elementar em relação às novas gerações. Ler, escrever e conhecimentos relacionados a valores eram as bases das políticas públicas educacionais. A educação e o seu financiamento público de instrução básica (instrumental) refletem este estágio de nação subsidiada por interesses da nobreza, da burguesia e da Igreja.

Importante destacar, como veremos adiante, que o fim da monarquia deixou para a República um difícil problema social: os milhões de analfabetos, a maioria descendente de africanos que foram escravizados.

2.2 O início da República: o legado das defasagens e das desigualdades educacionais da monarquia. O federalismo e as distorções sociais entre os estados

A Constituição de 1891 inaugurou oficialmente o governo representativo, federal e presidencial. A ruptura com a Monarquia começou em 1889, iniciando, a partir desse momento, o período Republicano. Esse primeiro período costuma ser designado como República Velha, Oligárquica, República dos Coronéis do Café.

Nesse momento histórico a cultura brasileira continua seu processo de influência tanto do pensamento católico como, na contramão das ideias, da confirmação do liberalismo e do positivismo (ARAUJO, 2016). Segundo Herschmann e Pereira (1994) A invenção do Estado-Nação republicano se fez pela adoção do método positivista, nos moldes do ideário de Augusto Comte. Os positivistas que lideravam as mudanças do regime pensavam o Estado como responsável pela administração dos interesses públicos e pela organização social e atribuíam ao Estado a tarefa de colocar o país em pé de igualdade com a Europa.

Os resquícios da descentralização administrativa, em relação à educação, inaugurado com o Ato Adicional de 1834 ainda prevaleceram no novo texto republicano. A Constituição Federal (CF) de 1891 não aprimorou questões de receitas à educação e, muito menos ficou explícita nessa carta sobre a gratuidade e o dever do Estado, quanto a esta questão.

Rui Barbosa⁹, grande admirador da Constituição Americana, foi o pensador e também redator da Constituição de 1891. Predomina a forte influência desse pensamento liberal, principalmente quanto a questão dos efeitos do Federalismo importado na época.

A ideia desse federalismo é uma pactuação quanto a uma unidade nacional (atribuído a União) e um respeito pela descentralização e autonomia administrativa e financeira, que caberia aos entes federados.

Assim, caberia aos estados, progressivamente, legislar e arrecadar tributos para arcar com suas atribuições legais. Entretanto, recordemos que a realidade do federalismo brasileiro é diferente do norte americano. O nosso federalismo não adveio de um processo de união de dentro para fora, ou seja, de estados ou províncias que se uniram em virtude de vários interesses em comum. Ao contrário daquele federalismo, o nosso, imposto, de fora para dentro, criou distorções que favoreceram principalmente estados como São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais. Com raras exceções, os outros estados não tinham condições de manter uma política financeira efetiva e própria. As legislações desses entes foram omissas ou não explícitas quanto a critérios de gratuidade e financiamento educacional.

A legislação Magna Constitucional não optou pela palavra “educação” na Constituição como também não atribuiu critérios de manutenção do ensino dos entes federados. Ao se referir à educação elementar, a CF de 1891 traz apenas o Art. 72, § 6º para garantir que o ensino será leigo nos estabelecimentos públicos. Em relação ao ensino superior, embora também sem clareza em relação ao seu financiamento a CF apresenta dois Artigos, 34 e 35:

Art 34 - Compete privativamente ao Congresso Nacional:

[...]

30º) legislar sobre a organização municipal do Distrito Federal bem como sobre a polícia, o ensino superior e os demais serviços que na capital forem reservados para o Governo da União;

[...]

Art 35 - Incumbe, outrossim, ao Congresso, mas não privativamente:

[...]

3º) criar instituições de ensino superior e secundário nos Estados. (BRASIL, C.F.1891)

⁹Jurista, jornalista, escritor e orador, Rui Barbosa foi um dos mais proeminentes intelectuais da República. Defensor do federalismo e dos direitos individuais foi juntamente com Prudente de Moraes um dos atores da Constituição da Primeira República (www.academia.org.br/academicos/rui-barbosa/biografia)

Mas destaques, como afirma Araújo (2016), que por força da legislação de 1834, vários estados, através de suas constituições locais, ainda mantiveram a previsão da escolarização primária gratuita e obrigatória (Ceará -1892; Alagoas -1891; Bahia -1891).

Concluimos, que nessa primeira Constituição Republicana, os municípios não eram entes federados, ou seja, não tinham autonomia administrativa e financeira. Não tinham competência para instituir tributos. Caberia aos estados a organização orçamentária para que assegurassem a estes maior autonomia (art. 68 da CF de 1891). Nesse Período Republicano não havia uma vinculação de receita de impostos à educação.

Percebemos, através da legislação e fatos relatados, que os grupos oligárquicos e as circunstâncias sociais e econômicas, até então, não tiveram peso significativo para provocar e fomentar ações sociais, principalmente transformações relevantes no campo educacional. Os grupos dominantes não tinham como foco receitas orçamentárias que diminuíssem as mazelas e omissões do processo educacional e de alfabetização. Uma mão de obra instruída ainda não era eminentemente necessária em massa. A partir da década de 1930, novos fatos econômicos impuseram mudanças de paradigmas.

2.3 A Revolução Constitucionalista, O Estado Novo e os novos modelos de educação

A década de 1930 efervesceu os debates para mudanças políticas e econômicas, que já vinham sendo provocadas por acontecimentos internacionais, como a quebra da bolsa de valores de Nova York em 1929 e acontecimentos internos com a derrocada da aristocracia rural e fortalecimento da incipiente burguesia industrial.

Desta situação, emergiu a figura de Getúlio Vargas, que com a Revolução Constitucionalista comandou o país entre 1930 a 1945 e imprimiu sua política autoritária denominada de Estado Novo durante os anos de 1937 a 1945.

Quanto ao processo educacional desse período, conforme ressalta Maria Lúcia Aranha (2006), na década de 1920 a situação do analfabetismo atingia a cifra de 80% da população.

O cadeirão de discussões pedagógicas era ímpar no período de Vargas. O Manifesto dos Pioneiros, Manifesto da Escola Nova (1932)¹⁰, influenciado pelas ideias político-filosóficas de igualdade entre homens e do direito de todos a educação direcionavam novas legislações, inclusive o texto constitucional de 1934. As exigências sociais e pressões de intelectuais culminaram com a criação do Ministério da Educação e Saúde e a tentativa de estruturação de

¹⁰ O Manifesto da Escola Nova defendia a universalização da escola pública, laica e gratuita. Assinavam o texto nomes como Anísio Teixeira, Lourenço Filho, Paschoal Lemme, Cecília Meireles e Fernando Azevedo.

um sistema nacional de educação.

As influências da Revolução de 30 na construção de um novo Estado brasileiro, vão se efetivar em diferentes ações:

A Revolução de 1930, no plano econômico, prioriza a substituição das importações pelo incentivo à industrialização do país, com tecnologia própria. Assim, abre-se uma nova fase no processo de acumulação do país cujo principal polo econômico desloca-se para as atividades urbano-indústrias, configurando um novo pacto do poder. A conquista na Constituição de 1934 do ensino público, obrigatório e gratuito insere-se no processo histórico de formação do Estado burguês brasileiro, e, é, a partir de 1930 que fica evidenciado uma defasagem entre a Educação e o desenvolvimento (CARNEIRO, 1990, p.8-14).

No ano de 1934, a Assembleia Nacional Constituinte, convocada pelo Governo Provisório da Revolução de 1930, redigiu e promulgou a segunda Constituição Republicana do Brasil. Foi a primeira a estabelecer um capítulo específico para a educação, realizando mudanças progressistas. Consequência direta da Revolução Constitucionalista de 1932.

Importante explorar a redação do texto constitucional, fruto desse momento histórico, que determinará movimentos sociais outros na nossa história recente. Destacamos o capítulo II, intitulado de educação e da Cultura.

Em seu art. 148 a constituinte de 34, pela primeira vez, atribuiu à União, aos estados e municípios a responsabilidade para o desenvolvimento da cultura em geral. Diz o texto:

Art. 148 - Cabe à União, aos Estados e aos Municípios favorecer e animar o desenvolvimento das ciências, das artes, das letras e da cultura em geral, proteger os objetos de interesse histórico e o patrimônio artístico do País, bem como prestar assistência ao trabalhador intelectual (BRASIL, C.F., 1934).

O texto deixa claro a inclusão das responsabilidades que caberia também aos municípios. Outra redação legislativa importante inserida no texto está no art. 149, segue a reprodução da legislação educacional:

Art. 149 - a educação é direito de todos e deve ser ministrada, pela família e pelos Poderes Públicos, cumprindo a estes proporcioná-la a brasileiros e a estrangeiros domiciliados no País, de modo que possibilite eficientes fatores da vida moral e econômica da Nação, e desenvolva num espírito brasileiro a consciência da solidariedade humana (BRASIL, C.F., 1934, grifo nosso).

Cumprir ressaltar que a expressão “direito de todos”, acima sublinhada, deve ser interpretada em consonância com o art. 150, inciso *a* e parágrafo único daquela carta. Conforme texto legal, caberia à União a elaboração do Plano Nacional de Educação, e esse plano deveria

obedecer às seguintes normas: a) ensino primário integral gratuito e de frequência obrigatória extensivo aos adultos; b) tendência à gratuidade do ensino educativo ulterior ao primário, a fim de o tornar mais acessível; c) liberdade de ensino em todos os graus e ramos, observadas as prescrições da legislação federal e da estadual.

Esses foram os pressupostos e diretrizes de direitos à educação que norteavam o sistema educacional. Mas, em se tratando do objeto deste estudo, os artigos 156 e 157 da Constituição foram importantíssimos para o financiamento educacional. Trataram diretamente da vinculação de receitas ou recursos para a educação. Pela primeira vez, podemos dizer, grosso modo, que o Constituinte obrigou os entes federados (União, estados e municípios) a gastarem, obrigatoriamente, determinado percentual arrecadado de impostos com educação. Apresentava a letra da lei:

Art 156 - A União e os Municípios aplicarão nunca menos de dez por cento, e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento, da renda resultante dos impostos na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos (BRASIL, C.F., 1934).

Araújo (2016) explica o resultado prático dessa legislação acima citada, afirma o autor, que os estados e Distrito Federal foram os grandes responsáveis pelo provimento do ensino no país. Conforme dados, em 1930, 64% das matrículas do ensino primário eram estaduais, 18% eram mantidas por particulares, 17% do município e à União o residual de 0,1%. Observa-se que os números dos estados superam em muito os dos outros entes.

Outro ponto de grande destaque nas políticas de financiamento educacional no texto Constitucional de 1934 é a criação dos “fundos especiais”. Observemos o que dizia a lei sobre o assunto:

Art. 157: A União, os Estados e o Distrito Federal reservarão uma parte dos seus patrimônios territoriais para a formação dos respectivos fundos de educação.

§ 1º - As sobras das dotações orçamentárias acrescidas das doações, percentagens sobre o produto de vendas de terras públicas, taxas especiais e outros recursos financeiros, constituirão, na União, nos Estados e nos Municípios, esses fundos especiais, que serão aplicados exclusivamente em obras educativas, determinadas em lei.

§ 2º - Parte dos mesmos fundos se aplicará em auxílios a alunos necessitados, mediante fornecimento gratuito de material escolar, bolsas de estudo, assistência alimentar, dentária e médica, e para vilegiaturas (BRASIL, C.F., 1934).

Essa Constituição inovou nas extensões do direito à educação e, pela primeira vez, tornou a vinculação obrigatória de recursos resultantes de impostos para manutenção do sistema de educação. Outro ponto de importante avanço foi a ideia de movimentação financeira ligada

a criação dos fundos. Vale ressaltar que já havia inovações e necessidade de uma gestão financeira para a educação, mesmo que o modelo não fosse o mesmo das premissas que hoje se baseiam as políticas educacionais de fundo, mas, podemos dizer, que foi um avanço significativo a tentativa de concentração de recursos.

As inovações, entretanto, não surtiram efeito algum, posto que o golpe de Estado de 1937 pôs fim à vigência da Constituição de 1934, antes mesmo da votação do Plano Nacional de Educação.

A Constituição de 1937 implantou a ditadura do Estado Novo. Os poderes Executivo e Legislativo encontravam-se concentrados na figura do Presidente da República, que legislava via decretos-lei e posteriormente os aplicava. Isso fez com que grande parte da Carta de 1937 não tomasse eficácia. No período da ditadura, o movimento renovador entrou em recesso.

A Constituição de 1937 refletiu muitas tendências fascistas do Estado Novo. As conquistas relacionadas do dever do Estado com a educação foram deslocados para sugestão da liberdade a iniciativa privada. A garantia de aplicação de recursos públicos para o provimento educacional, inclusive com percentuais vinculados, é retirada da Constituição.

Em seu artigo 130, o ensino primário, obrigatório e gratuito não é mais absoluto, conforme se lê, é possível a cobrança mensal.

Art. 130 - O ensino primário é obrigatório e gratuito. A gratuidade, porém, não exclui o dever de solidariedade dos menos para com os mais necessitados; assim, por ocasião da matrícula, será exigida aos que não alegarem, ou notoriamente não puderem alegar escassez de recursos, uma contribuição módica e mensal para a caixa escolar (BRASIL, C.F., 1937).

Em resumo, o período da era Vargas é marcado por ambiguidades na educação. Em um primeiro momento a Constituição de 1934 é inovadora quanto a vários fatores que asseguram fontes financeiras orçamentárias para a educação, noutro, retira-se da Carta Magna todas as garantias e receitas vinculantes necessárias para o financiamento de políticas públicas educacionais. Há avanço e retrocesso em políticas públicas gratuitas.

No início, as políticas são de ordem a garantir a total gratuidade ao acesso à educação (BRASIL, CF, 1934), noutro, prevalece a relativização e predomínio a iniciativa privada (BRASIL, CF, 1937).

Outro cenário preocupante era o do analfabetismo. Na década de 1920, o avanço significativo da oferta da escolarização foi ampliado. Segundo Fernando de Azevedo (*in*

FREITAG, 1984), o desenvolvimento do ensino primário e secundário alcançou níveis altos. Também as escolas técnicas se multiplicaram. Em 1933 havia 133 escolas de ensino técnico industrial, em 1945 o número era de 1.368. As mudanças de ideologia e as exigências oriundas do processo produtivo da indústria impuseram a qualificação dos trabalhadores.

A ausência de um PNE e a retirada de impostos vinculantes para a educação, consubstanciada na Constituição, e a prevalência de reformas apenas por decretos-leis, não fizeram com que as demandas de vários educadores ligados a movimentos sociais avançassem. O Brasil ainda carecia de um plano político e financeiro para a educação. Além de um governo, não havia política de Estado que ultrapassasse as fronteiras do casuísmo.

2.4 A República Populista, a redemocratização e a educação

O cenário posterior a segunda guerra mundial (1939-1945) ligava-se ao fenômeno do populismo na América Latina. No Brasil, esse período histórico é chamado de República Populista. Ele se estendeu desde a deposição de Getúlio Vargas em 1945 até o golpe militar de 1964. Conforme Aranha (2006), essa política de “massas” fez frente a crescente insatisfação da emergente classe de operários e de parcela da burguesia resultante da industrialização, que toma frente ao antigo modelo agrário-exportador.

Para Nosella:

O populismo é a áurea ideológica ‘natural’ do semi-industrialismo, é a clássica forma política que se impõe quando a consciência coletiva denuncia as fortes diferenças sociais, sem que de fato a vontade dirigente pretenda superá-las. (NOSELLA *apud* FRIGOTTO, 2000, p. 172).

O processo de industrialização, após a primeira grande guerra, formou a nova burguesia urbana e com ela novas exigências de acesso à educação por aquelas parcelas que ainda não frequentavam uma educação institucional.

A partir do final da Segunda Guerra Mundial (1945), é quando o Brasil passa efetivamente a viver as consequências da política populista, que previa a expansão do ensino, com o intuito de cicatrizar a ferida social produzida pela manutenção da enorme desigualdade entre as classes sociais (MESQUITA, 2005, p.28).

Com a promulgação da nova Constituição em 1946, o texto constitucional volta a declarar que a constituição é um direito de todos. Estabeleceu como regra o ensino ministrado

pelos poderes públicos, embora livre a iniciativa particular. O ensino religioso era obrigatório para os estabelecimentos e ministrado segundo a confissão religiosa dos alunos.

Quanto ao financiamento educacional nacional, a Constituição de 1946 vinculou novamente os recursos. As distribuições e percentuais foram alteradas. Novamente consideramos importante a reprodução textual da letra-lei:

Art. 169 - Anualmente, a União aplicará nunca menos de dez por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nunca menos de vinte por cento da renda resultante dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino (BRASIL, C.F., 1946).

A nova redação constitucional, em relação ao texto da Constituição anterior, aumentou para 20% a obrigatoriedade para os municípios, e nos artigos 170 e 171 determinou que a União teria caráter supletivo em caso de deficiências locais.

Em relação à organização dos sistemas de ensino, a União cooperaria com auxílio pecuniário, o qual, em relação ao ensino primário, provirá do respectivo Fundo Nacional. Observemos que o conceito de um fundo foi novamente resgatado. O Município não tinha *status* de ente federativo, mas recebia cotas de transferências da União.

No campo educacional, a LDB, após 13 anos de discussão no Congresso Nacional, foi promulgada em 1961. Difundiram-se campanhas e movimentos para acesso à educação, com intensa luta para ampliar o acesso à escola pública. A LDB 4.024/61 foi o resultado de um trabalho conciliador dos projetos Mariane e Lacerda e, conforme evidencia Mesquita (2005) traz a educação como direito, tanto do poder público, quanto da iniciativa privada. Nos dizeres da autora:

No momento em que os educadores veem a primeira Lei de Diretrizes e Bases Nacional aprovada, defrontam-se com a realidade fatídica de que esta não atende às necessidades da educação, enquanto instrumento de transformação social, em face das novas tendências da internacionalização do mercado, que provoca uma cruel seletividade e fortalecimento da desigualdade social. A própria ineficiência da Lei em não conseguir garantir a universalização da escola básica, como previa a Constituição Federal de 1946, jogou por terra a esperança de se oferecer uma educação básica (mínima) a todos os brasileiros. (MESQUITA, 2005, p.39)

No que concerne ao financiamento da educação, a Lei 4.024/61 destinava apenas 12% da receita da União para a manutenção e desenvolvimento do ensino e 20%, no mínimo, da receita de impostos dos estados e municípios para o mesmo fim. Por outro lado, os percentuais destinados à educação não apresentam caráter obrigatório, pois não fica clara nos dispositivos legais esta prerrogativa. No parágrafo terceiro do art. 92, a lei explicita que em caso de não aplicações dos recursos, ficam os municípios, estados e Distrito Federal impossibilitados de

solicitar auxílio financeiro à União, para o fim de manutenção e desenvolvimento.

Percebemos que no período que vai de 1945 a 1964 a retomada da democracia permitiu certos avanços dos movimentos populares, e conseqüentemente da educação. O financiamento da educação foi retomado pela Constituição Federal de 1946 com o protagonismo da União em seu papel de financiador supletivo quanto a educação básica em relação aos estados e Distrito Federal. Mas, novamente, a história, que não é retilínea, pregou novo enredo para as políticas educacionais. O Regime Militar impôs novas regras.

2.5 O regime militar, a herança e as dívidas ainda a serem saldadas com a educação

Claudino Piletti e Nelson Piletti (2016) trazem alguns dados sobre a educação no final do regime militar, coletados do IBGE e MEC:

- a) Em 1980, 25,94% dos brasileiros de 15 anos ou mais eram analfabetos.
- b) Dos alunos que iniciaram o 1º grau em 1978, pouco mais que a metade, 55,3% passaram para a 2ª série em 1979, 38,5% cursaram a 5ª série em 1982, 18,3 % fizeram a 8ª série em 1985, 11,8% terminaram o 2º grau em 1988 e apenas 5,9% conseguiram ingressar no ensino superior em 1989.
- c) Em 1989, aproximadamente 5 milhões de crianças de 7 a 14 anos estavam fora da escola (2016, p.214).

O regime militar instalou no País e na vida nacional reformas de cima para baixo. Esse período da vida nacional, contada e recontada, como um dos períodos de maior autoritarismo no Brasil, provocou a debandada e a perseguição de educadores e intelectuais diversos. Conforme já amplamente divulgado e comprovado, muitos foram presos ou exilados. Coerção era a palavra de ordem, e as conquistas no campo educacional são sufocadas por novos mecanismos políticos.

Apesar da Constituição Federal do regime manter assuntos de educação advindas da Constituição de 1967 e da Emenda Constitucional nº 1 de 1969, onde a educação é um direito de todos e dever do Estado, a forma autoritária e muitas normas de exceção não resguardavam o alcance da exegese normativa.

As reformas educacionais a partir do golpe de 1964 se dão de forma vertical. O governo militar e os tecnocratas impõem alterações e acordos de forma autoritária, atrelando o sistema educacional ao modelo econômico imposto pela política norte-americana (GERMANO, 2000).

Em 1970, o então Presidente da República, General Emílio Garrastazu Médici, instituiu um grupo de trabalho para apresentar as novas “diretrizes e bases para o ensino de primeiro e segundo graus”. Em 25 de junho de 1971, o texto da nova LDB é encaminhado ao Congresso

Nacional, e, em 11 de agosto do mesmo ano, a Lei nº. 5.692/71 é promulgada. “A elaboração do texto a ser enviado ao Congresso Nacional tem início através do Decreto nº 66.600 de 20 de maio de 1970, culminando com a promulgação da lei em 1971” (MESQUITA, 2005, p.40). Em pouco mais de um ano os brasileiros têm uma reformulação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, o que revela a ausência de debate com a sociedade no processo de construção de tão importante legislação educacional.

Em certo momento desse período, como comprovamos, houve a supressão da vinculação de recursos para a educação, somente retomada em 1983 (BRASIL, CF 1967, art. 176). Mantiveram também na Constituição a possibilidade de assistência técnica e financeira aos estados e ao Distrito Federal para o desenvolvimento dos seus sistemas de ensino.

Apesar de normas Constitucionais assecuratórias, a herança do governo do regime militar, conforme dados já lançados no início, não conseguiu solucionar as velhas demandas de analfabetismo. Os avanços não foram significativos. Não se avançou em políticas financeiras necessárias para a erradicação do analfabetismo e de uma política financeira educacional nacional. As pressões sociais de educadores de outras épocas foram suprimidas. Não se implantou uma política de planejamento e orçamentária que pudessem alavancar o sistema educacional como um todo. O que podemos interpretar através de dados do IBGE: “os alunos do 1º grau que, em 1980, representavam 18,6% da população brasileira, passaram a ser 18,3% em 1985; e os alunos de 2º grau que, em 1980, correspondiam a 2,37% da população, caíram para 2,23% em 1985” (PILETTI, 2016)

2.6 A Constituição de 1988: os novos rumos da educação

O cenário social da época em que a atual Constituição Federal de 1988 foi promulgada tinha como palco de fundo o fim da ditadura militar e pressões sociais para várias reformas estruturais de Estado que deveriam ser inseridas na Constituição Federal. A interrupção das pressões sociais provocadas pelo regime militar fez com que eclodisse demandas diversas por direitos sociais até então suprimidas. A nova carta surgiu como prenúncio de uma nova ordem, mas também de velhos desafios.

Não houve uma eleição exclusiva para o parlamento Constituinte. Os senadores eram os eleitos de 1982. Mas, mesmo assim a efervescência social vivida pelo País empurrava os parlamentares para as exigências de vários setores da sociedade organizada. Tratando-se de educação, foi materializada na nova Constituição muitas demandas excluídas das cartas anteriores.

Primeiramente, cumpre destacar que a nova ordem trazida pela Constituição de 1988, inseriu, pela primeira vez, o município como ente federativo (BRASIL, art. 1º, C.F., 1988). Isso denota a elevação do município a um componente indissociável da República Federativa do Brasil.

A forma federativa do Estado brasileiro foi assumida quando da Proclamação da República, mas somente com a Constituição de 1988 o municipalismo elevou a sua autonomia, em que os estados reconhecem os municípios como entidades autônomas, como consequência, os municípios ganharam poder de se organizar, desde que submetidos aos princípios constitucionais. Além, é claro, de ter competência para instituir tributos. Essa descentralização de tarefas no campo educacional ficou mais nítida entre os entes federativos, como vamos discutir mais adiante. Destaquemos, antes, a ordem como a Constituição tratou a educação.

Por ser a Constituição Federal norma maior, e justamente a que estabeleceu as linhas do financiamento da educação brasileira, optamos, desde início dar essa importância, já que as normas constitucionais auxiliam na análise histórica do presente trabalho.

Torna-se imprescindível conhecer o conjunto do sistema educacional imposto pela Constituição de 1988, bem como, em se tratando do presente objeto, o regime de colaboração e redistribuição das finanças destinadas à educação.

A primeira referência à Educação está inserida no art. 6º. Na época, com a seguinte redação: “São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (BRASIL, C.F.,1988, grifo nosso).

Atualmente, por emenda constitucional, essa redação foi alterada para acrescentar outros direitos sociais. Em seguida, no artigo 23 da CF, a referência à educação está atrelada as competências comuns aos Entes Federados. Diz o inciso 5º que proporcionará os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência. Essa redação também sofreu alteração por força de emenda constitucional, acrescentando outros temas.

O artigo 24 da Constituição Federal é bastante polêmico para muitos estudiosos da competência legislativa, e importante também para a nossa análise. Esse artigo diz o seguinte: Art. 24 “Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: [...] IX - educação, cultura, ensino e desporto”(BRASIL, CF,1988, grifo nosso).

O aludido artigo fala em concorrência legislativa. Significa dizer que podem legislar, criar normas e leis sobre tais assuntos citados, respeitada as hierarquias, ou no melhor jargão jurídico, competências de cada ente (União, Estados, Distrito Federal).

Observemos, lendo a legislação acima citada, que o município não foi contemplado pelo

legislador constituinte. Assim, poderíamos afirmar que em se tratando de educação, o município não tem competência para legislar. Somente a União e os estados detêm essa competência.

Entretanto, grande parte da ciência jurídica tem entendido que no caso presente, pode o município legislar sobre educação de forma complementar naquilo que for de interesse local¹¹. A título de exemplo, não pode o município criar normas gerais sobre educação, conceituando, definindo, sistematizando. Essa tarefa cabe aos legisladores da União e dos estados. Mas pode, a depender do interesse local, complementar, naquilo que já existe. Por exemplo, em se tratando do objeto desse trabalho, pode normatizar regras de aplicação e fiscalização de recursos, bem como, naquilo que for permitido, criar taxas de sua competência, vinculados a órgãos da educação. O critério maior que orienta a interpretação do artigo é observar o princípio do interesse local e o critério complementar, subsidiário em relação aos outros entes.

Outro assunto que se entrelaça com o artigo antecedente bem como com o objeto desse trabalho é o artigo 30 da CF, diz a norma: “Art. 30. Compete aos Municípios:[...]VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental”(BRASIL, CF,1988).

O artigo acima trata especificamente das responsabilidades, pois tais atribuições implicam em custos orçamentários. Aqui está claro a responsabilidade do município com o ensino infantil, primeira etapa da educação básica e o ensino fundamental. Verifica-se que o artigo já estabelece que o município tem obrigações e direitos a recursos outros que não apenas aqueles oriundos de sua arrecadação originária. Pela primeira vez uma Constituição deixa claro tais atribuições para o município.

O artigo 30 é a base da premissa, que mais adiante outros artigos e legislações falarão, sobre como a União deverá complementar ajudas financeiras, de modo que enquanto houver estados e municípios mais pobres, com arrecadações de impostos mais baixas, os alunos das escolas públicas receberão investimentos mínimos complementares para a sua formação.

O capítulo III da Constituição é destinado a educação, cultura e desporto. A Seção I cuidou especificamente da educação. Os artigos 205, 206 e 208 garantiram que a educação é dever do Estado, enumerou princípios gerais que garantem a liberdade de aprender e gratuidade do ensino público. Tais artigos citados reproduziram garantias retiradas de outros textos constitucionais e acrescentou outras assertivas para a educação.

