MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino
Diretoria de Articulação com os Sistemas de Ensino

Fórum de Avaliação do Financiamento da Educação Básica Nacional

2 e 3 de julho de 2013

RELATÓRIO ELABORADO PELA DASE/SASE/MEC
DIRETORIA DE ARTICULAÇÃO COM OS SISTEMAS DE ENSINO
Equipe de elaboração coordenada por Rosilea Maria Roldi Wille
Revisão final: Flávia Nogueira

Brasília/DF

Sumário

APRESENTAÇÃO **4**

ABERTURA **6**

José Henrique Paim 6

EIXO 1 – O Fundeb no Conjunto do Financiamento da Educação Brasileira **9**

Mariângela Abrão 9

Antônio Corrêa Neto 9

José Marcelino de Rezende Pinto 18

Jorge Abrahão de Castro 34

Luiz Cláudio Costa 48

DEBATE 51

EIXO 2 – O Fundeb na Construção da Equidade Educacional: ampliação da oferta, melhoria na qualidade e promoção da inclusão **72**

Romeu Caputo 72

Alexandre José de Souza Peres 73

Ricardo Paes de Barros 89

José Francisco Soares 103

DEBATE 113

EIXO 3 – O Fundeb e a Valorização da Educação **140**

Francisco das Chagas Fernandes 140

Carlos Augusto Abicalil 141

Milton Canuto de Almeida 162

Arnóbio Marques de Almeida Júnior 177

Luiz Fernandes Dourado 184

DEBATE 192

EIXO 4 – Fundeb: formas de participação e controle social **211**

Macaé Maria Evaristo dos Santos 211

Marcus Vinícius de Azevedo Braga 211

Luciano Abrão Hizim 231

Danilo de Melo Souza 254
Cleuza Rodrigues Repulho 262
DEBATE 273
ENCERRAMENTO 286
Arnóbio Marques de Almeida Júnior 286
APÊNDICE I 287
APÊNDICE II 298
LISTA DE SIGLAS 330
PROGRAMAÇÃO GERAL 334

APRESENTAÇÃO

A Lei nº 11.494/2007[1], que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), estabeleceu um prazo de cinco anos para o Ministério da Educação (MEC) realizar um fórum para avaliar o financiamento da educação básica nacional, devendo contar com a participação de representantes da União, dos estados, do Distrito Federal, dos municípios, dos trabalhadores da educação, de pais e alunos (art. 35).

Com este objetivo, a Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino do Ministério da Educação (Sase/MEC) organizou o **Fórum de Avaliação do Financiamento da Educação Básica Nacional** nos dias 2 e 3 de julho de 2013, no auditório do Ministério da Cultura, no Centro Empresarial Parque Cidade Corporate, em Brasília/DF.

Tratou-se, portanto, de um espaço qualificado de diálogo e de análise do tema a partir da vivência de gestores, especialistas e organizações sociais, na perspectiva da identificação de alternativas para o aperfeiçoamento e a continuidade do Fundeb.

O Fórum foi também uma oportunidade para promover e divulgar estudos realizados por especialistas e instituições de pesquisa sobre o funcionamento dos fundos contábeis estaduais, o papel da União para a complementação do valor aluno-ano e os impactos do Fundeb para a superação das desigualdades regionais.

Participaram do Fórum representantes do Governo Federal, das entidades educacionais representativas, especialistas, estudantes e pais, perfazendo um total de 130 pessoas. O Fórum foi transmitido ao vivo pela internet no *site* do MEC e foi aberta a participação por correio eletrônico (agendaparquedoze@cultura.gov.br).

O evento transcorreu durante os períodos da manhã e tarde nos dois dias. Foram quatro mesas, das quais participavam gestores, representantes dos trabalhadores em educação e especialistas nos temas tratados, seguidas por debates mediados pelos respectivos coordenadores. As mesas foram organizadas em quatro eixos.

O Eixo 1 – *O Fundeb no conjunto do financiamento da educação brasileira* – contou com as exposições de Antônio Corrêa Neto, diretor da Diretoria Gestão de Fundos e Benefícios do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE); José Marcelino de Rezende Pinto, da Universidade de São Paulo/Ribeirão Preto (USP/RP); e Jorge Abrahão de Castro, Analista de Planejamento e Orçamento do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão (Mpog). Essa mesa foi coordenadora, inicialmente, pela diretora de Estudos Educacionais do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), Mariângela Abrão, e, em seguida, pelo seu presidente, Luiz Cláudio Costa.

O Fundeb na construção da equidade educacional: ampliação da oferta, melhoria na qualidade e promoção da inclusão foi o tema do Eixo 2. Romeu Caputo,

[1] Esta lei regulamentou 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 (ADCTs).

secretário da Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação (SEB/MEC) atuou como seu coordenador. Foram expositores Alexandre Peres, coordenador de Instrumentos e Medidas Educacionais do Inep; Ricardo Paes de Barros, da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR); e José Francisco Soares, da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

O *Eixo 3 – O Fundeb e a valorização dos profissionais da educação* – foi coordenado pelo secretário-executivo adjunto do MEC, Francisco das Chagas Fernandes, e teve como expositores Carlos Augusto Abicalil, assessor técnico do Senado Federal (SF); Milton Canuto de Almeida, vice-presidente da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE); Arnóbio Marques de Almeida Júnior, secretário da Sase/MEC; e Luiz Fernandes Dourado, da Universidade Federal de Goiás (UFG) e conselheiro da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação (CNE).

Finalizando o evento, foi discutido o *Eixo 4 – Fundeb: formas de participação e controle social*. Essa mesa foi coordenada pela secretária de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (Secadi/MEC), Macaé Maria Evaristo dos Santos. Dela participaram Marcus Vinícius de Azevedo Braga, analista de finanças e controle da Controladoria-Geral da União (CGU); Luciano Abrão Hizim, pesquisador tecnologista em assuntos educacionais do Inep; Danilo de Melo Souza, secretário de Estado de Educação do Tocantins e presidente do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb; e Cleuza Rodrigues Repulho da Secretária Municipal de Educação de São Bernardo do Campo/SP e presidente da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime).

Assim, as atividades do evento constituíram-se em espaços privilegiados de reflexão em torno de questões relativas ao objetivo do Fórum – avaliação do financiamento da Educação Básica –, contribuindo para o intercâmbio e o aprofundamento de conhecimentos acerca desse tema.

O então secretário executivo do MEC, Henrique Paim Fernandes, na abertura, salientou que o Fundeb tem conseguido atingir uma equalização do valor aluno-ano nas diferentes regiões do país, todavia existe a preocupação em se garantir fontes de recursos na proporção necessária e a premente necessidade de se ampliar os investimentos em educação.

Este relatório foi organizado observando a ordem com que foram realizadas as atividades. Portanto, são apresentadas as falas de todos os palestrantes das mesas e, em seguida, consta o debate realizado com o público participante. Foram incorporados no apêndide artigos de palestrantes que susbisidiaram as suas apresentações no evento.

Esperamos que este material colabore com a visão do processo histórico do financiamento da educação brasileira e também promova discussões e contribua para o aprimoramento das políticas voltadas para assegurar uma educação de qualidade para todas as pessoas.

Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino – Sase/MEC

ABERTURA

2 de julho de 2013 (terça-feira)

José Henrique Paim

É uma satisfação aqui representar o nosso ministro Aloizio Mercadante. Gostaria de cumprimentar o secretário Binho Marques, nosso grande companheiro do Ministério da Educação, que tem a grande responsabilidade de articular os sistemas de ensino e promover esta discussão do Plano Nacional de Educação (PNE), no que diz respeito ao financiamento da Educação Básica. Binho Marques vem fazendo um trabalho importante e aguarda ansiosamente a aprovação do PNE para que possa promover o alinhamento do plano nos estados e municípios.

Gostaria de cumprimentar o Danilo de Melo Souza, representante do Conselho Nacional dos Secretários de Educação (Consed) e secretário de Educação de Tocantins, nosso amigo; assim como Manuelina Martins, representante da Undime; Gilmar Soares Ferreira, representante da Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação (CNTE); o Pedro Trindade Barreto, membro do Conselho do Fundeb no segmento pais de alunos, representando aqui as famílias.

Queria cumprimentar a Manuela Braga, nossa Presidente da União Brasileira dos Estudantes Secundaristas (Ubes), bem como os representantes de todas as instituições ligadas à educação e a todos os participantes.

Este encontro não só cumpre um comando legal, como também tem o objetivo de fazer a reflexão em torno da questão do financiamento da Educação Básica. Este é um tema importante e que o país vem discutindo há muitos anos. Penso que recentemente conseguimos ter uma evolução relevante em torno dessa questão. O Fundeb é um marco nesse processo, por ter estendido o atendimento a todas as etapas da Educação Básica a partir da sua aprovação.

Tem alguns detalhes que precisamos nos ater em torno da aprovação da Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006, que são muito importantes para este debate. O primeiro deles foi que, na aprovação dessa norma, e depois na Lei do Fundeb, ficou expresso que, dos recursos de complementação da União, somente 30% poderiam ser utilizados na contabilização como manutenção do desenvolvimento do ensino da vinculação constitucional de 18%. Isso representou efetivamente um ingresso novo de recursos do tesouro para Educação Básica brasileira, fato que é inegável. Foi uma amarração importante que o Congresso fez em torno da questão do financiamento da Educação Básica.

O segundo ponto é que o recurso do salário-educação está impedido de ser utilizado para os recursos de complementação da União, o que consta na Emenda Constitucional nº 53/2006, mas muitas vezes passa despercebido.

O governo vem cumprindo a complementação da União. Ademais, o salário-educação teve um crescimento importante nos últimos anos, pois tínhamos, em 2004,

uma arrecadação em torno de R$ 4 bilhões por ano, e já chegamos nesse valor este ano [2013], e vamos chegar em 16 bilhões[2], conforme está previsto no orçamento. Então, sem dúvida alguma, essas duas questões fizeram com que tivéssemos um crescimento importante nos recursos da Educação Básica nos últimos anos.

Outra questão que é anterior, porém muito importante, é o art. 71 da Lei de Diretrizes e Bases (LDB), que diz exatamente o que não pode ser contabilizado para efeitos da manutenção e desenvolvimento do ensino.

Estou no Ministério da Educação há muito tempo e sei que, ao elaborar o orçamento, temos a discussão de alocação de fontes de recursos. À medida em que temos uma lei bastante clara, que determina exatamente o que pode entrar na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) em termos da vinculação, podemos, então, garantir realmente que o recurso vai, por exemplo, para a alimentação ou para a saúde do escolar, pois cada destinação está separada por fontes.

Esses programas de assistência tiveram, ao longo do tempo, incrementos importantes, o que representa acréscimo de recursos na educação. Se formos verificar o orçamento do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que é praticamente 90% voltado para a Educação Básica, vamos ver claramente um salto de R$ 6 bilhões, em 2003 e 2004, para R$ 50 bilhões, hoje. Vejo este crescimento também na Educação Básica.

Obviamente, não podemos nos conformar com isso, porque muitas vezes temos uma disputa se há ou não há a necessidade de mais recursos na Educação Básica, mas acho que isso está cada vez mais superado na nossa sociedade. Essa é uma falsa polêmica, uma falsa discussão. Há grupos que avaliam que precisamos somente de mais gestão. Eu diria que as duas coisas são necessárias: melhorar a gestão e ampliar recursos para a Educação Básica. Teremos um grande exemplo disso se compararmos o quanto as famílias que têm recursos pagam para seus filhos estudarem em escolas privadas com o quanto investimos, efetivamente, por aluno na Educação Básica.

O Fundeb é uma representação disso. Mas não podemos negar que, ao longo desses anos, o Fundeb tem conseguido atingir um objetivo importante, que é exatamente esta equalização: a aproximação do VAA nas regiões do país. Ele cumpriu e está cumprindo essa função. É óbvio que precisamos acrescentar mais recursos, mas essa função está garantida.

Esse, ainda, é um desafio importante que temos pela frente. Estamos no Congresso discutindo o PNE; a Câmara já definiu a questão dos 10% do Produto Interno Bruto (PIB); o Senado não deve alterar isso. Vamos ter que fazer um grande esforço e o ministro Mercadante tem falado que não basta somente definir o percentual do PIB para a educação, temos que estabelecer de onde vão sair os recursos.

Penso que esta discussão em torno da questão do PNE e dos *royalties* do petróleo para a educação é uma das mais importantes que temos que fazer de agora em diante. Nossa presidenta Dilma tem sido muito clara em torno dessa questão. A preocupação dela é garantir que esses recursos do petróleo, que são finitos, garantam o futuro para o nosso país, e o futuro do Brasil passa pela educação; a promoção social passa pela educação; a garantia de um bom retorno social de projetos financiados pelo governo passa pela educação. Sabemos disso. Vários estudos já demonstram que cada

[2] Em 2013, a arrecadação bruta do salário-educação foi de R$ 16.739.688.646. Disponível em: <http://www.Fnde.gov.br/financiamento/salario-educacao/salario-educacao-consultas>. Acesso em: 27 de julho de 2015.

recurso investido na educação, representa 9,5% em termos reais de taxa interna de retorno. Não tem investimento que supere os ganhos que temos na área da educação.

Esta discussão é fundamental para que possamos trabalhar mais forte e sair daqui com uma série de reflexões e, a partir delas, garantir que tenhamos mais recursos para a Educação Básica e que consigamos atingir o nosso grande objetivo, que é garantir o acesso ao ensino.

Temos que discutir, especialmente, sobre a questão do ensino médio e, ao mesmo tempo, melhorar a qualidade da Educação Básica e sem mais recursos não vamos conseguir isso.

A boa aplicação do recurso também tem que ser elemento-chave nesta discussão para garantirmos o financiamento, pois, à medida em que demonstramos controle sobre a aplicação desses recursos, vamos garantir que a sociedade, o Congresso e o governo enxerguem que é possível aportar mais recursos.

Por último, queria dizer que ontem mesmo estávamos fazendo uma análise dos dados do orçamento do MEC e vimos que, em relação aos recursos de vinculação de 18% da receita de impostos, o governo tem feito um esforço significativo. Para vocês terem uma ideia, no ano de 2012, o governo aplicou 22,6% de recursos dentro do que chamamos do filtro da Lei Calmon. Quem trabalha com este conceito é o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo (Siafi). Então, na verdade tivemos um acréscimo de mais de quatro pontos percentuais em torno da vinculação que era de 18%, o que demonstra que há um esforço do governo em acrescentar mais recursos além da vinculação.

Isso não quer dizer que a vinculação não seja importante. Esse foi um grande ganho que tivemos para a educação brasileira desde a Lei Calmon.

Eu queria desejar um bom Fórum para vocês e dizer que o Binho Marques vai conduzir todos os trabalhos em nome do próprio MEC. Esperamos ansiosamente que tenhamos uma boa conclusão deste debate e que possamos, a partir daqui, melhorar cada vez mais as nossas políticas de financiamento da Educação Básica, que sabemos que tem uma grande importância para o desenvolvimento do país. Muito obrigado!

EIXO 1 – O FUNDEB NO CONJUNTO DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA

2 de julho de 2013 (terça-feira)

Mestre de Cerimônias

Dando continuidade aos trabalhos, convidamos para coordenar a primeira mesa de debates a senhora **Mariângela Abrão**, diretora do Inep, neste ato representando o professor **Luiz Cláudio Costa**, presidente do Inep. Convidamos o diretor de Gestão de Fundos de Benefícios do FNDE, senhor **Antônio Corrêa Neto**. O professor da USP/Ribeirão Preto, o senhor **José Marcelino de Rezende Pinto**. O representante do Mpog, o senhor **Jorge Abrahão de Castro**.

Esta mesa tem como objetivo dimensionar o Fundeb, no conjunto do financiamento da Educação Básica pública do país e tem como tema *O Fundo no Conjunto do Financiamento da Educação Brasileira*. Neste momento, passamos a palavra à representante do Inep, a diretora Mariângela Abrão.

Mariângela Abrão

Bom dia a todos. Em primeiro lugar, gostaria de me desculpar pelo professor Luiz Cláudio, que teve um imprevisto. Tão logo seja possível, ele fará a justa ocupação do seu posto na coordenação desta mesa.

Gostaria de desejar boas-vindas às pessoas que estão dividindo comigo esta mesa e falar da importância deste evento, principalmente para nós que somos pesquisadores da educação brasileira e buscamos avaliar e buscar a equidade não só dos recursos, mas, sobretudo, da melhoria em todos os pontos da educação. Gostaria de passar a palavra ao diretor do FNDE, o professor Antônio Corrêa Neto.

Antônio Corrêa Neto

Bom dia a todos. Agradeço à Sase pelo convite que fez ao FNDE para participar deste Fórum. Para nós, é de grande importância um evento desta natureza. Costumo dizer que, enquanto braço executor das políticas públicas na área da educação definidas pelo Ministério, nos envolvemos muito com a burocracia do dia a dia na busca da negociação dos recursos orçamentários e financeiros necessários à execução dessas políticas. Se não bastasse, há ainda a grande demanda que sofremos dos órgãos de

controle, tanto interno quanto externo. Assim, um evento destes é um momento de reflexão, um momento de avaliação que, com certeza, vai contribuir muito para a melhoria das nossas ações no âmbito do FNDE.

Farei uma apresentação bastante simples. Vou falar um pouco da estrutura de financiamento da Educação no Brasil e, depois, apresentar alguns números relacionados ao Fundeb, que é o principal instrumento hoje existente de financiamento da Educação Básica no Brasil e, a partir dessas informações, desses dados, poder debater amplamente o papel do Fundeb no contexto do financiamento da educação.

Não dá para falar do Fundo no Conjunto da Educação Brasileira se não passarmos pela estrutura de financiamento da Educação Básica no Brasil. A estrutura de financiamento da Educação Básica pública está apoiada principalmente nos arts. 211 e 212 da Constituição Federal de 1988 (CF/1988). A responsabilidade, na forma como definem esses dispositivos, é compartilhada entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, que respondem pela oferta da Educação Básica pública em seus diversos níveis. Nesse caso, os municípios respondem prioritariamente pela educação infantil e ensino fundamental; os estados e o Distrito Federal pelo ensino fundamental e médio prioritariamente; e a União, pelas instituições de ensino público federal, basicamente Ensino Superior e Tecnológico, atuando também na Educação Básica, e exerce uma função redistributiva e supletiva, visando garantir a equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade de ensino mediante assistência técnica e financeira a estados e municípios.

Traduzindo em números essa oferta de educação, tanto em âmbito federal, estadual, municipal e privado, temos, hoje, cerca de 50,5 milhões de alunos, sendo bastante representativa a rede municipal, que responde por 45,9%, algo em torno de 23,2 milhões de estudantes. Depois, temos a rede estadual com 36%, e a rede privada com 8 milhões de alunos e, no caso da federal no âmbito da Educação Básica, algo em torno de 300 mil matrículas.

Assim como a Constituição Federal define que a oferta e a responsabilidade pela educação são compartilhadas, também o financiamento tem o seu compartilhamento. Os recursos que hoje financiam a Educação Básica têm basicamente origem nas receitas tributárias, incluindo a contribuição social do salário-educação, que é aquela contribuição incidente sobre a folha de pagamento das empresas na proporção de 2,5%. Esse valor não entra no cômputo geral, e sim como uma fonte adicional de financiamento dentre aquelas já vinculadas.

Temos uma aplicação mínima entre União, Estados, Distrito Federal e municípios, cabendo à União 18% dos impostos e aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios uma aplicação mínima de 25% da receita de impostos e transferências. Essas últimas relativas à arrecadação federal que é repartida com os estados e os municípios. As principais transferências atualmente estão relacionadas ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e ao Fundo de Participação dos Estados (FPE), que é a repartição de conjuntos de impostos da arrecadação feita pela União. Contudo, não pode se prender apenas às vinculações previstas, pois, em certos momentos, o recurso é muito maior do que o preceito constitucional.

Em 2012[3], por exemplo, a União teve uma participação de vinculação de recursos de 20,9%, cerca de R$ 39,3 bilhões; os estados de 42,8%; e os municípios de

[3] MEC/Siafi/STN – Valores calculados a partir da base de dados do Fundeb, acrescidos de estimativas das receitas que não entram na formação do Fundo e Coses/FNDE.

28,4%, R$ 80,5 e R$ 53,3 bilhões, respectivamente. Ao salário-educação, destaca-se a arrecadação na ordem de R$ 14,9 bilhões, 7,9% de participação no total de R$ 188 bilhões para o ano em tela.

Por que do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb)? A partir da função redistributiva e supletiva da União em relação a educação, o Fundeb veio para assegurar um mecanismo de financiamento que promova a inclusão socioeducacional no âmbito de toda a Educação Básica. Esse fundo foi criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006 em substituição ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef) e, conforme previsto em lei, teve uma implantação gradativa, tanto do financiamento das matrículas dos estudantes como também das novas vinculações feitas em relação ao antigo Fundef. Como disse, é um dos principais instrumentos de financiamento da Educação Básica pública.

Na realidade, o sonho de se fazer a distribuição de renda se fez no âmbito de cada estado, ou seja, nivelando o custo aluno entre aquele que tem uma receita menor em relação aos que mais arrecadam.

E o que justifica o Fundeb? Na tabela pode-se observar que, no ano de 2007, a taxa de frequência no ensino fundamental era de 97%, em detrimento da Educação Infantil e do ensino médio, que tinham taxas bem inferiores das alcançadas no ensino fundamental, isso porque investiu-se muito na educação fundamental durante a década de 1990 e início de 2000.

Taxa de Freqüência à Escola ou Creche - Brasil 1996/2011

Ano	Faixa Etária			
	0 a 3 anos	4 a 5 anos	6 a 14 anos	15 a 17 anos
1996	7,4	53,8	91,2	69,4
2001	10,6	55,1	95,3	81,1
2003	11,7	59,1	96,1	82,4
2005	13,0	62,8	96,6	81,7
2007	17,1	70,1	97,0	82,1
2009	18,4	74,8	97,6	85,2
2011	21,3	78,2	98,3	83,8

Fonte: IBGE/Pnad (Elaboração: Inep)

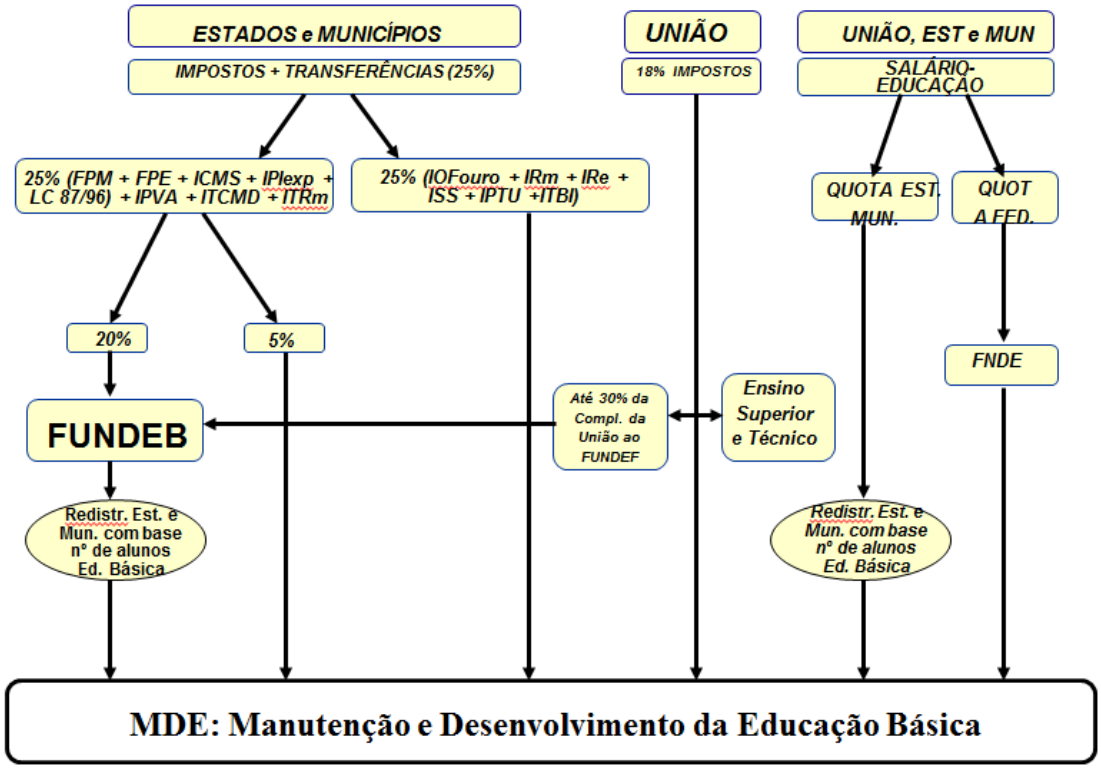
Isso teve um efeito bastante significativo, no acesso dos estudantes do ensino fundamental à escola. Outra questão que veio justificar a criação do Fundeb, apesar dos investimentos feitos no ensino fundamental, foi justamente a redução dos investimentos federais do Fundef. Chegou-se ao último ano de vigência do Fundo com valor da complementação da União representando menos de 1% em relação aos seus recursos.

Um valor bastante ínfimo em relação ao volume de recursos que transitavam na época. Surge daí a necessidade de se criar o Fundeb partindo-se da ação redistributiva e supletiva obrigatória da União.

A partir de 2003, com a visão sistêmica da educação, a realidade é de universalizar toda a educação do ensino fundamental ao Ensino Superior. O crescimento da taxa de frequência, tanto na Educação Infantil quanto no ensino médio, traduz muito bem esse efeito da visão sistêmica, por meio da aplicação de recursos por intermédio de recursos federais, alocados no orçamento do próprio FNDE, basicamente de orçamento federal.

No âmbito do Fundeb, trouxe uma estrutura de como é o funcionamento da educação, que pode ser visualizada no esquema de fluxograma a seguir.

FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO SOB A VIGÊNCIA DO FUNDEB



Fonte: elaborado pelo palestrante.

De um lado, temos o conjunto dos estados e municípios, União, e, do outro, no mesmo conjunto temos União, estados e municípios. No caso dos estados e municípios, eles estão obrigados a aplicar 25% dos impostos e das transferências recebidas, seja da União ou dos estados.

Na esquerda, temos o que a Constituição vinculou ao Fundeb, que antes era de 15% para o Fundef, e passou a ser de 20% para o Fundeb, o que representa 80% de todo o recurso que é vinculado à educação no âmbito dos estados e municípios; 20% desta arrecadação de FPM, FPE, Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) exportação e outros, são aplicados na educação por meio de mecanismos do Fundo.

A partir do momento que esse recurso é transferido, ele é redistribuído com base nos coeficientes para estados e municípios, basicamente é receita dividida pelo número de matrículas. Há uma ponderação, mas a conta é basicamente esta, e 5% daqueles impostos de FPM são aplicados diretamente pelos estados e municípios na manutenção e desenvolvimento da Educação Básica.

O que está fora da vinculação? O Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) por ser aplicação direta fora dos mecanismos no Fundeb. A União está obrigada a aplicar o mínimo de 18%. O secretário Henrique Paim comentou em sua fala de abertura que, no caso dessa vinculação, até 30% pode ser canalizado para complementação. Considerando a Educação Básica, Superior e Técnica, tem-se 2,5 milhões de matrículas.

No esquema apresentado, temos a receita do salário-educação, que era arrecadado pelo FNDE e passou a ser arrecadado pela Receita Federal a partir de 2006, em uma decisão acertada pelo então presidente do órgão e aqui presente, Henrique Paim, de transferir a arrecadação para a Receita Federal. O maior rigor desempenhado pelas ações da Receita Federal permitiu um aumento significativo na arrecadação em 2013 na ordem de R$ 4 bilhões para R$ 16 bilhões em 2015.

A arrecadação é dividida em cota estadual e municipal, e é transferida diretamente para as contas dos estados e municípios via crédito direto, 60% do total arrecadado e a cota federal que fica no FNDE é incorporado ao orçamento, e é toda transferida aos estados e municípios, por intermédio dos programas do Governo Federal voltado para o desenvolvimento da Educação Básica, no sentido de reduzir as diferenças socioeducacionais das diversas regiões do país.

No Congresso Nacional, há um Projeto de Lei (PL) prevendo essa distribuição. Hoje, a distribuição do salário-educação é realizada no âmbito de cada estado, com base em sua arrecadação. O PL em discussão no Congresso prevê a distribuição com base em matrícula. Toda a arrecadação é somada com divisão da matrícula e posterior distribuição. Destaca-se que o critério social que beneficiará os estados e municípios mais pobres. O PL está em tramitação e, inclusive, passou recentemente pelo FNDE para que pudéssemos nos manifestar.

Outro dado importante que costumo dizer é o seguinte: o Fundeb tem que dar certo, pois, se o Fundo não der certo, pode prejudicar o andamento da Educação Básica. Estamos nos esforçando com a CGU para tornar mais efetivo o controle dos recursos do Fundo.

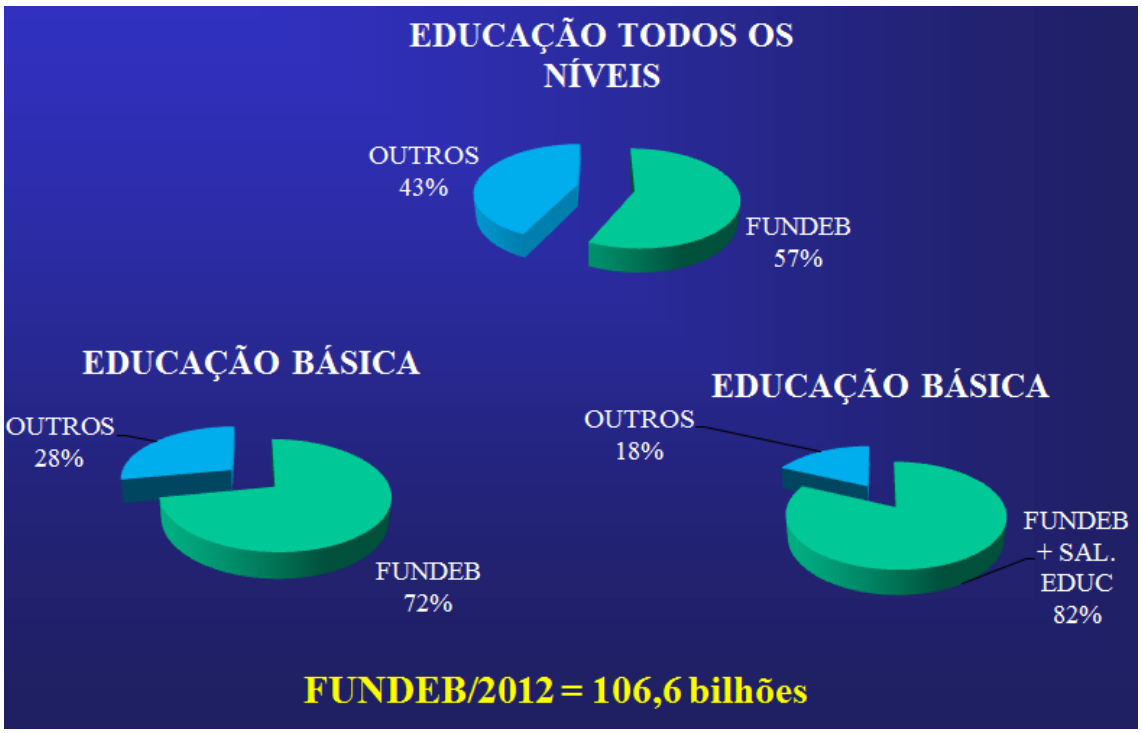
Estamos trabalhando fortemente na transparência da aplicação dos recursos do Fundeb e a intenção do Ministério é disponibilizar, em tempo real na sua página eletrônica, toda a receita canalizada para o Fundo e toda a despesa realizada com recurso do Fundo, identificando para quem, o valor pago, a data e para qual finalidade se destinou o recurso.

Criamos uma tabela de códigos e, em parceria com o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal, estamos trabalhando para que os municípios utilizem uma ferramenta informatizada, que permitirá captar essa informação diariamente. Será possível, com isso, disponibilizar para a sociedade e, assim, incentivar o controle social sobre o fluxo desses recursos. Sabemos que, com a extensão territorial do país, sua população, volume de recursos empregados, não dá para centralizar, ficar só na mão dos estados, municípios e União, a fiscalização. Se a sociedade não participar realmente, não conseguirá o sucesso nessas ações.

Nos gráficos a seguir, é possível visualizar a participação do Fundeb na Educação em todos os níveis em 2012, quando o recurso total foi de R$ 106,6 bilhões, e a participação do Fundo foi de 57%, se for considerada apenas a participação na Educação Básica tem-se 72%.

Mas se somar os recursos do Fundo ao Salário-educação, essa participação vai a 82%. Assim, é de fundamental importância que esses recursos sejam bem aplicados, realmente canalizados para as ações educacionais, e que a população possa ver o benefício dessa aplicação.

Outra frente que o FNDE tem atuado bastante é na capacitando dos gestores públicos, tanto estaduais quanto municipais na aplicação dos recursos.

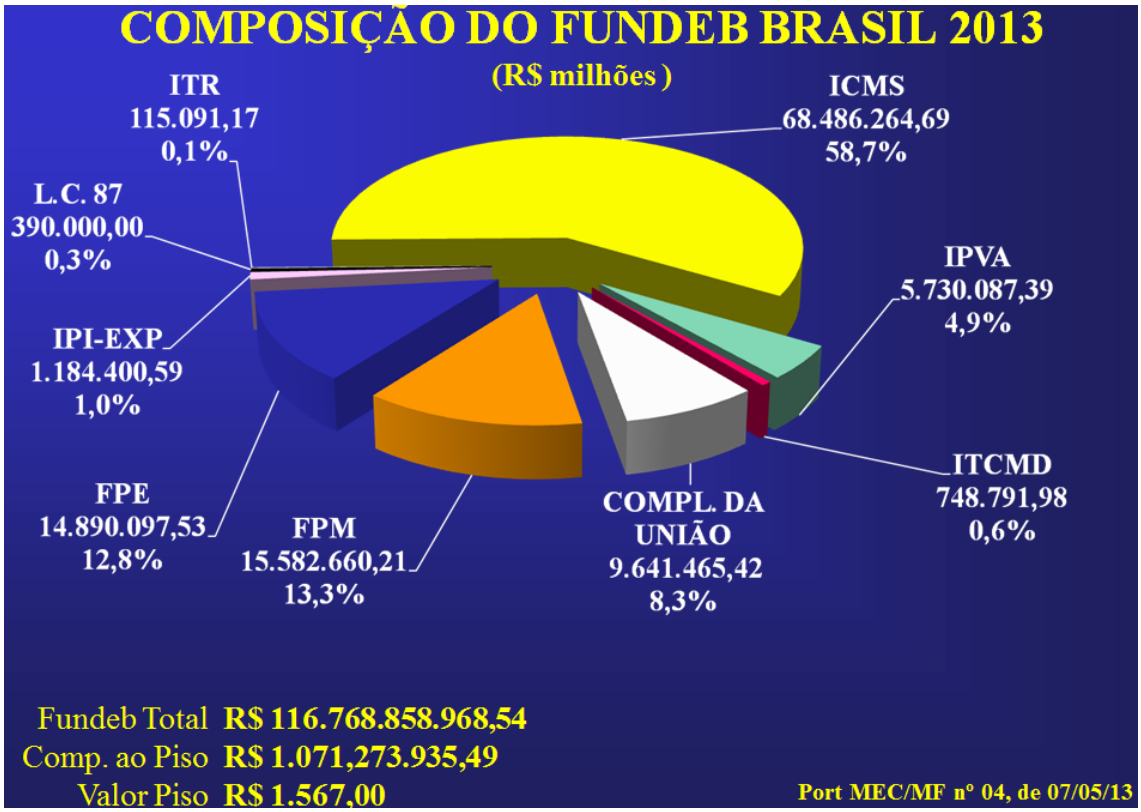


Fonte: elaborado pelo palestrante.

Estamos também capacitando fortemente os conselheiros que atuam na parte de prestação de contas. Dessa maneira, tem sido feito, na medida do possível, o que entende-se ser fundamental, a fim de que esse recurso realmente chegue na escola e seja aplicado na sua finalidade.

No Fundef, que era voltado apenas para o ensino fundamental, havia 30,2 milhões de matrículas em 2006, já em 2013, chegamos a um total de 41,9 milhões. Além do crescimento na parte de recursos, também o número de estudantes cresceu bastante.

Na tela que segue, que trata da composição do Fundeb em 2013, o ICMS participa com quase 60% da cesta de impostos que compõem o Fundo.

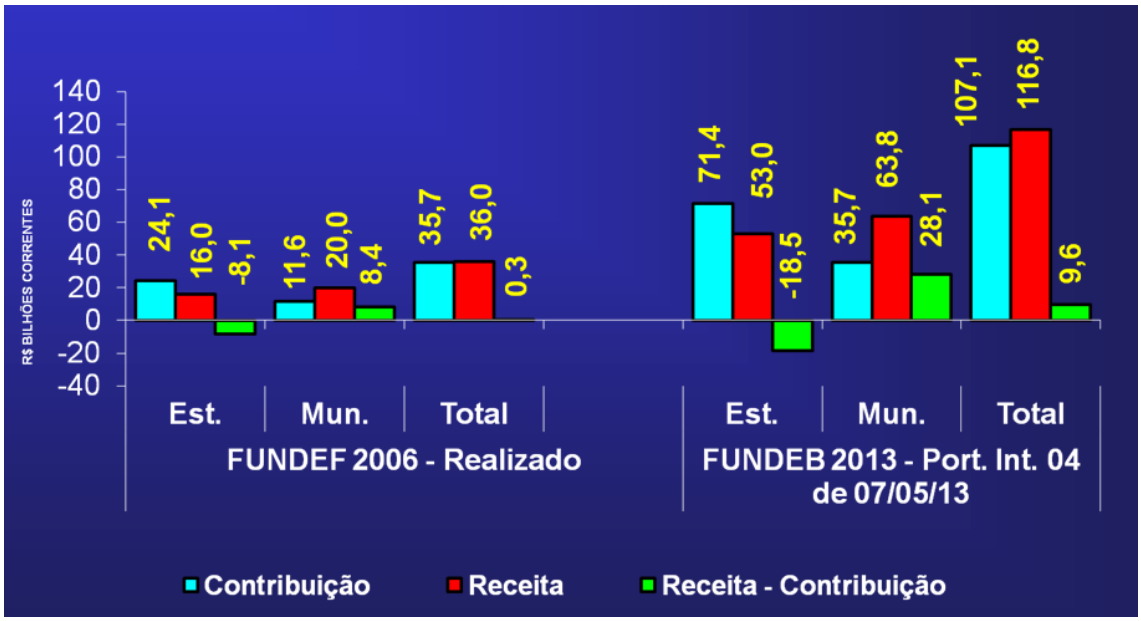


Fonte: MEC/MF nº 04, de 07/05/2013.

Como se pode observar na tabela, a complementação da União deve chegar este ano [2013], se confirmada a receita estimada, em mais R$ 9 milhões, o que representa 8,3% do total dos recursos do Fundo, que é infinitamente maior do que os 0,8% do último ano.

Considerando o VAA por Unidade da Federação, observa-se que, na parte da complementação de alguns estados, como o Maranhão, a complementação representa quase 50% do valor do estado, que é de R$ 1.208,96 por aluno ano. Contudo, em outros estados, como na Paraíba, a complementação é menor e não chega a 10% do valor do estado, que é de R$ 2.081,90 por aluno ano.

O Fundeb é um avanço na questão redistributiva e equalizadora e os números nos gráficos a seguir demonstram a contribuição *versus a* receita, ou seja, aquilo que os entes colocam no Fundo e depois tiram.



Fonte: Siafi (2013).

O que se demonstra é o efeito redistributivo que os estados colocam, isso em 2013. Dos R$ 71 bilhões, R$ 53 bilhões são retirados e R$ 18 bilhões são transferidos para os municípios, e colocam R$ 35 bilhões e têm um ganho de R$ 28 bilhões. O ganho de R$ 28 bilhões está representado pelo valor que é transferido aos estados e pelos R$ 9,6 bilhões de complementação.

Talvez alguém esteja achando estranho esses R$ 9,6 bilhões. Na verdade, a complementação é R$ 10,7 bilhões; são retirados R$ 1,072 bilhões, que é destinado para o piso, com isso, sobram estes R$ 9,6 bilhões.

Vou passar a demonstrar de forma rápida a tabela a seguir, que revela a evolução da aplicação de recursos com base no Produto Interno Bruto (PIB).

Investimento Total em Educação em Relação PIB, por nível de ensino – Brasil, 2000 - 2010

Ano	Percentual do Investimento Público Direto em relação ao PIB (%)		
	Todos os Níveis de Ensino	Níveis de Ensino	
		Educação Básica	Educação Superior
2002	4,1	3,3	0,8
2003	3,9	3,2	0,7
2004	3,9	3,2	0,7
2005	3,9	3,2	0,7
2006	4,3	3,6	0,7
2007	4,5	3,8	0,7
2008	4,7	4,0	0,7
2009	5,0	4,2	0,7
2010	5,1	4,3	0,8
2011	5,3		

Tabela elaborada pela DEED/Inep.

Fonte: Inep/MEC.

A aplicação direta em 2011 foi de 5,3%, se considerarmos a aplicação total, deve estar chegando [em 2013] aos 6,2% com relação ao PIB.

Para se ter uma ideia do que representa em termos de recurso financeiro, a aplicação dos 10% do PIB na Educação teria um acréscimo de R$ 220 bilhões, como se pode ver na tela subsequente que trata da meta 20 do PNE. Veja a subtração composta na alínea "d" da tabela para melhor compreensão.

Meta do Novo PNE

"Meta 20 – Ampliar progressivamente o investimento público em educação até atingir, no mínimo, o patamar de 7% do produto interno bruto do país".

No Congresso Nacional, no entanto, o percentual do PIB deverá ser ampliado para 10%.

Especificação	2009	2010	2011	2012
a. PIB (R$ bilhões)	3.239,4	3.770,1	4.143,0	4.402,5
b. 10% PIB (R$ bilhões)	323,9	377,0	414,3	440,3
c. 5% PIB (R$ bilhões)	162,0	188,5	207,1	220,1
d = b-c = 5% PIB (R$ bilhões)	162,0	188,5	207,1	220,1
e. FUNDEB (R$ bilhões)	68,9	79,4	90,8	97,8
F = d/e	2,4	2,4	2,3	2,2

Para que isso aconteça, é preciso alterar dispositivos constitucionais para a definição de nova fonte, na mesma proporção dos demais impostos vinculados.

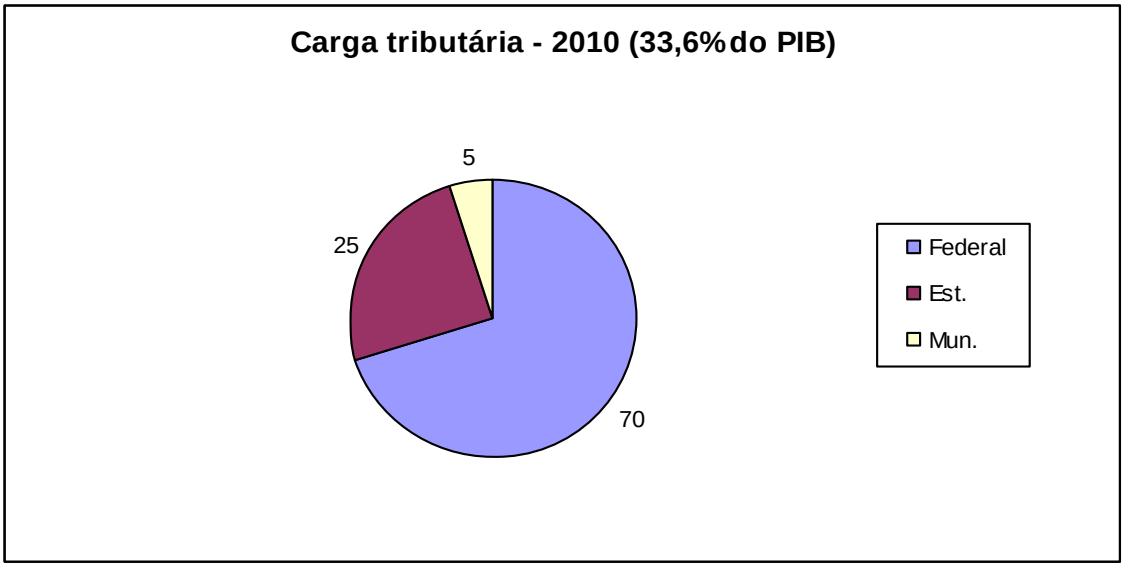
Era isso que eu queria apresentar e, como disse, é uma apresentação bastante singela para o debate, que acho bastante importante. Obrigado.

Mariângela Abrão

Agradeço ao professor Antônio Corrêa Neto. Professor José Marcelino.

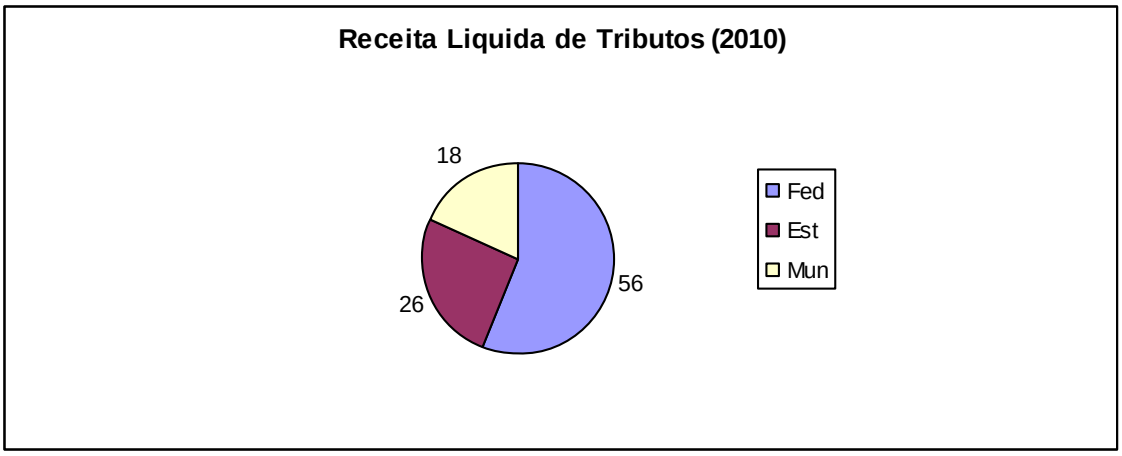
José Marcelino de Rezende Pinto

Inicialmente, um bom dia a todos. Agradeço o convite e parabenizo o MEC pela iniciativa. Minha fala discute exatamente a questão do financiamento no contexto de uma federação claramente desequilibrada. Aproveito alguns elementos da fala do professor Antônio Neto para expor o que segue.



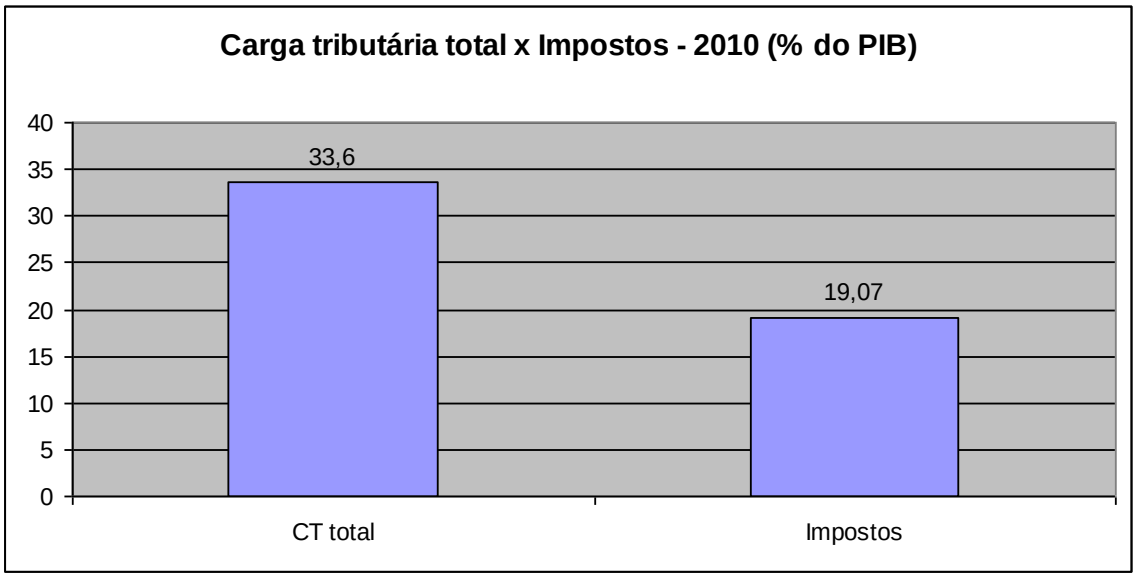
Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), 2010

Então, o primeiro desequilíbrio é o da distribuição dos tributos. A cada R$ 100,00 arrecadados no Brasil, os municípios recebem R$ 5,00. Esse é o primeiro dilema, pois trabalha-se em uma lógica progressiva de municipalização da Saúde, da Educação, com as transferências constitucionais. Assim, ocorrerá uma situação onde os municípios sobem para 18%, os estados 26% e a União 56%, e, dessa forma, teremos um desequilíbrio muito grande. O gráfico a seguir permite uma visualização representativa de cada uma dessas partes.



Fonte: STN, 2010

Outra questão é que a fonte central do dinheiro da Educação é a receita de impostos. Nem todos os tributos que pagamos são impostos. O que se observou, ao longo dos últimos anos [até 2013], é que, com o aumento da vinculação dos mecanismos de vinculação para a Saúde e para a Educação, a estratégia dos poderes públicos foi criar outros entes tributários. Quando se observa nos últimos anos, o crescimento foi gigantesco de tributos que não são impostos. Então, o que acontece? Na verdade, a Educação está vivendo não sobre os 100% da carga tributária, mas sobre 59%, o que corresponde à receita de impostos mais a contribuição do salário-educação. O gráfico seguinte ajuda a entender essa situação.

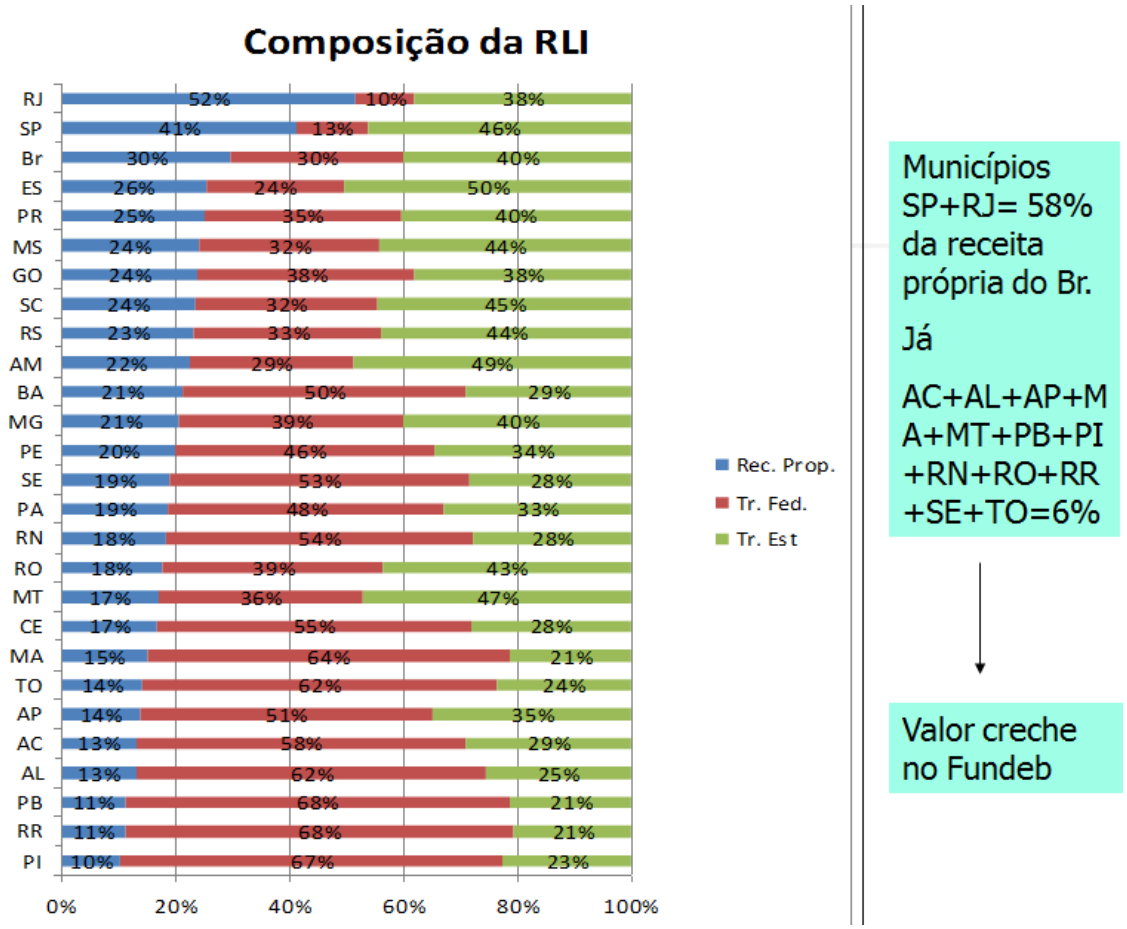


Fonte: STN, 2010

Se a vinculação fosse sobre a carga tributária total, já estaríamos praticamente nos 10% do PIB. Contudo, a questão não é simples. Mas só para se ter uma dimensão do problema, temos um sistema tributário em que os poderes públicos, por exemplo, do estado da Bahia, possuem, para administrar, recursos por habitante que correspondem à cerca da metade do que possuem os estados de Roraima e do Acre. Então, isso tem a ver com a lógica do sistema tributário, que estabelece como critério para distribuir o tributo o local em que ele é gerado (origem) e não o destino final do produto. Assim, os estados

e municípios mais industrializados tendem a ficar com mais recursos tributários. E o mais grave é que, como boa parte dos tributos é indireta, o ônus sobre seu pagamento recai sobre os estados de destino dos produtos. Esse sistema beneficia os estados do Sul e Sudeste em detrimento do Norte e Nordeste. O salário-educação é um tributo interessante, mas a sua lógica de arrecadação trabalha no mesmo princípio. O ICMS que é distribuído dentro de cada estado também segue o mesmo princípio.

Como, na verdade, o ICMS e o salário-educação são tributos indiretos, ou seja, quem paga é a população, é o consumidor final, do ponto de vista da justiça fiscal, é óbvio que o mais justo seria o critério do destino. Contudo, é muito mais fácil cobrar na origem e mudar o sistema e isso implicará, a título de exemplo, em uma queda na arrecadação de São Paulo da ordem de 30% de sua receita tributária. Na verdade, o que precisamos é criar mecanismos que não impliquem em perda de recursos, mas que façam, verdadeiramente, a justiça fiscal.



Fonte: STN, 2010

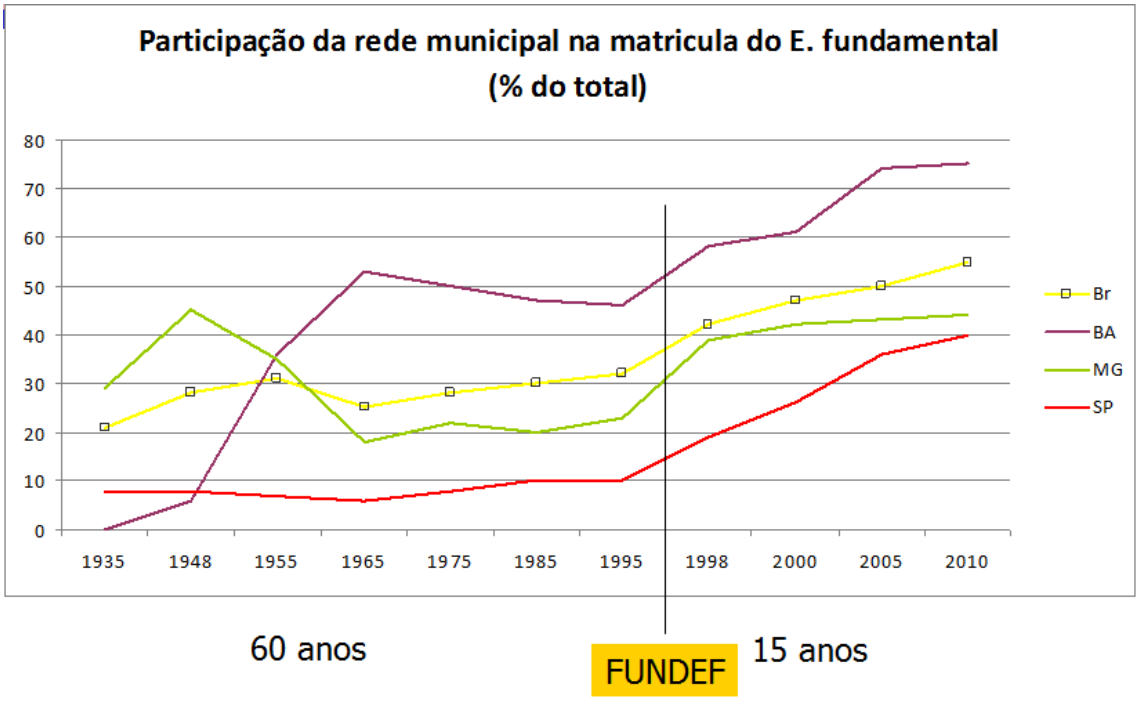
O gráfico anterior mostra outra visão da diversidade do Brasil. Nos municípios, a receita líquida de impostos depende basicamente do quê? Da receita própria, adicionada pelos tributos transferidos pela União e dos tributos transferidos pelo estado. Não vou detalhar, mas dá para vocês verem a grande diversidade.

Vejam a grande dependência da transferência federal nos municípios do estado do Piauí. Já se visualizarmos os estados de São Paulo e do Rio de Janeiro, será verificada uma grande receita própria. Para entendimento, os municípios de São Paulo e Rio de Janeiro somados representam 58% de tudo que se arrecada de receita própria –

IPTU, Imposto Sobre Serviços (ISS) e ITBI. Em sentido oposto, se somarmos todos os municípios dos estados do Acre, Alagoas, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Paraíba, Piauí, Rio Grande do Norte, Roraima, Sergipe e Tocantins, chegaríamos a 6% de arrecadação.

Isso tem um impacto muito grande na discussão sobre as creches no Fundeb, porque qualquer secretário municipal, qualquer pessoa que trabalha com custo, sabe que o fator de ponderação de creche no Fundo é irreal. Uma creche, mesmo ruim, custa o dobro, para não dizer o triplo do valor estimado pelo Fundeb. O argumento é de que o município tem arrecadação própria, que não entra no Fundeb. Esse argumento seria válido se o Brasil fosse feito apenas dos estados de São Paulo e Rio de Janeiro. É claro que temos que fomentar sim a arrecadação própria, porque tem muito município pequeno que opta por não fazer arrecadação por ser politicamente inviável. A elite local não quer ser tributada.

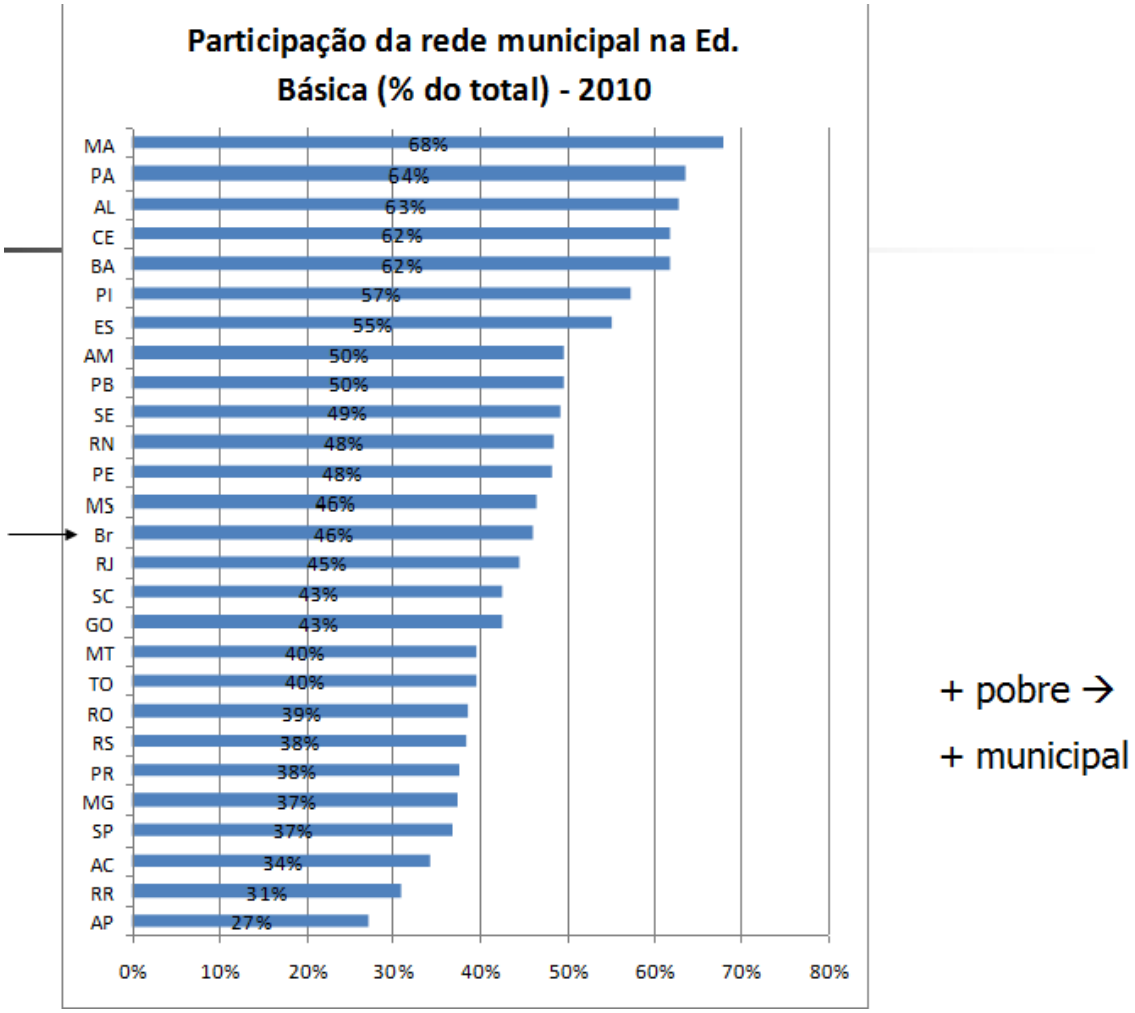
Precisamos criar um mecanismo, mas é óbvio que o fator de ponderação do Fundeb não expressa a realidade. Na prática, o que ele leva? Leva ao conveniamento. O município, ao contrário de construir creche, faz um conveniamento com uma instituição sem fins lucrativos, não porque será de melhor qualidade, mas porque o custo é menor e o município se isenta da responsabilidade. A municipalização no Brasil é um processo irreversível? O gráfico a seguir demonstra uma série histórica – a temporalidade exposta é de 85 anos – que mostra como se desenvolveu o cenário brasileiro.



Fonte: IBGE/Inep 2013

O que se observa é que, no Brasil, praticamente durante 50 anos, os municípios respondiam por 30% da matrícula. Com o fenômeno Fundef, o que se observa é uma grande virada, um considerável processo de municipalização que gerou uma série de consequências. Pode-se observar no gráfico a seguir a participação da rede municipal na

Educação Básica. Em tese, nas regiões mais ricas haveria municípios mais ricos e uma rede municipal maior, mais robusta. Porém, não é isso que ocorre. O que se percebe é que a maior municipalização se dá exatamente nos estados mais pobres da federação. Não porque os municípios chamam para si a responsabilidade, mas, como os estados não assumem a responsabilidade, os municípios têm que assumí-la, obviamente sem recursos.



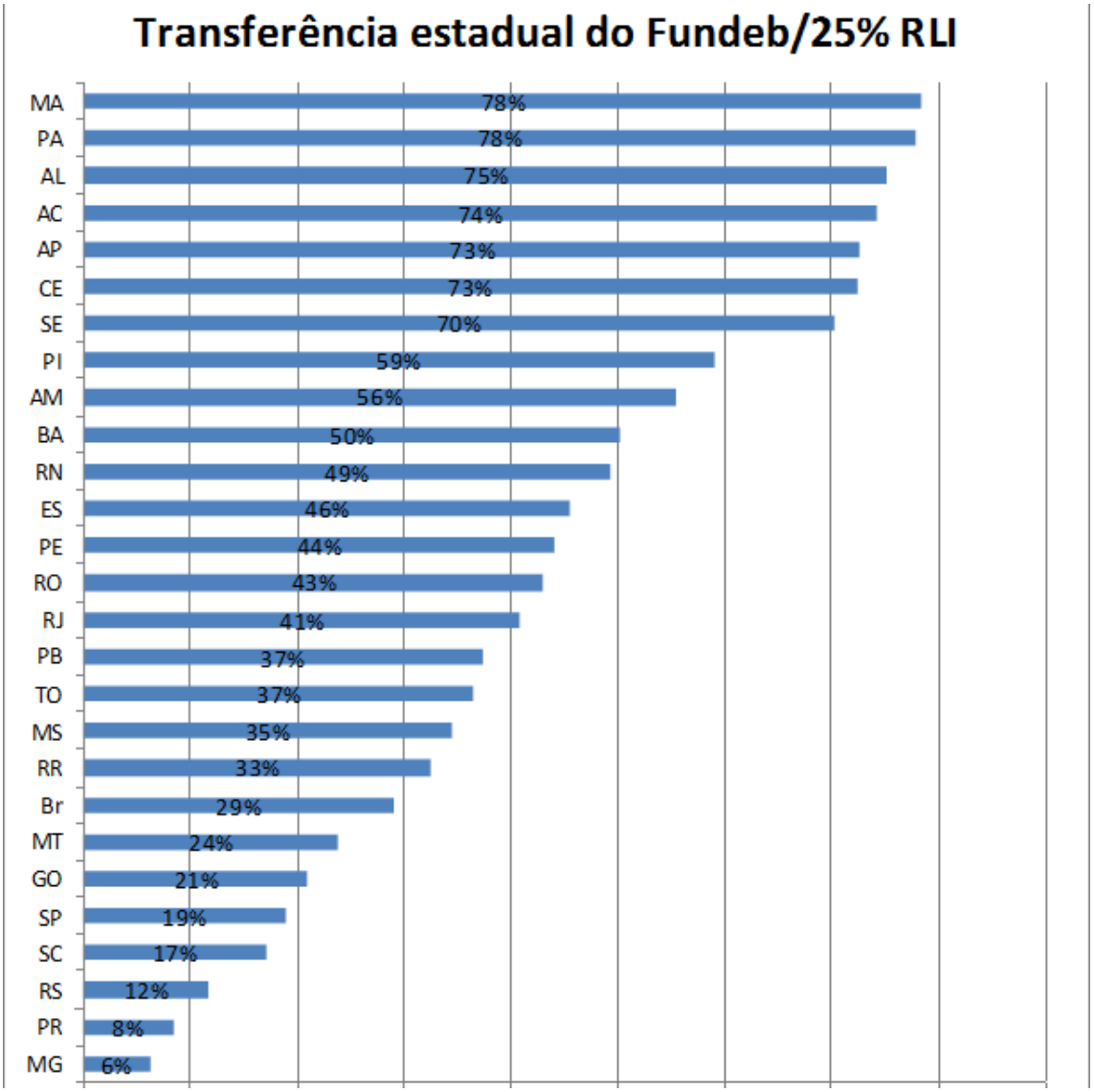
Fonte: Inep, 2013

Um dos pontos positivos do Fundeb incide na medida em que ele equaliza as situações e coloca tudo na mesma cesta, dentro de um mesmo estado, recursos estaduais e municipais. Esse é o elemento do balanço, e vejo que tem sido feito um debate interessante entre o MEC e o FNDE sobre o tema. Um exemplo disso foi a discussão das fontes do Fundeb, quer dizer, entender quanto os estados transferem de recursos próprios para os municípios pelos mecanismos do Fundo em virtude desse processo de municiplaização.

Na base do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope), em 2009, os estados transferiram algo em torno de R$ 12 bilhões para os municípios. O que significa isso, objetivamente?

O Antônio Corrêa Neto trouxe um dado mais recente, quase R$ 17 bilhões, quer dizer, essa é a questão-chave do ponto de vista do financiamento de longo prazo. Porque

na hora em que o Fundeb acabar – porque ele tem um prazo para isso: 2020 –, esses R$ 17 bilhões voltam para os estados e a matrícula está nos municípios. Por essa razão, acho que o grande desafio é pensar em um sistema permanente. Desde que foi criado o Fundef, vive-se de um sistema que tem uma espada, sempre com uma data para acabar. Precisamos, urgentemente, criar formas permanentes de financiamento.

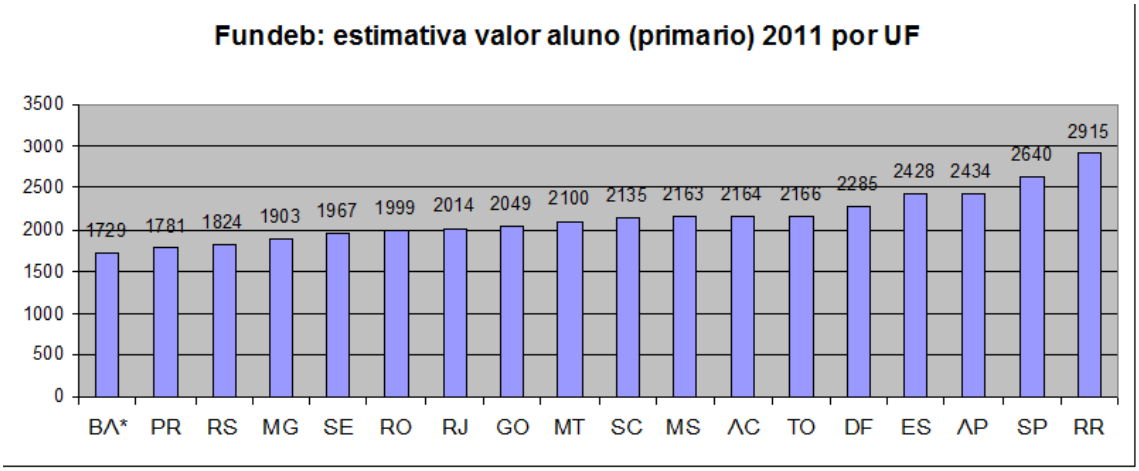


Fonte: Siope, 2009

O gráfico acima é interessante, porque o Fundeb gerou um novo elemento. Comparei o peso das transferências do estado sobre 25% da receita líquida de impostos dos municípios. O que significa esse dado? Significa, por exemplo, que, no Maranhão, os municípios além dos 25% da receita líquida de impostos, administram quase o mesmo valor de recursos adicionais via transferências do fundo. Na prática, a secretaria de Educação do município está trabalhando com quase a metade do orçamento total do município e não com 25%. Imaginem isso do ponto de vista do ganho político, da capacidade de gestão. Como são municípios pequenos, muitos inclusive sem secretarias de Educação, a possibilidade de mau uso dos recursos é enorme.

O impacto de gestão é algo que, ainda, não dimensionamos. A secretaria municipal de Educação é quase uma prefeitura.

Agora vamos discutir outro aspecto do Fundeb. O Antônio Corrêa Neto trouxe um dado interessante, que é o avanço do Fundeb na equalização. Se considerarmos o valor máximo e o valor mínimo, como pode ser visto no gráfico subsequente, tem-se que o maior valor por aluno (Roraima) corresponde a 1,7 vezes o valor mínimo, ou seja, ainda é pouco do ponto de vista da equalização.



BA* + CE, MA, PA, PI, PE, AL, AM, RN (valor mínimo= R$ 1.729/ano)

Valor máximo: RR= 2.915 (1,7 vezes o mínimo)

Fonte: elaborado pelo palestrante a partir de dados do FNDE.

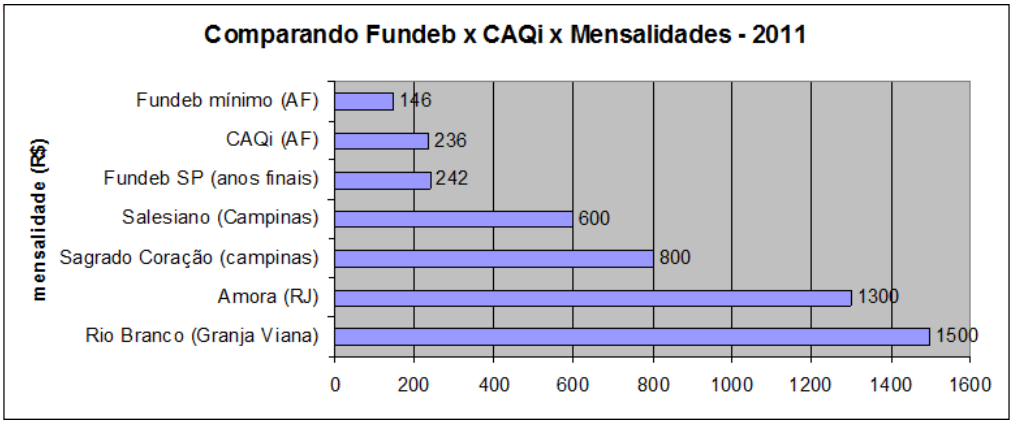
Contudo, o que seria do financiamento sem o Fundeb? O que se vê é um grande avanço feito pelo complemento da União, pois, sem o Fundeb, a diferença entre o menor valor e o maior seria de até 3 vezes. Assim, é inegável o grande avanço propiciado pela complementação da União ao fundo. Todavia, é válido lembrar de que não chegamos sequer ao que estava na Lei do Fundef, estão lembrados? O que dizia a Lei deste Fundo? Que o mínimo seria a média, preceito legal, contudo, que nunca foi cumprido, gerando uma dívida da União com estados e municípios de algumas dezenas de bilhões de reais que deveria ser paga.

Estamos em um ambiente de pessoas que irão refletir e pensar no futuro. Por isso, é importante observar essa estatística, que é muito forte. Ela mostra o grande impacto que o aumento da complementação da União representou em termos de redução da desigualdade. Mas, mesmo assim, há ainda muito o que ser feito e temos que ter clareza nisso, pois temos uma conta grande atrasada.

O próximo tema é: o VAA do Fundeb, como é que ele está em relação à qualidade? O próximo gráfico descreve os números na temporalidade mensal, como estamos acostumados no Brasil, apesar de o sistema de gastos ser sempre anual. Dessa forma, o valor mínimo do Fundo, em 2011, seria R$ 146,00 por mês. Pergunto sempre para as pessoas: tendo uma renda, você colocaria seu filho em uma escola de R$ 146,00 por mês?

