



**UNIVERSIDADE DA INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL DA LUSOFONIA AFRO-
BRASILEIRA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA MODALIDADE À DISTÂNCIA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

JOSÉ DE ARIMATEIA CARNEIRO DA SILVA

**TRAJETÓRIA DO FINANCIAMENTO DA POLÍTICA NACIONAL DA
EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL CONTEMPORÂNEO**

LIMOEIRO DO NORTE – CE

2019

JOSÉ DE ARIMATEIA CARNEIRO DA SILVA

**TRAJETÓRIA DO FINANCIAMENTO DA POLÍTICA NACIONAL DA
EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL CONTEMPORÂNEO**

Monografia apresentada à Universidade da
Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira
Administração Pública na Modalidade à Distância –
UNILAB, como requisito parcial para obtenção do título de
Bacharel em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Alberto Pereira Leite
Filho

LIMOEIRO DO NORTE - CE

2019

JOSÉ DE ARIMATEIA CARNEIRO DA SILVA

**TRAJETÓRIA DO FINANCIAMENTO DA POLÍTICA NACIONAL DA EDUCAÇÃO
BÁSICA NO BRASIL CONTEMPORÂNEO**

Monografia apresentada à Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira Administração Pública na Modalidade à Distância – UNILAB, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Administração Pública.

Aprovado em:

BANCA EXAMINADORA:

Carlos Alberto Pereira Leite Filho

Orientador

Avaliado por:

Prof.^a Dr.^a Sandra Maria Guimarães Callado

(1^a Banca Examinadora)

Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira - UNILAB

Prof.^a Dr.^a Vanessa Ingrid da Costa Cardoso

(2^a Banca Examinadora)

Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira - UNILAB

Conceito geral: _____ Coordenador

Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira
Sistema de Bibliotecas da UNILAB
Catalogação de Publicação na Fonte.

Silva, José de Arimateia Carneiro da.

S578t

Trajetória do financiamento da política nacional de educação básica no Brasil contemporâneo / José de Arimateia Carneiro da Silva. - Redenção, 2019.

37f: il.

Monografia - Curso de Administração Pública, Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira, Redenção, 2019.

Orientador: Prof. Carlos Alberto Pereira Leite Filho.

1. Educação - Brasil - Finanças. 2. Educação de base - Brasil - Finanças. 3. Educação e Estado - Brasil. I. Título

CE/UF/BSP

CDD 379.11

AGRADECIMENTOS

À Deus pela presença constante em minha vida, por guiar meus passos, dando-me sabedoria e coragem para superar todos os obstáculos já vivenciados no decorrer desse curso e por não me deixar fracassar durante a jornada.

Dedico este trabalho *à todos* que não tiveram acesso ao sistema de educação e que não tiveram a oportunidade de construir sua história. Espero que, com a conclusão do curso aprenda a tomar decisões e contribuir para as novas gerações na construção de seus conhecimentos.

À *Deus*, pelas inúmeras vitórias que me proporciona, pelo cuidado incondicional que tem por mim, por ter me dado forças para galgar este caminho, permitindo que adquirisse a experiência que hoje tenho.

À *minha mãe* que em todos os momentos me deu apoio e sempre acreditando em minha vitória. Obrigada mãe.

À *todos os professores do curso*, que procuraram da melhor maneira contribuir para ampliar nosso conhecimento.

“Talvez não tenha conseguido fazer o melhor, mas lutei para que o melhor fosse feito. Não sou o que deveria ser, mas graças a Deus, não sou o que era antes”.

Marthin Luther King

RESUMO

O presente estudo busca analisar as transformações que ocorreram na história da legislação brasileira referentes ao financiamento da educação básica no Brasil, a forma com que, ao longo do tempo, os percentuais de investimentos em educação foram utilizados, as origens dos fundos e destinações percentuais, a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica – FUNDEB, bem como os valores necessários para promover a qualidade na educação básica. Há ainda contribuições feitas pelo gestor municipal de Educação da cidade de Alto Santo – Ceará que ressalta aspectos importantes do financiamento, da qualidade do ensino, controle social e desafios a serem superados. A participação da sociedade civil, principalmente dos pais, professores e gestores é requisito para uma correta aplicabilidade do fundo, assim como debates públicos e conferências que discutam soluções para a formação cidadã e equidade no processo de ensino-aprendizagem. A valorização dos profissionais da educação, com plano de carreira e estrutura adequada de trabalho, também contribui ao progresso educacional.

Palavras-chave: Educação Básica. Financiamento. Gestão Pública.

ABSTRACT

The present study seeks to analyze the transformations that occurred in the history of Brazilian legislation regarding the financing of basic education in Brazil, the way in which, over time, the percentages of investments in education were used, the origins of the funds and percentage allocations, the creation of the National Fund for Basic Education Development - FUNDEB, as well as the values needed to promote quality in basic education. There are also contributions made by the municipal manager of Education of the city of Alto Santo - Ceará that highlights important aspects of financing, quality of education, social control and challenges to be overcome. The participation of civil society, especially parents, teachers and managers is a requirement for a correct applicability of the fund, as well as public debates and conferences that discuss solutions for citizen training and equity in the teaching-learning process. The valuation of education professionals, with a career plan and adequate work structure, also contributes to educational progress.

Keywords: Basic Education. Financing. Public administration.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	11
1.2. PROBLEMATIZAÇÃO.....	12
1.3.1JUSTIFICATIVA	13
2. OBJETIVOS	14
2.1. OBJETIVO GERAL	14
2.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS	14
3. REFERENCIAL TEÓRICO.....	15
4. MÉTODOS.....	26
4.1.4DESENHO DO ESTUDO	26
4.2.LOCAL E FONTE DA PESQUISA	26
4.3. APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	27
4.4. ASPECTOS ÉTICOS E LEGAIS DA PESQUISA	27
5. RESULTADOS E DISCUSSÕES	28
5.1. MARCOS HISTÓRICOS E LEGAIS DA EDUCAÇÃO BÁSICA CONTEMPORÂNEA.....	28
5.2. ÍNDICES DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA.....	29
5.3.5ASPECTOS LEVANTADOS EM ENTREVISTA COM GESTOR MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO	31
5.3.1.5 <i>Sobre o Controle Social na aplicação dos recursos do FUNDEB</i>	32
5.3.2. <i>Específicas do Financiamento da Educação</i>	33
5.3.3. <i>Como o secretário avalia o financiamento atual do FUNDEB</i>	33
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	34
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	36
APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA COM GESTOR MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO.....	38

1. INTRODUÇÃO

A história do financiamento da Educação Básica no Brasil começou a ganhar maior nitidez a partir da década de 1970. Com a crise do petróleo veio a derrocada da era do milagre econômico que acabou por gerar uma série de tensões sociais cujas pautas principais giravam em torno das incipientes políticas públicas na área de educação e saúde. Iniciava-se, então, um período de lutas pela volta da vinculação constitucional, liderada pelo Senador João Calmon. Em 1983, foi aprovada a Emenda Calmon, que previa à aplicação de 13% pela União e 20% pelos Estados, Distrito Federal e Municípios da receita proveniente de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino (CALLEGARI, 2008).

A Constituição Cidadã de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases de 1996 estabeleceram as competências e responsabilidades entre a União, Estados e os Municípios o que também se aplicou ao financiamento e manutenção dos diferentes níveis da educação e do ensino. Entretanto, essa forma de organização não indica, necessariamente, que o sistema educacional brasileiro tornou-se plenamente descentralizado. A descentralização da gestão vem se constituindo em um grande desafio visando a consolidação da dinâmica federativa do Estado brasileiro e à democratização do poder e dos processos decisórios nas suas diferentes estruturas organizacionais (BRASIL, 2006).

Na Constituição de 1988 foi estabelecido que a União aplicaria na manutenção e desenvolvimento do ensino no mínimo 18%, os Estados, o DF e os municípios 25% da receita resultante de impostos, incluindo a proveniente de transferências. Ao mesmo tempo, a reforma tributária de 1988, não foi capaz de garantir o financiamento de áreas estratégicas e programas suplementares de alimentação e saúde escolar que passaram a sofrer com ausência de recursos. Por isso, o Estado não conseguiu arcar com as despesas para manter a própria rede, o que foi um impulso à municipalização do Ensino Fundamental, pois assim, aliviaria a manutenção deste nível de ensino (DAVIES, 2006).