¹¹Morais afirma que o artigo 30 da Constituição Federal permite complementar a legislação federal e estadual, no que couber, o que não ocorria com a Constituição anterior, podendo o Município suprir lacunas da legislação Federal ou Estadual naquilo que couber, não podendo contraditá-las (MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 22 edição. São Paulo: Atlas, 2007, p 301). O órgão maior do Judiciário brasileiro também já se pronunciou sobre o tema: **RE 586.224**, rel. min. Luiz Fux, j. 5-3-2015, P, *DJE* de 8-5-2015, Tema 145.

As influências no campo político se manifestam nos processos de elaboração das legislações. No entanto a CF de 1988 caminha na contramão desta tendência hegemônica. Nos estudos de Mesquita (2010) extraímos a seguinte análise:

É fato que a política neoliberal coloca os países em desenvolvimento reféns de seus pressupostos e defende a formação de um Estado mínimo, incentivando o afastamento do Estado da responsabilidade para com a educação. Contraditoriamente, a Constituição Federal Brasileira de 1988 defende a educação como direito de todos e dever do Estado e da família. Desta forma, é imprescindível observar as obrigações do Estado e as lutas para a permanência da educação como direito de todos os cidadãos brasileiros, confirmando o que determina a Carta Magna em seu Art. 205, Cap. III. (MESQUITA, 2010, p.48)

Destacamos que o artigo 208 da Constituição preconizou a obrigatoriedade e dever do Estado com o ensino fundamental, obrigatório e gratuito. Retoma-se assim, depois de muita luta da sociedade civil, a retirada da ideia que o Estado somente cuidaria dos mais necessitados. O atual texto não remete mais a nenhuma ressalva quanto a obrigatoriedade e gratuidade que tem o Estado, o dever, em prestar esses serviços a todos.

A atual carta não somente garantiu a oferta gratuita e obrigatória do ensino fundamental, como também explicitou a divisão de responsabilidades entre os entes. Etapa necessária para um planejamento orçamentário e de atribuições. Veremos adiante os dispositivos mais específicos sobre o financiamento.

2.7 O financiamento educacional na Constituição Federal de 1988: bases e premissas

O artigo 211 tratou dessas responsabilidades, estipulando um regime de colaboração entre os entes federativos. Os municípios ficaram responsáveis pela atuação prioritária do ensino fundamental e da educação infantil (C.F, 1988). Mas tendo a União e os estados, principalmente a União, função redistributiva quanto a questões técnicas e financeiras.

Os artigos 211, 212, 213 e 214 (CF, 1988) são os que fazem referência ao custeio e financiamento da educação. O Art. 211 indica o sistema de colaboração entre os entes federados: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino”.

No campo legal, a destinação de percentuais fixos da arrecadação dos impostos para a manutenção e o desenvolvimento do ensino, o Fundo Orçamentário, arrecadado pelas instâncias governamentais, deverá ser revertido na função ensino, atendendo a seus diferentes níveis e modalidades.

Como os textos falam em formas de custeio, ou seja, em forma de aplicação dos recursos arrecadados pelo Estado, é importante reproduzir e comentar a exegese da norma. O artigo 212 tem uma norma de eficácia maior, quanto ao nosso trabalho, diz ele:

A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

§ 1º A parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não é considerada, para efeito do cálculo previsto neste artigo, receita do governo que a transferir (BRASIL, C.F., 1988, grifo nosso).

Lembremos que as receitas ou recursos orçamentários do governo necessários para as despesas públicas são amplas. Em se tratando de arrecadação de tributos (a principal forma de arrecadação), elas se dividem em três espécies: impostos, taxas e contribuições de melhorias.

Pelo disposto no artigo 212, a receita vinculante destinada como obrigatória não contempla os tributos taxas e contribuições de melhorias, apenas os impostos. Assim, no caso do município, pelo o que está exigido pelo artigo, como o mínimo obrigatório, é a aplicação de 25% no mínimo das receitas resultantes de impostos.

A Constituição Federal determina também, no §5º do art. 212, que a educação básica pública “terá como adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas” (BRASIL/CF, 1988). Mais adiante explicaremos melhor como esses recursos chegam aos entes federados, em especial, a cota parte destinada aos municípios.

E por fim, o inciso 6º do Art. 214, por meio da Emenda Constitucional nº 59 de 2009, determinou, a partir da referida norma, que os próximos PNE’s terão como meta de aplicação recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto (PIB), ou seja, grosso modo, determinado percentual de tudo que se arrecada no Brasil deverá ser aplicado em educação.

O PIB é a soma de todos os bens e serviços produzidos dentro de um país, independentemente da nacionalidade dos proprietários das unidades produtoras desses bens e serviços. O PIB é bastante utilizado internacionalmente, principalmente para referendar comparações e estatísticas quanto a aplicação de recursos públicos em diversas áreas.

Mesmo sendo consensual a necessidade de mais investimento na educação, o Brasil nas últimas décadas, vem direcionando menos de 5% do PIB para a educação de forma direta¹².

¹²De acordo com o Plano Nacional de Educação, Lei nº 13.005/2014, Meta 20, o Brasil deve: “ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do

A Tabela a seguir evidencia o percentual do investimento público (federal, estadual e municipal) em relação ao PIB.

Tabela 3: Percentual do Investimento Público Direto em Relação ao PIB - Brasil - 2000- 2014

Ano	Total	Níveis de Ensino					
		Educação Básica	Educação Infantil	Ensino Fundamental De 1ª a 4ª Séries ou Anos Iniciais	Ensino Fundamental De 5ª a 8ª Séries ou Anos Finais	Ensino Médio	Educação Terciária
2000	3,9	3,2	0,3	1,3	1	0,5	0,7
2001	4	3,3	0,3	1,2	1,1	0,6	0,7
2002	4,1	3,3	0,3	1,4	1,1	0,4	0,8
2003	3,8	3,1	0,3	1,3	1	0,5	0,7
2004	3,8	3,2	0,4	1,3	1,1	0,4	0,6
2005	3,9	3,2	0,3	1,3	1,1	0,4	0,7
2006	4,2	3,6	0,3	1,4	1,3	0,6	0,7
2007	4,4	3,7	0,4		1,3	0,6	0,7
2008	4,6	3,9	0,4		1,4	0,6	0,7
2009	4,8	4,1	0,3		1,5	0,6	0,7
2010	4,9	4,1	0,4		1,5	0,7	0,8
2011	5	4,2	0,4		1,4	0,9	0,8
2012	5	4,3	0,5		1,3	0,9	0,8
2013	5,1	4,3	0,5		1,3	0,9	0,8
2014	5	4,2	0,6		1,3	0,9	0,8

Fonte: Inep/MEC Tabela elaborada pela DTDIE/Inep

Com efeito, é nesta realidade que são conhecidas as políticas públicas para a educação em tempos de neoliberalismo, nos diferentes níveis de ensino da educação básica, responsáveis pela preparação do jovem para o trabalho e também para o acesso aos níveis de educação subsequentes. Em tópico apropriado, mais adiante, analisaremos melhor a forma dessa vinculação.

Em síntese, podemos afirmar, como diz Amaral (2012), que as bases do financiamento para a educação na Constituição Federal se assentam nas seguintes vinculações de recursos públicos:

- 1- Os impostos,
- 2- Salário-Educação

Produto Interno Bruto - PIB do País no 5º (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio.

- 3- percentual do PIB.
- 4- Royalties do petróleo (pré-sal)¹³

Não nos esqueçamos que o termo vinculação não é facultativo. A vinculação depois de muitas idas e vindas ao longo de algumas Constituições anteriores, como explanamos, somente teve assento maior na Constituição de 1988. Nessa Carta, temos mais garantias de recursos, apesar, como já explanado anteriormente, existir políticas econômicas de mercado que tendem a diminuir o alcance dessas garantias.

É importante assinalar que a vinculação de recursos para a manutenção e o desenvolvimento da educação é uma conquista resultante da luta dos educadores, particularmente articulados em associações científicas que promoviam as Conferências Brasileiras de Educação (CBEs) desde 1980, cuja continuidade vem ocorrendo nos Congressos Nacionais de Educação (CONEDs) (MESQUITA, 2010). A autora acrescenta que:

Embora nem todos os impostos que circulam nas três esferas estejam incluídos no caput do Artigo 212, a educação conta com um percentual fixo de recursos assegurados pela Constituição Federal, o que permite aos gestores melhores possibilidades de planejamento (MESQUITA, 2010, p. 61).

Nos próximos tópicos pretendemos expor melhor a forma como é instituído, arrecadado e transferido aos municípios os recursos destinados à educação básica, ou seja, como os recursos citados, ou, a tripla vinculação de recursos públicos chega até o município. Posteriormente, será analisado, a importância desse tipo de financiamento para o desdobramento da qualidade da educação básica.

Não é pretensão desse trabalho explicitar a forma de incidência de impostos pelos entes federativos e do salário-educação. Mas, torna-se importante entender algumas premissas de arrecadação e algumas espécies de impostos. O alcance de entendimento do que se arrecada e do que se é transferido aos municípios pelos estados e pela União tem forte influência nas políticas públicas municipais, principalmente na educação. Dessa redistribuição de recursos foi formatado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e posteriormente o Fundeb.

Vejamos a seguir a estruturação dos impostos do município e os que são transferidos a eles para custear as despesas gerais, depois analisaremos aqueles que são necessariamente

¹³ A lei 12.858/2013 determinou que 75% dos royalties do petróleo e 50% do chamado Fundo Social do Pré-Sal sejam destinados à educação.

transferidos para a devida aplicação no financiamento da educação básica nos municípios.

2.7.1 Os impostos próprios e os transferidos que são arrecadados para custear as despesas gerais dos municípios

Já ressaltamos em relatos e tópicos anteriores que os municípios foram alçados a categoria de entes federativos somente a partir da Constituição de 1988. Passando, assim, a ter autonomia administrativa e financeira para custear suas próprias despesas.

Entretanto, é sabido que os tributos de alçada dos municípios, principalmente os de menor porte e que possuem pouca atividade econômica, são insuficientes para garantir as despesas que lhes competem. Para sanar essas deficiências orçamentárias, a legislação previu formas da União e estados redistribuírem aos municípios impostos e outros tributos que permitem apaziguar essas distorções.

Os impostos que são de competência dos municípios, ou seja, que são arrecadados diretamente pelo Município:

- a) Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU);
- b) Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI);
- c) Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS).

Além dos impostos próprios de competência dos municípios, há aqueles que são transferidos aos municípios pela União e pelos estados. Pela sistemática de redistribuição de recursos, a Constituição determinou que parte dos impostos arrecadados pela União devem ser repassado para os estados e municípios, e parte dos impostos de competência dos estados deve ser repassado aos municípios.

O município por sua vez não repassa nenhum impostos a outros entes federativos, apenas recebe. O objetivo desse trabalho não alcança um detalhamento e explicação dos repasses aos estados, nosso trabalho tem como objeto apenas os municípios, portanto ilustraremos o processo de repasse da União para os municípios e dos estados para os municípios.

A partir dessas análises completaremos o quadro geral de impostos que fazem parte da receita dos municípios, e aqueles que são destinados para a educação.

Dos impostos arrecadados pela União, são transferidos para os municípios as seguintes porcentagens dos impostos arrecadados:

Quadro 3: Relação dos Impostos transferidos da União para municípios

IMPOSTOS UNIÃO	PERCENTUAL DOS MUNICÍPIOS
IRRF (Imposto de Renda Retido na Fonte) (arts.157, I, e 158, I)	100%
IOF (Imposto sobre Operações Financeiras) Sobre Ouro (art. 153, § 5º)	70%
CIDE (Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico) Combustíveis (art. 157, II)	25% (calculado sobre os 29% repassados para os Estados)
ITR (Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural) (art. 158, II)	50% (se fiscalizado e cobrado pela união) 100% (se fiscalizado e cobrado pela município)
IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados) (art. 159, II)	25% (art.159, § 3º)
IR (Imposto de Renda e Proventos de Qualquer Natureza) (Excluída a transferência do IRRF prevista nos arts. 157, I, e 158, I) + IPI (art. 159, I)	22,5% - FPM 1%- FPM (creditado no primeiro decênio de Julho) 1%-FPM (creditado no segundo decênio de Dezembro)

Repartição Constitucional e Tributos. Fonte: ALEXANDRE, 2017 (Organizados pelo Autor).

Dos impostos arrecadados pelo estado a que pertence o município, são transferidos os seguintes:

Quadro 4: Relação dos Impostos transferidos dos Estados para municípios

IMPOSTOS ESTADOS	PERCENTUAL DOS MUNICÍPIOS
IPVA (Imposto sobre Veículos Automotores) (art. 158, III)	50%
ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços) (art. 158, IV)	25%

Repartição Constitucional e Tributos. Fonte: ALEXANDRE, 2017 (Organizados pelo Autor).

Como pudemos notar, os municípios recebem sua cota em alguns impostos arrecadados pela União e pelo estado, os quais comporão a receita destes entes para a aplicação em educação. Torna-se importante esclarecer a composição destes recursos transferidos, o que, de forma breve, faremos a seguir.

2.7.1.2 O Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Os recursos que o compõe e a importância para o município

Conforme o artigo 159 da CF, a soma dos impostos arrecadados do Imposto de Produtos Industrializados (IPI) e Imposto de Renda (IR) pela União e transferidos aos municípios, compõem o Fundo de Participação dos Municípios (FPM). É preciso esclarecer algumas

questões sobre o FPM. O Fundo constitui uma das modalidades de transferência de recursos financeiros da União para os estados e municípios.

A participação do quanto devido é feito com base nas populações de cada município brasileiro – enviadas ao Tribunal pelo IBGE até o dia 31 de outubro de cada exercício – e na renda per capita de cada Estado, também é informada pelo IBGE. Para os fins do cálculo das quotas referentes aos fundos de participação, o IBGE publica no Diário Oficial da União a relação das populações por estados e municípios. A fixação dos coeficientes individuais de participação dos municípios no FPM é efetuada pelo IBGE.

Esses recursos são as principais fontes para as despesas da maior parte dos municípios brasileiros. Podemos notar que a maior parcela dos recursos vem daqueles transferidos pela União e estados, praticamente não há ente municipal autossuficiente que consiga custear as despesas necessárias para educação, saúde e demais despesas administrativas.

A concentração de recursos nas mãos da União e dos estados torna o municipalismo refém das políticas principalmente da União. Apesar da autonomia financeira e administrativa conquistada pela Carta Magna não houve ainda uma independência real em termos orçamentários.

De nada adianta uma conquista legal sem instrumentos reais, ou melhor, financeiros que possam dar base a políticas públicas regionais. A dependência orçamentária de políticas da União, que não necessariamente são políticas de Estado¹⁴, torna o município um mero executor de ações do Governo Federal.

Apesar de o Estado brasileiro possuir órgãos como tribunais de contas, e no caso presente do estudo, o TCM, que são responsáveis por fiscalizar e orientar as ações municipais, ainda assim, órgãos como esse ainda não são eficientes em mensurar o alcance de políticas públicas.

Conforme iremos expor, a vinculação de receitas até aqui estudada a educação é genérica. Vinculante a gastos com educação. Um avanço de conquistas históricas, de vários setores organizados da sociedade. Mas é preciso um olhar mais atento a uma política local de ações governamentais. Vamos primeiro analisar como a legislação vinculou os recursos para posteriormente adentrarmos em ações que busquem analisar a qualidade dos serviços

¹⁴Conforme preconiza Santos, “toda e qualquer política desenvolvida de modo a intervir nos processos formativos (e informativos) desenvolvidos em sociedade (seja na instância coletiva, seja na instância individual) e, por meio dessa intervenção, legítima, constrói ou desqualifica (muitas vezes de modo indireto) determinado projeto político, visando a atingir determinada sociedade (SANTOS, 2012, p.03). Para o autor, as políticas emanadas pelo Estado permanecem ao longo do tempo (transcendendo os indivíduos); as políticas de governo são construções de indivíduos ou um grupo de indivíduos que assumem o controle do Estado por um determinado período.

educacionais, objeto deste estudo.

2.7.2 Recursos vinculados pela Constituição Federal a serem aplicados pelos municípios

A Constituição Federal determinou que no mínimo 25% dos recursos resultantes dos municípios devem ser aplicados em educação. Esses recursos são aqueles impostos próprios arrecadados pelo município, somados aos recebidos pela União e estado. Em síntese, ratificamos o que já foi exposto, o quadro abaixo ilustra a estruturação:

Quadro 5: Transferências dos entes federativos para a União

TRANSFERÊNCIAS DA UNIÃO PARA OS MUNICÍPIOS	TRANSFERÊNCIAS DOS ESTADOS PARA OS MUNICÍPIOS
IPI 22, 5%	ICMS 25%
IRRF 23,5% descontado os da fonte pelos estados, Distrito Federal e municípios Servidores Públicos	IPVA 50%
IOF -70% das operações com ouro	
ITR 50% quando cobrado pela União e 100% quando cobrado pelos municípios	

Fonte: TCM- GO- 2017/2

Reforçamos o que já foi exposto anteriormente, que a vinculação de no mínimo de 25% trata-se apenas das receitas resultantes de impostos, não faz parte da obrigatoriedade de gastos com a educação as receitas resultantes de outros tributos tais como taxas diversas e contribuições de melhorias e sociais.

2.7.3 A vinculação dos recursos obtidos pela arrecadação do Salário-Educação

Além da obrigatoriedade da aplicação dos 25% no mínimo dos impostos arrecadados e transferidos aos Municípios, há também os recursos por transferência advindos do Salário-Educação.

A criação do Salário-Educação foi por meio da Lei nº 4.440/1964, tendo como objetivo a suplementação das despesas públicas com a educação elementar (ensino fundamental), adotando inicialmente como base de cálculo 2% do salário mínimo local, por empregado, mensalmente. Desde sua criação houve várias alterações de alíquotas até ser calculada à base de 2,5% do salário de contribuição das empresas, situação que perdura até os dias atuais.

Os contribuintes do Salário-Educação as empresas vinculadas à Previdência Social, atualmente definidas como toda e qualquer firma individual ou sociedade que assume o risco de atividade econômica, urbana ou rural, com fins lucrativos ou não, bem como as empresas e demais entidades públicas ou privadas (BRASIL, Lei nº 9.766, 1998, §3º do art. 1º).

São isentos do recolhimento da contribuição social do Salário-Educação:

- I. a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, suas respectivas autarquias e fundações;
- II. as instituições públicas de ensino de qualquer grau;
- III. as escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas devidamente registradas e reconhecidas pelo competente órgão de educação, e que atendam ao disposto no inciso II do artigo 55 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991;
- IV. as organizações de fins culturais que, para este fim, vierem a ser definidas em regulamento; e
- V. as organizações hospitalares e de assistência social, desde que atendam, cumulativamente, aos requisitos estabelecidos nos incisos I a V do artigo 55 da Lei nº 8.212/1991.

A Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), atualmente é responsável única pela arrecadação, fiscalização e cobrança dessa contribuição social, na forma da Lei 11.457/2007. A arrecadação compartilhada era realizada entre o Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), e foi até 2005, quando teve início o processo de transferência da arrecadação do Salário-Educação para a Secretaria da Receita.

O Salário-Educação desde sua criação até 1975 (BRASIL/Decreto-Lei nº 1.422/1975) era arrecadado e distribuído em quotas para os governos estaduais e federal.

A partir de 1988 a realidade mudou. Uma nova legislação impôs a distribuição também para os municípios (BRASIL/Lei nº 9.766/1998). Mas essa legislação não teve eficácia imediata. Caberia aos estados criar uma lei para regulamentar a legislação federal com base no número de alunos atendidos pelo município. Entretanto, essa forma de assegurar recursos do Salário-Educação aos municípios não alcançou o resultado esperado, visto que a edição de lei estadual com esse objetivo não ocorreu na maioria dos estados brasileiros.

Uma nova legislação supriu essa deficiência (BRASIL/ Lei nº 10.832/2003). De um lado, restou elevado o montante de recursos alocados no orçamento do FNDE e, de outro, foi assegurada participação dos municípios na parcela até então direcionada aos governos estaduais. Essas mudanças permanecem vigentes até os dias atuais, da seguinte forma:

- a. 10% da arrecadação líquida fica com o próprio FNDE, que a aplica no financiamento de projetos, programas e ações da educação básica;

- b. 90% da arrecadação líquida é desdobrada e automaticamente disponibilizada aos respectivos destinatários, sob a forma de quotas, sendo:
- b.1 quota federal – correspondente a 1/3 dos recursos gerados em todas as Unidades Federadas, que é mantida no FNDE, que a aplica no financiamento de programas e projetos voltados para a educação básica, de forma a propiciar a redução dos desníveis sócio educacionais entre os municípios e os estados brasileiros;
- b.2 quota estadual e municipal – correspondente a 2/3 dos recursos gerados, por Unidade Federada (Estado), a qual é creditada, mensal e automaticamente, em contas bancárias específicas das secretarias de educação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, na proporção do número de matrículas, para o financiamento de programas, projetos e ações voltados para a educação básica (art. 212, § 6º da CF, grifo nosso).

Ao buscarmos o entendimento de como esses repasses são realizados, ficou claro e evidente que a distribuição segue uma linha que já vem sendo adotada por outras fontes de recursos destinadas a educação, que é baseada no número de matrículas para financiamento em programas para a educação básica. Mas além desse critério genérico (número de alunos), nossa pesquisa não conseguiu esclarecer outros, nada triviais, ou podemos dizer de difícil entendimento, que fazem parte da distribuição de verbas. Não nos parece válido para esse trabalho relatar ou expor dados matemáticos e contábeis de traduções que levariam a outros conhecimentos e debates até jurídicos quanto à equidade para determinados municípios quanto aos valores da distribuição dessas cotas.

2.8 A Lei de Diretrizes e Bases da Educação e as regras para aplicação na Manutenção e Desenvolvimento da Educação

Até a presente análise, fizemos uma evolução histórica para analisar a importância de determinadas políticas públicas que tentam equalizar, democratizar e universalizar o ensino público. Com a Constituição Federal de 1998 podemos perceber que houve a consagração das conquistas de setores organizados da sociedade civil que impuseram na Constituição Federal a vinculação de receitas para a educação. Dessa forma, conforme já expomos, houve obrigatoriedade de aplicar porcentagens do que se arrecada de recursos por cada ente federado na educação.

Mas, a alocação específica desses recursos a serem aplicadas não foi disciplinada pela Constituição Federal. A Constituição vinculou, mas não discriminou regras para a aplicação. Coube a uma lei específica, a LDB (BRASIL, Lei 9.394 de 1996) determinar como seriam compreendidas e aceitas tais despesas vinculantes. Conforme a o art. 70 e 71 da LDB:

Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as

despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

- I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;
- II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;
- III - uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;
- IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;
- V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;
- VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;
- VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;
- VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

Art. 71. Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:

- I - pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;
- II - subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;
- III - formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;
- IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;
- V - obras de infraestrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;
- VI - pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Há que se debruçar de forma reflexiva sobre o que a lei determina como MDE, uma vez que alguns elementos, ou ações, aqui especificamente referimo-nos ao inciso IV, não compõem o grupo das despesas autorizadas. Por não ser objeto deste estudo não realizaremos aqui esta análise reflexiva, apenas assinalamos que há, entre os defensores da educação pública, o questionamento da não inclusão de despesas como, por exemplo, as de serviços psicológicos.

Em síntese, podemos perceber que a vinculação de recursos pelos municípios, de suas receitas de impostos originários (IPTU, ITBI, ISS), por força da norma constitucional, deve ser necessariamente aplicada no percentual de 25%, acrescidos os de transferências dos outros entes da federação. Esses tributos vinculam conforme políticas públicas nacionais e locais, mas devem, necessariamente, obedecer a exegese normativa vinculante das despesas para a MDE, conforme a lei supramencionada.

Além dessas vinculações de recursos citados, há também os recursos do Salário-Educação, que também são vinculantes na aplicação para a educação básica. Os recursos do Salário-Educação podem ser aplicados em despesas de MDE em todas as etapas e modalidades

da educação básica, vedada sua utilização para o pagamento de pessoal (BRASIL/ Lei nº 9.766/98, art. 7º). Portanto, no caso dos municípios, os governantes são proibidos de usarem a quota parte desses recursos para pagamento de pessoal, mas podem e devem utilizar em programas, projetos e ações educacionais dirigidas à educação básica pública seguindo a legislação específica citada e a MDE.

Recordemos que a Emenda Constitucional nº 59 de 2009, acrescentou ao art. 214 metas para aplicação de recursos públicos em educação como proporção do PIB. Em análise posterior faremos reflexões sobre essa vinculação e a tentativa de setores organizados da sociedade civil de vincular, através do PNE 10% do PIB para a educação. Esse vinculação, de fato não acontece, em síntese, em se tratando dos municípios brasileiros, essa realidade atrelada ao PIB não é mensurada ainda de forma tão concreta.

Além dessas vinculações impostas pela Constituição Federal, o grande salto para a universalização e equidade do ensino veio com FUNDEF e FUNDEB.

Tomo a liberdade de expor as considerações feitas no estudo técnico nº 24 de 2017 (BRASIL/Câmara dos Deputados) para externar minha introdução e concordância de opinião:

Por meio do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a Emenda Constitucional nº 53/2006, em substituição ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), cria o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), para vigorar até décimo quarto ano a partir da sua promulgação (2020). Dentre os mecanismos de financiamento atualmente existentes, o FUNDEB é o que mais se aproxima dos objetivos pretendidos pelo Custo Aluno Qualidade e, dessa forma, deve ser avaliado de que forma poderia ser utilizado com vistas à implantação do CAQi e do CAQ.

2.9 Do Fundef ao Fundeb

Vale expor também o relato de Amaral (2012) ao prestigiar Anísio Teixeira afirmando que ele foi um dos primeiros na gênese de financiamento do ensino primário que previa a constituição de um fundo de recursos financeiros.

Pode-se afirmar que os estudos de Anísio Teixeira constituem a gênese do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), instituído pela Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996, e regulamentada pela Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e pelo decreto 2.264, de 27 de junho de 1997 (AMARAL, 2001, p.127).

Anísio Teixeira preocupava-se com as desigualdades econômicas e culturais reinantes entre os municípios, que levariam a uma formação desigual dos alunos. A diminuição dessas

desigualdades poderia ser amenizada com a fixação de um custo-padrão da educação que deveria ser financiada pelos entes públicos. Esse custo tinha como base o salário do professor. Sua preocupação foi contar com profissionais capazes e preparados (AMARAL, 2012).

Ainda há relatos de Monlevade (2007) que nos debates da Constituinte de 1823 os deputados vindos das províncias comentavam tanto sobre a falta de qualidade das “aulas públicas” quanto a mediocridade dos salários dos mestres do ensino primário.

Já falamos também nesse trabalho que desde 1930¹⁵ eclodiu a necessidade de uma relação de financiamento com qualidade educacional.

Até o presente estudo, não nos convencemos que os recursos vinculantes pudessem estar tão entrelaçados com as condições para uma qualidade educacional, apesar das premissas constitucionais apontarem para tal fato. Não houve amarras, dos recursos vinculados a educação até aqui estudados, que pudessem traçar e manter de forma estável garantias orçamentárias para o desenvolvimento do ensino básico.

A novidade, que não é tão novidade assim, foi a conquista de fundos para a educação: o Fundef e posteriormente o Fundeb. O Fundo tem como objetivo fazer com que haja menos desigualdade de recursos entre as redes de ensino. Ele é de suma importância, pois faz com que a diferença entre a rede que mais investe por aluno e a que menos investe caia consideravelmente. Assim, há mais segurança para que os municípios possam expandir o número de alunos.

O Fundef, implantado em todos os Estados em 1988, teve sua vigência descrita para durar um período de 10 anos, de 1997 a 2006. Foi concebido no governo Fernando Henrique Cardoso. Tinha como principal característica a sua natureza contábil de âmbito estadual, que era formado por recursos dos governos estaduais, federal e municipais. O Fundef vinculou recursos para a o ensino fundamental, aumentou o percentual de 50% para 60% os recursos dos impostos e transferências de estados, Distrito federal e municípios neste nível de ensino. Conforme Monlevade (2007, p.37), as principais virtudes foram:

- a) Subvinculação de 60% dos impostos estaduais e municipais para o ensino fundamental e, com as receitas de seus principais tributos, formação de um fundo estadual a ser redistribuído entre a rede estadual e as redes municipais, de acordo com o respectivo número de matrículas;
- b) Reserva de 60% dos impostos vinculados à MDE nos Estados e Municípios à remuneração dos professores em exercício;
- c) Complementação da União aos Fundef estaduais no caso de seu custo médio por aluno não alcançar um valor mínimo nacional, fixado em R\$ 300,00 – para o 1º ano do Fundo;
- d) Constituição de uma conta específica para formação do Fundef em cada governo

¹⁵ O Manifesto dos Pioneiros já acenara, em 1932, a planos e fundos para a educação.

estadual e em cada município, com a respectiva movimentação aberta a controle de um conselho social.