Exponho como exemplos comparativos os valores de alguns colégios do estado de São Paulo. O Salesiano de Campinas, colégio confessional com desconto de imposto, custa R$ 600,00 por mês. No Sagrado Coração, em Campinas, a mensalidade é de R$

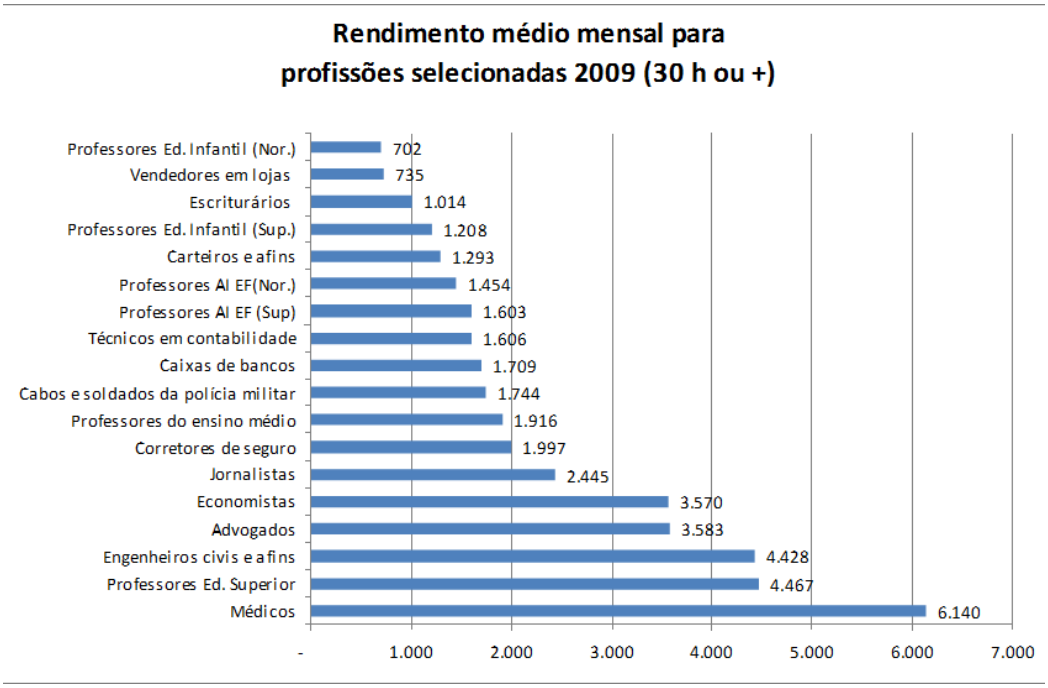
800,00 e no colégio Amora, no estado do Rio de Janeiro, ela é de R$ 1.300,00; já no Colégio Rio Branco, na capital paulista, chega a R$ 1.500,00.



Fonte: elaborado pelo palestrante.

O colégio com maior nota no Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) em São Paulo teve a mensalidade em torno de R$ 2.500,00. Foi a maior nota do exame. A pergunta que se faz é se o gasto por aluno tem alguma relação com o desempenho. Obviamente! E Educação é salário, por isso a dificuldade em aumentá-lo. O secretário de Educação sabe disso, pois 85% do que se gasta em Educação tem como resultado o pagamento de salários. Assim, se gasto pouco, o salário é baixo. Em um estudo que foi feito com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) observou-se que esta é uma área que os órgãos precisam avançar. Houve avanço na qualidade da informação sobre a remuneração, contudo, a melhor fonte ainda continua sendo os dados da Pnad.

Então o que se pode observar? Quanto menor o nível de ensino do aluno, menor tem sido o salário do professor. Este gráfico expõe alguns números.



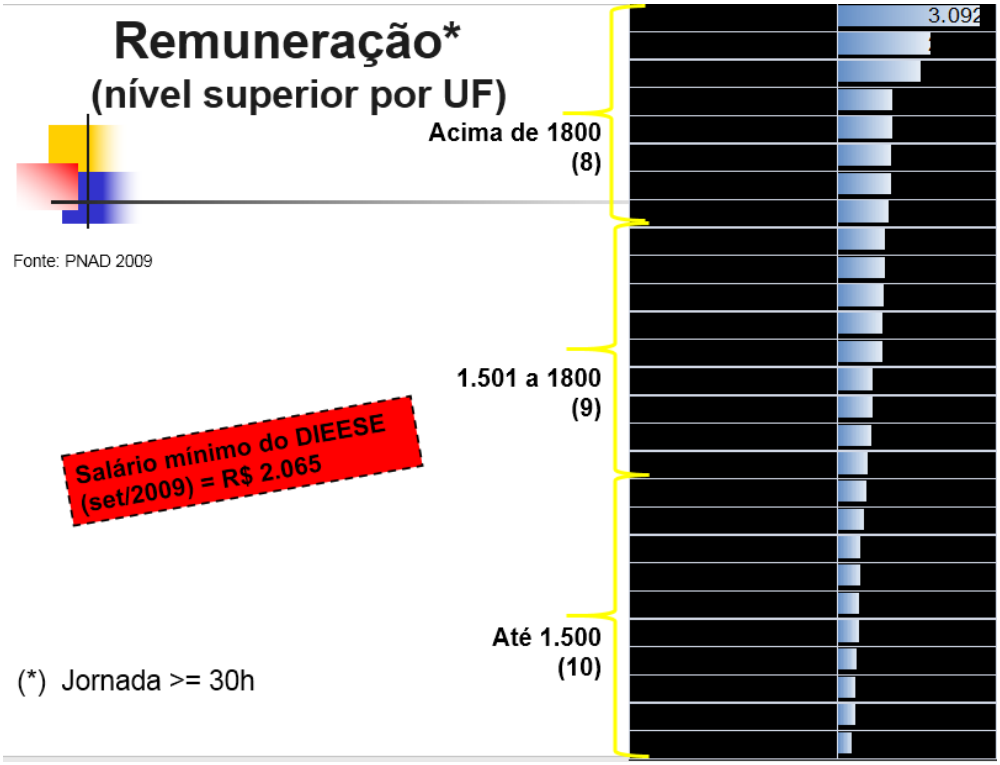
Fonte: Pnad.

O professor de educação infantil recebe cerca de R$ 702,00; um vendedor de loja ganha cerca de R$ 735,00; um escriturário de banco, R$ 1.014,00; um professor da educação infantil com nível superior, em torno de R$ 1.200,00; carteiros, R$ 1.000,00. O salário do professor do ensino médio, R$ 1.900,00, é menor do que o do corretor de seguros e está próximo de um cabo da política militar.

Por que esses dados são interessantes? Porque é a discussão dos jovens. Na hora que vai fazer a sua escolha profissional, qual escolha fará? O jovem tem uma visão muito realista do processo.

Estamos em uma crise nos cursos de medicina. Quantas vagas para medicina são oferecidas no Brasil? Temos um total de 11.000 vagas. Quantas vagas em licenciatura? Hoje, 500 mil vagas. Dessas, 200 mil não foram preenchidas. Sem contar a Educação a Distância (EaD), que, sem dúvida, forma um outro campo de discussão, e é isso que não dá para entender, o porquê de um país que não preenche 200 mil vagas presenciais ter que criar cursos em EaD para formar professores. Essa é uma questão que foge à compreensão. Todavia, houve uma melhora nesse processo.

Observa-se no gráfico seguinte um comparativo de salários que tem como base a Pnad de 2009 em formados de nível superior por estado.



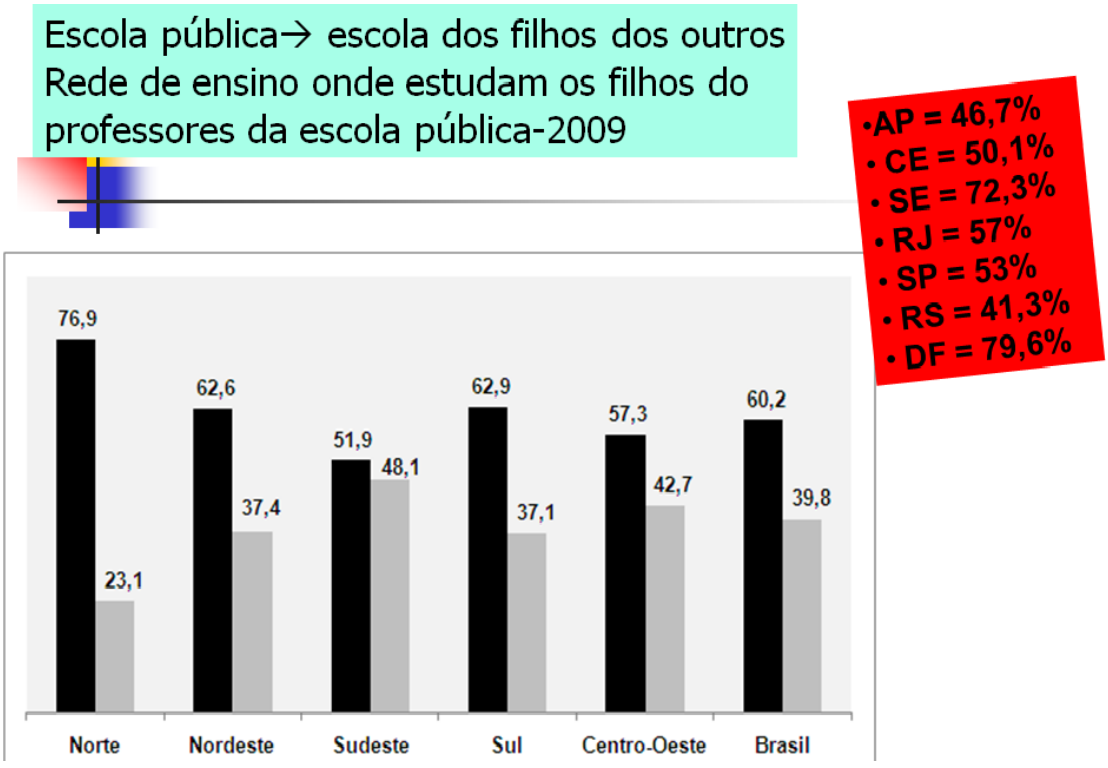
Fonte: Pnad 2009

Os únicos que pagam acima do piso salarial calculado pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese) são o Distrito Federal, Amapá e Rondônia. Os dois últimos foram territórios federais, com muitos professores ainda recebendo seus salários da União e o Distrito Federal é todo mantido com recursos federais, no que se refere à Saúde e à Educação, o que é bastante injusto, pois sua arrecadação atual é superior àquela de muitos estados. É bom lembrar, ainda, que o piso do Dieese foi calculado com base na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), o que deveria ser o mínimo necessário para uma família viver com dignidade,

independentemente da qualificação, só para ter uma ideia da distância que o magistério está de receber uma remuneração digna.

Discutimos, muitas vezes, a formação continuada etc., mas se não mudar significativamente o salário inicial, pouco mudará. Assim, não adianta aumentar 20% a remuneração média, pois deve duplicar para fazer com que os alunos mais preprarados do ensino médio queiram ir para as licenciaturas como ocorre, por exemplo, com Coréia do Sul e Finlândia. É um debate difícil, mas ele precisa ser feito, pois, por exemplo, hoje existem pessoas que não poderiam estar dando aula. Um exemplo disso é a rede estadual de São Paulo, na qual metade dos professores, não são efetivos. Imaginem uma rede com 100 mil professores que, a cada ano, são demitidos e recontratados. Por quê? Por que faltam professores qualificados em São Paulo? Não é o caso. Ocorre que muitos bons graduados nos cursos de licenciatura não optam pela carreira docente pelas péssimas condições de remuneração e de trabalho. Fiz um outro estudo, onde mostro que o Brasil já forma licenciados em quantidade suficiente para suas necessidades. Acontece que muitos sequem optam pela profissão e outro ingressam, mas rapidamente se evadem.

Uma outra pergunta incômoda, mas que se fez necessária, que e é possível visualizar por meio do gráfico a seguir mostra o local onde o professor da escola pública matricula seu filho.

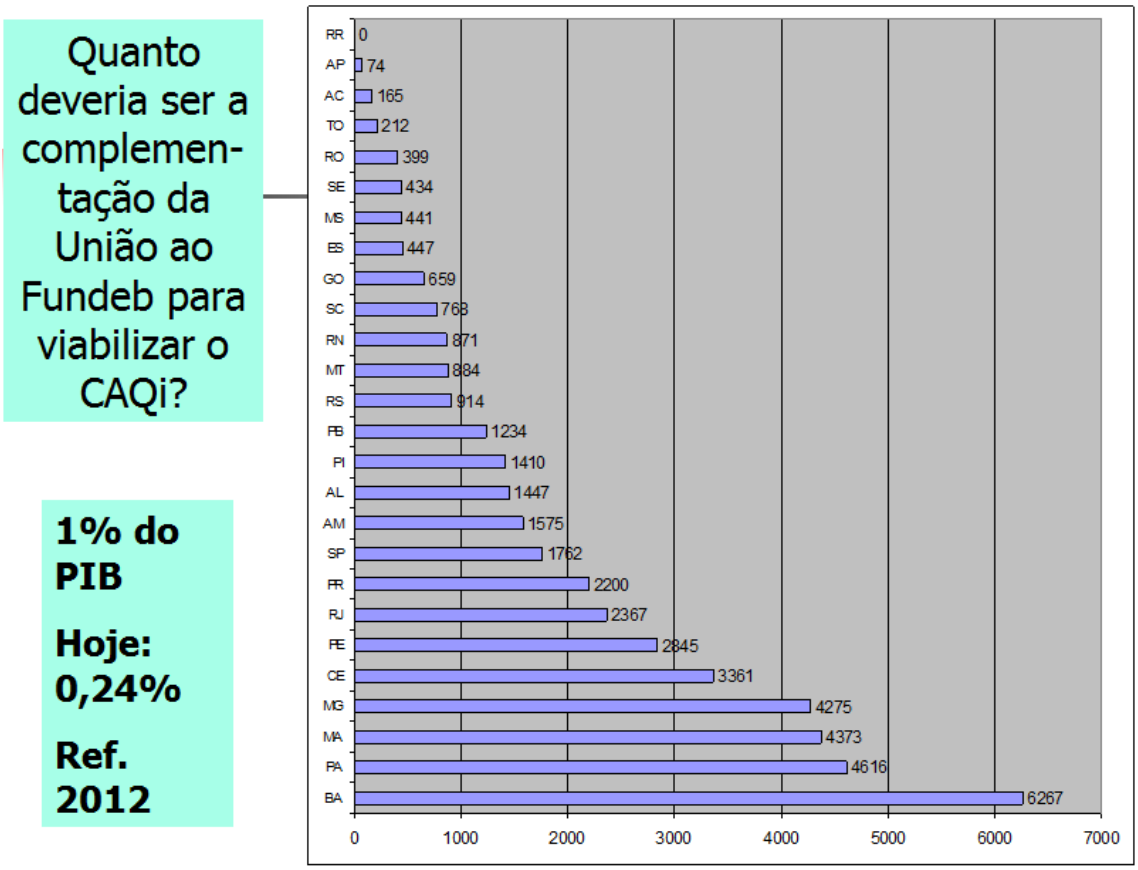


Fonte: Pnad, 2009.

Destaca-se nesse gráfico que no país cerca de 40% dos professores matriculam seus filhos na escola privada e 60% em escola pública. Por estado, em geral, quanto maior o salário pago aos docentes, maior a proporção de matricular o seu filho na escola privada. No Distrito Federal – vocês lembram? É onde se tem o maior salário e o maior gasto por aluno –, 80% dos professores da escola pública matriculam seus filhos na escola privada.

Ao lado desse debate sobre o gasto e sobre onde o professor da escola pública matricula seu filho para estudar, está também a discussão sobre o Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi), que inclusive já foi explanado aqui pelo palestrante anterior, Antônio Corrêa Neto.

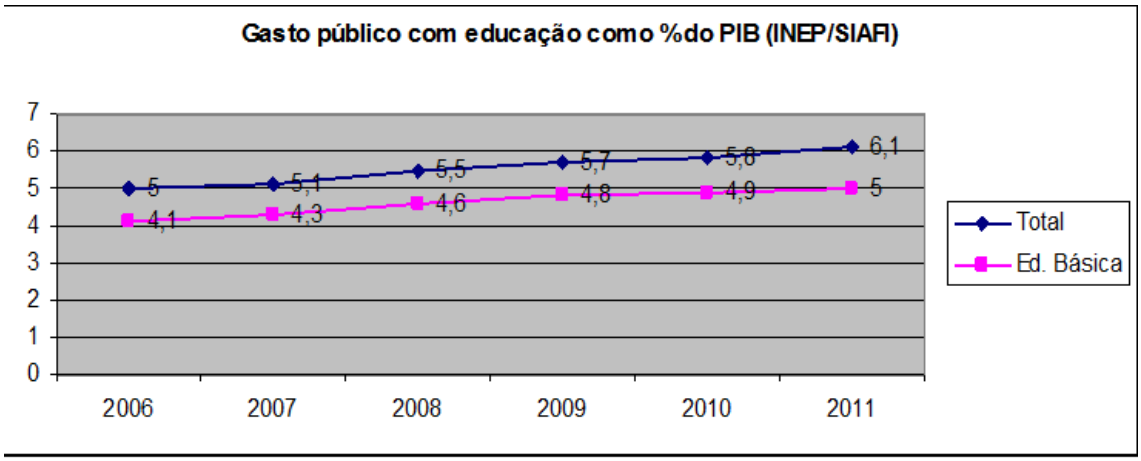
O CAQi que é um projeto da Campanha Nacional pelo Direito à Educação e tem como objetivo o estabelecimento do que seria o mínimo do Fundeb.



Fonte: FNDE/2013

Qual a lógica do gráfico antecedente? Se o mínimo do Fundo fosse o CAQi, quanto teria que ser o complemento da União? A primeira informação interessante atende ao apelo do participante da plateia. Se o mínimo do Fundeb, hoje, fosse o CAQi, só não receberia complemento o estado de Roraima. O que isso representa no Fundeb? Digamos o seguinte: vamos montar o CAQi como sendo o valor mínimo do Fundeb. Quanto deveria ser o complemento da União? Seria 1% do PIB, o que hoje é 0,24%. Ou seja, a União teria que multiplicar por quatro sua atual participação no Fundo e, por isso, se adia a homologação da decisão do Parecer CEB/CNE nº 8/2010 que definiu o CAQi.

Outra polêmica que precisa ser resolvida aqui – mas, entendo que é um debate importante para pautar os pontos e depois aprofundar a discussão – é o quanto se gasta em Educação no Brasil. Entro no *site* do Inep e apresento um gasto total que chega a 6,1% do total do PIB em Educação, em 2011. Já o gasto por aluno na Educação Básica teria saído de 11,7% do PIB *per capita* para 20,1%, como pode ser visto a seguir.



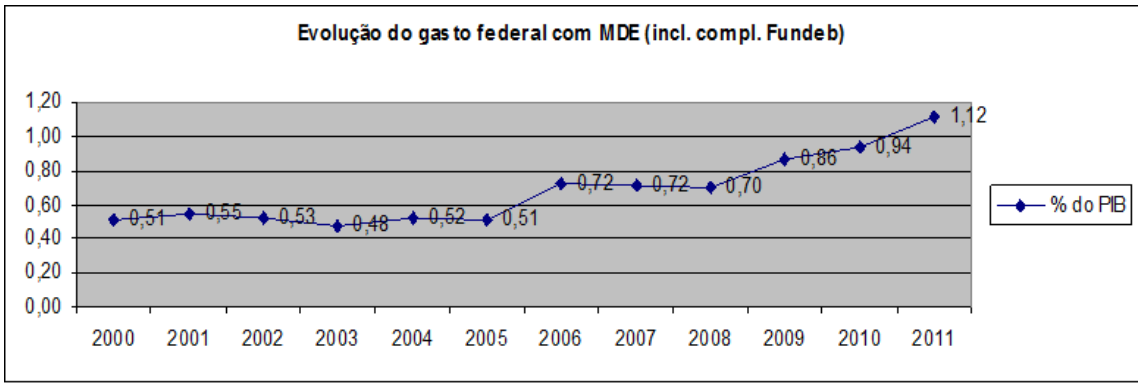
Gasto/aluno na educação básica (% do PIB *per capita*):

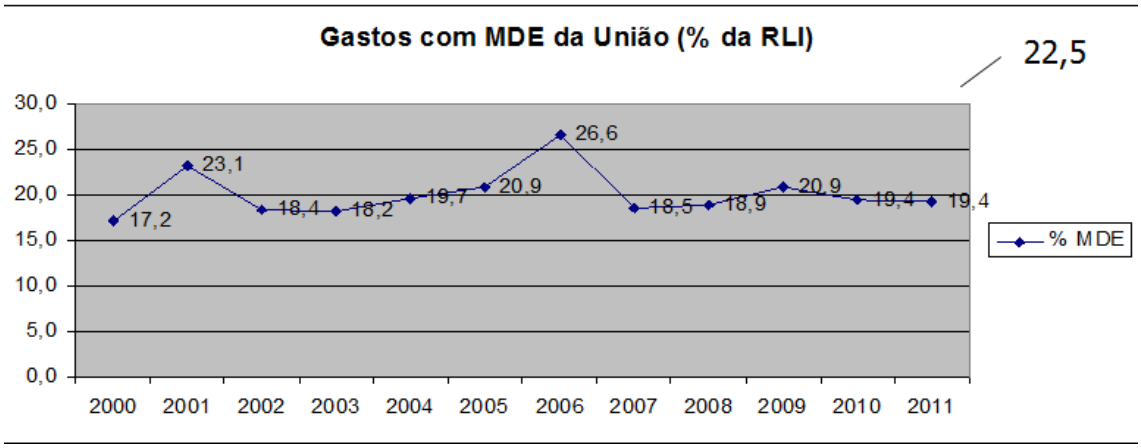
2.000 → 11,7%

2.011 → 20,1%

Fonte: Inep/Siafi 2011.

Qualquer pessoa que administra na área da Educação entende que não se dobrou no período o valor do gasto, por aluno em termos de PIB *per capita*. Esse número não é esclarecedor. Isso tem a ver com todo o problema de construção da base de dados, o que é um desafio à qualificação dessa informação. Contudo, para entender melhor a questão do gasto, fiz um pequeno exercício que detalho em seguida. Trabalhei no caminho inverso, que particularmente vejo como viável para desenhar o cenário. Não conheço nenhum município e nem estado que gaste mais do que a CF manda, concordam? Qual o cálculo feito? Inicialmente, apresento os gastos da União.



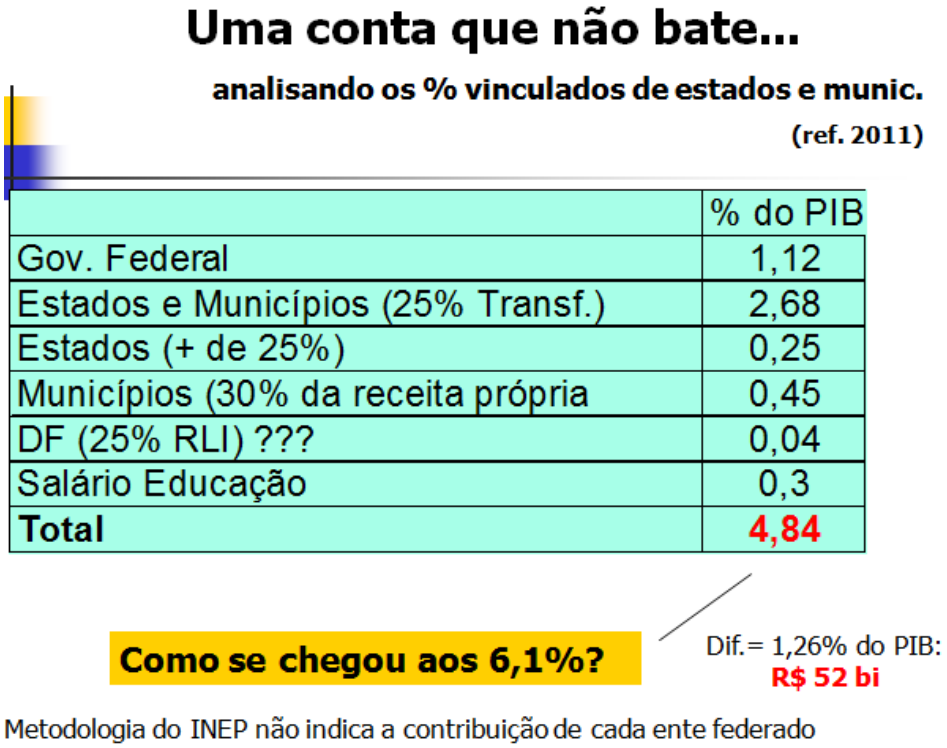


Fonte: STN (vários anos).

Utilizei dados do Governo Federal, acrescentando o complemento do Fundeb, como pode ser observado, e o resultado foi de 1,12% do PIB de gastos com a MDE. Supondo, em seguida, que estados e municípios cumpram integralmente os 25% da receita líquida de impostos (só transferência para os municípios). Isso resulta em mais 2,68% do PIB. Há estados que aplicam mais do que 25%. Coloquei os que gastam mais, ou pela CF, ou por políticas próprias. Acrescentei 0,25% do PIB referente a esse esforço adicional, que não é pouco, pois, se for pensar, é um complemento da União no Fundeb.

Para os municípios, calculei com 30% da receita própria, não com 25%, ou seja, estou acrescentando um pouquinho para cima. Como se todos os municípios gastassem 30% e não 25%. Outro caso à parte e que precisa ser discutido é que a União coloca dinheiro no Distrito Federal e aparentemente esse ente federado, bastante rico, não aplica os 25%, o que é um paradoxo inaceitável.

Por último, foi adicionado o salário-educação e a conta não bate. Chegamos em 4,84% do PIB, como pode ser visto na próxima tabela, ou seja, é uma distância muito grande para 6,1% declarado. É uma distância muito grande até para 5,3% que costumeiramente é o usualmente visto como gasto em Educação a partir do percentual do PIB.



Fonte: elaborado pelo palestrante.

Não estou afirmando que esse número está certo. Só vejo que isso mostra que devemos discutir com calma, fazer as contas certas, checar com cuidado o Siope. Aliás o Inep não mostra como chegou aqueles valores de gastos com Educação no país; não é apresentada a memória de cálculo para que possa ser feita uma análise isenta.

Quais são, então, as grandes questões? Primeiro, temos que construir um novo pacto federativo. Vejo como claro o desequilíbrio existente hoje. Precisamos consolidar e regulamentar, de fato, o regime de colaboração. Com respeito à gestão democrática, também no Brasil é tudo. Quer dizer, se o prefeito acha que indicar diretor é gestão democrática, aquilo vira gestão democrática; se ele acha que é concurso, aquilo é gestão democrática.

Do ponto de vista de temas para o debate, apresento o conjunto de propostas a seguir:

1) compatibilizar os dados (Gastos/PIB, CAQi etc.);
2) ampliar os investimentos públicos em Educação à base de 1% do PIB ao ano de forma a atingir 10% do PIB, mantendo-o nesse patamar por um período de 10 anos;
3) consolidar um regime de colaboração no financiamento da Educação, de tal forma que a contribuição de cada nível de governo seja proporcional à sua participação na receita tributária líquida;
4) transformar o Fundeb em fundo nacional, com valor único igual ao Custo Aluno-Qualidade (CAQ) definido em lei;
5) recursos públicos para escolas públicas (congelamento das matrículas conveniadas no Fundeb até 2011 e exclusão até 2015, convertendo as vagas em públicas);
6) assegurar que a vinculação para a Educação incida sobre o total da receita tributária e não apenas sobre os impostos;

7) revogação da Desvinculação de Receitas da União (DRU)[4];
8) ampliação da vinculação do ensino para um percentual mínimo de 30% para estados, Distrito Federal e municípios; (ou IPTU + ITR = 100% para a escola pública);
9) garantir, antes do final do Fundeb, a consolidação de uma rede única de Educação Básica pública, com financiamento tripartite, base local (Conselho Municipal como gestor) e gestão democrática;
10) transformar os conselhos de Educação em unidade orçamentária, com equipe de apoio contratada por concurso público;
11) assegurar que pais, alunos e representantes da comunidade local, representem, no mínimo, 50% dos assentos nos conselhos de Educação/Fundeb, vedada a presidência ao representante do Executivo;
12) alterar a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) no que se refere à limitação dos gastos com pessoal, o que inviabiliza a contratação de profissionais qualificados e a construção de uma carreira atraente;
13) promover a autonomia financeira das escolas mediante repasse mensal de recursos diretamente às unidades, proporcional ao número de alunos, a partir de critérios objetivos definidos pelo Conselho Municipal de Educação (CME) e com aplicação definida pelo Conselho de Escola;
14) assegurar proporcionalmente mais recursos para as escolas localizadas em regiões de difícil acesso, inclusive com adicional de recursos para os respectivos servidores;
15) realizar estudos sobre a participação dos gastos com aposentadorias no total contabilizado como gasto com MDE;
16) realizar e divulgar estudos sobre os custos da Educação Básica nas suas diferentes etapas e modalidades com base nos parâmetros de qualidade, com vistas a melhorar a eficiência e garantir a generalização da qualidade do atendimento;
17) estruturar um sistema de acompanhamento dos gastos por aluno, por escola, ao qual se deve dar publicidade para a respectiva comunidade escolar;
18) assegurar que as secretarias de Educação e o MEC tornem públicas, em seus sítios, mensalmente, suas despesas, indicando a destinação e as respectivas fontes de recursos;
19) assegurar que o demonstrativo trimestral de gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino seja previamente analisado pelos conselhos de Educação antes do envio aos TCEs;
20) assegurar que o Executivo envie, previamente, para aprovação nos conselhos de Educação o orçamento da área antes do envio para o legislativo;
21) compensar as perdas da Educação em virtude de incentivos fiscais.

Vamos comentar as propostas sem seguir muito a ordem acima. Sobre a primeira proposta, precisamos compatibilizar os gastos com PIB, o CAQ e vejo, também, que precisamos refletir e limpar os números. Quer dizer, acho que a

[4] A Emenda à Constituição nº 68/2011, publicada no DOU – Seção 1 de 22/12/2011, prorrogou a Desvinculação de Receitas da União (DRU) até 31 de dezembro de 2015, por meio da alteração do art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias que passou a vigorar com a seguinte redação: "Art. 76. São desvinculados de órgão, Fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2015, 20% (vinte por cento) da arrecadação da União de impostos, contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico, já instituídos ou que vierem a ser criados até a referida data, seus adicionais e respectivos acréscimos legais". Em 2011, foi revogada integralmente a desvinculação para a educação por meio da Emenda à Constituição nº. 59/2009.

divergência, eventualmente, pode-se dar no segundo momento, com a política, com a discussão sobre o quanto vou crescer. Temos que falar a mesma coisa. Quando menciono o CAQi, todos devem entender que se trata do valor mínimo do Fundeb. No ponto dois, entendo como a discussão-chave no regime de colaboração. Ou seja, se preciso chegar em 10% do PIB, qual é a regra que vou seguir para crescer? Entendo que a regra é quem arrecada mais, que hoje é a União, contribui com mais dinheiro no fundo. Hoje ela é quem menos contribui com o Fundeb.

Pensar um Fundeb como fundo nacional é uma discussão que temos que colocar no horizonte. Além disso há a discussão de recurso público para a escola pública. Hoje, estamos vivendo uma mudança, que acho negativa. Nunca se destinou tanto recurso público para a instituição privada. E volto a dizer, tenho o maior respeito pela rede privada de ensino, pela rede filantrópica; todas merecem respeito. Mas, não é isso que estou discutindo. Agora, uma coisa é ter autonomia, administrar seus recursos, outra coisa é depender essencialmente de recursos públicos como ocorre hoje. Na educação infantil, sabe-se que 80% do financiamento é público.

Acho importante a ideia da vinculação tendo como referência a receita tributária total, como elemento de referência. A DRU já avançou, no que se refere à sua revogação, embora apenas para a Educação. Entendo também ser necessário pensar em uma ampliação do percentual de estados e municípios no âmbito do PNE, porque também não é só a União que tem que ampliar seu esforço. Então, pensei na hipótese até de se pensar um IPTU 100% para a Educação, como acontece nos EUA.

A ideia de pensar em uma rede única de Educação Básica pública. Quer dizer, é muito difícil explicar para as pessoas que, no Brasil, você tem uma escola que é pública municipal e uma outra que é escola pública estadual. Pode ser que uma esteja com más condições de infraestrutura, mesmo com o Fundeb, e a outra em boas condições. Isso é difícil de compreender.

Os conselhos de Educação precisam se constituir como unidade orçamentária, caso contrário, não adianta. Se não tiver recurso próprio... como é que um conselho que é crítico a um secretário municipal de Educação vai poder exercer o seu papel? A Lei do Fundeb é muito boa, mas falta, a meu ver, um elemento fundamental, que é a paridade entre usuários (pais e alunos) e demais segmentos. Ela estabelece que deve haver a presença dos pais, dos alunos, mas não define a proporção dos segmentos. Dessa forma, posso pôr todos os segmentos da sociedade civil e ela ainda continuar minoritária.

A LRF talvez seja o maior desafio de opinião pública, pois é uma lei que teve um *marketing* muito bom que, falar mal da LRF, é como falar da mãe, não é mesmo? As pessoas te olham com estranheza. Contudo, essa lei, no que se refere à vinculação com gasto de pessoal, promove a ineficiência. Por quê? Porque se gastar 54% de um orçamento do município com pessoal significa que você vai ser ineficiente. Por quê? Porque o município é prestador de serviços, e isso também vale para o estado. O que é uma folha real de um estado ou de um município? O gasto com pessoal num sistema adequado é 70%, 80%. Então, temos que mudar esse mecanismo no que se refere à trava de gastos com pessoal, particularmente no que se refere à forma de contabilizar os recursos adicionais do Fundeb, pois este é um elemento fundamental para que possa valorizar os profissionais da Educação e que acho possível ser mudado. Contudo, não significa acabar com a LRF naquilo que ela tem de positivo.

Com relação à ideia dos custos, precisamos avançar e, mais uma vez, dependemos do Inep para os estudos de custos. Quanto custa uma escola de qualidade? Uma boa escola indígena, quanto custa em determinada condição, pagando determinado

salário? Isso ajudaria muito na discussão do CAQ, respeitando as regiões, a questão do acompanhamento do custo aluno por escola.

Tem-se uma proposta de colocar o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) na escola, o que entendo ser inviável, porque ele associa a qualidade da escola à nota dos alunos. Sabe-se que isso não condiz com a realidade educacional. A nota dos alunos é condicionada 70% pelo capital cultural das famílias. Agora, defendo a colocação de um painel de quanto se gasta por aluno naquela escola. Essa é a ideia do CAQi. Se o CAQi diz que toda escola dever ter biblioteca, então por que a escola do meu filho não tem biblioteca? A discussão do CAQi não é nem tanto financeira, embora seja essa a sua base, mas ela é de controle social.

A questão dos incentivos fiscais é importante, porque o Brasil virou o paraíso dos incentivos fiscais. Fiz uma estimativa que, só com a queda do IPI em virtude da isenção na compra de carros e na chamada linha branca (geladeira, fogão etc.), a Educação perdeu 0,2% do PIB. Esse valor corresponde ao complemento da União no Fundeb, ou seja, praticamente poderia dobrar esse complemento só com o que perdeu de IPI. Então, vai reduzir, reduz, mas tem que compensar. Igual à Lei Kandir[5], deve ter uma compensação. Obrigado.

Luiz Cláudio Costa

Agradeço ao professor José Marcelino de Rezende Pinto pela apresentação e propostas de reflexões realizadas. Agora, convido o Jorge Abrahão de Castro.

Jorge Abrahão de Castro

Bom dia a todos e todas. É um prazer estar aqui com vocês e agradeço o convite por estar neste Fórum.

Começo minha exposição fazendo uma observação sobre o atual estágio da reflexão, sobre o financiamento da Educação e chamo a atenção para o fato de que, às vezes, o pessoal ligado nas discussões sobre Educação está muito ‘ensimesmado’ e olhando apenas para a Educação e se esquecendo das demais áreas socais, que também estão com graves dificuldades de financiamento, por exemplo, a área de saúde. A atual Carga Tributária Brasileira (CTB), cerca de 35% do Produto Interno Bruto (PIB), já é bem elevada para os padrões dos países de renda média. Além disso, é importante saber o seguinte: dessa carga tributária tem um pedaço enorme destinado as políticas sociais que é o chamado Gasto Público Social (GPS), que absorve 25% do PIB. Nesse sentido, chamo a atenção, pois a Educação não deve disputar com as demais áreas sociais, porque não é essa a nossa disputa. É preciso ter clareza sobre qual é a nossa disputa.

É, nesse sentido, que gostaria de fazer é uma ressalva. Principalmente, porque há disputa pelos 10% do PIB para a Educação. E, nessa discussão, é importante considerar a situação de financiamento das demais áreas de governo, principalmente as sociais. O que exponho é a importância dos 10% do PIB e todos estão juntos nessa. O governo arrecada 35% do PIB, porém, ele tem uma estrutura de política social que, infelizmente,

[5] Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, que dispõe sobre o imposto dos estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências (Lei Kandir).

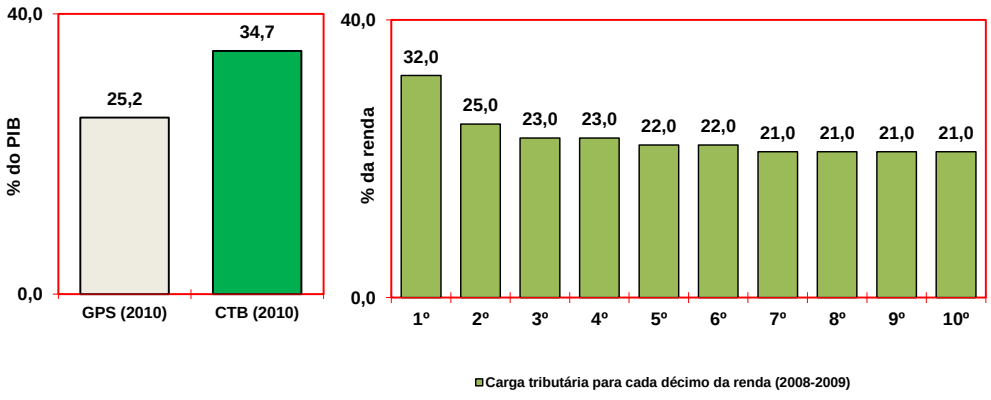
não foi tratada de forma mais clara aqui, mas tem um conjunto de políticas e a Educação está no meio delas. Ou seja, a Educação não é a única e solitária política social, ela está em um conjunto onde a estrutura de Previdência social, Saúde, Assistência, entre outras, são importantes, e as demandas desse conjunto da política social deve ser levado em consideração e potencializados.

Seria muito ruim se se travasse uma luta pelos 10% para Educação contra os recursos da saúde, ou por mais recursos para a Educação contra os gastos com a Previdência social brasileira. Temos uma política social brasileira que deve ser preservada, precisamos disputar e informar à sociedade que, para ter uma política social, é necessário ter recursos e para tanto uma Carga Tributária Bruta (CTB), portanto, essa carga em si não é ruim, mas fundamental para manutenção do bem-estar da população brasileira. É a CTB que faz com que tenhamos uma estrutura de proteção social no Brasil, parecida com a existente nos países europeus. E, vejam, que eles têm carga tributária muito mais elevada do que a nossa.

Precisamos esclarecer a população que, para termos a melhoria de serviços públicos essenciais a população brasileira, na atual situação teremos a necessidade de ampliação da carga tributária. E não há pecado nenhum nisso. Entendo que essa não é algo irrelevante a ser dito, logicamente que teremos que continuar com a melhoria dos gastos públicos, buscando permanentemente sua melhor eficácia. O José Henrique Paim expôs claramente, na abertura dessa atividade, o que devemos melhorar nos gastos e o que estamos avançando.

Ao observar a melhoria da eficiência do gasto público nos últimos anos no Brasil, podemos constatar que foi grande. Para isso, basta entendermos que antigamente o FNDE arrecadava recursos e disputava com a Receita Federal. Por exemplo, nos anos de 1970 e 1980, o FNDE tinha que realizar campanha para arrecadar recursos e, hoje, quem faz isso é a Receita Federal. Isso não é ganho de eficiência. Não dá para dizer que o setor público tem melhorado sua eficiente. Seria um equívoco. Só quem vê um lado do copo afirmaria isso. Então, essa política social absorve hoje 25% do PIB, pelas minhas contas. Não é pouco dinheiro: 1/4 do PIB brasileiro, ou seja, grande parte da CTB se destina à política social brasileira, como pode ser visto no gráfico, abaixo. O Gráfico permite uma rápida visualização da dimensão do GPS em 2010. Em contraste com a CTB no mesmo ano, o GPS corresponde a cerca de 73% da CTB.

Gráfico – Gasto Público Social (GPS) e Carga Tributária Bruta (CTB) em 2010.



Fonte: Castro (2012) e Silveira e outros (2011).

No sistema atual de financiamento das políticas públicas, duas questões constituem grave desafio ao avanço da política social brasileira: as dificuldades impostas pelo anacronismo do atual pacto federativo e a regressividade da carga tributária brasileira, que pode ser comprovada no gráfico anterior.

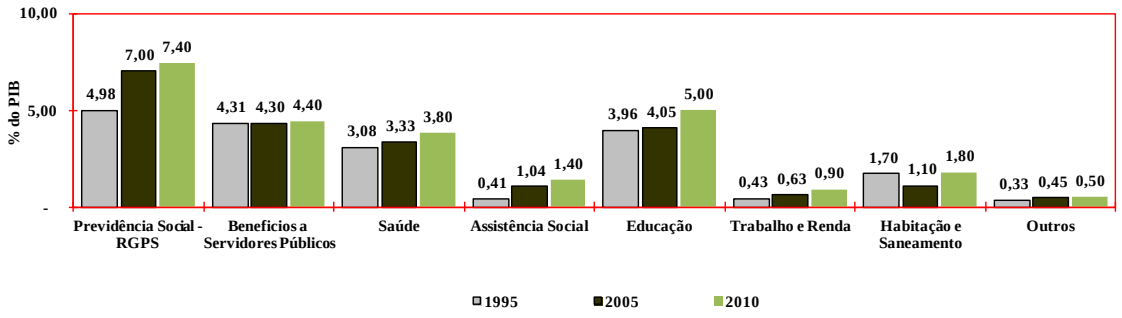
É importante esclarecer que grande parcela dessa tributação está vinculada ao sistema previdenciário. Em grande parte, o que move esse sistema? As próprias contribuições dos servidores e dos trabalhadores vinculados ao setor privado que contribuem para o regime geral de previdência.

Às vezes, há entendimento de que os gastos públicos são apenas constituídos de juros e, de fato, eles impactam fortemente os gastos e, com certeza, são os mais injustos. No entanto, é bom esclarecer que não é somente esse o único elemento de gasto, pois grande parte se destina à política social e há um grande esforço de todos os entes federados nesse sentido.

A extensão e manutenção das políticas sociais exigiram a mobilização de recursos financeiros compatíveis, para efetuar os gastos necessários ao seu provimento. Por isso, tem se observado que os gastos sociais passam a aumentar, sobretudo a partir do efetivo início da implementação das políticas previstas pela CF. Refletindo tal tendência, os dados apresentados no próximo gráfico apontam uma tendência de crescimento em quase todas as áreas, e o GPS cresceu cerca de 6 pontos percentuais (pp) do PIB entre 1995 e 2010.

Gráfico – Gasto Público Social (GPS) e área de atuação

1995/2005/2010



Fonte: Ipea.

Por um lado, na Educação, têm crescido os gastos. Por outro, observem a irregularidade dos gastos em habitação e saneamento. Se torna um absurdo, ao invés de termos subido o gasto de saneamento das cidades, diminuímos nos últimos anos de 1980 e 1990. Ou seja, o setor foi deixado ao sabor do mercado e todos nós sabemos as consequências disso paras as nossas cidades. Ultimamente, ampliamos um pouco os gastos com habitação, saneamento. Então, todas essas áreas são demandantes de recursos, porque a sociedade quer mais. Essa é uma questão muito relevante para colocarmos e esse foi o primeiro ponto que gostaria de dizer.

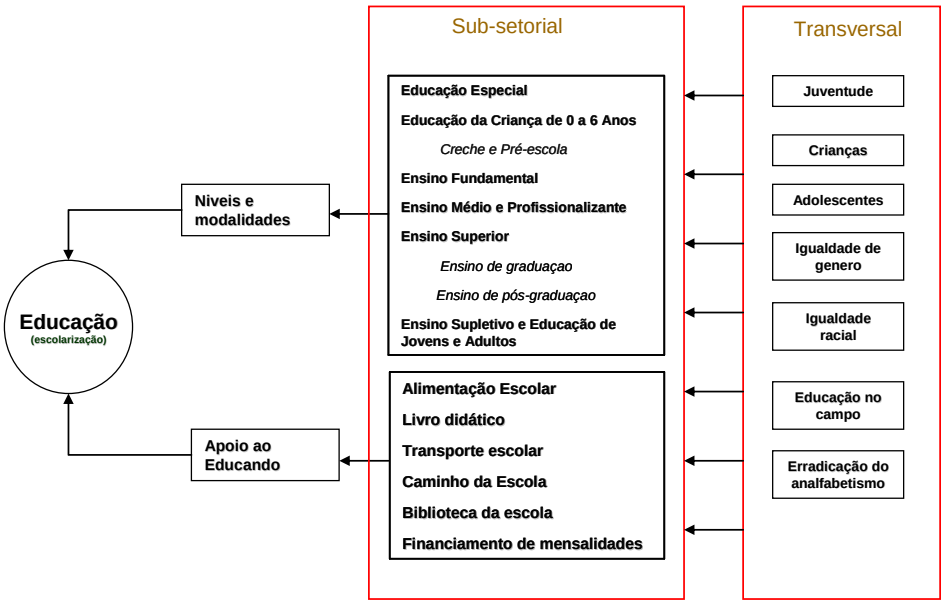
Temos uma sociedade que está indo às ruas e dizendo coisas bastante objetivas. Ela quer melhoria nos serviços públicos. Logicamente que devesse avisar à sociedade

que, ao querer melhores serviços públicos, terá uma oneração pública, porque não sairão do ´Espírito Santo´ os recursos para suprir melhores serviços públicos.

Vamos agora tratar exclusivamente da Educação. Como já afirmamos, ela é parte da política social, sendo elemento central de seu componente de promoção social. Para cumprir sua finalidade, a Educação vai apresentar complexo esquema de oferta de bens e serviços, absorvendo significativa parcela do PIB, que se manifestam objetivamente em ações e programas públicos, mantidos e geridos pelo Estado e que é apresentado resumidamente na próxima figura.

A área de Educação foi desde o ínicio do século passado um objeto de preocupação das políticas públicas, sendo uma das que em primeiro se montou no país um aparato técnico/profissional para a oferta de bens e serviços em todos os níveis e modalidades educacionais tradicionais, desde os serviços públicos estruturados de alfabetização, Educação Básica, Educação Superior e pós-graduação. Além disso, é desenvolvida uma série de políticas de corte mais transversais, como são as ações voltadas para a igualdade de gênero e racial, assim como aquelas destinadas especificamente à idade e aos ciclos de vida, como são as políticas voltadas para as crianças, adolescentes e juventudes.

Figura – Níveis e modalidades de apoio ao educando no Brasil



Fonte: elaborado pelo palestrante.

Quanto aos benefícios e beneficiários do sistema educacional, chamo a atenção para a dimensão do seu conjunto: são diferentes tipos de benefícios ofertados diariamente a dezenas de milhões de crianças, jovens e adultos alcançados pelas ações e programas implementados em diversos níveis e modalidades educacionais, como pode ser visto no quadro a seguir. Além disso, pode-se observar também uma ampliação da ação relativa do apoio ao educando, tanto no que diz respeito à introdução de novos tipos de benefícios quanto na ampliação da quantidade de beneficiários atendidos. Esse processo de ampliação da abrangência da política permitiu a inclusão de grupos

populacionais cada vez maiores nas escolas e universidades, em condições que, se ainda longe das ideais, melhoraram nos últimos anos.

Quadro – Programas e ações por níveis e modalidades e seus benefícios/beneficiários

Discriminação	Principais Programas/Ações	Tipo de Beneficio	Quantidade de beneficios concedidos	
			1991	2009
Niveis/modalidades de educação	**Educação Especial**	**Matricula**	**nd**	**89 mil**
	Educação da Criança de 0 a 6 Anos	**Matricula**	**2,6 milhões**	**4,9 milhões**
	Creche	*Matricula*	*nd*	*1,2 milhões*
	Pré-escola	*Matricula*	*nd*	*3,7 milhões*
	Ensino Fundamental	**Matricula**	**27,0 milhões**	**27,9 milhões**
	Regular	*Matricula*	*25,6 milhões*	27,9 milhões
	Classe de Aceleração	*Matricula*	*1,4 milhões*	*nd*
	Ensino Médio e Profissionalizante	**Matricula**	**2,8 milhões**	**7,4 milhões**
	Ensino Superior	**Matricula**	**660,5 mil**	**1,4 milhões**
	Ensino de graduaçao	Matricula	605 mil	1,3 milhões
	Ensino de pós-graduaçao	Matricula	55,5 mil	123,2 mil
	Mestrado	Matricula	36,6 mil (1996)	75,5 mil (2008)
	Doutorado	Matricula	18,9 mil (1996)	47,7 mil (2008)
	Ensino Supletivo e Educação de Jovens e Adultos	**Matricula**	**nd**	**4,5 milhões**
Apoio ao educando	Programa Nacional de Alimentação Escolar	Alunos atendidos	33,2 milhões (1995) *(140 dias)*	47,0 milhões *(200 dias)*
	Programa do Livro didático	Livros adiquiridos	80,2 milhões (1995)	110,2 milhões
	Transporte escolar	Alunos transportados	nd	4,6 milhões
	Caminho da Escola	Aquisição de veículos	nd	3,5 mil
	Programa Biblioteca da escola	Livros adiquiridos		10,3 milhões

Fonte: Inep/MEC e FNDE/MEC.

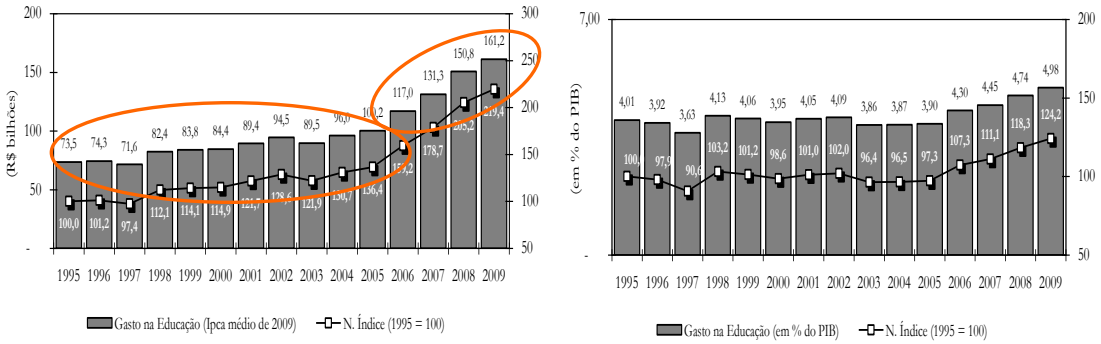
O número de escolas disponíveis no sistema chega a mais de 180 mil. Além disso, na Educação Básica estão empregados cerca de 2 milhões de professores – dos quais 1,6 milhão na rede pública. No ensino superior, são quase 340 mil docentes – 120 mil em instituições públicas. Esse aparato físico e humano se faz acompanhar da distribuição de alimentos e refeições; livros e materiais didáticos; de serviços de transporte escolar e do acesso aos meios digitais de aprendizagem e à internet para alunos da rede pública em alguns níveis educacionais.

A trajetória da organização e gestão do sistema educacional também é muito particular, pois se constitui como um sistema federativo composto por três subsistemas: federal, estadual e municipal, cada um com responsabilidades diferentes e que teoricamente deveriam cooperar entre eles. A gestão do sistema é atualmente descentralizada com grande importância dada ao Governo Federal. A rede municipal é absolutamente hegemônica na educação infantil; no ensino fundamental, as redes municipais lideram a oferta, mas as redes estaduais ainda respondem por mais de 1/3 das vagas – sendo, de fato, maiores do que as redes municipais em algumas localidades. As redes estaduais se direcionaram cada vez mais para o ensino médio, e o Ensino Superior está a cargo fundamentalmente do Governo Federal e de alguns estados da federação. Mas mesmo não sendo responsável pela oferta direta de vagas na Educação Básica, a liderança do Governo Federal é imprescindível para a configuração de um federalismo mais cooperativo que é fundamental para uma política tão descentralizada quanto a Educação e que, no caso brasileiro, tem deixado muito a desejar.

Mas essa ampliação da oferta se deu com algo muito ruim, que foi o gasto público em termos de valor ou em termos relativos ao PIB. Ou seja, houve uma ampliação da oferta educacional brasileira e observando os gráficos seguintes – aqui o valor é atualizado pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (Ipca) –, o que tenho? Até mais ou menos 2006, tem um valor parado.

Gráfico – Gasto Público em Educação – 1995-2009

(a) Gasto - IPCA médio de 2009 **(b) Gasto – em % do PIB**



Fonte: Ipea.

Dessa forma, observa-se que está sendo ampliada a oferta com o mesmo gasto público. Na realidade, não tem como ter qualidade fazendo esse tipo de coisa. O Fundeb vai ser algo muito importante para o movimento do gasto público exposto e, também, para uma reflexão em termos de PIB. O que digo é: eu passo de 1995 até 2006 aplicando apenas 4% do PIB, faço todo o movimento de crescimento de oferta com o mesmo percentual de PIB, só há um leve aumento entre os anos de 2006 e 2007 e, em grande parte, já sob a influência do Fundeb. Nos números que apresento, assim como os do José Marcelino, não passam de 5% do PIB.

Esse novo número que o Inep expôs sobre o gasto público em Educação, realmente precisa-se discutir, porque ele surgiu de repente. Vejo que precisa passar por este Fórum de Avaliação, para se saber o que nas nossas metodologias – pegando pela linha do gasto ou da receita... – mas, já percebi que incluíram outras coisas, por exemplo, o Sistema S entre outros gastos. Isso precisa ser discutido.

Se o Sistema S é a receita da Educação, então deverá passar por um escrutínio do que é gasto público. Porque, se não, tudo pode ser tudo. Vejo que temos um bom debate sobre estes 6%. Entendo que o número está abaixo dos 5,3% se aproxima, de fato, do que tínhamos feito de cálculos até então na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc), do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

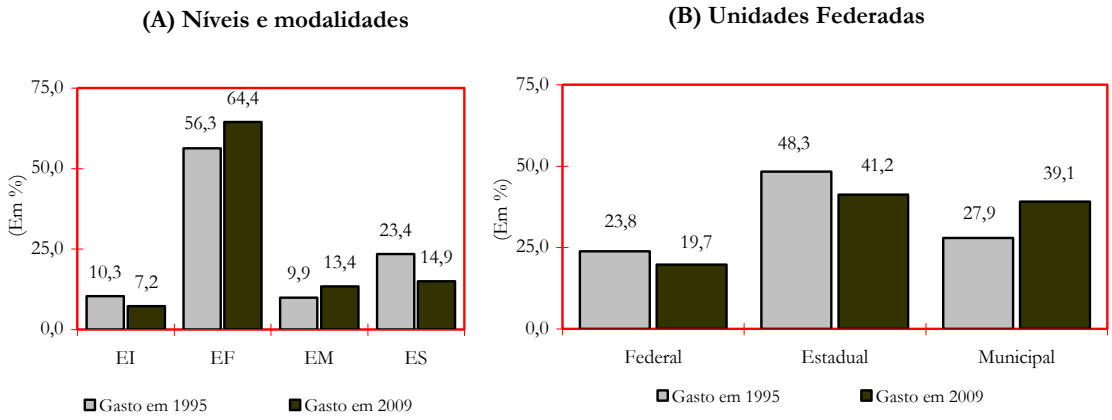
Essa é mesma dúvida que colocaria para o grupo, para discutirmos neste Fórum, a forma de contabilização do que chamamos de gastos públicos em Educação, e isso é importante para não sermos acusados de fazer e expor números que, de repente, não tenham fundamentos. Vejo que o Brasil passou por isso agora e foi algo negativo. É ruim a Receita Federal e o Tesouro Nacional terem uma discussão do superávit que, as vezes, não é muito clara.

Não podemos fazer isso na Educação. Temos que ter muito cuidado com esse tipo de coisa, e podemos chegar a um acordo razoável do que deve ou não entrar, se os 20% da folha salarial deve ou não entrar como receita previdenciária. E onde está a base? Eu sei que a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) calcula algo parecido, mas é importante que tivéssemos uma discussão mais ampla sobre isso.

Meu argumento principal é o da ampliação da oferta educacional sem expandir os recursos e, com certeza, não se faz nada com qualidade dessa forma. Na realidade, poderia dizer o seguinte, as vezes isso é considerado ser eficiente. Conseguiu inserir muitas crianças e adolescentes na escola com o mesmo recurso disponível. Houve eficiência econômica, pode-se dizer. Mas não é essa eficiência que queremos, mas sim incluirmos mais alunos com uma boa qualidade.

Os gráficos seguintes nos permitem visualizar a participação relativa dos gastos. O esforço de consumo que podemos observar foi no ensino fundamental. Porém, há uma queda no Ensino Superior em termos de esforço de gasto. Com efeito, o município acaba sendo o ente que passa a ter maior despesa até em função do Fundeb que lhe transfere recursos e matrículas ao mesmo tempo.

Gráfico – Participação relativa dos gastos por nível/etapa/modalidade e por Unidade da Federação – 1995/2009

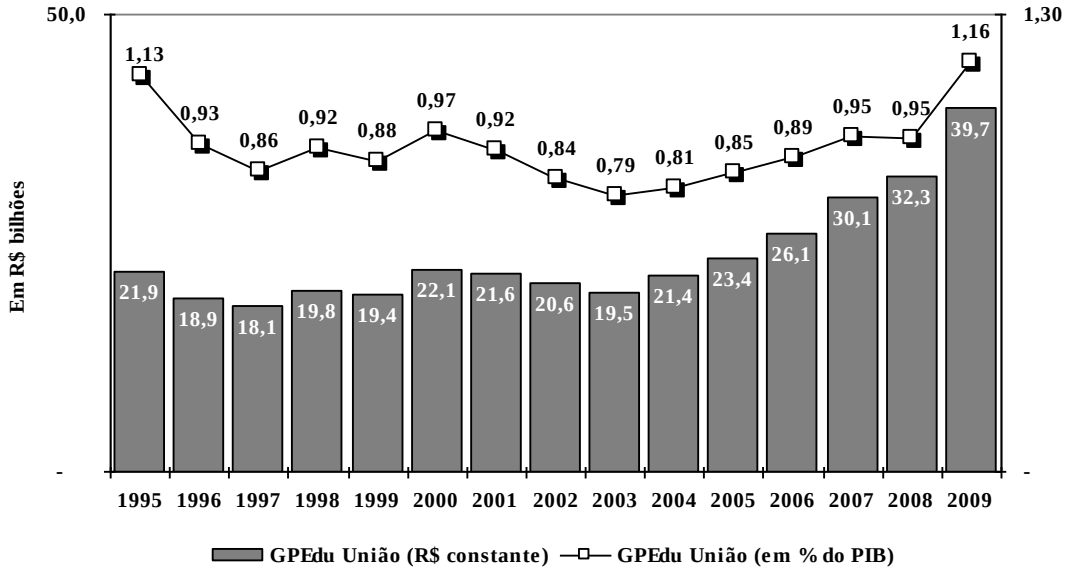


Fonte: elaborado pelo palestrante.

A seguir temos a demonstração de uma metodologia própria do Ipea[6] de apuração do gasto social e que não é uma investigação tradicional, por demonstrar, de forma diferenciada, que o MEC amplia fortemente o seu gasto na área da Educação, como pode ser observado no final da linha de evolução.

[6] O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) é uma fundação pública federal vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Suas atividades de pesquisa fornecem suporte técnico e institucional às ações governamentais para a formulação e reformulação de políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros.

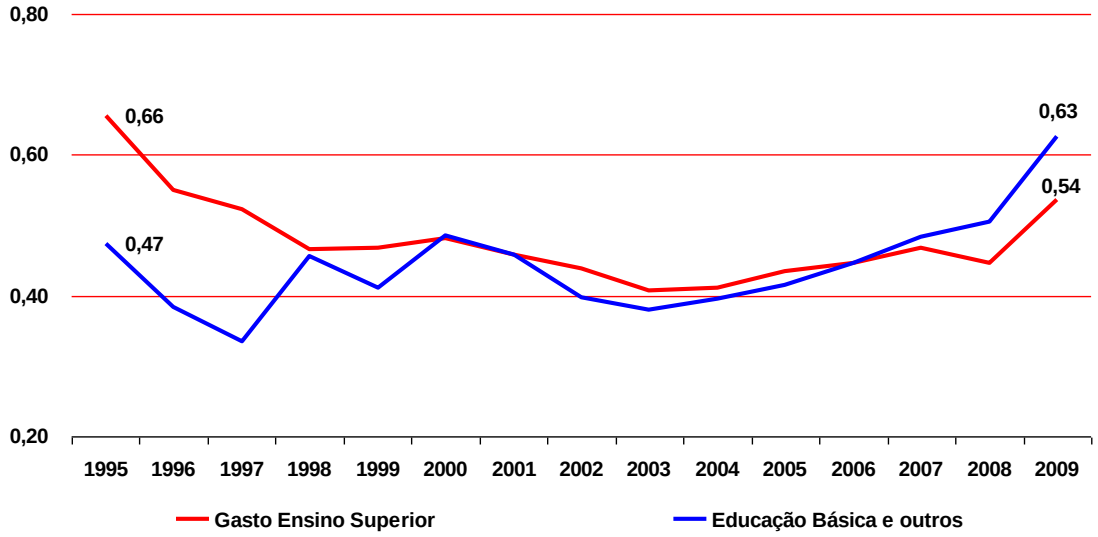
Gráfico – Gasto Público em Educação do Governo Federal – 1995-2009



Fonte: Siafi/Sidor-MP.

Outro aspecto importante está demonstrado no gráfico seguinte, pois é a primeira vez que o Gasto Federal, na área de Educação, se destina mais à Educação Básica do que ao Ensino Superior, demonstrando uma inversão de prioridades.

Gráfico – Gasto Federal por nível/modalidade (em % do PIB)



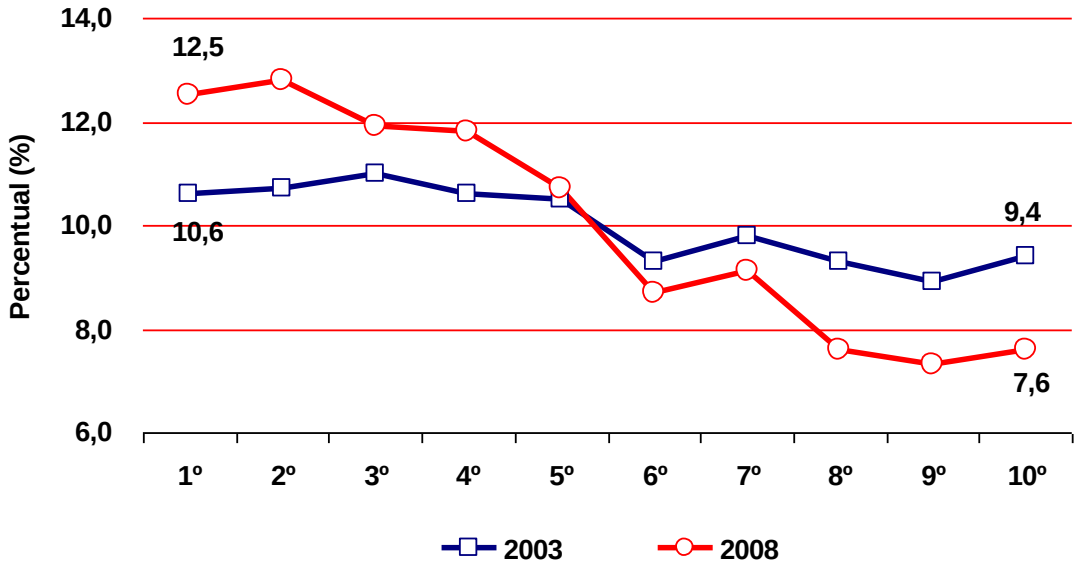
Fonte: Ipea.

A prioridade do MEC sempre foi o Ensino Superior. A partir mais ou menos do ano de implantação do Fundeb, 2006, o gasto em Educação Básica ampliou-se e isso é

uma mudança de paradigma para o Ministério. Se olharmos os últimos 20 anos, ele constantemente tem dado prioridade à rede de Ensino Superior. Sempre foram aplicados mais recursos no Ensino Superior do que na Educação Básica. Isso pode parecer irrelevante, mas é uma mudança de paradigma.

Outra mudança importante é um efeito distributivo do fundo. No gráfico seguinte apresenta-se os decis[7] da renda da população brasileira e o gasto em Educação para cada um dos decis. O gráfico começa com os mais pobres até chegar aos mais ricos.

Gráfico – Padrão distributivo do gasto em Educação – 2003/2008



Fonte: Ipea.

No gasto em Educação, o perfil mais pobre começou a absorver mais recursos, enquanto o mais rico, menos recursos. Ou seja, o Fundeb teve um efeito distributivo e isso é importante registrar. Diminuiu em termos relativos os gastos com Ensino Superior e, ao mesmo tempo, se fez chegar em todas as cidades brasileiras a Educação Básica, que atingiu justamente os mais pobres. Esse lado distributivo do fundo é importante no processo de financiamento. A infelicidade do processo de financiamento da Educação é, no meu entendimento, ser financiado em grande parte com ICMS. Esse é o pior imposto brasileiro, pois é altamente regressivo.

Na realidade, quem paga o financiamento de Educação são os mais pobres. Com isso, estamos dizendo o seguinte: se o Brasil não fizer rapidamente uma reforma tributária, a justiça social brasileira vai demorar muito mais. Não só federativamente, mas diria também quanto ao cidadão, pois os mais pobres irão continuar na mesma situação. O beneficiário do Programa Bolsa Família deixa 32% da sua renda para os tributos, enquanto os mais ricos pagam apenas 20%. São diferenciais terríveis.

[7] *Decil* é qualquer um dos nove valores que dividem os dados ordenados de uma variável em dez partes iguais, de modo que cada parte representa 1/10 da amostra ou população.

Temos desafios para a Educação e um gasto social importante. A dívida social brasileira é enorme. Gastamos pouco e é onde está o problema. Temos problemas demais. Uma sociedade ansiosa pela resolução de problemas – e possuímos limites dentro da nossa economia para isso ser encaminhado – tem uma disputa complicada para resolver e a Educação está no meio disso. Ela está falando o quê? Queremos mais. E com base em quê? No PNE. Ele é uma aposta de compromissos sociopolítico importante, porque é algo para o futuro, e que embasa a disputa por recursos de diversos tipos. Acho que é um ponto importante a considerar. A tabela subsequente expõe um cenário do plano.

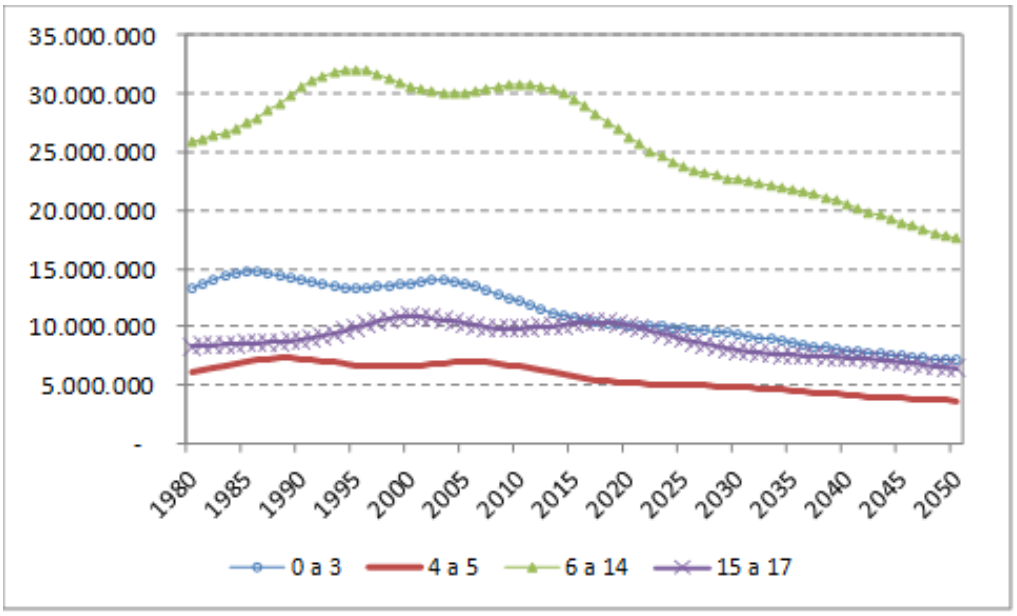
Gráfico – Evolução quantitativa (1998 e 2009) e metas para o novo PNE

Taxa de Atendimento	**1998**	**2009**	**Meta do PNE**
0 a 3 anos	8,70%	18,40%	50%
4 a 5 anos	47,20%	74,80%	100%
6 a 14 anos	93,10%	97,60%	100%
15 a 17 anos	76,50%	85,20%	100%
Taxa de Analfabetismo	**2004**	**2009**	**Meta do PNE**
Absoluto	9,20%	7,40%	0%
Funcional	20,90%	16,70%	50% x 16,70%
Taxa de Escolaridade	**1998**	**2009**	**Meta do PNE**
Líquida do ensino médio	29,90%	51%	85%
bruta da educação superior	11,60%	27,70%	50%
Líquida da educação superior	6,80%	14,40%	33%

Fonte: elaborado pelo palestrante.

Por outro lado, a demografia, infelizmente, não vai nos ajudar a curto prazo. Poderíamos dizer que ela iria ajudar na população de 0 a 3 anos. Mas não vai nos ajudar, porque é onde não está sendo oferecida grande coisa em termos de matrículas educacionais. A demografia só vai nos ajudar em 2020. Não nos ajuda na Educação, mas piora as coisas para a Previdência. A demografia é assim. Mas estou pensando somente na Educação. Poderíamos pensar que a demografia dificilmente poderia ser um fato, ela iria nos ajudar a resolver o problema, porque iria precisar gastar menos com criança, porque de 0 a 3 anos onde a coisa está mais rápida, é onde poderia ter até uma folga na demografia, mas infelizmente não vamos ter. Vejam o próximo gráfico.

Gráfico – Trajetória da população brasileira, por faixa etária (1980 a 2050)



Fonte: IBGE.

Nesse sentido, a aplicação de recursos necessários têm duas propostas na pauta: o MEC inserindo a pauta, não sei se já superou isso de 2% a mais, com os 5% de hoje chegaria a 7%, e a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, apoiando em ter mais 5%.

Gráfico – Custo adicional do PNE por categoria – base PIB 2009 – R$ 3,143 trilhões

Em R$ bilhões

Categoria	Campanha (A)	MEC (B)	Total (C=A-B)
Educação Infantil	23,7	9,7	14,0
Ensino Médio	3,6	-	3,6
Educação Especial	3,6	-	3,6
Educação em Tempo Integral	24,0	3,8	20,2
EJA	21,3	-	21,3
Educação Profissionalizante	5,9	4,5	1,5
Educação superior	45,3	15,2	30,1
Formação docente	9,3	0,9	8,3
Remuneração docente*	16,9	27,0	- 10,1
Padrão mínimo de qualidade - Norte e Nordeste	16,3	-	16,3
TOTAL	169,8	61,1	108,8
Proporção do PIB do ano de 2009	5,4%	1,9%	3,5%

*** O custo de remuneração docente para os professores do Norte e Nordeste está embutido na Meta 21, representada pela última linha da Tabela.**

Fonte: MEC e Campanha Nacional pelo Direito à Educação.

Os desafios que temos: uma demografia que não nos ajuda tanto, um plano ambicioso e duas propostas de custos envolvidas. Não é isso que, mais ou menos, estamos discutindo? Os 10% ou um meio caminho que pode ser e vamos chegar aos 10% ao final e entrar por aqui com 7% e ver o que dá. É esse um dos debates mais importante do financiamento que temos que realizar. No sentido de contribuir com os debates, vou apresentar a seguir algumas possibilidades de financiamento para sustentar os compromissos com a Educação.

Dado o debate, fiz algumas contas de economista, para ver o que se pode fazer. A primeira coisa: não vou disputar recursos com a saúde e nem com a política social. Acho que devo fazer esse pressuposto. A Educação tem que fazer isso, até para ser educativa para as outras áreas. Não podemos disputar com as outras áreas sociais. Seria muito ruim para o Brasil que nós queremos. Porque o universalismo e o direito são intransigentes nesse conjunto de fatores civilizatórios.

A seguir apresenta-se um quadro que resume simulações sobre fontes de financiamento tributário, pré-sal e outras fontes para a área. Tentei observar o seguinte: como dar uma resposta de ampliação tributária, que fosse com um elemento forte de justiça tributária. Tudo aquilo que gostaria de dizer seria o seguinte: "Olha, não dá mais para o Brasil não cobrar imposto sobre patrimônio!". O que significaria o Brasil então "cobrar imposto sobre patrimônio", vis-à-vis o que países como a Argentina, Uruguai, França... Estudei esse grupo todo para dizer o seguinte: considerando as médias desses países o que poderíamos fazer?