Ainda de acordo com Callegari (2008), em 1996, a taxa de escolarização era de 90,8%, faltando cerca de três e meio milhões de matrículas em relação à almejada universalização do ensino fundamental em idade própria, número considerado alarmante.

O ano de 1996, foi um ano ímpar na história da Educação Básica, pois data a criação do FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental - pela Lei 9.424 de 24 de dezembro de 1996, no âmbito dos Estados e do Distrito Federal, estabelecendo 15% das receitas provenientes de impostos e transferências, para distribuição entre o Estado e

seus municípios, proporcionalmente às matrículas no ensino Fundamental, focando na municipalização do ensino fundamental (BRASIL, 1996).

Com isso, este trabalho de Conclusão de Curso, visa compreender como se deu a trajetória do financiamento da Educação Básica no Brasil. Para isso utilizou-se como recurso metodológico pesquisa bibliográfica em artigos publicados e acessíveis através de Bases de Dados Nacionais, análise da legislação existente e entrevista com gestor municipal de Educação da Cidade de Alto Santo – Ceará. A referida pesquisa ao traçar a trajetória do Financiamento da Educação no Brasil contemporâneo, especialmente a partir da criação do Fundef em 1996 é enriquecida com as colocações de um gestor municipal com grande experiência na área. Ademais, utiliza-se dados coletados no site do Ministério da Educação a fim de melhor fundamentar os achados.

Considera-se de fundamental importância conhecer na qualidade de graduando em Administração Pública, como se chegou ao atual momento do financiamento da Educação Básica e os desafios ainda existentes e que precisam ser superados para que possamos garantir acesso universal e qualidade na formação de crianças e jovens.

1.2.PROBLEMATIZAÇÃO

O Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino Fundamental – FUNDEF, criado em 1996, foi responsável pela redistribuição da receita tributária arrecadada pelos municípios e Estados através dos impostos: Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS, Fundo de Participação dos Municípios – FPM, Fundo de Participação dos Estados – FPE, Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional as exportações – IPI exportação (BRASIL, 2019).

Segundo Davies (2006), o FUNDEF foi um mecanismo indutor da descentralização, a expectativa era de que os municípios optassem por assumir matrículas do Ensino Fundamental para não abrirem mão de parcela de suas receitas, ou seja, como consequência foi induzida a municipalização e, houve dificuldades financeiras para a educação infantil, para o ensino médio e também para a educação de jovens e adultos.

Foi nesse contexto de lutas e divergências entre os Estados e a União quanto à vinculação das receitas e distribuição dos recursos que foram sendo construídas as bases do financiamento ora vigente, mas que ainda não tem sido suficiente para garantir o acesso universal e a melhoria significativa dos índices na Educação do país. Com vasta produção na literatura alguns autores discorrem sobre a evolução do financiamento e os entraves existentes

que comprometem a universalização do ensino básico. Para isso este trabalho tem como objetivo geral conhecer como se delineou a trajetória do financiamento tendo como ponto disparador compreender como o financiamento da Educação Básica no Brasil foi construído ao longo das últimas décadas partindo da criação do Fundef em 1996 até os dias atuais, com base na Legislação vigente. Para isso utilizou-se como referência atos normativos, leis, outros dispositivos legais e artigos publicados em revistas e bases de dados nacionais cujo tema se relacione diretamente com os objetivos deste trabalho.

1.3.JUSTIFICATIVA

O presente Trabalho de Conclusão de Curso reveste-se de grande importância uma vez que pretende analisar como o financiamento em Educação Básica no sistema público de ensino foi sendo construído e consolidado ao longo dos anos. O assunto em questão possibilita a qualquer cidadão compreender as competências dos governos Federal, Estaduais e Municipais no financiamento e na gestão dos recursos da Educação a fim de garantir o acesso e a qualidade das pessoas ao ensino de qualidade.

Parte-se da premissa de que Educação não é gasto e sim investimento capaz de promover a cidadania, a paz social e sobretudo o desenvolvimento do país.

2. OBJETIVOS

2.1.OBJETIVO GERAL

Analisar a trajetória da construção do financiamento da Educação Básica no Brasil contemporâneo.

2.2.OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Conhecer os principais marcos históricos, legais e normativos da construção do financiamento da Educação Básica do Brasil tendo como referência o período compreendido desde a criação do Fundef (1996) aos dias atuais;
- Entender com base na visão de um gestor municipal da Educação algumas especificidades da Política Nacional de Educação, avanços e desafios do financiamento;
- Analisar com base na literatura da área alguns indicadores de desenvolvimento da Educação Básica Brasileira;

3. REFERENCIAL TEÓRICO

Os direitos fundamentais são aqueles concernentes à pessoa humana. E sua historicidade se confunde com a história do nascimento do Estado constitucional moderno, cuja essência e razão estão focadas no reconhecimento e na proteção da dignidade da pessoa humana e dos direitos fundamentais do homem.

Segundo ROBERT ALEXY (1997, p. 29) são considerados fundamentais aqueles direitos essenciais à pessoa humana pelo simples fato de ser avaliada como tal, trazendo consigo os atributos da universalidade, da imprescritibilidade, da irrenunciabilidade e da inalienabilidade. Observa-se que há acentuada diferença entre os conceitos de direitos humanos e direitos fundamentais, em destaque INGO SARLET (2004, p. 335-336) elucida:

Em que pense sejam ambos os termos (“direitos humanos e “direitos fundamentais) comumente utilizados como sinônimos, a explicação corriqueira e, diga-se de passagem, procedente para a distinção é de que o termo “direitos fundamentais” se aplica para aqueles direitos do ser humano reconhecidos e positivados na esfera do direito constitucional positivo de determinado Estado, ao passo que a expressão “direitos humanos” guardaria relação com os documentos de direito internacional, por referir-se àquelas posições jurídicas que se reconhecem ao ser humano como tal, independentemente de sua vinculação com determinada ordem constitucional, e que, portanto, aspiram à validade universal, para todos os povos e tempos, de tal sorte que revelam um inequívoco caráter supranacional (internacional) (INGO SARLET 2004, p. 335-336).

De acordo com a tradição, são reconhecidas três gerações de direitos fundamentais, que são contínuas entre si, não excluindo os antecedentes, convivendo em harmonia. As três gerações podem ser divididas em direitos individuais, os direitos sociais e os direitos de fraternidade. A primeira geração compreende os direitos individuais e políticos, que são direitos de defesa, atribuindo limites à ação estatal. A segunda geração compreende os direitos sociais, econômicos e culturais, que estabelece do poder estatal uma ação positiva objetivando oferecer melhores condições de vida à pessoa humana e diminuir as desigualdades sociais. A terceira geração compreende os direitos difusos, que partem a individualidade do ser humano para circundar grande parcela do conjunto ou a própria espécie, ou seja, são direitos de todos e para todos.

Com relação a segunda geração de direitos Paulo Bonavides (2005, p.564-565) expressa:

Os direitos da segunda geração merecem um exame mais amplo. Dominam o século XX do mesmo modo como os direitos da primeira geração dominaram o século passado. São os direitos sociais, culturais e econômicos bem como os direitos coletivos ou de coletividades, introduzidos no constitucionalismo das distintas formas de Estado social, depois que germinaram por obra da ideologia e da reflexão

antiliberal do século XX. Nasceram abraçados ao princípio da igualdade, do qual não se podem separar, pois fazê-lo equivaleria a desmembrá-los da razão de ser que os ampara e os estimula. Os direitos sociais fizeram nascer a consciência de que tão importante quanto salvaguardar o indivíduo, conforme ocorreria na concepção clássica dos direitos da liberdade, era proteger a instituição, uma realidade social muito mais rica e aberta à participação criativa e à valorização da personalidade que o quadro tradicional da solidão individualista, onde se formara o culto liberal do homem abstrato e insulado, sem a densidade dos valores existenciais, aqueles que unicamente o social proporciona em toda a plenitude (PAULO BONAVIDES 2005, p.564-565).

Com relação aos direitos de segunda geração, dentre os direitos sociais, destaca-se o direito à educação. A educação permite o completo desenvolvimento da personalidade humana e é um requisito imprescindível à construção da cidadania. É por meio da educação que o sujeito compreende o alcance de suas liberdades, a forma de exercício de seus direitos e a importância de seus deveres, admitindo a sua integração em uma democracia efetivamente participativa. A educação, além de passaporte para a cidadania, é meio necessário à evolução de qualquer Estado de Direito, pois a qualificação para o trabalho e a capacidade crítica dos sujeitos é fundamental (TORRINHA, 1942, p. 278).