Uma das principais críticas ao Fundef foi o foco no ensino fundamental. Em substituição ao Fundef, cria-se o Fundeb, que estendeu o alcance a toda a Educação Básica (cobrindo a educação infantil – creche e pré-escola; ensino fundamental – do 1.º ao 9.º anos; e ensino médio - 1.º ao 3.º anos), para vigorar até o décimo quarto ano a partir da sua promulgação, que foi em 2007. Sendo assim, sua vigência perdurará até 2020.

O Fundeb é formado por um conjunto de 27 fundos - 26 estaduais e um do Distrito Federal – e funciona como um mecanismo de redistribuição de recursos destinados à educação básica. É hoje a principal fonte de financiamento para a valorização dos profissionais da educação e para o desenvolvimento e a manutenção da educação básica, em todo o país (TANNO, Nota Técnica, 2017).

Os artigos 21, 22 e 23 da Lei n.º 11.494/2007, que regulamenta o Fundeb, assim normatizam:

Art. 21. Os recursos dos Fundos, inclusive aqueles oriundos de complementação da União, serão utilizados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, no exercício financeiro em que lhes forem creditados, em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, conforme disposto no art. 70 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

§ 1º Os recursos poderão ser aplicados pelos Estados e Municípios indistintamente entre etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica nos seus respectivos âmbitos de atuação prioritária, conforme estabelecido nos § 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal.

§ 2º Até 5% (cinco por cento) dos recursos recebidos à conta dos Fundos, inclusive relativos à complementação da União recebidos nos termos do § 1º do art. 6º desta Lei, poderão ser utilizados no 1º (primeiro) trimestre do exercício imediatamente subsequente, mediante abertura de crédito adicional.

Art. 22. Pelo menos 60% (sessenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos serão destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública.

Art. 23. É vedada a utilização dos recursos dos Fundos:
I - no financiamento das despesas **NÃO CONSIDERADAS COMO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA**, CONFORME O ART. 71 DA LEI Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996¹⁶ (BRASIL, FUNDEB, 2007, grifo nosso).

Segundo estudos técnicos da Associação Nacional de Pesquisadores em Financiamento da Educação (Fineduca), o Fundeb é essencial para a complementação de insumos necessários

¹⁶ O Art. 71 da LDB/96, discrimina aquelas que não podem ser consideradas despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino, não podendo assim serem custeadas pelo Fundeb.

para garantia do padrão mínimo de qualidade na educação básica (nota técnica nº 1/2013)). A noção de qualidade aparece de forma explícita em seu Art. 38 onde consta que “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão assegurar no financiamento da educação básica, previsto no art. 212 da Constituição, a melhoria da qualidade do ensino, de forma a garantir padrão mínimo definido nacionalmente” (BRASIL, FUNDEB, 2007). Essas análises serão mais bem desenvolvidas no próximo capítulo que tratará dessas pesquisas quanti-qualitativas da relação financiamento básico e qualidade do ensino público nos Municípios de Goiás.

Acreditamos que o Fundeb acertou quanto aos objetivos pretendidos pelo CAQ, na medida em que busca distribuir e equalizar o valor por aluno ano a ser aplicado em cada uma das redes municipal e estadual. Dentro dessa estrutura, a União atua de forma complementar, complementando os recursos do Fundo sempre que, no Distrito Federal e em cada estado, o valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente, adiante adentraremos nesses valores.

Do ponto de vista técnico o Fundeb se estrutura da seguinte forma: os estados, o Distrito Federal e os municípios destinarão parte dos recursos (aplicação mínima de 25%) da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (BRASIL, CF art. 212).

O Fundo é composto na proporção de 20% das seguintes receitas:

Quadro 6: Composição do Fundeb - receitas estaduais

ORIGEM	FUNDAMENTO LEGAL	VINCULAÇÃO
FPE- Fundo de Participação dos Estados	21,5 % da arrecadação do IR. (art. 159, I da CF/88). 21,5 % da arrecadação do Imposto Sobre Produtos Industrializados (IPI). (art. 159, I da CF/88).	20% em MDE/FUNDEB
IR - Imposto de Renda e Proventos de Qualquer Natureza	100% da arrecadação, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem (art. 158, I da CF/88)	25% em MDE
IOF - Cota - Parte do Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio, Seguros ou sobre Operações Relativas a Título ou Valores Mobiliários	30% da arrecadação do Imposto sobre Operações financeiras ligadas ao ouro, quando definido em Lei como ativo Financeiro ou Instrumento Cambial (IOF-OURO) (cota parte estadual) (art. 153, § 5º, I da CF/88)	25% em MDE
Compensação pela desoneração do ICMS aos Estados exportadores (LC 87/98)	100 % dos recursos financeiros transferidos pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios (art. 3º, § 1º da Lei nº 11.494/07).	20% em MDE/FUNDEB

IPI - Imposto Sobre Produtos Industrializados	75% da arrecadação, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações dos produtos industrializados por Estados e Distrito Federal (IPI- Exportação) (cota-parte estadual) (art. 159, II da CF/88 c/c art. 5º da LC 61/89).	20% em MDE/FUNDEB
ITCMD - Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação	100 % da arrecadação de Estados e Distrito Federal (art. 155, I da CF/88).	20% em MDE/FUNDEB
ICMS - Imposto Sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação	50% de arrecadação de Estados e Distrito Federal (art. 155, III c/c art. 158, III da CF/88)	20% em MDE/FUNDEB
IPVA - Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores	50% da arrecadação de Estados e Distrito Federal (art. 155, III c/c 158, III da CF/88).	20% em MDE/FUNDEB

Fonte: Constituição Federal e Legislação, elaborado pelo autor.

Quadro 7: Composição do Fundeb - receitas municipais

ORIGEM	FUNDAMENTO LEGAL	VINCULAÇÃO
FPE - Fundo de Participação dos Estados	22,5 % da arrecadação do Imposto Sobre a Renda e Proventos de Qualquer natureza (IR). (art. 159, I da CF/88). 22,5 % da arrecadação do Imposto Sobre Produtos Industrializados (IPI). (art. 159, I da CF/88). 2,0% da arrecadação do Imposto Sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR). (art. 159, I d, e da CF/88). 2,0% da arrecadação do Imposto Sobre Produtos Industrializados (IPI). (art. 159, I d, e da CF/88).	20% em MDE/FUNDEB 5% em MDE/demais 25% em MDE 25% em MDE
IR - Imposto de Renda e Proventos de Qualquer Natureza	100% da arrecadação, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem (art. 158, I da CF/88)	25% em MDE
IPI - Imposto Sobre Produtos Industrializados	2,5% da arrecadação, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações dos produtos industrializados por Estados e Distrito Federal (IPI- Exportação) (cota-parte estadual) (art. 159, II da CF/88 c/c art. 5º da LC 61/89).	20% em MDE/FUNDEB 5% em MDE/demais
IOF - Cota - Parte do Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio, Seguros ou sobre Operações Relativas a Título ou Valores Mobiliários	70% da arrecadação do Imposto sobre Operações financeiras ligadas ao ouro, quando definido em Lei como ativo Financeiro ou Instrumento Cambial (IOF-OURO) (cota parte estadual) (art. 153, § 5º, II da CF/88)	25% em MDE
ITR - Imposto Sobre a Propriedade Territorial Rural	50% da arrecadação relativamente aos imóveis situados nos respectivos municípios (cota-parte municipal) (art. 158, II da CF/88). 100% quando fiscalizado e cobrado pelo Município (art. 153, § 4º, III da CF/88).	20% em MDE/FUNDEB 5% em MDE/demais 25% em MDE
Compensação pela desoneração do ICMS aos Estados exportadores (LC 87/98)	100 % dos recursos financeiros transferidos pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios (art.	20% em MDE/FUNDEB 5% em MDE/demais

	3º, § 1º da Lei nº 11.494/07).	
ICMS - Imposto Sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação	25% da arrecadação (corta-parte municipal) (art. 158, IV da CF/88)	20% em MDE/FUNDEB 5% em MDE/demais
IPVA - Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores	50% da arrecadação sobre a propriedade de veículos licenciados do município (art. 158, III da CF/88).	20% em MDE/FUNDEB 5% em MDE/demais
IPTU - Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana	100% da arrecadação dos Municípios (art. 156, I da CF/88).	25% em MDE
ITBI - Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis e direitos a eles relativos	100% da arrecadação dos Municípios (art. 156, II da CF/88).	25% em MDE
ISS - Imposto sobre Serviços de qualquer Natureza	100% da arrecadação dos Municípios (art. 156, III da CF/88)	25% em MDE

Fonte: Constituição Federal e Legislação, elaborado pelo autor.

Em cada Estado e no Distrito Federal há um fundo que possui uma “conta bancária coletiva”, em que entram as fontes dos impostos estaduais e municipais citados acima, em alguns casos, como explicaremos a seguir, de forma suplementar, transferências do Governo Federal para os estados e os municípios.

Conforme disposição normativa e regras diversas administrativas, é redistribuído de acordo com o número de alunos da educação básica pública (ou da rede conveniada, em alguns casos) de cada rede e das etapas e modalidades de ensino. Algumas são mais onerosas que outras.

Na soma de estudantes matriculados em cada rede de ensino, cada matrícula conta com peso diferente, com um financiamento diferenciado conforme esses fatores de ponderação. Quanto mais próximo do zero, menores são os recursos para a etapa e modalidade (BRASIL, Resolução nº 1/2016-MEC). Vejamos abaixo:

Conforme a legislação nacional (BRASIL, Lei nº 11.494/2007) há um valor mínimo por aluno definido. Em 2018, o valor mínimo por aluno no Fundeb, considerando o fator de ponderação para os anos iniciais do ensino fundamental urbano, foi de R\$ 3.016,67. Em 2017 esse valor era de R\$ 2.875,03 (BRASIL, Portaria Interministerial MF-MEC). Esse é o menor valor que será distribuído por estudante para os estados e municípios brasileiros. Todo fundo estadual que tiver valor aluno/ano inferior ao mínimo definido para aquele ano receberá recurso de complementação da União. Desse modo, a União garante que todos os municípios e estados tenham acesso a um valor por matrícula ao menos igual ao valor mínimo nacional.

Pois bem, nesse momento chegamos a um dos pontos cruciais de nosso objeto de estudo.

A definição e relação do financiamento educacional relacionado com o custo qualidade nas redes municipais de ensino de Goiás. Depois de percorrermos a trajetória da vinculação de recursos chegamos a um valor mínimo por aluno.

Esse valor determinado exclusivamente pelo Governo Federal, através de Portaria, deveria atingir nível suficiente para garantir um padrão mínimo de qualidade. Mas, esse valor é definido nacionalmente, dentro de um Brasil de diferenças regionais exacerbadas.

O Fundeb está previsto para vigor até 2020, porém já existe uma forte movimentação entre as diversas entidades vinculadas a defesa da educação, sobre sua importância e sobre a necessidade de que essa lei se torne permanente. Encontram-se em discussão no Congresso Nacional algumas propostas de Emenda Constitucional, prevendo inclusive o aumento gradativo do repasse que a União tem feito.

No próximo capítulo vamos adentrar nas principais discussões sobre os fundamentos para a implantação do mecanismo de financiamento da educação denominado CAQ, formalmente incluído em nosso ordenamento jurídico pelo PNE. Analisaremos também a relação do Fundeb, com CAQ e CAQi.

Por fim analisaremos através de fontes oficiais (TCM-GO) a forma como estão sendo utilizados os recursos vinculados à educação básica nos municípios de Goiás. Nossa reflexão caminhará no entendimento sobre a possibilidade de estabelecer e afirmar, através das conquistas até o presente momento, dentro do nosso ordenamento legal, a mensuração do que seja qualidade educacional na educação básica nos municípios de Goiás.

CAPÍTULO 3

INVESTIMENTO E QUALIDADE EDUCACIONAL EM ALGUNS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE GOIÁS

Depois de fazermos uma reconstituição histórica do financiamento educacional, por meio da legislação, buscamos nesse último capítulo verificar, analisar e refletir sobre as relações existentes entre financiamento e qualidade educacional.

3.1 O IDEB e o Custo Aluno Qualidade: investimento em educação básica em alguns municípios goianos

Direcionamos nossa análise para a compressão da realidade de 10 municípios goianos, conforme explicitamos na introdução desta dissertação. Para a escolha dos municípios, utilizamos como parâmetro o IDEB. Assim, selecionamos cinco municípios com maior IDEB e cinco municípios com menor IDEB. As notas foram obtidas na avaliação de 2015. Esse foi o *corpus* empírico da pesquisa e foi através desse recorte da realidade que buscamos compreender de forma mais sistematizada a dinâmica das políticas municipais na aplicação de suas receitas em educação.

Vale ressaltar que o IDEB, que foi observado e considerado para efeito dessa pesquisa, foi o referente à rede pública municipal de 4º e 5º ano. Tal recorte se justifica, uma vez que o nível de ensino fundamental, considerando a primeira etapa da educação, é preferencialmente de responsabilidade dos municípios, foco do presente estudo.

Uma vez que utilizamos o IDEB como parâmetro, para a seleção da amostra dos municípios pesquisados, é importante nos debruçarmos, ainda que de forma geral, numa compreensão sobre que índice é esse e sobre sua importância e funcionalidade para a formulação das políticas públicas em educação atualmente no Brasil.

Criado em 2007 pelo INEP o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica visa medir a proficiência dos alunos com base na série, possibilitando assim a geração de resultados por unidade escolar. Esse índice, segundo o INEP, deve funcionar como um indicador nacional para o monitoramento da qualidade da educação, podendo ser acompanhado pela população a partir de dados concretos. Além disso, os dados levantados a cada dois anos devem servir, ainda, como parâmetro para o estabelecimento de metas para a melhoria do ensino no país.

O IDEB reúne em um só indicador, os resultados de dois conceitos igualmente

importantes para a educação: o fluxo escolar (proporção entre repetência e evasão) e as médias de desempenho nas avaliações (por meio da aplicação de exames padronizados). De acordo com o INEP ele é calculado a partir dos dados sobre aprovação escolar, obtidos no Censo Escolar¹⁷, e das médias de desempenho nas avaliações, o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) – para as unidades da federação e para o país, e a Prova Brasil – para os municípios (INEP, 2007). Envolve, assim, os seguintes elementos:

1. O aprendizado é definido por meio da média na prova Brasil e no Saeb (a partir de testes padronizados e questionários socioeconômicos);
2. A amostra para o cálculo do IDEB compõe alunos do 5.º e 9.º do ensino fundamental e do 3.º do ensino médio;
3. A aprovação é medida através dos dados do censo escolar;
4. A forma geral de cálculo do IDEB é dada da seguinte forma: $IDEB_{ji} = N_{ji}P_{ji}$;

Em que:

i: corresponde ao ano do exame (Prova Brasil e Saeb) e do censo escolar;

N_{ji} : média da proficiência em língua portuguesa e matemática, padronizada para um indicador entre 0 e 10, dos alunos da unidade j, obtida em determinada edição do exame realizado ao final da etapa de ensino;

P_{ji} : corresponde ao indicador de rendimento baseado na taxa de aprovação da etapa de ensino dos alunos da unidade j (INEP, 2007).

É importante compreender o IDEB dentro de um contexto maior, este de discussão sobre qualidade educacional, que foi ganhando vulto no país nos últimos anos. Para Carneiro indicadores como o IDEB,

[...] apontam para a problemática da avaliação da qualidade educacional formal escolar, assumida como um desafio maior na atualidade para os sistemas nacionais de ensino. Tanto o fluxo escolar quanto a proficiência em exames padronizados representam preocupações que vão além da educação, mas também da economicidade dos recursos diretamente envolvidos (CARNEIRO, 2016, p.15).

Fernandes (*apud* Carneiro, 2016) ao refletir sobre essa questão, ressalta que o Brasil já resolveu o problema do acesso à educação formal, uma vez que quase a totalidade das crianças ingressaram no sistema escolar. Entretanto, enfatiza: “[...] o problema ainda reside nas altas

¹⁷ Realizado todos os anos.

taxas de repetência, na elevada proporção de adolescentes que abandonam a escola sem concluir a educação básica e na baixa proficiência obtida por nossos estudantes em exames padronizados” (FERNANDES *apud* CARNEIRO, 2016, p. 15). Diante desse contexto, avaliações como o IDEB assumem um importante papel, pois tanto o fluxo escolar quanto a proficiência nesses exames representam preocupações que vão além do setor educacional, uma vez que envolvem questões dos recursos econômicos e financeiros diretamente envolvidos (CARNEIRO, 2016).

O IDEB surge dentro de um espectro maior de mudanças introduzidas nas últimas décadas, cristalizadas no PDE, lançado em 2007. Com ele foram introduzidas três principais mudanças:

i) a incorporação dos objetivos de *accountability*; ii) a criação de um indicador sintético da qualidade da educação básica, que considera tanto o desempenho dos estudantes em exames padronizados quanto a progressão desses alunos no sistema; e iii) a definição de metas tanto para o país quanto para cada sistema e escola em particular (FERNANDES; GREMAUD, 2009, p.01).

Além disso, “o IDEB foi, também, utilizado para estabelecer as metas para redes e escolas e, assim, propiciar uma movimentação nacional para que, até 2021, o Brasil atinja o estágio educacional atual dos países desenvolvidos” (FERNANDES; GREMAUD, 2009, p.02). Numa escala de 0 a 10, a meta nacional para 2021 é a de alcançar um IDEB 6. Vale ressaltar que os dados do IDEB de 2017, publicados pelo Inep em setembro do corrente ano, mostram que oito estados já alcançaram IDEB maior ou igual a 6, com relação ao ensino fundamental, dos anos iniciais. São eles: Minas Gerais, São Paulo, Espírito Santo, Ceará, Paraná, Santa Catarina, Goiás e Distrito Federal (INEP, 2018).

Mesmo envolvido em críticas e polêmicas, o IDEB foi aos poucos assumindo destaque no cenário educacional brasileiro. O INEP/MEC passou a utilizar o índice como o principal indicador para monitorar a qualidade da educação básica em todo o território nacional e as redes e as escolas públicas foram inseridas dentro de um processo de metas a serem perseguidas, buscando alcançar os índices estabelecidos (metas estipuladas para 2021 e metas intermediárias para cada dois anos). Sobre essa questão Carneiro (2016), ressalta que a meta para a média do Brasil foi estabelecida a partir de um indicador externo,

Procurou-se simular o cálculo do IDEB para os países da OCDE e verificar qual seria o desempenho médio desses no indicador. Para isto foi utilizada a ordenação dos alunos brasileiros no PISA e no SAEB e a ordenação dos alunos da OCDE no PISA. Admitiu-se que os exames ordenaram os alunos de forma similar e, assim, fez-se a conversão das escalas. Para o cálculo do IDEB dos países da OCDE, supôs-se uma

taxa de aprovação de 96%. O IDEB nacional em 2005 foi, para a 4.º série, de 3,5 e a meta estipulada foi de 6,0 (FERNANDES; GREMAUD apud CARNEIRO 2016, p.17).

É preciso reconhecer avanços, mas também limites nesse modelo de avaliação estandarizado da qualidade educacional. Primeiro vale ressaltar que ele não é o único parâmetro para se avaliar qualidade na educação, segundo que sendo um instrumento quantitativo outros aspectos acabam não sendo considerados. Para Ocimar Alavarse, em entrevista para a Revista Nova Escola, “o IDEB não diz tudo sobre a escola, e conseqüentemente também não diz tudo sobre a educação” (ALAVARSE, 2018, p.23), mas é o que se tem e, entre não ter nenhum tipo de avaliação e ter o IDEB é importante considerar sua legitimidade enquanto instrumento de aferição.

Assim, é importante, nesse momento, explicar de forma mais detalhada porque optamos pelo IDEB, como parâmetro para a escolha da amostra dos municípios goianos que foram analisados. Como dito anteriormente é preciso reconhecer os limites do IDEB enquanto instrumento de medição, principalmente porque entre outros fatores, ele não leva em consideração o nível socioeconômico dos alunos avaliados (ALMEIDA *et al*, 2013). A escola não existe e não pode ser vista de forma isolada do seu contexto social.

Mesmo não sendo o critério mais adequado de avaliação da qualidade educacional, por ser carente de vários elementos que não mensuram fatores sociais e de distorções regionais, necessários para equalizar as diferenças e desigualdades históricas, adotamos o IDEB como sendo um ponto de partida, uma referência legal. Primeiro para justificar a amostra selecionada e, segundo, para ter uma base mais sólida sobre a qual pudéssemos refletir sobre a relação entre investimento e qualidade na educação. A intenção foi a de observar os percentuais investidos em educação nos municípios selecionados, assim como discriminar como esses investimentos foram feitos. Daí compreender em que medida essa variável “investimento” tem impactado na garantia e promoção de uma educação de qualidade.

A princípio, como já explanado na introdução, o parâmetro utilizado para a escolha dos municípios foi diretamente o percentual de investimento em educação. Assim, intentávamos trabalhar com os 10 municípios que mais investiram em educação e os 10 municípios que apresentaram menor investimento, considerando o exercício 2015. Para a seleção dos respectivos municípios recorreremos ao TCM-GO. Os dados se referiam às prestações de contas de receitas e despesas com educação no ano de 2015 e que possuíam Certidão Negativa do Tribunal, no momento da coleta dos dados. Entretanto observamos que esse parâmetro se mostrou frágil, uma vez que a lista dos municípios tendia a sofrer sucessivas mudanças, dada a

possibilidade dos municípios contestarem o parecer de suas contas, feito pelo TCM-GO. Esse movimento acontece na maior parte das vezes, principalmente com aqueles municípios que apresentam percentual menor que o determinado pela CF. A análise dos dados levantados mostrou uma movimentação substancial na lista anteriormente feita, assim preferimos buscar outro critério para a seleção dos municípios que compôs a amostra pesquisada. Essa foi uma tentativa de chegar o mais próximo possível do real, trabalhando com dados mais confiáveis, no sentido da possibilidade que eles nos dariam de revelar um retrato mais fidedigno daquele recorte da realidade.

Desta forma trocamos nosso ponto de partida. Ao invés do percentual de aplicação em educação, recorreremos ao IDEB como parâmetro de escolha do campo empírico da pesquisa, selecionando assim dez municípios goianos; os cinco com o maior resultado no IDEB e os cinco com menor resultado, ainda considerando o ano de 2015¹⁸. Mudamos o ponto de partida, na tentativa de garantir dados mais confiáveis para compreender melhor a relação entre investimento financeiro na educação básica e a qualidade educacional nos municípios de Goiás, intentando compreender nesse caso, se a qualidade apontada pelo resultado do IDEB guardava relação com o investimento em educação. Buscando, assim, conhecer na prática quanto foi investido em educação e como tal investimento foi feito.

As informações foram retiradas na página do INEP, que disponibiliza de forma detalhada todos os dados das avaliações aplicadas. Essa análise se fundamenta na intersecção entre investimento e qualidade educacional, que se realiza em alguns municípios do estado de Goiás.

Entender de forma mais sistematizada esse tema requer compreensão dos aspectos financeiros, tendo em vista seu impacto na consecução direta das ações para possibilitar e assegurar políticas educacionais de qualidade. Dito de outra forma é impossível pensar em qualidade educacional sem compreender o quanto custa essa educação. Assim, considerou-se neste trabalho a discussão que engloba o conceito do CAQ.

Para a compreensão dessa questão, optamos pelo que historicamente está sendo construído em nosso ordenamento jurídico, um conceito, incorporado na legislação, que trata da qualidade educacional associada a insumos, vindo a estabelecer para o ensino básico, padrão mínimo de oportunidades educacionais, baseado no cálculo do custo mínimo por aluno, capaz de assegurar ensino de qualidade, considerando variações regionais no custo dos insumos e as diversas modalidades de ensino (BRASIL, 1996, art. 74).

¹⁸ Mantivemos os dados em investimento em educação, coletados no TCM-GO, para o exercício 2015.

Conforme iremos esclarecer adiante, para mensurar qualidade educacional em alguns municípios, optamos pelos estudos do CAQi, visto que é o mecanismo e o parâmetro que foi incorporado no PNE, além de ser um estudo já amplamente debatido no Conselho Nacional de Educação (CNE), que resultou no parecer da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação (CEB). Conforme relata Araújo (2016) foi o texto que obteve aprovação nas mais importantes conferências de educação: Coneb-2008, Conae-2010 (1ª Conferência Nacional de Educação) e Conae-2014 (2ª Conferência Nacional de Educação). Portanto, por se um parâmetro legal, ou seja, já inserido no PNE, e de ampla discussão perante a sociedade civil, esse método torna-se o mais adequado para o presente estudo.

Assim, é importante para a interpretação de conclusão desse trabalho, o adequado entendimento do Custo-Aluno-Qualidade (CAQ) e do Custo-Aluno-Qualidade-inicial (CAQi), o qual passamos a expor.

3.2 O Custo de uma Educação de Qualidade

No primeiro capítulo mostramos como o conceito de qualidade foi assumindo importância no campo das discussões educacionais, marcando presença não só na legislação, mas principalmente direcionando o planejamento de políticas públicas na área da educação. Compreendemos que esse é um conceito que apresenta grande diversidade de significados, e que sua compreensão, se relaciona ao tipo de educação que se queira como base para a formação dos sujeitos numa determinada sociedade.

A partir de Dourado e Oliveira (2009) observamos que o termo “qualidade da educação” assume um caráter polissêmico, apresentando múltiplas significações. Deve ser visto como um conceito histórico, que foi se modificando ao longo do tempo e, que congrega em seu entendimento consensos e dissensos, dos diversos sujeitos e entidades que fazem parte da arena educacional. Oliveira e Araújo (*apud* Araújo, 2016) afirmam que, no campo educacional, podemos resumir o uso do termo “qualidade” em três significados distintos, que se sobressaíram nos debates em nosso país:

1. O primeiro significado é condicionado pela oferta limitada de oportunidades de escolarização;
2. O segundo é relacionado ao fluxo escolar, ou seja, vinculado ao número de alunos que progridem ou não dentro de determinado sistema de ensino;
3. O terceiro se deu quando a ideia de qualidade passou a se vincular à aferição de

desempenho mediante testes em larga escala.

Neste primeiro momento observamos que qualidade está associada diretamente com quantidade, marcada por uma política de ampliação e expansão das vagas para parcelas cada vez maiores da população. No segundo momento temos uma realidade marcada pela incorporação massiva da população e, “passou-se a utilizar como medida de qualidade do sistema de ensino a comparação entre a entrada e a saída de alunos: se a saída se mostrasse pequena em relação à entrada, a escola ou o sistema como um todo teria baixa qualidade” (ARAÚJO, 2016, p.151). O debate da qualidade voltava-se para a melhoria do fluxo escolar. Já no terceiro momento observamos que o sentido de “qualidade”, começa a ser pensada a partir da ideia de mensuração. A qualidade deveria ser medida, por meio da capacidade cognitiva dos alunos, aferida mediante testes padronizados de larga escala. Esses três significados representam momentos históricos distintos, porém, marcam igualmente o desafio da construção de um “padrão de qualidade”, em torno da educação.

O tema, qualidade educacional, está presente nos principais marcos legais sobre educação no país. A CF de 1988, em seu artigo 212, além de declarar a educação como direito de todos e dever do Estado, já previa que a educação alcançasse um padrão mínimo de qualidade. A LDB/96, tipifica, em seu artigo 70, a manutenção e desenvolvimento do ensino, com vistas a garantia de um padrão mínimo de qualidade. Aprofunda a matéria ao explicitar, no artigo 74, que cabe a União a tarefa de calcular o padrão mínimo:

Art. 74. A união, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, estabelecerá padrão mínimo de oportunidades educacionais para o ensino fundamental, baseado no cálculo do custo mínimo por aluno, capaz de assegurar ensino de qualidade.