Gráfico – Possibilidades de financiamento de diversas fontes para a Educação

Possibilidades de financiamento	Todas ações de governo			Educação		
	Arrecadação atual	Possibilidade de arrecadação		Arrecadação atual	Possibilidade de arrecadação	
		Min.	Max.		Min.	Max.
1.Financiamento tributário					0,74%	1,25%
a) Impostos	1,14%	1,83%	3,88%	0,29%	0,46%	0,97%
Impostos Territorial Rural (ITR)	*0,01%*	*0,30%*	*1,00%*	*0,00%*	*0,08%*	*0,25%*
Imposto de Grandes Fortunas (IGF)	*0,00%*	*0,40%*	*0,70%*	*0,00%*	*0,10%*	*0,18%*
Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU).	*0,46%*	*0,46%*	*0,80%*	*0,12%*	*0,12%*	*0,20%*
Impostos obre a Transmissão de Bens ou Direitos (ITCD)	*0,05%*	*0,05%*	*0,49%*	*0,01%*	*0,01%*	*0,12%*
Impostos obre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA).	*0,62%*	*0,62%*	*0,89%*	*0,16%*	*0,16%*	*0,22%*
b) Elisão fiscal no imposto de renda pessoa física (IRPF)		0,7%	0,7%		0,13%	0,13%
Impostos de Renda (IRPF)		*0,7%*	*0,7%*		*0,13%*	*0,13%*
c) Renuncias e subsídios fiscais		3,96%	3,96%		0,15%	0,15%
Renuncias e issenções fiscais dos impostos		*1,93%*	*1,93%*		*0,07%*	*0,07%*
Renuncias e issenções fiscais de outros tributos		*2,03%*	*2,03%*		*0,08%*	*0,08%*
2. Financiamento pela ampliação das rendas do governo com o Pré-sal						
		1,33%	3,50%		0,67%	1,75%
a) Cenário pessimista (39% do PIB2010 ou 1,33% a.a. PIB2010 em 30 anos)		*1,33%*			*0,67%*	
Cenário básico (75% do PIB2010 ou 2,6% PIB2010 a.a. em 30 anos)		*2,55%*			*1,28%*	
Cenário Otimista (105% do PIB2010 ou 3,5% PIB2010 a.a. em 30 anos)			*3,50%*			*1,75%*
		1,95%	5,25%		0,98%	2,63%
b) Cenário pessimista (39% do PIB2010 ou 1,33% a.a. PIB2010 em 20 anos)		*1,95%*			*0,98%*	
Cenário básico (75% do PIB2010 ou 2,6% PIB2010 a.a. em 20 anos)		*3,75%*			*1,88%*	
Cenário Otimista (105% do PIB2010 ou 3,5% PIB2010 a.a. em 20 anos)			*5,25%*			*2,63%*
3. Financiamento mediante folga orçamentária proveniente da redução da taxa de juros		0,60%			0,30%	
Diminuição do Juros/Selic (0,6% do PIB a cada 1 p.p. de queda)		*0,60%*			*0,30%*	

Fonte: elaborado pelo palestrante.

Depois, trabalhei com a elisão fiscal[8]. O que poderia ganhar se combatesse a elisão fiscal e a renúncia fiscal[9]? Então, se olharmos o quadro acima temos o Imposto

[8] Elisão Fiscal: configura-se em um planejamento que utiliza métodos legais, para diminuir o peso da carga tributária, em um determinado orçamento. Respeitando o ordenamento jurídico, o administrador faz escolhas prévias (antes dos eventos que sofrerão agravo fiscal), que permitem minorar o impacto tributário nos gastos do ente administrado.

[9] Renúncia Fiscal: relacionado ao governo abrir mão de parte do percentual cobrado pelo imposto para que a inciativa privada possa investir e patrocinar projetos culturais. Esses impostos podem ser federal, estadual e até mesmo municipal.

Territorial Rural (ITR), o Brasil não cobre esse imposto, pois ele é baixíssimo em termos de arrecadação, imposto sobre grandes fortunas, o IPTU, o Imposto sobre a Transmissão Causa Mortis e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos (ITCD), o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), todos são elementos que poderíamos melhorar sendo justo. E buscando ser parecido com os demais países desenvolvidos no planeta.

De acordo com as simulações realizadas teríamos um máximo de 1,8% a 3,8% do PIB se fizéssemos todas essas reformas patrimoniais básicas. Ou seja, poderíamos chegar até quase 4% do PIB se fosse cobrado o imposto sobre grandes fortunas — que daria algo em torno de 1% do PIB —, se ampliássemos um pouco o IPTU, cobrássemos mais da transmissão de bens inter vivos. Por que cobramos tão pouco no Brasil?

Transferimos riqueza para a geração futura sem nenhum pedágio. Poucos países fazem isso. Boa parte deles cobram um pedágio da transmissão de riqueza da geração presente para a geração futura. São coisas atrasadas do Brasil patrimonialista. Isso não é bom, porque se cobrássemos geraria para a Educação mais saldos positivos, daí sigo para a parte relativa a elisão fiscal no imposto de renda.

A elisão fiscal no Brasil, hoje, é muito grande, pois boa parte das elites praticam algum tipo de elisão, por exemplo, alguns apresentadores de televisão, artista renomados e jogadores de futebol, que falam coisas absurdas. Criam ‘empresinhas’, recebem e pagam impostos como pessoa jurídica, ou seja, pagam impostos como pessoa jurídica e não como pessoa física, com isso pagam bem menos imposto, quando pagam alguma coisa. Fazem isso o tempo todo, e não coibimos esse tipo de coisa no Brasil. São vários tipos de elisões possíveis, e têm alguns cálculos que demonstram que elas podem ser de até 1% do PIB.

Outro tipo de elisão são as renúncias para a Educação do imposto de renda. Isso geraria algo em torno de 0,15% do PIB. Pouca coisa? Mas vamos comprar essa briga e discutir isso. Esse conjunto geraria de 0,74% a quase 1,25% do PIB para a Educação. Vejam que movi a sociedade e gerei 1,5% do PIB, outra coisa é pegar o pré-sal.

Então, primeiro vamos acabar com a ideia de que o pré-sal vai ser essa maravilha da natureza. Isso dependerá de quanto vai custar o petróleo e uma série de fatores. Analisei alguns trabalhos que foram feitos e constatei que existe uma possibilidade, por exemplo, se calcular a renda toda do pré-sal por 30 anos, poderíamos, no máximo, ter 1,33% do PIB ao ano por 30 anos.

Se o preço do petróleo estiver muito alto, na faixa de mais ou menos US$ 100,00 – e acho isso difícil dado o negócio do xisto americano –, proporcionaria cerca de 3,5% do PIB em 30 anos. Se juntar tudo isso, vamos chegar – e, ainda, juntei mais a folga que poderia ter, se abaixo a taxa de juros. Ou seja, a cada ponto percentual de redução na taxa de juros, quanto que posso ter de folga tributária a ser disputada. Algumas pessoas calcularam que a folga tributária dos juros é disputável a algo em torno de 0,3% do PIB, a cada ponto percentual de queda da taxa de juros.

A cada ponto percentual de queda ou subida da taxa de juros, acaba caindo para todo o mundo, todos ‘dançam’, ou seja, a taxa de juros também é uma disputa, porque ela impacta fiscalmente. Fechando, isso vai gerar de 1,4% a 3% de PIB, na perspectiva do pré-sal a 30 anos. Na perspectiva do pré-sal a 20 anos, isso vai chegar, no máximo, a 4% do PIB.

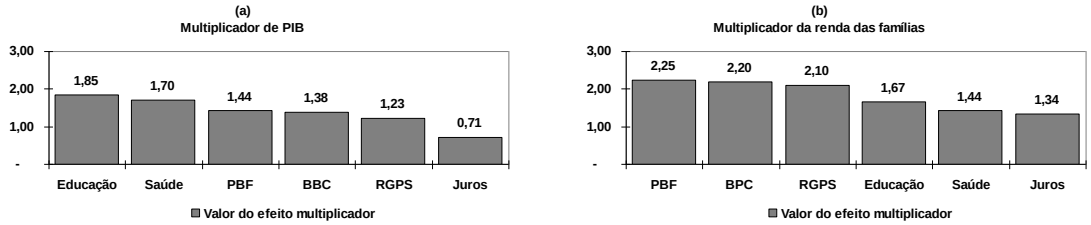
É esse, mais o menos, o jogo que temos, se não quisermos alterar o que está aí. Estou disputando, efetivamente, a taxa de juros e o pré-sal. Então, o que, de fato, estou disputando aqui? Primeiro, a ampliação dos impostos, mas de forma justa. Segundo, uma margem razoável – e coloquei 50% – do pré-sal inteiro, e não dos *royalties*, e mais a taxa de juros.

Então, essa é mais ou menos a realidade que temos. Às vezes, falamos: "vamos colocar mais 10% do PIB", mas é importante ter um princípio para conectar tudo isso. E não vai ser fácil. Vai exigir que a sociedade se mobilize, da mesma forma que está falando que precisa de mais serviço social, terá que se mobilizar para aceitar um Estado que cobre mais imposto. E de onde vai vir a possibilidade de prestação dessa quantidade de serviços? Só de melhoria da eficiência?!

Os economistas do 'mercado' – bancos etc. – estão sempre dizendo que é preciso diminuir os gastos com a área social, não é possível esse tamanho de gasto social para um pais de renda média. O que eles querem dizer, e que nos devem deixar apreensivo, é que reduzir o gasto público significa diminuir a previdência, retirar direitos, não aplicar mais recursos na saúde, na Educação Superior. Isso é preocupante.

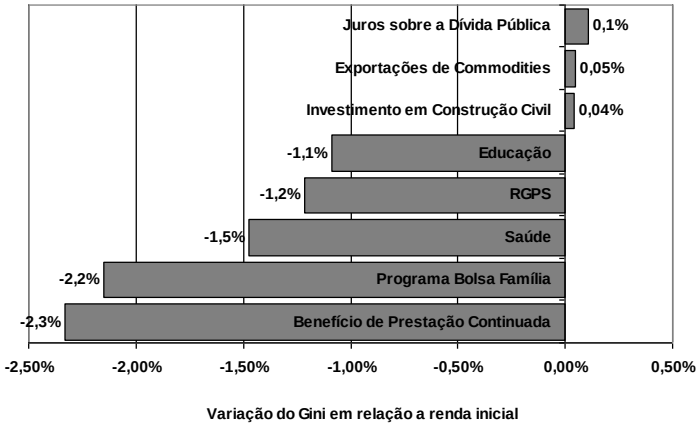
Por último, queria dizer que, quando se advoga a melhoria e a ampliação do gasto em Educação, é importante deixar claro que o Ipea realizou um trabalho para mostrar que gastar com Educação é muito bom para o crescimento brasileiro. Ou seja, além da importância estratégica da Educação, ela é um importante multiplicador econômico, com seu gasto sendo importante para o crescimento do produto quanto da renda das famílias e é um elemento importante na redução da desigualdade, assim como a Saúde, o Programa Bolsa Familia.

Gráfico – Efeito multiplicador de gastos públicos selecionados



Fonte: elaborado pelo palestrante a partir de dados do Ipea.

Gráfico – Efeito distribuição da renda de gastos públicos selecionados



Fonte: elaborado pelo palestrante a partir de dados do Ipea.

Queria encerrar dizendo basicamente qual era o meu propósito aqui. Primeiro, há um marco civilizatório brasileiro que são as políticas sociais brasileiras. É uma conquista da Constituição de 1988 e é um ganho dos últimos anos, que não podemos colocar em risco. Há importância de todas as áreas sociais. A Educação se justifica não só pelo futuro, mas pelo presente e pelo que ela pode significar de crescimento social e econômico.

Colocar mais dinheiro na Educação é fundamental, mas é importante saber as dificuldades que vai significar para que isso venha a acontecer, porque temos uma disputa na sociedade brasileira, que nós não resolvemos, que é uma disputa tributária, dificílima, não só na questão federativa, que o José Marcelino colocou muito bem, mas na questão distributiva.

Por último, apesar disso tudo, penso que esse movimento do financiamento da Educação e a criação deste Fórum é muito importante para que possamos, neste espaço, ter as diversas visões para ajudar a área de Educação a tomar decisões, a seguir em frente e a validar números e informações que podem ser muito importantes para construir a Educação que desejamos. Obrigado!

Luiz Cláudio Costa

Agradeço ao doutor Jorge Abrahão pela explanação. Teremos um intervalo e, antes disso, gostaria de fazer rapidamente algumas considerações.

Primeiro, entendo que tivemos apresentações que mostram claramente a importância do Fundeb. O diretor Antônio Corrêa Neto mostrou claramente o Fundo, o seu histórico, como o FNDE faz, com sucesso, o diálogo necessário para a distribuição do recurso. Da mesma forma, apresentou os problemas que temos e onde temos que avançar. Depois, tivemos o José Marcelino e Jorge Abrahão fazendo as suas diversas provocações e reflexões, extremamente importantes para o debate.

Sem tentar sintetizar falas tão qualificadas, gostaria de ponderar alguns aspectos. Ficou claro, e todos sabemos que estamos em um momento da Educação brasileira, que

até para comparar com outros no mundo é diferente, pela inclusão que estamos fazendo nos últimos anos.

Se pensarmos no Ensino Superior, passamos de R$ 3 milhões para R$ 6,7 milhões, em um intervalo de 10 anos. Que programas financiaram isso? Praticamente, foram cinco programas: o programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), o Fundo e Financiamento Estudantil (Fies), o Programa Universidade para Todos (Prouni), a Universidade Aberta do Brasil (UAB) e a Rede Federal de Educação Tecnológica. É isso que o Ministério tem que fazer.

Foi mostrado também pelo Jorge Abrahão que se fez um exercício, então posso dizer que foi um exercício de otimização e não de perda de qualidade, porque essa expansão foi acompanhada do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes). No Brasil, existe a lei do Sinaes[10], que avalia cursos que estão sendo fechados, e tem uma fiscalização forte, ou seja, foi feita a expansão, mas com a moldura da qualidade, no Ensino Superior não passamos de 0,9% do PIB.

O Brasil fez uma grande mudança. Gastávamos nove vezes mais com um estudante do Ensino Superior do que com um estudante da Educação Básica. Hoje, chegamos quase a quatro vezes mais. Isso quer dizer, uma excelente redução. Estamos assim chegando a um patamar mais confortável.

A expansão na Educação Básica foi feita com muita qualidade, aliás, tenho dito sempre e reitero em todos os momentos: o melhor indicador de qualidade da Educação brasileira é a inclusão. Esse é o melhor indicador, depois podemos conversar sobre o resto.

É fundamental que tenhamos os nossos jovens na escola. Os estados e os municípios têm feito um trabalho belíssimo. Em breve [o evento foi realizado em 2 e 3 de julho de 2013], vai sair o resultado do Exame Nacional do ensino médio (Enem) das escolas, o Ideb e, sempre, se tem uma tendência de fazer *ranking*. Na Educação, isso não faz o menor sentido. O *ranking* teria algum sentido na Copa das Confederações ou na Copa do Mundo, onde somente um pode ganhar. Mas, na Educação, não tem sentido, porque não pode haver somente uma escola boa. Precisamos ter uma boa rede em todas elas. Assim, não teria sentido falar que escola "A" é melhor do que "B", por exemplo.

A avaliação é indutora de melhoria na qualidade. E é importante dizer que toda essa nossa expansão foi feita para não ficarmos em um discurso muito quantitativo sem considerar o qualitativo. Aliás o nosso PNE é o único que tem metas quantitativas e qualitativas. Temos metas bem definidas, e é o que queremos para as nossas escolas.

Hoje à tarde, vamos ter uma mesa onde nossa equipe do Inep mostrará, e já foi falado aqui de diversas formas, que esse recurso tem não somente feito inclusão, mas permitido uma melhoria de qualidade. Agora, não me recordo se foi o José Marcelino ou Jorge Abrahão, que falou sobre o copo vazio e o copo cheio. É isso mesmo. Temos muito o que fazer. Ontem, estávamos em uma mesa e dissemos é o filme, e o filme é bom. A fotografia mostra os desafios. O filme brasileiro realmente, nos últimos anos, é muito bom, na inclusão, na qualidade. Agora, temos os desafios.

Gostaria de deixar claro uma coisa aqui, para não deixar dúvidas: o Inep calcula todos os seus dados com base científica, com base técnica, com base em parâmetros públicos e explícitos. O gasto em Educação, que está na página do Inep, foi calculado

[10] Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, que institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – Sinaes e dá outras providências

pelos nossos técnicos especialistas. Posso concordar ou discordar com o que foi incluído ali e, por isso, estou pronto para o debate. Mas o que está no site é de forma transparente, tanto em dados diretos como indiretos e são metodologias técnicas e claras. O Inep e o MEC não têm o menor interesse em colocar dados para poder inflar ou mostrar qualquer resultado que não corresponda à realidade. São dados discutidos. E essa é a história para nós discutirmos. Acho que temos oportunidades para avançarmos muito e avaliarmos esses mecanismos e outros avanços que temos que fazer. Obrigado.

DEBATE

Mestre de Cerimônias

Em continuidade ao nosso Fórum, agora passamos para o momento dos debates. Neste momento, passamos a palavra ao coordenador desta mesa, professor Luiz Cláudio Costa.

Luiz Cláudio Costa

Retornamos então ao debate. Antes de darmos início ao debate propriamente dito, em que vocês terão a possibilidade de fazer interlocuções aos nossos palestrantes, tenho o prazer de passar a palavra ao nosso deputado Izalci Lucas, para que possa nos contemplar com sua fala. Ele que é um parlamentar que acompanha a Educação por muito tempo, tem trazido e promovido fortes provocações, contribuindo sobremaneira ao tema.

Izalci Lucas Ferreira

Bom dia a todos e a todas. Gostaria de fazer algumas colocações. Primeiro, é uma alegria dizer o que foi feito no projeto dos *royalties* do pré-sal.

Vocês devem ter acompanhado recentemente na Câmara dos Deputados, a votação dos *royalties* do pré-Sal para a Educação. Não sei se acompanharam o projeto do Executivo que foi encaminhado à Câmara dos Deputados. Os recursos previam apenas os resultados e rendimentos do fundo nos contratos assinados a partir de dezembro de 2012, ou seja, os recursos para Educação só chegariam em 10 ou 12 anos e não entraria, praticamente, recurso nenhum antes disso. Pelo cálculo que fizemos, nos próximos 10 anos, entraria pelo projeto do governo R$ 25 bilhões para a Educação. Aprovamos, então, um substitutivo no qual colocamos uma emenda obrigando que os recursos para a Educação entrem a partir de agora. E não os rendimentos do fundo, mas já parte dele, que seria de 50%, o que aumentou de R$ 25 bilhões para R$ 335 bilhões nos próximos 10 anos.

Evidentemente que a nossa maior preocupação hoje é se será votado no SF. Está previsto para ser votado esta semana (o ano era 2013 e o mês, de julho), mas não sei se será mantido o texto original até porque aprovamos, também, que todo este recurso seria para a Educação Básica e ajudaria muito na questão do Fundeb. Essa é a primeira consideração. Da mesma forma, acho que o PNE também deve estar sendo votado lá agora, inclusive sem passar pela Comissão de Educação (CE) e Comissão de Constituição e Justiça (CCJ). A ideia é ir direto para o plenário do SF. Sei que algumas coisas já foram alteradas e devem voltar a ser discutidas depois na Câmara Federal.

Só para colocar mais uma ‘pimenta’ nesta discussão, porque não vi isso nas apresentações. Fizemos uma audiência pública sobre a aplicação do Fundeb, com a presença da Controladoria Geral da União (CGU) e do Tribunal de Contas da União (TCU). A CGU fez uma apresentação sobre as principais constatações das fiscalizações

feitas no Fundeb, no Brasil, as quais me deixaram muito assustado até porque sou contador e auditor. Vejam os senhores que, segundo a CGU, 59% das despesas realizadas eram incompatíveis com o objetivo do programa; 30% de pagamentos efetuados com materiais e serviços não foram comprovados; houve 60% de descumprimento do limite mínimo; 33% da remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício, 41% de evidência de fraude na condução dos processos licitatórios, 46% de atuação deficiente do Conselho de Acompanhamento Social, e ,por fim, 16% de saques direto no caixa. Esses números preocupam sobremaneira. São dados da CGU e algumas dessas informações já estão confirmadas pelo TCU.

Acho que é preciso debater um pouco mais não só na busca por mais recursos, mas aproveitar e fiscalizar melhor esses recursos. Ontem, estive representando a CE no TCU. O Tribunal criou uma Auditoria Especial para a Educação. Eles irão começar as auditorias sobre a qualidade do ensino médio. Fomos lá falar um pouco sobre essa modalidade de ensino, que também faz parte da Educação Básica e na qual entram os fatores de avaliação do financiamento.

Qual o ensino médio que nós queremos? O que temos é o que queremos? Evidentemente que passa por uma série de melhorias, não só de infraestrutura, como também por qualificação, fazendo-se ecessária uma discussão bem forte sobre a formação inicial dos professores e Educação continuada.

Agradeço a oportunidade de participar do debate, e me coloco à disposição na Comissão de Educação da Câmara. Obrigado.

Luiz Cláudio Costa

Agradecemos ao deputado Izalci Lucas. Agora vamos passar para o nosso debate.

Informamos para os que desejam fazer as suas perguntas que temos em torno de 30 minutos, então pedimos objetividade. Claro que, em seguida, os palestrantes terão seu tempo para responder. Peço que se identifique por nome e faça a pergunta, e se for dirigir-se especificamente a um palestrante, por favor, mencione o nome.

Raimundo Jorge Nascimento

Meu nome é Raimundo Jorge e estou aqui representando o Movimento Negro no Fórum Nacional de Educação (FNE). Não me dirijo especificamente ao professor José Marcelino, mas há uma temática que ele levantou, que gostaria de fazer algumas considerações. Na relação entre a dimensão orçamentária, financeira da União e a distribuição educativa levando-se em conta os princípios da equidade federativa. Peço a ele que faça algumas considerações para não ficarmos apenas na dimensão populacional, porque quando pensamos, por exemplo, na região Norte, uma das regiões que precisa de um aporte muito maior, dada as condições específicas de sua geografia, distribuição de renda, perfil da população. Se não, vamos fazer um tipo de distribuição que poderá parecer contabilmente eficiente e justa, mas que será tremendamente injusta para quem habita naquela região.

Luiz Cláudio Costa

Vou pedir aos palestrantes que anotem as perguntas para que se ouça um total de cinco e, depois, fazemos uma segunda rodada de perguntas e respostas.

Manuelina Martins da Silva Arante

Sou a professora Manuelina Martins, dirigente municipal de Costa Rica, Estado do Mato Grosso do Sul – MS. Conforme a fala do professor José Marcelino, temos uma preocupação, enquanto município, porque sabemos que a educação infantil é incumbência da Rede Municipal. Além disso, outro aspecto mais preocupante em relação ao tema da creche (faixa etária é de 0 a 3 anos) mencionado é a questão salarial do professor.

Assim sendo, a minha pergunta vai na seguinte direção: O que você orienta aos municípios para atenderem ao piso salarial nacional, uma vez que as exigências legais da creche, por exemplo, do berçário ou creche é que se tenha uma profissional para atender 7 crianças? Sabemos que uma profissional não dá conta ao menos de cuidar de 7 bebês, de 4, 5, 6 meses, dez horas por dia. Dessa forma, é claro que o município precisa de mais servidores além desse professor. Qual é a sua orientação para essa problemática?

Heleno Manoel Gomes de Araújo Filho

Bom dia. Sou Heleno Araújo, professor da Educação Básica da rede pública do Estado de Pernambuco e da rede municipal de Paulista. A partir da fala do José Marcelino sobre a municipalização, queria que os companheiros pudessem refletir um pouco sobre essa questão, que tem como base somente o financiamento. Pelo quadro que você mostrou referente ao direito à Educação, essa deveria ser a base correta da municipalização. E, para isso, gostaria que fizesse uma avaliação do Fundeb.

No art. 38[11] da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, a Lei do Fundeb, consta que os entes federados deverão assegurar a melhoria da qualidade do ensino, de forma a garantir o padrão mínimo de qualidade definido nacionalmente e o parágrafo único diz que, deverá ter a participação popular e da comunidade educacional na definição desse padrão mínimo. Como isso está? Algo foi definido? Estamos trabalhando com o padrão mínimo? Que elementos temos para atender esta demanda do financiamento, ligado à qualidade da Educação?

Luiz Cláudio Costa

Obrigado. Como as três perguntas foram para o professor José Marcelino, peço que ele as responda e depois vamos para a segunda rodada.

[11] O art. 38 prevê que "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". E, no seu parágrafo único firma que "É assegurada a participação popular e da comunidade educacional no processo de definição do padrão nacional de qualidade referido no caput deste artigo".

José Marcelino de Rezende Pinto

Raimundo Jorge, fizemos um exemplo para mostrar o que seria um país igual e como seria do ponto de vista do valor por aluno. É evidente a questão do Estado de Roraima. Uma coisa é ter R$ 3.000 mil por aluno, em um sistema cujas escolas têm, em média, 1.000 alunos. Está claro? O dinheiro tem um potencial. Agora, o que é ter R$ 3.000 mil por aluno, em uma escola de 20 alunos na zona rural? Como vai garantir a qualidade?

Esse tema traz um pouco a discussão em relação à Undime, dos fatores de ponderação. Qualquer análise que se faça sobre o fator de ponderação, não importa a metodologia, creche e educação do campo, chega-se a fatores 2 ou 3, ou seja, muito mais do que o Fundeb considera hoje. Assim, vejo que contemplaria um pouco isso. É obvio que é diferente.

A igualdade não é tratar igualmente a todos; é tratando desigualmente os desiguais que, de fato, faremos justiça. Até o momento, não estamos conseguindo tratar igualmente, mas reforçando a desigualdade, como você está dizendo. Além disso, na discussão do CAQ, por exemplo, ele tem um fator que considera ser mais caro ensinar bem um aluno, cuja família é mais pobre. Na verdade, a ideia de um gasto por aluno deve ser ponderada também pela vulnerabilidade social. Quer dizer, para que, efetivamente, se possa avançar na equidade, é preciso introduzir rapidamente outros elementos além do valor por aluno.

A Manuelina Martins traz o tema das creches, de se fazer cumprir a lei. Infelizmente, em boa parte dos planos de carreira, o profissional da creche não é visto como professor. Ele é tudo, menos visto como docente. Até na creche da USP ele não é considerado professor, só para vocês terem uma ideia. Então, para reduzir custo, ele fica à margem na carreira.

O tempo integral é outro fator nas creches que impacta o custo. Há um conjunto de fatores que é ponto de discussão e qualquer conta que fizermos aqui chegaremos ao investimento entre 1% e 1,3% do PIB de complemento da União no Fundeb para viabilizar o CAQi, considerando a matrícula atual. Vejo que temos que mudar o papel da União nessa conta, ela está entrando com 0,2% do PIB no Fundeb, os estados e os municípios com 2% do PIB.

Precisamos avançar nas contas, mas o Jorge Abrahão mostrou que não é simples. O CNE na sua Câmara de Educação Básica (CEB), por unanimidade, aprovou o CAQ, que seria 14,4% do PIB *per capita*. Então, não consigo entender por que desde 2010 não houve homologação ou outra atitude. O CAQ já está definido, inclusive com uma metodologia participativa, respeitando a CF, e é necessário dar peso a isso.

Outro ponto que deve mudar é o fator de ponderação de creche. Não é mais viável. Se ele tinha uma justificação política, nunca teve uma justificativa técnica. Por quê? Porque o projeto original enviado ao Congresso Nacional não tinha creche, então houve todo o esforço da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, de várias entidades, da Undime, e da CNTE e outras. O preço para esta inclusão foi um valor irreal, agora já está na hora de fazer justiça com um valor real.

Luiz Cláudio Costa

Vou tentar seguir a ordem. Por favor, o próximo.

Linaldo Tavares de Lima

Bom dia a todos e a todas. Sou Linaldo Tavares da Lima. Estou presidente do Conselho do Fundeb do estado de Tocantins e também sou do sindicato dos trabalhadores daquele estado. Tenho duas grandes preocupações e venho discutindo isso no meu sindicato – com relação ao piso salarial. Todos falam de piso, mas temos que começar a tirar esse discurso e falar de meio e teto.

Temos outro problema em nosso estado: nos municípios, há uma má gestão dos recursos do Fundeb, onde o prefeito 'racha' esse dinheiro? Rateia em cargas horárias distintas e, depois, chega ao final do ano pagando 14º, 15º salários para não devolver o recurso. Isso tem que ser resolvido. Professor, gostaria de um esclarecimento a mais com relação à questão da redistribuição desses recursos nas secretarias municipais de Educação. Obrigado.

Luiz Cláudio Costa

Carlos Augusto Abicalil.

Carlos Augusto Abicalil

Bom dia a todos e todas. Nas pessoas dos secretários Luiz Cláudio e Binho Marques, saúdo a iniciativa de realizar este Fórum, previsto em lei, em que pese, com algum atraso frente ao dispositivo vigente, e tendo em conta as recentes deliberações, inclusive por pressão popular, dentro do Congresso Nacional, relativo à destinação da exploração de petróleo e gás – não mais apenas de *royalty* – e do Fundo Social com abrangência maior que os modelos desenhados anteriormente.

Feitas essas primaríssimas considerações, dirijo algumas perguntas pontuais para cada um dos nossos participantes desta primeira mesa deste Fórum.

Primeiro: em relação ao que foi dito pelo professor Antônio Corrêa Neto. Mais de uma vez ele informou que houve uma parcela do Fundeb no complemento da União, destinada a complemento de piso salarial. A minha pergunta é: onde está a parcela que foi aplicada? Em quais municípios? Como são fundos estaduais, então a transferência é a um fundo estadual: onde? Com qual critério? Ressalto que, no período de 13 meses em que estive no MEC, não se havia chegado a uma definição de critério para que o próprio FNDE pudesse destinar esta parcela. Não só para piso salarial, como também para programas de melhorias de qualidade, como prevê a lei. Portanto, não é exatamente 1,2% destinado ao piso. E, se houve essa destinação, gostaria de compreender com quais critérios, porque até então não obtive notícias, até o ano de 2012, de que essa destinação houvesse sido cumprida com tal finalidade. Aliás, nem com quais programas de melhorias *lato sensu*. É importante para informação do conjunto reunido aqui, uma vez que não é um recurso desprezível, tendo em conta o tamanho das necessidades educacionais.

Segundo: em relação à ponderação feita pelo professor José Marcelino, levando em conta que 70% do custeio da Educação Básica brasileira é com base no ICMS e a sua proposta vai em uma outra ponderação de participação entre entes federativos, que caminho aponta para que esta inversão se realize?

Tendo em conta a realidade brasileira e esse patamar que fez referência o professor Jorge Abrahão, de que 35% do PIB são comprometidos em receita pública de inúmeras fontes, 25% dos quais estão destinados a área social e, no caso da Educação – provavelmente isso se repita na Saúde, embora a relação seja diferente – 70% do custeio é um imposto, ICMS... Como fazer essa inversão sem estimular o seu avesso: a desoneração fiscal na base ICMS? Conhecemos o tamanho da desoneração fiscal da União, pelos dados que a própria mesa apresentou, no entanto: qual é o tamanho da desoneração fiscal dos estados e dos municípios? Qual é o tamanho da elisão fiscal que está contemplada por outras ferramentas legais?

Entendo que é muito importante este Fórum para contribuir.

Ao Jorge Abrahão, ainda: considerando toda a preocupação com a equidade, toda a trajetória já percorrida, a iminência desse exercício de não fazer com que disputemos no interior das áreas sociais os mesmos recursos que são para o bem-estar de toda a sociedade brasileira, como avalia o critério de repartição, votado na Câmara dos Deputados, para R$ 261 bilhões potenciais da exploração de petróleo e gás pelo critério do FPM e o Fundo de Participação dos Estados (FPE)? A repartição por esses dois critérios incidirá sobre correção das desigualdades? Acho que essa é uma importante pergunta para a consequente reunião deste Fórum que tem, seguramente, uma expectativamuito importante, inclusive no parlamento, sobre decisões que estão sendo tomadas nesse momento. Obrigado.

Luiz Cláudio Costa

Vamos com mais uma pergunta.

Ronald Araújo de Andrade

Meus caros participantes, meu nome é Ronald Andrade, sou conselheiro do Conselho de Educação do estado do Pará e Presidente do Conselho Estadual do Fundeb.

Preocupo-me com este contexto de avaliação do financiamento da Educação Básica Nacional, com a seguinte situação: uma colega levantou a questão das creches e da Pré-escola. Tínhamos o Fundef para crianças de 7 anos em diante; depois veio o Fundeb, que passou a considerar crianças de 6 anos. Mas temos uma grande faixa etária de 0 a 5, desprezada, no bom sentido. Desprezada por quê? Os municípios poderiam ficar responsáveis, já que há uma lei federal dizendo que até 2006 os municípios deveriam assumir a responsabilidade da educação inicial. O que me preocupa são os municípios, estão em uma situação desfavorável que chega a ser, em alguns casos, calamitosa. O que acontecerá? Vai refletir nesta idade de 6 anos as verbas que são carreadas para esta faixa etária.

O aluno chega à primeira série, por exemplo, com 6 anos na escola pública para se alfabetizar, mas existe um déficit educacional, que pode fazer com que repita de ano, gerando assim um grande desperdício de recursos. Sentimos isso bem de perto em nosso estado e, creio, que em muitos outros estados isso também é realidade. Me preocupa bastante esse assunto, porque falta justamente o enfoque principal na base. Precisamos ir até lá. Além disso, têm alguns pontos que anotei e fico preocupado com as situações dos municípios, com a falta de conselhos municipais do Fundeb. Ficamos realmente

preocupados se os municípios que recebem recurso direto do Fundo estão prestando contas. Para quem prestar contas? Para o prefeito?

Não encontramos, dentro do nosso estado, alguém que queira ter um Conselho Municipal de Educação. Os prefeitos não querem ter conselhos municipais do Fundeb. Esse dinheiro é repassado e não sei a quem se presta as contas. Mas, poderíamos ter um grande aproveitamento de recursos se houvesse a fiscalização e o empenho, no sentido da boa aplicação de recursos recebidos no caso do Fundeb. São esses os pontos. Outros, vou deixar, mas esse do atendimento para crianças de 0 a 5 anos é o que me preocupa bastante, porque muita gente foge dessa discussão, também em relação a não existência de conselhos municipais do Fundeb em grande parte dos municípios brasileiros. Obrigado.

Luiz Cláudio Costa

Obrigado. Vamos responder estas três perguntas de Linaldo Tavares, Carlos Abicalil e Ronald Andrade. Iremos começar com o Jorge Abrahão, que pode responder diretamente a qualquer pergunta, mas principalmente a pergunta feita por Carlos Abicalil.

Jorge Abrahão de Castro

A pergunta do Carlos Abicalil é estritamente pertinente, porque, na verdade, olhamos para o financiamento da Educação, como algo muito macro. Vejo aqueles grandes números, o José Marcelino expôs o tema do ICMS. Entendo que se financia 70%, para mim, é o pior imposto brasileiro: ele é errado na forma de cobrança, está errando de quem cobrar, e errado como distribui. Consertar isso... Dependendo de como se arruma, podem ocorrer problemas.

Então, o assunto não é trivial. Como isso poderia ser corrigido? Ou seja, toda a estrutura tributária brasileira que você está trazendo tem problema e as arrumações dessa estrutura podem acarretar mais complicações, inclusive com problemas federativos sérios. Mas devemos encarar isso.

Temos hoje – e acho que a área social inteira está sendo chamada a discutir – o fundo da questão tributária brasileira, aliás muito mal posta. Diria: ela é muito mal posta no ICMS e, muito pior ainda, no fundo de participação, tanto dos estados quanto dos municípios, porque ela distribui mal e a solução que está sendo dada não melhora. Deveria ter um elemento importante junto ao ICMS, no financiamento da Educação. Essa é uma questão central e chave da federação.

A outra questão é em relação a gestão, o problema do gasto. Temos um problema de reforma política. Temos que enfrentar uma reforma política séria, porque não adianta ficar com ‘cosméticos’, mexe aqui e ali, o problema é do gestor ou do técnico... Temos um problema: como os políticos estão sendo eleitos e levados a dirigir, a que tipos de combinações são obrigados a fazer com suas bases etc. Porque só se fala de gestão, mas, de fato, a questão é política. Fica fácil falar de gestão, mas no cerne é preciso tocar de novo na questão.

Hoje, a questão brasileira é um problema de política, de reforma política, que vai, efetivamente, a um outro tipo de organização do tomador de decisão central e de sua legitimação. Então, acho que teríamos duas coisas, e com isso acho que o cidadão

brasileiro está sendo confrontado. Não tanto na questão tributária, mas estamos trazendo este 'bode' para a sala, na questão política o 'bode' está aí e, de alguma forma, vai sair alguma coisa.

Isso tudo pode gestar um Estado mais eficaz no seu processo. Essa é uma expectativa, porque a CGU, o TCU e o Ministério Público (MP) estão atuando fortemente também. Mas será que isso é suficiente? Está se mostrando que não é. Temos algumas questões que não estão mudando, porque continuamos fazendo as estruturas e as formas da organização da política no lugar da velha forma.

Essa é a minha opinião sobre este conjunto "gestão" e vejo que a Educação, como toda a área social, padece desses problemas, porque no cerne não está nela diretamente a solução, mas ela pode se engajar se sair do seu casulo e olhar um pouco para fora e engatando na sua demanda as demandas gerais que estão colocadas.

Luiz Cláudio Costa

Antes de passar para o professor José Marcelino, gostaria de lembrar àqueles que estão nos acompanhando pela internet de que podem fazer perguntas por e-mail, enviado para o endereço: agendaparquedoze@cultura.gov.br. Pedimos que, por favor, se identifiquem colocando o nome e profissão.

José Marcelino de Rezende Pinto

O Linaldo Tavares Pinto trouxe, mais uma vez, o dilema do piso salarial, que tem a ver com a maneira como os planos de carreira foram estruturados no Brasil. Historicamente, os planos de carreira foram estruturados com a maioria dos trabalhadores com perfil nível de médio e, em certa medida, davam-se adicionais significativos para o nível superior, que era exatamente um pequeno segmento com poder político que conseguia, e isso não impactava muito nas folhas.

Com a Lei do Piso Salarial[12], que foi um avanço significativo, vejo dois problemas, um é que ela exatamente não trabalhou com essa questão do diferencial entre profissional formado em nível médio e formado em nível superior. Então, o que os dados iniciais estão mostrando é um achatamento dos profissionais de nível superior. Vai se encontrar uma diferença de R$ 50,00, por exemplo, só por ter um diploma de nível superior, o que em certo sentido desestimula a formação.

E o outro problema é de não definir o local da hora-atividade[13]. Acho que a Lei tinha que ter dado algumas diretrizes. Porque, infelizmente, o que a experiência mostra é que a hora-atividade, quando não cumprida na escola, acaba tendo pouca eficácia, e o passo seguinte é pensar na dedicação exclusiva. Esses são os elementos centrais.

---

[12] Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008, que regulamenta a alínea "e" do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional (PSPN) para os profissionais do magistério público da Educação Básica.

[13] No § 4º do art. 2º da Lei nº 11.738/2008 está estabelecido que na composição da jornada de trabalho, deverá ser observado o limite máximo de 2/3 (dois terços) da carga horária para o desempenho das atividades de interação com os educandos. Assim, segundo o Parecer CNE/CEB nº 18/2012 (publicado no DOU de 1° de agosto de 2013, Seção 1, pág.17), conforma-se a proporcionalidade de 1/3 da jornada de trabalho para atividades extraclasses, que, por força de lei, deve cumprir a finalidade prevista no art. 67, inciso V, da Lei nº 9.394/96 (LDB), ou seja, deve ser destinada para estudos, planejamento e avaliação.

Carlos Abicalil trouxe a questão de fundo no geral e não do Fundeb. Como é que você mexe? Primeiro é não cair em uma armadilha, por exemplo, não dá para o PNE aprovar 10% do PIB e o governo não implementar nada, pois defendia 7% do PIB. Vejo que o primeiro ponto é o seguinte: se o MEC entende que é 7% do PIB, então vamos aplica-lo. Não preciso de uma lei para aprovar e dizer que deve-se aplicar os 7% do PIB. Entendo que esse é o primeiro elemento importante, porque já vivemos um pouco a experiência da reforma tributária. E o que vimos na experiência da gestão passada, no parlamento quando se tentou acabar com o salário-educação, o que seria um grave retrocesso. É claro que, hoje, estamos em um contexto político um pouco diferente, mas que também muda.

Tenho receio de jogar toda a expectativa de novos recursos na reforma tributária. Isso é para irmos pensando, pois o ICMS, com todas as suas distorções, é o que temos. Se pudermos evitar a guerra fiscal, já será um avanço. Se conseguirmos avançar em uma legislação federal que regulamente a guerra fiscal, pois o que a guerra fiscal tem feito de perda de receita é impressionante, já seria positivo.

Há um mecanismo em São Paulo que é de grande sutileza, por exemplo, o governo estadual quando compra algum produto, e ele é um grande comprador de produtos, mas não recolhe o ICMS. Porque ele diz: "não sou eu quem irá se beneficiar desse ICMS". Mas é obvio quem está perdendo? A Saúde, a Educação, só para se ter uma ideia do elenco de artimanhas para burlar a vinculação constitucional.

Então, vejo que é um pouco o caminho que o Jorge Abrahão apontou. Temos fontes que estão surgindo e sempre gosto de citar a questão dos lucros e dividendos das estatais, e não com a ilusão de que irão pagar o salário, porque não têm lucro, mas prejuízo. Porém, ser olharmos as estatais, os juros e dividendos, têm um potencial significativo para fazer algo que é chave nas escolas: garantir uma infraestrutura adequada, tornar as escolas mais bonitas de se ver e estudar.

Quanto ao CAQi, se sentarmos aqui, em cinco minutos, entramos em um consenso sobre aquilo que é básico, do ponto de vista da infraestrutura, e não temos esse básico. Entendo que o dinheiro que vem das estatais, os lucros, as parcelas que o governo enquanto sócio majoritário arrecada, poderia estar ajudando a equipar as escolas, o que chamamos de um kit básico para todas as escolas do país, o que seria uma questão central.

Há também o Sistema "S", que ainda não falamos aqui. É uma caixa preta, é um salário-educação inteirinho. É quase 0,3% do PIB. Até onde tenho conhecimento, é mais do que o Governo Federal gasta com toda a rede federal de formação técnica e profissional. O mínimo que se espera é transparência, administrado por entidades patronais. Como o Jorge Abrahão mencionou antes, são 0,3% do PIB. É muito dinheiro público. Já entrei lá e não se consegue os dados. É dinheiro público. É tributo, como o salário-educação, e é um tributo privatizado na gestão. E a última fiscalização, que o deputado Izalci Lucas colocou muito bem, é um nó e, por isso, temos que defender que o conselho do Fundeb tenha uma estrutura própria. Mas, só isso não basta.

Outro ponto sobre o conselho do fundo: ele não fiscaliza todo o dinheiro da Educação. Vocês sabem disso. Começamos a ter problemas na gestão passada na cidade de Ribeirão Preto e eu estava no Conselho do Fundeb da cidade. O grande problema do desvio é, muitas vezes, em obras, porque pessoal não tem muito como fugir. Então, o que o Poder Público, na época, começou a fazer? Jogou toda a folha de pagamento de pessoal da Educação no Fundeb, e para as obras se utilizava dos recursos fora do Fundeb. Com isso, escapava à fiscalização do conselho. Então, a política de fiscalização

deve ser fortalecida, e defendo também a ideia de um conselho gestor, porque hoje tem uma contradição: temos um fundo, que é estadual, que junta o dinheiro que depois é separado novamente.

Poderíamos aproveitar mais outras experiências para qualificar esse tema. Por exemplo, falamos dos Estados Unidos como aquele que só exporta coisas ruins, mas acho interessante o sistema de financiamento no "Distrito Escolar" adotado por eles, porque o dinheiro vai para o Distrito Escolar, que conta com representantes eleitos pela população e que definem o uso do dinheiro. Gosto desse modelo, acho melhor esse instrumento de fiscalização do que o que se tem, pois o conselho define para onde vai o dinheiro e não somente fiscaliza a *posteriori*, como acontece aqui.

Luiz Cláudio Costa

Obrigado professor José Marcelino.

Antônio Corrêa Neto

Com relação à colocação do professor Abicalil, relativa à aplicação dos recursos do piso, a própria repartição e destinação, desde 2009, o MEC e a Comissão Intergovernamental de Financiamento da Educação Básica fizeram um esforço muito grande no sentido de buscar critérios concretos para fazer a distribuição desses recursos, e parece que a primeira regulamentação nesse sentido ocorreu em 2009, por meio de uma resolução do conselho, que foi homologada pelo MEC.

Lembro-me que, à época, as exigências para receber os recursos do piso salarial estavam relacionadas ao preenchimento do Siope, à aplicação de recursos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) e valores superiores àqueles vinculados e apresentação de planilhas demonstrando a real necessidade daquele recurso para complementação. Ou seja, o município teria que comprovar que, com os recursos próprios, não teria condição de pagar o piso salarial.

Da mesma forma, em 2010 e 2011, esse debate continuou, esse esforço continuou e houve muitas tratativas, muitas reuniões. Até chegar em 2012, quando a decisão foi no sentido de que, aqueles 10% – que estariam a cargo dessa comissão, da complementação com destino aos estados e municípios, para melhoria da qualidade – seriam distribuídos para os estados e municípios que recebiam complementação da União, segundo mecanismos do próprio Fundeb. Então, 2012 se distribuiu em 2013, nos mesmos critérios do Fundeb para esses nove estados que recebem complementação. Esta foi uma decisão em resolução dos membros do conselho, do qual integra representantes do MEC, dos municípios e dos estados.

Luiz Cláudio Costa

Com a palavra o senhor Pedro Trindade Barreto.

Pedro Trindade Barreto

Representante da Confederação Nacional das Associações de Pais e Alunos (Confenapa), e do Conselho Nacional do Fundeb no Fórum Nacional de Educação (FNE).

Diante do quadro extremamente desigual – em que temos 58% de todos os recursos arrecadados no Brasil concentrado em apenas dois estados brasileiros, Rio de Janeiro e São Paulo –, acredito que todo esforço que estamos fazendo aqui, como foi colocado tão bem pelo professor Jorge Abrahão e pelo José Marcelino, exige que se faça, primeiro, uma reforma tributária socialmente justa, federalizando o ICMS para estabelecer, por meio de Emenda Constitucional, que reformule os arts. 153 a 159, a distribuição a partir do ICMS como se faz para o Fundo Social, estes 2% que vai para a Educação.

A proposta da Confenapa é de 30%, e ainda mais, destinar 5% para a criação de um fundo nacional com o mesmo critério para Ensino Técnico e Profissional. Caso contrário, este país não continuará se desenvolvendo, o Ensino Técnico e Profissional também não terá avanço e não teremos os 5% para criar um Fundo do Ensino Superior dos sistemas estaduais de ensino, que se encontram em uma situação desfavorável e, defendo a reforma política, porque sem ela, como o Jorge Abrahão colocou com muita propriedade, estamos fazendo uma série de ações que são cosméticas e, como se diz, ´passar o verniz´ e resolver o problema estrutural para que a conjuntura reflita realmente o resultado do sistema político, do sistema tributário socialmente justo.

Aliás, o José Marcelino estava presente quando declarei guerra à injustiça social tributária, na Conferência Nacional de Educação Básica (Coneb), em 2008, com a maior arma que o ser humano possui, a palavra, colocada de maneira bem clara, como estou expondo aqui a todos os presentes e com um recado para os nossos parlamentares: parágrafo único, art. 1º da Constituição, o poder emana do povo e por ele será exercido por representação ou diretamente, como está fazendo este Fórum, como faz este conselho de controle social e, como faz também o povo nas ruas, porque pretendemos colocar milhões de pais de família nas ruas para dar o recado de tudo que se entende sobre o que a sociedade quer.

Qual é o Brasil que nós queremos? Colocar em termos práticos as propostas objetivas e essa é a sugestão da Confenapa, que quer lançar aqui para todos a reforma tributária, que entendemos que vai realmente resolver o problema da equidade. Assim, não vamos ter todos estes conflitos do piso salarial e, muito menos, da guerra fiscal que é o inverso, que o estado de São Paulo cobrar 11% e os estados do Nordeste, norte, cobrarem 25% de ICMS, que é o imposto mais injusto, que os mais pobres é que pagam mais, como também foi colocado por todos os expositores.

Luiz Cláudio Costa

Pois não, o próximo a perguntar.

Antão Antônio David

Meu nome é Antão Antônio David. Estou como vice-presidente do Conselho Estadual do Fundeb do estado de Santa Catarina e trabalho na associação dos municípios da Grande Florianópolis-SC. Muitos assuntos foram debatidos aqui, mas

vou me ater a somente um: o município de área rural. Ele é o ‘primo pobre’ do fundo, e a primeira posição que queria colocar é relativa àqueles municípios da área rural dos estados que não têm complementação. Eles deveriam ser compensados pelo estado ou pela União. Por quê? O que acontece nesses municípios rurais? O transporte escolar praticamente consome todo o recurso da Educação e eles, por consequência, têm que dizer que o que contribuem com o fundo é dos 25%. Isso é uma grande injustiça para aqueles municípios.

Aconteceu um movimento no estado de Santa Catarina, pela Federação Catarinense de Municípios (Fecam), e gostaria de colocar aqui para esta mesa, que excluíram o transporte escolar da Educação, porque o TCE constatou que as maiores irregularidades que acontecem na educação são com o transporte escolar. As reclamações de conselhos municipais de Educação relataram que o prefeito colocou o pneu de um ônibus em um caminhão, porque furou, porque isso, porque aquilo.

Então, um fundo especial está sendo levantado nas discussões das conferências de Educação do estado de Santa Catarina. Um fundo especial que forneceria os recursos para transporte escolar. Seria uma grande barreira, porque no nosso entendimento, o transporte escolar não é Educação, como trocar um pneu, comprar um veículo é algo bastante abstrato dentro da própria Educação. Então, você diz que investe 25% em Educação no seu município, quando verdadeiramente não tem condições de investir 25%, porque está investindo em pneus, carros etc.

Uma proposta é que, de repente, seja criado um fundo especial da União, estados e municípios para que consigamos fazer uma Educação de qualidade, com pedagogia qualificada, capacitação de profissionais, de sala de aula que, na prática, na área rural não está acontecendo. Então, essa é, mais ou menos, a posição que gostaria de expressar e ter uma manifestação da mesa a esse respeito.

Luiz Cláudio Costa

Obrigado! Daniel Cara, por favor.

Daniel Cara

Bom dia a todos e todas. A Campanha Nacional pelo Direito à Educação se sente, em primeiro lugar, muito feliz em participar de um “Fórum de Avaliação do Financiamento da Educação Básica Nacional”, com foco no Fundeb. Como o professor José Marcelino de Rezende Pinto colocou, tivemos uma forte participação na criação e regulamentação desse sistema de fundos, por meio do movimento que criamos e coordenamos, chamado “Fundeb pra Valer”.

Tínhamos duas reivindicações principais. A primeira era a inclusão das creches entre as matrículas que seriam financiadas pelo fundo – e isso não constava no projeto original. E a segunda, a complementação da União ao fundo. As duas questões foram resolvidas, como vitórias da sociedade civil, embora a complementação da União ao Fundeb não tenha se materializado na lei, conforme o volume que gostaríamos que fosse.

A nossa luta, como o José Marcelino bem expôs, é por cerca de 1% do PIB de complementação da União ao Fundeb, o que daria um bom ‘fôlego’ para os estados e

municípios, em busca de se universalizar o direito à educação pública, laica, gratuita e de qualidade. Dito isso, gostaria de fazer um comentário.

Primeiro em relação à fala do Jorge Abrahão. Inclusive, já falei com ele sobre isso lá em Campinas-SP, durante o seminário do Cedes (Centro de Estudos de Direito Econômico e Social), e vou repetir aqui: a nossa estratégia de luta por mais recursos da Educação não é restrita apenas ao orçamento público disponível para a área, aquele que está vinculado. Essa é uma lógica limitante, pois esses recursos são claramente insuficientes. A Educação precisa de mais recursos.

Sabemos disso porque temos como princípio o CAQi, que inverte a lógica do financiamento da educação – primeiro calculamos o que é necessário para uma Educação pública de qualidade, para a etapa e a modalidade da Educação Básica, e depois observamos o bolo arrecadatório. O José Marcelino participa, quase desde o início conosco, na construção do CAQi. O CAQi é uma luta coletiva, uma construção de todos, mas na rede da Campanha costumamos dizer que o Marcelino é o pai do CAQi, a Denise é a mãe e eu sou o padrinho. Coube à minha gestão publicar o estudo do CAQi e estabelecer a estratégia de incidência para a materialização prática do mecanismo. Enfim, nossa luta é para definir o quanto a educação pública precisa para ter qualidade e depois ver o rebatimento no orçamento.

Essa estratégia foi acertada, Jorge Abrahão, pois sem ela, o governo não estaria discutindo agora a distribuição de recursos do petróleo para a educação, se não aprovássemos 10% do PIB para a educação pública em 26 de junho de 2012, o governo não estaria pressionado. Governo em zona de conforto não é bom. Curiosamente, a lei que aprova os *royalties*, foi aprovada na Câmara dos Deputados na madrugada de 26 de junho de 2013, exatamente um ano após a aprovação do PNE no âmbito da Comissão Especial instituída naquela Casa.

Inclusive, Jorge Abrahão, ontem estiveram os consultores legislativos da saúde, da educação e de minas e energia da Câmara dos Deputados debatendo, como a área da saúde pode calcular um patamar daquilo que é necessário, para ela conseguir garantir um padrão mínimo de qualidade do serviço público. Estão, tentando ter como referência um modelo que desenvolvemos, o CAQi, para poder discutir a necessidade da área da saúde. É importante ressaltar essa estratégia, pois acredito que está sendo bem-sucedida.

Pode ser que não conquistemos na ponta do lápis os 10% do PIB para a educação pública daqui a 10 anos, já na execução do PNE que tramita. Mas, sem dúvida nenhuma, estamos conseguindo alargar o financiamento da educação, e essa é uma luta da sociedade civil. E uma vitória nossa. Cada centavo a mais é uma vitória nossa.

Ainda antes de formular minhas perguntas, quero fazer uma reflexão. Diante da votação do projeto que destina recursos do petróleo para a educação[14] e é importante esclarecer a esse plenário que o projeto original enviado pela presidenta Dilma Rousseff era excessivamente tímido, pois o patamar de 100% dos *royalties* para a área da educação daquele texto da presidenta totalizaria apenas R$ 25 bilhões em 10 anos, porque a base de incidência era apenas os novos contratos. Então, é preciso sempre

[14] Lei nº 12.858, de 9 de setembro de 2013, que dispõe sobre a destinação para as áreas de educação e saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, com a finalidade de cumprimento da meta prevista no inciso VI do caput do art. 214 e no art. 196 da Constituição Federal; altera a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989; e dá outras providências. Essa lei na data de realização deste Fórum, estava em fase final de votação, tendo sido aprovado pelo Congresso Nacional em 14 de agosto de 2013.

refletir: 100% de um brigadeiro é sempre menor do que 75% de um bolo de 2 metros. E é disso que se trata.

Portanto, na primeira aprovação na Câmara dos Deputados, estudamos a exploração do petróleo e tivemos uma enorme vitória. Em relação ao Fundo Social do pré-sal, são R$ 119 bilhões. Esses recursos são muito mais do que a proposta da Dilma. Ainda conseguimos na unitização, que é uma área que está praticamente perdida na exploração do petróleo, R$ 42 bilhões. Com os critérios de comercialidade, mais R$ 83 bilhões; considerando os novos contratos, outros R$ 17 bilhões, o que totalizaria para educação e saúde – como não queremos fazer esta disputa entre direitos sociais, como bem pontuou o Jorge Abrahão anteriormente – R$ 261 bilhões. Desse total, R$ 196 bilhões são para educação e R$ 25 bilhões para a saúde, só que isso em uma temporalidade de 10 anos. Isso é muito mais do que o texto original. É um bolo de 2 metros.

Enfim, conseguimos viabilizar, caso seja aprovado no SF, cerca de 1% do PIB, 1,2 % do PIB a mais. Estamos em 5,3% do PIB de investimento público direto em educação. Chegaremos com o petróleo, mais crescimento médio do financiamento da educação verificado nos últimos anos – caso ele seja mantido, claro –, em cerca de 7% do PIB para a área, ainda longe dos 10% do PIB que iremos inscrever no PNE. Mas estamos avançando.

Para concluir, defendemos que isso tudo viria para o Fundeb. O dinheiro do petróleo deveria abastecê-lo, mas isso não foi aprovado na Câmara dos Deputados. Não é possível vencer tudo na negociaçõesão parlamentar.

Dito tudo isso, gostaria de perguntar a vocês sobre o que o José Marcelino trouxe. Quais são os temas-chave para uma revisão do nosso sistema de fundos, haja vista que o Fundeb tem data para terminar? A nossa defesa é de 1% do PIB de complementação da União. Ou então, proponho que a cada R$ 1,00 colocado por estados e municípios no Fundeb, a União colocaria, no mínimo, R$ 0,50 – hoje é, no mínimo, R$ 0,10. A segunda questão é: hoje os fatores de ponderação prejudicam os municípios. Assim, quais seriam as balizas que gerariam alguma justiça federativa? Não é melhor excluí-las? E, por último, como enfrentar os limites da LRF? Essas eram minhas contribuições, esclarecimentos e perguntas. Obrigado!

Luiz Cláudio Costa

Vamos para a última intervenção.

Priscilla Maria Bonini Ribeiro

Meu nome é Priscila Maria Bonini Ribeiro. Sou presidente da Undime Região Sudeste. Gostaria de fazer uma pergunta ao Jorge Abrahão e ao José Marcelino. Temos grandes entraves a serem resolvidos para discutir os grandes dilemas e desafios da educação brasileira: as reformas política e tributária; a vinculação do plano em relação à questão orçamentária; a LRF e alguns ajustes entre município, estado e Governo Federal; e a articulação do sistema. Esses são os grandes entraves que irão resultar na resolução dos desafios da educação brasileira e, concordando com a colega, que está aqui em minha frente, referente à creche.

Diante da expectativa que se dá à população quando abrem programas federais e o impacto que se tem no município, minha pergunta é: de que forma os secretários de educação irão sobreviver, até que esses pontos sejam definitivamente resolvidos? Eles podem até ser presos em determinados casos ou pela LRF ou por meio de uma intervenção do MP, ou linchados pela população.

Gostaria de ter uma resposta para dirigentes da Região Sudeste, porque, pelos dados, a região parece estar bem, mas não está. Falamos que a sala da educação infantil, regulamentada pelo Ministério, tem oito crianças, mas isso não ocorre, não no Sudeste. Temos de doze a quatorze crianças por um responsável na educação, crianças de 0 a 3 anos e 11 meses. Na verdade, José Marcelino, temos um déficit do que é real, e do que se precisa chegar em 2016.

Estamos trabalhando em uma questão ilusória, a conta não fecha, porque há déficit real e não atendemos à regulamentação. Não sei, mas se houver algum município aqui, que o educador infantil atende oito crianças, levanta a mão, porque atende muito mais, de doze a quatorze crianças. Então, queria saber qual o balão de oxigênio, qual a palavra de aconchego que posso levar ao sudeste para secretários e gestores da educação, e de que forma vamos sobreviver.

Luiz Cláudio Costa

Obrigado. Temos uma última pergunta, não vamos frustrar quem tinha se inscrito. Por favor.

Suely Duque Rodarte

Suely Rodarte, presidente do Conselho do Fundeb do Estado de Minas Gerais, conselheira da Câmara de Ensino Fundamental do Conselho Estadual de Educação de Minas Gerais, Diretora Executiva da Undime/MG, Coordenadora do Fórum Estadual de Educação (FEE).

Bastante feliz por estarmos hoje dialogando sobre o PNE, exatamente sobre o Eixo I, que considero o direcionamento para a construção com qualidade e realidade da Educação Brasileira: "O Plano Nacional de Educação e o Sistema Nacional de Educação: Organização e Regulamentação."

Concordo com Daniel Cara, Priscila Bonini e Manuelina Martins, que me antecederam. Quero deixar o questionamento que sempre me é feito pelos(as) senhores(as) prefeitos(as) e dirigentes municipais de Educação, acrescido do meu, ao mestre José Marcelino. Gostaria de suas considerações sobre:

"– como cumprir Educação Pública de Qualidade e para Todos, frente às dificuldades financeiras?";

– garantir a qualidade na Educação Pública é só problema de gestão ou pouco investimento por parte do Ente Federado de maior arrecadação? Esta é minha colocação.

A Conae aproximou-nos muito dos 853 municípios mineiros. Visitamos 40 municípios. Nesses encontros, havia uma reiterada fala, um posicionamento dos senhores(as) prefeitos(as) de que

> não há como pagar o piso salarial ora pela falta de recursos e por mais um impeditivo, cumprir a Lei de Responsabilidade Fiscal. A folha de pagamento incluindo a folha do Magistério sinaliza sinal de cautela e ou que estamos atingindo o limite máximo. Às vezes, existe o recurso, porém é inviável, embora tenhamos conhecimento da importância do Plano de Cargos e Salários. Necessário se faz separar o quadro do Magistério do quadro total de funcionários. Fala-se em Lei de Responsabilidade Educacional, não sabemos se será viável.

A Undime tem por missão "articular, mobilizar e integrar os dirigentes municipais de educação para construir e defender a educação pública com qualidade social". Portanto, buscar ajuda nas soluções dos entraves educacionais e, com urgência, encontrar caminhos para que haja valorização dos profissionais da Educação, resguardando o cumprimento da legalidade.

Muita preocupação é gerada com o atendimento aos direitos fundamentais das crianças de 0 a 3 anos, que estão na creche, parte integrante da educação infantil (meta I do PNE), garantidos pela CF/1988, LDB, pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (DCNEI) e outros; atendimento sem dissociação do binômio 'cuidar e educar'. Lembramos que a educação infantil está atrelada estritamente ao sistema educacional e não mais, como em tempos passados, à Assistência Social.

Claro que resguardamos o trabalho em parceria com todas as Secretarias, tendo em vista a eficácia da Educação, mas está inclusa nas competências da Educação municipal, conforme o parágrafo 2º do art. 211 da CF que define: "os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil".

Necessitamos que o regime de colaboração previsto no caput do art. 211 da CF, seja real, visto que os municípios, em grande parte, sobrevivem do FPM e, muitos dos que têm receita, ainda convivem com enormes dificuldades de espaços adequados, profissionais capacitados e outras necessidades para eficiência no atendimento.

Muitas secretarias de Educação, temendo as liminares, atropelam-se na própria qualidade das soluções, criando espaços improvisados, sistema de monitoria sem profissional habilitado, intencionalmente bons, mas comprometedores na garantia de metas e estratégias do objetivo do desenvolvimento neste período.

Precisamos do Ministério Público junto à educação, apoiando e ajudando a garantir que o respeito ao desenvolvimento nesta faixa etária cumpra-se em sua integralidade, repetindo: 'cuidar e educar'.

O regime de colaboração é condição inerente ao processo educacional e viabilização do Eixo I, portanto, a concretização do PNE.

Luiz Cláudio Costa

Obrigado, Suely Rodarte. Vou passar então a palavra aos nossos palestrantes pedindo para que respondam e façam a conclusão final, por conta do nosso tempo. Começando pelo Jorge Abrahão.

Jorge Abrahão de Castro

Gostaria de dizer ao Pedro Trindade Barreto que estamos de acordo e temos questões centrais para resolver, mas, ao mesmo tempo, que balão de oxigênio levo para o mundo concreto? Esse é nosso dilema hoje. Até sabemos onde estão os problemas. Não estamos falando de mundos imaginários, mas de mundos reais. Sabemos que as respostas não serão fáceis, muito dependerá de como vamos nos organizar para resolver isso.

Por exemplo, não há cláusula pétrea em meu entendimento. A LRF não é uma cláusula pétrea, mas sim histórica. Agora, para ser alterada, precisa cair no mundo real e se movimentar. Porque temos que aceitar essa lei como algo pétreo? Não sei, veja como ela surgiu, pontos dela podem ser renegociados. Vejo que, se a classe política brasileira for reformatada, ela verá isso.

Com certeza, colocar limites aos municípios que tocam a prestação de serviços e são movidos a pessoal é muito difícil, e pode levar à precarização do trabalho. Que eficiência é essa? Não precisa dizer mais nada agora se estamos conscientes disso, acaba mudando no mundo político. E nele vai exigir o quê? Ações políticas. Elas ocorrem no decorrer do movimento da sociedade e não podem ter medo e saber que tudo está em permanente disputa.

Então, diria que na LRF, assim como o resto, a questão tributária, da reforma política etc., todas estão abertas para que possamos negociar. Podemos perder várias coisas, mas podemos ganhar também. Vejo que este confronto entre o mundo real com aquele gestor que está lá embaixo, querendo ofertar creches, deve estar recebendo uma pressão terrível. E o gestor? Fui gestor durante um tempo, atuei como diretor do Ipea por cinco anos, e em alguns aspectos foi terrível, porque você fica permanentemente com medo de inovar devido ao conjunto dos controles hoje colocados para gestor, em parte a sensação é que você não pode fazer nada.

O mundo da gestão, às vezes, é indigesto, porque é tanta restrição e precisamos discutir até que ponto esse conjunto está razoável. Não contra a fiscalização, mas pura e simplesmente suplantando a gestão sobre a política. Isso é uma perda para a democracia brasileira para se chegar mais distante.

Daniel Cara, sempre estive a favor de mais recursos para a educação. O meu papel era o seguinte, os 10% coloquei na cabeça e olhei o mundo inteiro, e você sabe que pouca gente aplica 10% na educação, ou quase ninguém. Vamos ser concretos, pois é uma disputa política. Gostaria de ver o seguinte: o que um economista 'sentado' no Ministério da Fazenda iria dizer para você? E foi o que simulei, e antes que ele dissesse isso para você, trouxe para o grupo, dizer: "olha, dado o mundo real, estou disputando o pré-sal".

Não bastava disputar os *royalties*, achava pouco, botei o Pré-sal inteiro. Foi o grande avanço, porém é a grande disputa, porque é algo que está fora, que a sociedade seria capaz. Veja bem, disputar o que ninguém ganhou ainda é razoável e essa é uma boa disputa, e foi nisso que tentei contribuir para dizer o seguinte, também é uma cláusula pétrea que é 10% ou nada mais, pois achava um erro político.

Talvez, tenhamos que discutir ritos de passagem, porque os 10% como cláusula pétrea é um erro. Só isso que quis dizer: é possível? É, mas teríamos que ter outra sociedade. Para este momento, agora, não vamos chegar. Será que dá para negociar uma passagem? Um rito? Aquilo que o José Marcelino destacou, se o ministério está topando 7%, posso solicitar os 10%?

Com isso, estava querendo dizer o seguinte, que esses estudos para permitir uma negociação, para não ficar os 10% ou nada mais. Quando se vai assim, a possibilidade de perder é grande, ou de ganhar, mas não levar.

O que mais temia era o que chamo de 'maquiar' as contas para chegar ao valor, porque quando se põe a pedida muito alta, uma das possibilidades é dizer, "dou um jeitinho". Isso não é legal. Então, queiram entender, estava dentro do *poker*, assim como vocês. Juntos, só que trazendo elementos concretos, primeiro para saber que chegar aos 10%, precisamos fazer uma disputa na sociedade. Vejo que isso tem sido bem feito. Os 10% ganhou a rua e não temos nada contra. Agora, ao núcleo decisor, têm que deixar claros os limites para topar ou não, e saber negociar. Acho que era isso.

Sobre o transporte escolar, assim como a alimentação escolar que é uma necessidade, ele também é importante. Mas o transporte escolar, realmente não deveria ser computado como gasto na área de educação, mas sim como gasto de auxílio. O transporte não deveria ser retirado, assim como não podem tirar a merenda escolar, por exemplo. De fato, o transporte está suprindo uma questão das famílias ou a escola não é próxima, mas o transporte não é, propriamente, um gasto educacional típico, como temos trabalhado principalmente com uma metodologia de gasto considerada no Ipea.

Então, para encerrarmos, agradeço aqui a organização. Vejo a importância de realizar este tipo de fórum, Binho Marques. Este Fórum é para dialogarmos, entendo ser importante que não briguemos aqui, e que seja um ponto positivo para que o ministério mantenha certa regularidade, pois quem tem a ganhar é a área de educação, não o governo em si. Um fórum organizado como este precisa permanecer para várias outras oportunidades.

Obrigado pelo convite, espero que, nos próximos, eu seja convidado para o debate.

Luiz Cláudio Costa

Obrigado Jorge Abrahão. Agora passamos então ao José Marcelino.

José Marcelino de Rezende Pinto

O Jorge Abrahão fez uma análise interessante em sua perspectiva de economista, esses elementos são ricos no processo. Acho interessante a ideia do transporte escolar, e o salário-educação da mesma maneira que é uma fonte para a alimentação escolar, pode ser uma fonte para o transporte, só que precisa de mais recurso. Mas seria recuperar uma discussão antiga que já tivemos sobre a base do salário-educação, não seja apenas a folha de pagamento, que é a discussão crítica, porque ela está caindo e onera as empresas que têm uma política de empregar. Então, por que não pensar em uma fonte mista? Porque ampliamos as obrigações e agora o salário-educação atinge toda a Educação Básica, mas não mexemos na alíquota. É verdade que melhorou a eficiência da arrecadação, o que é importante, mas não é o suficiente.

Uma questão chave, que devo mencionar, é o grande desafio pensando o papel do Fundeb no financiamento. Tivemos duas grandes mudanças fortes de impacto no fundo, a primeira foi obrigatoriedade de 4 a 17 anos. Isso significa, se não me engano, quase 4 milhões a mais de crianças. A segunda é o desafio da ampliação do atendimento

em creche, que é sair dos 20% para os 50%, como já previa o PNE 2001/2010. Esse desafio incide aonde? Dentro do Fundeb.

Estamos colocando mais gente no fundo e não temos nenhuma previsão de dinheiro novo. A conta é simples, por exemplo, se coloco mais gente e não tem dinheiro novo, não há grande perspectivas de crescimento de receita, o *per capita* vai cair. Nem adianta muito mexer no valor do aluno de creche ou no aluno da escola rural, porque, na verdade, vamos estar em um bolo que é do mesmo tamanho. Então, não vai resolver. Vejo que a saída estratégica é pensar em um CAQ para fixar um patamar mínimo, porque assim faremos uma segunda amarração, obviamente entendendo que o Governo Federal vai colocar mais dinheiro, não tem escapatória.

Só para concluir, o Governo Federal hoje já está chegando aos 22% da Receita Líquida de Impostos (RLI) com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), como o secretário mostrou, ou seja, quatro pontos percentuais acima do mínimo de 18%. Isso demonstra um esforço e um comprometimento e, também, uma base de impostos baixa, porque estes 22% da RLI em MDE representam apenas 1% do PIB, isso é pouco. Além disso, boa parte desse esforço além dos 18% é baseado em transferências voluntárias.

Qual é o meu medo em relação a essas duas estratégias? Elas são facilmente derrubáveis. Quer dizer, em um aperto fiscal, há o risco do gasto cair para o patamar mínimo de 18% de volta. Quanto às transferências voluntárias, do mesmo jeito que elas existem, podem desaparecer. Por isso, pensando na permanência da política atual de fundos, que é o melhor a que chegamos, a saída é aumentar a parcela da União no Fundeb. Se o Governo Federal que hoje coloca 0,22% do PIB no fundo e se compromete em um ano, ampliar para 0,5% do PIB no Fundeb, isso não abaixa nunca mais, porque os estados e municípios não deixarão. Já as transferências voluntárias...

Na minha visão, o grande instrumento para viabilizar as políticas corretas feitas atualmente é investir no Fundeb e ampliar a complementação da União. Com qualquer outra ferramenta, há o risco de, ao mudar a política, a conjuntura econômica, tudo o que é voluntário poderá parar.

Finalmente, agradeço muito a paciência de todos. Entendo que todos os pesquisadores da área têm o maior interesse em ‘limpar’ os números da educação, porque todo o Brasil quer a mesma coisa, melhorar a qualidade de nossa educação. Obrigado.

Luiz Cláudio Costa

Agradecemos ao Professor José Marcelino. Passo então a palavra ao diretor do FNDE, Antônio Corrêa Neto.

Antônio Corrêa Neto

Gostaria de deixar uma reflexão. Se falou muito na falta de recursos para a educação e, também, sobre sua qualidade. Pelo que entendi dos debates, os dois problemas da educação residem nesses dois caminhos.

A questão do setor educação não é diferente dos outros setores da economia. Sabemos que os recursos são cada vez mais escassos e as demandas ilimitadas. Então, temos que achar uma maneira de resolver essa equação. Uma delas é colocar mais

recurso mesmo. Até que isso não é o mais difícil. Mostrei uma tabela que sairíamos de 5% do PIB, para 10%, e assim aumentaríamos R$ 220 bilhões dos recursos da educação, o que seria 2,2 Fundeb, que hoje está em torno de 100 bilhões.

Mas não adianta colocar os recursos na educação, se não melhorar a gestão que é um problema crônico. Não é só um problema só da educação, mas também da Saúde, da Cultura, de gestão que é presente e tem de ser resolvido. Comentei sobre isso, inclusive, com o professor Pedro Trindade, no intervalo.

Outra coisa é que precisamos investir e qualificar o controle social, porque se não houver a participação da sociedade em um país como o nosso, de dimensões absurdas, recursos volumosos e de muitas ações, se a sociedade não participar, não fiscalizar, o Poder Público não tem condição de responder por si só.

E outra questão, que o deputado Izalci Lucas colocou, que é em relação aos desvios de recursos da educação, principalmente do Fundeb, conforme mostrei ali, mais de 70% é canalizado via Fundo, e é um problema que temos de resolver. Hoje, os números que o deputado passou, beiram ao absurdo, assustador. Então, não adianta colocar mais R$ 200 bilhões para serem desviados. Deveria ter uma consciência muito grande do gestor público, tem que ter uma participação total da sociedade, e uma transparência do gestor público para a sociedade com relação a aplicação desses recursos.

Nesse sentido, o FNDE tem trabalhado em um projeto de transparência dos recursos do Fundo de disponibilizar na internet em tempo real, todos os gastos, conforme já antecipei, indicando para quem, para que foi aquele dinheiro e quanto foi daquele dinheiro. Essa é uma maneira de incentivar a participação social no controle dos recursos públicos.

Queria registrar que... sei que o tempo é curto, mas... se falou em relação a questão da fiscalização do Fundeb e a falta de criação de conselhos. Nós do FNDE, enquanto responsáveis pela profissionalização do Fundo, temos uma dificuldade muito grande com relação ao Fundeb, porque diferentemente das outras transferências, que pode inclusive chegar a suspender recursos, no Fundeb isso não acontece. Se não repasso o recurso, posso ser processado por crime de responsabilidade, mas por outro lado, a única alternativa que tem no Fundo é a intervenção da União no estado, do estado no município e isso não é uma coisa que se faz toda hora, todo dia, porque existem questões políticas e outras questões a serem avaliadas.

Por exemplo, o município que não constitui o seu conselho, o FNDE não tem nenhuma ação a tomar, a não ser por meio de outros programas, como o transporte escolar, que o próprio conselho do Fundeb é responsável pelas prestações de contas do transporte. Se o conselho não estiver cadastrado no FNDE e se não estiver sido constituído regularmente conforme a Lei, não vamos repassar recursos para o transporte a partir de julho.