O Art. 26 da Declaração Universal dos Direitos do Homem, dispõe que a educação deve visar ao completo desenvolvimento da personalidade humana e o fortalecimento do respeito pelos direitos do homem e pelas liberdades fundamentais. Deve beneficiar o entendimento, a tolerância e a amizade entre todas as nações e todos os grupos raciais ou religiosos, assim como o desenvolvimento das atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz (FERNANDES, 2019).

Do mesmo modo, no Brasil, a Lei de Diretrizes e Bases, nº 9.394/96, em seu art. 1º dispõe que a Educação abrange os processos formativos, que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais (BRASIL, 2015).

Assim, compreende-se que educação é um ato consecutivo de conhecimento e de conscientização para a formação moral e, desenvolvimento do indivíduo, capacitando-o. É a condição em que o indivíduo possa ter condições de reflexivamente, encontrar-se e conquistar-se como sujeito de sua própria condição histórica, sendo demandante de seus direitos.

Os direitos sociais apareceram nas Constituições Brasileiras muito antes da Constituição Federal de 1988. Em 1824, a Constituição Política do Império do Brasil, aprontava nos incisos XXXII e XXXIII do artigo 179, inseridos no título 8, relativos às garantias dos direitos civis e políticos dos cidadãos brasileiros que dizia:

Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Políticos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Império, pela maneira seguinte: XXXII. A Instrução primaria, e gratuita a todos os Cidadãos. XXXIII. Colégios, e Universidades, aonde serão ensinados os elementos das Science, Belas Letras, e Artes.

A primeira carta constitucional garantia, assim, a gratuidade da instrução primária a todos os cidadãos e acesso a colégios e universidades onde eram ensinados os elementos das ciências, belas letras e artes.

A simples leitura dos dispositivos constitucionais mencionados evidencia que, desde o Império, há grande preocupação do legislador com a formação cultural, com ênfase nas ciências, letras e artes. E essa preocupação deve ser subentendida em toda e qualquer ideia relativa ao processo educacional como um todo, pois não se forma um cidadão apenas com os conhecimentos básicos e superficiais. Havia e ainda há, como cediço, empecilhos das camadas menos favorecidas economicamente de chegar aos colégios e universidades e, em particular, qualitativamente competentes na formação cultural necessária à concepção dos problemas locais e mundiais e, evidentemente, na busca por soluções eficazes (DAVIS, 2006).

Na Constituição Republicana de 1891, que continha 91 artigos, além dos 8 previstos nas disposições transitórias, trata do tema e descreve no § 6o do art. 72 apenas que “será leigo o ensino ministrado nos estabelecimentos públicos”. Vê-se, apesar disso, do § 24 do mesmo dispositivo legal, que “É garantido o livre exercício de qualquer profissão moral, intelectual e industrial.” Os dois parágrafos referidos permitem a inferência de que o ensino deverá habilitar o indivíduo a exercer uma profissão e esta era a vontade do legislador.

O Capítulo II do título V da Carta Constitucional de 1934, foi dedicado à educação e cultura, evidenciando o compromisso do legislador constituinte com os direitos sociais e, especialmente, com a necessidade de crescimento pessoal e social a fim de que as pessoas pudessem fazer frente aos desafios constituídos no período que o país vivia. Infelizmente o progresso no texto constitucional não representou para a população brasileira o acesso efetivo à educação e cultura, apesar da criação de conselhos e universidades.

A Constituição Federal outorgada pelo presidente Getúlio Vargas, no ano de 1937, não faz referência a qualquer sistema de ensino, seja federal ou estadual. Enquanto a Constituição de 1946, a exemplo da Carta de 1934, trouxe um conjunto de normas programáticas, dedicando o capítulo II do título VI à educação e cultura (DAVIS, 2006).

Dentre os avanços trazidos pela carta de 1946 está a gratuidade do ensino para os que provarem falta ou insuficiência de recursos e a obrigação das empresas industriais e comerciais de ministrar aprendizagem aos seus trabalhadores menores. Mas evidencia-se o fato

de não existirem ferramentas constitucionais destinadas a assegurar a concretização dos direitos constitucionalmente assegurados (DAVIS, 2006).

A Constituição de 1967 dedicou o título IV à família, à educação e a cultura, e assevera nos artigos 168 a 172 o seguinte:

Art.168 - A educação é direito de todos e será dada no lar e na escola; assegurada a igualdade de oportunidade, deve inspirar-se no princípio da unidade nacional e nos ideais de liberdade e de solidariedade humana. § 1º - O ensino será ministrado nos diferentes graus pelos Poderes Públicos. § 2º - Respeitadas as disposições legais, o ensino é livre à Iniciativa particular, a qual merecerá o amparo técnico e financeiro dos Poderes Públicos, inclusive bolsas de estudo. § 3º - A legislação do ensino adotará os seguintes princípios e normas: I - o ensino primário somente será ministrado na língua nacional; II - o ensino dos sete aos quatorze anos é obrigatório para todos e gratuito nos estabelecimentos primários oficiais; III - o ensino oficial ulterior ao primário será, igualmente, gratuito para quantos, demonstrando efetivo aproveitamento, provarem falta ou insuficiência de recursos. Sempre que possível, o Poder Público substituirá o regime de gratuidade pelo de concessão de bolsas de estudo, exigido o posterior reembolso no caso de ensino de grau superior; IV - o ensino religioso, de matrícula facultativa, constituirá disciplina dos horários normais das escolas oficiais de grau primário e médio. V - o provimento dos cargos iniciais e finais das carreiras do magistério de grau médio e superior será feito, sempre, mediante prova de habilitação, consistindo em concurso público de provas e títulos quando se tratar de ensino oficial; VI - é garantida a liberdade de cátedra.

A simples leitura do texto constitucional demonstra a preocupação do legislador constituinte com a efetiva proteção da educação, impondo ao Estado o dever de tutelar. Como na Carta de 1946 foi sustentada a gratuidade do ensino em todos os níveis aos comprovadamente carentes de recursos materiais.

A Emenda Constitucional nº 1/69, manteve as características do sistema anterior e acrescentou a possibilidade de intervenção dos Estados nos Municípios no caso de não aplicação anual, no ensino primário, de 20% da receita tributária municipal. Esse percentual, aliás, terminou por ser alterado pela Emenda Constitucional nº 24/83, que o fixou em 13% para a União e 25% para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios (DAVIS, 2006).

Ao longo das Constituições que vigoraram no Brasil, o direito à educação esteve presente, mas timidamente. Somente com a promulgação da Constituição Federal no ano de 1988, que ficou popularmente conhecida como “constituição cidadã”, pois como Carta Magna de um país elenca direitos fundamentais dos cidadãos (BRASIL, 2006).

O direito à educação é um direito fundamental relacionado aos direitos sociais previstos no art. 6º da Constituição Federal brasileira, que expressa que além da educação, são direitos sociais a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados (BRASIL, 2006).

A Carta Magna promulgada em 1988 dedicou toda uma seção ao direito à educação, elencada do artigo 205 ao 214, que asseguram que cada um dos entes federativos deve comprometer, anualmente, um percentual mínimo da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino: a União dezoito por cento e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento. O sistema atual atribuiu aos Municípios a atuação prioritária no ensino fundamental e infantil e aos Estados e ao Distrito Federal, também de forma prioritária, a manutenção do ensino fundamental e médio (GARCIA, 2014).

Evidencia-se que como direito social, a educação é condição para desfrutar de todos direitos civis, políticos e sociais surgindo como um elemento basilar dos direitos do homem.

A educação básica é direito fundamental e subjetivo, cuja importância é indiscutível, que envolve três pilares da educação: educação infantil, ensino fundamental e médio, o que está consagrado na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (BRASIL, 2006).

A oferta de educação infantil em nível de creches, para crianças até 03 anos de idade e a pré-escolar dos 4 até 6 anos de idade, com a finalidade de atingir o desenvolvimento integral da criança até os seis anos de idade, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual, moral e social, completando a ação da família e da comunidade (LDB, art. 29).