Parágrafo único: o custo mínimo de que trata este Artigo será calculado pela União ao final de cada ano, com validade para o ano subsequente, considerando variações regionais no custo dos insumos e as diversas modalidades de ensino (BRASIL, LDB 1996).

A LDB/96 ainda trouxe, de acordo com Araújo (2016) uma inovação importante, ao estabelecer uma sistemática para a ajuda que a União deveria prestar para que estados, Distrito Federal e municípios conseguissem oferecer o referido padrão. Segundo o art. 75 da LDB: “ a ação supletiva e redistributiva da União e dos Estados será exercida de modo a corrigir, progressivamente, as disparidades de acesso e garantir o padrão mínimo de qualidade no ensino (BRASIL, LDB 1996).

Em outros momentos, de reforma da legislação, dispositivos sobre um padrão mínimo

de qualidade continuaram aparecendo, ainda que sem a efetiva consolidação por parte do Estado¹⁹. Com a regulamentação do FUNDEB em 2007, o assunto é tratado em pelo menos três passagens do documento. A citar o artigo 30, § IV (que entre outras funções atribuídas ao Ministério da Educação, declara que cabe ao mesmo, a realização de estudos técnicos para a definição do valor referencial anual por aluno que assegure padrão mínimo de qualidade do ensino) e o artigo 38, que vincula a obrigação dos entes federados adequarem seus investimentos a necessidade de garantir um padrão mínimo de qualidade,

Art. 38. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão assegurar no financiamento da educação básica, previsto no art. 212 da Constituição Federal, a melhoria da qualidade do ensino, de forma a garantir padrão mínimo de qualidade definido nacionalmente.

Parágrafo único. É assegurada a participação popular e da comunidade educacional no processo de definição do padrão nacional de qualidade referido no caput deste Artigo (BRASI, FUNDEB 2007).

De certa forma, a legislação apresenta uma espécie de consenso em torno da importância da matéria “qualidade da educação”. Para Araújo (2016), o resgate histórico da legislação educacional,

[...] demonstra que há uma consolidação da presença do conceito de padrão mínimo de qualidade na legislação nacional, sendo que em vários momentos as normas definiram parâmetros e critérios para a sua formatação, definiram a quem caberia a responsabilidade de realizar estudos técnicos e formatar o padrão e, por fim, também está presente na legislação a vinculação de transferências de recursos federais para os demais entes federados garantirem a efetivação do padrão mínimo de qualidade (ARAÚJO, 2016, p.161).

Com base no tratamento dado pelo conjunto das leis aqui listadas, observamos que o enfoque primordial da garantia de um padrão de qualidade, contempla num sentido geral os insumos necessários ao processo educativo, representado pelo que ficou conhecido como CAQ. Sobre esse tema Araújo (2016, p.161) ressalta, que “a ausência de providências práticas para consubstanciar o padrão mínimo de qualidade por parte do poder público ensejou a formulação de uma proposta alternativa de regulamentação deste dispositivo pela sociedade civil organizada²⁰”.

A Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNDE) assumiu o protagonismo de

¹⁹ A preocupação com a asseguarção de um padrão de qualidade na educação, também, está presente no Plano Nacional de Educação (2001-2010) até sua versão mais atual (2014-2024).

²⁰ Ensejada por uma longa discussão que reuniu professores, pesquisadores, militares, gestores em torno da formulação de uma metodologia que pudesse garantir, com certa precisão, os custos mínimos necessários para uma escola funcionar, garantindo assim um padrão mínimo de qualidade.

coordenar, a partir de 2005, um processo de construção participativa do que ficou conhecido como Custo Aluno-Qualidade (CAQ)²¹, mecanismo incorporado pelo Plano Nacional de Educação (2014-2024) “e constante como estratégia da Meta 20 do Plano, que estabelece ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% do produto interno bruto – PIB do País até 2019 e o equivalente a 10% do PIB até 2024” (TANNO, 2017, p. 5).

Importante ressaltar que as discussões sobre custo da educação remontam as décadas de 1960 e 1970, num contexto de expansão das matrículas no país. E nesse caminho, com as jornadas de lutas que culminaram na CF de 1988, o debate começou a enveredar não só no sentido de desvendar o quanto custa o ensino, mas principalmente para mensurar quanto é preciso investir para garantir um ensino de qualidade (CARA, 2016).

Como resposta a essa pergunta, a CNDE lançou, em 2007, o CAQi como ferramenta de cálculo do padrão mínimo de qualidade. De acordo com Araújo:

Foi desenvolvida uma matriz que buscou relacionar a qualidade oferecida em cada uma das etapas e modalidades do ensino com os insumos necessários. *Para tanto, foram definidas quatro categorias de insumo: os relacionados à estrutura e funcionamento, às trabalhadoras e trabalhadores em educação, à gestão democrática; e aqueles relacionados ao acesso e à permanência na escola.* Os insumos relacionados à estrutura e ao funcionamento referem-se à construção e a manutenção dos prédios, a materiais básicos de conservação e a equipamentos de apoio ao ensino[...]. Os insumos relacionados aos trabalhadores e às trabalhadoras abrangem as condições de trabalho, os salários, o plano de carreira, a jornada de trabalho e a formação inicial e continuada dos trabalhadores e das trabalhadoras em educação. Para tanto, foram definidos parâmetros de movimentação na carreira docente, um piso salarial nacional, uma opção de jornada de trabalho e a determinação de quantitativo de horas de atividades letivas e não-letivas. [...] Os insumos relacionados à gestão democrática são considerados como um requisito essencial para que a educação seja viabilizada com qualidade. Incluem a garantia de participação da comunidade escolar, através do trabalho em equipe, construção conjunta do projeto pedagógico, a democratização da gestão da escola e dos sistemas de ensino por meio do fortalecimento dos conselhos de educação, maior participação de pais e mães, alunos e professores na escolha dos gestores escolares e na garantia de existência de organização estudantil independente, através dos grêmios. Os insumos relacionados ao acesso e permanência são aqueles que devem ser assegurados aos alunos e às alunas, não podendo ser impeditivos para a permanência destes nas escolas, como material didático, transporte, alimentação e vestuário (ARAÚJO, 2016, p.161-163, grifo nosso).

A construção do CAQi teve como ponto de partida o consenso “de que em um sistema de educação de massa, a qualidade do ensino está associada à qualidade dos processos de ensino aprendizagem, o que, por sua vez, se relaciona à qualidade dos insumos utilizados”

²¹ Em 2007 a Campanha Nacional pelo Direito à Educação lançou o livro “Custo aluno-qualidade inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil”, livro que estabeleceu de forma sistematizada toda a metodologia para o cálculo do padrão mínimo de qualidade.

(CARREIRA; PINTO, 2007, p. 25). A definição dos insumos educacionais (*inputs*), que uma escola precisa ter é central na composição do CAQi, pois sua efetivação é que vai garantir uma educação de qualidade.

De forma geral, quatro fatores impactam de forma direta o cálculo do CAQi, são eles: a) o tamanho da escola ou creche; b) a jornada dos alunos; c) a relação alunos/turma ou alunos/professor; e d) os salários dos profissionais da educação²² (ARAÚJO, 2016). Carreira e Pinto (2007) ressaltam as principais características do CAQi:

1. O valor do CAQi é essencialmente visto como dinâmico e como uma construção histórica. Por isso, seu valor tende a crescer à medida que melhora a qualidade da educação pública oferecida e crescem os padrões de exigência da população;
2. O valor do CAQi é calculado a partir dos insumos indispensáveis ao desenvolvimento dos processos de ensino e aprendizagem e será diferenciado em função dos diferentes níveis e modalidades de ensino;
3. O CAQi deve assegurar uma remuneração condigna aos profissionais do magistério, assim como aos demais trabalhadores em educação;
4. O CAQi deve considerar os parâmetros de infraestrutura e qualificação docente definidos pela Plano Nacional de Educação;
5. O CAQi deve contribuir para o enfrentamento dos desafios de equidade existentes na educação brasileira (CARREIRA; PINTO, 2007, p. 28).

Assim, o CAQi deve assegurar padrões mínimos para a oferta de uma educação de qualidade que deve evoluir para padrões comparáveis aos países mais desenvolvidos, que terá como parâmetro o CAQ (Estratégia 20.10, PNE 2014-2024). O CAQ deve avançar em relação ao padrão mínimo, se aproximando dos custos dos países mais desenvolvidos em termos educacionais. Como exemplo, enquanto o CAQi toma como referência para a manutenção dos profissionais da educação, a Lei do Piso Nacional Salarial do Magistério e como jornada escolar dos alunos o tempo parcial (5 horas) – com exceção da creche, que é de 10 horas – o CAQ deve considerar, ao menos, uma jornada de 7 a 10 horas para os alunos e o piso para todos os profissionais da educação pautado no salário mínimo do Dieese Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese)²³ (CNDE, 2008). Para Araújo,

o CAQi representou um passo adiante na forma de raciocinar o financiamento educacional. Ao invés de verificar qual custo-aluno é possível ser efetivado com os recursos alocados na educação pública em dado momento histórico, a metodologia

²² A Campanha Nacional pelo Direito à Educação criou um portal (www.custoalunoqualidade.org.br), para divulgação do CAQ e do CAQi. No portal tem um simulador básico do CAQi, onde é possível qualquer cidadão simular quanto custa uma escola de qualidade.

²³ O cálculo do Dieese é feito como base no custo apurado para a cesta básica da cidade de São Paulo e leva em consideração a determinação constitucional que estabelece que o salário mínimo deve ser suficiente para suprir as despesas básicas de uma família, com alimentação, moradia, saúde, vestuário, transporte, lazer e previdência.

parte da definição de um padrão mínimo de qualidade factível, por isso dito como inicial, e para viabilizá-lo, cabe a toda sociedade e aos governos a alocação do equivalente em recursos do fundo público que permitam a sua transformação em realidade (ARAÚJO, 2016, p. 165).

O CAQi-CAQ se mostram, hoje, como instrumentos imprescindíveis, enquanto metodologia para a asseguarção de um padrão mínimo de qualidade para o ensino básico público em nosso país. Foi normatizado em 2014 pelo CNE, porém segue sem aplicabilidade, uma vez que não foi implantada até o momento. Nos termos das Estratégias 20.6 e 20.7, do PNE:

20.6) no prazo de 2 (dois) anos da vigência deste PNE, será implantado o Custo Aluno-Qualidade Inicial – CAQi, referenciado no conjunto de padrões mínimos estabelecidos na legislação educacional e cujo financiamento será calculado com base nos respectivos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem e será progressivamente reajustado até a implementação plena do Custo Aluno Qualidade – CAQ;

20.7) implementar o Custo Aluno Qualidade - CAQ como parâmetro para o financiamento da educação de todas etapas e modalidades da educação básica, a partir do cálculo e do acompanhamento regular dos indicadores de gastos educacionais com investimentos em qualificação e remuneração do pessoal docente e dos demais profissionais da educação pública, em aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino e em aquisição de material didático-escolar, alimentação e transporte escolar (BRASIL, PNE, 2014).

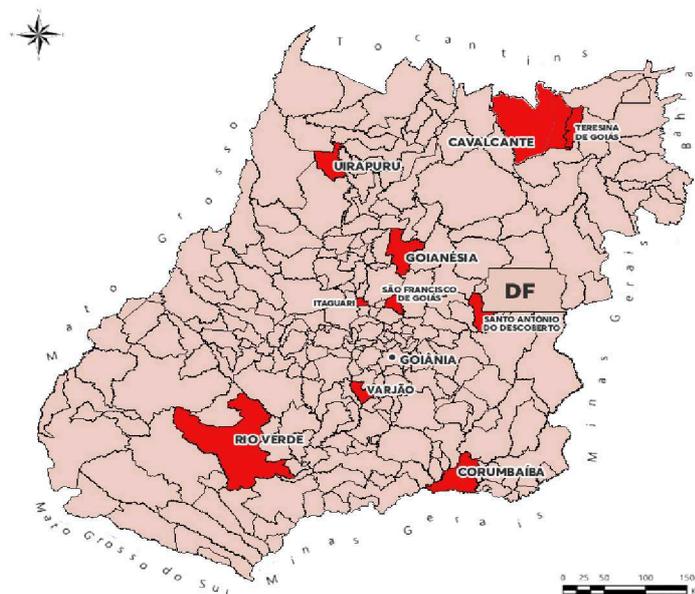
Como vimos, o CAQi já deveria ter sido implantado desde 2016 com a posterior implantação do CAQ. Essa metodologia ainda não foi homologada pelo MEC e ainda continua em aberto e incerta sua implantação, principalmente considerando o pleito eleitoral que tivemos esse ano e, o início do novo governo, a partir de 2019. Apesar dessa incerteza, esse é um importante instrumento de garantia da qualidade da educação pública, justamente por incorporar fortemente os objetivos de universalização, qualidade e equidade presentes na Constituição. Além disso, pressupõe maior responsabilidade da União no exercício de sua função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos entes subnacionais (TANNO, 2017).

A discussão sobre insumos educacionais e sobre a asseguarção de um padrão mínimo de *inputs* para a garantia do processo ensino-aprendizagem nas escolas de ensino básico, se mostra importante, considerando que talvez nunca de fato tivemos tal preocupação na história desse país. Porém, é preciso considerar que uma lista descritiva de tais insumos não necessariamente resulta em qualidade. É preciso considerar que outras variáveis e elementos entram em jogo para o entendimento dessa relação entre investimento e qualidade educacional.

São fatores sociais e econômicos que interferem numa análise desse quantitativo e qualitativo educacional necessário em relação a uma determinada região. Analisar certos indicadores sociais e econômicos, a nosso ver, de uma determinada região, auxiliam em uma melhor interpretação social, inclusive para que possamos mensurar medidas adequadas para uma escola, já que isso depende de mais ou menos recursos econômicos, ou se necessita de menos ou mais ajuda supletiva dos outros entes federativos.

Após algumas considerações sobre PIB/IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) que realizaremos no próximo item, e outros indicadores sociais e econômicos, passaremos a analisar, dentro dessa perspectiva, a realidade dos investimentos em educação nos municípios selecionados. A seguir apresentamos as cidades pesquisadas em sua posição cartográfica e a classificação dos municípios com as maiores e menores notas do IDEB.

Figura 1 – IDEB dos municípios goianos: destaque para as dez cidades selecionadas para o estudo (2015)



Melhores notas do IDEB das cidades de Goiás em 2015	
Cidade	Nota
Corumbáiba	7,2
São Francisco	7,1
Itaguari	7
Goianésia	6,9
Rio Verde	6,9

Fonte: INEP e organização do próprio autor

Menores notas do IDEB das cidades de Goiás em 2015	
Cidade	Nota
Varjão	4,2
Teresina de Goiás	4,3
Cavalcante	4,3
Uirapuru	4,4
Santo Antônio do Descoberto	4,4

Fonte: INEP e organização do próprio autor

3.3 O PIB/IDH e os cinco municípios com maior e menor IDEB em Goiás

Outro ponto que consideramos importante analisar são as distorções socioeconômicas dos municípios. Conforme já relatado, o PIB é um dos indicadores vinculantes no financiamento educacional brasileiro.

Além disso, é importante analisar e situar os municípios aqui estudados dentro do contexto estadual em relação a sua produtividade. Não é objetivo desse trabalho analisar a realidade econômica desses municípios, mas apontar em que condições uma determinada escola se encontra em uma região, com grande ou incipiente atividade econômica e como isso contribui para ponderar sobre o financiamento e qualidade educacional.

Além desse fato, a tributação, como já foi relatado, está relacionada com a atividade econômica, e a tributação é a principal receita de financiamento da educação pública.

O PIB, índice econômico, calculado pelo IBGE, é a soma de todas as riquezas produzidas pelo país. O Instituto calcula o valor desses bens e serviços depois de deduzidos os custos dos insumos²⁴. O PIB tem como um dos objetivos medir a atividade econômica e o nível de riqueza de uma região, quanto mais se produz, mais se está consumindo, investindo e vendendo e conseqüentemente tributando.

O PIB *per capita* ou por pessoa (PIB *per capita*) é o resultado da divisão da riqueza total por número de habitantes, O PIB *per capita* não leva em consideração a relação das desigualdades de renda, de riqueza, em que alguns são mais ricos e outros são mais pobres. Esse valor é estabelecido como um valor médio do conjunto da população, e não expressa as desigualdades existentes, assim um grande número de pessoas pode ter um PIB *per capita* inferior a outros na média geral. Um PIB *per capita* maior tende a ter um IDH maior.

Segundo Mota (2018), o IDH é uma unidade de medida utilizada para aferir o grau de desenvolvimento de uma determinada sociedade nos quesitos de educação, saúde e renda. Esse índice envolve variáveis de educação, saúde, renda e permite uma comparação com praticamente todos os países do globo e serve de referência para mensurar a resposta de determinado país frente a essas importantes demandas. O indicador educação, para o IDH, refere-se à quantidade média de anos de estudo de uma população. Assim, as políticas de Estado para matricular todas as crianças e adolescentes nas escolas e diminuir as taxas de evasão e repetência, por exemplo, visam à melhora da posição do país nesse tipo de indicador.

O IDH é uma referência numérica que varia entre 0 e 1. Quanto mais próximo de zero,

²⁴ Fonte: <http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2016/06/entenda-como-e-medido-o-produto-interno-bruto-pib>. Acessado em 10/10/2017.

menor é o indicador para os quesitos de saúde, educação e renda. Quanto mais próximo de 1, melhores são as condições para esses quesitos. Segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) no mundo, nenhum país possui o IDH zero ou um.

Países com IDH até 0,499 têm desenvolvimento humano considerado baixo, os países com índices entre 0,500 e 0,799 são considerados de médio desenvolvimento humano e países com IDH superior a 0,800 têm desenvolvimento humano considerado alto.

Outro coeficiente importante utilizado como referência para o trabalho foi o índice de Gini. O Índice de Gini, criado pelo matemático italiano Conrado Gini, é um instrumento para medir o grau de concentração de renda em determinado grupo. Ele aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos²⁵. O índice de Gini é definido como a medida do grau de concentração de uma distribuição cujo valor varia de zero (perfeita igualdade) até um (desigualdade máxima). No caso específico do cálculo do PIB dos municípios, esse indicador mede o grau de desigualdade na distribuição dos municípios de acordo com o valor adicionado bruto de cada um. Seu valor varia de zero, quando não há desigualdade (o valor adicionado bruto é o mesmo para todos os municípios) até um, quando a desigualdade é máxima (apenas um município detém o valor adicionado bruto total, de forma que o valor adicionado bruto de todos os demais municípios seja nulo).

Pois bem, feitas as devidas considerações sobre PIB e IDH, ressaltamos que as utilizamos como referências para averiguar em que condições estão inseridos os alunos dos municípios analisados, por ser indicadores que mensuram renda (PIB) e que compõe condições de vida, saúde e educação (IDH), sendo assim nos auxiliam e amparam o entendimento sobre a realidade microeconômica do financiamento educacional, na medida que o estudo se presta a um olhar de qualidade educacional, não apenas dos resultados atrelados a proficiência, mas também das condições sociais presentes em cada uma das realidades estudadas. Caso determinada região é economicamente produtiva ou não do ponto de vista econômico e tem indicadores sociais elevados ou baixos tornam-se variáveis para nossa análise, haja vista que o financiamento advém de recursos públicos, que por sua vez são capitados de uma realidade produtiva, e, dependendo da região, poderão ter maior ou menor participação suplementar dos

²⁵ O índice, numericamente, varia de zero a um (alguns apresentam de zero a cem). O valor zero representa a situação de igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda. O valor um (ou cem) está no extremo oposto, isto é, uma só pessoa detém toda a riqueza. Na prática, o Índice de Gini costuma comparar os 20% mais pobres com os 20% mais ricos. No Relatório de Desenvolvimento Humano 2004, elaborado pelo Pnud, o Brasil aparece com Índice de 0,591, quase no final da lista de 127 países. Apenas sete nações apresentam maior concentração de renda. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2048:catid=28. Acesso em 10 de nov. 2018.

outros entes da federação, conforme já expusemos.

Um estudo do IMB, de estatísticas e estudos socioeconômicos, relatou e caracterizou a atividade econômica dos municípios goianos de 2015. Por meio da publicação (PIB goiano 2015) divulgou-se os resultados consolidados do PIB e PIB *per capita* dos 246 municípios goianos. Segundo a apresentação do relatório, o cálculo do PIB dos municípios obedeceu a uma metodologia uniforme para todas as unidades da federação e é integrado, conceitualmente, aos procedimentos adotados nos Sistemas de Contas Nacionais e Regionais do Brasil, em conformidade, portanto, com o novo manual *System of National Accounts 2008* (SNA 2008) e com a Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE 2.0).

Conforme pesquisa do IMB, entre 2010 e 2015, a estrutura produtiva em Goiás sofreu modificações, conforme a tabela abaixo (ver tabela 11). Os dados indicam que o setor de serviços e a administração pública apresentaram aumento de participação, enquanto a agropecuária e, sobretudo, a indústria apresentaram diminuição.

Tabela 4 - Municípios goianos: Índice de Gini da distribuição do PIB a preços correntes e do VA das atividades econômicas (2010 a 2015)

ANO	AGROPECUÁRIA	INDÚSTRIA	SERVIÇOS (inclusive adm.pública)	ADM. PÚBLICA	PIB
2010	0,63	0,87	0,85	0,71	0,80
2011	0,62	0,87	0,86	0,72	0,80
2012	0,64	0,87	0,85	0,72	0,80
2013	0,63	0,87	0,85	0,72	0,79
2014	0,61	0,86	0,85	0,72	0,79
2015	0,60	0,86	0,85	0,72	0,79

Fonte: IBGE/ órgãos estaduais de estatística Elaboração: Instituto Mauro Borges/Segplan-GO/Gerência de Contas Regionais e Indicadores – 2017.

Em 2015, os dez maiores PIBs municipais representaram 58,8% do PIB estadual, enquanto que no ano anterior representaram 59,9% (com uma diminuição de 1,1 p.p.), o que sinaliza pequena desconcentração (ver tabela 12).

Tabela 5 - Destaques em Goiás: dez maiores municípios em relação ao PIB (2010, 2014 e 2015)

2010				2014			2015		
Clas	Município	Valor (R\$ Mil)	Part.	Município	Valor (R\$ Mil)	Part.	Município	Valor (R\$ Mil)	Part.
1	Goiânia	29.038.011	27,20 %	Goiânia	46.209.730	28,00 %	Goiânia	46.632.596	26,90 %
2	Anápolis	11.060.524	10,40 %	Anápolis	12.724.772	7,70%	Anápolis	13.301.497	7,70%

3	Aparecida de Goiânia	5.808.581	5,40%	Aparecida de Goiânia	11.677.247	7,10%	Aparecida de Goiânia	11.518.675	6,60%
4	Catalão	5.018.785	4,70%	Rio Verde	7.394.324	4,50%	Rio Verde	8.078.600	4,70%
5	Rio Verde	4.450.487	4,20%	Catalão	5.720.673	3,50%	Catalão	5.679.221	3,30%
6	Itumbiara	2.269.362	2,10%	Itumbiara	3.857.971	2,30%	Itumbiara	3.971.950	2,30%
7	Jataí	2.244.413	2,10%	Jataí	3.584.225	2,20%	Jataí	3.842.145	2,20%
8	Luziânia	2.167.164	2,00%	Luziânia	3.094.565	1,90%	Luziânia	3.353.547	1,90%
9	São Simão	1.314.513	1,20%	Senador Canedo	2.395.399	1,50%	São Simão	3.106.227	1,80%
10	Caldas Novas	1.197.471	1,10%	Caldas Novas	2.232.400	1,40%	Senador Canedo	2.685.910	1,50%
Total		64.569.311	60,50%		98.891.307	59,90%		102.170.366	58,80%
Estado de Goiás		106.770.109			165.015.318			173.631.663	

Fonte: IBGE/ órgãos estaduais de estatística. Elaboração: Instituto Mauro Borges/Segplan-GO/Gerência de Contas Regionais e Indicadores - 2017. [AA1]

Das cinco cidades analisadas neste trabalho, que compõem os cinco maiores do IDEB, apenas Rio Verde está entre as cidades que estão entre as 10 maiores cidades do estado que compõem os dez maiores PIBs goianos, participando do cinturão das dez maiores que detém mais de 50% do PIB de todo o estado de Goiás, e as que mais arrecadam. Das cinco cidades que possuem maior IDEB, é também a única que possui mais de 100 mil habitantes. Com exceção de Rio Verde, em 2015, nenhuma das cinco cidades com maiores notas do IDEB possuem mais de 70 mil habitantes.

3.3.1 Destaques no PIB *per capita*

O relatório do IMB do PIB 2015 goiano trouxe também o PIB *per capita* para cada município (ver tabela 13), e foi estimado pelo quociente entre o valor do PIB do município e a população residente. Ele é utilizado como um dos indicadores de repasse do FPM das capitais e do Distrito Federal. Ressalta-se, conforme relatório do IMB 2015, que nem toda renda gerada no município é apropriada pela população residente, uma vez que a geração de renda e o consumo não são necessariamente realizados em um mesmo município.

Tabela 6 - Destaques em Goiás: dez maiores municípios em relação ao PIB per capita (2010, 2014 e 2015)

Class.	2010		2014		2015	
	Município	Valor (R\$)	Município	Valor (R\$)	Município	Valor (R\$)
1	Alto Horizonte	164.729,91	São Simão	118.719,45	São Simão	162.544,60
2	Chapadão do Céu	133.198,91	Perolândia	100.665,54	Davinópolis	102.998,16
3	Perolândia	95.817,33	Chapadão do Céu	97.839,39	Perolândia	101.882,14
4	São Simão	76.935,08	Alto Horizonte	88.893,00	Alto Horizonte	95.176,18
5	Turvelândia	60.179,53	Davinópolis	74.085,73	Chapadão do Céu	92.892,33
6	Cachoeira Dourada	59.171,25	Rio Quente	67.331,86	Cachoeira Dourada	89.678,42
7	Catalão	57.955,64	Cachoeira Dourada	64.508,28	Ouvidor	83.000,05
8	Davinópolis	56.741,71	Turvelândia	61.302,61	Pilar de Goiás	67.037,16
9	Rio Quente	46.388,27	Catalão	59.075,89	Rio Quente	65.390,98
10	Ouvidor	42.509,23	Barro Alto	56.628,81	Barro Alto	60.313,59
	Estado de Goiás	17.783,03		25.296,60		26.265,32

Fonte: IBGE/ órgãos estaduais de estatística. Elaboração: Instituto Mauro Borges/Segplan-GO/Gerência de Contas Regionais e Indicadores - 2017.

Em relação ao PIB *per capita* em 2015, nenhuma cidade entre as cinco com maior IDEB, estão entre as 10 com maior renda *per capita*, isso quer dizer que nenhuma das cinco analisadas possuem renda *per capita* superior a R\$ 61.000,00 (sessenta e um mil reais) por ano. Nem mesmo Rio Verde, em relação ao IDEB, que está dentro do cinturão de produtividade do estado e entre as 10 mais da renda *per capita*.

A partir dos dados do IMB 2015, podemos perceber as desigualdades econômicas das regiões que compõe o Estado. O estudo do IMB sobre a atividade da administração, educação e saúde públicas, defesa e seguridade social (APU)²⁶apontou resultados interessantes para a compreensão do presente trabalho.

APU é importante para a economia de diversos municípios goianos, com isso, é possível verificar o conjunto de municípios que possuem maior ou menor dependência econômica em relação à administração pública. A Tabela 14 apresenta os municípios com as maiores e as menores participações na APU até o ano de 2015 (recorte temporal desse estudo).

²⁶ APU são serviços públicos que são prestados à comunidade; e, também pela sua ação como agente de transferência de recursos entre os demais setores institucionais, incluem também entidades públicas juridicamente constituídas como empresas, com funções típicas de governo, ou cujos recursos originam-se, na sua maior parte, de órgãos do governo.