Agora, isso resolve? Não, porque o dinheiro do transporte não chega, o ônibus não roda e o estudante não chega à escola. Temos que pensar nisso e vejo que isso é um ponto central, a questão da gestão e outra é a questão de desvios, que temos de resolver. Não adianta colocar mais de R$ 220 bilhões na educação e tudo ‘ir para o ralo’. Temos que colocar dinheiro na educação para ir para o estudante, para a sociedade se beneficiar dele. Então, queria deixar tudo isso como reflexão e vamos ter que achar uma saída para esses problemas.

Para finalizar, o FNDE, como operacionalizador do Fundeb, não cabe a ele esta fiscalização. Os senhores sabem que a fiscalização do Fundo incumbe aos tribunais estaduais e municipais. No caso do âmbito da União, cabe à CGU e ao TCU fiscalizar as contas do Governo Federal. Então, temos conversado com a CGU e, inclusive, estamos articulando com a finalidade de tornar mais efetiva essa questão do controle e, dessa forma, o recurso será bem aplicado, envolvendo o FNDE, representantes do MEC, representante responsável pela política, operacionalizador. Os tribunais estaduais e os municipais precisam atuar efetivamente na fiscalização e no julgamento dessas contas. A CGU, enquanto controle interno, é a responsável pela fiscalização do Fundeb no âmbito da União.

Mais uma vez, gostaria de agradecer a participação de todos, agradecer a Sase pelo convite que fez ao FNDE e espero que, realmente, se tire deste Fórum encaminhamentos importantes que vão interferir positivamente na condução das políticas públicas na área da educação. Muito obrigado.

Luiz Cláudio Costa

Agradecemos a participação de todos e pedimos desculpas pelo tempo, mas tenho certeza que foi devido ao brilhantismo dos palestrantes na abordagem dos temas.

Ao final das contas, tenho uma constatação muito clara: o que estamos vendo até aqui de avanços no Brasil na educação, nos últimos anos, faz a nossa democracia mais forte. Isso é bom para o Brasil e, dessa forma, reconhecemos que temos que avançar mais. Muito obrigado.

EIXO 2 – O FUNDEB NA CONSTRUÇÃO DA EQUIDADE EDUCACIONAL: AMPLIAÇÃO DA OFERTA, MELHORIA NA QUALIDADE E PROMOÇÃO DA INCLUSÃO

2 de julho de 2013 (terça-feira)

Mestre de Cerimônias

Senhoras e senhores, dando continuidade à programação do Fórum de Avaliação do Financiamento da Educação Básica nacional. Para coordenar a mesa *O Fundeb na Construção da Equidade Educacional, ampliação da oferta, melhoria na qualidade da Educação Básica e promoção da inclusão*, convidamos o Secretário de Educação Básica, senhor **Romeu Caputo**. Convidamos o coordenador de instrumentos de medidas educacionais do Inep, o senhor **Alexandre Peres**. O professor da Universidade Federal de Minas Gerais, professor **José Francisco Soares**. E o Secretário de Ações Estratégicas da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o senhor **Ricardo Paes de Barros**.

Senhoras e Senhores, esta mesa tem como objetivo avaliar o efeito do Fundeb na ampliação das oportunidades e melhoria da qualidade educacional, considerando diferentes realidades dos sistemas de ensino e os indicadores de inclusão nas escolas públicas de educação básica. Neste momento passamos a palavra ao coordenador da mesa, o senhor Romeu Caputo.

Romeu Caputo

Boa tarde a todos e a todas. Boa tarde aos colegas da mesa. Dando continuidade ao nosso Fórum, vou de imediato passar a palavra ao Alexandre e, após, para o Ricardo. Vamos combinar aqui de 25 a 30 minutos e, faltando cinco minutos, alertarei para cumprirmos o tempo e ter oportunidade do debate.

Alexandre José de Souza Peres[15]

Introdução

Boa tarde! Farei o relato de uma pesquisa, conduzida no Inep (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira), sobre o efeito redistributivo intraestadual do Fundeb. Essa pesquisa tem como objetivo avaliar o efeito da redistribuição dos recursos do Fundeb sobre os municípios, considerando: (i) aspectos socioeconômicos (como o porte dos municípios, o Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*, o percentual de pessoas abaixo da linha de pobreza); e (ii) aspectos educacionais (por exemplo, o Ideb, a taxa de rendimento, a taxa de analfabetismo e os desempenhos dos testes padronizados realizados pelo Inep).

Este estudo teve como origem uma articulação entre o Inep, o MEC e o FNDE, visando ao atendimento da Lei do Fundeb, que prevê em seus arts. 30 e 35 a realização de avaliações dos resultados de aplicação da Lei do Fundeb após cinco anos do início de sua vigência.

Tentamos trazer aqui subsídios para refletir sobre três questões. Qual é o efeito redistributivo do Fundeb? Os recursos do Fundeb estão chegando aos municípios que mais precisam desses recursos? Os municípios que tiveram uma variação positiva de recursos com o Fundeb estão melhorando seus indicadores educacionais?

Método

O efeito redistributivo do Fundeb é aquele relacionado à redistribuição dos recursos vinculados ao Fundeb entre o governo estadual e os governos municipais em cada unidade federativa (UF). Ou seja, em cada UF há uma redistribuição de recursos entre os entes federados daquela UF. Este efeito ocorre em um cenário de desigualdade entre o estado e os municípios em cada UF, uma vez que relação entre o montante de receitas vinculadas ao Fundo e o número de alunos matriculados em cada rede é muito desigual.

Por um lado, há entes federados que possuem um montante de recursos muito alto proporcionalmente ao número de alunos matriculados. Por outro lado, há entes federados que possuem um montante de receitas muito baixo relativamente ao número de alunos matriculados em sua rede. Com o Fundeb, também há outro efeito em cada UF que é o de garantir um valor anual mínimo por aluno igual para todos os seus entes federados.

Para analisar o efeito redistributivo do Fundeb, é importante observar uma variável chamada Resultado Líquido (RL), que é a diferença entre os recursos recebidos pelo ente federado e as receitas por ele destinadas ao Fundo. A fórmula que se usa para calcular o Resultado Líquido, que não inclui a complementação da União, é: as receitas recebidas pelo Fundeb menos as receitas a ele destinadas (Equação 1). Assim, cada ente federado terá uma variação de recursos decorrente desta equação.

[15] Este estudo foi conduzido no âmbito da Diretoria de Estudos Educacionais (Dired) do Inep pelos pesquisadores Alexandre José de Souza Peres, Marcelo Lopes de Souza, Fabiana de Assis Alves e Elenita Gonçalves Rodrigues.

$$RL = receitas\ recebidas\ pelo\ Fundeb - receitas\ destinadas\ ao\ Fundeb \quad (1)$$

É possível considerar três situações de Resultado Líquido. Primeiro, o RL positivo, que é quando há uma variação positiva de recursos: os municípios ou estado recebem mais recursos do que destinaram ao Fundeb. Segundo, o RL negativo, no qual há uma variação negativa de recursos: o ente federado destinou mais recursos do que recebeu do Fundo. Terceiro, um RL neutro ou moderado: neutro quando essa variação é zero, ou seja, quando não há uma variação de recursos por conta do Fundeb; e moderado quando essa variação é próxima à zero, por exemplo, 5% ou 10%.

Neste estudo, consideramos o Resultado Líquido percentual e não o absoluto. Ou seja, consideramos a porcentagem de variação positiva ou a porcentagem de variação negativa no período entre 2008 e 2011. A partir do percentual de variação de cada ano, calculamos a média do RL percentual desse período para cada ente federado.

Como fonte de dados, utilizamos o Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope), que é operacionalizado pelo FNDE; os dados da qualidade de educação e o Censo Escolar, produzidos pelo Inep; o Censo Demográfico e o PIB dos municípios, produzidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) dos municípios, calculado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud); o Indicador Social de Desenvolvimento dos Municípios (ISDM), calculado pela Fundação Getúlio Vargas; e os dados do Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafe) da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Os dados do Siope foram consistidos com os dados do Siafe no que diz respeito às receitas dos municípios, e verificamos, assim como o FNDE assegura, que há uma consistência entre estas duas fontes de informação.

Para dimensionar o Resultado Líquido, consideramos sete faixas de variação de RL percentual (Figura 1). O grupo de municípios com decréscimo de recursos foi separado em duas faixas. A Faixa 1 inclui os municípios que tiveram RL negativo entre -100% e -50%, e a Faixa 2 os municípios com variação negativa entre -50% e -10%. Já o grupo de municípios que tiveram uma variação nula, muito próxima à zero, ou moderada, entre -10% e 10% é representado pela Faixa 3. Por fim, o grupo de municípios com acréscimo de recursos foi separado em quatro faixas, conforme também pode ser observado na Figura 1.

Figura 1 – Faixas de Resultado Líquido Percentual

Fonte: elaborado pelo palestrante.

Resultados

Essa descrição do Resultado Líquido incita diversas questões. Quantos são, onde estão e como são os municípios que tiveram variação positiva de recursos do Fundeb? E os que tiveram variação negativa? A Figura 2 apresenta, para cada UF, o RL para o conjunto de municípios e para o governo do Estado. No Brasil, no período entre 2008 e 2011, o conjunto de municípios apresentou, em média, um RL positivo de 54,4%, enquanto o conjunto dos Estados obteve, em média, um RL negativo com uma variação negativa de recursos de -27,25 %.

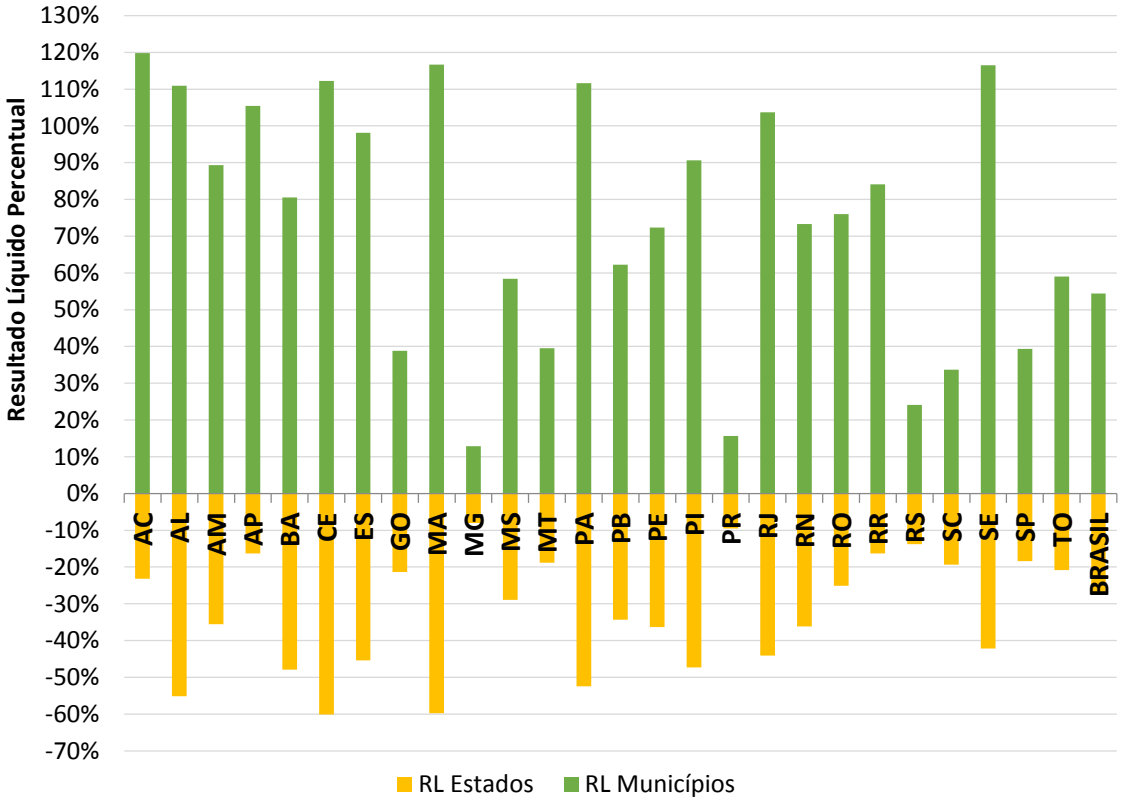


Figura 2 – Média do Resultado Líquido (RL) percentual dos Estados e Municípios entre 2008 e 2001

Fonte: elaborado pelo palestrante a partir dos dados do SIOPE.

A Figura 3 ilustra a distribuição dos municípios segundo o Resultado Líquido. Considerando o critério de variação entre -10% e 10%, 12% dos municípios brasileiros tiveram uma variação de recursos moderada ou próxima à zero. Considerando a mesma informação, mas tendo como referências as faixas de RL, percebe-se que, por um lado, apenas 8% dos municípios pertencem à Faixa 1, com RL negativo muito acentuado, entre -50% e -100%. Por outro lado, apenas 8% dos municípios tiveram RL superior a 200%. De maneira geral, 28% dos municípios tiveram uma variação negativa de recursos, enquanto 60% tiveram uma variação positiva de recursos com a implantação do Fundeb.

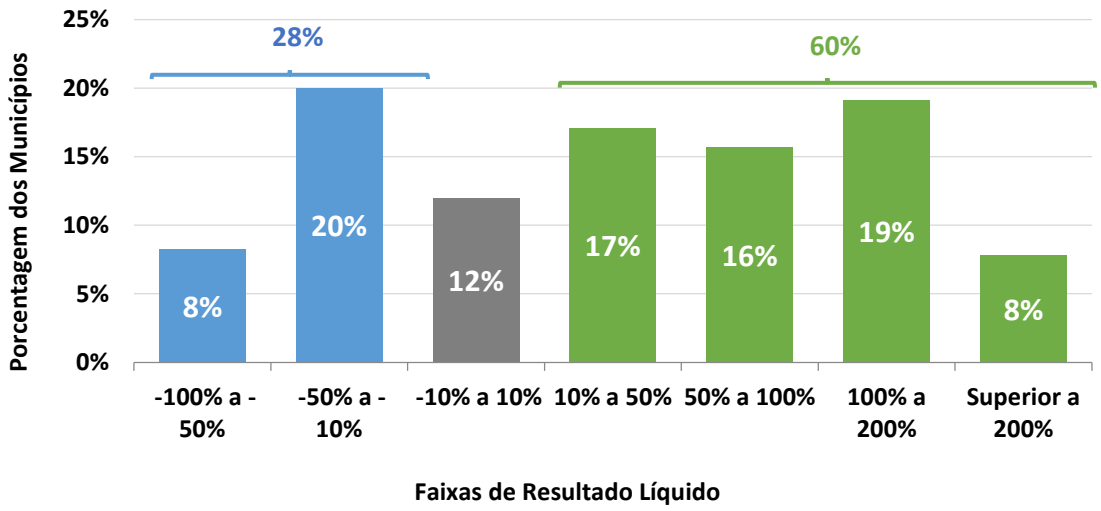


Figura 3 – Porcentagem de Municípios por Faixa de Resultado Líquido

Fonte: elaborado pelo palestrante a partir dos dados do SIOPE.

Observando-se os dados por Grande Região (Figura 4), nota-se que, no Norte e no Nordeste, a grande maioria dos municípios apresenta uma variação positiva de recursos de receitas com a implantação do Fundeb. Um cenário que é diferente para o Sul, o Sudeste e o Centro-Oeste, onde mais municípios contribuíram com mais recursos do que receberam de volta dos Fundos estaduais e, assim, tiveram uma variação negativa de recursos.

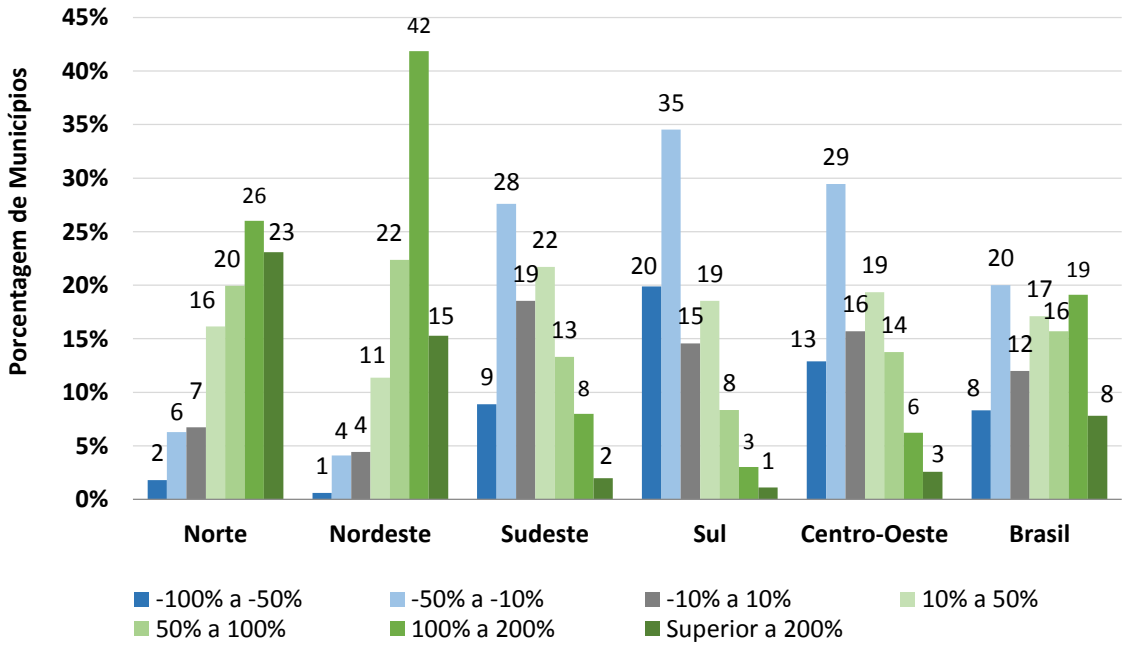


Figura 4 – Porcentagem de Municípios por Faixa de Resultado Líquido nas Grandes Regiões

Fonte: elaborado pelo palestrante a partir dos dados do SIOPE.

Outro conjunto de questões sobre a redistribuição de recursos do Fundeb diz respeito à qualificação dos resultados financeiros em termos socioeconômicos e educacionais. Então, os recursos do Fundeb estão chegando aos municípios que mais precisam? Para analisar essa questão, primeiramente vamos observar os indicadores socioeconômicos dos municípios, relacionando-os, por meio de coeficientes de correlação de Pearson, ao Resultado Líquido no período de 2008 a 2011.

A Tabela 1 apresenta aos coeficientes de correlação encontrados. Os municípios que tiveram uma variação positiva de recursos com o Fundeb no período 2008-2011 apresentavam piores indicadores socioeconômicos. Assim, pode-se observar que os municípios com variação positiva tendiam a ter um IDH menor; um ISDM menor; um PIB *per capita* menor; e uma maior proporção de pessoas com renda domiciliar *per capita* abaixo da linha de pobreza. Em contraste, os municípios com variação negativa tendiam a ter um IDH maior; um ISDM também maior; um PIB *per capita* maior; e uma menor proporção de pessoas abaixo da linha de pobreza. Todas as correlações são estatisticamente significantes a $p < 0{,}001$.

Tabela 1 – Correlação entre a média do Resultado Líquido do Fundeb entre 2008 e 2011 e indicadores socioeconômicos dos municípios brasileiros

Indicadores Socioeconômicos dos Municípios	Coeficiente de Correlação*	Número de Municípios Analisados
IDH (2000)	-0,50	5494
Indicador Social de Desenvolvimento dos Municípios - ISDM - (2010)	-0,56	5551
PIB per capita (2009)	-0,30	5551
Proporção de pessoas com renda domiciliar per capita abaixo da linha de pobreza (2010)	0,58	5551
Proporção de pessoas que vivem em domicílio que tem densidade de moradores por dormitório inferior a 2 (2010)	-0,64	5551
Proporção de pessoas que vivem em domicílio com acesso à água canalizada em pelo menos um cômodo (2010)	-0,59	5551
Proporção de pessoas que vivem em domicílio com energia elétrica de companhia distribuidora (2010)	-0,34	5551
Percentual de Domicílios Particulares com Computador e Internet (2010)	-0,32	5533
Proporção de pessoas que vivem em domicílio atendido por coleta de lixo (2010)	-0,30	5551

Fonte: elaborado pelo palestrante.

* $p < 0{,}001$.

A Tabela 2 apresenta, por faixa de Resultado Líquido, a média dos municípios nos indicadores PIB *per capita*, IDH e ISDM. Por exemplo, quanto ao PIB *per capita* de 2009, percebemos que os municípios que compuseram a Faixa 1, que são aqueles que tiveram uma variação negativa muito acentuada, tinham, em média, o PIB *per*

capita de R$ 18.400,00, enquanto aqueles municípios da Faixa 7, que tiveram uma variação positiva muito acentuada, ou seja, obtiveram bastante recursos com o Fundeb, acima de 200%, tinham PIB *per capita* de apenas R$ 5.000,00. Ou seja, na medida em que o Resultado Líquido aumenta, diminuem os indicadores socioeconômicos desse período. A mesma tendência é observada em relação ao IDH de 2000 e ao ISDM de 2010.

Tabela 2 - Faixas de Resultado Líquido e Indicadores Socioeconômicos

Faixas de Resultado Líquido	PIB *per capita* 2009 (R$)			ISDM 2010			IDHM 2010		
	Média	Mediana	Desvio Padrão	Média	Mediana	Desvio Padrão	Média	Mediana	Desvio Padrão
-100% a -50%	18.419,70	13.016,00	25.675,30	5,10	5,20	0,50	0,712	0,717	0,041
-50% a -10%	14.520,30	11.051,20	13.090,00	5,00	5,10	0,70	0,691	0,697	0,050
-10% a 10%	12.663,10	10.347,10	10.310,30	4,90	5,00	0,80	0,682	0,686	0,059
10% a 50%	11.590,70	9.392,80	9.532,70	4,70	4,90	1,00	0,676	0,681	0,066
50% a 100%	9.271,60	6.953,60	7.727,90	4,30	4,20	1,10	0,650	0,639	0,074
100% a 200%	6.182,70	4.331,10	5.319,90	3,60	3,50	1,00	0,610	0,595	0,065
Superior a 200%	5.338,40	4.273,30	3.041,50	3,20	3,00	1,00	0,592	0,578	0,064

Fonte: elaborado pelo palestrante a partir de dados do SIOPE, IBGE, FGV e PNUD.

Ainda analisando se os recursos do Fundeb estão chegando aos municípios que mais precisam, analisamos a seguir a relação entre os indicadores educacionais dos municípios e o Resultado Líquido no período 2008-2011. Começaremos pela análise das matrículas. Os dados ilustrados na Figura 5 demonstram que as redes municipais são responsáveis por 55,7% das matrículas que são consideradas para o cálculo do Fundeb, já os Estados são responsáveis por 44,3% dessas matrículas.

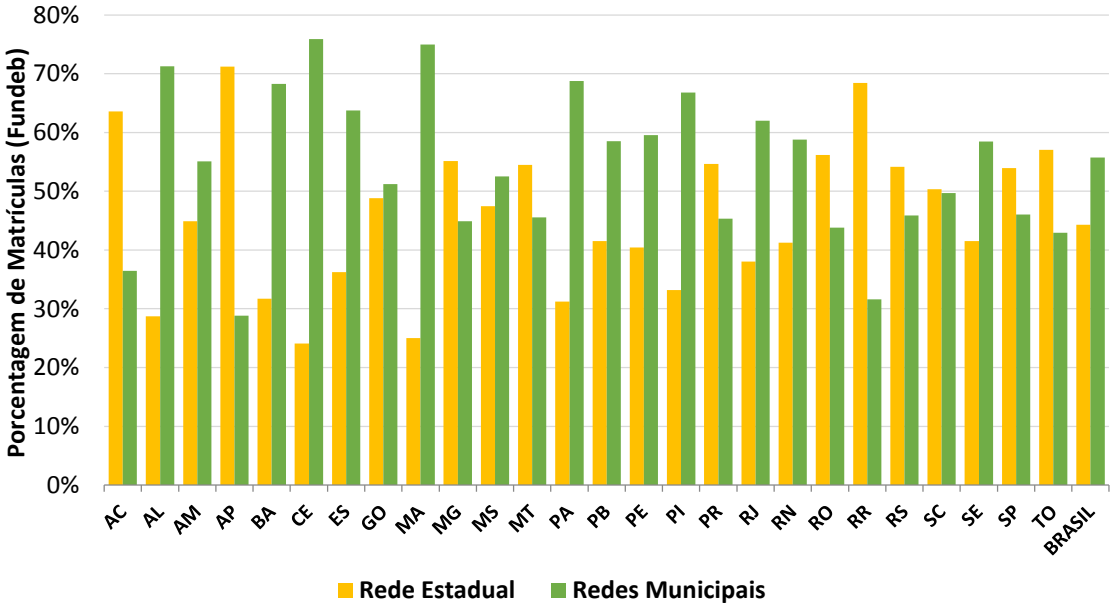


Figura 5 – Matrículas consideradas para o cálculo do Fundeb, por UF e rede de ensino, 2007-2010

Fonte: elaborado pelo palestrante a partir dos dados do SIOPE.

Analisando a distribuição das matrículas das redes municipais, percebe-se que 86% dos estudantes (Figura 6) estão em municípios que tiveram acréscimo de recursos e que apenas 8% dos estudantes das redes municipais estão naqueles municípios que tiveram uma variação negativa de recursos no período. Observando a mesma informação, constata-se que 18,1% dos estudantes estão naqueles municípios que tiveram uma variação positiva acima de 200% de receitas com o Fundeb, enquanto apenas 0,7%, estão naqueles municípios que tiveram um decréscimo de receitas entre 50% e 100% de recursos.

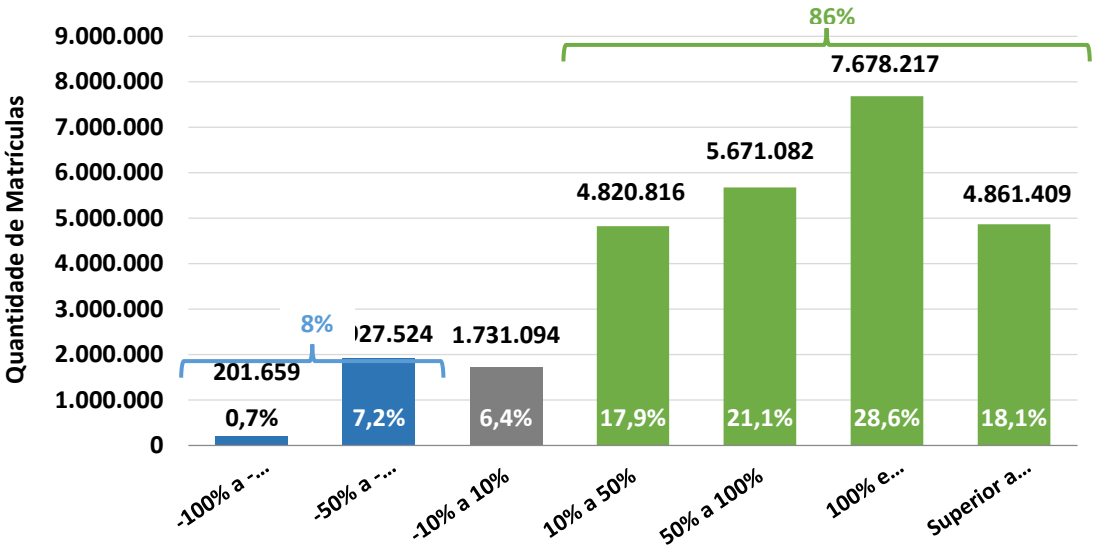


Figura 5 – Distribuição das matrículas das redes municipais de educação, segundo as faixas de resultado líqui do no período 2008-2011
Fonte: elaborado pelo palestrante a partir dos dados do SIOPE.

A Tabela 3 apresenta as correlações entre a variação de recursos com o Fundeb no período analisado e alguns indicadores educacionais das redes municipais de educação referentes a 2007, ano de implantação da política.

Observa-se que os municípios com uma variação positiva de recursos com o Fundeb, no período de 2008 a 2011, apresentavam piores indicadores educacionais em 2007. Os municípios com variação positiva de recursos tendiam a ter pior Ideb; pior taxa de aprovação; uma maior média de alunos por turmas – quer dizer, as turmas eram ainda mais cheias que em outros municípios –; e um menor desempenho na Prova Brasil de matemática e língua portuguesa. Em contraste, os municípios que tiveram uma variação negativa de recursos tendiam a ter, em 2007, o maior Ideb; maior taxa de aprovação; uma média de alunos por turma menor; e o desempenho na Prova Brasil de matemática e língua portuguesa maior.

Os resultados para os anos finais são bastante semelhantes aos resultados dos anos iniciais, assim como os indicadores de taxa de analfabetismo calculados pelo IBGE para 2009 e distorção idade-série apresentaram a mesma tendência.

Tabela 3 – Correlações entre a Média de Resultado Líquido Percentual do Fundeb entre 2008 e 2011 e Indicadores Educacionais

Indicadores	Coeficiente de Correlação de Pearson	Número de Municípios analisados
Taxa de Analfabetismo - 15 anos ou mais (2010)[a]	0,469	5551
Percentual de pessoas de 25 anos ou mais de idade sem instrução ou com fundamental incompleto (2010)[a]	0,209	5551
Percentual de pessoas de 25 anos ou mais de idade com fundamental completo ou Médio Incompleto (2010)[a]	-0,219	5551
Percentual de pessoas de 25 anos ou mais de idade com Médio Completo ou Superior Incompleto (2010)[a]	-0,122	5551
Percentual de pessoas de 25 anos ou mais de idade com Superior Completo (2010)[a]	-0,252	5551
Proporção de pessoas de 0 a 3 anos que frequentam creche (2010)[b]	-0,021	5551
Proporção de pessoas de 4 a 6 anos que frequentam pré-escola (2010)[b]	0,035	5551
Proporção de pessoas de 7 a 14 anos que frequentam escola (2010)[a]	-0,254	5551
Proporção de pessoas de 15 a 17 anos que frequentam escola (2010)[a]	-0,120	5551
Distorção idade-série: proporção de pessoas de 7 a 14 anos na série adequada para sua idade (2010)[a]	-0,529	5551
Quantidade de matrículas na Rede Municipal (2011)[a]	0,151	5550

Média de Aluno por turma na Creche (2012) [a]	0,249	4492
Média de Aluno por turma na Pré-Escola (2012) [a]	0,215	5536
Média de Aluno por turma nos Anos Iniciais (2012) [a]	0,333	5505
Média de Aluno por turma nos Anos Finais (2012) [a]	0,379	3977

Fonte: elaborado pelo palestrante a partir de dados do SIOPE 2008-2011, IBGE e Inep.
a. correlações significantes ao nível $p < 0,001$;
b. correlações não significantes, $p>0,05$.

Observando alguns desses indicadores separadamente (Tabela 4), a taxa de alfabetização é um dado bastante interessante para entendermos como era a situação dos municípios no início do Fundeb. Em 2010, os municípios que compunham a Faixa 1 tinham, em média, 9,6% de pessoas analfabetas com 15 anos ou mais nos municípios. Já os municípios da Faixa 7 que tiveram uma variação positiva muito acentuada de recursos, acima de 200 %, e, assim como os municípios da Faixa 6, tinham em torno de 24% de pessoas com 15 anos ou mais, nesta faixa etária, analfabetos em seus municípios. Há uma tendência parecida para o Ideb nos anos iniciais e para o Ideb nos anos finais 2011.

Tabela 4 – Resultado Líquido e Taxa de Analfabetismo da População Acima de 15 Anos de Idade dos Municípios

Faixas de Resultado Líquido	Taxa de analfabetismo 2010	Ideb 2011	
		Anos Iniciais	Anos Finais
-100% a -50%	9,60	5,6	4,4
-50% a -10%	11,70	5,3	4,2
-10% a 10%	12,80	5,2	4,2
10% a 50%	13,90	5,0	4,0
50% a 100%	17,70	4,5	3,7
100% a 200%	23,20	4,1	3,4
Superior a 200%	24,20	3,9	3,3

Fonte: elaborado pelo palestrante a partir de dados do SIOPE 2008-2011, Censo IBGE 2010 e Ideb/Inep.

Em relação aos municípios que tiveram variação positiva de recursos com o Fundeb, avalia-se que eles têm conseguido melhorar seus indicadores educacionais neste período analisado? Vamos olhar primeiro para os anos iniciais. A Figura 6 apresenta, para cada faixa de Resultado Líquido, como foi a evolução do Ideb neste período. Este estudo, como disse, relaciona as informações e não necessariamente analisa causa e efeito. Ele não está explicando o Ideb pelo Fundeb, mas está dizendo que o Ideb tem uma relação com o Fundo. Ou seja, o Fundeb está relacionado ao desempenho do Ideb. Porém, o Ideb, assim como qualquer fenômeno educacional, é bastante complexo, pois é causado por diversos fatores diferentes. Ideb, Fundeb e o financiamento, como um todo, propriamente é um destes fatores, mas não é o fator exclusivo que explica a evolução do indicador Ideb.

Observa-se que, em 2007, os municípios da Faixa 7 tinham o Ideb igual a 3,2, e, em 2011, subiu para 3,9. Já os municípios da Faixa 1, por exemplo, tinham um Ideb, em 2007, igual a 4,7, e em 2011 foram para 5,6. A diferença, em 2007, era de 47% entre os municípios destas duas faixas, e passou para 44% em 2011. Ou seja, a diferença se manteve praticamente igual, se não diminuiu um pouco. Certamente, esta diferença não aumentou com a implantação do Fundeb. Ou seja, os municípios que tinham, em 2007, piores indicadores socioeconômicos e educacionais têm conseguido evoluir no Ideb e têm conseguindo manter a distância que havia para os municípios já com melhores indicadores em 2007.

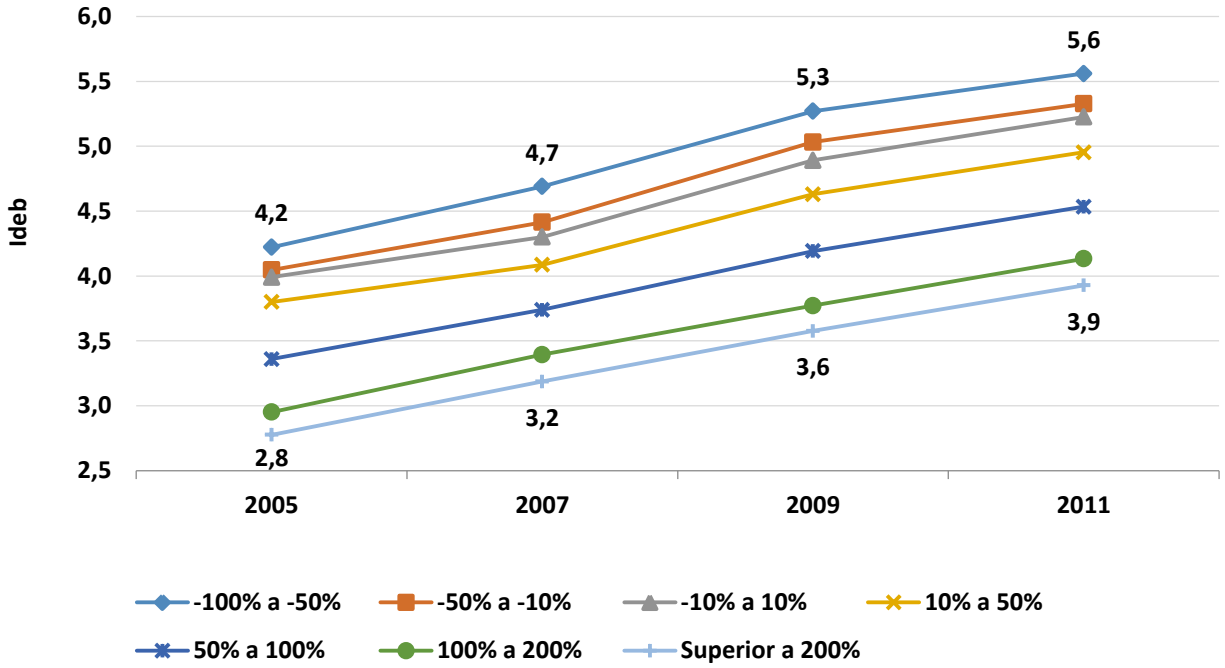


Figura 6 – Evolução do Ideb dos anos iniciais da rede municipal por faixa de resultado líquido
Fonte: elaborado pelo palestrante a partir de dados do SIOPE 2008-2011 e do Ideb/Inep.

Observando as metas do Ideb (Tabela 5), percebe-se que elas foram atingidas em todos os anos em média pelos municípios de todas as faixas de Resultado Líquido. Em 2007, 2009 e 2011 aconteceu este fenômeno, inclusive com alguma antecedência. Agora, quando se observa a distância para se atingir a meta estabelecida para 2021, vê-se que os municípios que tiveram variação positiva de recursos estão um pouco mais distantes de atingi-la. Nos municípios que tiveram variação negativa de recursos – lembrando que a meta é calculada para a situação de cada município individualmente – observamos, então, que a distância aumenta na medida em que também aumenta o Resultado Líquido dos municípios.

Tabela 5 – Metas do Ideb para os anos iniciais do ensino fundamental, rede municipal, por faixa de Resultado Líquido

Faixas de Resultado Líquido	Ideb 2007			Ideb 2009			Ideb 2011			Meta Ideb 2021	
	Observado (1)	Meta (2)	(1-2)*	Observado (1)	Meta (2)	(1-2)*	Observado (1)	Meta (2)	(1-2)*	Meta Ideb 2021	Distância para 2021**
-100% a -50%	4,7	4,3	0,4	5,3	4,7	0,6	5,6	5,1	0,5	6,5	0,9
-50% a -10%	4,4	4,1	0,3	5,0	4,4	0,6	5,3	4,8	0,5	6,2	0,9
-10% a 10%	4,3	4,1	0,2	4,9	4,4	0,5	5,2	4,8	0,4	6,1	0,9
10% a 50%	4,1	3,8	0,3	4,6	4,1	0,5	5,0	4,5	0,5	5,9	0,9
50% a 100%	3,7	3,4	0,3	4,2	3,8	0,4	4,5	4,2	0,3	5,6	1,1
100% a 200%	3,4	3,0	0,4	3,8	3,4	0,4	4,1	3,8	0,3	5,3	1,2
Superior a 200%	3,2	2,9	0,3	3,6	3,3	0,3	3,9	3,7	0,2	5,1	1,2

Fonte: elaborado pelo palestrante a partir de dados do SIOPE e do Inep.
* Diferença entre o Ideb observado e a Meta.
**Diferença (Meta Ideb 2021 - Ideb de 2011)

Analisando agora o Ideb decomposto, ou seja, os indicadores que compõem o Ideb, observa-se que, em todas as faixas, os municípios conseguiram melhorar seus indicadores (Tabela 6), tanto em relação à taxa de rendimentos quanto em relação à proficiência na média da Prova Brasil de matemática e de língua portuguesa. Mas o que é interessante notar aqui é a distância à qual me referi há pouco. Em 2011, por exemplo, os municípios da Faixa 7 ainda não atingiram a mesma taxa de aprovação que os municípios da Faixa 1 apresentavam em 2005. A mesma coisa ocorre para proficiência média na Prova Brasil em matemática e, também, em língua portuguesa. Em termos pedagógicos, por exemplo, eles estão a uma faixa e meia, a um nível e meio de distância de proficiência entre os municípios destas duas faixas. Em matemática, por exemplo, significa que os municípios da Faixa 7 ainda estão consolidando conhecimento como somas, subtração, divisão, e os municípios da Faixa 1 já começam a consolidar conhecimentos de estatística, por exemplo. Então, em termos de cidadania, há uma distância considerável entre estas faixas.

Tabela 6 – Resultado Líquido, Taxa de Rendimento e Prova Brasil – Anos Iniciais da Rede Municipal

Faixas de Resultado Líquido	Taxa de Rendimento (aprovação)				Proficiência Média na Prova Brasil							
					Matemática				Língua Portuguesa			
	2005	2007	2009	2011	2005	2007	2009	2011	2005	2007	2009	2011
-100% a -50%	0,88	0,92	0,94	0,95	188,36	201,14	218,18	223,19	177,07	180,49	192,66	198,54
-50% a -10%	0,86	0,89	0,91	0,93	185,56	196,34	214,24	218,38	175,72	176,36	189,69	195,24
-10% a 10%	0,84	0,88	0,90	0,93	185,65	195,06	211,93	216,09	176,02	175,43	187,32	193,26
10% a 50%	0,82	0,86	0,89	0,91	180,88	190,34	204,91	209,30	171,70	170,97	182,51	188,61
50% a 100%	0,77	0,82	0,85	0,89	174,87	184,82	195,67	199,88	165,85	166,63	175,35	180,87
100% a 200%	0,72	0,79	0,83	0,87	167,82	177,84	185,05	189,99	158,82	160,28	166,66	172,43
Superior a 200%	0,70	0,76	0,81	0,86	164,91	174,26	181,20	185,09	156,48	157,42	163,77	168,98

Fonte: elaborado pelo palestrante a partir de dados do SIOPE 2008-2011 e do Inep.

No entanto, observando agora o crescimento percentual desses municípios nos indicadores educacionais (Tabela 7), no período entre 2007 e 2011, observa-se que o Ideb variou em todas as faixas entre 19% e 22%. Então, todos os municípios conseguiram variar positivamente no Ideb. Analisando os componentes do Ideb, o mesmo aconteceu, só que em ritmos diferentes. Os municípios da Faixa 7, por exemplo, nos anos iniciais, tiveram um crescimento mais acentuado da taxa de aprovação, lembrando que, em 2005 e em 2007, eles tinham uma taxa de reprovação bastante alta e uma taxa de aprovação bastante baixa – 70%, mais ou menos –, enquanto os municípios da Faixa 1 já aprovavam praticamente 90% dos alunos. Então, havia mesmo um grande espaço para crescimento. Na Prova Brasil, tanto de matemática quanto de português, observa-se que os municípios que tiveram variação negativa de recursos com o Fundeb crescem em um ritmo mais acelerado que os municípios que tiveram uma variação positiva de recursos com o Fundeb.

Tabela 7 - Resultado Líquido e crescimento percentual nos indicadores educacionais – Ideb e seus componentes para os Anos Iniciais

Faixas de Resultado Líquido	Ideb			Taxa de Rendimento (aprovação)		
	2007 a 2009	2009 a 2011	2007 a 2011	2007 a 2009	2009 a 2011	2011 a 2007
Faixa 1: -100% a -50%	12,8	5,7	19,1	2,2	1,1	3,3
Faixa 2: -50% a -10%	13,6	6,0	20,5	2,2	2,2	4,5
Faixa 3: -10% a 10%	14,0	6,1	20,9	2,3	3,3	5,7
Faixa 4: 10% a 50%	12,2	8,7	22,0	3,5	2,2	5,8
Faixa 5: 50% a 100%	13,5	7,1	21,6	3,7	4,7	8,5
Faixa 6: 100% a 200%	11,8	7,9	20,6	5,1	4,8	10,1
Faixa 7: Superior a 200%	12,5	8,3	21,9	6,6	6,2	13,2

Fonte: elaborado pelo palestrante a partir de dados do SIOPE 2008-2011 e do Inep.

Tabela 7 - (continuação)

Faixas de Resultado Líquido	Prova Brasil					
	Matemática			Língua Portuguesa		
	2007 a 2009	2009 a 2011	2007 a 2011	2007 a 2009	2009 a 2011	2011 a 2007
Faixa 1: -100% a -50%	8,5	2,3	11,0	6,7	3,1	10,0
Faixa 2: -50% a -10%	9,1	1,9	11,2	7,6	2,9	10,7
Faixa 3: -10% a 10%	8,6	2,0	10,8	6,8	3,2	10,2
Faixa 4: 10% a 50%	7,7	2,1	10,0	6,7	3,3	10,3
Faixa 5: 50% a 100%	5,9	2,2	8,1	5,2	3,1	8,5
Faixa 6: 100% a 200%	4,1	2,7	6,8	4,0	3,5	7,6
Faixa 7: Superior a 200%	4,0	2,1	6,2	4,0	3,2	7,3

Fonte: elaborado pelo palestrante a partir de dados do SIOPE 2008-2011 e do Inep.

Os resultados dos anos finais são, como já disse, bastante semelhantes aos resultados dos anos iniciais, embora os indicadores sejam um pouco mais baixos (Tabela 8). Observando-se o crescimento do Ideb para os anos finais entre as faixas, vê-se que, entre 2007 e 2011, os municípios da Faixa 7 passaram de 3,0 para 3,3 no Ideb e o da Faixa 1 de 4,0 para 4,4 no Ideb. Esta diferença era de 33%, em 2007, e manteve em 33%, em 2011.

Tabela 8 - Resultado Líquido e Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

Faixas de Resultado Líquido	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Redes Municipais			
	IDEB 2005	IDEB 2007	IDEB 2009	IDEB 2011
	9º ano	9º ano	9º ano	9º ano
Faixa 1: -100% a -50%	3,6	4,0	4,4	4,4
Faixa 2: -50% a -10%	3,4	3,7	4,0	4,2
Faixa 3: -10% a 10%	3,5	3,8	4,0	4,2
Faixa 4: 10% a 50%	3,3	3,6	3,8	4,0
Faixa 5: 50% a 100%	3,0	3,3	3,6	3,7
Faixa 6: 100% a 200%	2,8	3,1	3,3	3,4
Faixa 7: Superior a 200%	2,8	3,0	3,2	3,3

Fonte: elaborado pelo palestrante a partir de dados do SIOPE 2008-2011 e do Inep.

Analisando as metas intermediárias do Ideb, esses municípios – também para os anos finais do ensino fundamental – conseguiram atingir as metas intermediárias em 2007, 2009 e 2011 (Tabela 9). Agora, a distância para a meta 2021 é um pouco maior – se não bastante maior – que para os anos iniciais. Varia entre 1,3 a 1,6, enquanto nos anos iniciais a distância maior era de 1,2. Não se percebe uma tendência linear entre as faixas, ou seja, por exemplo, tenho a Faixa 1 com 1,4 de distância contra a Faixa 3 com 1,5 de distância para a meta de 2021. Os indicadores são bastante parecidos neste sentido para os anos finais.

Tabela 9 – Metas do Ideb para os anos finais do ensino fundamental, rede municipal, por faixa de Resultado Líquido

Faixas de Resultado Líquido	Ideb 2007			Ideb 2009			Ideb 2011			Meta Ideb 2021	
	Observado (1)	Meta (2)	(1-2)*	Observado (1)	Meta (2)	(1-2)*	Observado (1)	Meta (2)	(1-2)*	Meta Ideb 2021	Distância para 2021**
Faixa 1: -100% a -50%	4,0	3,7	0,3	4,4	4,1	0,3	4,4	4,4	0,0	5,8	1,4
Faixa 2: -50% a -10%	3,7	3,5	0,2	4,0	3,7	0,3	4,2	4,0	0,2	5,5	1,3
Faixa 3: -10% a 10%	3,8	3,5	0,3	4,0	3,8	0,2	4,2	4,0	0,2	5,5	1,3
Faixa 4: 10% a 50%	3,6	3,4	0,2	3,8	3,5	0,3	4,0	3,8	0,2	5,3	1,3
Faixa 5: 50% a 100%	3,3	3,1	0,2	3,6	3,3	0,3	3,7	3,6	0,1	5,1	1,4
Faixa 6: 100% a 200%	3,1	2,9	0,2	3,3	3,1	0,2	3,4	3,3	0,1	4,9	1,5
Faixa 7: Superior a 200%	3,0	2,8	0,2	3,2	3,0	0,2	3,3	3,3	0,0	4,9	1,6

Fonte: elaborado pelo palestrante a partir de dados do SIOPE e do Inep.
* Diferença entre o Ideb observado e a Meta.
**Diferença (Meta Ideb 2021 - Ideb de 2011).

Nos indicadores dos anos finais, olhando o Ideb decomposto, percebe-se que em todos os anos todos os municípios de todas as faixas do Inep evoluíram nos seus indicadores (Tabela 10). Agora, os municípios da Faixa 7 comparando com os da Faixa 1 não atingiram para os anos finais os níveis dos indicadores educacionais que os municípios da Faixa 1 apresentavam ainda em 2005. Ou seja, tem essa distância bastante acentuada. Isso para a taxa de aprovação para língua portuguesa e matemática na Prova Brasil.

Tabela 10 - Resultado Líquido, taxa de rendimento e Prova Brasil – anos finais da rede municipal

Faixas de Resultado Líquido	Taxa de Rendimento (aprovação)				Proficiência Média na Prova Brasil							
					Matemática				Língua Portuguesa			
	2005	2007	2009	2011	2005	2007	2009	2011	2005	2007	2009	2011
-100% a -50%	0,79	0,83	0,85	0,87	246,13	252,89	261,91	257,95	226,27	236,53	252,42	247,73
-50% a -10%	0,76	0,80	0,82	0,84	244,30	246,99	251,32	256,59	225,43	231,44	243,37	243,60
-10% a 10%	0,76	0,82	0,82	0,84	245,20	245,82	249,42	255,49	225,84	231,92	242,83	244,83
10% a 50%	0,76	0,80	0,81	0,83	238,17	239,38	243,69	248,66	221,27	226,25	238,25	239,23
50% a 100%	0,73	0,78	0,79	0,81	233,37	235,07	237,69	242,05	216,85	222,19	232,49	233,16
100% a 200%	0,71	0,75	0,77	0,79	226,66	227,91	229,57	232,90	211,40	216,08	226,13	225,76
Superior a 200%	0,71	0,75	0,77	0,78	225,63	224,90	226,33	229,43	211,27	213,92	224,49	224,35

Fonte: elaborado pelo palestrante a partir de dados do SIOPE 2008-2011 e do Inep.

O crescimento percentual nos indicadores para os anos finais (Tabela 11) é um pouco menor, enquanto para o Ideb nos anos iniciais este crescimento era de 20% em média, aqui variou entre 9,7 e 13,5%. A taxa de aprovação da Prova Brasil Matemática e de Língua Portuguesa teve um crescimento de mais ou menos de 4,5%, 5,0% em todas as faixas, ou seja, eles estão crescendo, só que em um ritmo menos acelerado do que para os anos iniciais.

Tabela 11 - Resultado Líquido e evolução percentual nos indicadores educacionais: componentes do Ideb para os Anos Finais

Faixas de Resultado Líquido	Taxas de Rendimento (aprovação)			Prova Brasil					
				Matemática			Língua Portuguesa		
	2007 a 2009	2009 a 2011	2007 a 2011	2007 a 2009	2009 a 2011	2007 a 2011	2007 a 2009	2009 a 2011	2007 a 2011
-100% a -50%	2,4	2,4	4,8	3,6	-1,5	2,0	6,7	-1,9	4,7
-50% a -10%	2,5	2,4	5,0	1,8	2,1	3,9	5,2	0,1	5,3
-10% a 10%	0,0	2,4	2,4	1,5	2,4	3,9	4,7	0,8	5,6
10% a 50%	1,3	2,5	3,7	1,8	2,0	3,9	5,3	0,4	5,7
50% a 100%	1,3	2,5	3,8	1,1	1,8	3,0	4,6	0,3	4,9
100% a 200%	2,7	2,6	5,3	0,7	1,5	2,2	4,7	-0,2	4,5
Superior a 200%	2,7	1,3	4,0	0,6	1,4	2,0	4,9	-0,1	4,9

Fonte: elaborado pelo palestrante a partir de dados do SIOPE 2008-2011 e do Inep.

Considerações finais

Agora, algumas considerações finais, e esperamos ter dados algumas informações para a discussão. O primeiro ponto de discussão: os recursos do Fundeb estão chegando aos municípios que mais precisam? Se observarmos que os municípios que tiveram uma variação positiva de recursos com o Fundeb no período entre 2008 e 2011, eles são 60% dos municípios brasileiros e são responsáveis por 86% das matrículas das redes municipais de educação. No início do Fundeb e, até hoje, eles tendiam apresentar os piores indicadores socioeconômicos e os piores indicadores educacionais. Ou seja, eles têm uma distância maior a ser percorrida mesmo. Esses municípios eram os que mais necessitavam, tanto do ponto de vista socioeconômico quanto do ponto de vista educacional.

Os municípios que tiveram variação positiva de recursos com o Fundeb estão melhorando seus indicadores educacionais? Podemos considerar que esses municípios atingiram as metas intermediárias do Ideb em 2007, 2009 e 2011. Ou seja, eles estão conseguindo evoluir na medida em que era esperado que evoluíssem oficialmente. Além disso, eles melhoraram em todos os componentes do Ideb, como na taxa de aprovação, no desempenho nos testes de conhecimento, e no desempenho da Prova Brasil, tanto de matemática quanto de língua portuguesa. Ou seja, a evolução do Ideb deles não se explica apenas pela melhora da taxa de aprovação, mas por melhoras nos testes de desempenho.

Verifica-se, portanto, que o Ideb apresenta um efeito redistributivo positivo para os municípios com maiores demandas socioeconômicas e educacionais, aqueles municípios com maior número de alunos e com baixos níveis de indicadores de qualidade educação e, também, dos indicadores socioeconômicos. Esses municípios que tiveram uma variação positiva de recursos no Fundeb têm conseguido, neste período inicial do Fundeb, melhorar seus indicadores educacionais. O Fundeb, obviamente, por conta disto, contribui para gerar equidade na distribuição dos recursos vinculados à educação no âmbito de cada unidade da federação, especialmente nestes casos que estamos analisando nos municípios brasileiros.

A apresentação era essa e espero debatê-la com vocês.

Romeu Caputo

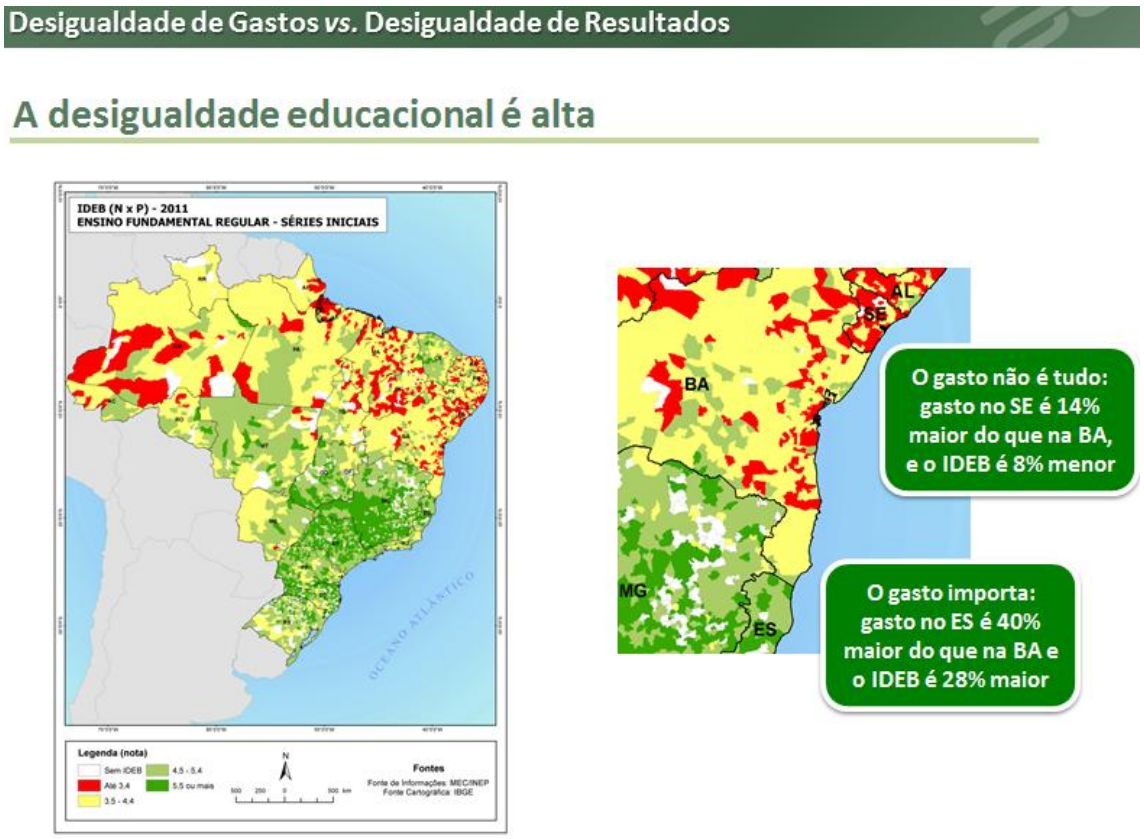
Obrigado Alexandre. Obrigado por cumprir o tempo e passo já de imediato ao secretário Ricardo Paes de Barros para proferir sua palestra.

Ricardo Paes de Barros[16]

Boa tarde a todos. Muito obrigado pelo convite. Sabia que o Alexandre Peres falaria sobre este estudo da relação entre o Fundef, Fundeb e as desigualdades intraestaduais, sendo assim tentei preparar alguma coisa complementar que falasse um pouco da relação entre o Fundeb e as desigualdades entre os estados.

[16] Este registro correponde à transcrição revisada da fala do palestrante no Fórum. O artigo sobre o tema aqui desenvolvido se encontra na íntegra no Apêndice I desta publicação.

Vamos tentar discutir um pouco em que medida o Fundo é ou não importante para reduzir a desigualdade entre os estados. Começo nestes mapas com o Fundeb das séries iniciais.



Fonte: elaborado pelo palestrante.

As áreas em vermelho são onde o Ideb estão abaixo de 3,5. O que percebemos claramente é que, nas áreas onde o gasto da educação é maior, obviamente o Ideb tende a ser maior, assim como nas áreas mais pobres do Brasil, como no Norte e no Nordeste, o Ideb tende a ser mais baixo. Podemos perceber, por exemplo, que o estado do Ceará está praticamente sem nenhum ponto vermelho, e do Acre, com dois ou três pontos vermelhos.

Mas, se olharmos na região de fronteira do estado da Bahia com o Espírito Santo, veremos uma coisa que é impressionante e que nos dá a impressão que o gasto com a educação importa: o gasto com a educação no Espírito Santo é 40% maior que na Bahia. Percebe-se, dessa forma, claramente a hora que o quadro apresenta o amarelo para verde na fronteira dos dois estados. O gasto é 40% maior e o desempenho no Ideb é 30% maior no Espírito Santo do que na Bahia.

Se visualizarmos o mapa do Brasil, o contorno existente entre o sul da Bahia com o Espírito Santo mostra bem os municípios vizinhos dos dois lados, será possível visualizar uma diferença de maneira bastante nítida. Isto nos mostra o seguinte: o gasto importa, mas tem outro exemplo que às vezes o gasto não importa tanto, que é a comparação entre o Estado de Sergipe e Bahia.

Em Sergipe nos anos de 2011 e 2012, que acho não recebeu nenhuma complementação federal, o gasto de educação já era elevado. Entretanto, apesar do gasto em Sergipe ser 14% maior do que no estado da Bahia – estou com dados aqui de

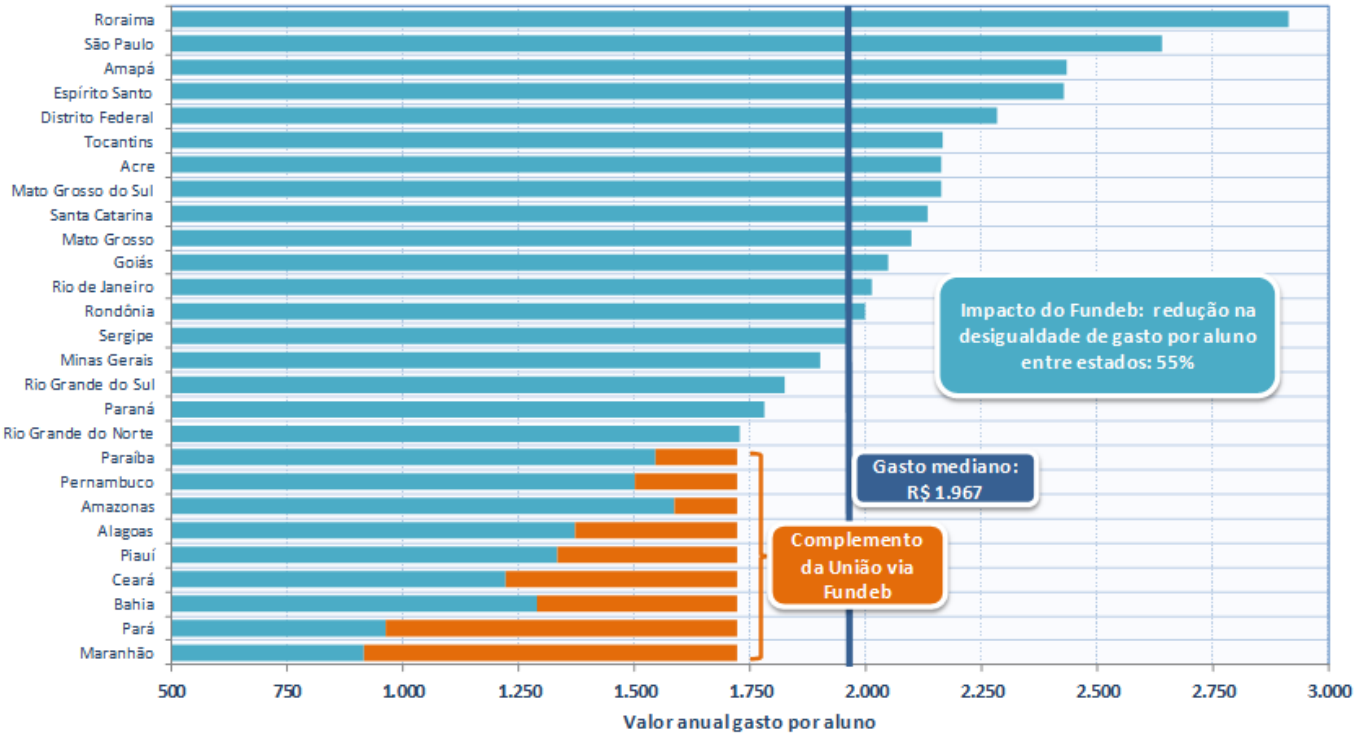
2011, porque vou comparar com o Ideb de 2011 –, Sergipe tinha um gasto maior que a Bahia, mas tinha um desempenho pior.

Assim, temos que tomar obviamente cuidado com esta relação entre gasto e desempenho, porque uma hora, por exemplo, parece que a Bahia não tem como ter desempenho parecido com o estado do Espírito Santo, que é simplesmente um estado, em termos de recursos, muito mais rico do que a Bahia. Sergipe, por outro lado, não está usando tão bem assim esta vantagem que tem em termos de gastos.

Então, é um pouco esta relação entre gasto e desempenho no Ideb nas séries iniciais que tentarei seguir ao longo desta apresentação. Vou tentar ver o impacto e o poder do Fundeb para reduzir a desigualdade entre estados, dado que já falamos bastante sobre o intraestadual. Sabemos que o Fundo opera de uma maneira bem diferente, intraestadual e interestadual. Na primeira, tenta equalizar e, na segunda, tenta manter um piso. É como se em um caso eu tentasse acabar com a desigualdade e, no outro, tentasse acabar com a pobreza.

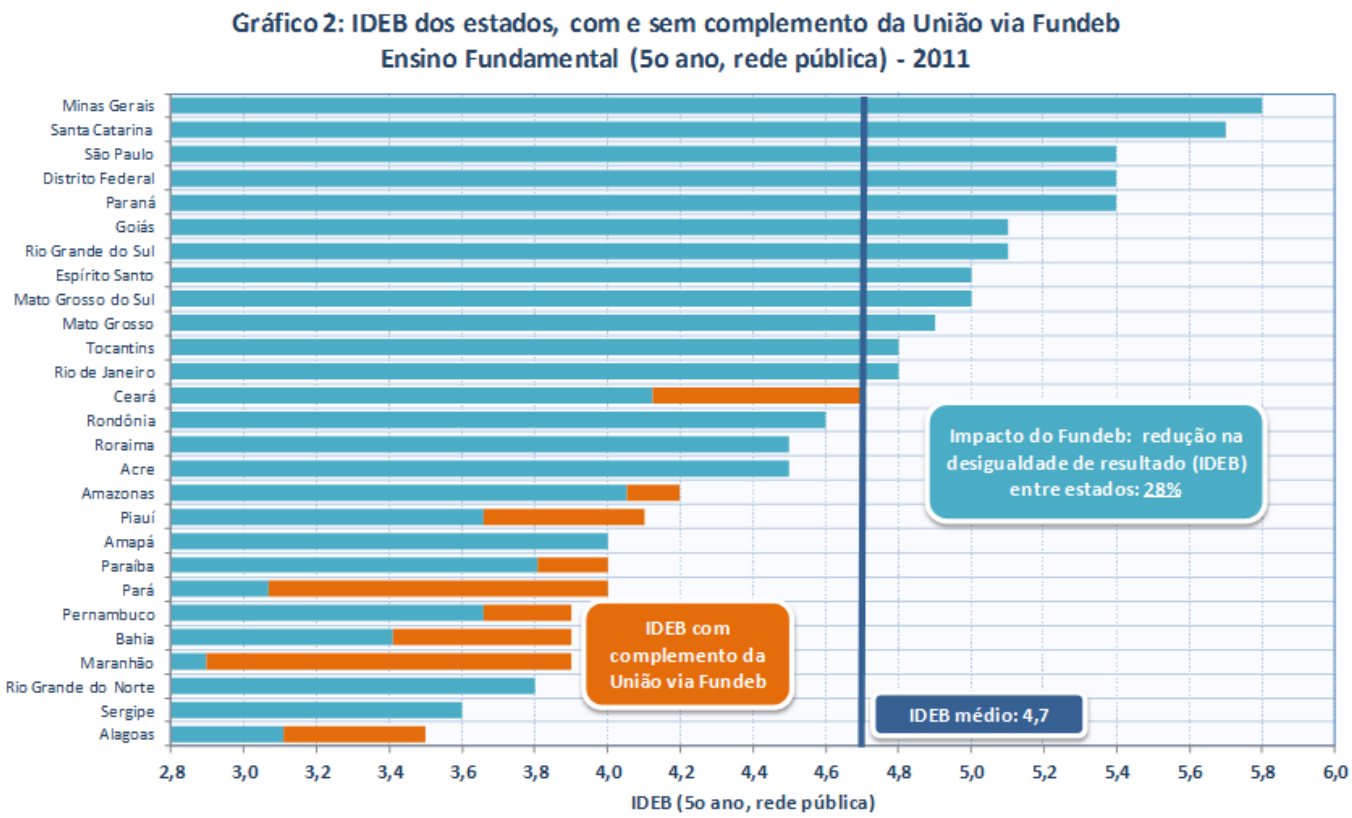
Em âmbito nacional, o Fundo tenta acabar com a pobreza, então tenta garantir que nenhum estado tenha um gasto por aluno abaixo de certo nível, enquanto dentro do estado não importa o nível, o que importa é que todos terão o mesmo gasto por aluno. No caso do estado Maranhão, este gasto por aluno é muito baixo, como pode ser observado no gráfico a seguir, e aí é que entra o Governo Federal e complementa.

Gráfico 1: Valor anual gasto por aluno
Ensino Fundamental (séries iniciais, urbano) - 2011



Fonte: elaborado pelo palestrante.

O que trago para a discussão é este impacto do Fundeb de complementar o gasto nos estados mais pobres. O gráfico a seguir demonstra o gasto anual por aluno nas séries iniciais urbanas em 2011.

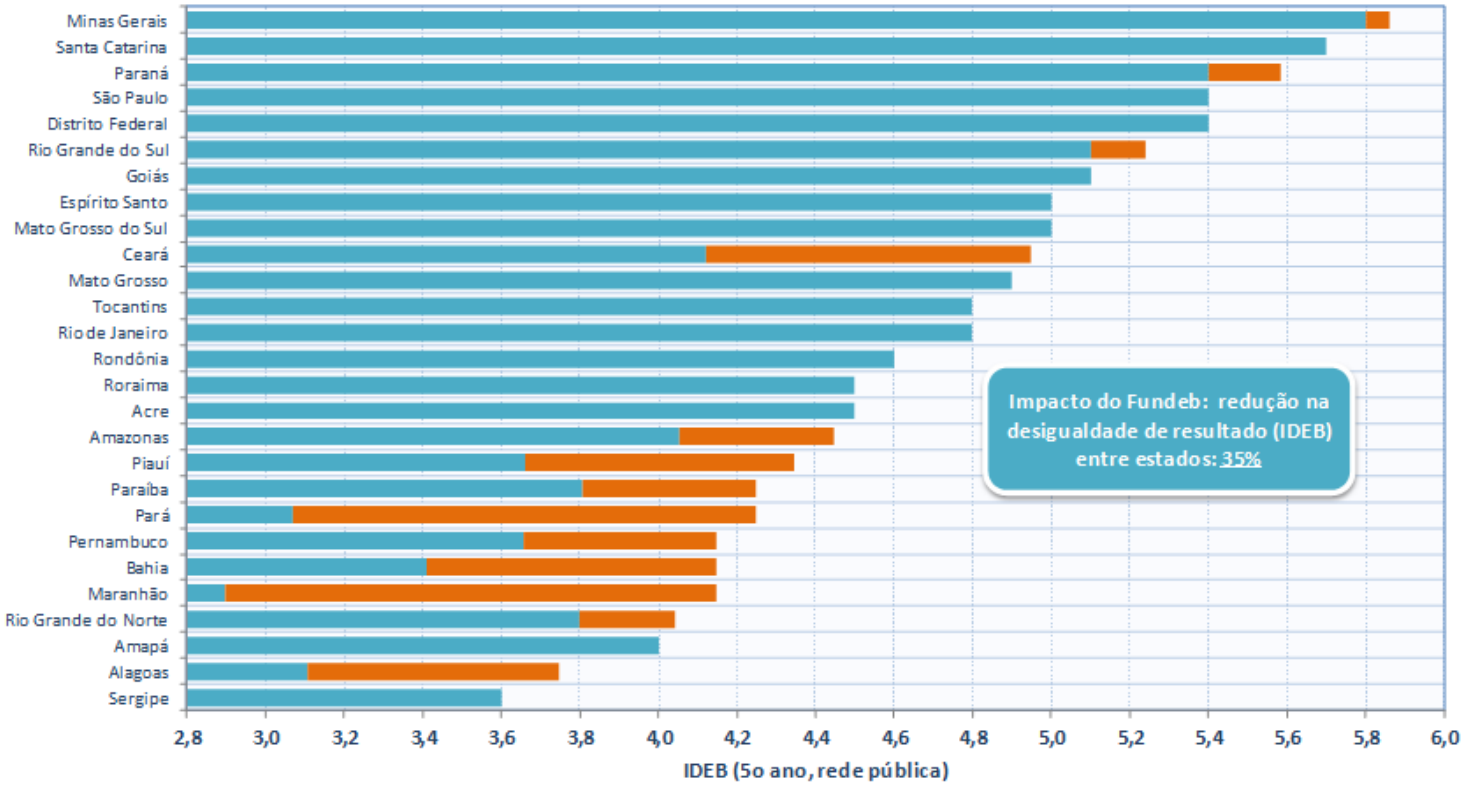


Fonte: elaborado pelo palestrante.

O Fundeb, nesse caso, estava complementando nove estados em 2011. O Rio Grande do Norte não participou desta redistribuição. A parte vermelha seria a contribuição da União para reduzir a desigualdade de gasto por aluno. O que calculamos foi o seguinte: qual seria a desigualdade interestadual em gasto sem o Fundeb? E qual a desigualdade de gasto entre os estados com o Fundo? Quanto que o Fundeb reduziu essa desigualdade?

O Fundeb, em nível estadual, foi capaz de reduzir em 55% a desigualdade em gastos entre os estados. Logo após, vou tentar ver como isto se traduz em desigualdade de Ideb, que é o que no Fundo importa. O que queremos é equalizar o Ideb e não, necessariamente, o gasto por si só se isso não levar a uma equalização dos Ideb. Então, o Fundeb é importante para reduzir desigualdades de gastos interestadual? É, reduz em 50%, e talvez quiséssemos que reduzisse mais.

Apresentarei uma simulação que demonstrará o que aconteceria se ele reduzisse mais ainda a desigualdade entre os estados. Mas é importante guardar este número, entre os estados, vou reduzir a desigualdade de gastos em 55%. O que farei com o Ideb? Para fazer isso com o Ideb, tenho que simular o seguinte: o que seria do estado do Maranhão se não recebesse a complementação federal. Então, fizemos isso de uma maneira relativamente simples e o resultado está aqui.



Fonte: elaborado pelo palestrante.

Esse é o resultado e ele quer dizer o seguinte: a ponta das barras do gráfico está como é normalmente calculado o Ideb, é o Ideb médio do estado nas séries iniciais. Obviamente, ele é factual e incluiu as transferências que o Fundeb fez. O que fizemos aqui para os estados que receberam transferências, simulamos qual teria sido o Ideb se aquelas transferências não tivessem sido feitas.