Ensino fundamental, segundo o art. 32 da LDB, terá duração mínima de oito anos, iniciando-se na primeira série do primeiro grau, com 7 anos de idade, e concluindo, em tese, com 14 anos de idade a oitava série, sendo obrigatório e gratuito na escola pública com objetivos de formação básica do cidadão:

Art. 32º. O ensino fundamental, com duração mínima de oito anos, obrigatório e gratuito na escola pública, terá por objetivo a formação básica do cidadão, mediante: I - o desenvolvimento da capacidade de aprender, tendo como meios básicos o pleno domínio da leitura, da escrita e do cálculo; II - a compreensão do ambiente natural e social, do sistema político, da tecnologia, das artes e dos valores em que se fundamenta a sociedade; III - o desenvolvimento da capacidade de aprendizagem, tendo em vista a aquisição de conhecimentos e habilidades e a formação de atitudes e valores; IV - o fortalecimento dos vínculos de família, dos laços de solidariedade humana e de tolerância recíproca em que se assenta a vida social. § 1º. É facultado aos sistemas de ensino desdobrar o ensino fundamental em ciclos. § 2º. Os estabelecimentos que utilizam progressão regular por série podem adotar no ensino fundamental o regime de progressão continuada, sem prejuízo da avaliação do processo de ensino-aprendizagem, observadas as normas do respectivo sistema de ensino. § 3º. O ensino fundamental regular será ministrado em língua portuguesa, assegurada às comunidades indígenas a utilização de suas línguas maternas e processos próprios de aprendizagem. § 4º. O ensino fundamental será presencial, sendo o ensino a distância utilizado como complementação da aprendizagem ou em situações emergenciais (BRASIL, 2015).

Como etapa final da educação básica, o ensino médio, tem duração mínima de três anos, com as seguintes finalidades conforme evidencia o artigo 35 da LDB, in verbis:

Art. 35º. O ensino médio, etapa final da educação básica, com duração mínima de três anos, terá como finalidades: I - a consolidação e o aprofundamento dos conhecimentos adquiridos no ensino fundamental, possibilitando o prosseguimento de estudos; II - a preparação básica para o trabalho e a cidadania do educando, para continuar aprendendo, de modo a ser capaz de se adaptar com flexibilidade a novas condições de ocupação ou aperfeiçoamento posteriores; III - o aprimoramento do educando como pessoa humana, incluindo a formação ética e o desenvolvimento da autonomia intelectual e do pensamento crítico; IV - a compreensão dos fundamentos científico-tecnológicos dos processos produtivos, relacionando a teoria com a prática, no ensino de cada disciplina (BRASIL, 2015).

O estágio final da educação básica tem por objetivo a capacitação profissional do jovem, o acesso ao conhecimento que lhe possibilita a ciência da transformação ocorrida na sociedade brasileira, estando apto ao exercício da cidadania. Concluindo esta etapa, o indivíduo está apto a desenvolver suas potencialidades, podendo, segundo a nossa organização e estruturação educacional, alcançar os níveis superiores de ensino, no intuito da busca de qualificação técnica específica, ou seja, a educação superior.

Ao considerar os fatos expostos anteriormente, é natural esperar que o governo invista recursos para aumentar o nível de escolaridade da população. No entanto, de acordo com Fernandes (2019), alguns países expandiram o acesso à educação sem atingir os resultados esperados, o que está ligado à questão de que para aumentar o nível de educação de uma população não é suficiente apenas expandir o acesso ao sistema escolar, mas é necessário também melhorar a qualidade desse sistema.

Ocorre, contudo, que muito do foco dado à relação entre o desempenho econômico e educação se concentra nos níveis médios de escolaridade, ou seja, em sua quantidade, nos anos médios de educação, por exemplo. Diante destas preocupações, a qualidade da educação recebeu, por muito tempo, pouco destaque. Mais recentemente, diversos autores passaram a argumentar que a qualidade do ensino desempenha papel tão importante quanto sua quantidade (Menezes Filho e Oliveira, 2014, p. 81).

Para a UNESCO (2003), a qualidade da educação abrange as áreas da filosofia, pedagogia, cultura, sociedade e economia, não havendo assim uma medida simples para sua avaliação. Em discussões sobre políticas educacionais brasileiras, a utilização de dados como anos de escolaridade e número de matrículas nas escolas é comum, devido à facilidade de sua mensuração e à melhora de seus resultados, sobretudo desde a década de 1990 (FERNANDES, 2019). Apesar de educação e escolaridade serem, em geral, tratadas como sinônimos, ao se

discutir a qualidade da educação deve-se entender a diferença entre conhecimento e escolaridade.

De acordo com Fernandes (2019), considera educação como um conjunto de insumos e processos que determinam o conhecimento individual. Assim, para diferenciar educação e escolaridade, os autores escolheram utilizar habilidades cognitivas para mensurar educação, que podem ser medidas através do desempenho dos estudantes em avaliações padronizadas. Habilidades cognitivas são influenciadas, entre outros aspectos, tanto pela quantidade quanto pela qualidade da educação.

A mudança do foco de anos de escolaridade para o desempenho dos alunos possui importantes implicações sobre políticas públicas, porque políticas que ampliam o acesso à escola podem ser muito diferentes das políticas que melhoram as habilidades. Além disso, a importância econômica das habilidades cognitivas levanta mais uma vez a questão sobre o papel do gasto público na determinação do desempenho escolar (CRUZ,2009)

Por conseguinte, o estudo desenvolvido por Dourado, Oliveira e Santos (2007) buscou tanto definir os fatores fundamentais para o entendimento do que seja educação de qualidade, como auxiliar o debate sobre políticas voltadas à garantia da qualidade da educação. Segundo os autores, o progresso no sentido da universalização do acesso à educação leva a novas demandas ao sistema educacional, como a necessidade de uma aprendizagem mais significativa. Entre as questões envolvidas nesse processo, estão a análise do desempenho dos alunos e a análise da organização escolar, que engloba a gestão, currículo utilizado e preparação dos professores.

Dourado, Oliveira e Santos 2003 expõem ainda que a definição da qualidade da educação utilizada pela OCDE e UNESCO considera a articulação entre insumos, processos e resultados. Ou seja, devem ser considerados os recursos materiais e humanos (insumos), as relações sociais e de aprendizagem que acontecem nas escolas (processos) e os resultados de testes que avaliem a performance dos estudantes (resultados).

No que diz respeito a políticas educacionais que garantam padrões mínimos de qualidade (cobertura e desempenho escolar), os autores definem três frentes importantes. A primeira está relacionada ao estabelecimento de um currículo escolar nacional bem definido, que possa ser devidamente acompanhado e que desenvolva as habilidades dos alunos; a segunda, à utilização de um sistema de avaliação que possa medir o desempenho escolar nacional e auxiliar o processo decisório; e a terceira frente, relativa à necessidade de programas adicionais à oferta da educação, como disponibilização de livros didáticos, merenda e transporte escolar. É necessário ainda implementar:

Políticas sociais ou programas compensatórios que possam colaborar efetivamente no enfrentamento dos problemas sócio-econômico-culturais que adentram a escola pública. Nessa perspectiva, a melhoria da qualidade do processo ensino-aprendizagem deve envolver os diferentes setores a partir de uma concepção ampla de educação envolvendo cultura, esporte e lazer, ciência e tecnologia. Ou seja, é necessário avançar para a dimensão de uma sociedade educadora, onde a escola cumpre a sua tarefa em estreita conexão com outros espaços de socialização e de formação do indivíduo [...]. (Dourado, Oliveira e Santos, 2007, p. 14)

Contudo, não se deve assumir que todo investimento em educação é um investimento produtivo. É importante considerar como os investimentos afetam as habilidades e como essas habilidades se relacionam com o desenvolvimento econômico. Para isso, é necessário confrontar o desempenho escolar dos alunos obtidos nos testes de proficiência com os recursos previamente alocados a fim de compreender os resultados e definir qual direção os investimentos em educação devem seguir (CRUZ, 2009).

Desde a Constituição Federal de 1988 (CF/88), uma série de normas jurídicas delineou a gestão da política educacional brasileira conforme se configura hoje. As mudanças ocorreram principalmente na área da educação básica, e contaram com a implementação de novos programas, além da reestruturação de outros já existentes. O governo federal reforçou sua atuação como coordenador, com a descentralização institucional e financeira das atividades.