Tabela 7 - Destaques em Goiás: dez municípios com maior e menor participação da Administração Pública no VA Total (2010/2014/2015)

2010			2014		2015	
Class.	Município	APU/VA	Município	APU/VA.	Município	APU/VA
Maiores Participações						
1	Teresina de Goiás	55,90%	Buritinópolis	54,10%	Anhanguera	53,30%
2	Buritinópolis	53,10%	Teresina de Goiás	52,10%	Teresina de Goiás	52,30%
3	Anhanguera	49,70%	Anhanguera	51,80%	Damianópolis	47,90%
4	Mambaí	48,90%	Jesúpolis	48,40%	Jesúpolis	47,50%
5	Santo Antônio do Descoberto	47,40%	Santo Antônio do Descoberto	46,10%	Santo Antônio do Descoberto	47,30%
6	Damianópolis	45,70%	Damianópolis	45,60%	Colinas do Sul	46,90%
7	Colinas do Sul	45,60%	Colinas do Sul	45,50%	Palmelo	45,40%
8	Jesúpolis	44,30%	Guarani de Goiás	44,20%	Bonfinópolis	44,00%
9	Águas Lindas de Goiás	44,10%	Guaraíta	43,70%	Guarani de Goiás	43,20%
10	Guaraíta	44,10%	Bonfinópolis	43,10%	Novo Gama	42,70%
Menores participações						
237	Cezarina	8,70%	Edealina	9,30%	Catalão	9,00%
238	Montividiu	8,30%	Campo Alegre de Goiás	9,00%	Alto Horizonte	8,70%
239	Davinópolis	7,30%	Alto Horizonte	8,90%	Pilar de Goiás	8,50%
240	Turvelândia	6,20%	Catalão	8,80%	Paraúna	8,00%
241	Cachoeira Dourada	5,90%	Davinópolis	8,50%	Ouvidor	7,90%
242	Catalão	5,70%	Cachoeira Dourada	8,30%	Perolândia	6,80%
243	São Simão	3,80%	Paraúna	7,70%	Davinópolis	6,60%
244	Perolândia	3,70%	Chapadão do Céu	5,90%	Chapadão do Céu	6,60%
245	Chapadão do Céu	3,20%	Perolândia	5,60%	Cachoeira Dourada	6,40%
246	Alto Horizonte	2,30%	São Simão	4,00%	São Simão	3,00%

Fonte: IBGE/ órgãos estaduais de estatística. Elaboração: Instituto Mauro Borges/Segplan-GO/Gerência de Contas Regionais e Indicadores - 2017.

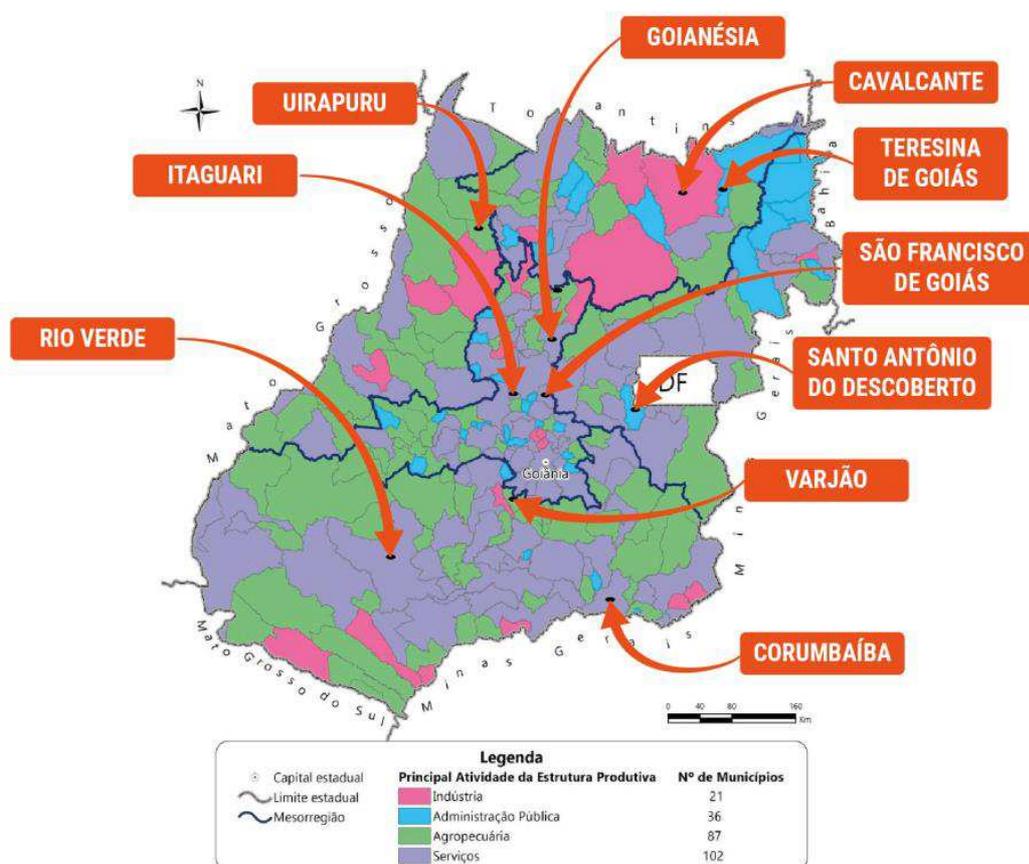
Conforme apresenta o estudo: “no geral, os dez municípios que possuem as maiores participações na APU apresentam atividade econômica de pouca expressividade, baixa população e os menores PIBs *per capita*. O município de Santo Antônio do Descoberto, localizado no Leste Goiano, apesar de grande participação da APU no VA²⁷, não possui baixa população. Os dez municípios com menor dependência da APU apresentam como principal

27 Segundo Simonsen: “Denomina-se valor adicionado (VA) em determinada etapa de produção, à diferença entre o valor bruto da produção e os consumos intermediários nessa etapa. Assim o produto nacional pode ser concebido com a soma dos valores adicionados em determinado período de tempo, em todas as etapas dos processos de produção do país”. Disponível em: <https://slideplayer.com.br/slide/11650458/>. Acesso em 11 de nov. 2018.

característica expressivos PIBs *per capita*. Observa-se que da relação APU/VA das menores participações, oito encontram-se localizados na mesorregião Sul Goiano, apenas um município pertence ao Norte Goiano (Alto Horizonte) e outro ao Centro Goiano (Pilar de Goiás).

A seguir o mapa de Goiás dividido em regiões por atividade produtiva. A legenda abaixo está associada, conforme as cores, às atividades econômicas. Inserimos os municípios selecionados para essa pesquisa, assim podemos contextualizar em que situação econômica cada um se encontra.

Figura 2 - As cidades selecionadas para o estudo e as estruturas produtivas



Fonte: Elaborado pelo próprio autor.

Observemos que duas cidades, entre as cinco menores notas do IDEB, estão entre as que mais possuem dependência na APU, e o município de Cavalcante, apesar de não estar entre as dez com maior dependência na APU, tem alta dependência e geograficamente é vizinha de Teresina de Goiás, que está entre as dez com maior dependência de atividade da administração, educação e saúde públicas, defesa e seguridade social. Nenhuma cidade entre as cinco maiores notas do IDEB estão entre as dez que possuem grande dependência dos serviços da

administração pública.

Feitas tais considerações, antes de aprofundar nas análises de tais dados, é necessário adentrarmos na questão dos salários dos professores, requisito necessário para uma análise dessa conjuntura econômica dos insumos necessários à educação. A análise continua sob a perspectiva dessa variável e potencial econômico de possível investimento na educação, e consequentemente, na qualidade educacional.

3.4 Piso salarial dos professores das redes municipais de Goiás e o potencial de financiamento educacional local

Regulamentado em julho de 2008 pela Lei Federal nº 11.738, o piso salarial dos professores é o valor mínimo da remuneração de um professor em início de carreira, considerando uma carga de 40 horas semanais. Apesar de existirem tendências liberais, representadas por organismos internacionais que orientam e publicam metas afirmando que a remuneração do magistério não é fato de extrema significância para o desenvolvimento da educação (Banco Mundial *apud* MACHADO, 2015), há consenso na CNDE de critérios quanto a estrutura da carreira, tanto que na discussão do Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi) a campanha traça importante estudo sobre o assunto do financiamento do magistério (CARREIRA *et al*, 2011).

Entendemos, como aponta os estudos da CNDE, que as políticas públicas para o financiamento da educação perpassam por estruturação adequada nas redes municipais goianas de condições de salários para os profissionais da educação, bem como por condições que possibilitem o exercício profissional. Sabemos, que as desigualdades e as assimetrias regionais do federalismo brasileiro, não proporcionam uma hegemonia de tratamento legislativo, fato que dificulta uma gestão verticalizada. Cabe aos municípios de Goiás, dada a sua autonomia e competência constitucional, legislar para que seus estatutos e planos de carreira estejam adequados dentro da matriz de custo qualidade inicial.

Machado (2015) em sua tese de doutorado trabalhou com análises e indagações muito relevantes para o estudo desse objeto. Em sua tese construiu um parâmetro, o Potencial de Financiamento Educacional Local (PFEL), como o próprio teórico denominou. Seria uma espécie de régua que pudesse apontar se municípios com melhores condições de financiamento educacional estariam acolhendo a normatização federal para elaboração dos estatutos e planos de carreiras do magistério de modo que isso representasse melhores propostas de carreira docente.

Machado (2015) pesquisou 15 municípios goianos, partindo da hipótese, de que:

[...] municípios com melhores condições econômicas, situação que pode ser observada por meio do que chamamos de PFEL, tivessem carreiras mais atrativas para os profissionais do magistério, ou seja, melhores PFEL representariam melhores possibilidades de remuneração docente por meio da carreira. Esta hipótese coaduna com a ideia que moveu as maiores discussões em torno da elaboração do novo PNE 2014/2024: que para dar-se um salto na qualidade da educação em nosso país seria preciso aumentar os investimentos públicos nessa área, em particular na educação pública, e que parte da ampliação dos investimentos tivesse como destino direto a valorização dos profissionais do magistério (MACHADO, 2015, p.323).

Tal hipótese levantada, conforme PNE citado acima, está relacionada com o nosso estudo, sobre a relação entre financiamento educacional e qualidade educacional. A valorização e a forma como é estruturada a carreira do professor no município é uma das condições, senão, uma das matrizes condutoras de uma qualidade educacional.

A pesquisa se concentra em apenas 10 municípios do estado, porém, Machado (2015) perfaz estudo em 15 municípios do estado que têm potencial econômico para estruturar melhor um piso salarial. O índice PFEL contempla os 15 municípios e a amostra refere-se ao ano de 2009. Nenhuma das cidades pesquisadas pelo autor coincide com os municípios selecionados para o presente estudo, que apresentam maior ou menor nota do IDEB, em 2015.

Apesar dos recortes temporais das duas pesquisas não coincidirem, é importante o relato de tal informação, pois tivemos o cuidado de verificar quais eram as 5 cidades de Goiás com a maior nota do IDEB em 2009, eram elas: Goiandira, Itapaci, Ouvidor, Itaguari e Buriti de Goiás²⁸. Nenhuma delas coincidem também com as da pesquisa de Machado (2015) em relação as cidades citadas que parametrizou com potencial de financiamento educacional local.

Em suma, as cidades com maior nota do IDEB, seja as de 2009 ou 2015, não se enquadram dentre aquelas definidas por Machado com potencial de financiamento educacional. Mais estarrecedor, para esse pesquisador, foi a conclusão que chegou Machado sobre a indagação se as cidades com PFEL representariam melhores possibilidades de remuneração docente por meio da carreira do magistério. Segue conclusão dessa indagação extraída da sua tese:

Para verificar se maiores ou menores PFEL, nos municípios da amostra, implicam em carreiras mais ou menos atrativas para os profissionais do magistério desenvolvemos os seguintes procedimentos: i) organizamos as estruturas de carreira numa mesma configuração; ii) calculamos a dispersão geral de cada uma das carreiras; iii) aplicamos sobre as estruturas de carreira o PSPN 2015; iv) comparamos as remunerações obtidas para o final da carreira (25 anos) tendo como eixo o Pfel. Para

²⁸ Fonte: [http://IDEB.inep.gov.br/resultado/IDEB 2009](http://IDEB.inep.gov.br/resultado/IDEB%202009). Acesso em 11 de nov. 2018.

os parâmetros utilizados, a análise da carreira nos municípios da amostra, nos permite inferir que o P_{fel} não implica em carreiras mais ou menos vantajosas do ponto de vista remuneratório. São evidências dessa conclusão: i) ausência de estatutos e planos de carreira tanto em município com baixo P_{fel} (Planaltina de Goiás) quanto em municípios com P_{fel} mais elevado (Sítio D'Abadia e Aloândia); ii) dois dos municípios com maiores P_{fel} possuem as carreiras menos atrativas do ponto de vista remuneratório (Alto Horizonte e Diorama); iii) quatro dos cinco municípios com os menores P_{fel} (Campos Belos, Abadia de Goiás, Aragarças e Luziânia), possuem carreiras mais atrativas do que municípios com P_{fel} elevado como Alto Horizonte e Diorama. Tanto a análise individual dos elementos constitutivos da carreira do magistério quanto a análise da estrutura geral das carreiras por meio da dispersão geral, indicaram a indiferença no P_{fel} na configuração de carreiras mais ou menos atrativas para os profissionais do magistério (MACHADO, 2015, p.335-337).

Reportagem do Jornal *O Popular*, datada de 19/05/2018, retratou quais municípios goianos pagam acima do piso salarial e quais são as cidades de Goiás que remuneram pior o professor. Entramos em contato com os responsáveis pela matéria e os jornalistas afirmaram que as informações foram obtidas via telefone através de professores, secretários e informações dos sites da prefeitura. O repórter Vandrê Abreu informou que após a publicação muitas cidades se queixaram das informações divulgadas, contestando números e formas de análise. Entretanto, não houve nenhum pedido formal para retirar tais dados. Cabe aqui o registro da reportagem, para reafirmar que tal matéria vai ao encontro da pesquisa de Machado (2015). Abaixo, um quadro extraído da matéria com dados coletados pelos repórteres.

Quadro 8 – Valor Salarial das quinze cidades mais populosas do estado de Goiás pago aos professores da Rede Municipal (2018)

CIDADE	POPULAÇÃO	VALOR/PISO	VALOR/HORA	SITUAÇÃO
Goiânia	1.466.105	R\$ 2.465,51	R\$ 15,41	Acima do piso
Aparecida de Goiânia	542.090	R\$ 2.965,77	R\$ 18,54	Acima do piso
Anápolis	375.142	R\$ 2.366,61	R\$ 14,79	Abaixo do piso
Rio Verde	217.048	R\$ 2.643,12	R\$ 16,52	Acima do piso
Luziânia	199.615	R\$ 2.455,35	R\$ 15,35	Piso
Águas Lindas de Goiás	195.810	R\$ 2.455,35	R\$ 15,35	Piso
Valparaíso de Goiás	159.500	R\$ 2.455,35	R\$ 15,35	Piso
Trindade	121.266	R\$ 2.455,35	R\$ 15,35	Piso
Formosa	115.789	R\$ 2.392,03	R\$ 14,95	Abaixo do piso
Novo Gama	110.096	R\$ 2.455,35	R\$ 15,35	Piso
Senador Canedo	105.459	R\$ 2.459,10	R\$ 15,37	Acima do piso
Itumbiara	102.513	R\$ 2.457,00	R\$ 15,36	Acima do piso
Catalão	102.393	R\$ 2.455,35	R\$ 15,35	Piso
Jataí	98.128	R\$ 2.455,35	R\$ 15,35	Piso
Planaltina	88.863	R\$ 2.136,30	R\$ 13,35	Abaixo do piso

Fonte: Jornal O Popular 19/05/2018.

Quadro 9 – 5 cidades do estado de Goiás que pagam menores valores salariais para os professores da Rede Municipal (2018)

CIDADE	PISO	VALOR/HORA
Uirapuru	R\$ 1.686,71	R\$ 10,54
Campinaçu	R\$ 1.696,80	R\$ 10,61
Minaçu	R\$ 1.696,80	R\$ 10,61
Campos Verdes	R\$ 1.793,33	R\$ 11,21
Nova Glória	R\$ 1.917,78	R\$ 11,99

Fonte: Jornal O Popular 19/05/2018.

Quadro 9 – 5 cidades do Estado de Goiás que pagam maiores valores salariais para os professores da Rede Municipal (2018)

CIDADE	PISO	VALOR/HORA
Montividiu	R\$ 3.209,84	R\$ 20,06
Rianópolis	R\$ 2.982,23	R\$ 18,64
Alto Horizonte	R\$ 2.970,97	R\$ 18,56
Aparecida de Goiânia	R\$ 2.965,77	R\$ 18,54
Portelândia	R\$ 2.221,07	R\$ 18,51

Fonte: Jornal O Popular 19/05/2018.

Nenhuma das cinco cidades citadas na reportagem que pagam os maiores salários no estado, acima do piso e valor hora/aula superior a R\$ 18,00, estão entre as cinco cidades com maiores notas do IDEB de 2015. Nas cinco cidades com o menor salário, apenas Uirapuru aparece entre as cinco com as menores notas do IDEB de 2015 e que possui no ano de 2018 o menor salário pago aos professores do estado de Goiás, numa média de R\$ 10,54 o valor da hora/aula, e salário médio de R\$ 1.681,71 centavos.

Pelos estudos mostrados até o presente momento, estamos caminhando para concluir sobre essas relações locais de financiamento público e qualidade educacional das cidades analisadas. Os dados contribuem para mostrar e considerar a razão, muitas vezes, desproporcional de potencial econômico e remuneração adequada aos profissionais da educação, conseqüentemente é um fato basilar que contribui para desqualificar qualquer qualidade educacional, onde não há valorização profissional, pouco se pode esperar de uma devida prestação de serviço. Mas ainda não adentramos nas despesas nos municípios, nas receitas originárias e de transferências devidas aos municípios analisados, torna-se prematuro afirmar ou concluir sobre financiamento e qualidade educacional sem adentrar nos relatórios das contas municipais, naquilo que se arrecada para a educação e naquilo que se investe em educação, e como esse investimento é feito. Não nos esqueçamos, que o município tem que aplicar no mínimo 25% em MDE. Passemos agora a essa análise, dos relatórios do TCM-GO.

3.5 Receitas e despesas dos municípios analisados em educação, o percentual aplicado e análise de como se aplica

Conforme quadro abaixo, inserimos as dez cidades selecionadas para a nossa pesquisa. Em um quadro constam as cinco cidades com as maiores notas do IDEB, e na outra sequência as cinco com as menores notas. Constam nessas tabelas as receitas que competem ao próprio município (competência para legislar, arrecadar e as retidas), dado seu potencial econômico produtivo e de serviços, chamamos de *receitas originárias*; e aquelas que são transferidas da União e do estado aos municípios por força de disposição legal constitucional, chamamos de *receitas por transferências*. Observe a primeira sequência com as cinco cidades com as maiores notas do IDEB e depois as com as cinco menores notas.

Quadro 10 – Municípios com as 5 maiores notas do IDEB

Receitas Originárias Próprias e na Fonte dos Municípios						
Ref	Municípios selecionados com as 5 MAIORES notas do IDEB 2015					
A		Rio Verde	Goianésia	Corumbáiba	Itaguari	São Francisco de Goiás
A.1	IPTU	23.716.436,68	9.015.638,35	143.978,54	93.364,57	59.613,80
A.2	ITBI	14.696.186,78	2.685.770,19	288.656,77	159.900,55	109.976,69
A.3	ISS	46.103.540,57	8.065.545,58	359.064,32	54.427,37	1.166.292,60
A.4	IRRF	30.957.201,34	4.101.390,44	254.661,83	129.461,23	280.329,23
A.5	ITR(C.F. Art. 153,§4,III)	0	0	0	0	0
=	Total de A:	115.473.365,37	23.868.344,56	1.046.361,46	437.153,72	1.616.212,32
Receitas por Transferências da União aos Municípios (Conforme Preceito Constitucional e Legal)						
Ref	Municípios selecionados com as 5 MAIORES notas do IDEB 2015					
B	Receita por Transferências Constitucionais e Legais	Rio Verde	Goianésia	Corumbáiba	Itaguari	São Francisco de Goiás
B.1	FPM-, parcela C.F, Art. 159,I,aline b	64.184.451,27	26.983.485,33	6.745.871,33	6.745.871,33	6.390.043,08
B.2	FPM-, parcela C.F, Art. 159,I,aline d	0	0	0	0	0
B.3	FPM-, parcela C.F, Art. 159,I,aline e	0	0	0	0	0
B.4	Cota-parte IOF-Ouro	0	0	0	0	0
B.5	Cota parte ITR	4.043.143,23	385.036,50	606.555,23	18.054,54	45.217,75
B.6	Cota parte IPI-Exportação	1.493.829,59	228.614,37	105.734,92	235.682,08	23.756,27
=	Total de B:	69.721.424,09	27.597.136,20	7.458.161,48	6.999.607,95	6.459.017,10

Receitas por Transferências do Estado aos Municípios (Conforme Preceito Constitucional e Legal)						
Ref	Municípios selecionados com as 5 MAIORES notas do IDEB 2015					
C	Receita por Transferências Constitucionais e Legais	Rio verde	Goianésia	Corumbaíba	Itaguari	São Francisco de Goiás
C.1	Cota parte ICMS	175.394.129,83	26.883.729,76	12.398.458,22	2.490.423,16	2.764.385,53
C.2	ICMS desoneração L.C nº 87/1996	0	0	0	0	0
C.3	Cota parte IPVA	25.439.203,62	4.498.747,60	524.161,86	21.091,09	185.790,68
=	Total de C:	200.833.333,45	31.382.477,36	12.922.620,08	2.511.514,25	2.950.176,21
Total das Receitas Originárias e por Transferências da União e do Estado						
Ref.		Rio verde	Goianésia	Corumbaíba	Itaguari	São Francisco de Goiás
D	TOTAL DE IMPOSTOS (A+B+C):	386.028.122,91	82.847.958,12	21.427.143,02	9.948.275,92	11.025.405,63

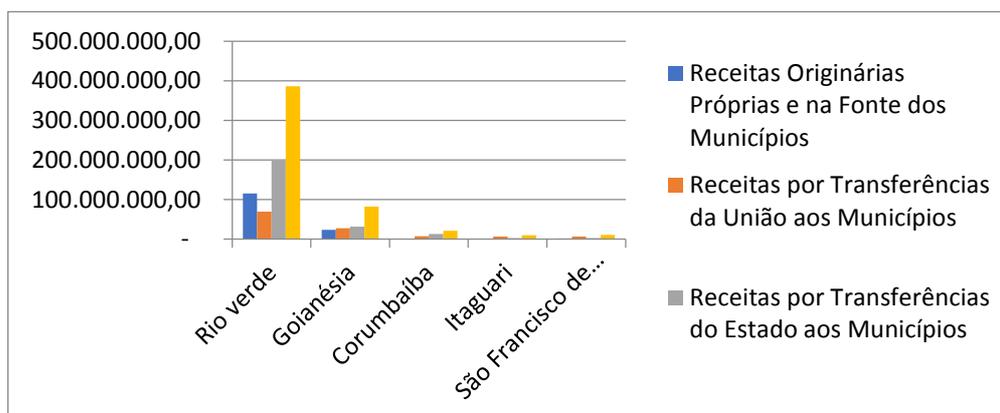
Fonte: TCM-GO

Quadro 11 - Resumo das receitas

Município	Rio verde	Goianésia	Corumbaíba	Itaguari	São Francisco de Goiás
Receitas Originárias Próprias e na Fonte dos Municípios	115.473.365,37	23.868.344,56	1.046.361,46	437.153,72	1.616.212,32
Receitas por Transferências da União aos Municípios	69.721.424,09	27.597.136,20	7.458.161,48	6.999.607,95	6.459.017,10
Receitas por Transferências do Estado aos Municípios	200.833.333,45	31.382.477,36	12.922.620,08	2.511.514,25	2.950.176,21
Total	386.028.122,91	82.847.958,12	21.427.143,02	9.948.275,92	11.025.405,63

Fonte: TCM-GO

Gráfico 1: Resumo das receitas/ comparativo das cidades com maior nota do IDEB



Fonte: TCM-GO

Quadro 12 – Municípios com as 5 menores notas do IDEB

Receitas Originárias Próprias e na Fonte dos Municípios						
Municípios selecionados com as 5 MENORES notas do IDEB 2015						
A		Varjão	Teresina de Goiás	Cavalcante	Uirapuru	Santo Antônio do Desc.
A.1	IPTU	85.790,59	0,00	46.382,43	0,00	2.497.820,80
A.2	ITBI	431.431,76	43.343,49	295.421,69	58.154,20	1.603.698,12
A.3	ISS	126.211,12	185.997,92	218.805,98	114.734,86	2.254.713,47
A.4	IRRF	118.273,52	136.534,66	335.413,62	52.760,11	2.787.623,98
A.5	ITR(C.F. Art. 153,§4,III)	0	0	0	0	0
=	Total de A:	761.706,99	365.876,07	896.023,72	225.649,17	9.143.856,37
Receitas por Transferências da União aos Municípios (Conforme Preceito Constitucional e Legal)						
Municípios selecionados com as 5 MENORES notas do IDEB 2015						
B	Receita por Transferências Constitucionais e Legais	Varjão	Teresina de Goiás	Cavalcante	Uirapuru	Santo Antônio do Descoberto
B.1	FPM-, parcela C.F, Art. 159,I,aline b	6.656.599,79	6.747.093,16	6.745.871,33	6.745.870,23	25.560.171,21
B.2	FPM-, parcela C.F, Art. 159,I,aline d	0	0	0	0	0
B.3	FPM-, parcela C.F, Art. 159,I,aline e	0	0	0	0	0
B.4	Cota-parte IOF- Ouro	0	0	0	0	0
B.5	Cota parte ITR	84.404,62	23.377,16	119.451,37	91.516,85	185.253,02
B.6	Cota parte IPI- Exportação	19.804,16	15.400,93	109.525,11	20.274,05	43.553,62
=	Total de B:	6.760.808,57	6.785.871,25	6.974.847,81	6.857.661,13	25.788.977,85

Receitas por Transferências do Estado aos Municípios (Conforme Preceito Constitucional e Legal)						
Municípios selecionados com as 5 MENORES notas do IDEB 2015						
C	Receita por Transferências Constitucionais e Legais	Varjão	Teresina de Goiás	Cavalcante	Uirapuru	Santo Antônio do Descoberto
C.1	Cota parte ICMS	2.359.130,07	1.801.979,68	12.838.937,93	2.380.164,34	5.354.331,96
C.2	ICMS desoneração L.C nº 87/1996	0	0	0	0	0
C.3	Cota parte IPVA	134.496,30	25.544,69	110.696,81	60.014,55	360.775,61
=	Total de C:	2.493.626,37	1.827.524,37	12.949.634,74	2.440.178,89	5.715.107,57
Total das Receitas Originárias e por Transferências da União e do Estado						
		Varjão	Teresina de Goiás	Cavalcante	Uirapuru	Santo Antônio do Descoberto
D	TOTAL DE IMPOSTOS (A+B+C):	10.016.141,93	8.979.271,69	20.820.506,27	9.523.489,19	40.647.941,79

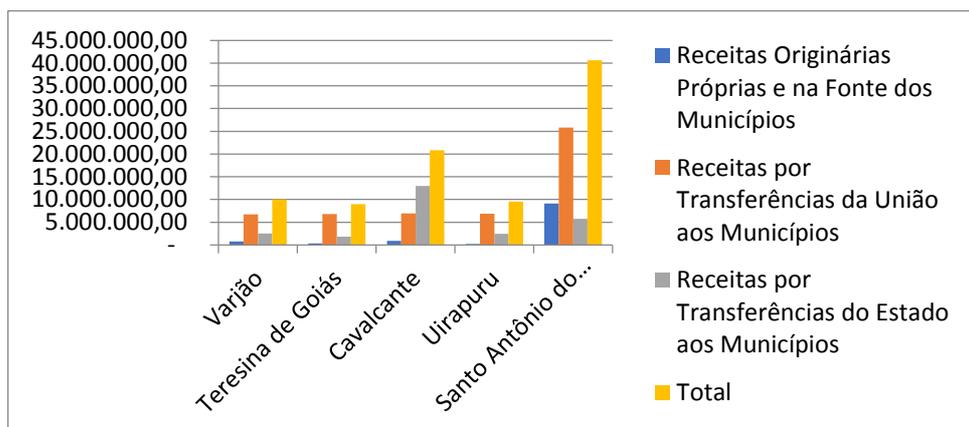
Fonte: TCM-GO

Quadro 13 - Resumo das receitas

Município	Varjão	Teresina de Goiás	Cavalcante	Uirapuru	Santo Antônio do Descoberto
Receitas Originárias Próprias e na Fonte dos Municípios	761.706,99	365.876,07	896.023,72	225.649,17	9.143.856,37
Receitas por Transferências da União aos Municípios	6.760.808,57	6.785.871,25	6.974.847,81	6.857.661,13	25.788.977,85
Receitas por Transferências do Estado aos Municípios	2.493.626,37	1.827.524,37	12.949.634,74	2.440.178,89	5.715.107,57
Total	10.016.141,93	8.979.271,69	20.820.506,27	9.523.489,19	40.647.941,79

Fonte: TCM-GO

Gráfico 2 - Resumo das receitas/ comparativo das cidades com menor nota do IDEB



Fonte: TCM-GO

Pois bem, no Capítulo 2 relatamos, com base na legislação constitucional, que os municípios devem gastar no mínimo 25% das receitas de impostos com a educação. Tomando como base os municípios, objeto do nosso estudo, essa porcentagem é averiguada e calculada com base no resultado das receitas de sua competência (tabelas 18 e 20, item A), somadas com aquelas que lhe foram transferidas da União (tabelas 18 e 20, item B) e do Estado (tabela 18 e 20, item C). A soma de A mais B mais C (conforme tabelas acima) resulta em um determinado valor. Desse total arrecadado no mínimo 25% deve ser obrigatoriamente aplicado em educação, sob pena do administrador ser processado por improbidade administrativa, dentre outras penalidades, em virtude de mal-uso do erário público.