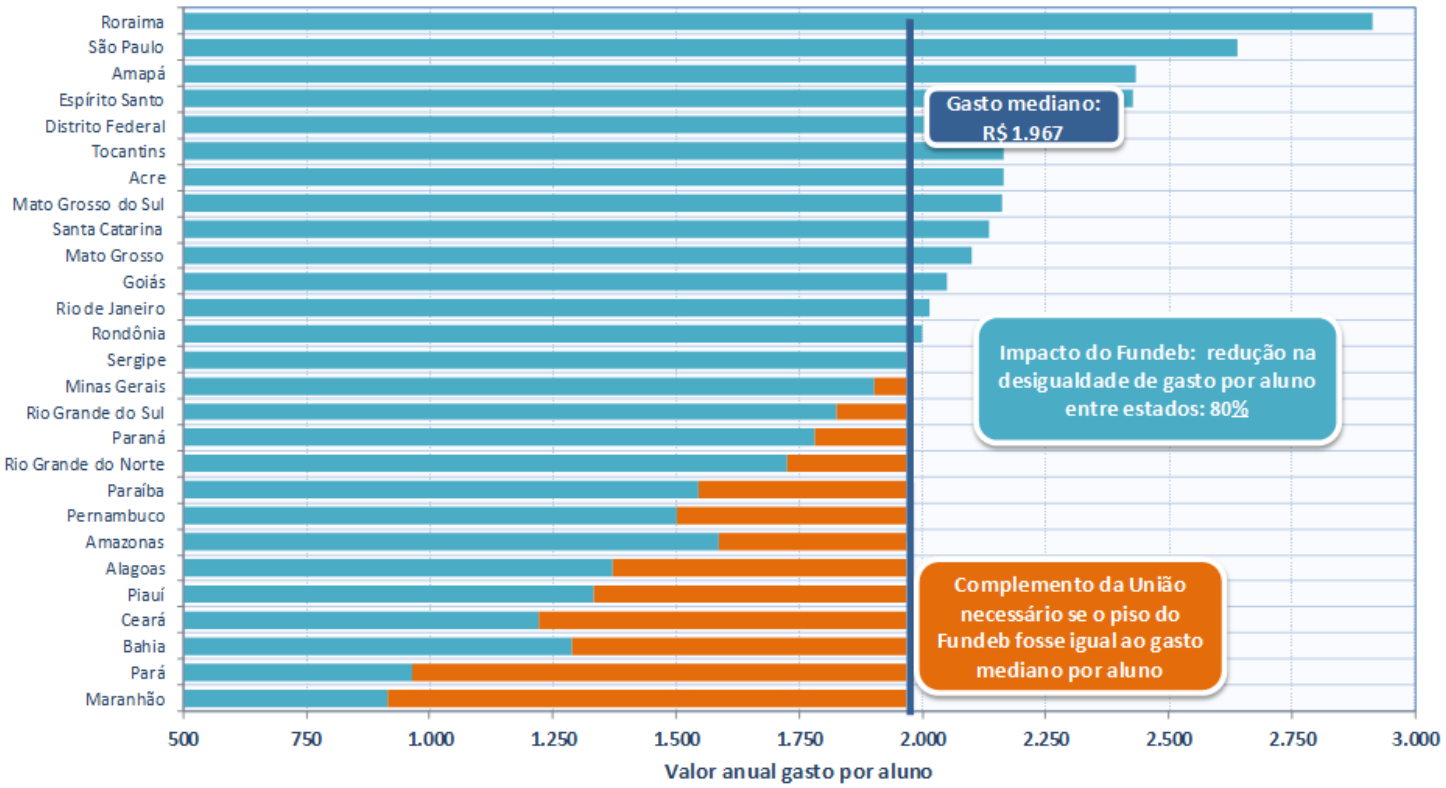
Então, por exemplo, para o estado do Maranhão, o Ideb foi de 4,2, e seria o visualizado se as transferências não fossem feitas, obviamente que não é zero, é 2,8. Então, o Ideb do Maranhão seria mais ou menos 2,9, mas acabou sendo 3,9 pelas transferências. No caso do Maranhão, o Fundeb dobra, mais ou menos, o gasto com educação.

A pergunta que fazemos é a seguinte: qual seria a desigualdade de Ideb entre estados no Brasil sem o Fundeb? E qual foi a desigualdade de Ideb no Brasil depois que coloquei este piso no gasto por aluno? A resposta é 28%. Então, aparentemente tem alguma coisa estranha, porque reduzí a desigualdade em gastos em 55%, vamos dizer que fosse em 56%. Ora, a redução em desigualdade de Ideb foi de 28%. Foi a metade de desigualdade em gastos. A resposta é evidente, é meio obvia, é o fato de que gasto é só um dos componentes que geram desigualdade.

Operando na desigualdade, se o Brasil equalizar todo o gasto por aluno, não vai equalizar os resultados em educação, porque os resultados não são determinados apenas pela desigualdade de gastos. Tem muitas outras desigualdades que preciso eliminar para conseguir ter igualdade de resultados. A desigualdade de resultado não é consequência mecânica da desigualdade de gastos.

O que aqui diz é o seguinte: com uma redução de 56% na desigualdade de gastos, consigo 28% de redução na desigualdade de resultado com estas simulações que

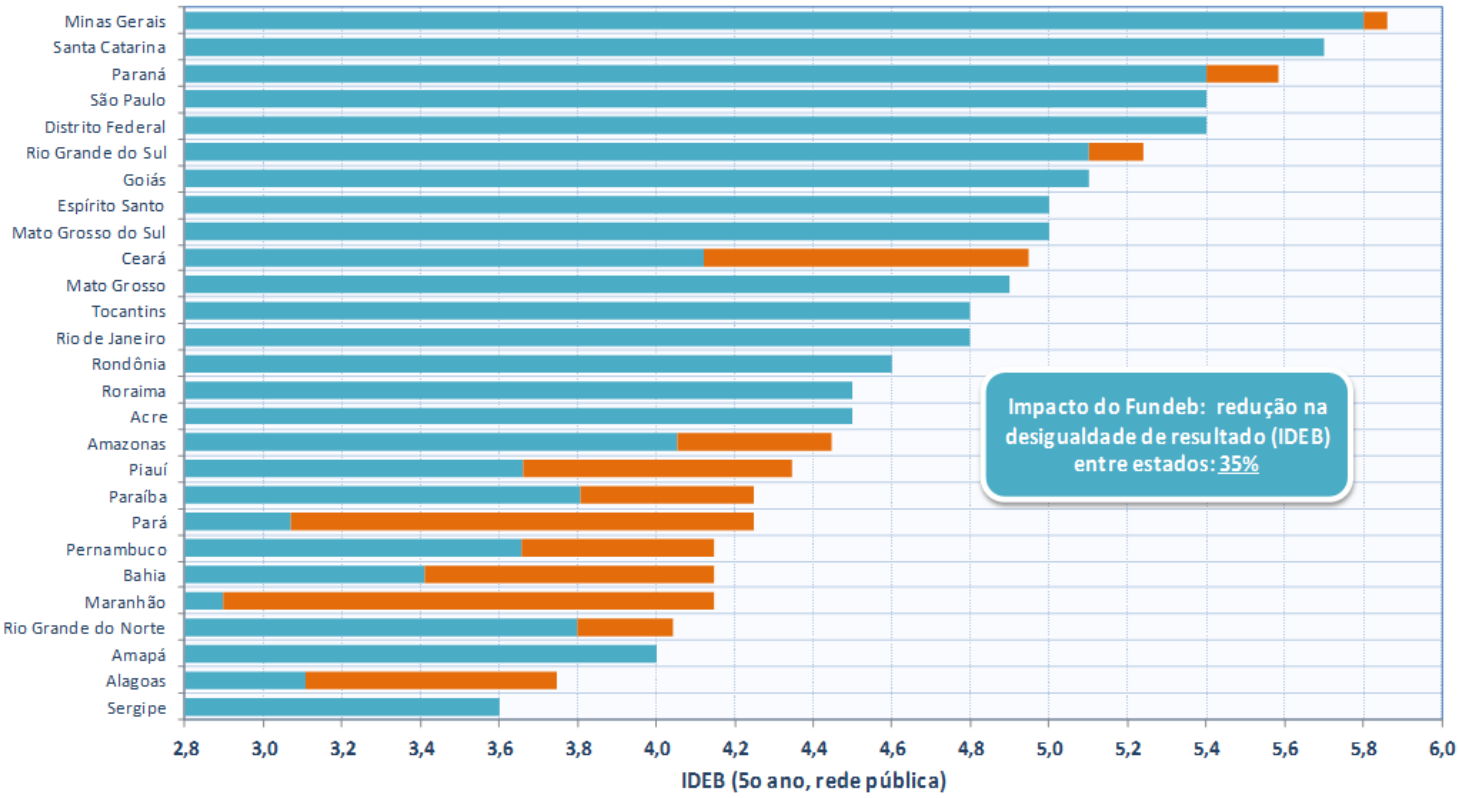
fizemos. Para avançar nisso, falamos o seguinte: que tal se fossemos mais solidários e fizéssemos o seguinte – vamos garantir que, no Brasil, nenhum estado fique abaixo da mediana, como podem observar neste gráfico.



Fonte: elaborado pelo palestrante.

Consideremos que o gasto mediano, que no caso é o do estado de Sergipe, seja garantido para todo o país, ou seja, vamos garantir que nenhum estado brasileiro tenha gasto por aluno abaixo da mediana. Isto requereria um aumento do Fundeb de uns 15% a 20%, no gasto federal do Fundo.

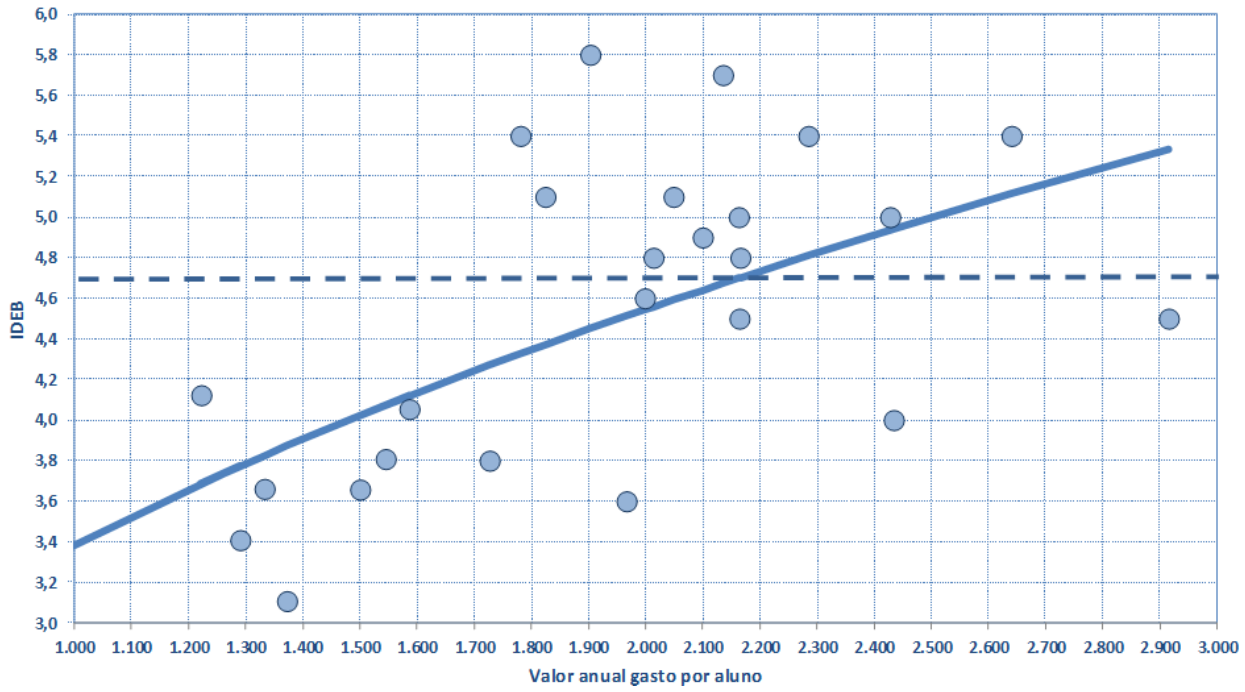
O que isto daria? Uma redução na desigualdade de gasto de 80%. O curioso é que o estado de Minas Gerais receberia um pequeno valor, como podem observar no gráfico que segue.



Fonte: elaborado pelo palestrante.

Era o estado que tinha o maior Ideb e aumentaria mais ainda, e nesse caso, de Minas Gerais, isto até aumentaria a desigualdade do Ideb transferindo recursos para este estado. Mas Minas Gerais estaria perto de Sergipe em termos do gasto por aluno, então teria direito a certas transferências. Mas, o impacto seria de 35% na reducação de desigualdade entre estados. De novo, se percebe meio que a metade, reduzo 80% da desigualdade no gasto e só reduzo em 30% a desigualdade no Ideb.

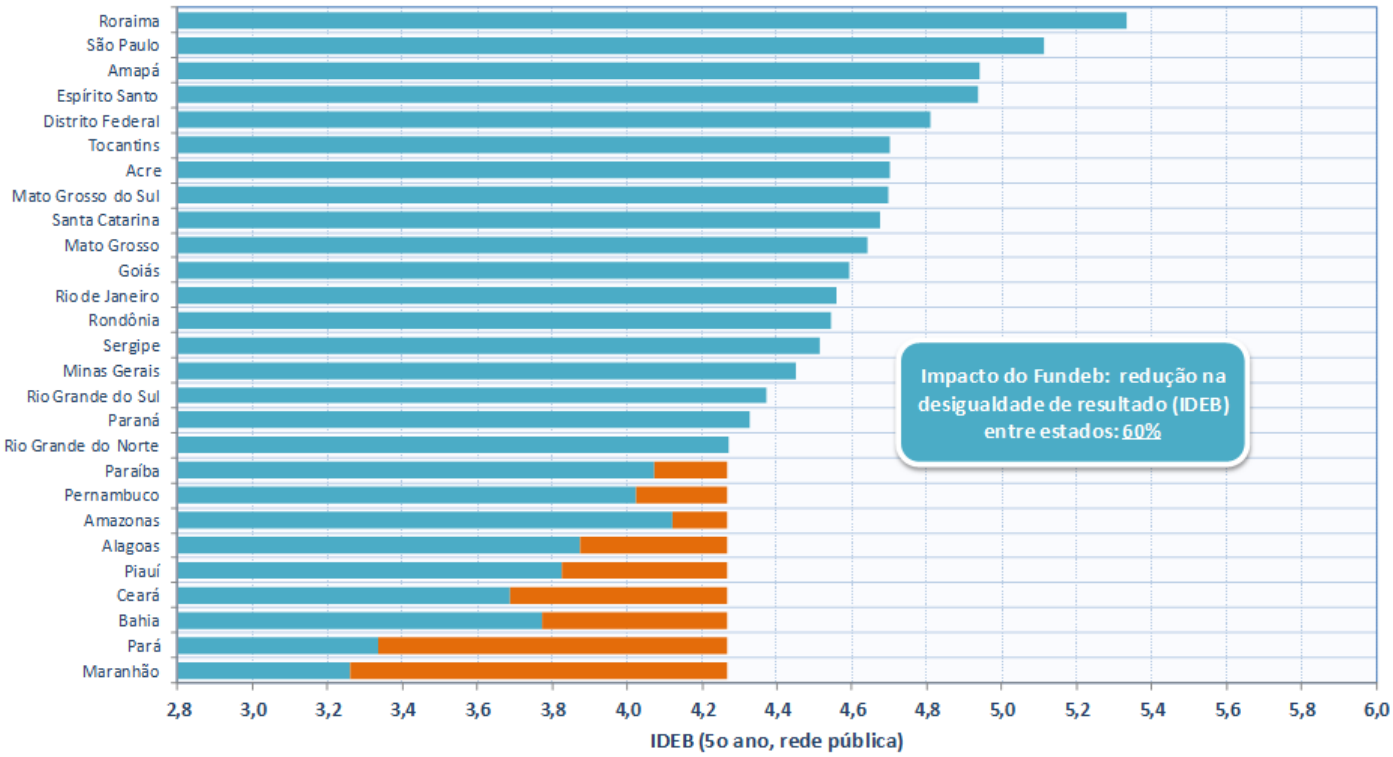
Ora, a razão para isso é de que estou reduzindo a desigualdade em um insumo, mas não em todos. Não estou reduzindo a desigualdade de ambiente familiar, na escolaridade da comunidade e assim por diante. Portanto, na verdade, tem uma parte da desigualdade que não estou tocando. Então, estou reduzindo um pedaço dela e isto vai ter retornos decrescentes. Quer dizer, vou caminhar nisso e não vou ser capaz de reduzir toda a desigualdade. Para deixar isto mais claro, calculamos o que pode ser aqui observado.



Fonte: elaborado pelo palestrante.

Traçamos esta linha que mostra a relação entre o gasto por aluno e o Ideb. Cada ponto desses é um estado e observa-se que quanto maior o gasto maior o Ideb. O que fizemos? Falamos o seguinte: equalizar desigualdade de Ideb, que vem com a desigualdade de gastos. Então, em vez de atribuir a cada estado o Ideb dele, ao invés de julgar o estado que ele alcança, o que fizemos foi julgar pelo que ele conseguiria alcançar se estivesse nesta linha. Então o que fizemos foi trazer todos estes pontos para a linha pontilhada que se visualiza.

O que significa trazer todos estes pontos para esta linha? Significa dizer o seguinte: atribuirei a cada estado o que esperaria que ele fosse alcançar dado o gasto que tem com a educação. Então, o estado de Roraima tinha que ter o melhor Ideb do Brasil porque é aquele que está gastando mais com educação, e Minas Gerais não era para ter um Ideb tão alto e, sim, um Ideb mais baixo. Vou pegar esses Idebs, assumindo que seriam estes do gráfico seguinte.

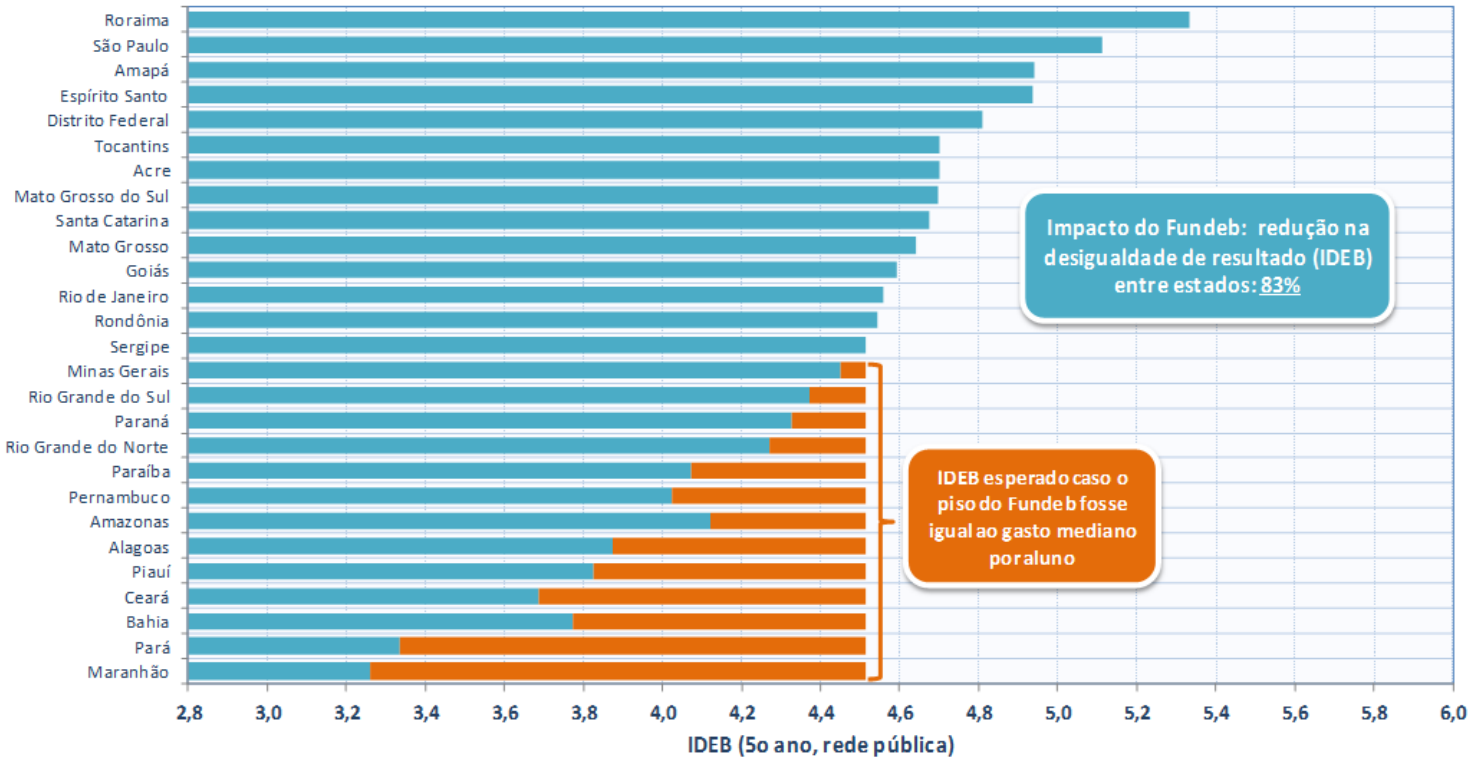


Fonte: elaborado pelo palestrante.

Nesse sentido, o estado de Roraima passa a ser o que deveria ter o maior Ideb. O estado de São Paulo deveria ser o segundo maior, e vai até o Maranhão e Pará que deveriam ser os piores índices. A linha vermelha passa a ser o que aconteceria com estes índices se equalizasse os custos. Ou seja, estou, na verdade, vendo agora as desigualdades em Ideb que vêm da desigualdade de diferenças de gastos, vendo o quanto que estou conseguindo equalizar. Nesse caso, consigo equalizar 60%. Equalizou-se 55% dos gastos, e equaliza-se 60% do Ideb.

Então, isso passa a ser da mesma magnitude. Aquilo que mencionava, se só levo em consideração a desigualdade educacional que vem da diferença de gastos, é natural que, se eliminasse 50% da desigualdade de gastos, vou eliminar 50% da desigualdade educacional. É mais ou menos isto que se está vendo aqui.

Se for mais benevolente e der um Fundeb igual ao gasto mediano, que é o gasto do estado de Sergipe, eliminaria 83% da desigualdade em Fundeb que vem de gastos, ou seja, se garantisse nenhum estado abaixo da mediana, eliminaria 80% das desigualdades entre estados em gastos e eliminaria 83% da desigualdade em Ideb que vem de diferenças de gastos.



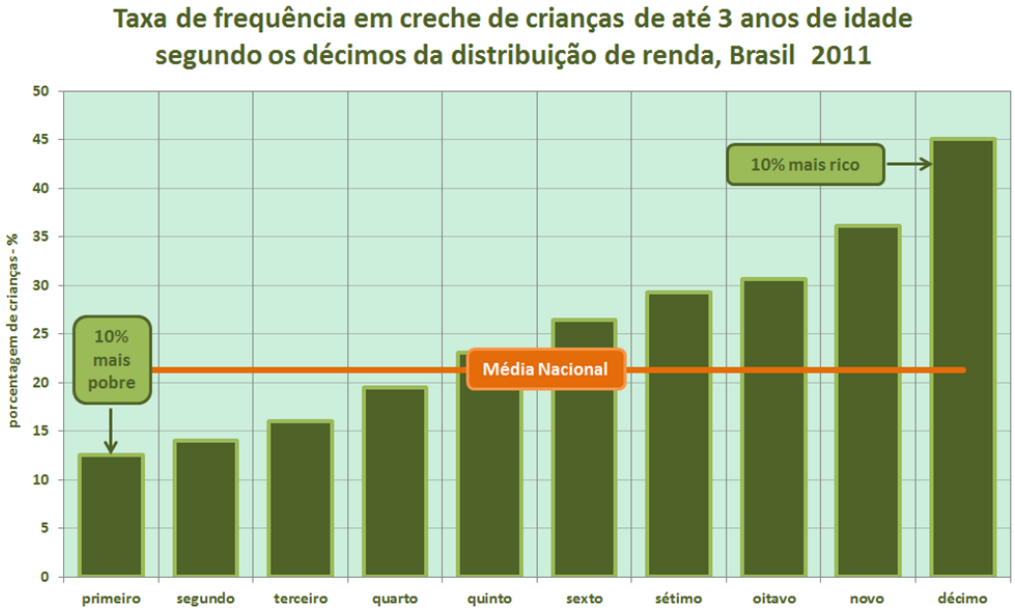
Fonte: elaborado pelo palestrante.

Isto mostra, na verdade, uma visão que, diria, bastante positiva no que ser refere à importância do Fundeb para a igualdade educacional.

Quem conhece o sistema americano de pensamento da educação... Os americanos quando olham os dados do Fundeb ficam maravilhados com o que eles deveriam estar fazendo há décadas e que não fazem em termos de redução das desigualdades espaciais em educação, que lá [nos Estados Unidos] é gigantesca e que, certamente, vem de diferenças em financiamento e o Fundeb é um mecanismo super simples e super eficiente para reduzir essas desigualdades.

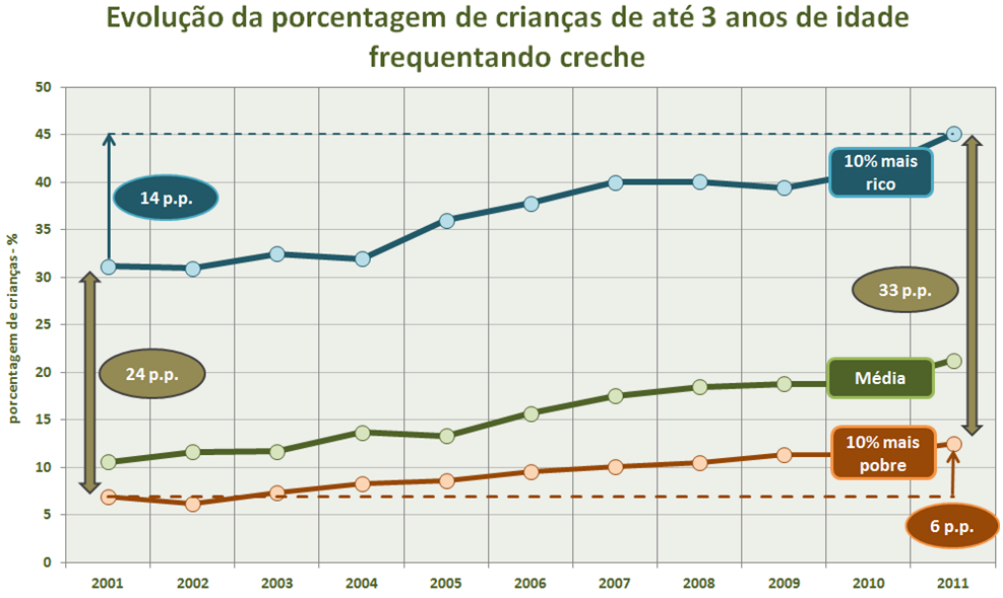
Então, com isso, estava querendo mostrar que o Fundo é um instrumento extremamente poderoso, mesmo quando se concentra nas desigualdades entre estados, evidentemente que intraestadual é mais poderoso ainda, porque ele faz a equalização. Mas está longe de ser capaz, mesmo que ele fosse perfeito para eliminar a desigualdade educacional no Brasil, metade da desigualdade educacional do Brasil vai permanecer mesmo se você equalizar os gastos em educação no Brasil.

Queria terminar falando de outra dimensão do Fundeb que é muito importante, que é a questão das Creches. O gráfico seguinte mostra que o acesso à Creche dos 10% mais pobres no Brasil é 1/3 do acesso a Creche dos 10% mais ricos do país, daí toda a ideia do Brasil Carinhoso de proporcionar um financiamento duplo para aquelas crianças mais pobre.



Fonte: elaborado pelo palestrante.

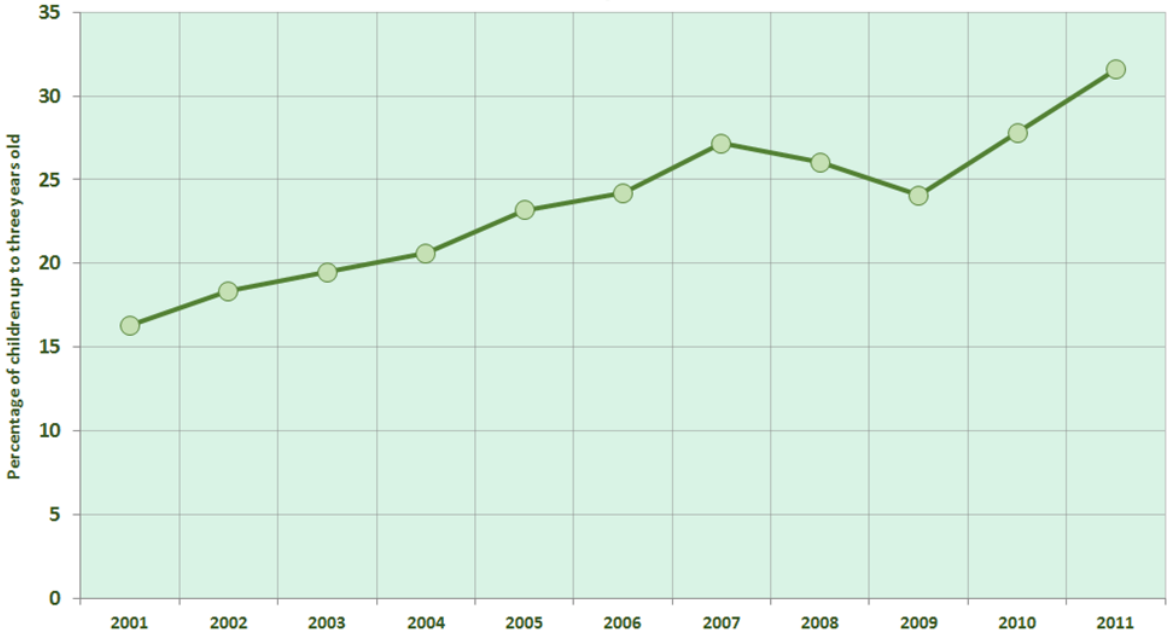
Se tem um diferencial de acesso enorme entre pobres e ricos no Brasil em termos de Creches. É muito importante reduzirmos isso, mesmo porque, se considerarmos a evolução no tempo, este diferencial, por exemplo, dos 10% mais ricos, eles melhoraram ao longo da última década em 14 pontos percentuais, enquanto os mais pobres melhoraram em 6 pontos percentuais. Na verdade, a diferença de acesso a Creches entre pobres e ricos no Brasil está aumentando no tempo, em vez de estar diminuindo.



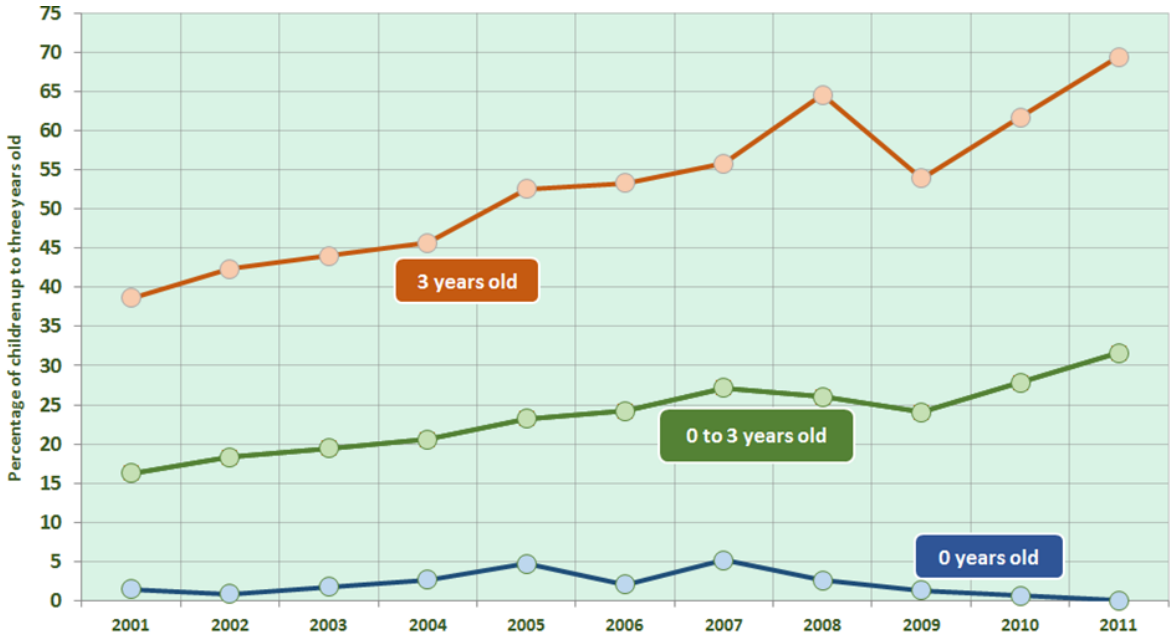
Fonte: elaborado pelo palestrante.

Isto pode ser atacado e um exemplo muito interessante disso é a cidade do Rio de Janeiro. Observem o que a cidade do Rio de Janeiro fez em 10 anos. Ela tinha um

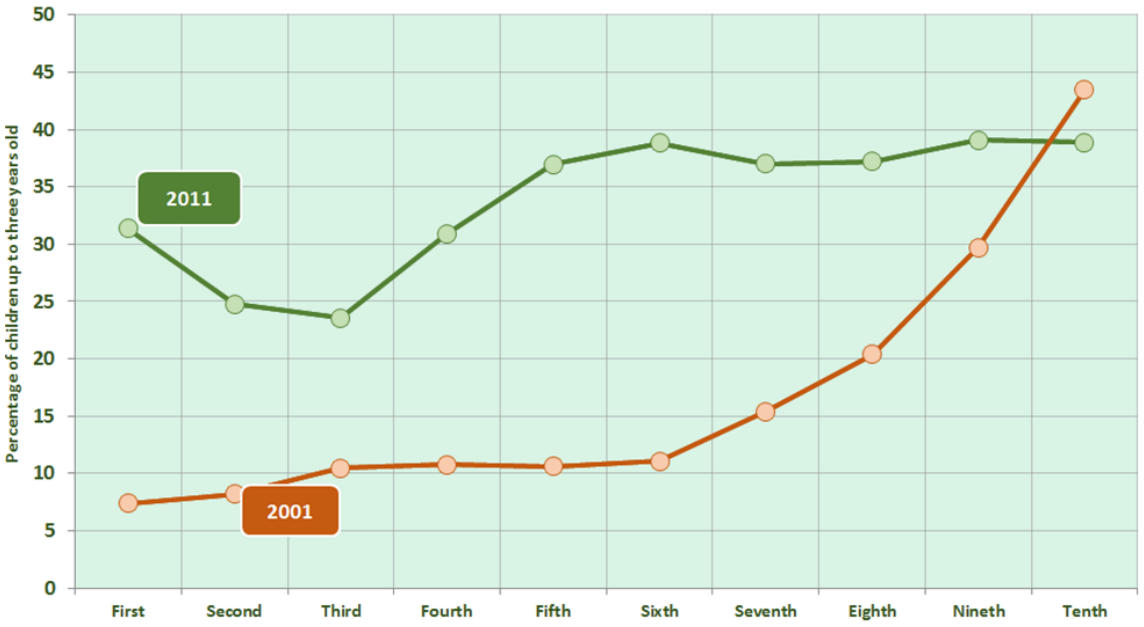
perfil muito parecido com o do Brasil e em 10 anos se tornou o que pode ser visto no gráfico a seguir.



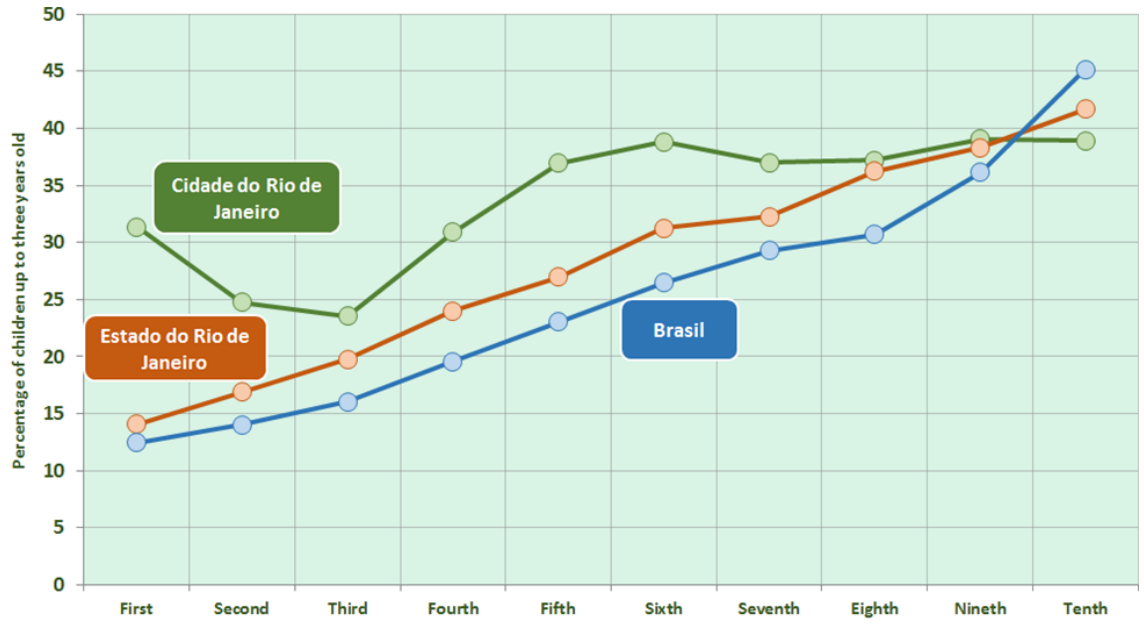
Fonte: elaborado pelo palestrante.



Fonte: elaborado pelo palestrante.



Fonte: elaborado pelo palestrante.



Fonte: elaborado pelo palestrante.

Temos um problema que é o acesso diferenciado dos pobres à Creche. Isto pode mudar e exemplos de cidades como o Rio de Janeiro mostra que isso pode ser feito de uma maneira relativamente rápida. Aqui estão resultados que mostram como isso tem consequências. Por quê?

Disponibilidade de recursos : Cidade do Rio de Janeiro, 2012

Indicadores	Tratamento	Controle	Impacto da Intenção de Tratamento	Estatística-t	Impacto do Tratamento	Estatística-t	Impacto do Tratamento (ponderado)	Estatística-t (ponderado)
Porcentagem de crianças que frequentam creche pública (pesquisa 2008)	89	49	2,7	.....	.....	.....	.....	.....
Consumo domiciliar per capita	110	106	4	1,9	34	4,4	29	2,2
Consumo total	478	455	23	2,1	199	4,5	180	2,4
Renda domiciliar per capita	177	163	14	2,8	33	2,1	31	1,2
Renda total do trabalho	756	683	73	4,3	244	4,7	240	2,6

Fonte: elaborado pelo palestrante.

Se pegarmos o impacto – quero só chamar a atenção para estas colunas –, é o resultado de uma análise experimental de como na cidade do Rio de Janeiro as crianças são alocadas. É possível você seguir ao longo do tempo aquelas que tiveram acesso à Creche e aquelas que não tiveram acesso à Creche.

Isto é uma análise feita seis anos depois. A renda familiar daquela criança aumentou, em termos gerais, para R$ 244,00. Ou seja, uma criança na Creche significa para aquela família, por mês, cinco anos depois, R$ 244,00 reais. Por quê? Porque aquela mãe ou aquele responsável pôde permanecer no mercado de trabalho, ganhar experiência, conseguir um melhor posto de trabalho ao longo deste tempo, se engajar melhor no mercado de trabalho e hoje tem uma renda familiar de R$ 244,00 a mais, o que é um tremendo programa de inclusão produtiva.

Ou seja, se você olhar o gasto familiar é de R$ 200,00 reais, R$ 199,00 a mais, R$ 34,00 *per capita* em termos de consumo, e R$ 33,00 *per capita* em termos de renda. Ou seja, a Creche é uma forma extremamente efetiva de você reduzir a desigualdade, não necessariamente educacional, mas a desigualdade de renda entre as famílias. Reduzindo a desigualdade de renda entre as famílias, vou atacar outro lado da desigualdade educacional que verei mais tarde.

Então, o Fundeb serve, por um lado, para reduzir a desigualdade educacional na veia, diretamente na escola, e, por outro lado, indiretamente, na medida em que ele está financiando as Creches, que vão reduzir a desigualdade de renda e atacar a desigualdade educacional por outro caminho. E, ainda, o caminho que o Fundo vai ter via educação de jovens e adultos para educar os pais e mães, o que vai reduzir, de novo, a desigualdade educacional.

É absolutamente urgente a necessidade de expandir a oferta de Creches para as crianças pobres de uma maneira muito rápida. Deixo então para o debate e para reflexão de vocês: em que medida temos que realmente manter os nossos padrões de qualidade extremamente elevados na construção e na operação destas Creches?

E que medida não vale a pena para o Brasil talvez ter um padrão de qualidade um pouco mais baixo e permitir que estas Creches cresçam mais rapidamente. Um exemplo controverso é o que a cidade de Petrolina está fazendo. Ela tem um programa

chamado Nova Semente em parceria com a comunidade, na qual, na verdade, a prefeitura está construindo uma Creche por semana. Eles constroem uma Creche por semana, em dois anos construíram 100 unidades e conseguem financiar isto pelo Fundeb.

O impacto desse programa sobre a renda dessas famílias é sensacional. Estamos avaliando, hoje em dia, que o impacto nas crianças é positivo, mas o que eles fizeram foi associar um padrão de construção mais baixo, com uma metodologia de ensino que veio do estado da Virginia, nos Estados Unidos. Lá, eles têm um sistema para funcionamento de interação e gestão de Creches que é considerado um dos melhores do mundo. Então, trouxeram a Universidade de Virginia que veio gratuitamente para implantar o sistema de funcionamento em uma Creche que tem um nível sofisticação em termos de equipamentos, em termos de material bem mais baixo. Com isso, estão conseguindo expandir uma Creche por semana e promover a inclusão produtiva. Aí pode-se discutir se isso é uma estratégia ou não. Obrigado!

Romeu Caputo

Obrigado ao secretário Ricardo. Passo imediatamente ao professor Francisco Soares para fazer uso da palavra.

José Francisco Soares[17]

É uma satisfação, uma honra e um desafio estar aqui. Agradeço ao secretário Binho Marques pelo convite, pois para mim é uma oportunidade fantástica de poder repartir com vocês, que tomam decisões sobre políticas públicas, minhas reflexões. Na Universidade é muito fácil falar, mas aqui, no âmbito do governo, tudo é mais difícil. É preciso ser concreto e não apenas conceitual. Na minha fala reflito também sobre a minha recente atuação no Conselho Nacional de Educação (CNE).

O secretário Binho Marques pediu que eu falasse de equidade. Mas vou falar principalmente de desigualdade e explico por quê. Participei de um comitê no México[18] e tive a enorme satisfação de conhecer o senador Sergio Bitar, que foi ministro da Educação do Chile no governo de Ricardo Lagos, e ministro de Obras Públicas do governo de Michelle Bachelet. Após minha exposição, ele disse: "Você falou muito bem, mas o povo não entende equidade e sim desigualdade. Essa palavra difícil, que

[17] O palestrante trouxe em sua apresentação as seguintes referências:
ALVES, Maria Teresa Gonzaga; SOARES, José Francisco; XAVIER, Flávia Pereira. Índice socioeconômico das escolas de educação básica brasileiras. Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação, v. 22, n. 84, p. 733-753, 2014.
BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 292p., 1988.
NETO, Joaquim José Soares et al. Uma escala para medir a infraestrutura escolar. Estudos em Avaliação Educacional, v. 24, n. 54, p. 78-99, 2013.
SOARES, J. F.; ALVES, M. T. G. Escolas de ensino fundamental: contextualização dos resultados. Revista Retratos da Escola, Brasília, v. 7, n. 12, p. 145-158, jan./jun. 2013.
SOARES, José Francisco. Educação, desigualdade e pobreza. In: EITLER, K.; BRANDÃO, A. P. (Org.). Por que pobreza? Educação e desigualdade. Rio de Janeiro: Fundação Roberto Marinho, p. 57-66, 2014.
SOARES, José Francisco. Índice de desenvolvimento da educação de São Paulo – Idesp. Bases metodológicas. São Paulo em Perspectiva, v. 23, n. 1, p. 29-41, 2009.
SOARES, José Francisco; ALVES, Maria Teresa Gonzaga. Efeitos de escolas e municípios na qualidade do ensino fundamental. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, v. 43, n. 149, p. 492-517, 2013.

[18] *Seminário "Metas educativas y sus indicadores. Propuestas internacionales y nacionales". Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (Inee). México, agosto de 2012.*

você usou tanto, será entendida como algo que você, intelectual, inventou para não considerar algo essencial para eles". A partir desse dia enfatizo o conceito de desigualdade.

Qualidade da educação

Para falar de desigualdade, é preciso definir e contextualizar esse conceito. Meu foco é a educação básica. Para mim uma educação de qualidade é aquela em que todos os estudantes têm acesso a uma escola, nela permanecem e aprendem o que precisam para uma vida plena. Esse é um conceito apoiado no artigo 205 da Constituição Federal (Brasil, 1988). Tratar a educação com base nos resultados de seus alunos, no entanto, ainda é uma opção metodológica minoritária. Defendo minha escolha dizendo que o resultado é o outro lado do direito. Se a criança não aprendeu, temos apenas um discurso sobre direito à educação, não uma realidade. O que transforma a vida de uma criança, que lhe cria oportunidades, é o seu aprendizado. Como consequência dessa posição, defendo que as políticas públicas devem ser avaliadas por sua capacidade de produzir os resultados educacionais que concretizam e se constituem em evidência de atendimento do direito à educação.

O debate educacional no Brasil, com muita frequência, desconsidera as evidências produzidas pelas análises dos resultados. Apesar de trabalhar com o paradigma da educação concretizada em resultados, conheço, respeito e sei da importância de ouvir análises baseadas em outras posições. Ainda que em muitas ocasiões sinto que o debate educacional não caminha por não existir uma linguagem comum que permitiria o entendimento.

Evidências educacionais

O Brasil, por meio da Prova Brasil, tem à sua disposição para analisar as políticas educacionais muitos dados, que podem produzir muitas evidências. No grupo de Avaliação de Medidas Educacionais (Game) da Faculdade de Educação (FaE) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), organizamos os dados públicos disponíveis quer no que se refere ao desempenho dos alunos nos testes, evidência de seu aprendizado, quer os questionários contextuais que fornecem evidência das condições e das características socioculturais dos alunos.

Mas será que o aprendizado registrado nos resultados dos testes é necessário e suficiente? Conheço muito bem o sistema de avaliação do Brasil e também o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Posso dizer que temos dados confiáveis. Mas é importante que as escolhas feitas para a sua coleta sejam mais conhecidas e debatidas. Noutras palavras, se há indicador que sintetiza a qualidade da educação no Brasil, a sociedade precisa conhecê-lo melhor. Como esse indicador depende dos resultados de um teste, a Prova Brasil, é razoável esperar que muitos conheçam o conteúdo dessa prova. Este ano ocorre mais uma edição da Prova Brasil. Apenas um grupo muito pequeno de atores do debate educacional sabe o que guiou as escolhas das questões que estão na prova, quando isso deveria interessar a todos os envolvidos com educação básica.

Um exemplo ilustra. Que tipo de texto a criança de 11 anos deve ser capaz de ler? Essa é uma pergunta para todos, não apenas para especialistas. Aliás, costumo mencionar que a educação básica não é para especialistas, é algo que diz respeito à sociedade.

Precisamos de mais transparência. Não é que não haja, mas precisamos incorporar ao sistema de produção dos indicadores de resultados mais transparência, mais participação.

Além da Prova Brasil, a evidência educacional vem dos dados do Censo da Educação Básica, que desde 2007 é feito por aluno. Com o censo conhece-se a trajetória de todos os alunos, ou seja, em que escola e em que etapa esteve matriculado cada aluno da educação básica. Trata-se de um repositório muito importante de informações sobre a educação básica. Mas não será objeto de minha apresentação.

Síntese estatística de resultados

Como meu objeto é a desigualdade, uso, para sintetizar os resultados de aprendizagem de um conjunto de alunos, uma maneira diferente da utilizada pelos meus colegas de mesa, Ricardo Paes de Barros e Alexandre Peres.

Em vez da média de desempenho, utilizo o percentual de estudantes em cada um de quatro níveis: insuficiente, básico, adequado e avançado. O direito de aprender está atendido, na minha formulação, apenas quando o desempenho do aluno está nos níveis adequado e avançado. No nível básico está parcialmente atendido e no nível insuficiente não está atendido. Opto por essa forma de apresentação porque, em um país profundamente desigual como o Brasil, a média pode ser uma síntese muito pobre da realidade. Se a média do aprendizado dos estudantes de uma cidade está alta ou baixa é uma descrição útil para determinadas decisões. Mas essa síntese não permite saber se há crianças cujo direito não foi atendido. Não se trata de uma questão somente técnica. É uma questão de justiça educacional. Vejo o cidadão, vejo o seu direito. A agregação dos dados educacionais por municípios pode ser necessária. Mas não é o município que aprende, é o aluno. A análise deve ter o estudante como unidade, embora também outras unidades possam ser de interesse.

Nível socioeconômico (NSE) dos estudantes

Como meu tema é a desigualdade, poderia considerá-la tomando como seu fator gerador o atraso escola, a raça/cor, o sexo, mas concentro-me, por questão de espaço e tempo, nas desigualdades associadas com o nível socioeconômico dos estudantes.

O nível socioeconômico dos estudantes de educação básica é indicador síntese da agregação de informações sobre a renda de sua família e sobre a escolaridade e ocupação dos seus pais ou adultos de referência. Os dados para o cálculo são obtidos nos questionários contextuais aplicados na Prova Brasil junto com os testes. Vou utilizar a medida de NSE que fizemos recentemente no Game. Agregamos as respostas de 16 milhões de alunos para obter o nível socioeconômico. Utilizamos os dados de diferentes anos da Prova Brasil, do Saeb e também do Enem. Com isso os NSEs de alunos de anos diferentes são comparáveis. Os detalhes estão no artigo citado nas referências. Para os economistas, o NSE, quando agregado nos municípios, tem correlação de 0,9 com a renda *per capita*, uma informação só disponível no Censo demográfico que ocorre de dez em dez anos. Além disso, o NSE pode ser calculado para cada escola e para cada aluno. Outra validação foi qualitativa. Em mais de 20 experiências, quando mostrei para colegas a ordenação das escolas de suas cidades segundo o NSE, recebi uma avaliação muito positiva da posição das diferentes escolas.

Para as próximas análises, os estudantes foram divididos em cinco grupos denominados quintis, para efeito de construção de tabelas que sintetizam os dados.

Evolução da desigualdade escolar

A tabela abaixo mostra a média de desempenho dos alunos, em cada ano da Prova Brasil, por quintil de NSE.

Tabela 1 - Média das proficiências em Matemática – Quinto ano

Grupo NSE	Ano avaliação				Crescimento 2011 - 2005
	2005	2007	2009	2011	
1	174,6	181,3	181,5	189,8	**15,2**
2	179,4	187,6	192,8	200,6	**21,2**
3	181,7	191,7	200,4	207,2	**25,5**
4	184,7	196,3	207,9	214,9	**30,2**
5	192,5	202,4	217,7	221,4	**28,9**
Diferença (5- 1)	**17,8**	**21,1**	**36,2**	**31,5**	

Fonte: elaborado pelo palestrante a partir dos dados do Saeb/Prova Brasil

Os alunos do primeiro quintil cresceram 15,2 pontos entre 2005 e 2011, já que em 2011 sua média era 189,8 e em 2005, 174,6. Na realidade, os estudantes de todos os quintis melhoraram. Mas o último quintil, aquele que agrega os estudantes de maior NSE, cresceu muito mais. Vocês certamente percebem a dureza dessa observação. Nosso país está melhorando, mas os de cima estão melhorando muito mais rápido e, portanto, a desigualdade está crescendo. Meu objetivo nesta apresentação é lhes dizer que não se pode fazer uma discussão educacional sem considerar a questão da desigualdade. Diminuir as desigualdades deve ser um objetivo tão importante quanto a melhoria dos níveis educacionais.

Uma forma alternativa a meu ver mais informativa está na Tabela 2.

Tabela 2 - Percentual de alunos do quinto ano com proficiência acima do nível adequado.

Ano Prova Brasil	Quintos do NSE					Desigualdades
	1	2	3	4	5	Diferença entre o quinto superior e o quinto inferior
2005	8,4%	11,5%	13,2%	15,8%	21,7%	**13,3%**
2007	13,5%	17,8%	21,3%	25,1%	31,0%	**17,5%**
2009	15,9%	24,8%	30,9%	36,9%	43,5%	**27,6%**
2011	18,3%	27,6%	34,3%	41,0%	47,2%	**28,9%**
Diferença entre o valor de 2011 e o valor de 2005	**14,3%**	**20,9%**	**25,6%**	**30,5%**	**0,7%**	

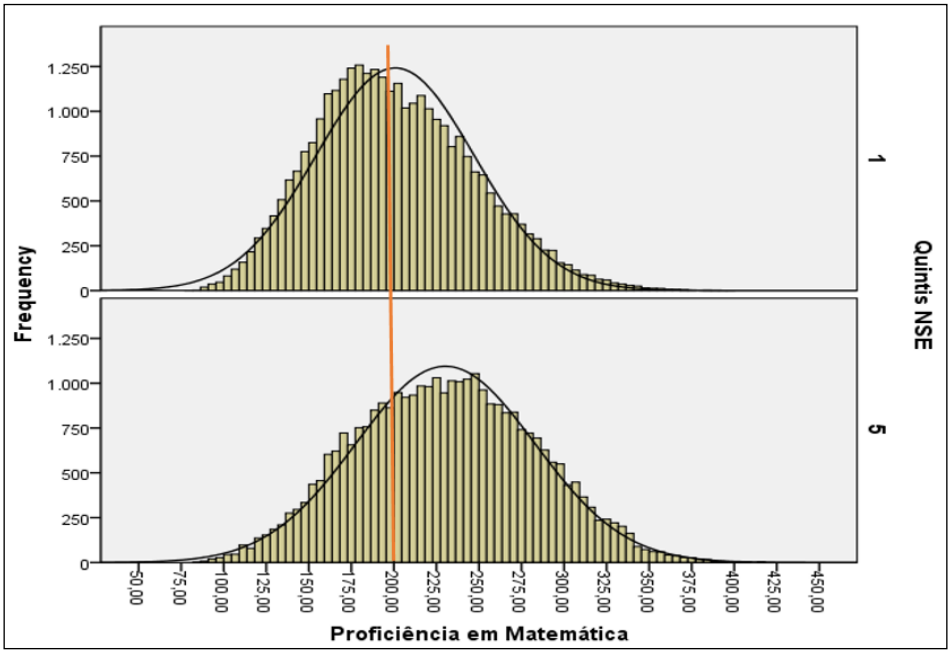
Fonte: elaborado pelo palestrante a partir dos dados do Saeb/Prova Brasil

Desigualdades de aprendizado

Antes de continuar enfatizo uma questão técnica, importante no estudo das desigualdades. A desigualdade educacional é característica de um coletivo de estudantes. O objetivo da política pública é o de garantir que a distribuição dos grupos de alunos, definidos pela variável que se quer estudar – no nosso caso o NSE – seja a mesma. O conceito de distribuição, estatístico na sua natureza, pode ser facilmente entendido. Pedindo licença ao meu colega Romeu Caputo, construo entre ele e eu uma metáfora explicativa. Em uma situação sem desigualdade a distribuição dos "Chicos" e dos "Romeus" deve ser a mesma. Devem existir *r* "Romeus" com alto desempenho, médio desempenho e baixo desempenho. O mesmo deve ocorrer com os "Chicos".

Para estudar desigualdade educacional, temos de trabalhar com distribuição, olhar sua variação e verificar se é a mesma em diferentes grupos. O gráfico abaixo compara os alunos nos dois quintis extremos de NSE.

Gráfico 1 - Distribuição dos quintis 1 e 5 do NSE pela proficiência em Matemática, Prova Brasil 2011



Fonte: elaborado pelo palestrante a partir dos dados do Saeb/Prova Brasil 2011

Observem que a distribuição dos alunos do quintil 5 desloca-se para valores mais altos, enquanto a distribuição dos alunos do primeiro quintil está mais concentrada nos valores menores.

Se considerarem o ponto 200 como referência (ver linha), perceberão que há muito mais estudantes acima desse ponto do quintil 5 do que no quintil 1. Isso é a evidência da desigualdade. A variação é natural. Idealmente deveria ser pequena. Nesta análise, a discussão da qualidade da educação significa levar a distribuição dos grupos para valores mais altos. Um comentário, conceitualmente mais difícil, mas importante: no nível pessoal existem diferenças. E são bem-vindas. A diversidade é fundamental em uma sociedade. No nível coletivo, as diferenças se transformam em desigualdades, que precisam ser superadas.

Os pobres

Agora vou me concentrar nos alunos pobres, definidos como aqueles que estão no primeiro quintil do nível socioeconômico.

A tabela abaixo mostra o percentual de alunos pobres em 2005 e em 2011. Entre esses anos a situação econômica do país melhorou, o que está refletido no indicador. Em 2005 os pobres eram 29,7%, valor reduzido para 20,8% em 2011.

Tabela 3 – Percentual de alunos por quintis de NSE: quinto ano

Ano	Quintis de NSE				
	1	2	3	4	5
2005	29,7%	20,7%	17,5%	15,4%	16,7%
2011	20,8%	19,0%	19,0%	21,3%	20,0%

Fonte: elaborado pelo palestrante a partir dos dados do Saeb/Prova Brasil

A próxima tabela apresenta o desempenho dos alunos pobres nos quatro níveis em que é dividido. Observem o seguinte: nos alunos do 5º ano, 47% dos pobres estão no nível insuficiente de desempenho em Matemática, enquanto que apenas 24,9% dos alunos do quintil 5 estão nessa posição. Isso indica falta de atendimento do direito de aprender.

Tabela 4 – Percentual de alunos nos níveis em Matemática quinto e nono anos 2005-2011

Ano escolar	Grupo NSE	Nível Matemática			
		Insuficiente	Básico	Adequado	Avançado
Quinto	Pobres	47,8%	38,4%	11,9%	2,0%
	Quintil 5	24,9%	37,4%	28,1%	9,6%
Nono	Pobres	86,4%	13,2%	0,4%	-
	Quintil 5	64,6%	33,2%	2,1%	0,0%

Fonte: elaborado pelo palestrante a partir dos dados do Saeb/Prova Brasil

Sucesso no atendimento dos pobres

Passo agora às diferenças no atendimento dos alunos pobres em diferentes locais do país. Formulo a questão de uma maneira provocadora. Onde é melhor ser pobre? É uma pergunta razoável, imagine-se pobre, capaz de um pensamento racional, de usar a lógica de economista. Se sou pobre, onde devo morar?

Apresento uma resposta com uma análise muito simples. Tomo a média de desempenho e o percentual no nível insuficiente dos alunos pobres em cada município

como indicador da qualidade do atendimento dos alunos pobres. Mostro o resultado para as nove primeiras capitais. Parei na nona para homenagear Binho Marques, que como secretário de Educação de Rio Branco, transformou o atendimento aos estudantes de lá. Ainda há muito que caminhar, mas não é pouca coisa ser a melhor cidade da região norte para os pobres.

Tabela 5 – Resultados de Matemática dos alunos pobres nos municípios de capitais

Nome	Matemática	Insuficiente	Alunos
Campo Grande	198,07	29,4%	3.785
Curitiba	194,66	33,6%	3.484
Rio de Janeiro	192,47	35,5%	19.378
Palmas	191,34	37,2%	2.165
Teresina	192,59	37,6%	9.971
Belo Horizonte	190,79	38,3%	9.198
Florianópolis	188,83	39,7%	697
Vitória	185,88	40,2%	1.156
Rio Branco	186,73	41,5%	3.381

Fonte: elaborado pelo palestrante a partir dos dados do Saeb/Prova Brasil

Aonde o pobre deve ir? Para Campo Grande, onde só há 30% de pobres no nível insuficiente. Os pobres lá têm média alta. A análise da posição de outras capitais deve ser mais matizada. Vejam o caso de Florianópolis. Lá existem poucos pobres, e os pobres de lá se saem bem, mas, considerando o desempenho dos outros alunos e a condição da cidade, é razoável esperar mais.

A próxima tabela mostra as cidades onde os pobres são mal atendidos.

Tabela 6 – Resultados de Matemática dos alunos pobres em municípios de capitais

Cidade	Matemática	Insuficiente	Alunos
Manaus	176,7	50,5%	13.278
Maceió	175,9	51,5%	11.857
Natal	175,6	52,1%	4.595
São Luís	176,6	52,1%	12.863
Macapá	173,0	55,1%	4.041

Fonte: elaborado pelo palestrante a partir dos dados do Saeb/Prova Brasil

A cidade de Recife se destaca. Sendo um centro de excelência em tantas áreas da cultura, tecnologia e ciência nacional, não atender melhor seus pobres é algo difícil de aceitar. É preciso levar para as escolas o que é bom nas outras áreas.

A escola dos pobres

Além do desempenho dos pobres e dos locais que os atendem melhor, podemos examinar as características das escolas onde estão os alunos pobres. Como, em cada escola, há alunos de vários níveis socioeconômicos, a comparação deve ser feita por aluno. A tabela abaixo mostra a média de alguns indicadores das escolas frequentadas por alunos dos diferentes quintis de nível socioeconômico.

Tabela 7 – Média de indicadores de escola, por nível socioeconômico dos alunos.

NSE do aluno	NSE médio da escola	Infraestrutura da escola (Censo 2010)	Proporção de alunos com atraso na escola
1	4,40	6,84	39,25
2	4,75	7,25	34,87
3	4,98	7,45	31,89
4	5,18	7,61	29,42
5	5,40	7,75	26,78

Fonte: elaborado pelo a partir dos dados do Saeb/Prova Brasil

O indicador de infraestrutura esteve em debate na imprensa com o trabalho do professor Joaquim Neto, da UnB, e outros pesquisadores. Uso, entretanto, um indicador um pouco diferente, que construí com os dados do Censo de 2010. O trabalho deles é muito abrangente, e deve ser conhecido, ainda que não façam o recorte pelo NSE, enfatizado aqui.

A Tabela 7 mostra que os pobres estão nas piores escolas. Essa informação evidencia a pouca importância dada à superação das desigualdades educacionais nas atuais políticas públicas educacionais.

Ideb

O Ideb é hoje o indicador que sintetiza a qualidade da educação para muitas decisões relacionadas a políticas públicas educacionais. Por isso tem sido chamado de bússola da educação básica. No entanto, esse indicador não considera as desigualdades educacionais, foco de minha reflexão. Nas referências cito artigo em que, com minha colega Flávia Xavier, analiso essa característica do Ideb. Aqui quero apenas salientar que é possível ter um Ideb com valores razoáveis ou mesmo altos, em escolas com muitos alunos no nível insuficiente, uma situação que caracteriza falta de atendimento do direito de aprender.

Para mostrar isso, divido o Ideb em cinco faixas com as seguintes etiquetas:

Tabela 8 – Categorização do Ideb

Baixo	< 3,5
Médio baixo	[3,5 4,5)
Médio	[4,5 5,5)
Médio alto	[5,5 6,5)
Alto	> 6,5

Fonte: elaborado pelo palestrante a partir de Soares e Xavier (2013)

Em seguida, buscando na base da Prova Brasil de 2011, verifiquei quantos alunos estão em cada um dos quatro níveis de aprendizado em Matemática. Os resultados estão na Tabela 9:

Tabela 9 – Proporção de alunos nos níveis de desempenho e Ideb das escolas, 5º ano, Prova Brasil, 2011

Ideb	**DESEMPENHO**				
	Insuficiente	**Básico**	**Adequado**	**Avançado**	**TOTAL**
Baixo	58,6	34,1	6,6	0,7	100
Médio baixo	39,6	43,2	14,8	2,4	100
Médio	23,3	41,9	27,3	7,5	100
Médio alto	11,1	33,4	37,8	17,7	100
Alto	3,8	19,6	41,0	35,7	100

Fonte: elaborado pelo palestrante.

Por exemplo, entre as escolas que têm Ideb baixo, 58,6% dos alunos têm desempenho insuficiente. O mais preocupante, no entanto, são os valores para as escolas com Ideb médio alto. Nessas escolas 11% dos alunos não tiveram seu direito atendido. No entanto, como a escola consegue ter bons resultados gerais, deveria conseguir que esses resultados fossem para todos os seus alunos.

Além disso, o Ideb reflete muito de perto as condições socioeconômicas dos estudantes da escola. Aquelas com alunos de melhor nível socioeconômico têm naturalmente melhores Ideb. Isso impede de usar esse índice para fins de comparação da efetividade de escolas, como alguns comentadores sugerem.

Melhorar a educação

Termino com algumas anotações sobre a grande questão: quais políticas públicas são necessárias para melhorar a educação básica? Três têm sido muito discutidas recentemente: infraestrutura, pessoal e currículo. Em particular fala-se muito na necessidade de se alocar mais recursos para atender às duas primeiras. Sem negar a importância dessa ênfase, vou realçar a terceira dimensão.

Não gosto da expressão "currículo nacional". Gosto de usar o termo que está na Constituição, em seu art. 210, que fala de Base Nacional Comum. Todos os países que atendem ao direito de seus estudantes estabeleceram o que todos os seus estudantes devem saber. Recentemente a Austrália definiu seu currículo. Mais perto do Brasil há a experiência de Cuba, que tem resultados educacionais fantásticos e é claro que não é só por causa do currículo, mas porque tem currículo.

Estabelecido o currículo, a educação básica teria uma linguagem nacional, que seria usada, por exemplo, na formação inicial e continuada dos professores. Outra consequência importante seria relativa ao controle social. Se uma criança não adquiriu um conhecimento ou uma habilidade, seria natural que a estrutura de controle social do sistema de ensino perguntasse. "Quando foi ensinado o que estas crianças não aprenderam? ". Isso seria dar concretude ao direito de aprender, para aqueles que hoje não estão aprendendo.

Na saúde há uma linguagem comum, usada por todos. Existe uma classificação internacional das doenças. Assim um paciente com um diagnóstico feito no sul do Chile pode ser tratado em Fortaleza (CE), porque os médicos se comunicam.

Não vamos chegar à mesma uniformidade na educação, mas precisamos ter uma linguagem para nos comunicarmos. Uma mesma linguagem para o treinamento, para o ensino, para capacitação e para produzir materiais. Se isso for implementado, é claro que faria uma transformação muito grande.

Finalizo com algumas provocações: para formar médicos, dizemos que é necessário ter hospital – por que para formar professores a escola, campo de prática, pode ser qualquer uma? Que escolas cada centro de formação usa como campo de prática para seus alunos? Essas escolas são boas? Atendem aos direitos de seus alunos?

DEBATE

Romeu Caputo

Vamos continuar com o nosso Fórum abrindo para as pessoas que, porventura, desejam falar, lembrando que temos também as perguntas pela internet. Podemos começar.

Gilmar Soares Ferreira

Estou representando a CNTE e também do Conselho Estadual do Fundeb do estado do Mato Grosso. O tema da palestra é muito sugestivo: *O Fundeb na construção da equidade educacional: ampliação da oferta e melhoria na qualidade, e promoção da inclusão.*

Vejo que os três palestrantes apontaram muitos dados e, no curto espaço de tempo que temos, é difícil digerirmos todos estes dados. Iremos precisar de um bom tempo para isso, principalmente em relação à pesquisa do Inep, que tem um gráfico baseado em uma seta que abarca de cima a baixo todos os dados, o que torna bem complicado de entendermos, à primeira vista. Há que se ressaltar a dificuldade de termos tantos dados nesse momento e pouco tempo de intervenção para expressar alguns pontos de vista.

Mas queria trazer a realidade dos municípios hoje para falarmos de equidade no Fundo, que, inclusive, foi pensado para isso. Uma condição que tenho entendido no Fundeb é sua condição republicana de tentar reparar ou superar as desigualdades que temos em termos de custo aluno, valor per capita por aluno nos diferentes municípios, estados e regiões, porém a realidade que assistimos ao longo da existência do Fundef foi a prefeiturização das matrículas numa lógica dicotômica do atendimento do ensino fundamental enquanto projeto curricular de 8 ou 9 anos. O que temos assistido com o Fundeb não tem superado a lógica do Fundef ao transferir demanda de matrículas sem o acompanhamento global dos recursos para a manutenção e desenvolvimento do ensino.

Fato é que, pela continuidade do princípio de valor por aluno, os municípios vêm paulatinamente atendendo aos alunos nos anos iniciais do ensino fundamental e os estados atendem à maior parcela dos alunos no ensino fundamental nos anos finais. Situação esta que deve ser estudado sob dois prismas: o primeiro é significado de duas escolas ou duas redes que segregam ou dividem os estudantes no desenvolvimento curricular do compreendido ensino fundamental. O segundo prisma é o do financiamento da Educação. O estado ao repassar os alunos dos anos iniciais do ensino fundamental para o município, não repassa os valores integrais dos recursos constitucionais, ou seja, os 25% da receita.

Ao município que passa a atender quase que exclusivamente a uma demanda que não lhe é própria, devia ser compartilhada fica, no âmbito do Fundeb, com a possibilidade de assumir o aluno e apenas parte dos recursos (o Fundeb) que o acompanha. Dos impostos que formam a cesta do Fundeb, o estado acaba por ficar com 5% e, melhor, sem alunos, não haverá também os esforços de transporte, alimentação, formação de profissionais, pagamento de salário, construção e reformas de escolas,

constituindo uma ação rentável ao estado deixar de atender a esta demanda de matrículas.

Os municípios, por estarem sendo ‘obrigados’ a atenderem à maior parcela dos alunos nos anos iniciais do ensino fundamental, deixam de atender à educação infantil. Até 2016, não vão fazer tanto esforço, porque somente a partir de 2016 terão que atender 100% dos alunos de 4 a 5 anos da classe de alfabetização.

Há um detalhe que é preciso aprofundar nossa reflexão: os alunos dos anos iniciais valem menos que os alunos finais do ensino fundamental no Fundeb. Assim, quando o município atende mais alunos nos anos iniciais, significa que ele, na condição que tem de repartição do bolo tributário nacional, com uma parcela de participação menor que o estado, significa que se o município atende mais alunos do que o estado, também que o estado está repassando alunos e está ficando com uma parte desse recurso. Isso porque os recursos do Fundeb são alguns impostos e, desses impostos, apenas 20% de 25% constitucionais conformam o Fundeb. Assim, 5% desses impostos deixam de acompanhar os alunos, favorecendo o caixa do estado.

Além disso, quando o município não atende os alunos da creche e de 4 e 5 anos, significa que um recurso que ele teria 100% dos 25% dos impostos próprios – IPTU, ITBI, Dívida Ativa, Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) e Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) – para investir, também está dividindo com o estado. Isso é, o estado que tem maior participação no bolo tributário nacional, ao transferir matrículas dos anos iniciais do ensino fundamental (AIEF) sem transferir os recursos dos 25% constitucionais, promove a inversão do princípio da equalização no Fundeb. O Estado deixar de atender a uma demanda que também é prioridade sua, principalmente porque tem maior capacidade financeira, não é uma lógica inversa de equidade prevista no Fundeb? A pergunta é para vocês responderem!

Romeu Caputo

Vamos fazer uma rodada de três questões, pois já temos três inscritos. Passo a palavra para a professora Dalila Andrade Oliveira, depois para a Profa. Andrea Gouveia.

Dalila Andrade Oliveira

Meu nome é Dalila Andrade Oliveira, estou como presidente da Associação Nacional de Pós-Graduação em Pesquisa em Educação (Anped).

Tive que me ausentar e peguei somente um pouco da fala do meu colega, Francisco Soares. Em cima do que ouvi, quero trazer uma questão para discutir com a mesa. José Francisco Soares falava de uma Base Comum Nacional para o currículo. Não sei com quais nexos ele fez com o financiamento da Educação Básica, que é o objeto deste Fórum, mas gostaria de fazer um nexo com isso.

O que vejo é que neste momento, no Brasil, estamos colocando na agenda a discussão da Base Nacional. Quer dizer, há setores colocando esta questão de uma Base Nacional Comum Curricular (BNCC) mínima, sobretudo quando estamos discutindo formação docente, avaliação da Educação Básica e, em um Fórum que se está discutindo financiamento da educação, vejo que deveríamos fazer uma pergunta prévia em relação à questão do currículo: será que os professores não ensinam o que deveria

ser ensinado, partindo da hipótese final trazida pelo José Francisco Soares – até com respeito a uma entrevista que ele citou? Será que o grande dificultador para a melhoria da avaliação da Educação Básica está na maneira como os professores são formados? Será que a dificuldade para melhoria do desempenho na Educação Básica está justamente vinculada a esse financiamento tão desigual da educação?

Isso foi colocado hoje na mesa da manhã, e percebe-se que acaba refletindo em condições de trabalho que não permitem, por exemplo, o que está posto na Constituição Federal, mas possa traduzir-se na prática – pensando que a Lei de Diretrizes e Bases traz a possibilidade de cada escola realizar seu próprio projeto pedagógico e tem uma ênfase muito forte no trabalho coletivo. Contudo, as condições de trabalho que encontramos nas escolas públicas brasileiras, com toda a variedade e diversidade, não permitem que os docentes realizem um trabalho coletivo e, de fato, exerçam na escola o que aprendem.

Assim como o José Francisco Soares fala desse relato, tenho descrições de professores que falam da sua enorme frustração de sair da faculdade e, depois, não conseguirem colocar em prática, na escola, aquilo que aprenderam. Precisamos discutir um pouco essas condições de trabalho, Chico e à mesa como um todo, antes de pensarmos em uma Base Comum, já que temos parâmetros e diretrizes para Educação Básica brasileira, talvez pensar em condições mais republicanas de sua oferta neste país.

Não é possível continuarmos trabalhando com cenários tão diferentes, com tanta desigualdade, porque, caso contrário, podemos abrir mão do grande crescimento que tivemos nas duas últimas décadas do acolhimento à diversidade na escola, no sistema escolar. É nesse sentido que queria inserir a desigualdade na discussão, para preservar a flexibilidade, que o projeto pedagógico, que foi uma conquista da diversidade na educação, não seja ‘jogado fora com a água do banho’.

Andréa Barbosa Gouveia

Meu nome é Andréa Gouveia, sou da Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca). Gostaria de refletir um pouco a partir das falas do Alexandre Peres e do José Francisco Soares, que me parece terem um elemento comum: a ideia de que os mais pobres estão nas piores escolas. De alguma maneira, me pareceu que essa pesquisa do Inep mostra que o resultado líquido do Fundeb tem chegado nos municípios mais pobres. Claro que o conjunto dos indicadores de resultados que você mostra, usando os componentes do Ideb, indica que tem mais coisas acontecendo.

Queria na verdade, que vocês explorassem um pouco mais, do ponto de vista técnico, esse debate. O primeiro aspecto é essa ideia de usar na pesquisa da receita líquida do Fundeb. Temos tentado lidar com um cenário para entender qual é o investimento que os municípios têm feito e temos tido muitas dificuldades com as bases de dados. Por exemplo, em 2011 checamos a base de dados do Tesouro Nacional e chegamos a 800 municípios com problemas de não informar o gasto aluno mínimo, nem o mínimo do Fundeb. Portanto, estava errado.

Gostaria, então, de entender um pouco do porquê resolveram usar a receita líquida. Se foi isso mesmo para fugir do problema da base de dados. Como o Francisco Soares colocou no final uma provocação sobre a eficiência dos gastos... como essas bases têm muita dificuldade em termos de confiança nelas sobre quantos municípios estão realmente gastando para além do que recebem do Fundo... não estamos fazendo

uma cobrança, do ponto de vista das condições de equalização, que a política de financiamento da educação tem se proposto, com uma base que não me permitir afirmar isso.

As preocupações que precisamos identificar sobre a eficiência do gasto para conseguir projetar para onde estamos caminhando no sistema têm a ver com o debate de qual é a qualidade do gasto e a qualidade da informação sobre o gasto que está disponível? Gostaria que você comentasse um pouco isso.

Alexandre Peres

Vamos começar com a professora Andréa Gouveia. Realmente é um desafio muito grande conseguir integrar as diferentes bases de dados sobre os recursos financeiros relacionados à educação.