O marco legal da política educacional brasileira é representado pela Constituição Federal de 1988 (CF/88), pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei no 8.069, de 13 de julho de 1990), pela LDB (Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996), pela EC nº 14/1996 e por um conjunto de normas infraconstitucionais e resoluções do Conselho Nacional de Educação. Esse arcabouço jurídico assegura a todos os brasileiros as condições formais para o exercício do direito básico à educação [...], além de fixar a atual estrutura de responsabilidades e competências para a oferta de educação no Brasil. (Castro e Duarte, 2008, p. 11)

A legislação existente determina as responsabilidades de cada nível de governo na distribuição de bens e serviços educacionais. A CF/88 define em seu Art. 211 que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios organizarão seus sistemas de ensino em um regime de colaboração. Entretanto, da forma como foi redigida, não ficam claras as competências de cada esfera de governo e isso permite que fujam a suas responsabilidades. A criação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB, nº 9.394/1996) resolveu esse problema ao especificar melhor as competências e responsabilidades para com cada nível de ensino, mantendo a importância da cooperação entre as esferas (BRASIL, 2006).

A União é responsável pelo financiamento do ensino superior bem como das escolas técnicas federais. Além disso, deve prestar assistência técnica e financeira às esferas

subnacionais, com função supletiva e atuando na redistribuição de recursos, através das transferências aos Estados, Distrito Federal e municípios. De acordo com a CF/88, a atuação dos estados compreende principalmente o ensino fundamental e médio. Contudo, a LDB destaca que a sua prioridade é oferecer o ensino médio e auxiliar os municípios a garantirem o ensino fundamental. Os municípios têm sua atuação restrita à educação infantil e ao ensino fundamental, como definido na CF/88. A LDB, além de reafirmar essa responsabilidade, proíbe que os municípios atuem em outros níveis de ensino até que tenham cumprido completamente os encargos referentes ao seu escopo de trabalho (BRASIL, 2006).

Outra questão importante relacionada à gestão da política educacional, está ligada às fontes de financiamento do sistema educacional. A composição deste financiamento é complexa, e a maior parcela dos recursos é originada do recolhimento de tributos. Uma norma jurídica de grande importância para a garantia do cumprimento das responsabilidades do Estado na área educacional é a vinculação de impostos, que consiste em reservar certo percentual da receita resultante da arrecadação de impostos que, neste caso, será destinado à manutenção e desenvolvimento do ensino. A vinculação de impostos para educação é anterior à CF/88, mas esta redefiniu o valor mínimo dos recursos federais que deveriam ser aplicados nessa área, determinando 18% para a União e 25% para os estados e municípios (CRUZ, 2009).

Além dos impostos, as contribuições sociais são outra fonte importante de recursos para educação, sejam as contribuições sobre o lucro líquido, as originalmente voltadas para a seguridade social, ou a contribuição social do salário-educação, criada com o objetivo exclusivo de auxiliar o financiamento da educação básica pública. A alíquota do salário-educação consiste em 2,5% sobre o valor total da folha de pagamento das empresas. As parcelas estaduais e municipais da arrecadação do salário-educação são distribuídas proporcionalmente às matrículas das respectivas redes públicas de ensino (BRASIL, 2006).

Na divisão dos gastos com educação, a União é responsável por financiar o sistema federal de ensino e contribuir com transferências para complementar os recursos dos sistemas subnacionais. Os estados contam com a arrecadação de suas fontes próprias, recebem auxílio da União e devem repassar uma parte desses recursos na forma de transferências aos municípios. Por fim, estes somam as transferências recebidas da União e dos estados aos seus recursos próprios. Desse modo, o financiamento da educação também ocorre no regime de colaboração definido na CF/88, de acordo com o esforço fiscal de cada ente federado (CRUZ, 2009).

Em 1998, um importante passo foi dado no sentido de colocar o ensino fundamental como prioridade no cenário da educação brasileira: a implementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). Sua principal finalidade foi priorizar o ensino fundamental, assegurando um gasto mínimo por aluno e um piso salarial para os professores, de forma a diminuir as diferenças existentes nos gastos com este nível de ensino no país. O fundo ratificou a necessidade do cumprimento da vinculação de impostos ao sistema educacional e obrigou que os estados, Distrito Federal e municípios destinassem 60% dos recursos da vinculação ao ensino fundamental. (BRASIL, 2006).

De acordo com a legislação do FUNDEF, os estados, Distrito Federal e municípios deveriam arrecadar os recursos que compõe o fundo. No entanto, as disparidades socioeconômicas entre os estados e municípios no Brasil são muito elevadas, resultando em um gasto por aluno inferior ao mínimo estipulado. Por isso, reafirmando a função redistributiva e supletiva da União prevista na CF/88, a legislação que constituiu o fundo determina que o governo federal tenha a função de complementar os recursos do FUNDEF quando o gasto por aluno não for suficiente, buscando a equalização das oportunidades educacionais.

Para Castro e Duarte (2008), reconhece-se, assim, que a acentuada desigualdade socioeconômica regional, em particular as diferenças na capacidade de financiar a educação, é um dos principais obstáculos à universalização do acesso e à melhoria da qualidade do ensino fundamental.

Ainda que tenha apresentado pontos positivos, o FUNDEF também recebeu críticas. De acordo com Rossinholi (2008), entre os pontos positivos, alcançou-se a quase universalização do ensino fundamental no Brasil, a ampliação de recursos para regiões menos desenvolvidas, aumentos salariais para o magistério e a aproximação do gasto por aluno a nível estadual. Como pontos negativos, destaca-se a continuidade do baixo comprometimento da União com o ensino fundamental, o baixo valor mínimo por aluno, e as dificuldades encontradas no financiamento da educação infantil e do ensino médio, excluídos do FUNDEF.

Com o fim do período de aprovação do FUNDEF, em 2006, mais uma importante medida foi tomada, desta vez colocando a educação básica em destaque com a EC nº 53/2006, que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). Além de preservar pontos positivos do FUNDEF, o novo fundo compreendeu também o financiamento de toda educação básica e designou o piso salarial nacional para professores da rede pública de educação básica. Houve o acréscimo dos níveis educacionais incluídos no fundo, passando a contar com a educação infantil e o ensino

médio e foram fixados valores para a contribuição financeira da União para os primeiros anos e um percentual para os anos posteriores (BRASIL, 2006).

Finalmente, em outubro de 2011, o governo federal criou o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC) por meio da Lei 11.513/2011. Com o objetivo de expandir a educação profissional e tecnológica no Brasil, o programa consistiu na unificação de uma série de iniciativas já existentes, que incluem ações de assistência técnica e financeira (Castro e Schwartzman, 2013). Apesar de ser um programa recente, com poucos dados a serem avaliados, espera-se uma mudança no panorama dos gastos com ensino profissionalizante a partir da sua instituição, para alcançar seu objetivo da expansão de vagas de ensino profissional, através da construção de novas unidades de ensino técnico e criação de novos cargos (BRASIL, 2006).

Portanto, os dispositivos legais posteriores à Constituição Federal de 1988 reiteraram seu caráter descentralizador, dividindo as responsabilidades para com os níveis de ensino entre as esferas de governo. Campos e Sobreira (2008) destacam que além da estabilidade no volume de recursos destinados à educação, a vinculação das receitas facilita participação da população no acompanhamento de sua utilização.

4. MÉTODOS

4.1. DESENHO DO ESTUDO

A pesquisa é de caráter exploratório, descritiva com abordagem qualitativa. Oliveira (2011) considera que a pesquisa exploratória tem como objetivo principal desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias, tendo em vista a formulação de problemas mais precisos ou hipóteses pesquisáveis para estudos posteriores. Segundo o autor, estes tipos de pesquisas são os que apresentam menor rigidez no planejamento, pois são estimados com o objetivo de proporcionar visão geral, de tipo aproximativo, acerca de determinado fato.

Segundo Duarte (2015) pesquisa descritiva relata características de uma população, um fenômeno ou de uma experiência. Uma pesquisa que caracteriza a relação entre as variáveis no objeto de estudo analisado que pode ser modificado durante a realização do processo.

No que tange a abordagem qualitativa Minayo (2012) define a pesquisa qualitativa como aquela que trabalha com processos e fenômenos que são quantificáveis, como motivos, significados, valores e atitudes.