Recordemos que as despesas com educação, dentro dessa obrigatoriedade de 25%, são aquelas de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), definidas no artigo 70 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB). Desse gasto deve-se fazer o cálculo para averiguar se houve aplicação de no mínimo 25% dos impostos sem educação. O cálculo, conforme tabela acima, faz-se da seguinte forma, soma-se os gastos do item A, B e C e deduz-se (desconta-se) o que pode ser considerado, conforme a lei determina, aquilo que não é gasto com MDE²⁹. Assim, por exemplo, não é despesa com educação aquisição e distribuição de uniformes, conforme dispõe normas legais³⁰, tal despesa encontra-se mais próxima daquelas caracterizadas como assistência social, por conseguinte, não integrantes do conjunto de ações de manutenção e desenvolvimento do ensino e não pode ser computada como gasto para essa finalidade. Mas atenção, isso não quer dizer, que não seja gasto com educação, que seja usado para a educação.

²⁹ O artigo 71 da lei de diretrizes e bases da educação define o que não é gasto com a educação, além disso, o TCM-GO, com base na legislação federal, tem cartilhas explicativas sobre o assunto.

³⁰ https://www.fnede.gov.br/fndelegis/action/ActionDatalegis.php?cod_menu=688&cod_modulo=11&acao=abrirTreview, acessado em 20/11/2018.

O que a lei preconiza, para esse caso, é que em relação ao MDE, não se aplica para fins de gastos em relação aos mínimos de 25% exigidos constitucionalmente.

Exercitemos o cálculo para o MDE, tomando como base a cidade de Corumbáiba, tabela 18 acima. A soma das receitas de impostos do item A mais B mais C = total da receita para o cálculo para fins de gasto com MDE, desse total, considerando as deduções legais, no mínimo 25% deve ser aplicado em educação. Conforme tabela do relatório do TCM-GO, esse município gastou 34,98% aplicado em MDE, acima do percentual exigido pela legislação.

Contudo, não nos esqueçamos de um fato muito importante, o FUNDEB. Como já dissemos também em capítulos anteriores, esse fundo é composto de 20% das receitas de transferências constitucionais, as que chamamos em parágrafos anteriores de *receitas de transferências*. É composto por cotas, partes percentuais da receita de impostos. O mínimo de 60% do FUNDEB é para despesa com o magistério da educação básica em efetivo exercício, e os 40% restantes poderá ser adotado o padrão de eliminação, ou seja, tudo que não se enquadrar como 60%, mas for considerado como gasto com educação pode ser gasto com o saldo residual dos 40%³¹. Dessa forma, as despesas com FUNDEB podem ser computadas como despesas em educação, e com isso serem consideradas para fins de cálculo do mínimo exigido constitucionalmente como despesa em MDE.

Ratificamos que o FUNDEB, além das cota-parte das receitas de transferências, consta também de recursos suplementares da União³². No caso de Goiás, não há registro, em relação ao ano pesquisado, de adicional suplementar da União. Assim, vejam bem, os recursos do FUNDEB são as cotas partes de receitas devidas ao Município e cotas partes do FPE e FPM³³. Entendemos que não há recursos adicionais, nessa composição, da União.

A seguir, apresentamos o quadro com os recursos do FUNDEB de cada Município. Esses recursos integram as despesas para o cálculo do MDE.

³¹Análise das Demonstrações Fiscais/ Demonstrativos Relevantes do MDF para os Controladores Internos Municipais/TCM-GO.

³² Os investimentos realizados pelos governos dos Estados, Distrito Federal e Municípios e o cumprimento dos limites legais da aplicação dos recursos do FUNDEB são monitorados por meio das informações declaradas no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope), disponível no sítio do FNDE, no endereço eletrônico: <http://www.fnde.gov.br/fnde-sistemas/sistema-siope-apresentacao>. Acessado em 20/11/2018.

³³ MDF/TCM-GO: O ente que receber do FUNDEB um total de recursos de valor superior ao que enviar ao FUNDEB, não poderá considerar a aplicação desse acréscimo no cumprimento do mínimo constitucional, ao passo que o ente que receber do FUNDEB um total de recursos menor que o total enviado, poderá considerar a aplicação desse decréscimo para cumprimento do mínimo constitucional. No primeiro caso, o valor do acréscimo será adicionado ao total das deduções, e no segundo caso, o valor do decréscimo reduzirá o total das deduções.

Quadro 14 – Receitas do FUNDEB

Receitas do FUNDEB destinados aos 5 Municípios selecionados com as 5 MAIORES notas do IDEB						
D	Receitas destinadas ao FUNDEB	Rio verde	Goianésia	Corumbaíba	Itaguari	São Francisco de Goiás
D.1	Cota-Parte FPM destinada ao FUNDEB(20%, Art. 159,I,alínea B)	12.160.369,54	4.979.270,34	1.353.318,80	1.278.012,27	1.278.008,27
D.2	Cota-Parte FPM destinada ao FUNDEB(20% de cota parte ICMS)	35.078.826,04	5.157.466,45	2.409.932,92	498.084,39	557.348,46
D.3	Cota-Parte FPM destinada ao FUNDEB(20% de ICMS desoneração)	64.851,27	228.874,11	5.043,01	890,67	1.107,61
D.4	Cota-Parte FPM destinada ao FUNDEB(20% de cota parte IPI-Exportação)	298.765,94	45.722,89	21.147,02	47.136,56	4.751,21
D.5	Cota-Parte FPM destinada ao FUNDEB(20% ITR ou ITR arrecadado destinado FUNDEB)	808.033,40	63.769,15	121.310,90	3.606,84	9.043,43
D.6	Cota-Parte FPM destinada ao FUNDEB(20% de cota parte IPVA)	5.087.840,96	1.044.669,54	174.591,45	4.218,22	35.163,81
=	TOTAL RECEITAS DESTINADAS AO FUNDEB (D):	53.498.687,15	11.519.772,48	4.085.344,10	1.831.948,95	1.885.422,79
E		Rio verde	Goianésia	Corumbaíba	Itaguari	São Francisco de Goiás
E.1	Transferências de recursos do FUNDEB	73.756.127,46	21.631.434,02	3.565.030,96	1.843.496,10	2.060.655,01
E.2	Complementação da União ao FUNDEB	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
E.3	Receita de aplicação financeira dos Recursos do FUNDEB	392.068,20	30.160,42	0,00	14.806,91	7.040,29
=	TOTAL RECEITAS RECEBIDAS DO FUNDEB (E):	74.148.195,66	21.661.594,44	3.565.030,96	1.858.303,01	2.067.695,30
F	Resultado líquido das transferências do FUNDEB	20.257.440,31	10.111.661,54	-520313,14	11.547,15	175.232,22
G	Acréscimo ou decréscimo resultante das transferências do FUNDEB	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Fonte: TCM-GO

Receitas do FUNDEB destinados ao 5 Municípios selecionados com as 5 MENORES notas do IDEB						
D	Receitas destinadas ao FUNDEB	Varjão	Teresina de Goiás	Cavalcante	Uirapuru	Santo Antônio do Descoberto
D.1	Cota-Parte FPM destinada ao FUNDEB(20%, Art. 159,I,alínea B)	1.278.008,17	1.278.035,39	1.278.188,27	1.278.008,27	5.112.033,92
D.2	Cota-Parte FPM destinada ao FUNDEB(20% de cota parte ICMS)	471.915,38	360.372,48	2.556.442,38	476.032,84	1.113.822,80
D.3	Cota-Parte FPM destinada ao FUNDEB(20% de ICMS desoneração)	852,94	722,88	5.314,17	925,55	2.259,26
D.4	Cota-Parte FPM destinada ao FUNDEB(20% de cota parte IPI-Exportação)	3.721,76	3.073,75	21.905,04	4.054,82	8.825,72
D.5	Cota-Parte FPM destinada ao FUNDEB(20% ITR ou ITR arrecadado destinado FUNDEB	16.880,80	3.666,06	23.890,14	18.303,84	37.050,48
D.6	Cota-Parte FPM destinada ao FUNDEB(20% de cota parte IPVA)	26.887,74	5.080,50	32.877,65	12.002,93	81.815,97
=	TOTAL DE RECEITA DESTINADA AO FUNDEB (D):	1.798.266,79	1.650.951,06	3.918.617,65	1.789.328,25	6.355.808,15
FONTE:TCM-GO						
E		Varjão	Teresina de Goiás	Cavalcante	Uirapuru	Santo Antônio do Descoberto
E.1	Transferências de recursos do FUNDEB	1.106.823,77	1.411.146,46	5.081.036,48	1.264.234,22	40.422.241,05
E.2	Complementação da União ao FUNDEB	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
E.3	Receita de aplicação financeira dos Recursos do FUNDEB	0,00	8.060,92	43.635,91	4.100,98	72.405,98
=	TOTAL RECEITAS RECEBIDAS DO FUNDEB (E):	1.106.823,77	1.419.207,38	5.124.672,39	1.268.335,20	40.494.647,03
F	Resultado líquido das transferências do FUNDEB	-691443,02	-239804,60	43.635,91	-525094,03	34.066.432,90
G	Acréscimo ou Decréscimo resultante das transferências do FUNDEB	0,00	0,00	1.162.418,83	0,00	0,00

Fonte: TCM-GO

Para que não haja dúvida quanto a análise que virá, novamente insistimos em algumas ratificações de informações. Os itens das tabelas 18 e 20, itens A, B e C são as somas que compõem as receitas dos municípios para fins de cálculo do MDE, ou seja, recursos próprios e

de transferências que são devidos a este ente público e que devem ser usados para a educação, a grosso modo, são recursos do caixa do município. Já o FUNDEB, consta de receitas não somente daquela cota parte do Município e Estado, como também de recursos suplementares da União e que são usados para custear despesas com o MDE. Mas, se observarmos na tabela 22, item G e E.2 (de vermelho), não houve complementação da União nesse ano para os Municípios Goianos. Os recursos são somente os dos Municípios e dos Estados. A tabela 22 acima ajuda a interpretar as receitas originárias, de transferências e as que compõem o MDE.

Por mais que esteja sendo exaustivo e, talvez até repetitivo, esse exercício das contas públicas possibilitará enxergar realidades de gastos em relação aos outros Municípios, tomando como exemplo a realidade populacional, professores, escolas, PIB, IDH e outros indicadores sociais. Dessas amostras, podemos fazer relações mais justas em relação a financiamento e qualidade educacional, e daí extrair algumas conclusões. O exercício acima possibilita enxergar o que foi gasto pelo município e também verificar o que foi tido como acréscimo ou decréscimo das receitas do FUNDEB, já que as receitas desse fundo para os municípios dependem do número de matrículas. Isso é importante atualmente em políticas públicas governamentais, pois, em tese, quanto mais matrículas o município tiver, mais recursos está propenso a receber. A lógica jurídica do FUNDEB se pauta nessa base, bem como outras políticas públicas para a área de educação básica.

Sabemos que o FUNDEB utiliza vários fatores de ponderação nas aplicações de recursos em relação as etapas e modalidades da educação básica, entretanto, como nesse trabalho os dados fornecidos pelo município não adentram essas questões, nem o TCM-GO forneceu subsídios para essa análise, não tivemos condições de analisar sobre essa ótica também, assim, nessa pesquisa nos pautamos no quesito fornecido, receita/despesa. Nosso objeto está bem delimitado, e com vários dados esclarecedores que englobam informações maiores, acreditamos que não haverá prejuízo para a pesquisa.

Por fim, resta agora identificar as receitas adicionais para financiamento do ensino, que não integram as receitas para MDE, ou seja, não entram dentro daquela obrigatoriedade do município de aplicar 25% dos gastos com educação, já que tais recursos advêm de tributação outras não relacionadas a fatos geradores citados, mas de outras fontes ou fatos imputáveis, tais como salário educação (tributado das empresas), convênios e recursos outros do FNDE. Abaixo a tabela que exemplifica outras receitas destinadas aos municípios estudados e que são para financiar também atividades do ensino, mas que não integram o cálculo para o MDE.

Quadro 15 - Receitas adicionais para financiamento da educação

Receitas adicionais para financiamento do Ensino destinados ao 5 Municípios selecionados com as maiores notas do IDEB 2015						
H	Receitas aplicação financeira, outros impostos vinculados ao ensino	Rio Verde	Goianésia	Corumbaiã	Itaguari	São Francisco de Goiás
H.1	Transferência salário-Educação	5.809.541,39	1.726.574,85	254.810,87	155.538,41	140.248,57
H.2	Transferência diretas -PDDE	0,00	0,00	0,00	179,80	0,00
H.3	Transferência diretas -PNAE	1.916.956,00	675.240,00	112.720,00	56.430,00	60.632,00
H.4	Transferência diretas -PNATE	1.510.707,72	65.844,86	34.608,53	139.737,78	27.708,50
H.5	Outras Transferência do FNDE	883.873,50	0,00	0,00	0,00	0,00
H.6	Aplicação Financeira dos Recursos do FNDE	510.161,35	0,00	0,00	5.931,92	631,61
H.7	Transferências de Convênios	0,00	1.268.991,80	199.690,37	0,00	471.000,00
H.8	Aplicação Financeira dos Recursos de Convênios	361.845,03	0,00	0,00	8.336,16	5.577,85
H.9	Receita de operações de Crédito	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
H.10	Outras Receitas para financiamento do Ensino	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
=	Total de H:	10.993.084,99	3.736.651,51	601.829,77	366.154,07	705.798,53

Receitas adicionais para financiamento do Ensino destinados ao 5 Municípios selecionados com as menores notas do IDEB						
H	Receitas aplicação financeira, outros impostos vinculados ao ensino	Varjão	Teresina de Goiás	Cavalcante	Uirapuru	Santo Antônio do Descoberto
H.1	Transferência salário-Educação	93.635,39	0,00	541.348,50	175.477,55	3.005.660,24
H.2	Transferência diretas -PDDE	330,00	0,00	5.460,00	0,00	0,00
H.3	Transferência diretas -PNAE	24.304,00	0,00	0,00	41.852,96	975.906,00
H.4	Transferência diretas -PNATE	30.874,93	13.258,98	9.466,92	87.668,48	53.444,00
H.5	Outras Transferência do FNDE	0,00	231.014,68	158.874,84	0,00	23.436,00
H.6	Aplicação Financeira dos Recursos do FNDE	0,00	0,00	0,00	0,00	12.837,86
H.7	Transferências de Convênios	24.760,34	127.451,57	0,00	0,00	1.112.752,00
H.8	Aplicação Financeira dos Recursos de Convênios	0,00	0,00	0,00	0,00	7.354,11
H.9	Receita de operações de Crédito	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
H.10	Outras Receitas para financiamento do Ensino	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
=	Total:	173.904,66	371.725,23	715.150,26	304.998,99	5.191.390,21

Fonte: TCM-GO

Após essa jornada de aplicação dos recursos financeiros e análise dos dispostos na legislação em relação aos municípios, adentremos no custo aluno aplicado pelas cidades, em relação a educação fundamental.

3.6 O custo aluno praticado pelos municípios estudados em relação ao ensino fundamental (CAEFp) e a relação financiamento e qualidade educacional

Sabemos que os municípios têm como função prioritária a educação infantil e fundamental, conforme estudos e legislação citada. Mas, isso não quer dizer que não possa atuar em outras modalidades e etapas da educação básica. Entretanto, dado a precariedade econômica por que passam muitos desses entes públicos, poucos se arriscam em outras frentes do ensino. São pouquíssimos os municípios que têm essa capacidade econômica de atuar além da educação fundamental.

Assim, para sermos mais precisos, selecionamos como custo aluno praticado pelos municípios apenas os alunos do ensino fundamental, uma vez que o IDEB se refere a este nível da educação básica, conforme relatórios do TCM-GO e legislação pátria.

Chamamos de Custo Aluno Ensino Fundamental Praticado (CAEFp) o resultado da divisão entre as despesas liquidadas no ensino fundamental pelo número de matrículas do ano, pesquisado no ensino fundamental (2015). O CAEFp, coeficiente criado por esse pesquisador, não é um custo ideal, mas aquilo que é praticado pelo Município, conforme o relatório de despesas fornecido pelo TCM-GO.

Nos relatos dessa pesquisa adotamos o CAQi como um parâmetro de qualidade a ser seguido para que seja possível atingir as condições ideais de qualidade educacional. A partir de uma confrontação do que é adotado pelo município como custo, CAEFp, iremos analisar se os municípios pesquisados tendem a um parâmetro com o CAQi, ou se aproximam disso.

Pois bem, relatamos também, que a realidade socioeconômica do município interfere na sua condição de financiamento, já que uma maior arrecadação está relacionada com sua capacidade de criar condições para que se produza e se invista. Daí a necessidade de situar os municípios dentro de suas condições no estado e em relação ao Brasil. Uma cidade com poucos habitantes, também pode interferir na análise, uma vez que isso pode estar relacionado com quantidades de escolas e professores. Essas foram as razões para que nesse capítulo insistíssemos com a amostra de várias análises envolvendo o PIB/IDH e outros indicadores. E não nos esqueçamos do IDEB, indicador de qualidade adotado pelo governo.

As tabelas a seguir informam sobre os municípios pesquisados, apresentando dados como números de escolas do ensino fundamental, matrículas, professores, despesas do ensino fundamental, nota do IDEB, população, PIB *per capita*, IDH.

Verifiquemos os dados, a posteriori vamos às reflexões sobre os números apresentados do ano de 2015, faremos relações com as tabelas anteriores desse capítulo.

Tabela 8 - Cidades pesquisadas/ coeficientes e indicadores sociais

Corumbáiba

Nº de escolas Ensino Fundamental	Nº de profs. Ensino Fundamental	Nº de matrículas Ensino fundamental	Despesas Ensino Fundamental	
5	63	693	R\$ 5.711.406,06	
CaefP	Nota do IDEB	População 2010	PIB Per Capita	IDHM 2010
<u>R\$ 8.241,56 ao ano e</u> <u>R\$ 687,79 ao mês</u>	7,2	8.181	R\$ 50.744,67	0.698

Fonte: IBGE

São Francisco

Nº de escolas Ensino Fundamental	Nº de profs. Ensino Fundamental	Nº de matrículas Ensino fundamental	Despesas Ensino Fundamental	
1	18	461	R\$ 4.328.518,08	
CaefP	Nota do IDEB	População 2010	PIB Per Capita	IDHM 2010
<u>R\$ 9.389.409,00 ao ano e</u> <u>R\$ 782.450 ao mês</u>	7,1	6.120	R\$ 14.450,99	0.651

Fonte: IBGE

Itaguari

Nº de escolas Ensino Fundamental	Nº de profs. Ensino Fundamental	Nº de matrículas Ensino fundamental	Despesas Ensino Fundamental	
1	22	385	R\$ 2.676.910,83	
CaefP	Nota do IDEB	População 2010	PIB Per Capita	IDHM 2010
<u>R\$ 6.953,01 ao ano e</u> <u>R\$ 579,41 ao mês</u>	7,1	4.513	R\$ 11.935,86	0.693

Fonte: IBGE

Goianésia

Nº de escolas Ensino Fundamental	Nº de profs. Ensino Fundamental	Nº de matrículas Ensino fundamental	Despesas Ensino Fundamental	
15	156	4303	R\$ 29.311.614,83	

CaefP	Nota do IDEB	População 2010	PIB Per Capita	IDHM 2010
<u>R\$ 6.811,90 ao ano e</u> <u>R\$ 567,58 ao mês</u>	6,9	59.549	R\$ 16.697,02	0.727

Fonte: IBGE

Rio Verde

Nº de escolas Ensino Fundamental	Nº de prof. Ensino Fundamental	Nº de Matrícula Ensino fundamental	Despesas Ensino Fundamental	
43	547	16566	R\$ 102.969.620,31	
CaefP	Nota do IDEB	População 2010	PIB Per Capita	IDHM 2010
<u>R\$ 6.215,72 ao ano e</u> <u>R\$ 517.976 ao mês</u>	6,9	176.424	R\$ 38.971,32	0.754

Fonte: IBGE

Varjão

Nº de escolas Ensino Fundamental	Nº de profs. Ensino Fundamental	Nº de matrículas Ensino fundamental	Despesas Ensino Fundamental	
1	10	260	R\$ 2.975.291,62	
CaefP	Nota do IDEB	População 2010	PIB Per Capita	IDHM 2010
<u>R\$ 11.443,42 ao ano e</u> <u>R\$ 953,61 ao mês</u>	4,2	3.659	R\$ 14.566,03	0.687

Fonte: IBGE

Teresina de Goiás

Nº de escolas Ensino Fundamental	Nº de profs. Ensino Fundamental	Nº de matrículas Ensino fundamental	Despesas Ensino Fundamental	
3	16	310	R\$ 2.386.400,42	
CaefP	Nota do IDEB	População 2010	PIB Per Capita	IDHM 2010
<u>R\$ 7.698,064 ao ano e</u> <u>R\$ 641,505 ao mês</u>	4,3	3.016	R\$ 8.653,41	0,661

Fonte: IBGE

Cavalcante

Nº de escolas Ensino Fundamental	Nº de profs. Ensino Fundamental	Nº de matrículas Ensino fundamental	Despesas Ensino Fundamental	
24	81	1086	R\$ 8.275.928,27	
CaefP	Nota do IDEB	População 2010	PIB Per Capita	IDHM 2010
<u>R\$ 7.620,55 ao ano e</u> <u>R\$ 635,046 ao mês</u>	4,3	9.392	R\$ 25.562,28	0.584

Fonte: IBGE e TCM-GO

Uirapuru

Nº de escolas Ensino Fundamental	Nº de profs. Ensino Fundamental	Nº de matrículas Ensino fundamental	Despesas Ensino Fundamental	
2	21	347	R\$ 3.384.424,81	
CaefP	Nota do IDEB	População 2010	PIB Per Capita	IDHM 2010
<u>R\$ 9.753,383 ao ano e</u> <u>R\$ 812,781 ao mês</u>	4,4	2.933	R\$ 13.860,59	0.670

Fonte: IBGE

Santo Antônio do Descoberto

Nº de escolas Ensino Fundamental	Nº de profs. Ensino Fundamental	Nº de matrículas Ensino fundamental	Despesas Ensino Fundamental	
18	314	8970	R\$ 45.473.327,12	
CaefP	Nota do IDEB	População 2010	PIB Per Capita	IDHM 2010
<u>R\$ 5.069,49 ao ano e</u> <u>R\$ 422,41 ao mês</u>	4,4	63.248	R\$ 8.174,27	0.665

Fonte: IBGE

A par dos dados apresentados, vamos finalmente fazer as correlações da pesquisa. Primeiramente qual a relação entre financiamento educacional e qualidade educacional. Nessa primeira etapa perguntamos, com base na pesquisa, o que há de comum entre os municípios que tiveram a maior nota do IDEB e suas condições financeiras, ou seja, quem investiu mais, teve maior resultado no IDEB?

Para essa pergunta, utilizamos como critério o CAEFp, custo aluno praticado pelo

município, tendo como base as despesas praticadas no ensino fundamental e o número de matrículas.

Assim, com exceção de Corumbáiba e São Francisco, todas as outras cidades que estão entre as cinco maiores notas do IDEB investiram menos de R\$ 600,00 por aluno mês ou menos de R\$ 7.000,00 reais por ano. Nenhuma das cidades “campeãs” do IDEB investiram mais que R\$ 10.000,00 (dez mil reais por ano).

Das cidades com as menores notas do IDEB, com exceção de Santo Antônio do Descoberto, todas as outras investiram mais que R\$ 600,00 por mês, sendo que dentre as que possuem a pior nota do IDEB de 2015 (Varjão), o investimento, tendo como estimativa mensal, foi de R\$ 953,61 (R\$ 11.443,42 ano) com nota de 4,2 no IDEB, e Uirapuru, com investimento de R\$ 812,781 por mês (R\$ 9.753,383 ano) nota de 4,4 no IDEB.

Pelos números, quantitativo por aluno/despesa, percebemos que quem investe mais não tem uma relação direta com a nota do IDEB, pois os maiores investimentos estão com quem obteve as piores notas.

Porém, devemos ir além desse tipo de inferência quantitativa. O número de escolas e professores interferem ou não no quesito qualidade, já que o IDEB também é por escola. Vejamos, Varjão tem uma escola do ensino fundamental com 260 matrículas e 10 professores, uma média de 26 alunos por professor. Já Itaguari, também tem apenas 1 escola com 22 professores e 385 matrículas, sendo que a média é de 17,5 alunos por professor. Uma está entre as melhores notas do IDEB e a outra entre as piores notas. E caso façamos esse exercício de dividir o número de matrículas pelo número de professores em relação aos outros municípios, a diferença maior é com relação a Rio Verde: 30,28 alunos por professor, o restante oscila sem muita disparidade.

Mas, atenção, estudos do CAQi já demonstraram que essa relação número de alunos por sala interferem na qualidade da aprendizagem. Nosso estudo não tem a pretensão de confrontar uma pesquisa que já envolveu várias análises em diversas conferências pelo Brasil afora e foi aceita por diversas associações de estudos na área de educação, conforme já exposto nesse capítulo. O que essa pesquisa está apresentando é que esse fato, em relação a questão financiamento educacional, relacionado ao que foi investido, não aparece como um fator de destaque em relação a nota do IDEB, índice adotado pelo governo. A pesquisa não adentra no quesito aprendizagem. O que estamos analisando é a questão de destaque do financiamento, ou seja, algo que destoa entre os números.

Assim, como dissemos, não há uma disparidade relevante na comparação com outros municípios que reflita na nota do IDEB, em relação a essa análise e com base na amostragem

dos dados informados acima (número de professores e alunos), mesmo porque não tivemos acesso a organização das classes escolares para averiguar essa disposição aluno/professor. Ademais, como já dissemos com relação ao potencial financeiro, estudos de Machado (2015) também apontaram para essa questão da potencialidade que alguns municípios têm em investir na carreira do magistério, mas que muitas vezes não reflete no piso salarial.