O que fizemos no estudo foi cruzar o Resultado Líquido, porque, de certa maneira, daria uma dimensão de como seriam as receitas dos municípios e dos estados se não houvesse o Fundeb. Por exemplo, o Resultado Líquido de 100% significa que, talvez, aquele município teria 100% a menos de recursos do que com Fundeb. Por isso, usamos o Resultado Líquido para tentar verificar o efeito redistributivo do Fundo, considerando o quanto ele adiciona ou quanto é decrescido de um município com o Fundeb. Usando o Resultado Líquido, conseguimos demonstrar que o Fundeb chega para os municípios que mais precisam mesmo. Ou seja, para aqueles que têm piores indicadores socioeconômicos, que são mais pobres, e também para aqueles que tinham ou ainda têm indicadores educacionais em níveis mais baixos.

Agora, o mais importante é que a distância entre os municípios – aqueles que tiveram decréscimos maiores de receitas com o Fundeb e aqueles que tiveram os maiores acréscimos do Fundo – se manteve nesse período. Vejo que é possível supor e sintetizar que, se não houvesse o Fundeb, essa distância talvez tivesse aumentado nesse período, também a mesma coisa com o Fundef. Então, realmente o recurso do Fundeb está chegando para quem mais precisa. Existe uma distância e, talvez, essa distância fosse maior se não houvesse o Fundo.

Agora sobre as bases de dados, usamos somente receita. O Resultado Líquido só tem a ver com receita. No que diz respeito aos gastos, a situação fica muito mais complicada. Os técnicos do FNDE possuem um conhecimento maior sobre essas bases de dados, mas a declaração dos gastos e receitas no Siope são autorrelatos, no qual os entes federados informam suas despesas. Essas informações são consistidas com as bases no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo (Siafi), e não com o Finanças do Brasil do Tesouro Nacional.

Chegamos à conclusão de que, para determinada variável, cada base apresenta suas vantagens. Por exemplo, o Siope é uma base mais completa, bastante consistente com o Siafi, talvez seja a melhor base sobre receitas. O pesquisador deverá tomar uma decisão caso a caso sobre como usará, porque percebemos que, com relação às receitas, tanto o Siope quanto o Siafi, são bastante parecidos e não há uma diferença muito grande.

Não olhamos com relação aos gastos e imagino que, sobre isso, tenhamos menos informações. Por exemplo, com o ensino fundamental, os anos iniciais e os anos finais separadamente, talvez não se saiba exatamente as despesas realizadas com cada etapa.

Assim, as bases de dados são um grande problema, mas podemos trocar experiências de como usar, pois este é mesmo um grande desafio.

Respondendo à pergunta do Gilmar Soares, vejo que o Fundeb é um bom modelo de redistribuição de recursos. Tentamos demonstrar e verificamos com nossos estudos que ele está chegando para quem mais precisa. Mesmo aquele município que tem decréscimo de recursos, a capacidade financeira dele é maior, pois os 5% restante fazem que ele tenha um valor mínimo por aluno ainda maior que os municípios que tiveram acréscimo de receitas.

O Fundeb deve ser observado sempre não pela ótica do município ou do estado, mas pela ótica do *per capita*. Então, dentro de uma unidade da federação, todos os alunos tiveram o direito àquele montante por ano, aquele valor mínimo anual. Nesse sentido, o Fundeb não tem uma lógica inversa, e sim uma lógica adequada de redistribuir os recursos de uma maneira mais equitativa.

Ricardo Paes de Barros

O Fundeb é um incrível sistema de redistribuição de recursos; um espetacular primeiro passo rumo à garantia de plena igualdade de oportunidades para qualquer criança brasileira, independentemente de seu local de nascimento ou da escola que frequenta. Todos os avanços do Fundeb até hoje demonstram ser possível alcançar esse objetivo e que é preciso trabalhar nessa direção.

Outro ponto aqui discutido e fundamental para toda essa conversa refere-se à importância de medirmos, com qualidade, a desigualdade de insumos. Hoje, no Brasil, conseguimos medir a desigualdade de resultados de uma forma fantástica – como ficou evidente na apresentação do José Francisco Soares. É possível conhecer a desigualdade intraescolas e, em alguns casos, até mesmo intraturmas de uma mesma escola. Entretanto, não conhecemos com a mesma precisão o gasto por aluno e tampouco, temos uma boa medida de qualidade da escola. Ou seja, hoje, a mensuração da desigualdade de resultados está muito mais avançada que a mensuração da desigualdade de insumos. Com a escala do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), o Brasil conseguiu atingir um consenso de como medir o resultado da aprendizagem; não há consenso, porém, de como aferir a qualidade da escola e consequentemente, a desigualdade dos insumos que são dados às crianças brasileiras.

Apesar de tudo que já foi exposto, é importante ressaltar que medir a desigualdade de resultados é muito mais importante que medir a desigualdade de insumos. Mas essa última é central para que possamos fazer a necessária discussão sobre a igualdade de oportunidades à educação no Brasil.

Outra questão discutida refere-se à transferência de recursos do Governo Federal para os municipais e sua relação com a abertura de vagas: é realmente ruim para os municípios, e até mesmo injusto para com as crianças, que o não oferecimento de vagas em um determinado ano implique na redução da receita do município. Afinal, municípios com menos vagas possuem menos recursos e, portanto, tem menos condições de expandir sua rede. Entretanto, não é possível resolver essa questão eliminando a relação entre vagas e recursos, uma vez que seria ainda mais injusto transferir recursos para um município que não está garantindo escola para suas crianças.

Para solucionar esse problema, é possível utilizar uma iniciativa que já é feita na Educação Infantil, pelo próprio MEC, que é a antecipação de recursos: os recursos são

transferidos por partes, dependendo da matrícula presumida. Caso os municípios não consigam atingir essa matrícula presumida, eles poderão realizar uma compensação posteriormente.

José Francisco Soares

Gostaria de reforçar um ponto na fala do prof. Ricardo Paes de Barros sobre as desigualdades de ensino. Uma das grandes críticas da minha forma de pensar – direito à educação é direito de aprender, o que precisa e pode ser concretizado em indicadores – é a confusão entre medida e avaliação. Muitos dizem que as medidas de resultado são ilegítimas, pois os alunos são diferentes. Eu entendo que há conhecimentos e habilidades que todos devem adquirir, não importando suas características sociodemográficas. No entanto, não é razoável que o sistema de avaliação enfatize apenas a medida de resultados. Como disse, o Ideb não é tudo. É necessário saber em qual escola e qual aluno produziu o resultado medido. Sei de várias iniciativas e espero que na Prova Brasil deste ano (2013) o Inep possa divulgar contextualização mais apropriada dos resultados. Também a divulgação do Enem deve mudar. Nesse caso a associação das características da escola com a nota dos alunos é tão grande que quase basta saber a escola para sabermos a nota do aluno.

Sobre custo do aluno. O professor Reynaldo Fernandes tem um estudo sobre os gastos que deveria ser consultado. É um estudo muito sólido, e indica a mesma direção que observei. O dado que usei vem do Finanças Brasil (Finbra),[19] que tem muitos dados ausentes. Ele trabalha, por exemplo, em vários anos e também considera o poder de compra nas diferentes cidades. Mas entendo que essa é uma outra área em que o debate educacional precisa de consenso. Decidir e divulgar quanto se gasta em cada município para garantir a educação escolar de cada criança tornaria o debate mais profícuo no que se refere aos custos.

Dalila Andrade, nossa presidente da Anped, e eu temos mais pontos de concordância do que de discordância. Falei do currículo, não sem antes dizer que essa é apenas parte da pauta de melhoria, que deve incluir a infraestrutura e professores. Mas há necessidade de se discutir e estimar os custos de introdução de uma base nacional comum. Certamente a introdução da base terá custos, pois terá um impacto substancial nos centros de formação. Defendo que parte substancial da formação continuada dos professores seja a partir da Base Nacional Comum (BNC). Não gosto da palavra "mínimo", mas acho que existe algo comum a todos os brasileiros. Uma coisa é onde estudar os fatos do entorno da escola. Isso é parte do currículo, não deveria ser todo o currículo. Há algo que todos devem saber. A leitura principalmente. Cada escola precisa de um projeto pedagógico que harmonize o específico e o geral, que seja público e que possa ser utilizado pelas estruturas de controle social dos sistemas de ensino.

Meu tema hoje era a desigualdade educacional. Mas foquei apenas a desigualdade de aprendizado e, nessa, somente a desigualdade associada ao nível socioeconômico. No entanto, há desigualdades em relação a outros resultados, como o acesso, e em relação a outras características sociodemográficas, como sexo, raça/cor e local de residência.

O resultado em educação é algo – lembrando que para mim é aprendizado e um direito – que depende de várias coisas ao mesmo tempo. O currículo é apenas uma das

[19] Consulta disponível em http://www.tesouro.fazenda.gov.br/

dimensões, mas não pode ser excluído. Se não se ensina, dificilmente a criança aprende. Por exemplo, eu gostaria que existisse um documento que dissesse o seguinte: "A criança deve aprender proporcionalidade – regra de três". Em seguida, que explicasse exatamente o que é proporcionalidade e indicasse as várias maneiras como pode ser ensinada. Todos devem ter alguns conhecimentos, mas vão adquiri-los de formas diferentes, pois não há, em nenhuma área, uma única pedagogia apropriada.

A profª Dalila Andrade mencionou algo muito importante, mas difícil de ser tratado. Por isso é sistematicamente evitado. Trata-se da questão da desigualdade e diversidade. A palavra "diversidade" é politicamente correta, a palavra "desigualdade" é politicamente incorreta. Temos problemas sérios de desigualdades que não se resolvem com os grandes avanços que tivemos recentemente em relação à diversidade. A escola de educação básica, hoje, no Brasil, acolheu a todos e devemos celebrar isso. No entanto, dentro dela há ainda desigualdade, e entendo que essas desigualdades precisam ser caracterizadas e divulgadas.

Tanto a qualidade – o aprendizado do que se precisa – quanto a desigualdade entre os resultados de diferentes grupos sociais devem fazer parte da análise educacional. Por outro lado, insisto na importância e necessidade de os atores do debate educacional criarem uma linguagem comum. Não existem na educação básica dificuldades tão grandes sobre onde se quer chegar; as discordâncias são sobre os caminhos e principalmente sobre as prioridades.

Romeu Caputo

Temos mais quatro inscritos. Por favor.

Raimundo Jorge Nascimento

Sou o Professor Raimundo Jorge, do Fórum Nacional de Educação.

Minha pergunta não é dirigida especificamente a nenhum dos três. Mas gostaria de trazer para o debate, para a reflexão de vocês, a necessidade de se afinar as investigações, enfim os resultados que foram apresentados aqui, e uma preocupação. Se forem considerados os dados apresentados aqui pelo deputado Izalci Lucas, na manhã de hoje, acerca dos desvios, das fraudes no Fundeb, muitos desses resultados colocados tornam-se questionáveis, porque nos falaram em mais de 40% de desvios; mais de 40% de fraude. Então, estamos falando de dezenas de bilhões. Ou seja, os dados, os resultados apresentados ficaram todos distorcidos. Se é possível colocarmos na equação essa dimensão e algum tipo de mecanismo de mensuração de tal montante de fraudes, de desvios – e isso compromete, a meu ver, muitos dos dados que se debateu aqui hoje à tarde – são mais de 40%, e ele chegou a falar que, em alguns dados, se suplantava a casa dos 50%.

Romeu Caputo

Heleno Araújo, da CNTE, por favor.

Heleno Manoel Gomes de Araújo Filho

Sou Heleno Araújo da CNTE. Só relembro que o motivo deste nosso encontro é atender o art. 35 da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, do Fundeb, na qual este Fórum deveria ter sido realizado no ano passado, mas estamos fazendo um ano depois. Estamos cumprindo uma etapa daquilo que discutimos plenamente neste país. Hoje, pela manhã, solicitei um pouco da avaliação da mesa sobre o art. 38, que é definir um padrão mínimo de qualidade para a nossa educação, e o professor José Marcelino apontou que este debate foi feito no CNE.

A CNTE faz parte do comitê diretivo da Campanha Nacional pelo Direito à Educação junto a 199 outras entidades. O Conselho tem dirigentes estaduais, municipais e outras pessoas que o compõem. Este amplo debate que foi feito é para definir a questão do CAQ, que está parado no MEC.

Diante disso, espero que esta avaliação do Fundeb, ao atender ao que está na lei, consiga, nestes dois dias, apontar o porquê disso estar parado no ministério. Por que não tem homologação ainda? Qual o impedimento que o MEC está colocando para o que foi construído no CNE? Se não é o MEC, são os estados e os municípios? Que fiquem claros onde estão os gargalos desse processo para podermos avançar. O que não pode é fazer uma avaliação e continuar sem homologação daquilo que foi discutido no CNE.

Aproveito a oportunidade para solicitar uma avaliação dos palestrantes sobre o art. 39 da Lei do Fundeb, que trata de garantir a Educação Básica para incluir as nossas crianças e adolescentes em situação de risco social, tanto para os que estão presos hoje no sistema penitenciário quanto aqueles que estão nas medidas socioeducativas. Então, queria ouvir um pouco como anda esse processo. Em seis anos de Fundeb, já daria, acredito, para as crianças que na época estavam com 11 anos de idade, terem concluído o ensino médio. Como anda neste momento este ponto dentro do Fundeb?

Romeu Caputo

Professor Oscar Alvez, por favor.

Oscar Alves

Meu nome é Oscar Alves, estou como presidente do Conselho Estadual de Educação do Paraná e, neste Fórum, represento o Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação (FNCE).

Em primeiro lugar, gostaria de cumprimentar o secretário, Binho Marques, e sua equipe pela oportuna realização deste Fórum. Mais uma vez, uma das suas excelentes iniciativas na área para a melhoria na qualidade da educação. Gostaria de dirigir a pergunta ao professor José Francisco Soares, mas isso não impede que os outros membros da mesa possam responder alguns itens também.

Temos na Educação Superior a Lei do Sinaes, que avalia a instituição, os cursos e também o desempenho do aluno. Estamos discutindo as dificuldades de se estabelecer indicadores de medidas e o professor José Francisco terminou falando da qualidade da educação nas três dimensões: infraestrutura, pessoal e currículo.

A OCDE fez uma pesquisa para tentar encontrar os fatores mais importantes na definição de qualidade. Os países que compõem a organização já atingiram. Um fator importante foi a participação dos pais e das lideranças comunitárias na escola. Sabemos que a nossa Constituição menciona a gestão democrática, qualidade na educação, mas não está fácil definir, objetivar e focar especialmente esses dois elementos. Creio que o conselho escolar poderia reunir essas lideranças, os pais. Já até falei com o Pedro Trindade Barreto, que aqui representa a federação dos pais.

O segundo fator que a OCDE destacou na pesquisa foi a capacitação dos gestores da educação, a gestão escolar. Sabemos que isso faz a diferença, e foi demonstrado hoje, muito bem, que gasto na educação não tem significado direto e proporcional na qualidade da educação. Portanto, a gestão também é importante. Por que, então, não criar uma carreira de gestores escolares com a obrigatoriedade de formação na gestão como requisito para participar na gestão da educação?

O terceiro item desta pesquisa da OCDE foi a valorização do professor. A valorização não só no salário, mas também na carreira e nas condições de trabalho, na formação inicial e continuada, é o mais importante. Sabemos que o indicador que o MEC elegeu, o Ideb, para avaliar o desempenho de alunos da Educação Básica, tem demonstrado que uma escola com professores de baixos salários tem tanto quanto melhor desempenho do Ideb quanto outra escola que tem professores de salários mais altos, sem desconsiderar que salário também é um fator primordial e motivador. E formação inicial... quais alunos vão ser professores? Qual será a qualidade desse professor? Não temos atrativo para os jovens mais destacados e privilegiados intelectualmente para serem professores, mas há outros países, como a Coreia do Sul, que já encontraram solução para isso e esse item é fundamental.

O quarto item foi investimento em educação. Ouvimos aqui que nem sempre os países que têm maior desempenho na área de educação e desenvolvimento, estão empregando o que pleiteamos, os 10% do PIB. Lógico, eles não estão investindo hoje mas investiram há uma ou mais de uma geração para poder chegar e estar no ponto em que atualmente se encontram de não precisar investir tanto.

Aqui trago uma preocupação que alguns economistas, comprometidos com a educação têm levantado: a situação do Brasil de hoje precisa dos 10% do PIB, não no final da década, porque hoje mesmo foram apresentados os dados que a nossa população escolar vai diminuir. Então, pergunto ao senhor José Francisco se não seria a hora de criarmos, de construirmos uma legislação para avaliar o sistema de Educação Básica.

Romeu Caputo

Linaldo Tavares, por favor.

Linaldo Tavares de Lima

Boa tarde a todos e todas, meus companheiros e companheiras. Sou Linaldo Tavares, do Conselho Estadual do Fundeb e do Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Estado do Tocantins (Sintep).

O companheiro palestrante falou sobre a presunção de receitas futuras para depositar no Fundeb e fico muito preocupado, porque, quando se vê muito dinheiro, você fica meio desnorteado e isso acontece exatamente nas prefeituras. Só para os

senhores terem uma ideia, no estado de Tocantins tivemos um digníssimo prefeito que pegou uma das parcelas do Fundeb e pagou a Câmara de Vereadores. Acionamos a justiça e ele foi obrigado a devolver. Então, se uma parcela na cidade que não recebe nem R$ 100 mil por mês levou a essa ideia mirabolante, imagine se tiver R$ 1,2 milhão? É complicado. Obrigado.

Romeu Caputo

Passamos a palavra ao Pedro Trindade Barreto, e aí voltamos à mesa.

Pedro Trindade Barreto

Gostaria primeiro de dizer que me sinto imensamente gratificado em ver que estamos com a agenda de construção e transformação necessária, e prestar o meu testemunho pessoal sobre a grandeza e a eficiência do trabalho que o Inep vem desenvolvendo de quase vinte e poucos anos. Depois que implantou o Fundef, todas as vezes que lançamos os desafios, o Inep foi à frente.

Recordo-me de quando tomei posse e pedi para cruzarem as informações do VAA com os índices de qualidade de educação que haviam sido desenvolvidos. Já conhecia o trabalho desenvolvido por vocês, porque passei pelo desenvolvimento de todas as etapas destas políticas públicas, do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e do Plano de Ações Articuladas (PAR), e já tinha um exemplo histórico que vocês colocaram aí que é muito bom.

Vamos falar dos conselhos escolares, por ser um depoimento do estado do Piauí, pioneiro, quando o Átila Lira era Secretário de Educação, e fui lá dar minha contribuição como consultor, e o lema era simples: uma operação aritmética social, somar esforços para reduzir os problemas dividindo a responsabilidade com todos os atores da educação, como pais, alunos, professores e gestores, para multiplicar resultados na expectativa de que as soluções fossem mais efetivas e duradouras com a participação de todos. E aí vem a questão que foi abordada na discussão do Currículo Nacional e que também prefiro falar de uma BNCC. Discutimos esse problema em nível internacional, quando a OCDE capitaneou a discussão da qualidade de educação para o terceiro milênio e subdividiram os países em quatro grupos. O Brasil ficou no grupo dos Estados Unidos e Canadá para discutir sobre avaliação.

Verificamos que deveria ser avaliada a diferença do que era o currículo nacional em relação ao currículo adotado pela escola, construído pela sua autonomia, o que a LDB já consagrou. O que falta, de fato, aprimorarmos na avaliação é a avaliação da aprendizagem do aluno. E foi muito bem colocado por todos os três expositores, quando falaram das desigualdades com foco no resultado do aluno.

Gostaria de parabenizá-los e dizer que o currículo nacional serve de suporte para agendarmos e discutirmos, agora, com os nossos parlamentares, que precisavam estar presentes ouvindo esta rica discussão, e repetir aquela frase que disse no início hoje: ouvir a sociedade, falar e respeitar, não só a voz da rua, todos os órgãos. A sociedade, diz qual é a educação que quer ter neste país, qual é a política que deseja e, de maneira muito clara, só o discurso genérico, mas objetivo como a Confenapa tem trilhado esse caminho, e todos os senhores têm tomado conhecimento da nossa luta.

Parabenizo a Sase pela organização deste evento maravilhoso, que contribuiu com uma riqueza grande. Adianto-me ao meu colega Danilo de Melo para destacar que o transporte escolar tem um enfoque muito mais amplo e soluções ricas que discutimos ontem, em nossa reunião do conselho do Fundeb, e que mostrava que tínhamos que discutir outros parâmetros. Inclusive, passá-las ao FNDE para, em uma resolução, mudar algumas coisas que estão efetivamente emperrando alternativas de soluções que podem ser dadas, para ter uma otimização da aprendizagem e sacrificar menos o aluno, já que o enfoque é ele.

Em vez de transportar os alunos, aperfeiçoemos a questão geográfica de levar os professores para implantar o ciclo final, o ensino médio para os alunos de comunidades que têm mais de 300 estudantes. Não vamos ficar transportando 300 estudantes para lá e para cá, todo dia. É mais fácil implantar e levar 7, 8, 9 professores e 1 coordenador pedagógico para aquela localidade que tem essa demanda. Isso é mais racional, mais saudável e é menos desgaste de energia. Minha contribuição.

Alexandre Peres

Serei breve. Os Tribunais de Contas dos Estados (TCEs) têm base de dados também sobre o Fundeb, e a professora Eloisa Vidal da Universidade Estadual do Ceará (UECE) fez um trabalho interessante sobre essas fontes de informação. O grande desafio é, talvez, integrar essas informações de âmbito nacional do Tesouro Nacional, do FNDE etc.

Heleno Araújo, da CNTE, com relação ao art. 39 da Lei do Fundeb, não sei dar a informação nesse momento, realmente faltou neste estudo, mas deveria entrar no cronograma de avaliação do Fundeb. Assim, não tenho como informar como foi a evolução desse período do atendimento previsto nesse artigo.

Professor Pedro Trindade Barreto, muito obrigado pelos elogios ao histórico do Inep.

Ricardo Paes de Barros

É preciso reconhecer que a busca pela igualdade possui riscos e vários atores irão aproveitar dessa busca para se beneficiarem. Mas a sociedade, de certa maneira, está disposta a correr riscos para alcançar a igualdade. Assim, é preciso ter sistemas de fiscalização e informação que consigam evitar e prevenir abusos por parte desses atores.

Para além disso, é fundamental destacar que não podemos falar de igualdade sem discutir a importância da gestão: grande parte da desigualdade que temos hoje é resultado de uma gestão inadequada e sem uma boa gestão é inútil tentar buscar a igualdade na educação. É preciso garantir que cada centavo da educação esteja sendo bem gasto em todo o território brasileiro.

Por fim, é importante discutir o papel de cada ator na educação: diretores, professores, pais, secretarias. Cada um tem um papel diferenciado na educação e precisa cumpri-lo com maestria antes de tentar intervir no papel do outro. Um exemplo simples: o pai que vai à escola discutir o currículo, mas fica com a televisão ligada até altas horas, prejudicando o sono da criança e, com isso, seu rendimento no dia seguinte na

escola. Dessa froma, ele intervém no papel do professor e não cumpre sua função como pai.

Assim, o primeiro passo para garantir uma educação de qualidade é que os professores não faltem, os pais cuidem de seus filhos em casa, os diretores façam uma gestão adequada da escola – ou seja, que todos cumpram seu papel, façam seus deveres de casa. Posteriormente, poderemos discutir como todos esses atores podem trabalhar juntos para melhorar ainda mais a educação. Essa cooperação entre os vários atores é crucial para a educação – mas é importante entender que esta deve ser posterior à realização das tarefas especificas a cada ator.

Não há na educação um ator com poder discricionário para definir como todo o processo produtivo se dará. Essa singularidade implica nos pontos levantados no paragrafo anterior: a educação depende intrinsecamente de que cada agente faça sua parte, mas também coopere com os outros.

[O palestrante usou a seguinte metodologia para sua análise, com nova apresentação]

Denote por d_u o Ideb da unidade da federação u, por f_u o valor dos recursos próprios do Fundeb por aluno (gastos Fundeb por aluno) da unidade da federação u, por t_u o valor por aluno das transferências da União para o Fundo da unidade da federação u e por $g_u = f_u + t_u$ o valor total dos recursos do Fundeb por aluno na unidade da federação u. Vamos supor que

$$d_u = A(g_u)^{\alpha} + \epsilon_u$$

onde ϵ_u é interpretado como sendo o grau de eficiência com que a unidade da federação u utiliza os recursos que tem a sua disposição. Regredindo os valores observados do Ideb nos valores do gasto Fundeb por aluno (incluídas as transferências da União) obtivemos as seguintes estimativas: $\hat{A} = 0{,}181$ e $\hat{\alpha} = 0{,}424$. Com base nesses parâmetros pudemos obter estimativas para $\hat{\epsilon}_u$ para cada unidade da federação via:

$$\hat{\epsilon}_u = d_u - \hat{A}(g_u)^{\hat{\alpha}}$$

Dadas essas informações, pudemos, então, estimar qual teria sido o Ideb de cada unidade da federação caso a União não tivesse realizado suas transferências, d_u^*, via

$$d_u^* = \hat{A}(f_u)^{\hat{\alpha}} + \hat{\epsilon}_u$$

pudemos também estimar qual seria o Ideb de cada unidade da federação, d_u^{**}, caso as transferências da União fossem mais generosas, t_u^* elevando o piso para a mediana:

$$d_u^{**} = \hat{A}(f_u + t_u^*)^{\hat{\alpha}} + \hat{\epsilon}_u$$

onde $t_u^* = 0$ se $f_u > m$ e $t_u^* = m - f_u$ se $f_u \leq m$, m denota a mediana da distribuição dos gastos Fundeb por aluno entre as unidades da federação.

Caso todas as unidades da federação tivessem a mesma eficiência típica no uso dos recursos disponíveis, o Ideb da unidade da federação u, d_u^e seria dado por

$$d_u^e = \hat{A}(g_u)^{\hat{\alpha}}$$

O Ideb dessa unidade da federação sob a hipótese de eficiência típica, mas sem as transferências da União, d_u^{e*}, seria dado por

$$d_u^{e*} = \hat{A}(f_u)^{\hat{\alpha}}$$

De forma similar, o Ideb dessa unidade da federação sob a hipótese de eficiência típica, mas com transferências mais generosas da União que elevem o gastos de todos à mediana, d_u^{e**}, seria dado por

$$d_u^{e*} = \hat{A}(f_u + t_u^*)^{\hat{\alpha}}$$

Para medir a desigualdade, em todos os casos seja em gastos seja em Ideb, utilizamos a média dos desvios em relação à média das unidades da federação. No caso dos valores originais dos Idebs, essa medida de desigualdade seria dada por

$$\Delta_d = \sum_u p_u \left| d_u - \bar{d} \right|$$

onde p_u denota a porcentagem dos alunos brasileiros que residem na unidade da federação u e $\bar{d}$ é o Ideb médio das unidades da federação (que não é o Ideb do Brasil, uma vez que o Ideb não é uma função linear) definido via

$$\bar{d} = \sum_u p_u d_u$$

José Francisco Soares

Raimundo, a sua pergunta é muito interessante. É como se você estivesse nos dizendo: "Com essa quantidade de dados e os resultados observados certamente há corrupção?". Não estou convencido. Mas entendo que seria salutar identificar um conjunto de municípios para serem avaliados. Seriam escolhidos municípios com bons e maus resultados. Se tem recursos similares, é razoável e necessário encontrar uma justificativa para o fato de alunos não estarem aprendendo em um deles. Isso, no entanto, exige uma sofisticação técnica que só aos poucos os órgãos de governo passam a ter. Vou dar um exemplo concreto: o percentual de alunos do Bolsa Família na escola deve ter alta correlação com o nível socioeconômico. Onde essa associação não existe uma explicação deveria ser buscada. Mas os dados necessários não estão disponíveis para um analista verificar. Será necessário preparar os dados para análise e, como estão em diferentes instituições, isso é difícil.

Uma vez, participei de encontro com representantes de educação de muitos países. Quando a representante da Costa Rica falou, achei estranho. Ela argumentava que era necessário divulgar as planilhas de gastos. Depois ela relacionou isso com a informatização do ensino médio. Mencionou que queria ter dezenas, centenas de milhares de alunos verificando os gastos das escolas. Hoje percebo a importância, mas para isso é preciso ter uma linguagem comum de classificação dos gastos. A corrupção e a inépcia não vão desaparecer, mas temos muito a fazer e, para isso, precisamos instrumentalizar o sistema judiciário com boas análises de dados.

Raimundo Jorge Nascimento – em aparte

Dadas as informações que nos foram passadas de quase 52% de desvios, isso cria um ruído muito alto na informação e na avaliação. Então, temos que afinar isso, porque senão todos esses dados podem nos apresentar algo sem validade.

José Francisco Soares - continuação

O professor José Marcelino deu uma contribuição muito importante para a educação básica brasileira com a proposta inicial do cálculo do Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi). Ele foi a escolas concretas e verificou o que é necessário: prédio, salas, pagar os professores, apoiar os estudantes. Depois, estimou os custos. No princípio, incomodou-me o fato de os valores divulgados serem as médias nacionais, em um país tão diverso. Mas o trabalho do Marcelino é uma contribuição extremamente importante. Diria que trouxe racionalidade para a discussão.

A pergunta do Heleno Araújo não é para a mesa, mas para o governo, aqui representado pelo secretário Binho Marques. Porque fora do governo tudo é mais fácil. Estava no CNE quando a regulamentação sobre o piso salarial passou por lá. Agora que as decisões foram tomadas, elas têm consequências de governo, que não são exatamente fáceis em um país com situações tão diferentes. O problema da lei é que vai valer para todos e alguns governos terão muitas dificuldades. Sua segunda questão é sobre um subgrupo específico, o de crianças e jovens que estão em situação de risco e não têm voz. De novo, o país naturalizou a desigualdade. São cidadãos sem visibilidade. Toda vez que se deixa um cidadão chegar a uma situação de exclusão profunda, para trazê-lo de volta é muito difícil e caro. Ou seja, além do argumento ético há o econômico a sustentar uma ação contínua para os estudantes com maior chance de exclusão.

Professor Oscar Alves, o professor Ronca, assessor do ministro, está liderando um processo sobre aquilo a que me referia anteriormente, a necessidade da contextualização dos resultados educacionais. Está exatamente nessa direção, procurando definir alguns indicadores que permitem dizer que escola é essa quando falamos em resultados. Apoio enfaticamente essa ideia e tenho procurado contribuir para sua concretização. Existem heterogeneidades intrínsecas às escolas que impactam os resultados. Recentemente escrevi sobre isso na revista do CNTE, *Retratos da Escola*[20]. Criei um indicador de complexidade da escola. Para isso juntei quatro informações: se a escola é maior, então tem gestão mais difícil, se tem mais alunos por turma, se atende a mais de uma modalidade, sua gestão é também mais difícil. Se ainda atende em vários turnos, então é mais difícil. Os resultados me chocaram, porque sou encantado com o fator socioeconômico, no qual tenho focado minha pesquisa. Imaginava que esse indicador daria conta de tudo. Não é verdade. A complexidade da escola impacta os resultados independentemente do seu nível socioeconômico.

Para identificar as heterogeneidades da escola que interessam, é preciso discutir melhor quais indicadores incluir. Por exemplo, gostaria de ter um indicador de estabilidade da equipe, o que me parece algo importante, mas é um dado que não temos. Gostaria de saber quantos anos os professores que ensinam na escola estão ali. Para isso as experiências internacionais podem ajudar. O que não gosto muito, às vezes, é de uma tradução literal das recomendações externas para o Brasil. Por exemplo, dizer que devemos excluir os professores que têm baixo desempenho e substituir por outros. O Brasil tem dois milhões de professores. Onde estão esses "outros" para colocar? Não cabe tomar uma recomendação que pode servir em alguns lugares e simplesmente aplicá-la aqui. Certamente, não serviria. Todavia, reconhece-se que há experiências internacionais que funcionam.

---

[20] SOARES, José Francisco; ALVES, Maria Teresa Gonzaga. Escolas de ensino fundamental: contextualização dos resultados. *Revista Retratos da Escola*, Brasília, v. 7, n. 12, p. 145-158, jan./jun. 2013.

Andréa Gouveia, sua contribuição enfatiza um ponto importante para o debate educacional. Temos de trazer dados que estão em lugares diferentes, como o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e o FNDE para os trabalhos que fazemos. Cada vez há menos desculpas por termos um sistema educacional que atende de forma tão desigual a seus alunos. Temos, como comentou o Ricardo Paes de Barros, de descobrir as desigualdades. No entanto, chegará o momento em que alguém nos dirá: "Agora que você já sabe, por que não age? ".

Romeu Caputo

Devido à autorização do Chico, ao dizer que a pergunta do Heleno não é para a mesa, mas para o governo, eu vou discutir um pouco sobre o tema do CAQi.

Primeiramente, lembro que nos últimos anos, o que o MEC mais tem feito é definir padrões mínimos de qualidade. Mas há uma tendência nossa de não observar isso como um todo, até porque a ação do ministério, muitas vezes, é muito pulverizada e ela não é trabalhada no sentido do estabelecimento de um padrão mínimo, ou de vários padrões. Falar em vários padrões seria até um pouco contraditório, porque padrão pressupõe modelo único.

Mas o que é um modelo do Proinfância? É a definição de um modelo próprio de construção escolar nacional. Apesar dos equívocos que isso gera, por exemplo, na Região Sul do Brasil com relação às condições climáticas, acaba sendo a definição de um padrão.

Quando o Governo Federal estabelece um padrão nacional de mobiliário escolar, e o Inmetro possivelmente vai publicar uma norma dizendo que nenhuma escola no Brasil poderá ter mobiliário diferente daquele, e isto é a definição de um padrão mínimo. O MEC possivelmente então vai publicar uma norma estabelecendo isso. Isto ajuda evitar situações como por exemplo o que discutíamos em Minas: os alunos corriam o risco de se machucarem todos os dias, porque as carteiras escolares eram feitas de aço e madeira de lei; era muito pesada e, quando caia em cima de alguém, machucava.

Estamos definindo o padrão mínimo nacional de mobiliário, para o transporte e para um conjunto de outros itens e, porque não dizer, também para o salário dos professores, pois o piso passa a ser um padrão mínimo nacional de remuneração. Então, não há divergências em se estabelecer um padrão mínimo nacional; pelo contrário, isso tem sido feito.

Em relação especificamente ao CAQ, o Binho pode relatar mais sobre o processo do CNE aqui. A proposta que veio do CNE está sendo devolvida porque não se adequa a esses novos padrões mínimos. Eu participei, lá na origem, quando estava na prefeitura de Belo Horizonte, do grupo da Ação Educativa que discutia esse tema. Em um trabalho coordenado pelo Marcelino, criamos e idealizamos uma escola de educação infantil e outra de ensino fundamental. Fizemos assim porque não tínhamos um padrão nacional. Isso hoje já se estabeleceu, mas se decretou lá atrás em um grupo de trabalho que seria de outra forma. Então este é um primeiro ponto: agora já temos um padrão e não podemos ficar presos àquele inicial. Quando o grupo trabalhou anos atrás, um dos itens era videocassete, por exemplo. Isso está escrito na resolução do CNE: toda escola tem que ter um videocassete.

O segundo ponto é que, a própria discussão de padrões mínimos é uma discussão temporal; ela muda. Esse é um tema que já foi apontado, passou pelo Inep, passou pelo FNDE, e o parecer do CNE carece ser objeto de uma nova discussão. É importante estabelecer um custo aluno, mas ele tem que condizer com o padrão que o Brasil está construindo. Do contrário, eu tenho uma remuneração e crio um padrão, mas esses dois elementos não coincidem.

O terceiro ponto é que se definiu a atualização do CAQ como equivalente à variação do PIB *per capita*. É essa discussão que os economistas trazem, por exemplo, dos 10% do PIB. Podemos chegar a esse percentual tendo dez anos de crescimento zero. Ainda assim, não chegaremos aos 10% do PIB, porque o gasto em educação já está dado. Então, estabelecer o valor do CAQ, ainda que seja muito simpático, é mais complexo do que definir um valor. Não dá pra estabelecer isso em relação a PIB *per capita*. Então, esses pontos foram apresentados e o governo está devolvendo para aprofundamento do CNE.

Mas entendemos que é importante estabelecer os padrões mínimos. É sobre isso que eu conversava com o Chico Soares lá em Belo Horizonte, especificamente sobre o termo "materialidade". Nunca dizemos o que é isso, mas precisamos dizer: toda a escola brasileira tem que ter esses itens de infraestrutura. Isso é fundamental, e também é fundamental responsabilizar o Governo Federal para que dê conta dessas definições. Sobre parte disso, seguramente, o Fundeb tem a responsabilidade, e é o que estamos discutindo aqui.

O fundo tem a função de redução de desigualdade, mas como temos visto – e a fala do colega sobre os desvios, mostrando que isto não garante a igualdade de condições – é necessário que o Governo Federal enfrente este desafio e é isso que ele tem feito nos últimos anos.

Para concluir a posição de governo, digo que não temos simpatia à ideia de se estabelecer um CAQ nacional com o Governo Federal suplementando recursos para cada município que estiver abaixo desse CAQ. Isso não nos parece o melhor procedimento, pois há uma parte de responsabilidade do Governo Federal que não pode ser delegada como simplesmente prover recursos. Ele tem que fazer mais que isso. Tem que garantir os padrões mínimos. Não é simplesmente colocar mais dinheiro num fundo, como já foi apontado, e me parece que nisso se tem relativa concordância.

O Governo Federal tem criado outros mecanismos: "O mobiliário é este, você quer? Quero. Pode comprar?". E isso parece, de certa forma, uma visão centralizadora. Mas para a realidade brasileira, não é. Essa é uma estratégia, ao meu juízo, que pode garantir mais condições mínimas do que o mero repasse de recursos.

Agora, voltando ao meu papel de mediador da mesa, passo a palavra ao secretário Arnóbio.

Arnóbio Marques de Almeida Júnior

Bem, eu me inscrevi mais para responder do que para perguntar. Eu vi a manifestação do Heleno e de muitos aqui sobre o CAQi e já estava me preparando para responder algumas coisas para o Heleno e para todos.

Bem, o posicionamento do Ministério da Educação sobre o CAQi (... cadê o Heleno? Ah... está ali. É que você está me vendo, mas eu não estou te vendo...) é que o CAQi tem vários problemas.

O primeiro deles – e aí vou compartilhando isto com o Chico, que é do Conselho Nacional, é que tem vários assuntos que são discutidos no Conselho Nacional, Chico, que são pouco debatidos com gestores; o CAQi é somente um deles. O Heleno, o Daniel Cara e vários que se pronunciaram aqui relataram um amplo debate sobre o CAQi. Eu fui secretário de educação no mesmo período - e fui secretário durante doze anos, fui dirigente da UNDIME, fui do CONSED por oito anos, e essa discussão só passou de raspão pelos gestores. E é algo que tem uma relação direta com a gestão de recursos, com o funcionamento dos sistemas, com aquilo que você vai ser cobrado pela população, pelos tribunais de contas, pelos órgãos de controle etc, e os gestores quase não participaram desse debate.

Então, o primeiro aspecto não diz respeito só ao CAQi como está proposto pelo CNE, mas diz respeito a uma série de dificuldades que nós já temos tido nesta relação, como por exemplo as diretrizes para o cumprimento hora-atividade, a definição do número de professores por criança na creche... enfim, há uma série de decisões que são tomadas no Conselho Nacional que implicam diretamente naquele que vai gerir o recurso e que vai pagar a conta e a discussão não passa por ele como deveria. É muito diferente do Conselho de outros países, por exemplo: na Argentina o Conselho Nacional de Educação é de gestores e em vários outros países é assim. Não digo que devemos repetir este modelo, mas sei que o nosso é bem diferente: os gestores têm uma participação muito pequena. Então o Conselho decide e depois o MEC homologa, mas quem vai executar a despesa e se responsabilizar por ela é o Estado e o Município, muitas vezes sem as garantias mínimas necessárias para dar conta da nova responsabilidade. Como eu já disse, este é um dos aspectos que dizem respeito não só ao CAQi, mas a uma série de decisões que são tomadas no Conselho... e depois o MEC fica numa posição difícil porque tem que homologar ou não algo que já foi discutido no Conselho, mas que vai implicar diretamente na situação de custos, de pessoal e de infraestrutura dos gestores municipais e estaduais. Então esse é um primeiro aspecto.

O segundo aspecto é que, como disse o Romeu, e eu quero reforçar aqui, o Ministério da Educação tem realmente uma preocupação muito grande com o padrão mínimo de qualidade. É necessário que a gente tenha uma garantia de que no Brasil, em qualquer lugar do Brasil, em qualquer município, no lugar mais distante, a gente tenha um mínimo de qualidade para todos; isso é fundamental.

Agora... o conceito de padrão mínimo que saiu da LDB foi discutido até chegar ao CAQi caminhando num outro sentido. O que seria este padrão mínimo de qualidade, ou seja, o mínimo indispensável, algo que abaixo dele é inadmissível, seria também alguma coisa que a população pudesse ver e identificar: aquilo ali é o mínimo – se não fez o mínimo, e foram dadas ao prefeito as condições de fazer aquele mínimo, foram dadas ao governador as condições de fazer aquele mínimo e se ele não faz, ele tem que ser punido por aquilo. Mas é diferente um padrão vinculado ao recurso existente de um padrão que é vinculado a um recurso que não existe.

Então, o CAQi é um padrão definido para um recurso que ainda não está assegurado. Então, como é que eu vou cobrar um padrão, se eu não tenho condições de garantir? Isso resulta em muitas dificuldades. Uma delas é o gestor cruzar os braços e dizer: olha, eu não tenho qualidade porque eu não tenho dinheiro para esse padrão de qualidade inicial – deixou de ser o mínimo e adotou a ideia de inicial.

Um outro aspecto problemático também é que esse inicial – porque existe um grande preconceito com a ideia de padrão mínimo – o inicial acabou sendo quase que o ideal. Hoje, para realizar o CAQi, é preciso 10,4% do PIB. E isso não sou eu que estou

dizendo, é a própria Campanha que está afirmando isso. Então, para realizar o CAQi hoje, é preciso 10,4% do PIB e esse dinheiro não existe. Então ele não serve para o gestor, porque é algo que ele não tem como realizar; também não serve para a população, porque é algo que ela não pode cobrar. Isso já cria em si uma dificuldade.

Bom... além disso, eu vi aqui a apresentação do Alexandre e ele mostrou que do FUNDEB para cá o recurso está indo para quem mais precisa, para onde há mais necessidade, mas que existe uma dificuldade muito grande de mostrar a relação entre o volume de recurso a qualidade.

O PB fez um cálculo mostrando que, colocando mais ou menos uns 20% a mais no FUNDEB a gente chegaria na mediana e teria aí talvez um crescimento de 35%, mais ou menos, de IDEB. De qualquer maneira, o cálculo feito pela média não define uma relação direta de recurso com qualidade. E o Chico colocou que, além dos insumos, da infraestrutura, há grande influência dos professores e do currículo. Ele colocou esses elementos combinados.

O que acontece com o CAQi? Há uma supervalorização dos insumos. É como se os insumos tivessem uma relação direta com a qualidade. Ou seja, se a gente tivesse como colocar 10,4% do PIB no CAQi, todo o resto poderia ser retirado: a qualidade dos cursos de formação de professores, o papel do Ministério da Educação na orientação curricular, enfim... uma série de elementos que são fundamentais para a qualidade. E também significaria colocar mais dinheiro sem existir um Sistema Nacional de Educação que pudesse colocar parâmetros e avaliar.

Outro problema ainda é também uma confusão entre padrão de qualidade e qualidade padrão. É como o Romeu disse: uma lista de insumos, que tem retroprojetor, gravador cassete, uma série de coisas, considerada padrão para o Brasil, não vai resultar em qualidade.

Precisamos ter realmente um padrão de qualidade, mas isto tem que ser ajustado às necessidades a partir da realidade nacional, e isso é construído regionalmente. É muito difícil imaginar que este padrão de insumos resolve o problema do Brasil, e que ele tem relação direta com a qualidade.

Ou seja... o CAQi está propondo um outro FUNDEB, um outro sistema, um outro modelo de financiamento. A ideia do CAQi hoje é a seguinte: é chegar num padrão Roraima e o Ministério da Educação complementa os demais para ficarem no padrão Roraima de recurso. Todo dinheiro tem que ser colocado nisso, nessa transferência de recurso para equiparar ao padrão Roraima.

Na opinião do Ministério da Educação isso não é suficiente. Agora... o Ministério da Educação reconhece e valoriza todo o debate que foi feito e é por esse motivo que o Ministro Aloizio Mercadante se comprometeu em realizar um seminário para discutir CAQi. Retomar a ideia de uma discussão do que é um padrão de qualidade, do que é padrão mínimo, do que vem a ser um CAQ que se chama CAQ inicial, que hoje já é 10,4% do PIB, é fundamental.

Por fim, há ainda o problema que o Romeu falou também: um problema até de cálculo. O CAQi foi construído e se chegou a um valor em 2009. Aí, para não fazer este cálculo todo ano, o que se faz? Uma indexação ao PIB per capita lá de 2009. E aí, simplesmente, a cada ano, o CAQi é recalculado a partir do PIB per capita. Não tem como sustentar um raciocínio deste, muito menos sustentar a responsabilidade que o Ministério da Educação teria com essa definição.

Então, nós temos muitas razões, e eu estou aqui fazendo uma síntese, para discordar. E é por isso que o Ministério da Educação não homologou e não vai homologar o CAQi como está. Reconhece o debate, mas acha que o debate tem que se aprofundar um pouco mais, para que a gente possa chegar a um acordo a esse respeito.

Antão Antônio David

A minha posição era a respeito do que o professor [Pedro Trindade Barreto] se dedicou muito: a pais, professores, a participação da comunidade na escola. Mas eu já vi que esse assunto vai ser mais debatido amanhã.

Eu queria puxar um pouquinho sobre o dever do profissional da educação, do professor, do mestre. Quais mecanismos que nós, por exemplo, administradores municipais, secretários municipais de educação, usamos para cobrar desse profissional? Nós vamos ter a "prova professor"? Vamos ter alguma ferramenta? Vejo, hoje, nos municípios, como lá em Santa Catarina, que o profissional tem muitos direitos, mas os deveres ainda estão aquém do necessário.

Como professor, comecei em 1970 nas escolas de séries iniciais. Tinha que apresentar diariamente meu plano de trabalho, plano de aula. Em 1980, passei para as séries de 5ª a 8ª e, naquela oportunidade, já não precisava mais apresentar essa documentação.

Na década de 1990, também não era mais preciso apresentar. Hoje, vejo que, nas eleições de diretores, os votos são a base para que o diretor não cobre mais dos professores. Então, precisamos de um meio para cobrar também a eficiência do nosso profissional. Assim, como estamos dividindo o dinheiro e nos desgastando para tentar resolver a educação, também precisamos da parceria desse professor.

Quanto ao Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE-SC) e às dificuldades no nosso estado, principalmente, temos muitos problemas para formar os nossos conselhos. Daí um prefeito e um secretário de educação que assumiram em janeiro dizem: "Antão, eu não consegui formar meu conselho por causa da senha, porque em 2007 o outro prefeito deixou tudo atrasado. Eu não consegui destituí-lo e ele não vem". Então, tem dificuldades na realidade para fiscalizar.

De repente, o tribunal pegou um ponto X e disse que era 52% de desvio. Mas eu acredito que é praticamente impossível acontecer um caso desses que não seja específico de uma área, porque o tribunal pega, para esta análise, apenas alguns municípios. Outros com determinado número de habitantes não são analisados. Por isso, tenho sérias dúvidas quanto a 40% e 52%. Francamente eu não acredito.

Priscilla Maria Bonini Ribeiro

Eu queria parabenizar o secretário Binho pela organização do evento, acho que, dessa forma, a gente discute os grandes dilemas da educação.

O meu questionamento é para o Romeu. No Eixo 1, fiz um desabafo e, ainda, brinquei que tinha que encontrar um lugar com balão de oxigênio para que os secretários e prefeitos sobrevivessem até que resolvêssemos os grandes dilemas: reforma política, reforma tributária, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). No estado de São Paulo – sou representante aqui da Região Sudeste –, a situação é mais grave,

porque temos um problema com o TCE-SP. Boa parte dos programas federais não pode ir até o estado de São Paulo, o que agrava ainda mais a situação.

A primeira pergunta é se você tem alguma notícia em relação a isto. Estivemos em uma luta, pela Undime, com o presidente do TCE-SP, para demonstrar que a educação mudou; não é mais aquela com apenas as carteiras e o professor. O formato mudou mas as exigências e a forma de avaliar ainda são de 20 anos atrás.

O segundo ponto é em relação à ata federal, principalmente no que tange ao Proinfância. Quando eu brinco do oxigênio, é o seguinte: imagina você sair na rua de uma cidade pequena que tem 90% de demanda para creche. O Governo Federal vai lá e informa que está dando dinheiro para a construção. Mas nem se eu tivesse dinheiro para construir dez creches no município eu não iria poder colocar em funcionamento, por causa da LRF. O promotor, então, notifica. São 110 liminares por dia, e eu não consigo atender à regulamentação do infantil, que é de oito crianças por turma.

Acredito, não sou apenas eu, mas o Brasil, não consegue atender à essa regulamentação que é muito séria e que coloca os secretários em uma situação muito delicada com os profissionais, porque eles vão ao prefeito e falam que não estamos cumprindo; depois, o promotor vai lá e baixa 100 liminares em um dia. Assim, temos que matricular as crianças dentro da unidade. Além disso, de acordo com a LRF eu não posso mais gastar.

Então, não adianta o MEC me mandar o Proinfância, porque eu não posso contratar e até dois mil e tanto eu não posso ter convênio. Então, essa conta não fecha. E aí, como secretários de educação, estamos pensando se seremos presos ou se já pedimos exoneração do cargo. Dessa forma, Romeu, tem alguma novidade para nós?

Danilo de Melo Souza

Boa Tarde, Danilo Melo, do Conselho Nacional do Fundeb, presidente e dirigente estadual de educação, para apoiar aqui a fala da Undime.

Acho que é preciso realmente discutir melhor a questão do CAQ, que é um estudo fantástico, um esforço de pessoas que se dedicaram a produzir e têm uma proposta para a educação, mas precisamos ampliar este debate nesta perspectiva mencionada da consulta aos gestores.

Não dá para pensarmos em mudanças importantes, profundas, e pensar em programas, projetos, desconsiderando a experiência das pessoas, dos grandes municípios, pequenos municípios, dos estados, dos menores, dos maiores, enfim, porque essa é uma questão que foi levantada aqui nesta mesa.

Se desconsiderarmos as experiências, vamos incorrer talvez, nesta ideia da chamada pedagogia de insumos. Os insumos são necessários. É necessária a profissionalização da educação em todos os aspectos, inclusive de todo o profissional da educação, do professor.

Preocupa-me muito o discurso sobre autonomia. Autônoma é a pessoa que tem realmente condições plenas de pensar sobre a sua realidade no caso da sua escola, dos seus estudantes e, a partir de um colegiado, de maneira democrática e participativa, decidir sobre como intervir naquele contexto para fazer valer o direito das crianças de aprenderem.

Isso para mim é que é autonomia, porque estamos presenciando situações de autonomia que não dão muito resultado. São inúmeras as experiências de improvisos. Ontem mesmo, no conselho do Fundeb, relatávamos uma política para a Educação Indígena no nosso estado que já vem de uma década e onde se seguiu, à risca, toda aquela cartilha que foi prédefinida pelos conselhos que nacionalmente abordam a questão da educação indígena. Isso resultou em um grande fracasso. Implantou-se uma política de insumos, fez-se uma formação naquela perspectiva, deu-se autonomia para que as comunidades indígenas decidissem e os resultados foram os piores possíveis.

O mais lamentável é estarmos em um debate com o Conselho de Educação Indígena do estado e os educadores que foram formados a partir de uma nova lógica, na licenciatura intercultural, com todo o suporte da universidade, entregarem o jogo e dizerem: "olha, nós não damos conta de alfabetizar a nossa meninada. É preciso que a gente faça esta mediação da cultura, das nossas etnias, mas alfabetizar requer um pouco mais de preparo e qualificação".

Alguns desses professores, inclusive o próprio presidente do Conselho de Educação Indígena, Manuel Carajá – cito aqui porque é uma pessoa muito envolvida nessa questão –, dizia: "nós precisamos ter professores não indígenas que tenham uma boa capacidade de alfabetizar, para alfabetizar nossas crianças indígenas, porque não conseguimos fazer nem no nosso padrão linguístico, nem na língua portuguesa.

Então, essa questão da autonomia dos insumos deve ser melhor debatida. Acho que o CNE é a nossa referência para pensar políticas, pensar a educação deste país, pois é composto de pessoas com experiência, capacidade, enfim, mas eles precisam ouvir mais cada um de nós.

Aqueles municípios que apresentaram bons resultados, aqueles que não apresentaram bons resultados, os estados, as pessoas que realmente estão envolvidas neste processo de gestão educacional... é preciso que se profissionalize e profissionalizar significa proporcionar um debate como este, de alto nível, discutindo desde a reforma tributária até reforma política.

A escola tem que ser um local onde é possível realmente aprofundar este debate, e não simplesmente vender uma ideia, uma sugestão ou uma iniciativa, ou replicar uma experiência de alguém que deu certo em algum lugar. É necessário um pouco mais de boa vontade.

Lembro-me de um colega com uma experiência muito boa em educação que diz que não vai mais participar de nenhum evento, de nenhum debate para falar da experiência dele, porque ele começa a falar e as pessoas começam a procurar, como diz o ditado popular, chifre em cabeça de cavalo e o debate não evolui.

Parece que as pessoas querem criar uma situação de impasse, que não favorece o processo educacional. Há muito disso. Infelizmente, um conjunto de pessoas que estão muito ligadas ao mundo acadêmico precisam efetivamente convergir mais para a base, ir até o chão da escola para compreender como isso funciona.

Fico muito preocupado, porque todo este receituário de como fazer a educação democrática, participativa, muita gente está fazendo. Os resultados nem sempre são condizentes. E, quando você cobra ainda o movimento social, um ou outro ainda diz: "mas isso é coisa de longo prazo", mas o direito de aprender, na verdade, é um direito de curto prazo.

Devemos preservar o direito das crianças aprenderem no momento oportuno, no prazo que as crianças no mundo inteiro aprendem. E as nossas crianças não são menos inteligentes do que qualquer criança no mundo inteiro. Precisamos ter um olhar específico de intervenção na mediação pedagógica. Isso se faz em escolas com muito recurso, com pouco recurso, com quase nenhum recurso, com muito envolvimento ou sem nenhum envolvimento de família, mas com muito envolvimento da equipe dos profissionais da educação, e essas coisas precisam ser valorizadas.

Acho que não dá mais para ficar assim e a proposta do Binho é muito acertada. Temos que chamar este debate de volta. Compreender exatamente como isso foi feito, porque muitos gestores não foram realmente chamados a opinar, a discutir os seus gastos, gastos por escola, gasto com transporte escolar, gastos com a estrutura de suas secretarias. Tudo isso tem que ser ponderado. Vamos fazer com que os gastos possam convergir para os resultados que queremos para garantir o direito à aprendizagem. E esse é um exercício enorme. Os secretários de educação precisam também passar por este processo e se profissionalizar.

Pedro Trindade Barreto

Não poderia deixar de pedir de novo a palavra porque fiquei feliz quando o Binho colocou de maneira muito clara sobre a necessidade de se envolver o CNE que, de vez em quando, tem alguma resolução infeliz como aquela zero três, que derrubamos no Supremo. Matricular alunos sem completar seis anos e tem uma data X para o primeiro ano do ensino fundamental.

Realmente é necessário que todos saibam que jamais o CAQ teve a aprovação da Confenapa. Fomos nós que articulamos a não aprovação na Conae de 2010, porque consideramos absurdo vir com uma proposta que vem cá, vai lá, e tem todo um apoio logístico para divulgar... Estou há 40 anos lutando por uma reforma tributária neste país, sendo referência nas sentenças do Supremo, nesta área de legislação tributária, citado como doutrinador, e sequer pudemos discutir o que era o CAQ.

A gente está defendendo e usando as duas terminologias. Falando de equidade em função das decisões do Supremo já consagradas e doutrinária do direito da equidade garantida no art. 3º, inciso III e IV da Constituição, e sempre falando de desigualdade e repercussões, reforçado por tudo o que foi apresentado por esta mesa, principalmente pelo colega do Inep e pelo Ricardo.

Então, tudo isso se soma. Queremos também discutir o CAQ. A gente defende a tese fundamental, que é preciso primeiro a reforma tributária. É necessária uma reforma política. Não é só dar insumos por insumos não. Tem que se trabalhar tudo aquilo que a gente falou na operação aritmética e é bom que cada um cumpra o seu dever.

Mas, primeiro temos que reeducar os pais, por mais humildes que sejam. Nunca fui implantar um projeto de educação de jovens e adultos no meio rural sem antes conversar com os pais e saber quantos dias eles estavam dispostos a frequentar a escola, quantas horas poderiam cumprir naquele dia e negociar para ver o comprometimento da comunidade com o desejo da aprendizagem e ver, ao final da alfabetização, pessoas idosas chorando, pedindo para continuar estudando porque queriam concluir o ensino fundamental.

Por fim, o Danilo só me deu alegria de ontem para hoje. Ontem, porque ele deu a cara dele como professor e educador de rede municipal, de rede estadual e universitária

e abriu o debate de todos os temas que eu sentia muita dificuldade em ter acolhimento nas teses que a gente vem defendendo e lutando há 40 anos.

A escola tem que mudar na sua concepção arquitetônica de ser a mesma de uma cadeia, de um hospital e de quartel e entender que aprendizagem não é feita só em um cubículo de porta fechada, onde ninguém entra. Ela tem que se abrir para a comunidade e tinha que estar aberta aos finais de semana para ser um ambiente de espaço democrático, mais amplo possível, onde as famílias têm que se integrar para participar do processo educativo, contribuir, levar o seu conhecimento de vida, a sua realidade, para que façamos a educação que o Danilo chamou de "conhecer o chão da escola".

Para pensar em fazer educação de qualidade, não é só lidar com número e botar insumo, concordo. Cada um tem que fazer o seu dever de casa. E é este debate que temos que fazer, inclusive na hora de discutir o CAQ. Quem está pagando a conta? Porque alguém tem que pagar esta conta, e é preferível respeitar o princípio democrático e republicano e a equidade do tratamento para reduzir as desigualdades. Ao mesmo tempo, cobrar de cada um, estabelecer parâmetros de qualidade e de gestão, vamos normatizar e ter a qualidade de gestão, e cobrar a execução. Cada um cumprindo o seu papel, sobretudo com a participação ativa dos principais atores. É por isso que luto insistentemente.

Carlos Eduardo Sanches

Estou aqui como assessor da Undime, sou do Conselho Estadual de Educação do Paraná. Cumprimento o MEC. Sei do esforço da Sase em organizar este evento e parabenizo o secretário Binho.

O que pega neste momento é realmente o CAQ. Como sofri um acidente e tive 18 fraturas no crânio há sete meses e 20 dias, há 23 dias atrás, pedi a Sueli para me beliscar, porque queria saber se eu não tinha acordado do acidente.

Desculpem-me a ironia. Mas, quero dizer que, de 2005 para cá, não foi uma, não foram duas, não foram 10 as reuniões, as oficinas junto com Unicef, junto com o CNTE, junto com Undime que a Campanha realizou para discutir o CAQ.

Quero dizer que, no tempo em que estive na presidência da Undime, o ex-Ministro Fernando Haddad chamou por diversas vezes a Undime para discutir o CAQ. Durante o processo em que o CNE analisava o CAQ, tivemos a participação efetiva da SEB, do Inep e do FNDE.

Concordo com o Romeu e com o Binho também, mas temos que atualizar 30% de todo o CAQ, porque 70% do CAQ é salário e 30% são os outros insumos. Aí fico extremamente feliz porque sei que a demanda de atualização do CAQ não é tão grande, muito embora uma pesquisa da UnB, da Universidade de Santa Catarina e o estudo do ex-presidente do Inep, professor Neto, mostra que só 0,26% das escolas no Brasil já atenderam o padrão CAQ de projetor, de videocassete e tudo o mais.

Mas, acho que a incumbência do Ministro ao secretário Binho apresentada na última reunião em que estava a CNTE, a Undime, a Campanha e o Consed de aprofundar a discussão sobre o CAQ, não é pequena. Ela é extremamente importante porque eventualmente não podemos – e, depois da fala do Chico, achei que já tínhamos superado muitas coisas aqui – mais pensar que vamos padronizar a possibilidade de aprendizagem dos alunos.

Podemos até padronizar o currículo, mas a possibilidade de aprender não, porque Graças a Deus, Deus nos fez à sua imagem e semelhança, mas nos fez cada um diferente do outro. Portanto, cada um tem um modo diferente de aprender, com um nível socioeconômico de origem completamente diferente, com uma trajetória escolar e um ponto de partida e de chegada completamente diferentes.

Se não tiver, sobretudo, insumos mínimos e a possibilidade real de tirar do texto da lei a possibilidade de valorizar efetivamente o magistério, de nada vai adiantar o esforço de cada um de nós. Continuaremos sendo eternos frustrados e o CAQ é a alternativa que se apresentou, até o momento. Por isso, temos que debater, avançar e aprimorar. Mas, certamente amanhã, com um respaldo estatutário que tem a presidente da Undime, ela fará a defesa do CAQ aqui durante a sua manifestação. Obrigado!

Romeu Caputo

Vou passar de imediato às considerações finais de todos para encerrarmos.

Alexandre Peres

Agradeço a atenção de todos, ao Binho e ao pessoal da Sase que acompanhou nossos estudos, assistiu a uma prévia da apresentação e, também, acompanhou todo o dia de hoje, ao Chico, Romeu e Ricardo. Especialmente ao Chico, porque sempre aprendo alguma coisa com ele quando o encontro. Aos colegas pesquisadores do Inep que participaram também da elaboração desta pesquisa.

Pensando em termos de agenda, como pesquisador do Inep, identifico que alguns pontos precisam ainda ser melhores investigados. O primeiro deles é a integração da base de dados sobre financiamento e sobre outros indicadores da educação. Se percebe que há muitas divergências nas bases e essas bases não estão integradas.

Outro ponto é a criação de indicadores que integrem e contextualizem a educação e que esses sejam territorialmente referenciados sobre condições de trabalho do professor, contexto socioeconômico dos alunos, gestão escolar, aprendizagem dos alunos, infraestrutura, entre outros fatores, e, hoje, ainda não se tem essas informações integradas de uma maneira que seja acessível à sociedade.

Especialmente o custo aluno que é uma questão que deve ser melhor investigada. Além disso, sobre o Fundeb há algumas questões que a gente não investigou, mas que também deveriam ser melhor pensadas como os fatores de ponderação, a dimensão da complementação da União e a capacidade financeira dos municípios para além do Fundeb. Então, era isso que o Inep tinha para contribuir com o debate de hoje. Obrigado!

Ricardo Paes de Barros

Agradeço o convite para estar aqui e ressalto que a questão da desigualdade educacional é central a toda a questão social no Brasil. E se pode quase fazer uma conexão entre todas as formas de desigualdades no país e as desigualdades educacionais, elas são absolutamente fundamentais. Nunca vamos construir uma sociedade minimamente igualitária sem uma redução drástica na desigualdade educacional, embora tudo o que a gente falou aqui deixe claro que a igualdade de

condições na escola não vai ser suficiente para a igualdade de oportunidades, porque a família ainda desempenha um papel muito grande.

Na verdade, a escola tem que ir além de garantir o mesmo gasto e a mesma qualidade em todo lugar. Ela tem que garantir que uma criança de um ambiente familiar mais precário aprenda a mesma coisa que uma criança de um ambiente familiar mais favorável, ou seja, a escola tem que, não só receber os mesmos recursos e as mesmas condições, mas ela precisa de ser capaz de eliminar, não permitir que a desigualdade de ambiente familiar seja transmitida para as crianças.

A escola tem que tornar os ajustes que o Chico estava fazendo um pouco desnecessários, quer dizer, enquanto a escola precisar desses ajustes, ela não fez o papel dela.

Nós temos uma dupla missão: garantir que toda criança tenha acesso à mesma escola, mas mais do que isto, garantir que essa escola que ela tenha acesso não permita que o ambiente familiar dela, as diferenças de ambiente familiar sejam transmitidas por resultados.

Acho que, por tudo o que a gente viu, o Fundeb é um excepcional instrumento que, evidentemente, é um passo que precisa ser aprofundado e, ainda, estamos muito longe de garantir sequer a igualdade de condições para todas as crianças brasileiras. Esse tem que ser o objetivo e o Fundeb é um primeiro passo super importante. A discussão aqui foi esclarecedora a respeito desse aspecto. Muito obrigado.

José Francisco Soares

Quando comecei a falar, dizia do desafio que era estar aqui hoje. De fato, tenho que agradecer a oportunidade de ter enfrentado este desafio. Não é fácil. Ás vezes, encontro com pessoas no exterior que me perguntam porque eu falo tanto de desigualdade. Respondo: porque sou brasileiro. O nosso Brasil sabe, conhece e nós vamos produzir tecnologia, infelizmente é nisso.

Duas observações finais. A primeira: embora eu fale tanto em resultado, para mim resultado é aprendizado e aprendizado é direito, nós não podemos, na minha maneira de pensar, vincular todos os insumos da escola ao resultado.

Ou seja, a escola tem que ter uma biblioteca, mas não tenho que correlacionar a existência de biblioteca com resultado. A escola tem que ter sala de professor. Muitas escolas não têm. Isto é uma necessidade, independente se isso está ou não correlacionado.

Tem um tipo de raciocínio que leva o resultado a um extremo. Nós temos que pensar que isso o CAQ coloca à discussão: para ser uma escola tem que ter o quê? Ela tem que ter uma infraestrutura, ela tem que ter professor, ela tem que ter currículo.

Agora, essa escola que tem essas coisas tem que falar com a sociedade. Quer dizer, se o aluno vai lá e não aprende, a sociedade tem que falar alguma coisa.

E aí a segunda ideia que tiro da fala do Danilo, que foi muito incisivo e vou compartilhar com você, Danilo, talvez colocando uma palavra ainda mais polêmica. Falo muito com meus colegas que a educação tem que fazer as pazes com a instrução. Na década de 40, se falava departamento de instrução pública. Perceba, estava muito claro ali: eu vou à escola para ser alfabetizado; eu vou à escola para aprender tantas e tais coisas. Agora, a educação não se dá só na escola. Sublinhe o só. Não acho que tenha

nada de educação que a escola não pode se interessar, mas se a gente não tiver com o primeiro artigo da LDB que fala da participação da família, dos movimentos sociais, das religiões, das várias formas, nós não vamos ter educação, e o que acontece?

Existe uma ideia que é completamente falsa de dizer: não, eu vou educar. Estou dizendo, agora, o seguinte: dos professores que me ensinaram algo, me lembro dos valores, dos casos, do nome; dos que não me ensinaram nada, eu só lembro disso.

Muito obrigado.

Romeu Caputo

Bom, respondo a colega ali de São Paulo depois em separado para não mudar demais o tema. O objetivo do MEC- SEB, Sase, Secadi, FNDE, INEP, era exatamente criar este ambiente. Propositadamente, não tínhamos fala, nem eu, nem Binho e nem quem fosse conduzir a mesa, mas acabamos nos envolvendo verdadeiramente no debate e isso é em absoluto respeito ao espaço democrático. Acho que cumprimos este papel com três belas apresentações, que suscitaram uma série de polêmicas, mas que, ao meu juízo, reafirmam quão acertada foi a criação deste fundo.

Todos que militamos nele lá atrás, aí está o Carlos Eduardo que, à época, estava com o movimento das fraldas pintadas, ou outros que se envolveram em várias polêmicas relacionadas a este fundo, o Danilo, que também era secretário municipal, enfim... é muito importante ver todos aqui participando neste momento de debates, obviamente imbuídos no espírito de melhorias e garantia de direitos... Muito obrigado! Boa Tarde.

Mestre de Cerimônias

Retornamos às nossas atividades às nove horas da manhã com a continuação do Fórum de Avaliação de Financiamento da Educação Básica Nacional. Boa noite a todos.

EIXO 3 – O FUNDEB E A VALORIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO

3 de julho de 2013 (quarta-feira)

Mestre de Cerimônias

Neste momento, convidamos para coordenar a mesa, que tem como tema *O Fundeb e a valorização dos profissionais da educação*, o secretário executivo adjunto do Ministério da Educação, o professor Francisco das Chagas Fernandes.

Para compor a mesa, convidamos o assessor técnico do SF, o professor **Carlos Augusto Abicalil**; o vice-presidente nacional da Confederação dos Trabalhadores em Educação, o professor **Milton Canuto de Almeida**; o secretário de Articulação com Sistemas de Ensino, o senhor **Arnóbio Marques de Almeida Júnior**. E mencionamos agora que vai também integrar a mesa o professor da UFG e Conselheiro da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação, o Professor **Luiz Fernandes Dourado**, que teve uma reunião de emergência no CNE. Assim que chegar, fará parte desta mesa.

Senhoras e senhores, esta mesa tem como objetivo dimensionar a contribuição do Fundeb nas ações de valorização dos profissionais da educação, criação de planos de cargos, carreiras e salários, melhorias nas condições de trabalho e a instituição do piso salarial profissional nacional.

Neste momento, passamos a palavra ao presidente e coordenador desta mesa, o professor Francisco das Chagas Fernandes.

Francisco das Chagas Fernandes

Bom dia a todos e a todas. É um prazer estar aqui neste Fórum. Quero saudar aqui os convidados para a mesa, o professor Carlos Augusto Abicalil, Milton Canuto, representando a CNTE, e Binho Marques, do MEC.

Esta mesa é muito importante e significativa, porque na Lei do Fundeb conseguimos inserir tanto o piso como a carreira e isto fez com que tivéssemos alguns avanços em relação à valorização dos profissionais da educação nestas duas dimensões: o conceito de piso e a organização da carreira nos estados e municípios.

Na época que discutimos o Fundeb – e tem vários aqui que participaram dessa discussão, inclusive gestores e profissionais da educação –, sabíamos das tensões que havia para inserir na Lei do Fundeb os dispositivos em relação ao piso e em relação à carreira.

Depois desse período e levando-se em consideração o tempo que a lei colocou para se fazer uma avaliação; fazer um debate sobre esta questão da valorização dos profissionais da educação – na realidade, profissionais de magistério, é que já me acostumei muito a chamar de acordo com a nova nomenclatura profissional da educação, mas, no caso aqui, ainda são os profissionais do magistério – é o que está previsto na lei basicamente, apesar de os profissionais da educação, os funcionários de escola estarem nos 40% da lei.

Vamos começar com o professor Carlos Abicalil.

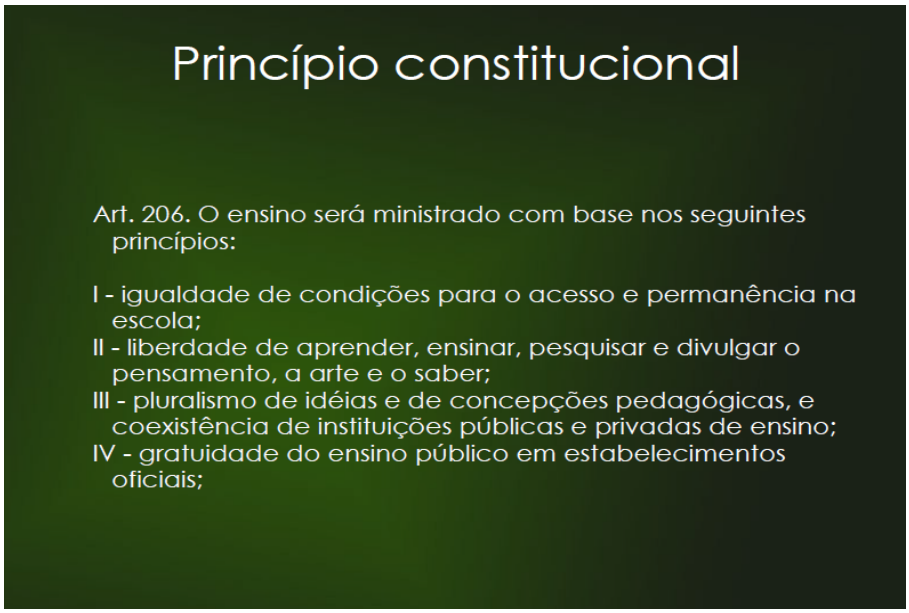
Carlos Augusto Abicalil

Bom dia amigos e amigas; professor Chagas, coordenador da mesa; Binho e Canuto, colegas aqui desta exposição. Vou tentar ser o mais rápido possível, tendo em conta a regra de exposição em 20 minutos.

Como não combinamos entre os quatro participantes da mesa a parte do tema que caberia a cada um, vou me esforçar para fazer uma memória seletiva rápida dos últimos 25 anos. Sobre este tema, inclusive, registro que a proposta da mesa não é de piso salarial somente para os profissionais de magistério. Desde o título do Fórum, sua abrangência é de profissionais da educação. Portanto, Chagas, você está correto na extensão do termo, em que pese a regulamentação do piso salarial em lei vigente trate apenas do magistério.

Quero saudar novamente a realização deste Fórum e lembrar que há, precisamente, dois anos tive a primeira reunião com o secretário executivo Henrique Paim sobre este tema, ainda como secretário de articulação com os sistemas de ensino do MEC. Felizmente, hoje, depois de dois anos de negociação interna, o Fórum previsto na lei acaba ocorrendo em um período, como já disse ontem, de efervescência. Talvez melhor do que se estivesse concluído em seu tempo no ano passado, tendo em conta o calor do debate em torno do financiamento e, nos últimos dias, a pressão popular e as respostas organizadas em conjunto no Congresso Nacional, cujo desfecho ainda não é de todo conhecido.

No próximo *slide*, trago o dispositivo constitucional que determina que o ensino seja ministrado com base em determinados princípios, entre quais está um que foi alterado duas vezes depois da Constituição.



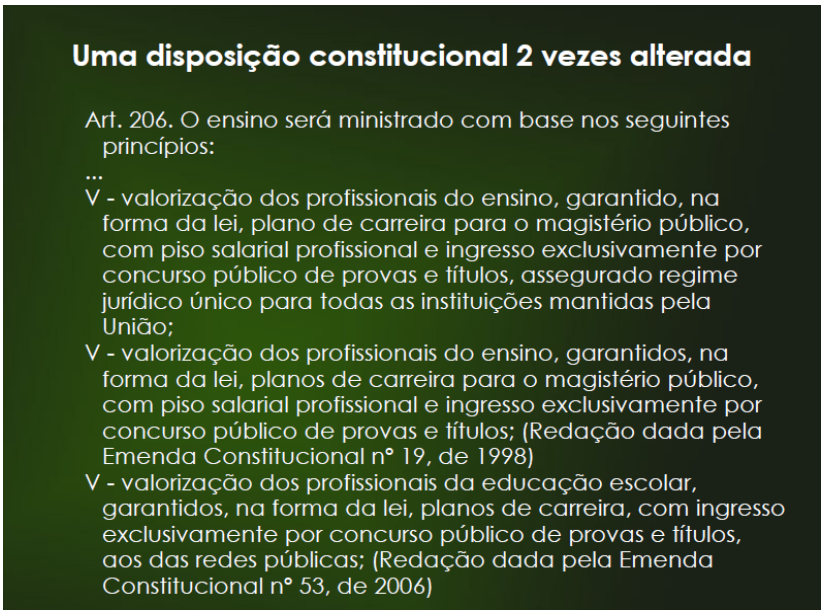
Fonte: Constituição Federal.