4.2. LOCAL E FONTE DA PESQUISA

O trabalho foi desenvolvido através de pesquisa em bases de dados nacionais tendo como descritores: educação básica, financiamento, gestão pública. Publicações sobre o assunto foram encontrados em diversas bases de dados educacionais e na plataforma virtual do Ministério da Educação. Os artigos e dispositivos legais escolhidos tiveram como critérios de inclusão terem sido produzidos por autores brasileiros ou serem documentos de natureza Institucional; relação com o tema financiamento da Educação Básica e terem sido produzidos a partir de 1996, ano que marcou o início do novo modelo de financiamento da Educação Básica. A coleta de dados na literatura pertinente foi realizada no período de Março a Junho de 2019. Além da pesquisa nas bases de dados nacionais procedeu-se a aplicação de um questionário semiestruturado junto ao Secretário de Educação do município de Alto Santo, Ceará, cidade distante 260 Km da capital Fortaleza. O questionário tinha como objetivo enriquecer o trabalho com a contribuição de um gestor municipal de Educação com larga experiência no assunto. Para isso, buscou-se elaborar algumas perguntas disparadoras sobre o tema em questão a fim de que o Secretário pudesse tecer as suas considerações. Antes da aplicação do questionário buscou-se deixar a Secretaria de Educação ciente do tema o objetivo do estudos a fim de que o Secretário pudesse então participar da entrevista. No dia 03/05/2019

o Secretário me recebeu em seu gabinete para que pudéssemos então conversar sobre o tema e aplicar o instrumento de coleta de dados.

4.3. APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Os resultados foram organizados e analisados com base na literatura pesquisada e conforme a fala e opinião do Secretário de Educação da cidade de Alto Santo. Sendo separadas por categorias onde logo após foram separados e agrupados por semelhanças e relações.

A análise foi feita para atender os objetivos propostos pela pesquisa comparando, confrontando dados e provas com objetivos de transformar ou rejeitar as hipóteses e pressupostos da pesquisa (RAMPAZZO, 2011).

A pesquisa qualitativa, na análise de dados requer um processo de identificação. Os dados serão transcritos através do *Microsoft Word* 2016, um processador de texto que permite formatar e salvar arquivos, criado em 1983, garantindo a preservação dos dados, o sigilo e anonimato dos participantes envolvidos na pesquisa.

A análise de conteúdo se constitui de várias técnicas onde busca-se descrever o conteúdo emitido no processo de comunicação, seja ele por meio de falas ou de textos. Desta forma, a análise de conteúdo é composta por procedimentos sistemáticos que proporcionam o levantamento de indicadores (quantitativos) permitindo a realização de inferência de conhecimentos (CAVALCANTE; CALIXTO; PINHEIRO, 2014).

4.4. ASPECTOS ÉTICOS E LEGAIS DA PESQUISA

O entrevistado da pesquisa de estudo tomou ciência do trabalho, mediante apresentação de uma Carta de Apresentação fornecida pela Universidade, descrição do trabalho no qual constava os objetivos do estudo, sendo assegurado o direito à privacidade, sigilo das informações e acessos de dados e a liberdade de se retirar a qualquer momento que desejasse da pesquisa.

5. RESULTADOS E DISCUSSÕES

5.1. MARCOS HISTÓRICOS E LEGAIS DA EDUCAÇÃO BÁSICA CONTEMPORÂNEA

A criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino Fundamental - FUNDEF foi um mecanismo indutor da descentralização. A expectativa era de que os municípios optassem por assumir matrículas do Ensino Fundamental para não abrirem mão de parcela de suas receitas, ou seja, como consequência foi induzida a municipalização e, houve dificuldades financeiras para a educação infantil, para o ensino médio e também para a educação de jovens e adultos (CRUZ, 2009).

Conforme Callegari (2008), nesse tempo, houve um avanço no atendimento do ensino fundamental, pouco faltando para a sua universalização. Porém, em termos qualitativos, dados do Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB – de 1995 a 2005, mostram decadência no rendimento dos alunos. Com relação à erradicação do analfabetismo, poucos avanços aconteceram. Em 1996 eram 16 milhões de analfabetos com idade de 15 anos ou mais e em 2005 eram quase 15 milhões.

Quanto às fontes de recursos, além dos impostos já citados que compunham o FUNDEF, acrescentou-se o Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação – ITCMD, Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores – IPVA, Imposto sobre Renda e Proventos incidentes sobre rendimentos pagos pelos municípios, Imposto sobre Renda e Proventos incidentes sobre rendimentos pagos pelos estados, cota parte de 50% do Imposto Territorial Rural – ITR devida aos municípios (BRASIL, 2006).

Em 2005, houve a criação do Fundo Nacional da Educação da Básica (FUNDEB) com previsão de implantação gradativa, objetivando ampliar os investimentos anuais, inclusive os provenientes da União, responsável por complementar os recursos quando o valor anual por aluno, nos Estados e no Distrito Federal, não alcançasse o mínimo definido nacionalmente. O valor a ser repassado pela União consideraria os valores mínimos diferenciados para cada etapa e modalidade de ensino da educação básica (DAVIS, 2006).

Esse fundo, de natureza contábil e de âmbito estadual (um fundo por Estado e Distrito Federal, num total de vinte e sete fundos), é formado por recursos provenientes dos impostos e transferências dos Estados, Distrito Federal e Municípios, vinculados à educação (CALLEGARI, 2008).

Além desses recursos, ainda compõe o FUNDEB, a título de complementação, uma parcela de recursos Federais, sempre que, no âmbito de cada Estado, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente. Independente da origem, todo o recurso gerado é redistribuído para aplicação exclusiva na educação básica (DAVIS, 2006).

Os recursos do FUNDEB de cada Estado são repartidos na proporção do número de alunos matriculados na educação básica das redes de ensino estaduais e municipais. Em cada Estado, proporcionalmente às respectivas matrículas (obtidas pelo Censo Escolar), o Estado e seus municípios tornam-se beneficiários dos recursos distribuídos pelo FUNDEB (BRASIL, 2007). Além dos fundos mencionados, o Governo Federal também financia programas nacionais para as escolas públicas de educação básica, tais como:

- Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE
- Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE
- Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar – PNATE
- Programa Nacional Biblioteca da Escola – PNBE
- Programa Nacional de Saúde no Escolar – PNSE
- Programa Nacional do Livro Didático – PNL

5.2.ÍNDICES DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA

Através dos dados do IDEB é possível verificar o desempenho em cada esfera governamental e observar se as metas foram alcançadas. O IDEB é realizado a cada dois anos e tem como memória de cálculo dados sobre aprovação obtidos no censo escolar realizado todos os anos e médias de desempenho nas avaliações do INEP, na Prova Brasil (para IDEBs municipais) e a SAEB (Estados e União) (SOBREIRA, 2019).

A Prova Brasil do Sistema Nacional da Educação Básica (SAEB) é avaliação diagnóstica em larga escala, desenvolvida pelo Instituto Nacional de Estudo e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep/MEC) e tem por objetivos avaliar a qualidade do ensino oferecido pelo sistema educacional brasileiro a partir de testes padronizados e questionários socioeconômicos (DAVIS,2006).

A partir das informações do SAEB e da Prova Brasil, o MEC e as Secretarias Estaduais e Municipais de educação podem definir ações voltas ao aprimoramento da qualidade da educação no país e a redução das desigualdades existentes, promovendo, por exemplo, a correção de distorções e debilidades identificadas e direcionando seus recursos técnicos e financeiros para as áreas identificadas como prioritária (SOBREIRA, 2019).

As médias de desempenho nessas avaliações também subsidiam o cálculo do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Além disso, os dados também estão disponíveis para toda a sociedade que, a partir dos resultados, pode acompanhar as políticas implementadas pelas diferentes esferas de governo. No caso da Prova Brasil, ainda pode ser observada o desempenho específico de cada rede de ensino e do sistema como um todo das escolas públicas urbanas e rurais do país (CRUZ, 2009)

Figura 01: Desempenho do 5º e 9º anos da Educação Básica, Brasil, 2011 – 2015.