Em relação ao PIB *per capita*, ou seja, as cidades que possuem as maiores rendas individuais, a que mais destoa é Corumbáiba, que tem um PIB per capita de R\$ 50.744,67, tendo uma média mensal de R\$ 4.228,72. Essa cidade é a campeã da média de renda individual das cidades pesquisadas e também a que tem a maior nota do IDEB de 2015. Entretanto, se observarmos as 10 cidades de maior renda *per capita* de Goiás, nenhuma delas está entre as cidades com as maiores e menores notas do IDEB (tabela 3 e 4). Portanto, tal dado também não tem uma uniformidade entre os que tiveram a maior nota do IDEB, e, portanto, não caracteriza como um fator econômico, nessa pesquisa, que interfira na qualidade educacional. Mesmo porque, se observarmos as tabelas 18 e 20, desse capítulo, não há uma correlação direta de PIB *per capita* e receita municipal. Os dados dessa pesquisa são insuficientes para avançar em uma dedução maior. Conforme já dissemos em linhas anteriores, com base na pesquisa do IMB 2015, nem toda renda gerada no município é apropriada pela população residente, uma vez que a geração de renda e o consumo não são necessariamente realizados em um mesmo município. Esclarecemos mais uma vez que conforme o PNE, a qualidade educacional está vinculada ao PIB, e quase todos os planos regionais, os chamados Planos Municipal de Educação (PME) reproduzem a assertiva de que a expansão e padrão de qualidade está associada a uma meta atrelada ao PIB³⁴.

Assim, torna-se esclarecedor associar esses indicativos com indicadores que mensuram, educação, como é o caso do IDH. Nesse sentido, O IDH das cidades analisadas também não mostrou diferenças significativas que pudessem ser algo que apontasse como um fator social ou externo que aparecesse entre aquelas cidades que possuem as maiores notas do IDEB ou entre as menores notas do IDEB. Com exceção da cidade de Cavalcante, IDH de 0.584, todas as outras tem IDH acima de 0,6.

Em relação a população, um dado chama a atenção. Com exceção da cidade de Rio Verde, que é a uma das cidades mais populosas atualmente, nenhuma cidade acima de cem mil habitantes está na lista das cinco maiores notas do IDEB ou entre as cinco piores notas do IDEB

³⁴ Cidade de Corumbáiba, Lei nº 754/15, são diretrizes do PNE: VIII: estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto - PIB, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade.

no ano de 2015. Podemos fazer várias deduções, que vão desde a números maiores de escolas, que dificultam a uma equidade, ou a questões relacionadas a difícil gestão educacional e falta de recursos nas cidades populosas. Mas, não há meios nessa pesquisa de aprofundar, a única conclusão, realista, de fato, é que predomina, em relação a essa pesquisa, cidades pequenas ou de médio porte como as maiores notas do IDEB e entre as menores notas do IDEB. Qual relação demonstra esse fato em relação a financiamento educacional também não é uma tarefa de fácil conclusão, pois envolveriam outras variáveis, a qual essa pesquisa não adentra.

Mas, voltemos nosso olhar para a cidade de Rio Verde, que mantém uma boa nota do IDEB, e está entre as cidades mais populosas do estado, e dentro do cinturão de receitas do estado. Das cidades selecionadas, é a única com mais de 200.000 habitantes, e que possui mais de 40 escolas do ensino fundamental (43 no total), fato que também não é muito relevante no comparativo com as outras cidades pesquisadas, pois o município de Cavalcante tem menos de 10 mil habitantes e 24 escolas do ensino fundamental, Rio Verde é 20 vezes mais populosa do que Cavalcante e tem um pouco mais que o dobro de escolas do que Cavalcante. O fato é que Rio Verde está entre as cidades com a maior nota do IDEB e Cavalcante está entre as menores notas do IDEB. Mas, como dissemos, número de escolas e quantidade de professores não é um dado diferenciador em relação a nota do IDEB. Vejamos, Goianésia em 2010 tinha 59.549 habitantes, 15 escolas do ensino fundamental, com nota do IDEB de 6,9. Já Santo Antônio do Descoberto tinha 63.248 habitantes, 18 escolas do ensino fundamental e nota do IDEB de 4,4, ou seja, cidades com números de habitantes e escolas próximos. Se observamos a tabela 28, que fizemos para cada cidade, com número de habitantes, escolas e nota do IDEB, verificaremos que não há uma uniformidade desses dados que prevaleça em relação a nota do IDEB.

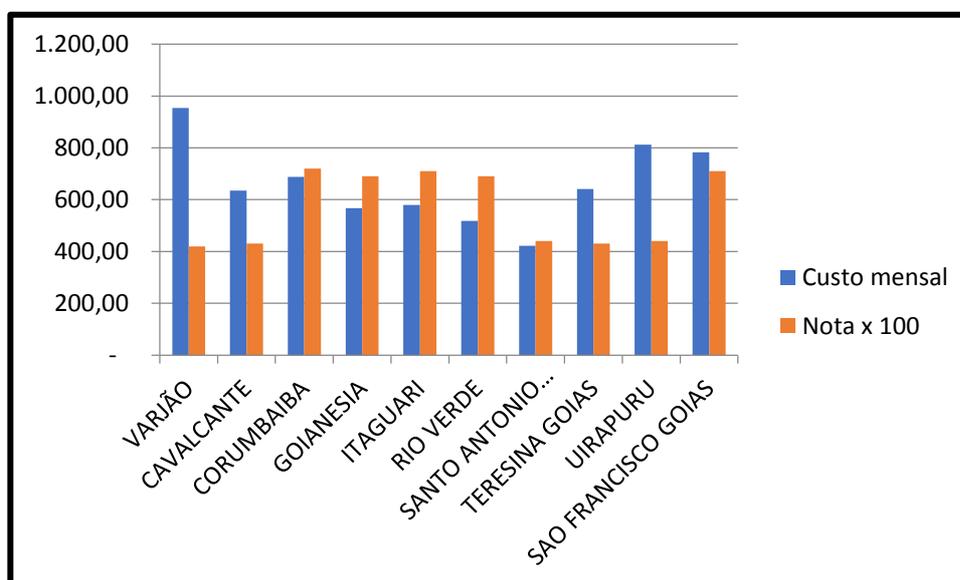
A que conclusões podemos chegar, diante dos dados numéricos e de receitas fornecidas pelo TCM-GO, dos dados do IBGE e das fontes já informadas nesse trabalho?

O que esse trabalho mostra não é uma tarefa de conclusão precisa em relação a financiamento e qualidade educacional. Podemos apenas afirmar, pelos dados, que o financiamento educacional para o ensino fundamental não tem uma relação direta com a nota do IDEB. As maiores despesas com ensino, ou quem mais aplicou/gastou por aluno no ensino fundamental não tem as maiores notas do IDEB. Como já afirmamos, predomina um gasto muito maior daqueles que detém a menor nota, numa média superior a R\$ 600,00 por aluno. Veja o gráfico e quadro abaixo com informações condensadas dos custos mensais, (CAEFp), calculados com base nas despesas do ensino fundamental, multiplicamos as notas do IDEB por cem para facilitar a visualização nas escalas do gráfico. Observemos que a cor vermelha (nota do IDEB) predomina em relação a cor azul (despesa ensino fundamental).

Quadro 16 - Síntese Municípios- Custo Mensal- Nota IDEB

MUNICÍPIO	CUSTO MENSAL	NOTA IDEB x 100
Varjão	953,61	420,00
Cavalcante	635,05	430,00
Corumbaíba	687,79	720,00
Goianésia	567,58	690,00
Itaguari	579,41	710,00
Rio Verde	517,98	690,00
Santo Antônio do Descoberto	422,41	440,00
Teresina de Goiás	641,51	430,00
Uirapuru	812,78	440,00
São Francisco de Goiás	782,45	710,00

Gráfico 3 - Nota do IDEB x Despesas com Ensino Fundamental



Fonte: Dados da pesquisa

Mas não podemos afirmar que quem mais investe em educação não necessariamente tem relação direta com qualidade educacional. Essa afirmação é bastante prematura para esse trabalho.

O IDEB é um indicador de resultados de acordo com a proficiência de notas e repetência escolar, ele não adentra em vários outros critérios de deficiências históricas por que perpassou a educação em nosso País. O IDEB não mensura condições e critérios que viabilizem resultados, seja de infraestrutura, seja de insumos diversos que possibilitem a qualificação de profissionais. Mensurar investimento em educação atrelado a qualidade tem que ter avaliações que abrangem não somente os resultados, mas também as causas, e o IDEB é insuficiente para isso.

Nos relatórios do TCM-GO tivemos acesso aos itens de despesas do ensino fundamental, lá pudemos analisar os gastos e onde se gasta na educação fundamental. Em

contato com auditores da área, pudemos verificar que os municípios almejam não serem penalizados em virtude de não atingirem o que determina a Constituição Federal quanto ao mínimo necessário (25%). No critério receita e despesa, os atos são declarados pelo município e averiguados pelo TCM-GO. A análise, conforme dados do relatório de auditoria, se baseiam praticamente nos documentos apresentados pelo executivo local. Somente quando há alguma denúncia é que há averiguação dos atos praticados e confrontados com as declarações contábeis e notas fiscais. Os dados dos relatórios do TCM-GO comprovam tais relatos, uma vez que nas observações das análises técnicas conclusivas constam apenas documentos, sem prevalência de relatórios de visitas presenciais³⁵. Assim, as declarações e análises documentais contábeis são nossas fontes.

Pois bem, diante desses documentos³⁶, analisamos o detalhamento de receitas e despesas em MDE. Lá constam as despesas liquidadas (pagas) com o ensino fundamental. De um modo geral, as despesas discriminadas condizem com os gastos nominados estipulados para manutenção de uma infraestrutura de escolas e supervisões de órgãos. São discriminadas despesas com pessoal (professores), subsídios de secretários, encargos tributários de servidores da área, materiais para manutenção permitidos para MDE, serviços técnicos de manutenção e afins.

Ao analisar o quanto se gasta em relação a esses serviços o critério se torna dispare na relação entre os municípios, não na discriminação, mas em relação as despesas. São colocados determinados valores que somente uma pesquisa *in loco* para constatar o porquê de determinados gastos, a título de exemplo: no município de Varjão, o executivo municipal declarou gastos com contabilidade no ensino fundamental no valor de R\$ 30.000,00, pergunta-se, o que uma escola de ensino fundamental, que não é um órgão público, tem que arcar com serviços contábeis. Para essa situação específica, a auditoria do TCM-GO ao auditar as contas excluiu tal item como despesa (deduziu) para certificação do mínimo de 25% exigido constitucionalmente, conforme art. 212 (CF, BRASIL), ou seja, tal gasto não entra como despesa de MDE. Pode ser despesa com educação, mas não para fins de MDE. Mas não houve dedução do item, nessa mesma declaração da cidade de Varjão gastou em serviços técnicos profissionais no valor de despesa de R\$ 70.071,78. Questionamos essa despesa, porque logo acima havia uma discriminação de despesa de serviços técnicos no valor de 26.241,39.

³⁵ Informações de relatórios de balancetes e relatórios de prestações de contas dos municípios estão no site do TCM-GO.

³⁶Relatório resumido da execução orçamentária (demonstrativo de receitas e despesas e desenvolvimento do ensino -MDE), orçamentário e fiscal e da seguridade social, janeiro a dezembro de 2015/TCM-GO.

Pergunta-se, qual a diferença entre serviços técnicos e serviços técnicos profissionais? Se o serviço é técnico, ele é profissional, ou não? A não ser que nos manuais de demonstrativos fiscais do TCM-GO para tais fins tenha alguma instrução para casos como esse. Esse pesquisador leu os manuais que interpretam os artigos 71 da LDB³⁷ bem como do FUNDEB³⁸, e não encontrou análise para tais casos.

Poderíamos descrever outras situações que encontramos nos relatórios de despesas do fundamental de praticamente todos os municípios, e que questionamos para o auditor do TCM-GO que nos auxiliou nessa pesquisa, tais como diárias elevadas, hospedagem, serviços de transporte. Mas não encontramos respostas satisfatórias que pudessem justificar tais despesas. Somente uma visita no local para averiguar se tais situações justificam. Acontece que nosso recorte temporal data de 2015, na gestão da prefeitura anterior a atual, muitos fatos são impraticáveis de averiguar. E mesmo se houvesse uma auditoria nesse sentido, a forma discricionária, permitida pela lei para algumas situações, abre margem para um contraditório com pontos de vistas variados. As tabelas abaixo resumem nossas informações sobre despesas do ensino fundamental.

Quadro 17 – Receitas/despesas nos municípios com menor nota no IDEB

Município	VARJÃO	CAVALCANTE	CORUMBAIBA	GOIANESIA	ITAGUARI
Receitas Arrecadadas Resultante de Impostos e Transferências Constitucionais e Legais em 2015:	10.016.141,93	20.847.006,59	21.452.358,27	82.902.978,96	9.952.729,36
Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE em 2015 certificadas pelo TCM-GO:	2.981.465,51	7.028.755,42	7.504.294,61	24.251.304,39	2.543.848,85
Percentual de aplicação da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento	29,75%	33,72%	34,98%	29,25%	25,56%

³⁷ Lei 9.394/96, artigo 71, que trata das situações que não se enquadram como gastos para o MDE.

³⁸ Gestão e controle do FUNDEB/TCM-GO.

do ensino no ano de 2015 exigido no art. 212 da CF/88 certificado pelo TCM-GO:					
Atingimento do índice mínimo de 25% com MDE:	sim	sim	sim	sim	sim
Percentual de aplicação das receitas totais do FUNDEB no pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública exigido no art. 22 da Lei 11.494/07:	87,56%	90,52%	80,89%	68,19%	71%
Cumprimento da exigência de utilização de no mínimo 60% dos recursos totais do FUNDEB para o pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública:	sim	sim	sim	sim	sim
Receita de transferências do Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino - FNDE (União)	149.144,32	715.150,26	402.139,40	2.467.659,71	357.817,91
Receita de transferências de convênios	24.760,34	-	199.690,37	1.268.991,80	8.336,16
Total de receitas adicionais para o ensino	173.904,66	715.150,26	601.829,77	3.736.651,51	366.154,07
Despesas com impostos e transferências (I)	1.925.100,24	3.159.125,29	2.145.173,05	6.358.240,12	793.319,27
Despesas com FUNDEB (II)	1.050.191,38	5.116.802,98	3.566.233,01	22.953.374,71	1.883.591,56
Despesa com recursos do FNDE e Convênios (III)	119.413,58	680.629,90	601.829,77	3.736.651,51	366.154,07
Total de Despesa Ensino no Ensino Fundamental	3.094.705,20	8.956.558,17	6.313.235,83	33.048.266,34	3.043.064,90

Percentual das despesas com recursos adicionais em relação aos gastos do ensino com recurso municipais III / (I+II)	4,01	8,22	10,54	12,75	13,68
---	------	------	-------	-------	-------

Fonte: Sistema de Controle de Contas Municipais - SICOM do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás.

Quadro 18 - Receitas/despesas nos municípios com maior nota no IDEB

MUNICÍPIO	RIO VERDE	SANTO ANTONIO DESCOBERTO	TERESINA GOIAS	UIRAPURU	SAO FRANCISCO GOIAS
Receitas Arrecadadas Resultante de Impostos e Transferências Constitucionais e Legais em 2015:	386.352.379,59	42.349.473,27	8.982.886,09	9.528.116,97	11.042.718,09
Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE em 2015 certificadas pelo TCM-GO:	123.654.853,53	9.298.547,32	2.687.476,70	3.764.415,72	2.818.754,35
Percentual de aplicação da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino no ano de 2015 exigido no art. 212 da CF/88 certificado pelo TCM-GO:	32,01%	21,96%	29,92%	39,51%	25,53%
Atingimento do índice mínimo de 25% com MDE:	sim	não	Sim	sim	sim
Percentual de aplicação das receitas totais do FUNDEB no pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede	98,69%	63,44%	73,61%	99,31%	100%

pública exigido no art. 22 da Lei 11.494/07:					
Cumprimento da exigência de utilização de no mínimo 60% dos recursos totais do FUNDEB para o pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública:	sim	sim	Sim	sim	sim
Receita de transferências do Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino - FNDE (União)	10.631.239,96	4.071.284,10	244.273,66	304.998,99	229.220,68
Receita de transferências de convênios	361.845,03	1.120.106,11	127.451,57	-	476.577,85
Total de receitas adicionais para o ensino	10.993.084,99	5.191.390,21	371.725,23	304.998,99	705.798,53
Despesas com impostos e transferências (I)	28.687.995,71	3.020.723,11	1.043.902,56	2.115.779,65	2.197.365,41
Despesas com FUNDEB (II)	74.281.624,60	42.452.604,01	1.342.497,86	1.268.645,16	2.131.152,67
Despesa com recursos do FNDE e Convênios (III)	10.993.084,99	5.191.390,21	371.725,23	304.998,99	516.009,44
Total de Despesa Ensino no Ensino Fundamental	113.962.705,30	50.664.717,33	2.758.125,65	3.689.423,80	4.844.527,52
Percentual das despesas com recursos adicionais em relação aos gastos do ensino com recurso municipais III / (I+II)	10,68	11,42	15,58	9,01	11,92

Fonte: Sistema de Controle de Contas Municipais - SICOM do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás.

A priori, com base nas fontes dessa pesquisa, portanto, a aplicação de recursos vinculados a educação, ou o financiamento vinculado a educação, somente torna-se viável como

uma política já definida no Plano Nacional de Educação (PNE) com estratégias e metas fiscalizadas para serem alcançadas, e que já tem o respaldo nos planos municipais de educação das cidades pesquisadas. Nesse sentido, a qualidade educacional almejada está entrelaçada com custos vinculados a insumos, que a seguir passamos a expor para nossas conclusões finais.

3.7 O CAQi, um modelo almejado para o financiamento de qualidade educacional

Expusemos no item 3.2, os motivos pelos quais adotamos o CAQi como um modelo de qualidade, acreditamos que não se torna necessário repetir as razões. Nesse item vamos adentrar nas disposições legais dos municípios estudados que adotaram em seus PME critérios de financiamento e qualidades, e se nesses critérios de qualidades há modelos semelhantes e metodológicos como o CAQi. Tal opção se justifica porque para que políticas públicas se convalidem devem ser adotadas no sentido de que passem de ações de governos para as políticas de Estado, essa foi a intenção da lei que instituiu o PNE.

Através de site do MEC³⁹, obtivemos informações que possibilitaram perceber que todos os municípios de Goiás criaram leis seguindo a orientação do PNE. Diz a lei 13.005/2014, em seu artigo 8º, 10º e 11º:

ART. 8. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão elaborar seus correspondentes planos de educação, ou adequar os planos já aprovados em lei, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas neste PNE, no prazo de 1 (um) ano contado da publicação desta Lei.

Art. 10. O plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios serão formulados de maneira a assegurar a consignação de dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias deste PNE e com os respectivos planos de educação, a fim de viabilizar sua plena execução.

Art. 11. O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, coordenado pela União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, constituirá fonte de informação para a avaliação da qualidade da educação básica e para a orientação das políticas públicas desse nível de ensino (BRASIL, PNE, 2014).

Percebemos que todos os municípios goianos elaboraram leis seguindo o Plano Nacional de Educação, mas nem todos os planos estão disponíveis no site, apesar de estar constando que os planos estão disponíveis⁴⁰. Fomos em busca nos sites das cidades selecionadas que não constavam no site do MEC. Também nesses sites não constavam seus PMEs. Por contato telefônico a mesma dificuldade. Tivemos que recorrer em muitos casos aos conselhos

³⁹http://simec.mec.gov.br/sase/sase_mapas.php?uf=GO&tipoinfo=1 acessado em 20/11/2018. Nessa página, há informações sobre os subplanos de educação, bem como os monitoramentos que estão sendo realizados pelo Brasil.

⁴⁰ Até o dia 30/11/2018 não conseguimos acesso pelo site informado pelo MEC sobre tais planos municipais

municipais e ex-secretários. Depois de várias insistências, conseguimos acesso aos PMEs das seguintes cidades: Corumbáiba, Cavalcante, Itaguari, Varjão e Rio Verde.

Ao analisar tais documentos percebemos que eles tiveram o cuidado de seguir as orientações do PNE, bem como, conforme consta nas orientações do site do MEC, houve a réplica das mesmas diretrizes, as leis locais foram promulgadas seguindo a metodologia de metas e estratégias. Todas as leis pesquisadas têm essa formalidade e materialidade.

Quanto ao objeto dessa pesquisa, no que tange a discussão sobre qualidade educacional, nenhuma delas adentrou em especificidades de insumos de qualidades. Parece-nos, que houve uma réplica das diretrizes do PNE somente. Vejamos por exemplo o PME de Rio Verde, veja a comparação abaixo com a legislação nacional.

PNE, ART. 1º: VIII - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto - PIB, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade;

PME, RIO VERDE, ART. 2º, VIII: estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto - PIB, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade.

Citamos como exemplo, o município de Rio Verde, mas todas as outras pesquisadas reproduziram o texto do PNE sobre qualidade educacional. Nos PMEs que tivemos acesso, não vislumbramos especificidades de metas relacionadas a essa qualidade. O que as estratégias desses documentos mostram é que serão realizados estudos de acordo com as colaborações entre os entes federativos para implementar e aprimorar a qualidade nas escolas.

Todos os PMEs das cidades que tivemos acesso datam de 2015, em conformidade com o prazo estipulado pelo PNE. Nesses planos há estratégias a serem alcançados para uma qualidade educacional. Entramos em contato com as secretarias municipais das cidades por telefone, não conseguimos falar com nenhuma autoridade que pudesse passar informações precisas. Nos sites do MEC e da página relacionada aos PMEs não há acesso a informação⁴¹. Pesquisamos em todas os sites das cidades pesquisadas, não há informações sobre o assunto.

De acordo com o que obtivemos de informações, não ficaram claros os critérios de valor por aluno inicial (CAQi) em relação as cidades pesquisadas, nem as que tivemos acesso ao PMEs.

O nosso Custo Aluno do Ensino Fundamental analisado (CAEFp) não tem critérios definidos por insumos, por necessidades de infraestruturas necessárias e pessoal qualificado. O

⁴¹<http://simec.mec.gov.br/pde/relatorioMonitoramento.php>, consta a seguinte informação, nenhum registro encontrado. Acesso em 02/12/2018.

estudo se baseou em dados numéricos atrelados as notas do IDEB.

O TCM-GO não tem elementos legais que possibilitem ir adiante, além do que a legislação apresenta. Não verificamos nas legislações locais critérios específicos, ou até mesmo de estudos, que avançasse em um Custo Aluno-Qualidade-Inicial.

Não adianta apenas seguir orientações legais (legislativas), os estudos têm que ser direcionados também para uma implementação de práticas que possibilitem a realização dessas metas e estratégias. Mas, infelizmente, como já foi demonstrando, o financiamento para essas políticas de qualidade fica sendo quase que inteiramente subsidiado pela esfera nacional, da União. A falta de recursos da União, ou ações políticas de governo⁴², emperram toda uma política de Estado, uma demanda histórica que vinha sendo paulatinamente conquistada. Como foi demonstrado, o nosso pacto federativo concentra a maior parte dos recursos na União, porém, a maior parte dos gastos com a educação básica fica sob responsabilidade dos municípios. Financeira e profissional. Pouquíssimos municípios conseguem ter autonomia financeira para ir além de pagamentos de seus servidores e infraestrutura básica.

O IDEB, deve ser visto como um indicador válido, uma vez que se trata de parâmetro legal para se pensar qualidade educacional. É um indicador que se soma a outras iniciativas necessárias, que ajudam a mensurar fatos relacionados ao ensino, auxiliando no direcionamento de políticas públicas para a área. Aos percentuais dos investimentos feitos pelos municípios estudados, a qualidade desses investimentos e os índices apresentados pelo IDEB, devemos somar enquanto elementos de análise, outras variáveis como gestão, e capital social/cultural dos alunos e dos professores envolvidos no processo de ensino aprendizagem. Tais variáveis nos dariam um retrato mais próximo do real, com relação a qualidade da educação nos municípios goianos.

⁴²Citamos como exemplo, ações do governo de Michel Temer, PEC 55/2016, com o objetivo de equilíbrio das contas públicas por meio de um rígido mecanismo de controle de gastos, a PEC do teto de gastos públicos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O propósito desta dissertação foi refletir sobre as relações entre financiamento e qualidade educacional a partir da realidade de alguns municípios do Estado de Goiás. Buscamos entender os mecanismos das políticas municipais na aplicação de suas receitas em educação, verificando e analisando de que forma ou em que medida os recursos orçamentários e as políticas públicas dos municípios pesquisados guardavam relação com a qualidade do ensino.

Para dar conta desta empreitada tivemos que adentrar no debate sobre a questão da qualidade educacional, do que a legislação preconiza e estabelece enquanto garantia para uma qualidade mínima de ensino nas escolas e, sobre os recursos financeiros necessários para a garantia dessa qualidade, através da discussão sobre CAQ e CAQi. Reconhecemos o desafio e a complexidade do tema aqui proposto. Essa é uma discussão, que reflete de um lado uma importante e necessária diversidade de pensamentos, própria dos sujeitos e de seus lugares de fala, dentro e fora da acadêmica e, de outro, expressa igualmente embates ideológicos dos diversos setores envolvidos na arena educacional, que historicamente foram forjando um arcabouço jurídico-legal voltado para a propositura de políticas educacionais em nosso país. Em todas elas, a questão da qualidade da educação aparece e se torna estruturante de um discurso sobre a validade dos investimentos públicos em educação e sobre a própria legitimidade e importância da educação pública, como direito fundamental.

Nos ativemos a historicidade das discussões sobre políticas públicas educacionais, por entender que esse era o “frame” necessário à compreensão da própria construção de um ideal de educação na sociedade. Discutimos a educação enquanto processo e sua importância na formação humana. Foi preciso situar de forma crítica a educação e seu papel dentro do cenário atual, buscando compreender como esse campo, tem sido impactado por esses novos cenários políticos, econômicos e culturais. Novamente a discussão sobre qualidade educacional se faz presente ganhando, agora, novos contornos, esses atinentes a lógica de reforma e modernização do estado e de supremacia do mercado. O que, obviamente, reverbera, por sua vez, na noção e no entendimento do que se considera hoje como qualidade educacional.

Na tentativa de compreender a relação entre financiamento e qualidade da educação, fizemos uma análise histórica do financiamento educacional através da legislação pertinente. Foi preciso compreender a forma de financiamento da educação, através de uma incursão sobre o próprio processo de formação do Estado brasileiro, e suas formas de financiamento da educação pública.

A constituição de 1988 reafirmou a educação como direito fundamental e dever do Estado. Assim, foi preciso entender a forma de financiamento da educação pública, atrelada a um modelo de estado federalista e centralizador. Observamos que uma política de fundos da educação básica, só ganhou real configuração e organicidade a partir de 2006, com a aprovação da Emenda Constitucional n.º 14 e da criação do FUNDEF e posteriormente do FUNDEB. O fundo de financiamento da educação pública concentra-se nas mãos da União, que fica com a maior parte do que é arrecadado pelo Estado Brasileiro (algo em torno de 57,1%). A outra parte é dividida entre estados e municípios (respectivamente 24,6% e 18,3%). Considerando que é o município quem de fato estrutura os serviços básicos em educação, por concentrar a maior parte das matrículas da educação básica, justifica-se nosso foco, analisando, neste caso, os investimentos em educação em alguns municípios goianos.

A partir de todo esse alicerce teórico-conceitual, foi possível se aproximar da realidade de alguns municípios goianos, *corpus* empírico da pesquisa. Desenvolvemos uma pesquisa bibliográfica e documental e posteriormente empreendemos uma pesquisa empírica através da análise de alguns dados, encontrados nos relatórios fornecidos, principalmente pelo TCM GO e pelo Instituto Mauro Borges (IMB). Importante ressaltar que muito embora reconheçamos que a abordagem metodológica escolhida por nós não está blindada de todo e qualquer julgamento, acreditamos que o percurso aqui apresentado foi o que melhor atendia ao desafio por nós proposto.

Inicialmente tínhamos como proposta mapear os dez municípios, que mais investiram e os dez municípios que menos investiram em educação, no exercício 2015. Pretendíamos, como enunciado em outros momentos, identificar os percentuais de investimento em educação desses municípios e posteriormente discriminar como os investimentos foram feitos. Mudamos nosso ponto de partida ao entendermos que um caminho mais seguro seria o de utilizar o Ideb, como parâmetro de escolha dos municípios para a análise. Assim, ao invés de partirmos dos percentuais de investimento, optamos por uma amostra formada por 10 municípios, sendo os cinco que obtiveram o maior Ideb e os cinco que obtiveram o menor Ideb, na avaliação de 2015.