A redação original do art. 206 dizia que a

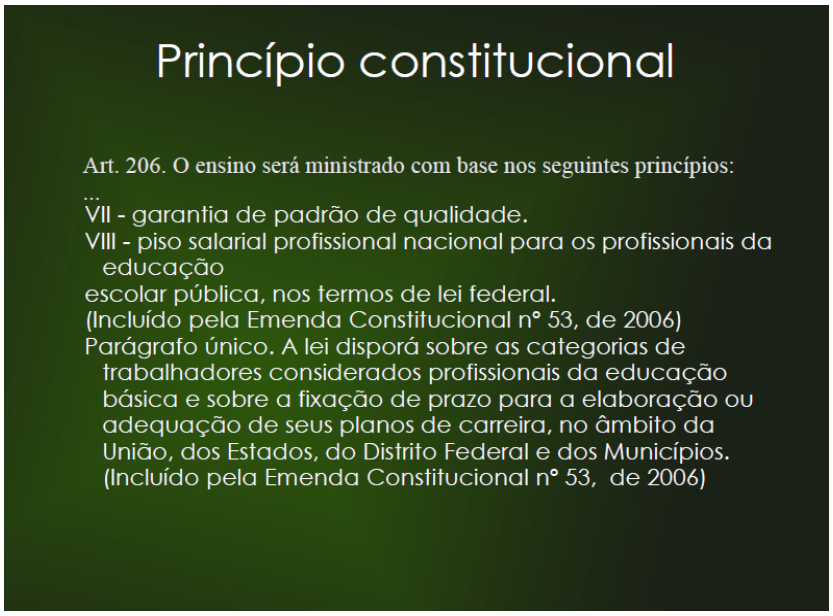
> valorização dos profissionais do ensino, garantido, na forma da lei, o plano de carreira para o magistério público, piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, assegurado regime único para todas as instituições mantidas pela União.

Nós nos lembramos de que nos elementos da reforma constitucional da Emenda Constitucional (EC) nº 19, de 1998, foi exatamente a quebra do regime jurídico único, que viabilizou, inclusive, diferentes organizações a oferecerem ensino público em regimes diferentes de contratação. E dali também se derivou a conformação de consórcios públicos e a concessão de serviços a Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip) e Organização Social (OS). Razão que justifica a mudança ocorrida em 1998 neste inciso V, o qual se suprime a relação ao regime jurídico único.

Na EC nº 53, a do Fundeb, houve alteração em outra direção que é a valorização dos profissionais da educação escolar. Portanto, não apenas de ensino e, por esta razão, o professor Chagas tem todo motivo de dizer que a extensão do conceito se ampliou, não é mais "profissionais de ensino ou magistério" – fórmula atual da Lei do Piso Salarial – garantindo, na forma da lei, planos de carreira com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos aos das redes públicas, redação dada pela 53.



Fonte: Constituição Federal.



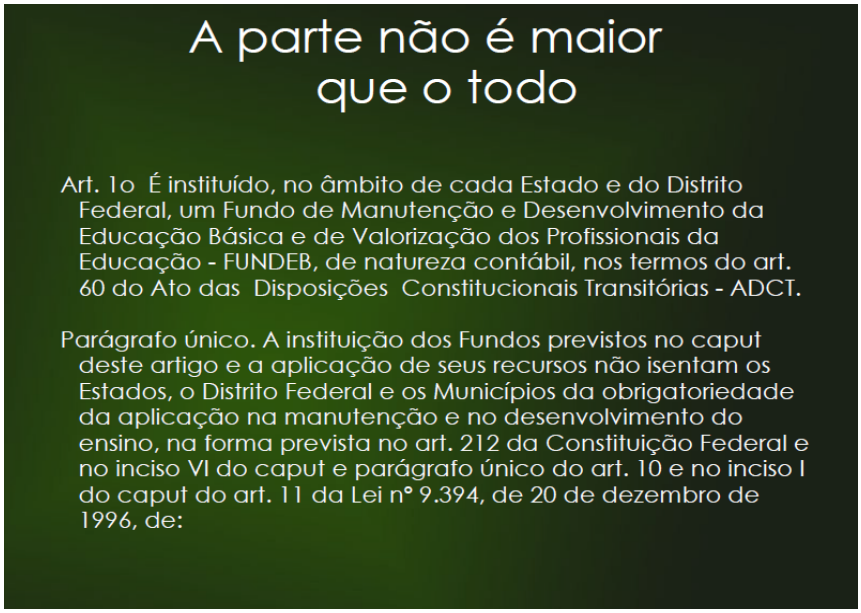
Fonte: Constituição Federal.

Se observarem, neste inciso V saiu a referência ao piso. Exatamente porque todo debate constitucional levado a efeito no Congresso Nacional e em discussões dos juristas apontava que o piso, por estar neste dispositivo, não podia ser nacional, em função de que cada estado, cada município tem a sua própria organização de carreira com a prerrogativa da autonomia federativa e do art. 37, que dá ao Poder Executivo atribuições de iniciativa exclusiva para propor a organização de serviço público.

Então, as razões de ter alteração na EC nº 53 foram: estender ao conjunto mais amplo de profissionais do que profissionais do ensino e destacar a condição de piso salarial profissional. Esta é uma conquista da EC nº 53, embora ela tenha sido conhecida genericamente como a ‘emenda do Fundeb’.

Diante também de uma redação do inciso VIII, de piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública nos termos de lei federal, foi viabilizada a aprovação da Lei do Piso[21], em que pesem todas as ações de inconstitucionalidade dos estados junto ao Supremo Tribunal Federal visando questionar a constitucionalidade dessa norma.

O parágrafo único, ainda, determina que a Lei disporá sobre as categorias de trabalhadores considerados profissionais da educação básica, e a fixação do prazo para a elaboração e adequação dos seus planos de carreira no âmbito da União, estados, municípios e Distrito Federal. Em suma, este dispositivo assegura exatamente a complementaridade das duas definições: a extensão para a educação escolar – e não apenas de ensino – e do conjunto dos profissionais; e a condição de listar em lei quais são estes profissionais, que veremos a seguir no art. 61 da LDB.



Fonte: Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007.

A parte não é maior do que o todo, afirma a evidência. O Fundeb é uma parte, não é o conjunto de financiamento de educação básica. Portanto, não é anormal que compreendamos que uma organização de serviço público que demanda fundamentalmente a contratação de pessoas tenha que lançar mão de recursos adicionais do Fundeb para garantir o seu funcionamento e seu ordenamento frente à universalização do direito. Mais ainda, depois da EC nº 59/2009, que estendeu esta obrigatoriedade dos 4 aos 17 anos, alcançando a educação infantil e o ensino médio e, evidentemente, apontando uma outra dimensão de patamar de investimento, que é o tema desses últimos dias do debate nacional.

O Fundo é de natureza contábil e é um conjunto de fundos estaduais e do Distrito Federal. Para entendermos bem algumas consequências sobre complemento da União para pagamento de piso, como tratado ontem e em posterior conversa com o Antônio Neto, que representa aqui o FNDE, observou-se que em 2009, 2010 e 2011, como afirmei, não houve transferência de recursos para complemento de piso. E em 2012, a autorização que a comissão intergovernamental concedeu foi de distribuir os

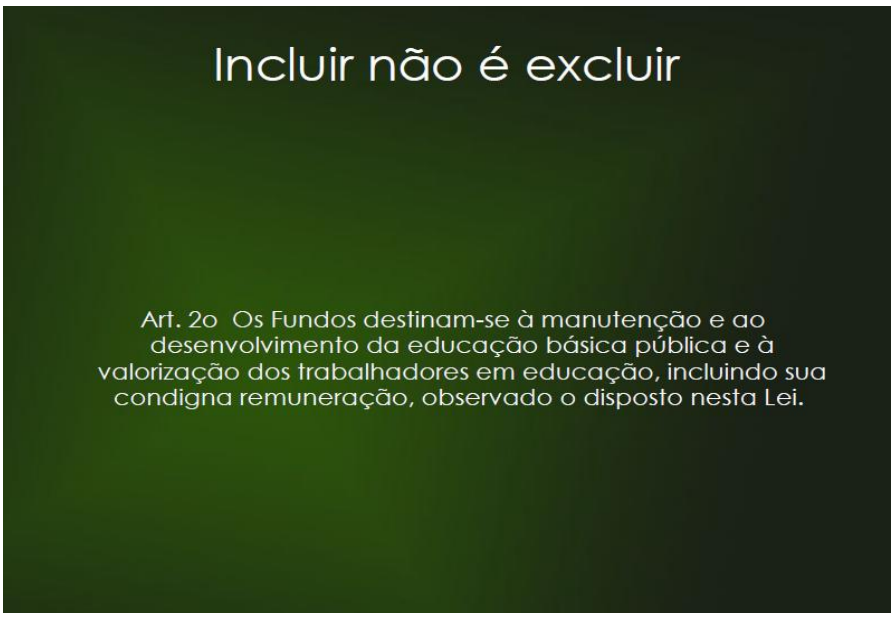
[21] Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008. Regulamenta a alínea "e" do inciso III do *caput* do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica.

recursos pelo critério de matrícula, independentemente se o ente federado comprovou ou não comprovou as condições de cumprir o piso.

Portanto, o que houve foi uma concessão da comissão intergovernamental para o descumprimento das condicionalidades e se distribuiu aos nove estados, no primeiro trimestre de 2013, um conjunto de recursos de acordo com a matrícula, não pelo critério de complemento de piso. É bom que isto fique claro.

No parágrafo único do art. 1º da Lei nº 11.494/2007, consta: a instituição dos fundos previstos no caput e a execução dos seus recursos não isentam a aplicação do conjunto de recursos vinculados pelo art. 212. Dessa forma, qualquer consideração sobre a relação entre valorização do magistério e financiamento da educação tem que levar em conta o Fundeb, por um lado, e o conjunto dos recursos vinculados, por outro.

A partir da decisão de ontem do Senado, se confirmada pela Câmara dos Deputados[22], com os recursos provenientes do petróleo e gás, não só de *royalties*, provavelmente, esse parágrafo único alcançará, muito brevemente, recursos para além do art. 212, tão logo seja sancionada a lei de destinação dos recursos de petróleo e gás.



Fonte: Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007.

Os fundos, de acordo com o art. 2º da mesma lei, destinam-se à manutenção do desenvolvimento da educação básica pública. Essa era a destinação inicial. Contudo, veremos que há excepcionalidades. Algumas delas ampliadas: a valorização dos trabalhadores em educação, não apenas aos profissionais do magistério.

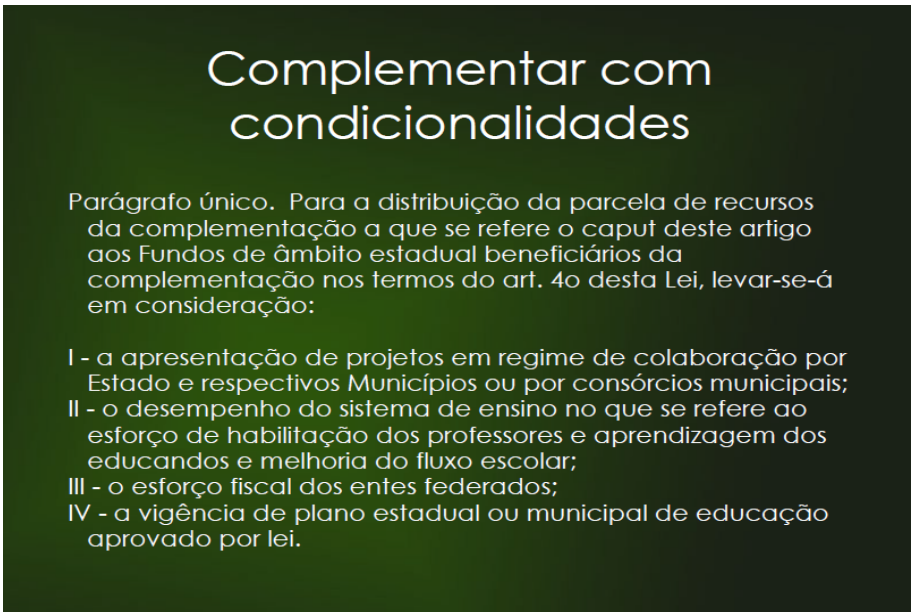
[22] Tratava-se da tramitação da Lei nº 12.858, de 9 de setembro de 2013, que "Dispõe sobre a destinação para as áreas de educação e saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, com a finalidade de cumprimento da meta prevista no inciso VI do *caput* do art. 214 e no art. 196 da Constituição Federal; altera a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989; e dá outras providências".

Fonte: Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007.

Dessa forma, a parcela da complementação da União a ser fixada anualmente pela comissão intergovernamental de financiamento para a educação básica de qualidade, instituída na forma da Sessão II do Capítulo III desta lei[23,] limitada até 10% do seu valor anual[24], poderá ser distribuída para os fundos estaduais, por meio de programas direcionados para a melhoria da qualidade da educação básica, na forma de regulamento.

Como noticiado ontem e recuperado hoje, o regulamento foi transferir para todos os entes federativos que recebem complementação, pelo volume de matrículas, não por programa de qualidade e complemento do piso, por decisão da comissão intergovernamental, formada pelo Consed, Undime e MEC. Se os recursos são complementares, eles deveriam ser, de acordo com a lei, observados segundo tais condicionalidades.

[23] Capítulo III – "Da distribuição dos recursos", Lei nº 11.494/2007, que regulamenta o Fundeb.
[24] Art. 7º da Lei nº 11.494/2007, que regulamenta o Fundeb.



Fonte: Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007.

O parágrafo único que estabelece que esses recursos, que correspondem a 10% do complemento da União, devem ser destinados aos fundos considerando aspectos preliminares.

Primeiro[25], a apresentação de projetos em regime de colaboração por estado e respectivos municípios ou por consórcios municipais[26]. Portanto, já previa a existência de consórcios municipais e, de todo modo, a condição era ter um programa que fosse comum entre o estado, porque o fundo é estadual, os consórcios e municípios.

Segundo[27], o desempenho do sistema de ensino, no que se refere ao esforço de habilitação dos professores e aprendizagem dos educandos e melhoria do fluxo escolar. É uma combinação do dado do Ideb com qualificação profissional inicial e continuada do magistério.

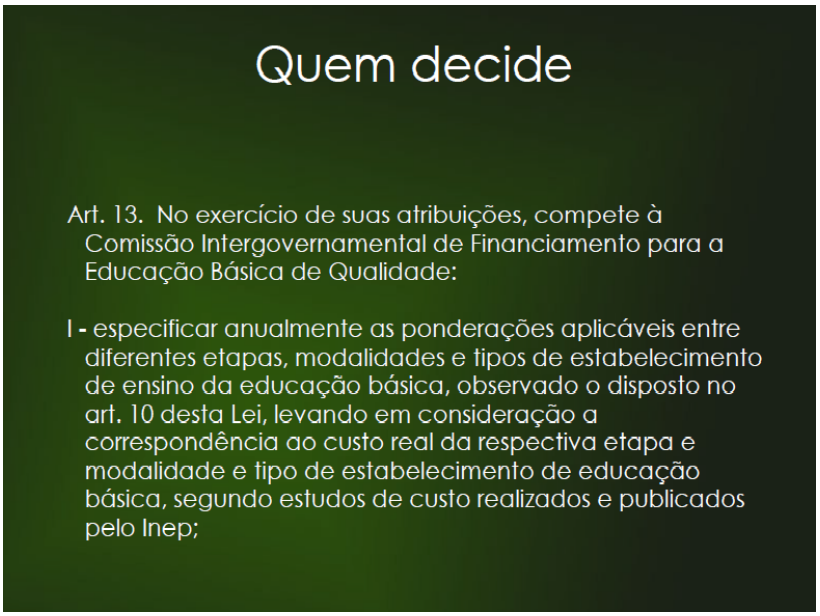
Terceiro[28], o esforço fiscal dos entes federados e, nesse sentido, as isenções tributárias notadamente de ICMS deveriam ser observadas, ou de arrecadação municipal própria.

Quarto[29], a vigência de plano estadual ou municipal de educação aprovado por lei.

Essas eram as condições de transferência na lei de recursos complementares ao pagamento do piso[30]. Repito, por decisão da comissão governamental, gozando suas prerrogativas, esses critérios deixaram de ser observados a partir do ano de 2012, segundo a informação trazida aqui ontem por Antonio Neto.

---

[25] Parágrafo único do Art. 7º da Lei nº 11.494/2007, que regulamenta o Fundeb.
[26] Inciso I do Parágrafo único do Art. 7º da Lei nº 11.494/2007, que regulamenta o Fundeb.
[27] Inciso II do Parágrafo único do Art. 7º da Lei nº 11.494/2007, que regulamenta o Fundeb.
[28] Inciso III do Parágrafo único do Art. 7º da Lei nº 11.494/2007, que regulamenta o Fundeb.
[29] Inciso IV do Parágrafo único do Art. 7º da Lei nº 11.494/2007, que regulamenta o Fundeb.
[30] Lei nº 11.738/2008: regulamenta a alínea "e" do inciso III do *caput* do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica.



Fonte: Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007.

No art. 13 da Lei nº 11.494/2007 consta que, no exercício de suas atribuições, compete à Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica, primeiro[31], especificar as ponderações aplicáveis entre as diferentes etapas ressalvado o valor 1,0 do VAA, porque este ano tem condições dadas pela lei entre as quais não se pode perder o valor em relação a inflação e não se pode transferir mais do que para o ensino fundamental para outras etapas. São as duas barreiras que a lei condiciona. Portanto, a ponderação destinada às outras etapas das modalidades da educação pode ser variada de acordo com a decisão da comissão intergovernamental.

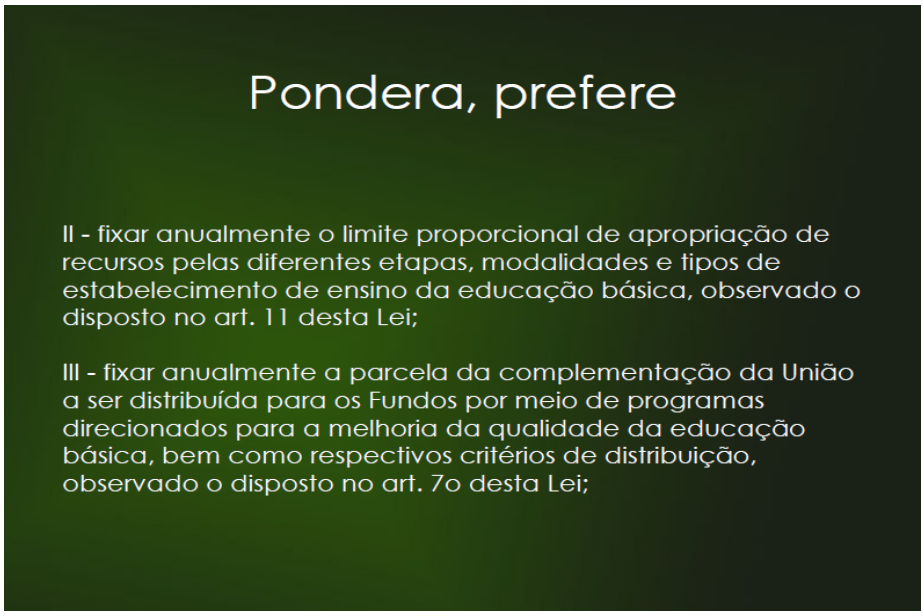
Isto tem a ver com a valorização? Sim, tem a ver com a extensão da oferta educacional de cada ente federativo e a relação de matrículas que ela absorve. Vamos nos lembrar de que, na LDB, a responsabilidade dos municípios e dos estados é correspondente a sua capacidade de ofertar e garantir estes recursos.

O Fundeb não viola essa disposição, tanto é assim que tende a levar ao equilíbrio, em que pese termos visto que, na relação de matrículas, o processo acelerado de municipalização trouxe consequência em desfavor dos municípios, e não são derivadas do Fundeb. É bom que se aponte isso com muita segurança. Ao mesmo tempo, diz que se deve considerar também o custo real.

Ontem, quando discutíamos aqui o valor por aluno, que deveria ser investido sob o critério do CAQ, em todas as vezes em que foi referido, a comparação foi feita com o valor do Fundeb. Ora, o Fundeb não incorpora outras condições de recursos, por exemplo: de merenda, transporte, material didático etc. Tais recursos se transferem por via de transferência voluntária ou legal e somam aos recursos próprios dos estados e municípios. Todos interferem no custo real do aluno.

Assim, comparar o custo real do aluno Fundeb com o do CAQ deixando de considerar uma série de outras despesas que são cobertas com outros recursos que não são Fundeb não constitui a melhor comparação para entendermos aquilo que diz respeito à mesa de financiamento de Fundeb e de valorização.

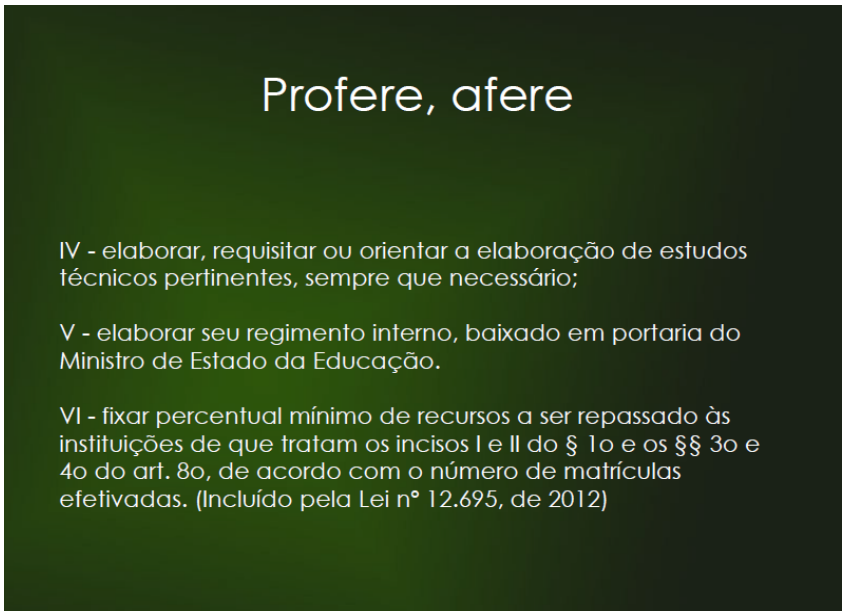
[31] Inciso I do Art. 13 da Lei nº 11.494/2007, que regulamenta o Fundeb.



Fonte: Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007.

Quem atua, portanto, nesta comissão intergovernamental pode ponderar e pode estabelecer preferências. Não por acaso, uso esses verbos no momento em que estamos fazendo a Conae.

Fixar anualmente o limite proporcional de apropriação para cada etapa e modalidade é competência desta comissão intergovernamental. Fixar a parcela de complementação da União a ser distribuída para os fundos estaduais por meio de melhoria da qualidade também é competência dela. Logo, como ela pondera e prefere, também estabelece. Isso posto, os critérios de repartição do fundo efetuado com um valor 1,0 VA a própria comissão também pode aferir.



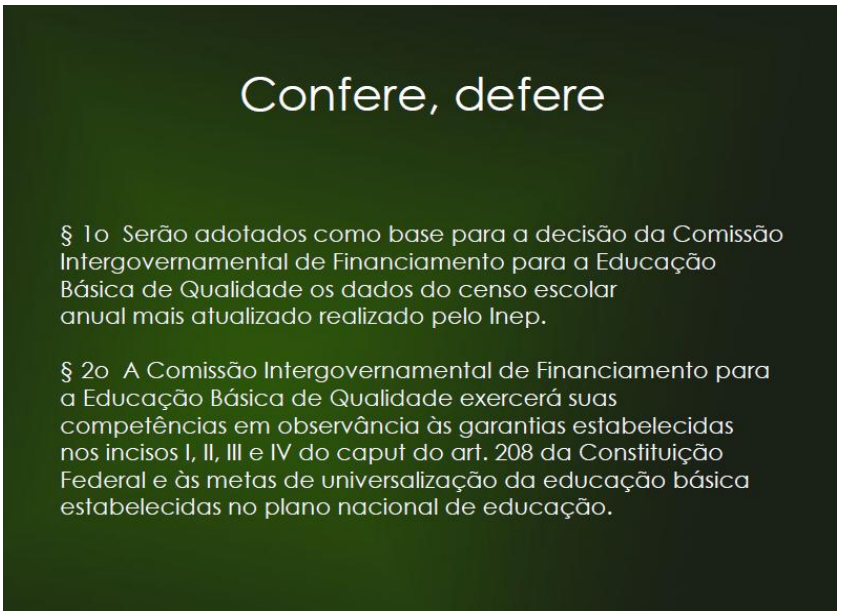
Fonte: Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007.

Por isso, a comissão tem competência para elaborar, requisitar, orientar a elaboração de estudos técnicos pertinentes – sempre que necessários – inclusive estudos

sobre impacto do piso nas diferentes carreiras. Elaborar o seu regimento interno, baixado em portaria e fixar o mínimo de recursos a serem repassados às instituições de que tratam os incisos I e II do parágrafo primeiro[32] e os parágrafos 3º e 4º do art. 8º[33], de acordo com o número de matrículas efetivadas. Incluídos agora pela Lei nº 12.695/2012.

De que estamos falando? Creches e pré-escolas conveniadas e educação do campo com instituições conveniadas com aquelas que ofereçam a organização curricular por alternância, regime de alternância. Então, não é exclusivamente um conjunto de instituições públicas com as condicionalidades que a lei impõe.

Além de ter creches e pré-escolas previstas no texto original, se incorporaram as unidades de educação do campo na Lei nº 12.695/2012, que é a mesma que instituiu o PAR, o Plano de Ações Articuladas, na forma da lei. No PAR, foi constituído outro comitê estratégico de gestão similar à comissão intergovernamental do Fundeb com composição do MEC e Consed e Undime.



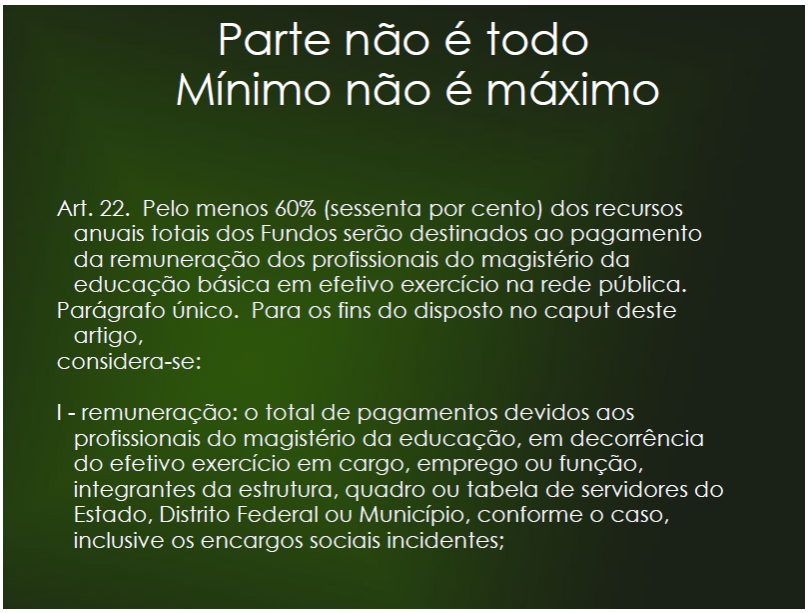
Fonte: Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007.

Serão adotados como base para decisão desta comissão do financiamento os dados do Censo Escolar anual mais atualizado, realizado pelo Inep, e essa comissão exercerá suas competências em observância com as garantias estabelecidas nos incisos I, II, III e IV do caput do art. 208 da Constituição e as metas de universalização estabelecidas no PNE.

Assim sendo, todo o trabalho da comissão tem de estar interagindo com os planos municipais e planos estaduais de educação. As condicionalidades dadas com a transferência adicional de recursos da União e, mais agora, com a nova redação do PNE e do PAR, vinculam a transferência voluntária à existência dos planos. Nesse caso, inclui-se a transferência complementar da União, desde o ano de 2008.

Parte não é todo e mínimo não é máximo.

[32] Inciso I e II do § 1º do Art. 8º da Lei nº 11.494/2007, que regulamenta o Fundeb.
[33] Art. 8º da Lei nº 11.494/2007, que regulamenta o Fundeb.



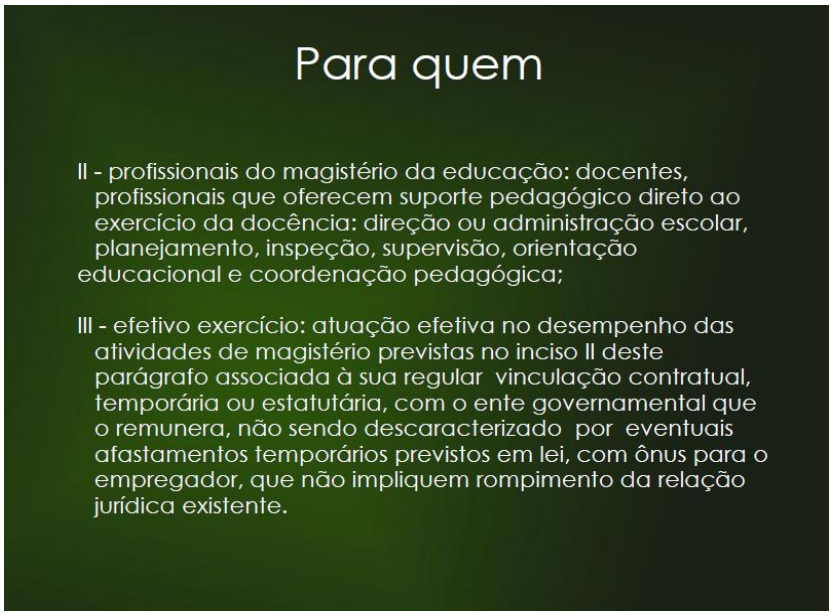
Fonte: Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007.

Se o Fundeb não é o conjunto de todos os recursos, também o mínimo de 60% do Fundeb para a remuneração do magistério não é o máximo, em função de que todos os cálculos já indicavam, antes do Fundeb existir, que as despesas médias com pessoal na área de educação são de 80%, ou mais, dos recursos do art. 212. Tal grandeza já era conhecida antes do fundo. Tanto é assim que, na tramitação da PEC nº 112, de 1998, na Câmara dos Deputados – uma PEC que perdeu para o Fundef[34] –, esta disposição já apontava no mínimo 80%. E ainda não tínhamos a lei do piso, em função do acordo nacional, meu caro Horácio Reis – hoje, presidente da Undime-Pernambuco, na época, presidente da CNTE. No primeiro documento de Acordo Nacional de 1994 de Educação para Todos, já se firmaram alguns compromissos com prazo para um ano se resolver. Era o ano de 1995.

Entre os compromissos estava o piso profissional de magistério com jornada integral de 40 horas. Já neste conjunto de situações, não é possível deixar de fazer a memória sobre algumas tardanças.

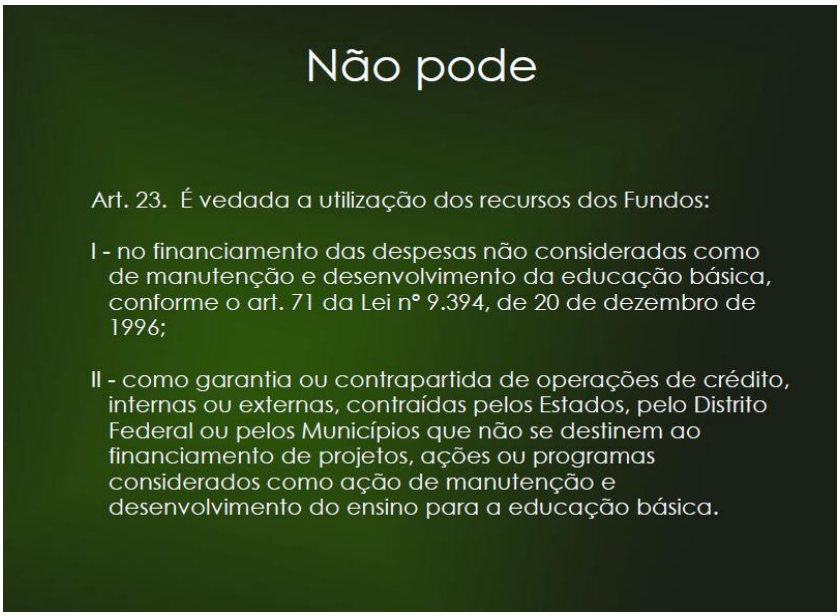
Também a lei define o que é remuneração e distingue o que é remuneração do que deva ser o valor do piso, assim como o que são os profissionais da educação. Remuneração é um conjunto de verbas que vai para além do vencimento inicial de carreira. O piso quer coincidir com o vencimento inicial de carreira e, por esta razão, a própria lei previa que deveria haver a adequação das carreiras. Não é a primeira lei que versa sobre o efeito do piso salarial nas carreiras. A lei do Fundef já o determinava.

[34] O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) foi instituído pela Emenda Constitucional n.º 14, de setembro de 1996, e regulamentado pela Lei n.º 9.424, de 24 de dezembro do mesmo ano, e pelo Decreto nº 2.264, de junho de 1997. O Fundef foi implantado, nacionalmente, em 1º de janeiro de 1998, quando passou a vigorar a nova sistemática de redistribuição dos recursos destinados ao ensino fundamental. Disponível em http://mecsrv04.mec.gov.br/sef/fundef/funf.shtm. Acesso em: 1º setembro 2015.



Fonte: Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007.

A Resolução nº 2, de 2000, do CNE sobre o Fundef, nas diretrizes de carreira, já mencionava que deveria haver adequações nos planos de carreira para nova realidade de remuneração e de financiamento. Além dessa reiteração, essa norma define a abrangência dos profissionais do magistério: (1) no caso da lei do piso, docentes e aqueles que oferecem suporte pedagógico direto ao exercício da docência, e (2) repete os termos da LDB: direção, administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional e coordenação pedagógica, via de regra exercida por pedagogos; e (3) efetivo exercício, que são aqueles que estão diretamente vinculados a oferta da educação. Portanto, os que estão em desvio de função, cedidos a outros órgãos ou não estão em exercício em educação não deveriam compor o cômputo dos 60% dentro do Fundeb.



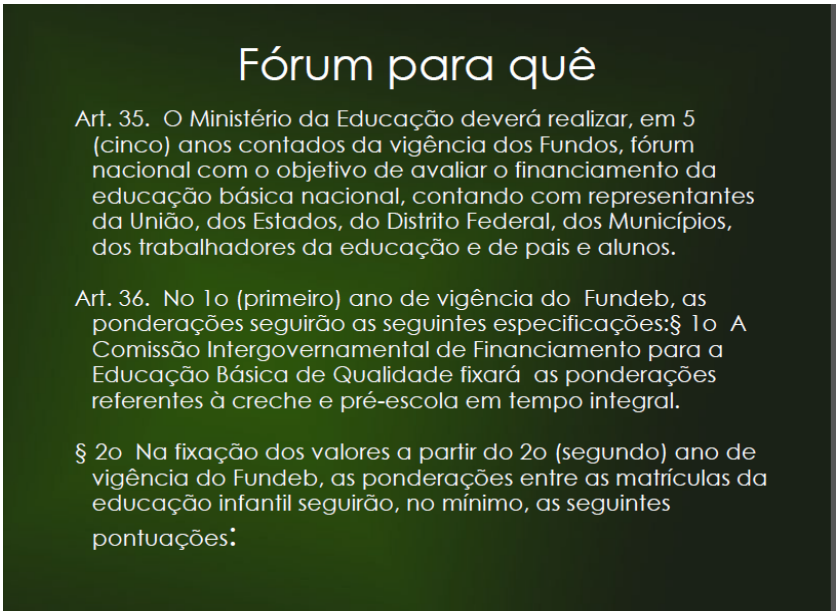
Fonte: Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007.

No inciso I do art. 23 consta que é vedada a utilização dos recursos dos Fundos no financiamento de despesas não consideradas como manutenção de desenvolvimento da educação básica conforme, o art. 71 da LDB.

Chamo aqui a atenção para o relatório do Senador Pimentel, da Comissão de Assuntos Econômicos do Senado, que acrescentou ao art. 71, de maneira clara, como queríamos desde a tramitação da LDB, as despesas com aposentadoria. Portanto, se o texto do Senador Pimentel prevalecer, passa a ser texto do art. 71 a exclusão das despesas com aposentadoria e pensão. Isto está no relatório do Senador José Pimentel ao PNE em tramitação. Via de regra, é pouco notado em função de que as críticas centradas na aplicação do percentual do PIB não contemplam também os avanços significativos da mesma matéria.

No item 2, como garantia ou contrapartida de operações de crédito que também compõem o outro conjunto de dívida pública muito mais amplo do que a área de educação.

Este Fórum é para quê? É a próxima pergunta.



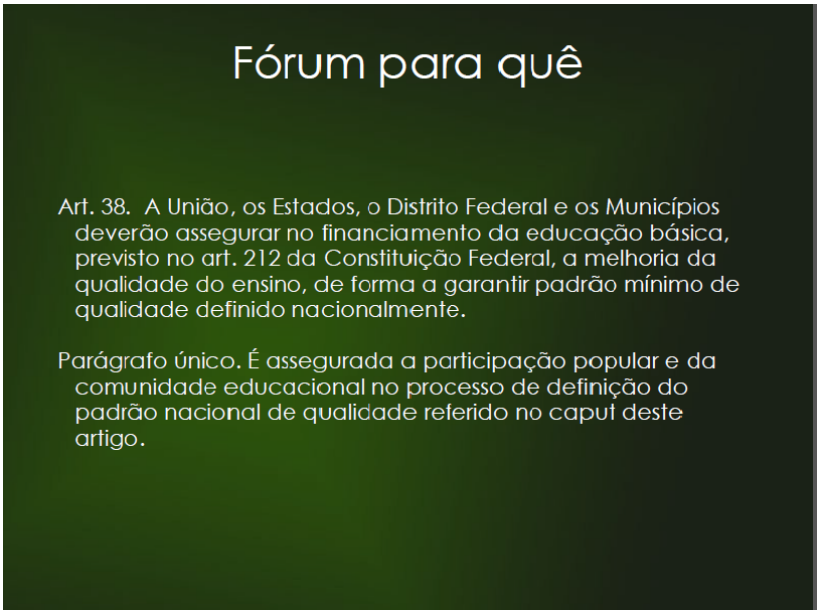
Fonte: Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007.

Para o art. 35, já no debate da lei do piso do Fundeb, na Câmara dos Deputados, propusemos – eu era deputado à época – esta composição de fórum por saber que muitas outras considerações precisariam, como precisam, ser feitas no que tange ao financiamento da educação e a organização de uma nova responsabilidade pública que a União ganhou com a Emenda Constitucional nº 53: a União como corresponsável com a educação básica. Até então, a colaboração prevista no art. 208 era apenas entre estados e municípios.

Ora, se estamos em outro patamar de corresponsabilidade de educação em relação à União no financiamento da educação básica no seu conjunto, era previsível que, cinco anos depois da lei do Fundeb, tivéssemos que realizar este Fórum de financiamento que acontece com um ano de atraso. Repito aqui que, talvez, em uma ocasião mais efervescente do que se fosse no ano passado.

No primeiro ano de vigência do fundo, a comissão vai manter os critérios de ponderação da lei, e, a partir do segundo ano, ressalvado o VAA 1.0, poderia alterá-los.

O Fórum é para quê?



Fonte: Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007.

Não apenas para discutir o patamar de financiamento do Fundeb, tanto é assim que aponta o financiamento da educação básica. Não é para discutir apenas o Fundeb. Por isso mesmo, mais de uma vez, foi trazido a primeira mesa, o debate do chamado CAQ, que não está previsto em lei.

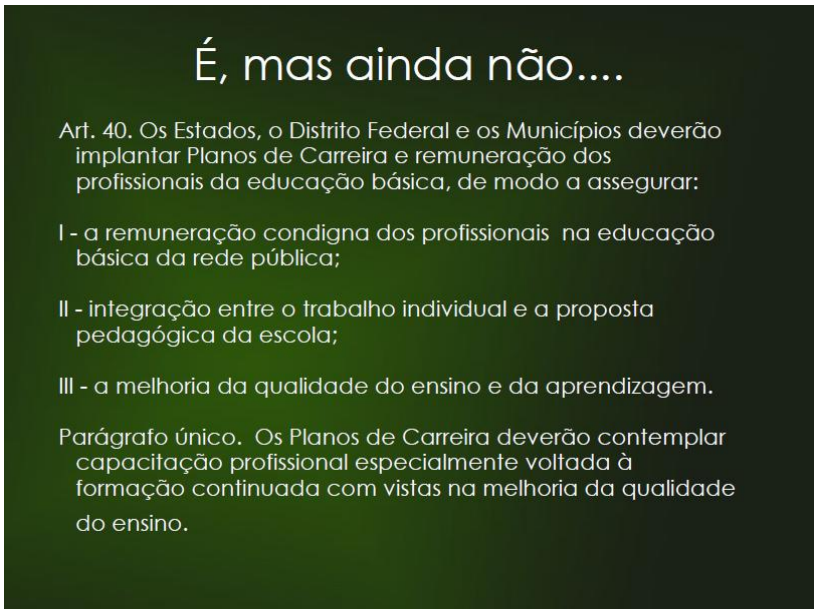
Este termo "CAQ" não está previsto em lei, ele está normatizado e absorvido como política pública, em primeiro lugar, no documento de 1994, lá no acordo nacional, que está registrado inclusive no *site* do Inep, mas, depois disso, ele não consta em ferramenta legal até o PNE, que é o primeiro documento de lei, se aprovado e sancionado, que vai mencionar a expressão "CAQ".

Portanto, ela não nasceu com a resolução do CNE sobre o CAQ; não nasceu com a edificação de determinadas organizações que hoje têm consistência, que é o caso da Campanha Nacional pelo Direito à Educação. Tem anterioridades. Foi no documento formal e oficial em 1994 o seu primeiro registro em documento de compromisso público: no Acordo Nacional.

O art. 212 na Constituição, portanto, passa a ter a consolidação do regime de colaboração entre a União, os estados, o Distrito Federal e municípios nos seus sistemas de ensino para garantir um padrão mínimo de qualidade nacionalmente definido. O que tem definição em lei, tanto na LDB como na Lei do Fundeb, e agora no PNE muda de nome, é o CAQ na forma de padrão mínimo de qualidade, assumido na Constituição e na LDB.

O parágrafo único diz relativo ao fórum de debates sobre financiamento, é o estabelecimento das condições do padrão mínimo de qualidade a participação popular da comunidade educacional no processo de definição.

Ontem, o professor José Marcelino mencionou que a validade da resolução do Conselho se dá por ter facultado no debate do CNE a participação popular. É, tudo bem, isto já é lei. Mas ainda não se materializou.



Fonte: Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007.

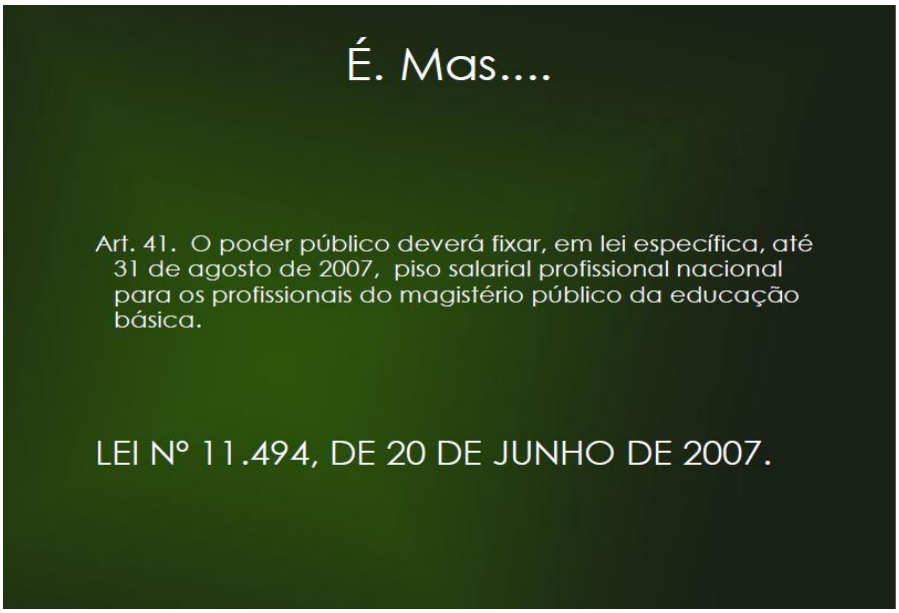
O art. 40 da lei estabelece que os estados, o Distrito Federal e os municípios deverão implantar planos de carreira e remuneração dos profissionais de educação básica, não é só do magistério. Vou repetir: os estados e os municípios deverão implantar planos de carreira e remuneração dos profissionais da educação básica. Portanto, a mesa tem toda razão de estender aos profissionais de educação e não é apenas aos do magistério: (1) a remuneração condigna destes profissionais; (2) a integração entre trabalho individual e proposta pedagógica da escola.

Consequentemente, há uma relação direta do projeto político pedagógico, com a organização curricular, com o que se reivindica na jornada de trabalho composta neste projeto político pedagógico, e com a melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem. Esses planos de carreira deverão contemplar qualificação profissional essencialmente voltada à formação continuada com vista à melhoria da qualidade do ensino.

Vale aqui lembrar o decreto que instituiu a política nacional de formação[35] – está aqui a professora Flávia Nogueira[36], que à época era do Conselho da Comissão de Educação Básica da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). O significado amplo tem, portanto, coerência com a construção feita desde o período constituinte até a Lei do Fundeb.

[35] Decreto nº 6.755, de 29 de janeiro de 2009, que institui a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, disciplina a atuação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Capes no fomento a programas de formação inicial e continuada, e dá outras providências.

[36] Diretora de Articulação com os Sistemas de Ensino da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino do MEC.



Fonte: Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007.

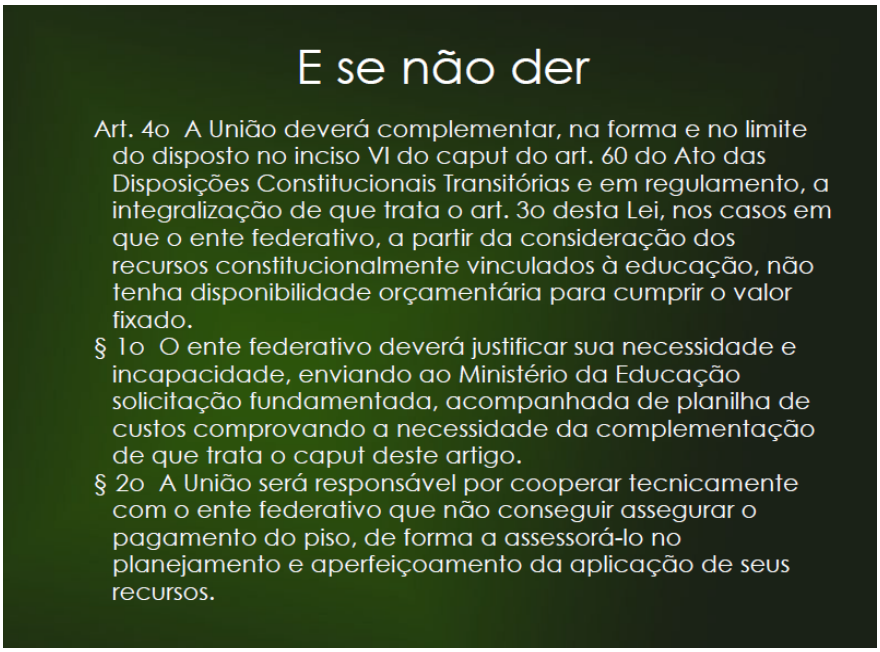
No art. 41, o Poder Público deverá fixar em lei específica, até 31 de agosto de 2007, o piso salarial proporcional nacional para os profissionais do magistério público da Educação Básica. A Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008, até hoje não tem sido cumprida na sua integralidade em boa parte das unidades da federação por diversas razões.

Em 1994, época em que o presidente da CNTE era Horácio Reis[37], já se afirmava que, em um ano, este compromisso deveria estar dado, na cooperação entre União, estados e municípios. Assim diz o Acordo Nacional. No debate da época, alguns diziam que o valor de que trata aquele art. 2º se limitava aos estados e município muito pobres, pois era tão pequeno que não impactaria na organização da educação nacional. O que temos hoje? Uma unidade da federação rica sem cumprir a lei quanto à jornada de trabalho.

Para entender esta Lei do Piso, professor Luiz Dourado, também convidado para esta mesa, já se afirmava com bastante clareza a condição de que estava organizando a oferta escolar a partir de um dispositivo que normatizou o piso e a composição de jornada de trabalho, o que efetivamente tem desdobramento sobre carreira, e ambos sobre a organização curricular.

Inclusive, tudo que tem de movimento na organização curricular, superando a seriação, que era regra, da Lei nº 5.692/1971 ou as etapas cumpridas no exame de admissão, antes de 1971, da qual a última edição eu fiz parte. E dá, ainda, um prazo de três anos para que a integralização do piso fosse dada e um prazo de dois anos para a reestruturação dos planos de carreira. Mas, e se não der?

[37] Professor Horácio Reis, de Pernambuco, Presidente da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), na Gestão de 1993 a 1995, e presente neste Fórum.



Fonte: Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008.

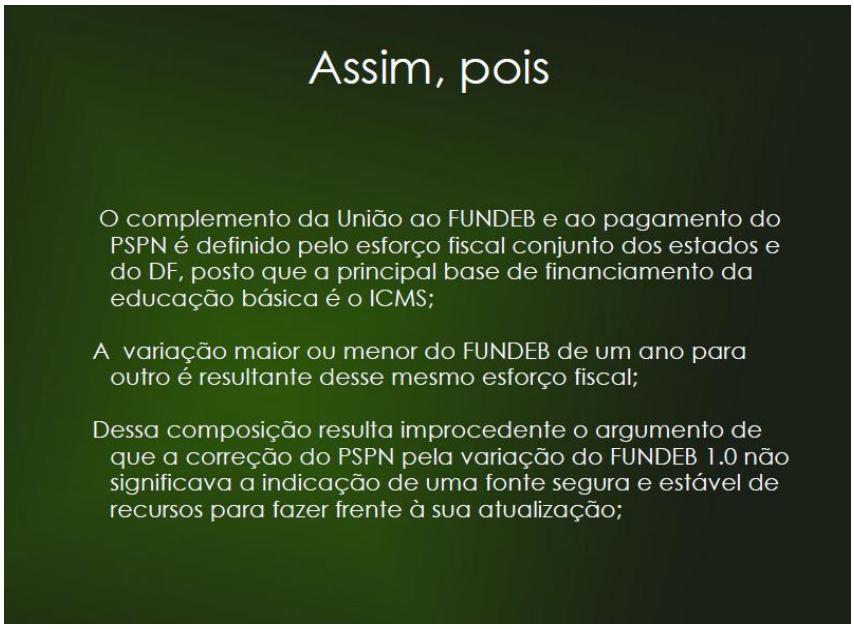
Era a pergunta que faziam para nós lá na Câmara dos Deputados. Se não der, vem o art. 4º, a União complementará segundo essas condições.

Três anos transcorreram e a comissão intergovernamental não conseguiu um acordo em que fosse possível comprovar o conjunto das condicionalidades, razão pela qual este art. 4º está completamente vigente e em contradição com a comissão intergovernamental. É o que precisamos tratar, essencialmente, em função das dificuldades de operar os critérios nacionais de correção de desigualdades na carreira.

Não podemos perder de vista que a tarefa da União é honrar o princípio da equidade. Ela atua de maneira complementar para promover a equidade. Ora, pressupõe a promoção da equidade, estabelecer o patamar desejável, o mínimo, o padrão mínimo, ou CAQ, incluindo as condições de carreira que devem ser honradas a partir de um critério que se possa aplicar para um conjunto das unidades da federação e para os municípios, levando-se em conta que a transferência é de fundo a fundo.

Por outro lado, a rigor, a eventual transferência da União a um município significa efetivamente uma intervenção. Tanto é assim, que o art. 4º, parágrafo 2º, prescreve que "a União será responsável por cooperar tecnicamente com ente federativo que não conseguir assegurar o pagamento do piso de forma a assessorá-lo no planejamento e no aperfeiçoamento da aplicação dos seus recursos".

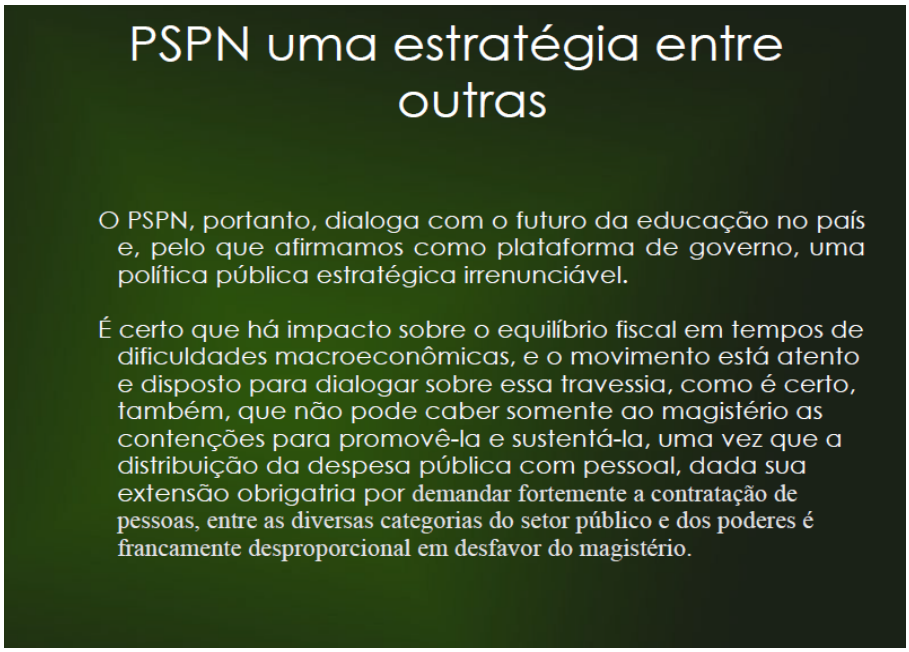
Portanto, não é apenas complementando o pagamento do salário: é para corrigir os processos de gestão e de organização da carreira que estão em curso, fatores que os leva a uma condição de incapacidade de pagar. Assim, vou tentar concluir.



Fonte: elaborado pelo palestrante.

O complemento da União ao Fundeb para o pagamento do piso é definido pelo esforço fiscal no conjunto dos estados e do Distrito Federal, posto que a principal base de financiamento da Educação Básica é o ICMS. Ontem mesmo, se reiterou aqui: 70% de financiamento é ICMS. A variação menor ou maior do Fundeb de um ano para outro é resultante desse esforço conjunto e não apenas da participação da União. E desta composição resulta em improcedente o argumento de que a correção do piso pela variação do Fundeb em 1.0 não significa a indicação de uma fonte segura e estável de recursos para fazer frente a sua atualização.

Por que lembro isto? Nenhum de nós deve se esquecer de que está pendente de resolução do Plenário da Câmara dos Deputados a alteração do índice de correção do piso salarial profissional. Neste mesmo Fórum, já foi mencionada a estimativa apontada pelo FNDE, para o ano de 2014, algo em torno de 19% no VAA.



Fonte: elaborado pelo palestrante.

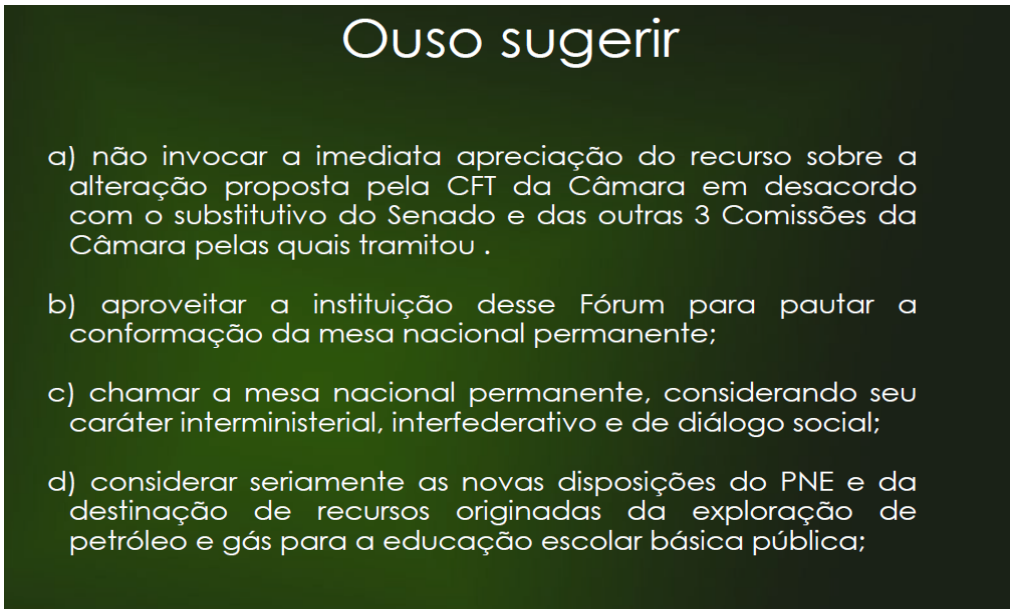
É certo que essas iniciativas têm um impacto sobre equilíbrio fiscal. Particularmente, em momentos em que se tem de lançar mão de políticas macroeconômicas. Por exemplo: desonerações objetivando gerar empregos. Desonerações que não são só da União. Inexoravelmente, elas geram impactos no Fundeb. A previsão de 2009, por exemplo, era em um patamar, e o que se realizou foi em outro. E mesmo quando o ex-presidente Lula, em Medida Provisória, fez uma complementação parcial de transferências a estados e municípios, esta complementação não foi dirigida ao Fundeb, porque a fonte não era a fonte vinculada ao Fundeb. Vocês lembram? O mesmo pode ocorrer com os recursos de petróleo e gás. Não percamos de vista.

Esta mesa, este Fórum, está em uma oportunidade ímpar, do ponto de vista do debate de financiamento, particularmente se confirmar a previsão de R$ 261 bilhões acumulados, equivalentes a dois anos e meio de complementação ao Fundeb, para efeito do financiamento da Educação Básica e pagamento de salários do magistério, segundo o texto votado no SF ontem.

Fonte: elaborado pelo palestrante.

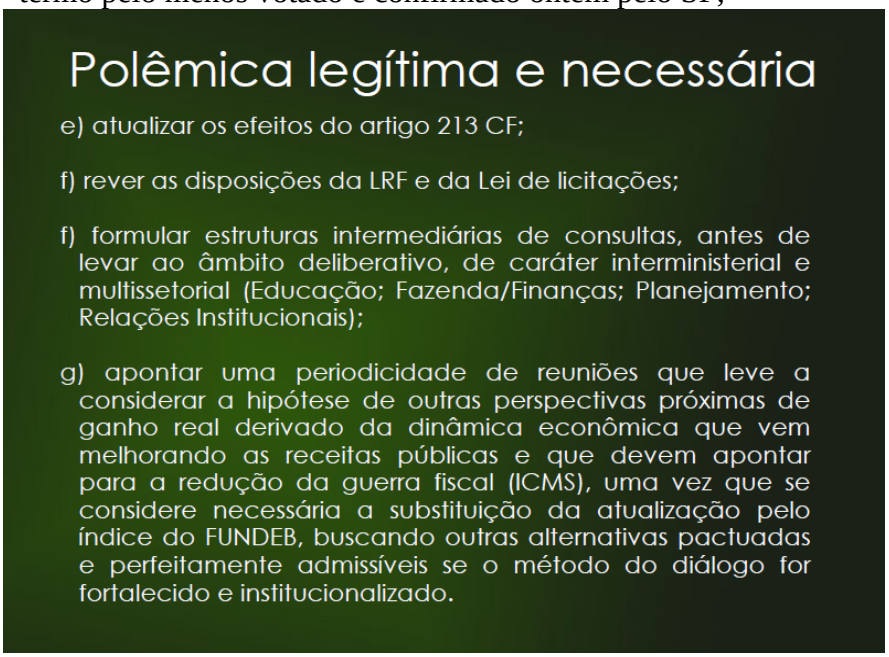
LRF e o Fundeb. Se com 5% do PIB todo diagnóstico realizado, pelo menos entre o ano de 2011 e 2012, pela Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino apontava que a dificuldade dos estados e municípios não era tanta com a falta de recursos, imaginemos o que significará esta posição com 10% do PIB, mantida a atual regra da LRF. Mais: necessariamente, ampliando vagas em creches e na pré-escola universal, até o ano de 2016; ensino médio integral; inclusive, com formação profissional.

Concluo aqui dizendo que necessariamente a oportunidade desta mesa nos leva a ousar e sugerir algumas coisas:



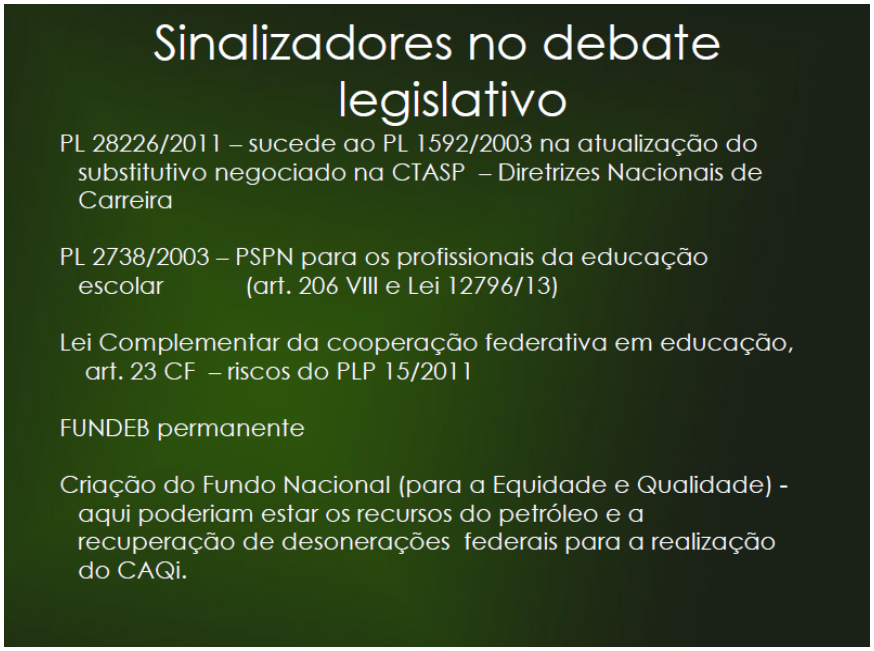
Fonte: elaborado pelo palestrante.

a) não invocar a imediata apreciação do recurso sobre a proposta da Comissão de Finanças e Tributação da Câmara, que está em desacordo com o substitutivo do SF e das outras Comissões da Câmara pelas quais tramitou. Aqui, ao meu lado, o Chagas, coordenador desta, mesa como negociador importante deste relatório;
b) aproveitar a instituição deste Fórum para pautar a conformação da mesa nacional permanente de valorização dos profissionais da educação. Estou dizendo que é o conjunto que a lei prevê e não apenas o magistério;
c) chamar esta mesa nacional considerando o seu caráter interministerial, interfederativo de diálogo social;
d) considerar seriamente as novas disposições do PNE e destinação de recursos originadas da exploração de petróleo e gás para educação escolar pública, termo pelo menos votado e confirmado ontem pelo SF;



Fonte: elaborado pelo palestrante.

e) atualizar os efeitos do art. 213 da Constituição. E aqui aproveito para chamar a atenção para o fato de que, no documento referência da Conae 2014, este art. 213 praticamente não é tratado e que, portanto, temos que ter muita atenção, pois é o que faculta a transferência de recursos públicos para organizações privadas;
f) formular estruturas intermediárias de consultas, antes de levar ao âmbito deliberativo de caráter ministerial e multissetorial;
g) apontar uma periodicidade das reuniões que levem a considerar a hipótese de outras perspectivas próximas de ganho real, inclusive, com a variação do ICMS e, agora, com a instituição dos recursos do petróleo e gás.



Fonte: elaborado pelo palestrante.

No campo das sinalizações no debate legislativo, concluo minha exposição com o Projeto de Lei nº 28.226, de 2011, que sucede ao que apresentei, o Projeto de Lei nº 1.592, de 2003, que institui as diretrizes nacionais de carreira. Todos nós sabemos, desde o ano de 2000, que uma resolução do Conselho não tem efeito vinculante. Repeti-la em 2009 trouxe as mesmas dificuldades. A votação da Resolução nº18, pela terceira vez no Conselho, mantém estas dificuldades.

A diretriz nacional é prerrogativa de lei nacional e está no artigo da Constituição entre as prerrogativas da União. O Projeto nº 2.738 de 2003, que fixava o piso dos profissionais da educação antes do Fundeb, de minha autoria, e que, por enquanto, está arquivado, mas que incide no art. 206, inciso VIII, da Constituição. É o piso e que não está vinculado à duração do Fundeb. Não podemos esquecer que esse piso do magistério foi uma disposição por dentro do Fundeb.

A valorização é um princípio constitucional perene para os profissionais da educação e a LDB define quais são esses profissionais. A lei complementar da cooperação federativa, na qual devem incidir as condicionalidades, não apenas deve

tratar sobre quem faz o que, mas sobre em quais condições faz e com que tipo de assistência e complementaridade.

O Fundeb permanente, que ontem já foi apontado e está apontado também no PNE e no Documento Referência da Conae 2014, e o fundo nacional com nome provisório, que chamei aqui de "para a equidade e qualidade", deveriam se valer dos recursos do petróleo para garantir a superação das desigualdades, a valorização e a qualificação simultaneamente.

É... mas ainda não. São 25 anos da Constituição, 19 anos do acordo nacional, 17 anos de LDB, 10 anos do Fundef, 6 anos do Fundeb, 5 anos do piso.

Ainda há muito o que fazer.

Obrigado!

Francisco das Chagas Fernandes

Pessoal, agora com a mesa completa, porque chegou o professor Luiz Dourado; e o plenário também agora está completo. Enquanto o Carlos Augusto Abicalil falava ao ele foi se conformando. Vou passar a palavra ao professor Milton Canuto, vice-presidente da Confederação Nacional dos Trabalhadores de Educação.

Milton Canuto de Almeida

Inicialmente, um bom dia para todos e para todas. Em primeiro lugar, quero agradecer em nome da Confederação o espaço neste debate importante para este momento e dizer, Carlos Abicalil, que você foi o grande treinador preparado que colocou a bola para chutar no gol. Na verdade, eu estava preocupado se ia falar de execução sem fazer uma passagem pelos instrumentos legais que sustentam o posto hoje.

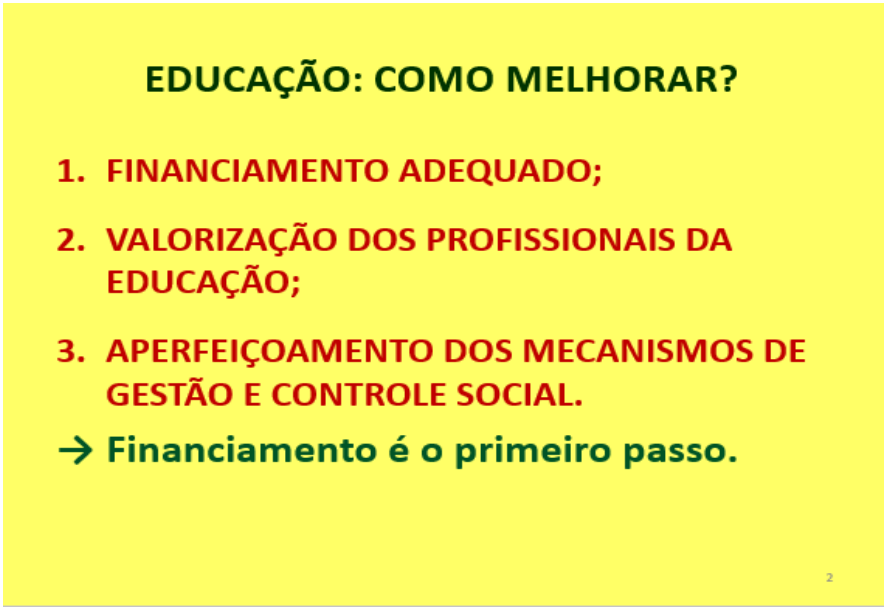
Francisco das Chagas Fernandes

Antes de passar a palavra para o próximo palestrante, informo que este Fórum que está sendo transmitido pela internet e tem muita gente acessando e participando.

Milton Canuto de Almeida

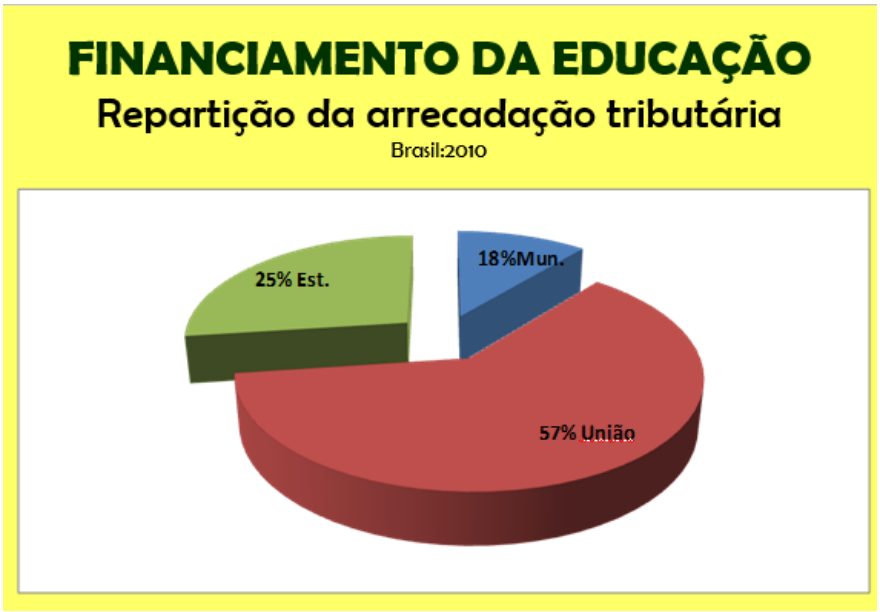
Bom dia! Saúdo a todos e todas. O que vou colocar aqui é uma situação prática. Estava preocupado se iria falar de execução sem falar os instrumentos legais. Estava preocupado se teria que entrar no instrumento legal, mas vou trabalhar mais os instrumentos práticos da execução e o que significa a valorização do ponto de vista do cruzamento entre piso e carreira.

Portanto, quais são os entraves, diante dos instrumentos legais constituídos hoje, e quais são os problemas? É nesse sentido que, para trabalhar esta execução, era fundamental que se tivesse o lastro constituído, para que se trabalhasse nele. Portanto, posso não fazer o 'gol' porque o 'gol' tem dificuldade do ponto de vista da realidade posta, mas vamos buscar construir este resultado. E este é o grande desafio colocado nos últimos cinco aspectos, do ponto de vista da legislação brasileira.



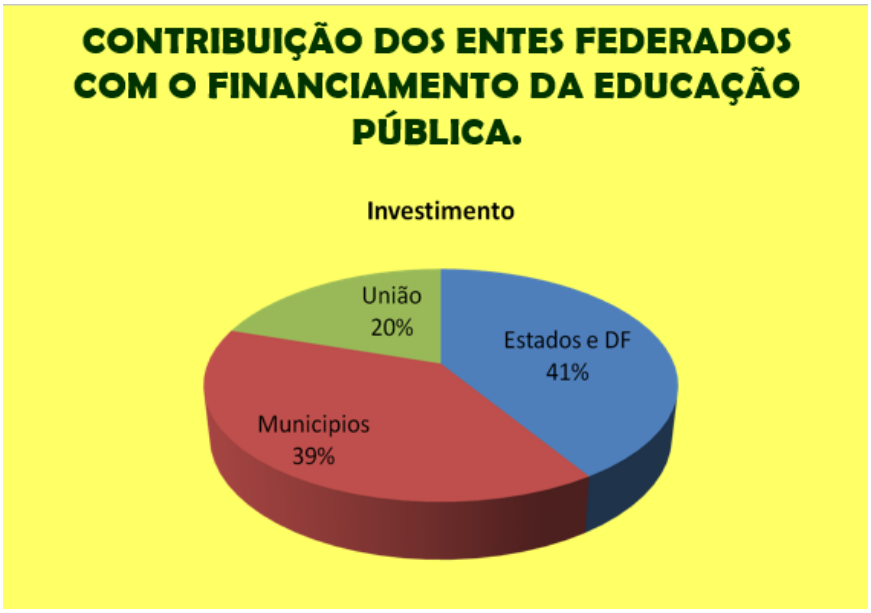
Fonte: Legislação Fundeb, LDB, Cadernos Educação – CNTE, – ALMEIDA, Milton Canuto de. *Pesquisa sobre as condições vencimentais, Tempo de serviço, Carreira e Formação dos Profissionais do Magistério.*

Primeiro, coloquei três elementos que julgo importantes do ponto de vista do financiamento. Noto que não se sabe o que significa melhorar a educação. Diante desse contexto, desses instrumentos legais constituídos, o financiamento adequado é um ponto-chave. A valorização dos profissionais e o perfeito controle de acompanhamento, é central em um processo desses, e o ponto de partida passa pelo financiamento adequado. Ou seja, é o primeiro passo para que possamos trabalhar estes instrumentos.



Fonte: Legislação Fundeb, LDB, Cadernos Educação – CNTE, – ALMEIDA, Milton Canuto de. *Pesquisa sobre as condições vencimentais, Tempo de serviço, Carreira e Formação dos Profissionais do Magistério.*

Antes de entrar especificamente no tema, quero chamar atenção de como se constitui o bolo tributário brasileiro. O grande arrecadador hoje é a União, que detém 57% dos recursos; os estados, apenas 25%; e os municípios, 18%. Este é o tamanho da distribuição tributária brasileira. Ora, é lógico que observamos que há uma desigualdade tributária muito forte e, como estamos em um país de dimensões continentais, sabe-se que esta desigualdade ocorre inclusive em cada estado. Então, antes do Fundef e do Fundeb, era gravíssimo quando se comparava o que era 25% de determinado município com a capital, ou com uma cidade maior, ou com o estado; dentro do próprio ente. Dessa forma, essa é uma desigualdade já existente.