	5º Ano		9º Ano	
	Língua Portuguesa	Matemática	Língua Portuguesa	Matemática
Sua Escola	196.01	209.88	229.68	237.69
Escolas Similares	204.52	216.63	241.81	248.04

Desempenho da sua Escola nas Edições da Prova Brasil	5º Ano		9º Ano	
	Língua Portuguesa	Matemática	Língua Portuguesa	Matemática
2011	189.12	210.11	251.40	251.90
2013	197.79	213.23	235.47	252.28
2015	196.01	209.88	229.68	237.69

Fonte: portal do MEC

As escolas particulares não constituem uma rede de ensino, como ocorre na rede pública municipais, estaduais e federal. Assim, não atendem ao objetivo da Prova Brasil. As escolas privadas participam do SAAB, que utiliza o mesmo teste que a Prova Brasil, porém é aplicado em algumas escolas privadas, compondo uma amostragem cujos resultados são apresentados por Estados e para o país. A escolha é feita através de sorteio (SOBREIRA, 2019).

Participam da Prova Brasil escolas urbanas e rurais que possuam pelo menos 20 alunos nas séries avaliadas (5º e 9º ano). Escolas com até 10 alunos nas séries avaliadas podem pleitear Prova Brasil. Muitas aderem para terem o resultado do IDEB, já que a nota da Prova Brasil é um componente do índice (SOBREIRA, 2019).

Figura 02: Desempenho comparado no IDEB municipal de Pedra Branca – Ceará com o Nacional, 2011.



Fonte: portal do MEC

A figura acima apresenta dos resultados conquistados pela cidade de Pedra Branca, no interior do Estado do Ceará de modo comparativo com as médias nacionais para as disciplinas de Português e Matemática no 5º e 9º anos. Percebe-se o quanto o município ficou acima da média nacional. Esses resultados foram alcançados como fruto de investimentos na qualificação de professores, na infraestrutura das escolas, em equipamentos de informática e material pedagógico de qualidade, o que se refletiu na qualidade de ensino e nos indicadores municipais.

5.3. ASPECTOS LEVANTADOS EM ENTREVISTA COM GESTOR MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

A entrevista realizada junto ao Gestor Municipal de Educação da cidade de Alto Santo - Ceará, Alécio Costa Barros, Bacharel de Administração e Licenciatura em Formação de Professores, Mestrado em Política e Sociedade e Doutorado em Educação (linha de formação específica de avaliação educacional), no cargo desde 01.01.2017. Alto Santo é uma cidade localizada no Vale Jaguaribano. Possui população em torno de 18.000 habitantes, tem como renda principal o comércio, fábricas têxteis, agricultura e pecuária. Sua estrutura educacional conta com 15 unidades escolares públicas sendo: 14 de ensino fundamental, 01 de Ensino Médio, com um total de cerca de 1200 alunos matriculados, conforme dados fornecidos pela Secretaria Municipal de Educação.

A entrevista com o gestor municipal de Educação teve como elementos norteadores identificar a forma de financiamento da Educação, visitar alguns conceitos e identificar alguns nós-críticos relacionados ao financiamento. A referida entrevista foi conduzida nas dependências da Secretaria de Educação daquele município e teve como instrumento de operacionalização um roteiro com perguntas abertas. As primeiras colocações foram feitas sobre o Fundo da Educação Básica e segundo o gestor trata-se de:

Um fundo estadual de natureza contábil, que foi criado como uma proposta para estruturar a política de financiamento da educação com foco em prioridades, ou seja, iniciou-se como fundo voltado para o ensino fundamental (o antigo FUNDEF) e após o seu término foi substituído pelo atual FUNDEB. A grande inovação do FUNDEB foi a inclusão da educação infantil e do ensino médio.

Seguindo a linha de raciocínio do gestor podemos pontuar que o FUNDEB é um

mecanismo de subvinculação dos recursos da educação básica composto por 20% de uma cesta de novos impostos dos municípios e estados brasileiros em cada unidade da federação, dos quais 60%, no mínimo, deve ser aplicado para pagamentos dos profissionais do magistério e 40% para as despesas como manutenção e desenvolvimento (MDE), conforme estabelece os artigos 70 e 71 da LDB (MEC, 2006).

Quando indagado sobre os objetivos do FUNDEB o entrevistado coloca que:

Maior e mais ousado é assegurar uma aplicação mínima, por meio das suas subvinculações de forma a atingir o Valor Aluno Ano (VAA) para cada uma das etapas da educação básica, conforme estabelecido nas tabelas de fatores de ponderação. Desta forma caso os 20% dos recursos do estado e seus municípios não atinjam o VAA, a união complementarará com o que falta. Desde a sua criação até o momento atual do FUNDEB tem sido constituído por 90% de recursos municipais e estaduais, e apenas 10%, mínimo, complementado pela união. Atualmente novos estados do norte e nordeste recebe essa complementação da união.

Quanto ao financiamento, tem-se que o FUNDEB é um Fundo Estadual, ou seja, criado no âmbito de cada Estado da federação, onde mensalmente são recolhidos de forma automática a esta conta 20% de novos impostos tanto do Governo Estadual, como dos governos municipais, e complementado pela União quando as somas desses recursos não forem suficientes para atingir o VAA. Os recursos do FUNDEB são subvinculados, ou seja, no mínimo 60% para as despesas com a folha de pagamento e encargos sociais (INSS PATRONAL) dos profissionais do magistério que se encontra na ativa. Ou seja, não se pode utilizar esses recursos para pagamentos inativos ou aposentados. O restante dos 40% devem ser utilizados de acordo com as despesas prevista dos artigos 70 e 71 da LDB. A lei do FUNDEB impõe a criação do conselho do FUNDEB no âmbito de cada Estado e município, composto por representantes de vários segmentos do setor educacional conforme estabelece as orientações dos tribunais de contas e FNDE (Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação). (MEC, 2006)

5.3.1. Sobre o Controle Social na aplicação dos recursos do FUNDEB

O Secretário explicou que além dos Conselhos Municipais e Estaduais do FUNDEB:

As Câmaras de Vereadores e Assembleia Legislativa também tem a função de acompanhar a conta aplicação dos recursos do FUNDEB. De forma mais direta é competência do Tribunal de Contas da União (TCU), dos Tribunais de Contas Estaduais e dos Tribunais de Contas Municipais (onde existir), acompanhar, fiscalizar e controlar a conta aplicação dos recursos do FUNDEB.

5.3.2. Especificidades do Financiamento da Educação

O Secretário quando indagado sobre as fontes de receita do FUNDEB afirmou:

Ser composto por uma cesta de novos impostos sobre os quais são retido 20% para a conta do fundo, para posteriormente ser complementado pela União e redistribuídos conforme a quantidade de alunos existentes em cada rede, observando os valores estabelecido para cada etapa conforme a tabela de valores de ponderação. O VAA de referência é aquele previsto para o ensino fundamental, dos anos iniciais. A partir dele são calculados os VAA para cada uma das etapas e modalidades da educação básica como: educação infantil (creche e pré-escola), ensino fundamental anos finais, ensino médio, educação jovens e adultos (EJA), educação profissional, rural e urbana.

5.3.3. Como o secretário avalia o financiamento atual do FUNDEB

Quando indagado sobre o atual financiamento do FUNDEB, o gestor pontua que:

O FUNDEF/FUNDEB foram dois instrumentos legais que revolucionaram o financiamento da educação básica pública brasileira, propiciando maior equidade entre municípios e estados, a partir da redistribuição dos recursos existentes no âmbito do estado e seus municípios, complementado pela união. O FUNDEB veio criar condições reais para universalização da matrícula dos 4 a 17 anos de idade, conforme assegurada pela emenda constitucional, que torna obrigatória a matrícula nessa faixa etária, a partir de 2006

O gestor coloca que apesar de ter havido inúmeros avanços na Política Nacional de Educação Básica ainda existe um considerável número de alunos fora da escola, visto que a matrícula da pré-escola só atingiu 92% de sua demanda e no Ensino Médio com percentuais

bem mais inferiores. O gestor continua afirmando que:

Apesar da ampliação do acesso persiste um grande desafio que é a melhoria da qualidade da educação do nosso país. Os resultados das avaliações do SAEB mostram que 55% das crianças do ensino fundamental chegam ao 3º ano sem saber ler e que menos de 10% dos alunos que concluem o ensino médio encontra-se em níveis adequados de aprendizado. Isso dá conta da necessidade de mais e de melhores investimento em educação que possibilite a formação e valorização de bons profissionais capazes de reverter este cenário de baixa qualidade.