Os municípios de Corumbáiba (com Ideb 7,2); São Francisco (7,1); Itaguari (7); Goianésia (6,9); Rio Verde (6,9); Santo Antônio do Descoberto (4,4); Uirapuru (4,4); Cavalcante (4,3); Teresina de Goiás (4,3) e Varjão (com Ideb 4,2) serviram de *corpus* empírico para refletirmos sobre a relação entre investimento e qualidade educacional.

Ainda sobre a metodologia, é importante fazer o seguinte registro. Estabelecemos como recorte temporal o ano de 2015. Pretendíamos fazer uma pesquisa tendo mais proximidade com o presente, entretanto, as dificuldades de balancetes e relatórios junto ao tribunal de contas dos

municípios ainda estavam pendentes de muitos recursos administrativos. Portanto, os resultados de despesas poderiam sofrer alterações, assim, o ano de 2015 foi o que mais se aproximou de resultados precisos.

Uma outra dificuldade encontrada consistiu na coleta de dados. O ano de 2015 foi o primeiro ano de um novo sistema de declarações adotado pelo TCM GO, por exigência de normas de órgãos da União. Assim, havia alguns erros que somente foram corrigidos em anos posteriores. Isso exigiu um trabalho de conferências dos dados declarados, com os já averiguados e corrigidos pelo TCM GO, que muitas vezes não estavam à disposição e de fácil acesso ao público.

A par de todas essas informações - receitas originais, transferências e as receitas adicionais dos municípios - buscamos separar as receitas em quadros explicativos seguindo uma ordem conforme as cidades pesquisadas. Ou seja, num quadro colocamos as receitas das cinco cidades com maiores notas do Ideb e numa outra sequência colocamos as cidades com as menores notas do Ideb. Depois expusemos em gráficos, quadros e tabelas essas receitas. Em seguida, com base nos relatórios de despesas dos Municípios do ensino fundamental, tivemos acesso aos itens discriminados das despesas, bem como o valor total liquidado (pago).

Pesquisamos os dados disponibilizados pelo IBGE sobre os municípios, tais como PIB/IDH, número de matrículas, professores, escolas e população. Quanto a população e IDH, cabe aqui uma ressalva. No ano de 2015 caberia ao IBGE realizar o censo, entretanto, conforme noticiado pela imprensa, por falta de recursos não houve possibilidade de fazê-lo naquele período. Por isso utilizamos os dados de 2010, o último realizado, da mesma forma com relação ao IDH. Porém no site do 'IBGE cidades', há estimativas para os anos mais recentes. Tais estimativas evidenciaram números não muitos distantes se comparados aos de 2010. Feita a ressalva, preferimos utilizar as informações de 2010, por serem mais precisas.

Outros dados importantes, constam do relatório de 2015 do IMB, unidade vinculada à Secretaria de Estado de Gestão e Planejamento de Goiás. O IMB é responsável pela elaboração de estudos, pesquisas, análises e estatísticas socioeconômicas, fornecendo subsídios na área econômica e social para a formulação das políticas estaduais de desenvolvimento. O órgão também fornece um acervo de dados estatísticos, geográficos e cartográficos do Estado de Goiás. Alguns desses dados foram imprescindíveis para o desenvolvimento de nossa pesquisa.

Com base nesse acervo de 2015, pudemos fazer comparações com outras cidades acerca do PIB, população, IDH e índice de Geni. Por meio desta publicação, obtivemos os resultados consolidados do PIB e PIB *per capita* dos 246 municípios goianos. Na pesquisa há tabelas detalhadas do Valor Adicionado Bruto (VAB) e de suas grandes atividades - Agropecuária,

Indústria, Serviços e Impostos, líquidos de subsídios.

Como ressaltamos acima, utilizamos como referência o Ideb para averiguar a relação existente entre qualidade e financiamento educacional. Nesse estudo apontamos que não considerávamos o Ideb como um modelo acabado e pronto de referência que englobasse índices totalizantes de qualidade educacional. O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) é um indicador educacional que relaciona de forma positiva informações de rendimento escolar (aprovação) e desempenho (proficiências) em exames padronizados, como a Prova Brasil e o Saeb. Esse índice analisa sobre a ótica da qualidade educacional combinando rendimento e desempenho, ainda que a complementaridade entre ambos os indicadores seja evidente.

Por ser o indicador mais aceito atualmente como meio de auferir rendimento e qualidade, adotamos como ponto de partida para analisar a relação entre qualidade educacional e financiamento educacional nos Municípios de Goiás, adstrito ao ensino fundamental.

Após todas essas informações obtidas, fomos em busca da relação que nos levasse a comparar e confrontar todos os dados com as realidades socioeconômico das cidades selecionadas para o objeto desse trabalho.

Criamos uma razão, CAEFp, custo aluno praticado no ensino fundamental. Para saber o custo de um aluno do ensino fundamental em relação as receitas do Município, dividimos todas as despesas aceitas como manutenção de desenvolvimento da educação (MDE), conforme art. 70 da LDB, praticado pelo Município, pelo número de matrículas do ensino fundamental no ano de 2015. Pelo resultado da divisão encontramos um valor anual, depois dividimos por doze, e encontramos um valor mensal. Esse chamamos de CAEFp.

Em 2018, o Custo-Aluno-Qualidade para o Ensino Fundamental anos iniciais (1º ao 5º ano) calculado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação foi de R\$11.152,81/ano, o que significa R\$929,40/mês. Este valor considerou alunos matriculados na zona urbana em escolas de tempo parcial. Nos 10 municípios pesquisados apenas Varjão investiu acima deste valor (R\$ 953,61/mês), embora não tenha alcançado um resultado satisfatório no Ideb.

Aqui faz-se necessário retomamos a reflexão que fizemos no decorrer deste estudo. O Ideb, pelas fragilidades que apresenta, não pode ser considerado um índice confiável que represente qualidade na educação. Sua metodologia de aplicação e os elementos que utiliza são passíveis de críticas de vários estudiosos do campo pedagógico. Também é importante dizer que a aplicação dos recursos em educação no município de Varjão carece de uma pesquisa em campo, ultrapassando a dimensão quantitativa. Neste caso, uma análise qualitativa é fundamental para uma afirmação que relacione a aplicação dos recursos em educação com a qualidade da educação oferecida no município. Esta pesquisa, pela limitação de um trabalho de

Mestrado, foi insuficiente para estabelecer a relação entre quantidade de recurso aplicado e a qualidade da educação.

Emergiu, a partir desta pesquisa, uma categoria de grande importância para compreender esta relação: a categoria gestão. Questionamentos surgem tais como: de que forma estes recursos foram aplicados? Há uma relação entre os recursos aplicados e o Plano Municipal de Educação? Qual a forma de gestão desenvolvida? Está ancorada na perspectiva crítico-participativa ou tradicional? Qual a atuação do secretário municipal de educação na execução dos recursos? Como a comunidade fiscaliza a aplicação dos recursos? Qual a composição dos conselhos de acompanhamento da educação? Estas e outras questões nos levam a dar centralidade para o “como” e não só o “quanto”. Enquanto pesquisador revelo a necessidade de novos estudos que poderão esclarecer estas questões em um processo contínuo e sistemático para realizar o movimento da interpretação, da análise, e da síntese (sempre provisória) capaz de desvelar um pouco mais do real.

Por esta razão não podemos afirmar que quem mais investe em educação necessariamente estabelece uma relação direta com qualidade educacional. É preciso ir além da aparência para se chegar a essência. Reforçamos que o Ideb não mensura condições e critérios que viabilizem resultados, seja de infraestrutura seja de insumos diversos que possibilitem a qualificação de profissionais. Essa relação financiamento educacional atrelado as notas do Ideb é insuficiente para uma análise mais completa sobre o modelo que adotamos como qualidade educacional, atrelado as realidades históricas em nosso país.

Apesar de ser o indicador aceito pelo governo como meio para se alcançar outros resultados internacionais, acreditamos que o CAQ apresenta uma estrutura embasada em necessidades mais adequadas ao processo histórico educacional brasileiro. Neste caso, ou seja, considerando o CAQ, este estudo mostrou que a maioria dos municípios aplicaram valores inferiores ao Custo-Aluno-Qualidade, uma vez que nove, dos 10 municípios pesquisados, investiram por aluno/ano valores menores. Havendo uma relação entre aplicação financeira e investimento os resultados poderiam ser outros se o CAQ fosse aplicado nos municípios.

As bases de uma política de financiamento da educação denominado Custo Aluno Qualidade (CAQ), incluído em nosso ordenamento jurídico pelo Plano Nacional de Educação (PNE) 2014 2024, encontram-se na Constituição. Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59/2009 (art. 212, §3º), que estabelece que a distribuição dos recursos públicos deve assegurar prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, nos termos do plano nacional de educação, observando-se os preceitos de universalização, qualidade e equidade.

É tarefa da União exercer, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de

forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios (art. 211, § 1º). Mas isso não quer dizer que a relação com o município seja de subserviência.

A interdependência que caracteriza as federações exige processos de compartilhamento de decisões, os quais, embora tenham suas diretrizes previstas na Constituição, são amplamente determinados pela dinâmica das relações intergovernamentais, pela configuração das instituições políticas e pelo desenho das políticas públicas. Portanto, as relações federativas não se estabelecem de forma homogênea, nem em uma estrutura hierárquica, mais de forma cooperada, atendendo as necessidades do menor para o maior, seja no sentido formal (legislativo), seja no sentido material (financeiro, técnico, gestão) e não o inverso, de cima para baixo. A União deve atuar de forma supletiva, mas, tendo o município como protagonista nessas relações deficitárias de custo aluno qualidade inicial.

Por fim acreditamos que caberia uma reordenação do pacto federativo para a área de educação básica atrelada aos Municípios. A União deveria arcar com a maior parte dos insumos que atendessem a universalização do ensino e a qualidade educacional. Aos Municípios caberiam ações financeiras residuais ou adicionais, ao contrário do que acontece hoje. Empregando rígida fiscalização para que os fatos aconteçam. E não o contrário. Para isso, necessariamente, estudos técnicos, além de proficiência e repetência, deveriam ser analisados para contextualizar as escolas Municipais.

Esperamos que a análise aqui desenvolvida possa contribuir para o início do debate sobre financiamento e qualidade educacional, a partir da realidade dos municípios goianos. Este estudo deve ser colocado ao lado de outros, pois somente dessa forma, poderemos ter uma compreensão mais ampla dessa intersecção entre financiamento e qualidade educacional. A discussão que por ora tentamos desenvolver, envolve outras instâncias, variáveis e processos. Por isso outros trabalhos, que levem em consideração outros ângulos e perspectivas são necessários.

REFERÊNCIAS

- ABREU, VANDRÉ. Professores de 89 municípios de Goiás recebem menos que o piso. *In: Jornal O Popular*, 19 de mai. 2018. Disponível em: <https://www.opopular.com.br/editorias/cidades/professores-de-89-munic>. Acesso em 23 de nov. 2018.
- ALMEIDA, Luana Costa *et al.* O IDEB: limites e ilusões de uma política educacional. **Educação e Sociedade** [online]. 2013, vol. 34. N.125, pp.1153-1174. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-73302013000400008&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em 02 de set. 2018.
- ALMEIDA, José Ricardo Pires de. **História da instrução pública no Brasil (1500-1889): história e legislação**. São Paulo: Educ.; Brasília: Inep/MEC, 1989.
- ALAVARSE, Ocimar. Ideb não é o único indicador de qualidade da escola. **Revista Nova Escola**, set. 2018. Disponível em: <https://novaescola.org.br/conteudo/12525/ideb-nao-e-unico-indicador-de-qualidade-da-escola>. Acesso em 12 de set. 2018.
- AMARAL, Nelson Cardoso *et al.* Financiamento da educação e o Custo Aluno-Qualidade (CAQ). **Caderno Temático 9**. Camaragibe, PE: CCS Gráfica e Editora, 2016.
- AMARAL, Nelson Cardoso. **Para compreender o financiamento da educação básica no Brasil**. Brasília: Líber Livro, 2012.
- ARANHA, Maria Lúcia de Arruda. **História da educação e da Pedagogia geral no Brasil**. São Paulo: Editora Moderna, 2006.
- ARAÚJO, Luiz. **O CAQi e o novo papel da União no financiamento da educação básica**. Jundiaí, São Paulo: Paco Editorial, 2016.
- BERGER, Peter; LUCKMANN, Thomas. **A construção social da realidade**. Rio de Janeiro, Petrópolis: Editora Vozes, 2004.
- BOUDON, Raymond; BOURRICAUD, François. **Dicionário crítico de sociologia**. São Paulo: Ática, 1993.
- BRASIL. Lei 13.005/2014. Plano Nacional de Educação (PNE)2014-2024. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm. Acesso em: 08 de junho 2018
- BRASIL/ Emenda Constitucional nº 59 de 2009. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm. Acesso em: 12 de junho 2018
- BRASIL. Lei 11. 494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111494.htm>. Acesso em: 25 de fev. 2018.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 25 de fev. 2018.

BRASIL. Decreto - Lei nº 1.422/1975. Dispõe sobre o salário-educação. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del1422.htm. Acesso em: 12 de junho 2018
BRASIL. Lei nº 5.692/1971. Fixa diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/15692.htm. Acesso em: 12 de junho 2018

BRASIL. Emenda Constitucional nº 1 de 1969. Edita o texto da Constituição Federal de 1967. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm. Acesso em: 25 de fev. 2018

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1967). Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 25 de fev. 2018.

BRASIL. Lei nº 4440/1964. Regulamenta o salário educação e da outras providências. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/1950-1969/L4440.htm. Acesso em: 12 de junho 2018.

BRASIL. Lei nº 4024/ 61. Fixa as diretrizes e bases da educação Nacional. Acesso em: 25 de fev. 2018. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/14024.htm. Acesso em: 14 de março. 2018.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil (1946). Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 25 de fev. 2018.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil (1937). Disponível em / http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 25 de fev. 2018.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (1934). Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 25 de fev. 2018.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (1891). Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 25 de fev. 2018.

BRASIL. Lei nº 16 de Agosto de 1834. Regulamenta a Constituição Política do Império, nos termos da lei de 12 de Outubro de 1832. <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2007/lei/111494.htm>. Acesso em: 14 de março. 2018.

BRASIL. Lei nº 9.766/1988. Altera o salário-educação. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9766.htm. Acesso em: 12 de junho 2018

BRASIL. Lei nº 9.394/1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação Nacional. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/19394.htm. Acesso em: 12 de junho 2018

BRASIL. Lei nº 10.832/2003. Altera o Salário-Educação. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.832.htm. Acesso em: 12 de junho 2018

BRASIL. Lei nº 11.457/2007. Dispõe sobre administração tributária. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111457.htm Acesso em: 12 de junho 2018

BRASIL. Lei nº 11.494/2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20072010/2007/lei/111494.htm. Acesso em: 08 de junho 2018

BRASIL/ Resolução nº 1 do Ministério da Educação do Brasil. <http://portal.mec.gov.br/component/content/article?id=34121:ceb-2016>. Acesso em: 16 de junho 2018

BRZEZINSKI; Iria. LDB/1996 **Contemporânea: contradições, tensões, compromissos**. São Paulo: editora Cortez, 2014.

BRZEZINSKI, Iria. (*et al*). **Relatório Geral de Auto-Avaliação da Universidade Estadual de Goiás** - Versão preliminar. Ano Base 2006. Goiânia: Comissão da Assessoria de Avaliação Institucional-CAAI/UEG, p. 25-601. 2007. (mimeo).

CARA, Daniel. In: ARAÚJO, Luiz. **O CAQi e o novo papel da União no financiamento da Educação Básica**. Jundiaí: Paco Editorial, 2016.

CARNEIRO, Túlio Andrade. **Financiamento, gestão e qualidade da educação pública**. Curitiba: Appris Editora, 2016.

CARNEIRO, Maria Esperança Fernandes. **Retórica da Educação Geral e o Mito da Qualidade Total**- um estudo de caso da “Beer Free” (São Paulo, 1998). Tese (Doutorado em História e Filosofia da Educação). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 1998.

CARVALHO, J. S. F. democratização do ensino revisitado. **Educação e Pesquisa**. São Paulo, Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, v. 30, n.2, 2004, p.327-334.

CARREIRA, Denise; PINTO, José Marcelino de Rezende. **Custo aluno-qualidade inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil**. São Paulo: Global; Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2007.

CASASSUS, J. **A escola e a desigualdade**. Brasília: Líber Livro Editora; Unesco, 2007.

CASTELLS, Manuel. **A era da informação: economia, sociedade e cultura**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

COÊLHO, Ildeu Moreira. Pensando o Trabalho Educativo. In: **Revista Educativa**, Goiânia, v.14, n.2, p.313-326, jul./dez. 2011.

CHAVES, Vera Lúcia Jacob; AMARAL, Nelson Cardoso (orgs.). **Políticas de Financiamento da Educação Superior num contexto de crise**. Campinas, SP: Mercado das Letras, 2017.

Série Educação Geral, Educação Superior e Formação Continuada do Educador.

DOURADO, Luiz Fernandes; OLIVEIRA, João Ferreira. **A qualidade da educação: perspectivas e desafios**. Cadernos Cedes, Campinas, vol. 29, n.78, p.201-215, maio/ago.2009. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em 02 de abr. 2018.

DOURADO, Luiz Fernandes; OLIVEIRA, João Ferreira de; SANTOS, Catarina de Almeida. **A qualidade da educação: conceitos e definições**. Brasília: INEP/MEC, 2005.

ENGUITA, M. O discurso da qualidade e a qualidade do discurso. In: GENTILLI, Pablo; SILVA, Tadeu T. da (orgs.). **Neoliberalismo, qualidade total e educação: visões críticas**. Petrópolis: Vozes, 2001, p.93-110.

EVANGELISTA, Olinda. Qualidade da educação pública: Estado e organismos multilaterais. In: LIBÂNEO, José Carlos; SUANNO, Marilza Vanessa R.; LIMONTA, Sandra Valéria (orgs.). **Qualidade da escola pública: políticas educacionais, didática e formação de professores**. Goiânia: CEPED Publicações; Gráfica e Editora América: Kelps, 2013.

FARIA FILHO, Luciano Mendes de. Instrução Elementar no século XIX. In: LOPES, Eliane Maria Teixeira; FARIA FILHO, Luciano Mendes de; VEIGA, Cynthia Greive (orgs.). **500 anos de Educação no Brasil**, Belo Horizonte: Autêntica, 2016.

FERNANDES, Reynaldo; GREMAUD, Amaury. **Qualidade da educação: avaliação, indicadores e metas**. Centro de Políticas Sociais da Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, abril de 2009. Disponível em: https://www.cps.fgv.br/ibrecps/rede/seminario/reynaldo_paper.pdf. Acesso em 10 de out. 2018.

FERNANDES, Reynaldo. **Índice de desenvolvimento da educação básica (IDEB)**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007.

FERREIRA, Roberto Martins. **Sociologia da educação**. São Paulo: Moderna, 1999.

FINEDUCA. Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação. Nota Técnica 01/2013. **Por que a União deve Complementar o CAQi no PNE?** 24, set. 2013. Disponível em: <http://www.redefinanciamento.ufpr.br/index.htm>. Acesso EM 11 de abril de 2018

FLECHA, Ramón; TORTAJADA, Iolanda. Desafios e saídas educativas na entrada do século. In: IMBERNÓN, Francisco (org.). **A educação no século XX: os desafios do futuro imediato**. Porto Alegre: Artes Médicas Sul, 2000.

FREITAG, Bárbara. **Escola, Estado e Sociedade**. São Paulo: Editora Moraes Ltda, 1986.

FLICK, Uwe. **Introdução à pesquisa qualitativa**. Porto Alegre: Artemed, 2009.

FRIGOTTO, Gaudêncio (org.) **Educação e Crise do Trabalho**. 4.ed. Petrópolis: 2000.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **Educação e a crise do capitalismo real**. São Paulo: Cortez, 1999.

GADOTTI, Moacir. **A questão da educação formal/não-formal**. *Institut International des droits de l'enfant*, Sion, 2005.

GERMANO, José Willington. **Estado Militar e Educação no Brasil**. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2000.

GOIAS, Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás (TCM GO). Secretaria de Contas Mensais de Gestão. Relatório Resumido de Execução Orçamentária. Goiânia: TCM GO, 2015.

GUSMÃO, Joana Borges B. de. **Qualidade da educação no Brasil: consenso e diversidade de significados** (São Paulo, 2010). Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2010.

HERSCHMANN, Micael M.; PEREIRA, Carlos Alberto Messeder. O imaginário moderno no Brasil. In.: HERSCHMANN, Micael M.; PEREIRA, Carlos Alberto Messeder (Orgs.). *A invenção do Brasil moderno: medicina, educação e engenharia nos anos 20-30*. Rio de Janeiro: Rocco, 1994,

IANNI, Otávio. **A sociologia e o mundo moderno**. Tempo social - Revista de sociologia da USP, São Paulo, v.11, p.7-27, 1999.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE) Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/>. Acesso em 18 de agost. 2018.

IMBERNÓN, Francisco (org.). **A educação no século XX: os desafios do futuro imediato**. Porto Alegre: Artes Médicas Sul, 2000.

INSTITUTO MAURO BORGES DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. Disponível em: <http://www.imb.go.gov.br>. Acesso em 01 de out. 2018.

KORITIAKE, Luiz Antônio. **Atuação dos organismos internacionais na educação**. Texto apresentado no XXIII Simpósio da Associação Nacional de Política e Administração da Educação – ANPAE 2007. Porto Alegre, 11 – 14 nov. 2007. Disponível em: <http://www.anpae.org.br/iberolusobrasileiro2010/cdrom/64.pdf>. Acesso em 14 de jul. 2018.

LAUGLO, Jon. **Crítica às prioridades e estratégias do Banco Mundial para a educação**. Cad. de Pesquisa, n. 100, p.11-36, mar. 1997.

LAVILLE, Christian; DIONNE, Jean. **A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas**. Porto Alegre: Artmed; Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

LIBÂNEO, José Carlos; SUANNO, Marilza Vanessa R.; LIMONTA, Sandra Valéria (orgs.). **Qualidade da escola pública: políticas educacionais, didática e formação de professores**. Goiânia: CEPED Publicações; Gráfica e Editora América: Kelps, 2013.

LIBÂNEO, José Carlos. **Pedagogia e pedagogos para quê?** São Paulo: Cortez, 2010.

MACHADO, Jarbas de Paula. **Carreira do magistério em municípios de Goiás e o potencial de financiamento educacional local** (Goiânia, 2015). Tese (Doutorado em Educação). Faculdade de Educação. Universidade Federal de Goiás, 2015.

MARTINS, Paulo de Sena. **O financiamento da educação básica por meio de fundos**

contábeis: estratégias para a equidade, a autonomia e o regimento de colaboração entre os entes federados (Brasília, 2009). Tese (Doutorado em Educação). Faculdade de Educação. Universidade de Brasília, 2009.

MARX, Karl. **O Capital:** crítica da economia política. Livro I, Vol. 1. Tradução: SANT'ANNA, Reginaldo. 25ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

MESQUITA, Maria Cristina Dutra, CARNEIRO, Maria Esperança Fernandes, AFONSO, Luca Helena Rincon. Aplicação dos Recursos em Educação Básica: estratégias políticas em Goiás. In: **Revista Fineduca**. Vol. 7, n. 12, 2017, p.1-14.

MESQUITA, Maria Cristina das Graças Dutra. **O trabalhador estudante do ensino superior noturno:** possibilidades de acesso, permanência com sucesso e formação. Goiânia, 2010. Tese (Doutorado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2010.

MESQUITA, Maria Cristina das G. Dutra. **Política Pública De Financiamento da Educação Infantil no Estado de Goiás:** O Desvelamento Do Real. Goiânia, 2005. Dissertação (Mestrado em Educação). Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2005.

MESQUITA, Maria Cristina Dutra. Desafios “Novos” para a Educação: recursos financeiros de onde? In: ALMEIDA, Luana Costa; LAPLANE, Adraina Lia Frizman de; PAIXÃO, Alexandre Henri. (Orgs.). E-book : **Mudanças atuais na sociedade brasileira e o Sistema Nacional de Educação** – qualidade da educação pública como direito Humano – Campinas – SP: PE/UNICAMP, 2016 - Editora Cia do Book p. 1.431-1.451.

MONLEVADE, J. A. Para entender o Fundeb. Brasília-DF: Idéa Editora, 2007.

MOTA, Hugo. **O que é IDH?** Disponível em: <https://brasilescola.uol.com.br/o-que-e/geografia/o-que-e-idh.htm>. Acesso em 22 de out. 2018.

NAPOLITANO, Marcos. **História do Brasil república:** da queda da Monarquia ao fim do Estado Novo. 1.ed., reimpressão. São Paulo: Editora Contexto, 2017. (Coleção na Universidade).

NASCIMENTO, Edson Ronaldo. **Gestão Pública**. 3ª edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2015.

NORMA TÉCNICA, IDEB. **Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira** – INEP, 2007. Disponível em: http://download.inep.gov.br/educacao_basica/portal_ideb/o_que_e_o_ideb/Nota_Tecnica_n1_concepcaoIDEB.pdf. Acesso em 03 de agosto 2018.

OLIVEIRA, Rejane de; LEMES, Sebastião de Souza. Relação IDEB e gasto aluno-ano: algumas aproximações de correlações e sua pertinência para melhoria dos investimentos em educação. **Revista on line de Políticas e Gestão Educacional**, v. 20, n.03, pp. 367-384, 2016. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/rpge/article/view/9743>. Acesso em 20 de set. 2018.

OLIVEIRA, Romulo Portela; ARAÚJO, Gilda Cardoso de. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. **Revista Brasileira de Educação**. Rio de Janeiro, Autores Associados/ANPED, n.28, jan-abr.2005.

PILETTI, Nelson. **História da Educação-** de Confúcio a Paulo Freire. São Paulo: Editora Contexto, 2016.

PINTO, José Marcelino e SOUZA, Silvana Aparecida de (orgs.). **Para onde vai o dinheiro?** Caminhos e descaminhos do financiamento da educação. São Paulo: Xamã, 2014

PONCE, Aníbal. **Educação e luta de classes.** São Paulo: Cortez, 1994.

RIGAL, Luis. A escola crítico-democrática: uma matéria pendente no limiar do século XXI. *In*: IMBERNÓN, Francisco (org.). **A educação no século XX: os desafios do futuro imediato.** Porto Alegre: Artes Médicas Sul, 2000.

RODRIGUES, José. **Os Empresários e a Educação Superior.** Campinas, SP: Autores Associados, 2007. Coleção Polêmicas do Nosso Tempo.

SÁ-SILVA, Jackson Ronie, ALMEIDA, Cristóvão Domingos de; GUINDANI, Joel Felipe. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais.** Ano 1, n. 1, Jul. 2009.

SANTOS, Pablo S.M.B. **Guia Prático da Política Educacional no Brasil.** 2a Ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

SAVIANI, Demerval. **Pedagogia histórico-crítica:** primeiras aproximações. Campinas, São Paulo: Autores Associados, 2013.

SILVA, Daniele Hungaro. **Reflexões sobre a educação e trabalho na sociedade capitalista:** uma articulação necessária. Artigo apresentado no X ANPED Sul- Reunião Científica da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação, out. 2014. Disponível em: http://xanpedsul.faed.udesc.br/arq_pdf/495-1.pdf, Acesso em 25 de mai. 2018.

SILVA, Vandrê Gomes da. **Por um sentido público da qualidade da educação.** 2008. Tese (Doutorado em Educação). Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

TANNO, Claudio Riyudi. **Universalização, qualidade e equidade na alocação de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB)** – Proposta de aprimoramento para implantação do Custo Aluno Qualidade (CAQ). Estudo Técnico n.24. Câmara dos Deputados, set. 2017. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes>. Acesso em 17 de agosto 2018.

TONET, Ivo. **Educação contra o capital.** São Paulo: Ed. Ampliada, 2016.

TRIVINÕS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais: a pesquisa qualitativa em educação.** São Paulo: Atlas, 1990.

VIEIRA, Luís Eduardo P. de O. **Gestão e controle do FUNDEB.** Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás (TCM GO). Secretaria de Contas Mensais de Gestão. Goiânia: TCM GO, 2016.

VIEIRA, Juçara Maria Dutra. **Piso salarial para os educadores brasileiros: quem toma partido?** (Brasília, 2012). Tese (Doutorado em Educação). Faculdade de Educação. Universidade de Brasília, 2012.