E conclui dizendo que de fato podemos afirmar ser fundamental a União aportar mais recursos, assumindo a sua função redistributiva e supletiva, propiciando as condições básicas para que Estados e municípios possam organizar dignamente seu sistema de ensino:

Sem o FUNDEB, que se expira em 2020, muitos Estados e municípios não terão condições de manterem suas redes em funcionamento, e sobretudo fazerem os devidos investimentos para sua ampliação e melhoria. Portanto, urge-se a imperiosa necessidade de criação de um novo fundo, de caráter permanente, mais robusto e com maior participação da união.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao final deste trabalho, é possível refletirmos sobre a intrínseca relação da garantia da educação como um direito com o financiamento por parte do poder público, que acontece por meio da arrecadação de impostos. Compreender como se dá o financiamento, bem como as fases que a Educação Básica formal passou no Brasil, revela as conquistas e as defasagens do nosso sistema educacional brasileiro. A fala do gestor da cidade de Alto Santo nos indica que o maior problema na educação está no investimento financeiro, pois, para promover qualidade é necessária a injeção de recursos, embora saibamos que há uma grande quantidade de impostos e a arrecadação corresponde a uma das maiores economias do mundo.

O FUNDEB, assim como o FUNDEF, foram os principais marcos encontrados na Política da Educação Básica na história recente do país. Entretanto, trouxeram poucos recursos novos para o sistema educacional. O maior objetivo desses dois fundos foi equalizar a distribuição dos recursos que já são constitucionalmente vinculados à educação, entre os

estados e os municípios tendo como base o número de matrículas na educação básica, no caso do FUNDEB. Isso significa que alguns municípios ganharam ou perderam na mesma proporção, principalmente quando não houve complementação pela União. Muitos municípios com população menor e com receita própria acabaram sendo prejudicados com o FUNDEB.

Podemos citar ainda como marcos históricos e normativos elaborados pelo governo federal os programas nacionais para as escolas públicas de educação básica, tais como:

- Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE
- Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE
- Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar – PNATE
- Programa Nacional Biblioteca da Escola – PNBE
- Programa Nacional de Saúde no Escolar – PNSE
- Programa Nacional do Livro Didático – PNL (MEC, 2006).

É claro que ainda persiste um desequilíbrio no financiamento tripartite e na má distribuição dos recursos e, cabe à população, através do controle social, reivindicar seus direitos para um futuro melhor, participando das discussões e fiscalizando os gastos com a educação, ao contrário de aceitar passivamente ordenações que não promovam melhorias. É indiscutível que a valorização dos profissionais da educação seja tida como uma das prioridades na aplicação dos recursos, pois eles são os principais responsáveis pelo desenvolvimento educacional de cidadãos brasileiros, preparando-os para um mundo globalizado. Essa valorização deveria abarcar recursos didáticos e pedagógicos, infraestrutura física e tecnologia, salários justos, formação continuada, entre outros quesitos importantes no desenvolvimento da educação pública formal no país.

As colaborações de Sobreira (2019) corrobora com os objetivos deste trabalho ao afirmar que recursos destinados à educação básica e à necessidade de ampliação do investimento para uma maior equidade, reflete o quanto a educação precisa de mais recursos além do que já está recebendo, ou então, uma distribuição mais adequada, de acordo com necessidades regionais, para que a qualidade educacional possa ser garantida e afirma ainda que os indicadores da educação básica continuam muito abaixo do esperado para países em desenvolvimento.

A fala do Secretário foi enfática ao dizer que somente por intermédio de um forte Pacto Federativo será possível a construção de projetos e políticas de âmbito nacional, podendo ser um desafio pela competência destinada a cada ente, como meio de superar as iniquidades relacionadas ao financiamento e à qualidade da Educação ofertada na maioria das escolas públicas do país.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Conselho Escolar e o Financiamento da Educação no Brasil**. Ministério da Educação. Brasília - DF, jun. 2006.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal. Disponível em<www.planalto.gov.br>. Acesso em: ago. 2013.

BRASIL. **Lei 9.394, de 20/12/96**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: Presidência da República. Disponível em<www.planalto.gov.br>. Acesso em: ago. 2013.

BRASIL. **Lei 11.494, de 20/06/2007**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei no 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Disponível em<www.planalto.gov.br>. Acesso em ago. 2013.

_____. **Governo Federal. Portal Plano Nacional da Educação**. Disponível

em<http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_conhecendo_20_metas.pdf>. Acesso em 28 abril. 2019.

_____. **Lei de Diretrizes e Bases Orçamentárias da Educação Nacional**. Disponível em<<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/ldb.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2014.

_____. **Portal Ministério da Educação e Cultura**. Disponível em<<http://portal.mec.gov.br/index.php>>. Acesso em 20 maio 2019.

_____. **Portal do CONAE**. Disponível em< <http://conae2014.mec.gov.br/images/pdf/educacaobrasileiraindicadoresedesafios.pdf>>. Acesso em 28 maio 2015.

CAVALCANTE, R. B.; CALIXTO, P.; PINHEIRO, M. M. K. **Análise de Conteúdo: considerações gerais, relações com a pergunta de pesquisa, possibilidades e limitações do método**. Informação & Sociedade: Estudos, João Pessoa, v. 24, n. 1, p. 13-18, jan./abr. 2014.

CALLEGARI, c. (Org.). **Fundeb: financiamento da educação pública no estado de São Paulo**. São Paulo: Ground: APEOESP, 2008.

CAMPOS, B. C.; SOBREIRA, R. **Investimento público em educação fundamental e a qualidade do ensino: uma avaliação regional dos resultados do Fundeb**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, p. 327-346, mar./abr. 2008. Disponível em<<http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n2/06.pdf>>. Acesso em 7 março. 2019.

CRUZ, Rosana Evangelista da. **O Financiamento da Educação Pública no Brasil**. In: COUTINHO, Adelaide Ferreira. (Org.). Reflexões sobre Políticas Educacionais no Brasil: consensos e dissensos sobre a educação pública. São Luís: EDUFMA, 2009, p. 88-108.

DAVIS, Nicholas. **FUNDEB: A redenção da educação básica?** Educ. Soc., Campinas, vol. 27, n. 96 - Especial, p. 753-774, out. 2006.

DUARTE, V.M.D.S. **Pesquisa: Exploratória, descritiva e explicativa**. São Paulo. Copyright, 2015.

FERNANDES, R. **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb): Metas Intermediárias para a sua trajetória no Brasil, Estados, Municípios e Escolas**. Inep/MEC: 2007. Disponível em<<http://portal.inep.gov.br/>>. Acesso em 20 maio. 2019.

MINAYO, M.C.S. **O desafio do Conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. São Paulo: Vozes, 2012.

OLIVEIRA, M.F.D. **Metodologia científica: um manual para a realização de pesquisas em Administração**. Catalão: UFG, 2011.

TORRINHA, Francisco, **Dicionário latino português**. 2. ed., Porto Alegre: Gráficos Reunidos Ltda, 1942.

APÊNDICE



**UNIVERSIDADE DA INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL DA LUSOFONIA AFRO-
BRASILEIRA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA MODALIDADE À DISTÂNCIA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA COM GESTOR MUNICIPAL DE
EDUCAÇÃO**

- 1) Dados do Gestor:
- 2) O que é FUNDEB?
- 3) Qual a importância e objetivos do FUNDEB?
- 4) Havia um outro fundo de financiamento antes do FUNDEB?
- 5) Como funciona e como é feita a distribuição dos recursos do FUNDEB dentro dos Estados?
- 6) Qual o valor mínimo anual a ser repassado por estudante? Como é definido o valor mínimo por aluno do FUNDEB?
- 7) O dinheiro do FUNDEB deve ser aplicado em quê?
- 8) De que forma a sociedade pode controlar o que está sendo feito com os recursos?
- 9) Existem instituições ou pessoas que fiscalizam a distribuição e a utilização de recursos do FUNDEB?
- 10) Qual o mecanismo de arrecadação dos recursos do FUNDEB?
- 11) Quais impostos são utilizados como fontes de recursos para o FUNDEB?
- 12) Como varia o tamanho do FUNDEB e o valor mínimo aluno/ano?
- 13) Os recursos do FUNDEB são aplicados de maneira correta?
- 14) Na sua opinião o que você tem a dizer sobre o investimento em educação na esfera municipal?