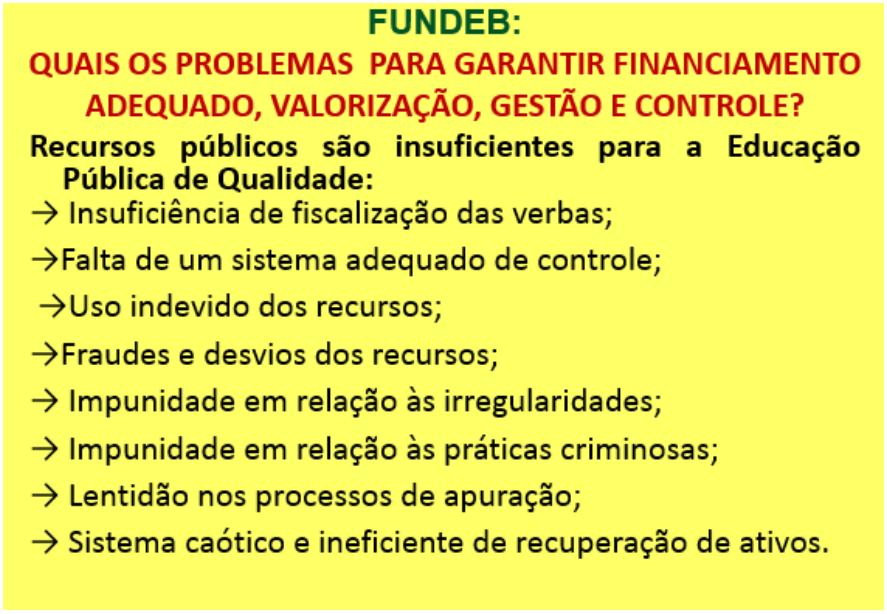


Fonte: Legislação Fundeb, LDB, Cadernos Educação – CNTE, – ALMEIDA, Milton Canuto de. *Pesquisa sobre as condições vencimentais, Tempo de serviço, Carreira e Formação dos Profissionais do Magistério.*

Analisando a contribuição dos entes federados com o financiamento da educação pública, veja que se invertem um pouco os papéis. É lógico que essa comparação está sendo feita com o potencial de arrecadação de cada um. Observe que, nesse caso, se invertem os valores: município participa com 39% da manutenção, os estados com 41% e a União com 20%. Então, na verdade, há uma distribuição desigual até pela própria regra tributária.

Quando o Fundef foi instituído, ele foi uma minirreforma tributária do processo educacional e o Fundeb fortaleceu mais essa reforma, mesmo ainda com as limitações constitucionais do poder de autonomia de cada ente, quando se estabeleceu apenas em cada estado, por não poder fazer isso na frente nacional.

Mas quais são os problemas para garantir o financiamento adequado que valorize e garanta o controle social, de gestão e tudo isso que se tem trabalhado?



Fonte: Legislação Fundeb, LDB, Cadernos Educação – CNTE, – ALMEIDA, Milton Canuto de. *Pesquisa sobre as condições vencimentais, Tempo de serviço, Carreira e Formação dos Profissionais do Magistério.*

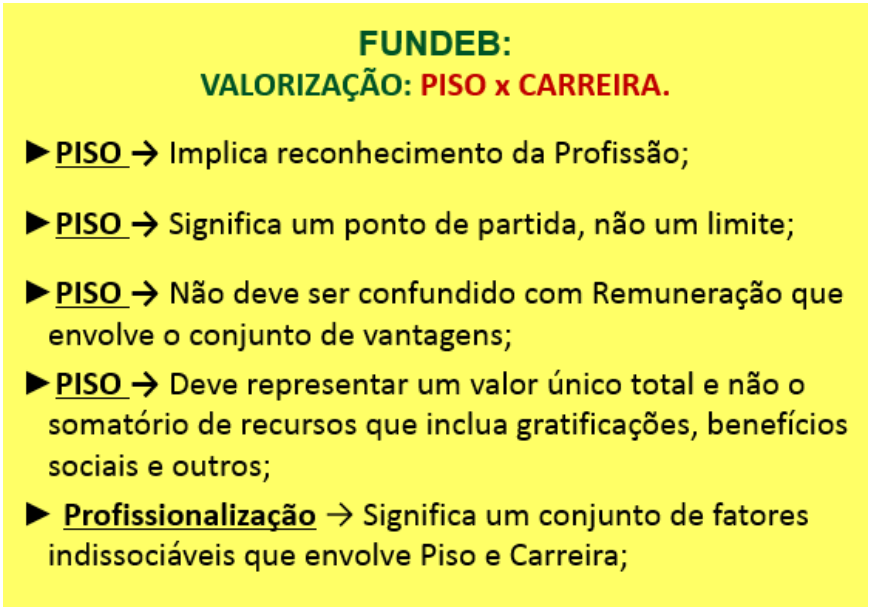
Primeiro, os recursos públicos ainda são insuficientes para tratar esta questão da educação, ora, mas não é só insuficiente. Temos ainda na realidade brasileira e dos municípios, em especial, a insuficiência de fiscalização de verbas. Isso passa especificamente por um tema que será debatido no Eixo 4 e que diz respeito ao controle social.

O uso indevido de recursos e a falta de um sistema adequado de controle, ou seja, nas pequenas cidades do Brasil observa-se que a própria sociedade ainda não tem a característica de fazer o enfrentamento acerca do direito social de participação. Encontramos nos municípios, às vezes, uma mesma pessoa participando de todos os conselhos e boa parte da população não querendo participar de conselhos. Então, essa é uma situação que tem que ser superada do ponto de vista da avaliação e do controle.

Fraude e desvio de recursos, não vou falar em detalhe sobre isso. Vimos aqui, ontem, inclusive o que significa a fala do deputado, o que nos preocupa muito. Mesmo na formulação de transparência, em uma legislação bem mais avançada, ainda temos grandes problemas nessa questão, por exemplo, a impunidade em relação às irregularidades, ainda são muito lentas as ações para você implementar este processo. Impunidade também em relação às práticas criminosas.

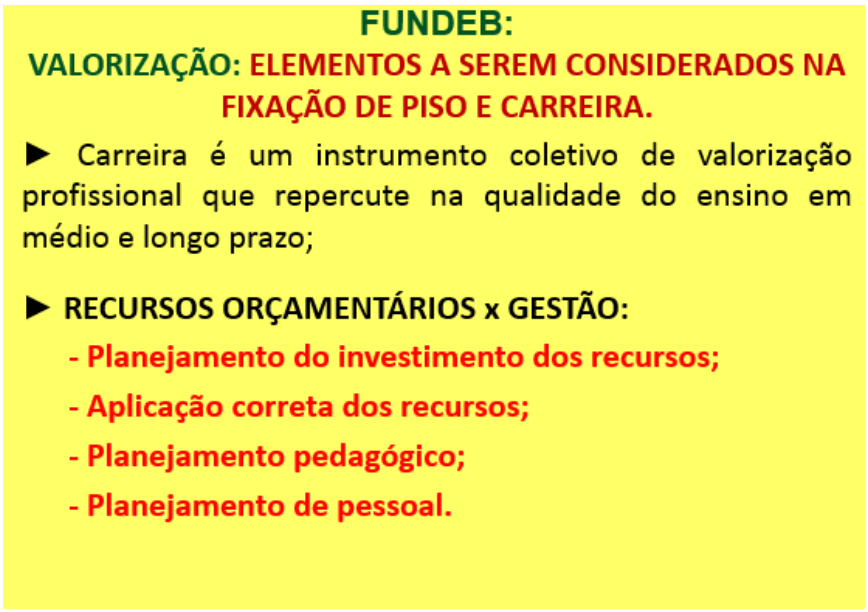
Estava vendo, nesta semana, uma publicação de jornal em que um ex-prefeito no meu estado, Alagoas, 15 anos depois do fato, estava sendo condenado, e não era à prisão, mas sim a devolver a verba. Inclusive, ele já está morrendo com câncer. Então, veja que essa situação traz também um grau de ineficiência na máquina pública. A lentidão nos processos de apuração leva a isso, ou seja, há a necessidade de que todos esses processos sejam trabalhados também.

Sistema caótico e ineficiente na recuperação dos ativos é ainda outro problema, além de outra questão já mencionada aqui, que é das isenções fiscais, que vou tratar no final, comparando um estado aparentemente rico com outro estado pobre. Vou comparar o Paraná com Alagoas. Sobre a valorização, temos:



Fonte: Legislação Fundeb, LDB, Cadernos Educação – CNTE, – ALMEIDA, Milton Canuto de. *Pesquisa sobre as condições vencimentais, Tempo de serviço, Carreira e Formação dos Profissionais do Magistério.*

Quais são os elementos a serem considerados na fixação de piso de carreira? A legislação do piso é fortíssima e pequena do ponto de vista da sua implementação, porque o problema que está posto hoje não é dizer que se paga piso ou não, mas sim como eu valorizo. Então, esse é o problema, ou seja, a valorização, que passa por instrumento de carreira. E quais são os entraves disso?



Fonte: Legislação Fundeb, LDB, Cadernos Educação – CNTE, – ALMEIDA, Milton Canuto de. *Pesquisa sobre as condições vencimentais, Tempo de serviço, Carreira e Formação dos Profissionais do Magistério.*

A carreira é um instrumento coletivo de valorização profissional. Sem este instrumento não se tem valorização. Ela é um instrumento essencial na melhoria da qualidade do ensino a médio, a curto e longo prazos, quando está implementado

corretamente. Vamos começar a trabalhar um pouco quais são os problemas que enfrentamos.

Recurso orçamentário e gestão. Um ponto central são os mecanismos de gestão. Vou finalizar dando exemplos disso na prática, porque vivo esta realidade no Brasil inteiro. Conheço um pouco estado por estado; o que significa esta realidade; como se aplica e porque não se aplica.

Então, não adianta só dizer que os recursos são poucos. São parcos, é verdade, até porque o mecanismo de financiamento hoje é de tomar um pedaço e dividir, e é com este que tu vais se virar. Então, essa é a realidade ainda e teríamos que inverter este papel.

Levantando os pontos: (1) planejamento e investimento de recurso, este é um problema sério; (2) aplicação correta dos recursos, é outro problema que ainda tem nos afetado muito; (3) planejamento pedagógico, porque sem ele não se executa qualidade, então, é necessário um planejamento permanente, e sabemos que isto tem muita falha ainda; e (4) planejamento de pessoal. Esses quatro elementos traduzem uma relação entre orçamento e gestão.

Quais são os outros pontos que também são estranguladores e têm que ser considerados em qualquer instrumento que visa a aplicar corretamente o piso e a carreira?

FUNDEB:
VALORIZAÇÃO: ELEMENTOS A SEREM CONSIDERADOS NA FIXAÇÃO DE PISO E CARREIRA.

- ▶ Receita de Impostos do Ente Federado;
- ▶ Percentual de Vinculação de Recursos à Educação;
- ▶ Receita da Suplementação de Recursos por parte da União;
- ▶ Número de Alunos com relação ao número de Profissionais pagos com os recursos;
- ▶ Jornada de Trabalho;
- ▶ Processo Educativo;
- ▶ Diferença entre Receita Potencial e Receita Realizada;
- ▶ Organização de Tempo Escolar;
- ▶ Forma de contratação dos Profissionais.

Fonte: Legislação Fundeb, LDB, Cadernos Educação – CNTE, – ALMEIDA, Milton Canuto de. *Pesquisa sobre as condições vencimentais, Tempo de serviço, Carreira e Formação dos Profissionais do Magistério.*

Primeiro, analisar a receita do ente federado. O Carlos Abicalil tocou centralmente na questão, porque, inclusive, não é só verificar a aplicação do Fundeb e sim também os demais recursos vinculados constitucionalmente, sabemos, na prática, como isso ocorre, principalmente entre a grande parte dos municípios brasileiros, esquecendo-se de qualquer aplicação da outra parte não vinculada ao Fundeb. Aliás, tenho pesquisado e comparado muitos municípios brasileiros onde esse fato é corriqueiro.

Para se ter ideia, eu conheço as contas de mais de 60% dos municípios do meu estado e que se verifica é que as contas do Siope são falsificadas na sua maioria. Ou seja, os orçamentos que temos na mão não batem com as contas que se faz no dia a dia e tampouco bate com as contas apresentadas no Siope. É preciso trabalhar no futuro até aperfeiçoar o Siope, inclusive de forma mais permanente, não com um ano de atraso e, ainda existe muitos município que não prestam conta. Isso é outro elemento.

É preciso acompanhar todo o percentual de vinculação do recurso da educação. Portanto, temos que analisar o que significa Fundeb e o não Fundeb, ou seja, o que representa os 25% ou mais recursos vinculados, dependendo de cada ente e como eles estão constituídos. É preciso ser acompanhado as receitas de suplementação de recursos por parte da União. Quais são as fontes? O que ela paga? Porque é muito fácil fazer o discurso e dizer assim: eu só tenho o Fundeb para pagar tudo e a todos.

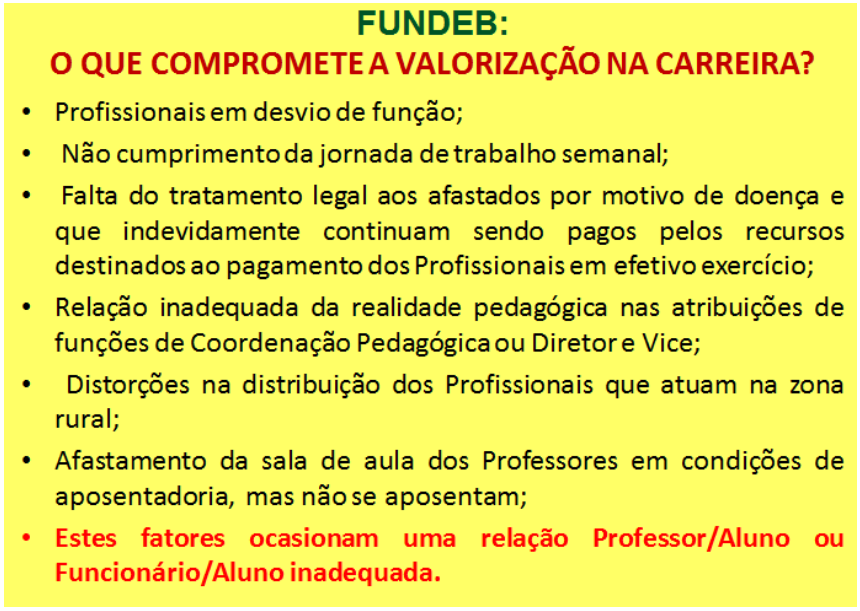
Geralmente, não se vê na prática como é feita a prestação de contas do salário-educação. Onde ele é aplicado? Como é que está sendo feito? Se está corretamente aplicado? São várias outras fontes que têm que ser analisadas e que tratam da melhoria da educação, esses elementos têm que ser levados em conta, por exemplo, o número de alunos com relação ao número de profissionais pagos com o recurso.

Vou finalizar com este ponto-chave, que é o que leva ao estrangulamento. A jornada de trabalho é central e o que se vê é a farra de jornada de trabalho sem trabalhar, nem o que é tempo integral profissional, nem a dedicação exclusiva de forma adequada. Mas, o que há é lei de todo jeito, inclusive lei que permite que o profissional, ao completar dois anos com complementação de jornada, passe definitivamente para 40 horas; se tem um cargo de diretor, passa automaticamente para 40 horas, sem nenhum planejamento. Ou seja, você estrangula o seu sistema rapidamente. Às vezes, com quantidade de alunos que teriam a capacidade para 200 professores você tem 400 na jornada dobrada, sem nenhum planejamento. Então, essa é a prática que encontramos em vários estados brasileiros.

O processo educativo referente ao contexto da diferença de receita potencial e receita realizável já melhorou muito, porque os orçamentos eram todos fictícios, de uma forma em que potencialmente o que estava previsto como receita não era nada realizado. Então, esse é um problema que também tem que ser bem trabalhado.

Organização do tempo escolar é outro instrumento que leva também a essa condição. Quando falo em forma de contratação dos profissionais, é lógico que estou dizendo que isso tem a ver com o custo, porque, na hora que, por exemplo, contrato por ingresso celetista um profissional de educação ou qualquer outro, isso custa, anualmente, 17,46 folhas de pagamento. Quando contrato pelo sistema estatutário, como regime próprio de previdência, o custo vai variar de 14,2 até 17, dependendo do teto. Então, isso tem influência financeira, do ponto de vista do lastro de implementação.

O que compromete a valorização e a carreira? Quais são os pontos-chaves?



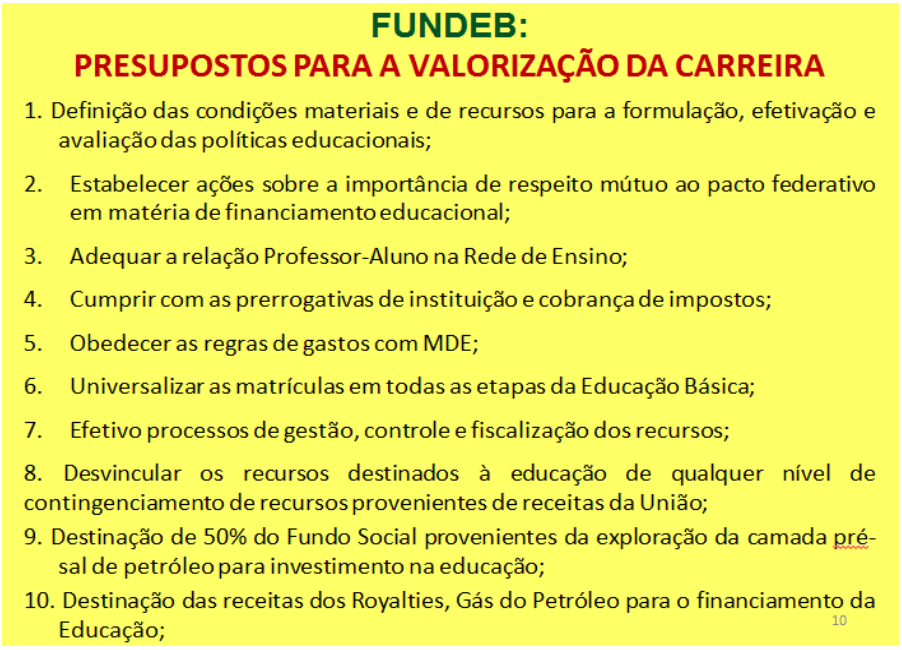
Fonte: Legislação Fundeb, LDB, Cadernos Educação – CNTE, – ALMEIDA, Milton Canuto de. *Pesquisa sobre as condições vencimentais, Tempo de serviço, Carreira e Formação dos Profissionais do Magistério.*

Sem medo de errar, são esses os pontos que comprometem a carreira, definitivamente. E todos os profissionais geralmente estão envolvidos em um dos pontos. E vou mostrar um exemplo final e dizer o que ele representa e porque não pagam.

Então, primeiro, profissionais em desvio de função. Isto é uma prática recorrente e que envolve uma série de outros elementos. Isto é o mais grave neste contexto. Segundo, não cumprimento da jornada de trabalho semanal. Você encontra o planejamento totalmente fora de contexto e, por apadrinhamento político ou não, o professor tem 20 horas e dá 5; o professor tem 40 horas e dá 2 ou 3. Tem que ir contra isso, dentro do sistema.

Outro fato é que não se tem um planejamento pedagógico adequado para cumprir corretamente ou 1/3 da hora-atividade, que também é outro problema. Essas situações ocorrem em grande parte dos municípios brasileiros. Ontem, ouvi mencionarem aqui que só se tem direitos, e não deveres. O problema é que o ente público, na sua gestão, é completamente frágil e falho. Vários municípios das redes nunca aplicaram uma hora-atividade no contexto pedagógico.

Como é que pode melhorar? A grande luta pela hora-atividade é para que ela tenha reflexo na qualidade. Para ter reflexo na qualidade é fundamental ter o planejamento pedagógico. Não é tirar daqui o profissional da escola e ele ir para casa ou sumir, ou ele vai arrumar um emprego ou outra coisa. Esta questão está fora de contexto. Ela tem que ser trabalhada corretamente: processo educativo, diferença de receita potencial, já falei, organização do tempo escolar.

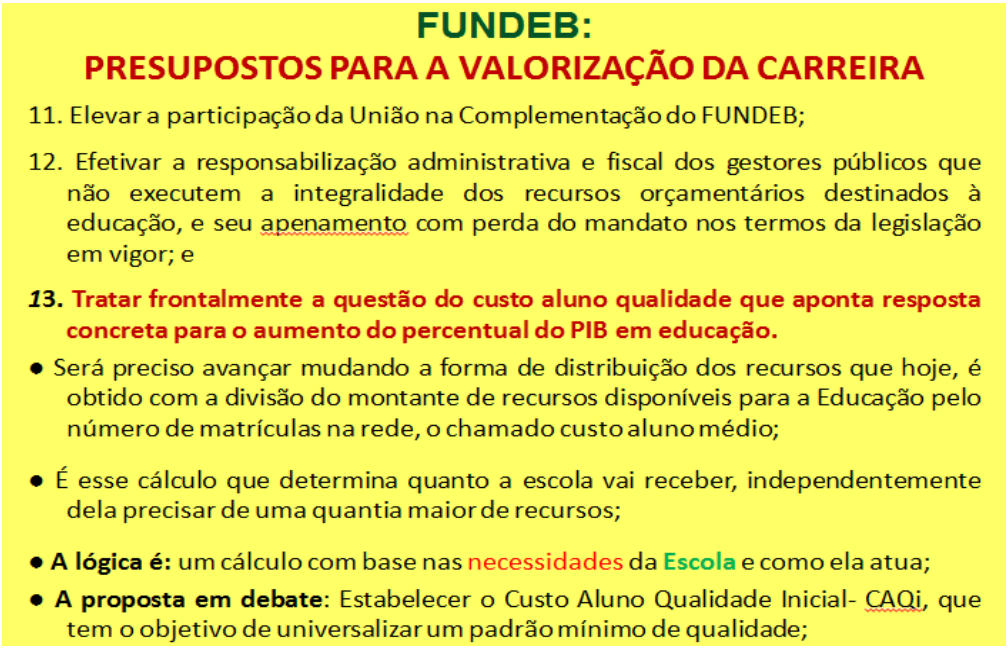


Fonte: Legislação Fundeb, LDB, Cadernos Educação – CNTE, – ALMEIDA, Milton Canuto de. *Pesquisa sobre as condições vencimentais, Tempo de serviço, Carreira e Formação dos Profissionais do Magistério.*

As regras de gastos com a manutenção e desenvolvimento do ensino também devem ser observadas, ou seja, o cumprimento das prerrogativas de tudo que está aí, dos impostos. Universalização da matrícula de todas as etapas da Educação Básica. Tem que ter planejamento. Não dá hoje para viver na era do Fundeb. Na era de que custo? O aluno é que é o custo valor-orçamentário? É base de cálculo? Não dá para não se ter um planejamento projetado nos anos seguintes. Assim, não se sabe o que acontece. Então se vê um município que, às vezes, a matrícula de 10.000 caiu de um ano para outro 1.000 alunos. Como? De que jeito? Qual foi o planejamento? O que está projetado para o ano seguinte? Qual é o estudo demográfico que se tem? Qual é a análise da educação infantil? Isto é gestão, é planejamento, o que não tem na grande maioria. Este é que é o fato concreto.

Efetivo processo de gestão; controle e fiscalização dos recursos; desvinculação dos recursos da educação, um instrumento que leva à queda, inclusive, quando se faz hoje a isenção sem fazer nenhum planejamento. Qual o impacto nacional dessa medida? E nas receitas que estão tributadas direto para a educação? Tem que se analisar técnica e financeiramente, e a destinação de receita dos *royalties* do petróleo e do gás, como tem sido colocado em debate.

Pressupostos para a valorização da carreira.



Fonte: Legislação Fundeb, LDB, Cadernos Educação – CNTE, – ALMEIDA, Milton Canuto de. *Pesquisa sobre as condições vencimentais, Tempo de serviço, Carreira e Formação dos Profissionais do Magistério.*

Coloquei alguns pressupostos para a valorização da carreira nesta continuidade. Elevar ainda a participação da União na complementação do Fundeb. Se tiver planejamento futuro, é lógico, pois o tamanho que está constituído, hoje, não resolve ainda o problema. Agora, como vai ser isso? Precisamos trabalhar.

Por isso, é fundamental o estudo técnico, concreto, de como financiar neste contexto. Se financiar distorcidamente, fora de um parâmetro que está o Fundeb hoje, não vamos resolver o problema. Então, discutir o que o Carlos levantou aqui, *royalty*, petróleo, pré-sal, sem ter um parâmetro pode não ser eficiente. É preciso ter claro como é que isso vai ser implementado.

Efetivar a responsabilização administrativa e fiscal dos gestores. Ora, é preciso que se endureça o controle do ponto de vista dos problemas que já falamos antes. Que se constitua a lei de responsabilidade educacional, mas que trate da responsabilidade da execução desses elementos e trate da punição também. Não tem como fazer essa discussão sem colocar a LRF no meio, porque os instrumentos constituídos, hoje, do ponto de vista de aplicação dos recursos da educação, são mais fortes do que a LRF.

E como é que eu envolvo? Há três semanas, em um Seminário do Ceará, foi apresentado um levantamento de todos os municípios de médio porte para baixo e verificamos o seguinte: em todos essses municípios do Ceará, o Fundeb representa um volume de recursos muito maior que o FPM, que praticamente sustenta o Nordeste.

O FPM é a receita que, em alguns lugares, empata com o restante de toda receita arrecadada no município. Ora, então isso precisa ser tratado de forma diferenciada. Temos que trazer essa questão para o debate central sobre o entendimento do que significa lei educacional e LRF.

Por fim, tratar frontalmente a questão do CAQ quando se fala nas formas de como o custo aluno hoje e constituído. Hoje, qual é a regra? A regra hoje, tratando concretamente do Fundeb, são R$ 116 bilhões e “toma que o filho é teu”. Divide e se

vira que o custo aluno é R$ 1.221,43 no ponto zero. Então, ele aplica os fatores e ponto. Quer dizer, é um recurso ainda insuficiente com esses problemas colocados. E, mesmo com esses problemas, ele seria capaz de resolver algumas questões de valorização. Agora, com esses fatores não resolve.

Então, é preciso mudar a fórmula de cálculo. A lógica é calcular o que a escola necessita, o que ela precisa verdadeiramente. Por isso, é fundamental aquele debate que estava previsto e tem que se constituir esta mesa para que possa tratar corretamente o que significa o CAQ, porque ele é a chave para tratar corretamente o que significa valorização, o que significa as amarrações concretas de uma valorização do ponto de vista do contexto global e não só do profissional de educação e do contexto da escola.

FUNDEB: É POSSÍVEL PAGAR O PISO E CARREIRA HOJE?

► MUNICÍPIOS: C/A/M de R$ 2.290,70 a R$ 2.519,09

Pagam o Piso com Carreira de 40% até 50% do Médio para Superior e Progressão Horizontal de 4% a 6% entre as Classes.

MUNICÍPIO ALAGOAS	R/P/A 2012	R/P/A 2013	% GASTO FUNDEB 2012	% GASTO FUNDEB 2013	PISO N. MÉDIO INÍCIO CARREIRA 2013	PISO N. MÉDIO FINAL CARREIRA 2013	PISO N. SUPERIOR INÍCIO CARREIRA 2013	PISO N. SUPERIOR FINAL CARREIRA 2013
A	1/21	**1/18**	58%	**62%**	R$1.567,00	R$ 2.315,17	R$2.350,50	R$3.472,76
B	1/20	**1/17**	59,2%	**63%**	R$1.567,00	R$2.144,55	R$2.350,50	R$3.216,82
C	1/19	**1/16**	60%	**66%**	R$1.567,00	R$2.144,55	2.193,80	3.002,37
MUNICÍPIO BAHIA	R/P/A 2012	**R/P/A 2013**	% GASTO FUNDEB 2012	**% GASTO FUNDEB 2013**	PISO N. MÉDIO INÍCIO CARREIRA 2013	PISO N. MÉDIO FINAL CARREIRA 2013	PISO N. SUPERIOR INÍCIO CARREIRA 2013	PISO N. SUPERIOR FINAL CARREIRA 2013
A	1/17	**1/15**	61%	**68%**	R$1.567,00	R$2.144,55	R$2.350,50	R$3.216,82
B	1/16	**1/14**	64%	**69%**	R$1.567,00	R$2.144,55	R$2.350,50	R$3.216,82
C	1/15	**1/12**	65%	**71%**	R$1.567,00	R$2.144,55	2.193,80	3.002,37

Fonte: Legislação Fundeb, LDB, Cadernos Educação – CNTE, – ALMEIDA, Milton Canuto de. *Pesquisa sobre as condições vencimentais, Tempo de serviço, Carreira e Formação dos Profissionais do Magistério.*

Vou para o objetivo concreto. Quero chamar a atenção, porque olhando só para ele por si só não resolve muito. Mas, qual é o ponto-chave? Agora vou pegar o aspecto central, que é o que nossa Confederação [a CNTE] defende, porque ela apresentou instrumentos de carreira e tem debatido ao longo dos anos e tem dito que é possível construir uma carreira em que o patamar seja o intervalo de 50%, do nível médio para o superior ou um pouco mais, ou um pouco menos, porque muitos estão bem à frente.

Tenho estudos que apontam que hoje os municípios brasileiros, em sua maioria, ainda têm, fora isso, o adicional de tempo de serviço, que é quinquênio e anuênio. Isso representa um incremento básico de final de carreira de 35% máximo, mais 25% para a maioria. Ora, se tenho um incremento de 50% em uma carreira, isso chega a 75. Muitos têm essa condição.

Pois bem, estou tratando disto: pegando os nove estados do Nordeste que têm o custo-aluno mínimo, aí o custo-aluno não é inicial não, é custo-aluno médio, o real, ou

seja, o menor da maioria hoje, entre os que pesquisei. Em uma amostragem, o custo-aluno médio é R$ 2.290,70, e o máximo de R$ 2.519,09. Esse é o custo real. Ao final, vou mostrar a contradição com quem não recebe complementação. Vejam a primeira: peguei três municípios A, B e C. Não os identifiquei para não vir à tona o problema de cada um. Peguei três de Alagoas, três da Bahia, três do Pará e três do Maranhão, que venho acompanhando e conheço.

Se vocês olharem, na primeira coluna está a relação professor-aluno, ou seja, o que realmente está na folha e está sendo pago pelos 60%. E qual é a relação? Observem que a relação de Alagoas bate todos que vou colocar aqui, e ela ainda não é tão adequada. Então, observem que, na primeira coluna, tem uma relação professor aluno de 1 para 18; 1 para 17; e 1 para 16. Eu peguei na ordem decrescente para ver qual era o reflexo do piso.

Observe que isso é o que ocorre neste ano. Mas, no ano anterior, de 2012, era 1 para 21; 1 para 20; e 1 para 19, assim como os outros. Primeira questão. Por que todos eles caiam tanto assim? Peguei 9, todos os que caíram. Então, pergunta-se: foi por que diminuiu o número de alunos? Não. Não peguei nenhum nessa situação. Trabalhei com todos porque esse número estava igual ou cresceu. Mas descobri outra coisa: nesse ano, com novos na gestão municipal, e todo mundo chegou sem saber o que estava fazendo, descobri municípios onde caiu 500 alunos, mas aumentou 60, 70 professores em sua rede o número de contratados. Como é que se explica? Todos contratados, sem concurso. Ou seja, o fato ocorreu devido o compromisso eleitoral assumido no ano anterior e alguns deles chegaram a confessar isto.

Então, temos que atacar seriamente este problema. A realidade é esta. Não estou falando de suposições. São dados concreto que estudei neste ano. Esses municípios cumprem uma carreira que varia de 40% a 50% do começo do nível médio para o nível superior e varia também até 50%. O percentual de 4 a 6 % nas classes, é uma carreira de 9 classes, de 3 em 3 anos, esses municípios variam aí para o incremento entre 40% e 50% do começo e ao final de carreira. Então, é um plano enxuto, tecnicamente adequado.

Pergunta-se: é possível pagar este plano em qualquer canto? Hoje é e eu desafio o estudo dele. Hoje vem um problema seríssimo previdenciário: 3.865 municípios que se encontram no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e começaram a ter um quadro assim, em que de 20% a 25% começaram a entrar em condição de aposentadoria, mas ninguém se aposenta, e se encostam ali, e ficam na folha, porque a queda é até 57% do salário. Então, esses fatores precisam ser estudados.

Portanto, observem que, no caso de Alagoas, todos os municípios citados cumprem o piso, e não estou falando dos que pagam acima. No ano passado, afirmei que 30 a 35 municípios pagavam acima do piso e tinham carreira. Hoje, no estado de Alagoas, esse percentual caiu pela metade, mas caiu devido ao rebaixamento da relação professor-aluno, ou seja, quem tinha uma relação de 1 para 21 caiu para uma relação de 1 para 18. Este município, quando analisei, caiu para uma relação de 1 para 18, por quê? Porque na verdade ele aumentou seu quadro de pessoal sem aumentar os alunos. Isto foi uma prática generalizada neste ano. Muitos já estão diminuindo, porque já viram o ‘buraco’ em que estão se colocando. Dessa forma, a gestão e o instrumento sem planejamento ficam inviáveis.

FUNDEB: É POSSÍVEL PAGAR O PISO E CARREIRA HOJE?

► MUNICÍPIOS: C/A/M de R$ 2.290,70 a R$ 2.519,09

Pagam o Piso com Carreira de 40% até 50% do Médio para Superior e Progressão Horizontal de 4% a 6% entre as Classes.

MUNICÍPIO MARANHÃO	R/P/A 2012	R/P/A 2013	% GASTO FUNDEB 2012	% GASTO FUNDEB 2013	PISO N. MÉDIO INÍCIO CARREIRA 2013	PISO N. MÉDIO FINAL CARREIRA 2013	PISO N. SUPERIOR INÍCIO CARREIRA 2013	PISO N. SUPERIOR FINAL CARREIRA 2013
A	1/17	**1/14**	61%	**68%**	**R$1.567,00**	**R$2.144,55**	**R$2.350,50**	**R$3.216,82**
B	1/17	**1/14**	64%	**69%**	**R$1.567,00**	**R$2.144,55**	**R$2.350,50**	**R$3.216,82**
C	1/15	**1/11**	65%	**77%**	**R$1.567,00**	**R$2.144,55**	**2.193,80**	**3.002,37**
MUNICÍPIO PARÁ	R/P/A 2012	R/P/A 2013	% GASTO FUNDEB 2012	**% GASTO FUNDEB 2013**	PISO N. MÉDIO INÍCIO CARREIRA 2013	PISO N. MÉDIO FINAL CARREIRA 2013	PISO N. SUPERIOR INÍCIO CARREIRA 2013	PISO N. SUPERIOR FINAL CARREIRA 2013
A	1/17	**1/14**	62%	**69%**	**R$1.567,00**	**R$2.144,55**	**R$2.350,50**	**R$3.216,82**
B	1/16	**1/14**	64%	**69%**	**R$1.567,00**	**R$2.144,55**	**R$2.350,50**	**R$3.216,82**
C	1/15	**1/12**	66%	**76%**	**R$1.567,00**	**R$2.144,55**	**2.193,80**	**3.002,37**

Fonte: Legislação Fundeb, LDB, Cadernos Educação – CNTE, – ALMEIDA, Milton Canuto de. *Pesquisa sobre as condições vencimentais, Tempo de serviço, Carreira e Formação dos Profissionais do Magistério.*

Estive em várias regiões deste país. No Pará, observem na primeira coluna. Estou comparando a relação professor-aluno do ano passado e a relação professor-aluno deste ano. Selecionei propositalmente todos os que diminuíram a relação professor-aluno. Todos aumentaram seus gastos.

Mas vejam no caso de Alagoas: lá aplicava-se este plano e o gasto maior foi 60%. Hoje, aplicando os mesmos 7,99% para reajustar o piso, aplicando a mesma carreira, subiu para 66%, 63%, 62%. Por quê? Porque tem mais gente para pagar. Se pegar outros estados, esta relação é mais baixa. Na Bahia, por exemplo, foi verificado uma relação professor aluno de 1 para 17, 16 e 15; é uma relação baixa, mas piorou para 15, 14 e 12. É claro que é um aumento do gasto.

Então, se diz que ninguém pode pagar. Por que não pode pagar? Se analisarmos o Maranhão e o Pará, em 3 municípios do Maranhão, examinando na mesma óptica, observa-se que eles tinham uma relação professor-aluno, no ano passado, de 17, 17 e 15, e caíram para 14, 14 e 11. É claro que, na outra coluna, vai aumentar o custo, 68%, 69%, 77%.

Quero frisar aqui que este estudo ainda não é aquele que fiz referência da perda de 900 alunos, que também é outro problema. Se pego um município com a totalidade dos profissionais efetivos e cai muito o número de alunos, vou ter um problema de queda grave, o que era até passível de se fazer para ver se tem direito a receber a complementação desde que fizessem o estudo correto.

Se a relação professor-aluno deles está baixa, não é por isso. É porque temos duas realidades: o quadro efetivo total, que não se pode demitir; e a outra decorrente da queda do número de alunos. Aí ele pode comprovar que aquela relação é baixa por uma

dessas circunstâncias. Todavia, não é o caso de nenhum desses. Observem que todos aumentaram assustadoramente o gasto. Por quê? Porque aumentaram o seu quadro de pessoal.

FUNDEB: É POSSÍVEL PAGAR O PISO E CARREIRA HOJE?

► Comparativo entre Municípios de Alagoas e do Paraná

ALAGOAS - MUNICÍPIOS	CUSTO ALUNO MÉDIO	PARANÁ - MUNICÍPIOS	VARIAÇÃO C/A/M (MENOR)
Minador do Negrão	R$ 2.519,09	Irati	R$ 2.493,05
Senador Rui Palmeira	R$ 2.474,70	Colombo	R$ 2.425,07
Pariconha	R$ 2.461,22	Itambé	R$ 2.403,46
Igaci	R$ 2.459,89	Bela Vista do Paraiso	R$ 2.394,91
Piranhas	R$ 2.441,88	Bom Sucesso do Sul	R$ 2.379,36
Poço das Trincheiras	R$ 2.432,21	Inajá	R$ 2.327,80

Fonte: Legislação Fundeb, LDB, Cadernos Educação – CNTE, – ALMEIDA, Milton Canuto de. *Pesquisa sobre as condições vencimentais, Tempo de serviço, Carreira e Formação dos Profissionais do Magistério.*

Fiz um comparativo para mostrar a injustiça da complementação da União em alguns casos e o problema que foi deixado de fora. O encontro de Contas do estado de Alagoas recebeu R$ 99 milhões a mais. Antes, porém, quero citar os três estados do Sul: Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná. O Rio Grande do Sul tem o maior custo-aluno entre eles. Não estou falando da média. Do ponto de vista nacional o Rio Grande do Sul é o quinto maior. Santa Catarina é o 8º, e Paraná é o 17º.

Estão aqui neste evento os companheiros do Paraná. Ajudamos a construir, inclusive, o plano de carreira do estado do Paraná há seis, sete anos. O plano do Paraná tem 50% de ponta e 5% de progressão, e não se vê reclamação. Mas ele é o 17º custo-aluno. Por que não ocorre a mesma coisa em Santa Catarina e há problema no Rio grande do Sul? Isso precisa ser estudado. Ora, estou falando dos três.

Agora, por que é que o Paraná está no 17º lugar, no penúltimo? Porque o último entre os rebaixados dos 9, que são pobres, é Mato Grosso. É o que está batendo na trave para ser o menor custo-aluno do país, mas depois é o Paraná. Este comparativo entre esses 5 municípios – Minador no Negrão, Pariconha, Igaci, Piranhas e Posto das Trincheiras de Alagoas – mostra o custo-aluno médio deles, que chega a R$ 2.519,00. Não é o ponto mínimo.

O cálculo se constitui em pegar os alunos de cada um, ver os recursos e quanto custa a entrada deste recurso no município. Observem que peguei também seis do Paraná. Observem que só Irati está entre os de Alagoas, o resto todo está fora. Só Irati está com um custo de R$ 2.493,00, ou seja, está próximo lá dos R$ 2.500,00. O restante está abaixo do último que coloquei de Alagoas.

Agora outro dado. Em um seminário mais recente, um em Santa Catarina, e outro em São Miguel do Oeste, no Paraná, pedi algumas informações aos municípios.

Sabe qual relação professor-aluno encontrei, por exemplo, em Santa Catarina? De 1 para 10, para 9. E sabe o que encontrei no Paraná? Certa vez, fiz um seminário em Campo Mourão com 17 municípios. Em um dia, foi o seminário e, no outro, foi para atender cada secretário trazendo seus dados para analisarmos o potencial deles. O mais alto que encontrei foi a relação de 1 para 12. É lógico que se você já está próximo do custo mínimo e com essa relação, não se cumpre carreira nunca. Para cumprir tem que colocar mais dinheiro na roda.

Então, o que quero dizer: os recursos são parcos sim, tudo bem. A realidade de valorização profissional está longe? Está. Agora, dizer simplesmente que é impossível pagar hoje?!? Tem motivos para simplesmente não pagar hoje: porque cresceu tudo isso.

Esses são os elementos que, se colocarmos na prática e formos estudar... E eu coloco um desafio, Binho. Acho que o MEC poderia fazer alguns estudos desses para ter um parâmetro do ponto de vista formal, nacional. Fazer uma pesquisa mesmo e pegar assim, como fizemos. O Carlos sabe muito bem.

Este aqui foi meu parceiro e, no dia que anunciaram o Fundeb, estávamos na Paraíba, com a comissão do MEC, do Fundef, lá em 1996. Estávamos em uma comissão fazendo estudos para discutir ainda o fundo. Anunciaram e acabou-se tudo na época.

Mas, na época, quando apresentamos os estudos do *PACTO pela Educação*, entre 1994 e 1995, o governo disse que não acreditava nos estudos. Ele nomeou uma comissão, que era composta pelo MEC e por nós, trabalhadores, para fazer uma amostragem para analisar nossos estudos. As amostragens estavam apresentando a mesma coisa, os mesmos resultados. Então, isto mostrou a realidade do nosso estudo sobre o PACTO. Acho que esse também é outro processo, até para um diagnóstico melhor, porque como andamos muito por este país afora, e eu trabalho com a mão na massa, faço as contas e faço análise do município.

Cheguei ao Maranhão e um prefeito chegou próximo a mim e disse: "estão aqui os dados". Quando peguei os dados, constatei que ele tinha contratado 120 professores e disse que na mesa dele tinham mais 50. Quando fiz as contas, percebemos que ele não pagaria mais a ninguém depois de novembro. Ou seja, ele já usava 100% do Fundeb. Ele arrepiou o cabelo, sentou e disse assim: "pelo amor de Deus, eu não confio em mais ninguém agora. Eu não sabia que era desse jeito. Vou cortar os 50 professores e vou cortar agora os outros que já estão". Então, é preciso trabalhar isso melhor.

Finalizo dizendo que são esses os desafios e a questão não é só dizer: "paga piso". Piso todo mundo paga; carreira é que é o nó. Mas, por que ela é o nó? Porque depende desses elementos aqui colocados e constitutivos dessa discussão. Obrigado!

Francisco das Chagas Fernandes

Muito bem, Milton. Enquanto você falava, passava um filme na minha cabeça. Fui conselheiro no Fundef do Ceará e também conselheiro do Fundef em âmbito nacional. Depois, fui presidente do conselho do Fundef, depois diretor do departamento do Fundef. Com exceção de alguns dados que você apresenta, que é um avanço, o restante é como se estivesse passando um filme na minha cabeça em relação aos problemas que temos relativos ao fundo em si e à valorização. Agora, vamos passar para o Binho. Depois será o Luiz.

Arnóbio Marques de Almeida Júnior

Bom dia. Quero cumprimentar os amigos presentes e dizer que, pelo menos com as duas primeiras falas, esta mesa já cumpriu o seu papel e muito bem. Acho que nós dois aqui estamos com muita dificuldade, Dourado, de acrescentar alguma coisa ao que já foi dito. Tive a oportunidade de ouvir o Abicalil várias vezes e, por uma vez, ouvi também uma fala do Milton. As falas são muito elucidativas, pela qualidade de quem conhece a situação de perto.

O Abicalil fez uma retrospectiva da construção legal do Fundeb, trazendo também o espírito do Fundo à tona. Na sua fala fica muito claro aquilo que está sendo cumprido e aquilo que não está. Assim, já temos muita clareza sobre o funcionamento e os desafios do Fundeb, e isso vai ajudar muito no nosso debate.

Com a fala do Milton, ficam evidenciadas as discrepâncias na concretização do nosso grande objetivo, que é a valorização dos profissionais da educação. Aqui, focamos um pouco mais nos profissionais do magistério.

O que posso fazer depois dessas falas importantes? Tenho que abandonar boa parte do que tinha previsto para falar, porque já está completamente claro aqui. Não posso ser repetitivo.

Vou fazer um exercício difícil de tentar aproximar o Abicalil do Milton, e aproximar o que a lei pretende, daquilo que queremos e daquilo que lutamos, e daqueilo que está acontecendo na prática. Como transformar tod isto em algo que sirva para o Brasil; que possa ser generalizado; que possa se transformar talvez em alterações legais, em políticas públicas ou como podemos atuar para que estas discrepâncias que o Milton apresentou aqui possam corrigidas? Por que elas acontecem assim? O que podemos fazer como Poder Público, como MEC, Secretaria de estados e municípios e como podemos articular isto com orientações mais claras? O Milton falou até de responsabilização, enfim, o que pode ser feito para melhorar e ajudar a concretização de nosso sonho?

Bem, o tema realmente é muito amplo: *O Fundeb e a valorização dos profissionais da educação*. Como o tempo é curto, não dá para fazer uma abordagem sem cortes. Acho que Abicalil e Milton fizeram este corte, trataram mais da valorização do magistério, e também vou fazer isto. E não estamos colocando aqui outras dimensões da valorização como formação, por exemplo. Quer dizer: não estamos considerando o conjunto das condições de trabalho. Há vários aspectos extremamente importantes e nenhum de nós aqui os está descartando, mas sim focando a análise na relação da valorização dos profissionais do magistério com o Fundeb, por causa do tempo.

Então, minha opção será por fazer uma abordagem focalizada na carreira e na remuneração, porque são aspectos que, do meu ponto de vista, se aproximam.

O primeiro ponto importante para reduzir desigualdade educacional é ter no Brasil inteiro um professor valorizado, realizado e bem remunerado. Este é um aspecto fundamental. Como ter no Brasil igualdade de oportunidades com políticas de valorização diferentes, com remunerações e carreiras tão diferentes? É claro que existem diversos aspectos objetivos e subjetivos que envolvem a valorização no ambiente de trabalho, mas isto não quer dizer que devemos conviver as políticas locais tão díspares que resultem em profissionais valorizados em um município e não valorizados em outro. Isto não garante o direito do estudante brasileiro.

O professor valorizado com condições relativamente próximas no Brasil inteiro – e esta é a ideia do piso salarial – é que ajuda enormemente a enfrentar os problemas das desigualdades educacionais tão debatidos ontem.

Dito isso, há alguns aspectos que precisamos frisar. Talvez seja necessário resgatar a ideia do piso, lembrando como e quais foram as principais questões, como foi o início dessa conquista, de onde veio esta ideia. É claro que os amigos aqui da mesa, que têm mais quilômetros rodados nesta luta, podem ajudar e me corrigir.

Para isto, acho importante fazer uma comparação entre Fundef e Fundeb, porque, às vezes, pensamos que o Fundeb é apenas uma continuidade do Fundef, ampliando recursos e dando atenção à educação básica como um todo, saindo da exclusividade do ensino fundamental e garantindo toda a educação básica. Mas o Fundeb é muito diferente do Fundef. Às vezes isso não é observado, o que traz dificuldades para o debate.

Muitas das dificuldades que temos hoje para realizar o piso e para garantir um plano de carreira adequado estão, de certa forma, relacionadas à ausência de compreensão destes conceitos. Pensamos que existe uma sequência tranquila desde o início do Fundef, mas não é assim. Há uma enorme diferença entre as duas leis. Para compreender isto melhor, vamos nos lembrar das negociações para a criação do piso, que acompanhei, na época, como secretário municipal e dirigente da Undime. Temos aqui na mesa alguém que foi fundamental: Abicalil.

Lembro-me do Acordo Nacional de 1994 e lembro-me que o Abicalil foi um grande negociador. Temos também aqui o Chagas, além de vários da plateia, que também participaram do processo. Temos o Milton, que participou ativamente, mas na época eu não o conhecia. Mas lembro muito bem do Abicalil, porque, com este jeito paciente, enfrentou uma discussão difícil durante a gestão do ministro Hingel[38], e conseguiu negociar algo que o próprio movimento via com certa desconfiança.

Isto aconteceu porque não se teria, ali, um resultado imediato financeiro, nem em termos de carreira. Mas se fixou um conceito e se garantiu algo que, o governo do Paulo Renato[39], não pôde voltar atrás. Então, acho que precisamos lembrae deste processo histórico e deste conceito, para saber onde estamos e entendermos não só o conjunto de dificuldades que temos tido no caminho, mas também das superações. Até chegar ao Fundeb, vivemos uma grande história de superação. Este momento aqui é importante para corrigirmos, superarmos e melhorarmos as falhas do Funbeb, que é onde chegamos depois de todo este caminho.

Naquele momento, em 1994, o que se tinha era o acordo e o produto do debate da Conferência Nacional de Educação Para Todos[40]. Era a ideia do fundo, uma ideia que não era nova, que não foi da conferência, mas que ela garantiu politicamente em termos de consolidação. Era uma ideia que se tinha desde os Pioneiros da Educação Nova, quando se falava de um fundo nacional para a educação[41] para reduzir desigualdades. Essa ideia está há 80 anos sendo construída.

---

[38] Murílio de Avellar Hingel foi ministro da Educação no governo Itamar Franco, de 1º de outubro de 1992 a 1º de janeiro de 1995.

[39] Paulo Renato Souza foi o ministro da Educação durante o governo Fernando Henrique Cardoso de 1 de janeiro de 1995 a 31 de dezembro de 2002.

[40] A Conferência Nacional de Educação para Todos foi realizada em Brasília, DF, de 28/8 a 2/9/1994.

[41] No Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, consta: "A autonomia econômica não se poderá realizar, a não ser pela instituição de um "fundo especial ou escolar", que, constituído de patrimônios, impostos e rendas próprias, seja administrado e aplicado exclusivamente no desenvolvimento da obra

Naquele momento se fixou a responsabilidade do Governo Federal e a criação de um fundo nacional para a Educação Básica, que trazia já o conceito do custo aluno qualidade; já havia esta ideia. Este primeiro acordo tinha uma potência muito grande do ponto de vista conceitual e colaborava fortemente para a qualidade da educação e de tudo que estamos defendendo aqui nesse Fórum. Em seguida, houve mudança de governo.

Quando veio o Fundef[42] – este senhor aqui [Abicalil], de paciência enorme, perdeu a paciência. Antes da Lei do Fundef ir para o Congresso eu estava com ele na última negociação, representando a Undime. Ele estava representando a CNTE e a negociação era com Eunice Duran. Ele abandonou a negociação. Não foi isto Abicalil? Você saiu e deixou claras as divergências, que eram muitas. Havia uma mudança muito nítida entre o que tinha sido o Acordo Nacional e o que acabou se configurando como Fundef. O Abicalil deixou claro o conceito, marcou quais teriam que ser os avanços, reforçou que estes avanços tinham sido marcados no acordo e abandonou a negociação, porque não via mais como seria possível chegar a um bom termo.

Enfim, naquele momento o que mudou? Acabou o conceito de piso nacional que tinha sido construído e ficou, no lugar deste conceito, a ideia da média salarial, exclusiva para o ensino fundamental. Para completar, um dos itens mais importantes doAcordo, mantido no Fundef, não foi cumprido: no Acordo e na lei do Fundef a complementação da União era entendida na linha do que o PB[43] defendeu aqui ontem, isto é, na média. Quer dizer, a complementação se daria para todos aqueles que não conseguissem atingir o valor médio nacional. Em outras palavras, a União complementaria para que todos chegassem à media, que foi o que o PB defendeu aqui como uma possibilidade de melhoria do atual Fundeb. Isto já estava no Fundef, mas não foi cumprido. Quer dizer: nos anos do Fundef, além do conceito de piso ter sido alterado para média salarial, o melhor aspecto da Lei, a princípio garantido, também não foi cumprido.

Bem, mas eu queria alertar sobre o aspecto positivo daquele momento, pois estamos tendo dificuldades agora no Fundeb. Vejamos o Milton falou aqui: por que não se cumpre isso? Por que não faz aquilo? Por que não se responsabiliza? Por que não se faz uma estimativa da proporção professor aluno desta ou daquela natureza?

Havia um aspecto importante na Lei do Fundef que precisamos resgatar. A Lei dizia claramente que o CNE iria definir as diretrizes para a construção do plano de carreira e a Resolução nº 3/1997[44] – Abicalil se lembra muito bem – era muito clara,

---

educacional, pelos próprios órgãos de ensino, incumbidos de sua direção. (1932, p. 47)", disponível em http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me4707.pdf...

[42] A Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, que dispôs sobre o Fundef, publicada no DOU de 26 de dezembro de 1996, e a Resolução CNE/CEB n.º 3, de 8 de outubro de 1997, que tratou dos planos de carreira e de remuneração para o magistério.

[43] Ricardo Paes de Barros, Doutor em Economia, que à época deste Fórum ocupava o cargo de Secretário de Assuntos Estratégicos da Presidência da República e que, no dia anterior, dia 2 de julho de 2013, participara da mesa *O Fundeb na construção da equidade educacional: ampliação da oferta, melhoria na qualidade e promoção da inclusão*.

[44] Resolução CNE/CEB n.º 3, de 8 de outubro de 1997, publicada no Diário Oficial da União (DOU) de 13/10/97 – Seção 1 – p. 22987. Fixou as diretrizes para os novos planos de carreira e de remuneração para o magistério dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Essa Resolução foi revogada pela Resolução CNE/CEB n.º 2, de 28 de maio de 2009, publicada no DOU de 29/5/2009, Seção 1, p. 41 e 42, que fixou as diretrizes nacionais para os planos de carreira e remuneração dos profissionais do magistério da educação básica pública, em conformidade com o art. 6º da Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008, e

muito precisa, com relação aos aspectos que o Milton está cobrando hoje. Boa parte ao que o Milton se refere está na Resolução nº 3/1997 da CEB, que tinha o Jamil Cury como seu presidente.

Então, foi quase casado: primeiro veio a lei do Fundef e, em seguida, a Resolução nº 3/1997. O Abicalil falou agora há pouco que hoje, na vigência do Fundeb, a Resolução do CNE sobre diretrizes de carreira não é vinculante. Mas naquele tempo, a própria lei do Fundef já dizia que as diretrizes do CNE deveriam ser seguidas[45]. Esta era a grande diferença; e as diretrizes eram muito objetivas e muito claras.

Podemos ter até discordância sobre o que elas recomendavam ou não, mas eram muito claras, com orientações objetivas sobre como construir os planos de carreira. Traziam proposta para a relação professor-aluno, que deveria ser na maioria dos casos em torno de 1 para 25; sobre a dispersão da carreira, que deveria ser de 50%, falavam da diferença entre nível médio e nível superior[46], que também deveria ser 50%. A Resolução tinha uma série de regras muito precisas. Por que dizia tudo isso? Porque havia clareza de que a sustentabilidade do plano de carreira e a sustentabilidade da valorização dependiam de regras.

Em uma situação como a nossa hoje, em que não temos um Sistema Nacional de Educação instituído, sem vinculação das diretrizes na lei do Fundeb ou na Lei do Piso, não temos regras claras. A dispersão é total, cada um faz do seu jeito. Como não tem sistema, e, como disse muito bem e cobrou o Milton, não tem monitoramento, não tem responsabilização, a situação fica difícil. Isto acontece por causa das lacunas de regras claras.

No Fundeb mudou também a participação da União: hoje soma-se todos os fundos estaduais e a União entra com 10% de complementação. Quer dizer, aquele princípio que existia no Fundef (que era bom porque todos chegariam, no mínimo, a um valor médio nacional, com compromisso explícito com a qualidade da oferta) e que não foi cumprido, deveríamos, talvez, ter resgatado no Fundeb. Poderíamos ter buscado uma complementação mais vinculada à garantia da qualidade, como pretendia o Fundef. Mas na lei do Fundeb, isto não aconteceu. Embora isto tenha significado, em um primeiro momento, um volume grande de recursos, houve desvinculação da ideia de custo aluno e qualidade.

Temos, dessa forma, um debate se o CAQ hoje proposto é ou não é aquele CAQ. Este é um debate que vamos fazer e, podem ficar tranquilos, vamos fazer com muita profundidade, porque esse é um tema muito importante. Agora, o cálculo e o formato do debate, precisamos definir, com certeza. Mas a vinculação do CAQ é importante. É preciso, talvez em uma reformulação do Fundeb, tentar reaproximar o conceito de CAQ.

Voltando para o Fundef, é importante dizer que ele trouxe uma enorme valorização do magistério. Quem lembra do Nordeste, que antes do Fundef complementava salário mínimo para o professor? Essa situação deixou de existir.

Agora, qual é a consequência do Fundef para o Fundeb? O principal ganho na passagem do Fundef para o Fundeb é a vinculação: o Fundef vinculava 15% e o Fundeb

---

com base nos arts. 206 e 211 da Constituição Federal, nos arts. 8º, § 1º, e 67 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e no art. 40 da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007.

[45] O inciso II do art. 10 da Lei nº 11.494/2007, que determina que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão apresentar os Plano de Carreira e Remuneração do Magistério, de acordo com as diretrizes emanadas do Conselho Nacional de Educação, no prazo de 6 meses da vigência dessa Lei.

[46] Inciso V do art. 6º da Resolução CNE/CEB n.º 3, de 8 de outubro de 1997.

vincula 20% dos recursos. 60%, no mínimo, sobre 15% é uma coisa; sobre 20% é algo completamente distinto. Então, quando se olha o gráfico do crescimento de recursos para a educação e para crescimento de recursos vinculados ao pagamento de salários, há crescimento acentuado no Fundeb.

Só que o Fundeb aumentou os recursos para os salários em um contexto em que muitos municípios passaram a ter, de repente, um aumento enorme de recursos. Como mencionado ontem no estudo do Inep, alguns municípios aumentaram em até 1.000% o volume de recursos disponíveis e tiveram que gastar pelo menos 60% deste volume com salário. Aí, o que é que foi feito?

Foram feitos planos de carreira completamente generosos além da conta. Como existia uma quantidade pequena de professores com nível superior, foi fixada uma enorme distância do nível médio para o nível superior. Com os contínuos esforços para que um maior número de profissionais tivesse nível superior[47], muitos planos de carreira se tornaram inviáveis. Como o Milton fala, vivemos hoje uma situação em que boa parte dos problemas vem dos planos de carreira mal feitos na época do Fundef. Temos carreiras muito longas, com extrema dispersão. Também não há critério, muitas vezes, para diferenciar a remuneração entre os professores de nível médio e os nível superior.

Quando passamos do Fundef para o Fundeb, a ausência de parâmetros ficou ainda maior. Por quê? Porque havia ideia no período do Fundef um referencial de salário médio que ajudava a modelar a carreira. Era um conceito que organizava uma relação entre capacidade de pagamento da folha com os vencimentos inicial e final.

Temos que fazer um "mea-culpa" coletivo, e o MEC especialmente. Era preciso ter acompanhado muito de perto a discussão do piso vinculado à carreira. A Lei do Fundeb previa que todos os entes federativos, ou fizessem os seus planos de carreira, ou reajustassem, e previa também um prazo razoável para isto. Mas, o que aconteceu? Diante da ausência de pressão, de acompanhamento, de definição clara de diretrizes, os municípios e estados acreditaram que não iam ser cobrados. Apostaram, em grande parte, na inconstitucionalidade do Fundeb, e o que aconteceu é que o Fundeb entrou em vigência com os planos de carreira não ajustados.

Isso foi um grande problema e, até hoje, é algo difícil de resolver. Quando se coloca um piso em uma carreira não adequada a ele ou quando se coloca um piso em uma carreira muito longa, há insustentabilidade orçamentária. E é uma situação difícil corrigir, porque existem direitos já adquiridos. Quer dizer, essas mudanças deveriam ter sido feitas antes desse processo.

Como já disse antes, a Resolução nº 3/1997[48], prevista na Lei do Fundef, era muito clara. Quando a Lei do Fundeb foi aprovada, ela ainda estava em vigor, mas o MEC já não a utilizava como referência e estava trabalhando, juntamente com o Conselho Nacional, em uma nova resolução. Veio então a Resolução nº 2[49], que só foi homologada em 2009.

---

[47] No art. 62 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Prevê: "A formação de docentes para atuar na educação básica far-se-á em nível superior, em curso de licenciatura, de graduação plena, em universidades e institutos superiores de educação, admitida, como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nos 5 (cinco) primeiros anos do ensino fundamental, a oferecida em nível médio na modalidade normal. (Redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013)".

[48] Resolução CNE/CEB n.º 3, de 8 de outubro de 1997.

[49] Resolução CNE/CEB n.º 2, de 28 de maio de 2009.

Do meu ponto de vista, o problema é que a Resolução nº 2/2009, diferentemente da de 1997, não tem normas claras, é muito genérica. Volto a dizer: pode-se até discordar dos critérios da resolução anterior, mas havia mais clareza de definições. Nesse sentido, o Milton tem que concordar comigo: tudo o que ele pede não está na Resolução nº 2/2009. Ela se concentra, por exemplo, em dizer que, no caso de deslocamento de um professor de um município para outro, de um estado para outro, que a rede deve absorver. Acho isto até estranho, mas em vários pontos da Resolução nº 2/2009 são citadas coisas desse tipo, e o texto não traz, por exemplo, orientações a respeito da proporção professor-aluno, nem da dispersão das carreiras; o texto só fala que é importante ter critérios adequados. Mas o que é "adequado"? O que é adequado para um município que não sabe o que é adequado? O que é adequado para um prefeito que tem má-fé? O que é adequado para quem quer fazer do seu jeito? Então, fica tudo completamente solto.

Tudo isto nos remete à grande importância de trazer essa discussão para o debate do SNE. É muito difícil ordenar, monitorar, cobrar, estabelecer parâmetros sem o SNE.

Assim, mesmo que haja parametrizações nacionais garantindo as identidades locais, é necessário ter uma identidade nacional em vários aspectos, especialmente no aspecto da gestão que o Milton muita cobra com muita razão. Quer dizer, a gestão dos sistemas hoje, em geral, é muito ruim. Embora o recurso seja pouco, esse pouco recurso é desperdiçado, piorando ainda mais a situação.

Por isso, é preciso discutir fortemente a construção do SNE. Enquanto isso não acontece, é necessário enfrentar alguns temas. E eu quero listar aqui, para finalizar, cinco pontos que, penso, tornam mais complexa a nossa situação.

O primeiro, é o critério de adequação anual do valor do piso. O percentual de variação do VAA do Fundeb não reflete necessariamente um a quantidade de dinheiro disponível. Por exemplo, se há diminuição no número de matrículas, aparentemente há mais recurso, mas isto pode não ter acontecido. O VAA pode aumentar porque diminui o número de alunos, mas as despesas são as mesmas, as pessoas continuam lá, as escolas continuam lá. Este é um problema que precisa ser resolvido.

Como estamos hoje? Há um projeto de lei que propõe alteração do critério de adequação com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC)[50], que é do executivo. Temos uma proposta da Undime, da CNTE e da Campanha, que me parece bem razoável, que caminha em outro sentido, que é pensar um critério que se vincule ao ganho real do Fundeb. Então, seria o INPC, que é a inflação, mais 50% do aumento do Fundeb.

Esta proposta não tem apoio do Consed, que participou de reunião com o Confaz, Consad e Conseplan. Os conselhos estão fechando uma proposta que é o INPC mais 50% do ganho real do Fundeb, isto é, tirando a inflação. Eles querem uma moratória de dois anos.

São propostas ainda estão muito longe de acordo, mas já estiveram muito mais longe ainda. Pelo menos saímos da situação de ficar batendo na tecla do INPC.

[50] Projeto de lei apresentado ao Excelentíssimo Senhor Presidente da República por meio da Exposição de Motivos Interministerial 032 MEC/MF, de 15 de julho de 2008, que altera a Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008, que propõe que o piso, instituído em atenção à alínea "e" do inciso III do caput do art.60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, seja reajustado anualmente pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC).

É realmente necessário colocar em prática o que o Abicalil está sugerindo: constituir a mesa, travar uma negociação e tentar chegar a um acordo. O que não podemos ter agora é uma previsão de aumento de 19%, inviabilizando completamente os orçamentos e inviabilizando, inclusive, a nossa proposta maior, que é a garantia do piso profissional. Este é o primeiro aspecto.

O ponto aspecto diz respeito à regulamentação do 1/3 da jornada. Existe uma Resolução do CNE[51] que está no Ministério e que, certamente, o ministro vai homologar. Precisamos discutir seu conteúdo do ponto de vista da melhoria da qualidade do ensino. Onde este tempo vai ser contabilizado? Vai ser na escola? Vai ser fora da escola, em local de livre escolha do profissional? Há um impacto muito grande sobre a folha de pagamento. E há o aspecto que o Milton chamou a atenção: como cobrar dos entes federativos que não cumprirem as exigências?

Um terceiro assunto importante me parece ser o debate que está ocorrendo agora e que considero extremamente delicado: a lei de responsabilidade educacional. Vários projetos em tramitação no Congresso vinculam responsabilização dos gestores, dos prefeitos, governadores, ao Ideb. Todos sabemos o que isto significa e como é problemático responsabilizar os gestores por desempenho dos alunos em provas de massa, uma vez que são múltiplos os fatores que influenciam esse índice.

Eu estou de acordo com o caminho apontado pelo Milton: há várias formas de responsabilização para gestores públicos com previsão legal. O que precisamos é definir claramente uma posição sobre isso. Por exemplo, o que acho mais gritante, são professores pagos pelo Fundeb e que não trabalham na educação. Isso é um grande ralo, por onde o dinheiro da educação desaparece. Então, existem aspectos como esse, bastante objetivos, que poderiam ser trabalhados na lei para haver maior responsabilização, mas não uma lei de responsabilidade vinculada ao Ideb. Não tem o menor sentido. Neste contexto também está a Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme já mencionado aqui por todos que me antecederam. O volume de recursos do Fundeb em muitos municípios é superior à entrada do FPM. O que vamos fazer, então, diante de tudo isto?

Isto tudo nos leva ao quarto ponto, extremamente importante: desde que cheguei ao MEC insisto que precisamos retomar a discussão do CAQ. Os padrões mínimos estão na Constituição Federal e na LDB. É um conceito importante que ajuda na construção do Sistema Nacional de Educação. No MEC não se tem acordo sobre isto, em que pese haver concordância com o princípio original.

E, para finalizar, falo do quinto aspecto, que talvez seja o que mais interessa a todos, que é a complementação da União para o pagamento do piso. O Abicalil, no início, falou que a União não realizou o pagamento. Entendo que o pagamento da complementação está sendo feito. Talvez não esteja acontecendo com o espírito que se pretendia quando a lei foi formulada, com o MEC avaliando rede por rede para decidir quem tem ou não condições de pagar o piso. Mas o pagamento está sendo feito com um critério aprovado pela Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica, que conta com cinco membros do Consed, cinco membros da Undime e apenas um representante do MEC, que é o Ministro, com voto de desempate. A Comissão reconheceu que não era viável avaliar a situação de cada ente federativo sem a existência de um Sistema Nacional de Educação. Não temos um sistema nacional

[51] Refere-se ao Parecer CNE/CEB nº 18/2012, que foi homologado no dia 31 de julho de 2012 pelo Ministro da Educação, Aloizio Mercadante, que trata dos parâmetros a serem seguidos na implementação da jornada de trabalho dos profissionais do Magistério Público da Educação Básica (Lei nº 11.738/2008).

instituído e muito menos um sistema hierarquizado. O MEC não tem atribuição legal chegar em cada ente federativo autônomo e avaliar sua folha de pagamento e verificar se os pagamentos estão corretos, se todos os professores estão de fato trabalhando ou não. Ou seja, não é possível saber se os municípios ou estados estão descumprindo o piso porque não tem dinheiro ou porque faz má gestão dos recursos. A gestão está sendo clientelista, com professores em excesso e fora da função ou mesmo sem trabalhar? O MEC não tem como responder a estas perguntas.

E para finalizar mesmo, concordo com o Chagas. Precisamos repensar o apoio da União, porque ele é estratégico. Só não podemos fazer uma conta simples. Precisamos dar conta de um conceito mais amplo de qualidade que não se encerra numa lista de insumos. É preciso garantir a qualidade da formação, do currículo, das condições de trabalho e uma série de outros fatores. Isso é o mais importante; todo o resto é secundário. Obrigado!

Francisco das Chagas Fernandes

Agora vai ser o Luiz Dourado. Como eu era o coordenador do grupo de financiamento na CNTE, fui lá cobrar agilidade para que fosse cumprido o art. 5º.

Em 2002 ou 2003, eu vim para o Ministério da Educação como Diretor do Fundef. Três meses depois, chega a CNTE acompanhada pelo Luiz Francisco com o processo "debaixo do braço" perguntando sobre o cumprimento do art. 5º. Vejam como tem história neste meio de mundo do financiamento da educação, do Fundef e do Fundeb...

Luiz Fernandes Dourado

Bom dia a todos e todas! Inicialmente, quero agradecer o convite e quero cumprimentar a Sase/Mec pela realização deste Fórum de Avaliação do Financiamento da Educação Básica. Emfunção de estarmos em reunião no CNE nesta semana, participarei apenas desta mesa. Enfatizo a importância de um seminário com esta envergadura, com esta discussão.

Quero também cumprimentar os companheiros de mesa, destaco a satisfação de ter chegado ainda na exposição de Abicalil e, em seguida, do Milton, também do Binho, bem como realço as retomadas feitas pelo Secretario Chagas. Queria dizer que participar desta mesa com estes companheiros é um privilégio muito grande, dado o recorte que já foi aqui pontuado envolvendo os marcos e discussão legal e, ainda, a relação entre proposição e materialização de políticas, seus contornos e limites relativos a essa temática.

Uma parte desta discussão certamente seria objeto da minha intervenção, mas vou optar por enfatizar questões que são muito mais atinentes a temática na óptica de um federalismo cooperativo. Ou seja, entendo que avaliar o financiamento da educação básica é fundamental, sobretudo, a partir de uma perspectiva que articule os desafios para a educação básica em sintonia com as discussões que a Sase/MEC vem fazendo em outros setores da sociedade, envolvendo neste horizonte a valorização dos profissionais de educação entendida a partir da articulação entre formação inicial e continuada, carreira, salários e condições de trabalho. Tais questões nos remetem a compreensão das políticas educacionais, para além dos mecanismos instituídos visando a compreensão e contextualização dos mesmos.

Nesse particular, o Fundeb e os desdobramentos ganham relevância à medida em que este fundo de natureza contável passou a ser direcionado a toda a educação básica rompendo com a lógica de focalização presente no Fundef. Inicialmente, destaco que a reflexão das políticas educacionais e seus desdobramentos na sociedade brasileira implicam a necessária compreensão dos complexos processos de organização e gestão, bem como a regulamentação e a regulação que os demarcam; a relação do regime de colaboração entre os entes federados; as questões relativas ao acesso, qualidade, valorização profissional, financiamento e seus desdobramentos nas ações, programas e políticas direcionadas à educação.

Muito do que já ouvimos aqui é exatamente este tensionamento de proposição e materialização e como estes limites vão se apresentar na discussão de políticas educacionais, na relação intrínseca entre gestão e financiamento, e como que isto se espraia, por exemplo, no horizonte das políticas específicas e dos programas.

Essas questões vêm sendo objeto de análise de proposição de diferentes matizes, teórica e ideológica, cuja convergência sinaliza para a importância de efetivação do Plano Nacional de Educação como política de estado e a institucionalização do Sistema Nacional de Educação. Essa interface, fazendo uma articulação com a fala do Binho, mostra a importância de pensarmos sobre a necessária articulação entre o Plano Nacional e a instituição do Sistema Nacional de Educação, partindo-se do pressuposto de que o Sistema Nacional de Educação (SNE) já está constituído e, portanto, precisa ser instituído.

Na aprovação de importantes emendas da Constituição Federal, – aqui estamos centralmente discutindo a EC nº 53/2006, em todos os seus desdobramentos, e eu destacaria também a EC nº 59/2009 – e o rebatimento disto na própria perspectiva que se coloca para a universalização da educação obrigatória. Quer dizer, acho que todas essas questões têm uma incidência forte no campo das políticas educacionais, particularmente para a educação básica e assume desdobramentos complexos no tocante ao financiamento deste nível de ensino.

Outro aspecto que eu gostaria de ressaltar neste horizonte de construção, tem a ver com o papel das conferências nacionais de educação, especialmente com a Coneb, Conae de 2010 e com toda a construção que se faz com relação à Conferência de 2014, envolvendo a discussão nestas conferências e nas conferências municipais, regionais e estaduais que estão previstas para 2013, no tocante a pelo menos dois grandes eixos: o financiamento e a valorização.

A conceituação de valorização é que sofre um revigoramento se comparada com a discussão que tínhamos na Conae em 2010, quando falávamos de formação e de valorização profissional. Agora, a ideia da valorização é uma ideia abrangente que inclui formação inicial e continuada, condições de trabalho, carreira, salários. Essa perspectiva ampla redimensiona a discussão sobre o financiamento da educação básica e o torna indissociável da questão da valorização dos profissionais da educação.

A partir desta perspectiva e tendo essa concepção ampla como horizonte de discussão, é que tentarei fazer aqui algumas pontuações, destacando que estes movimentos _a realização das conferências, emendas à CF, entre outros_ já sinalizam conquistas, a despeito de alguns paradoxos que vão tencionando o próprio debate e que, certamente em uma vertente afirmativa, sinalizam para novas complexificações. Isto nos permite hoje, por exemplo, fazer uma distinção clara entre Fundef e sua lógica de focalização e o avanço do Fundeb no que concerne a sua abrangência para toda a educação básica. Avançar na instituição do Fundeb implica compreender o

tensionamento na relação entre a proposição e entre a materialização do próprio Fundeb face às questões de relativas à valorização profissional numa perspectiva de federalismo cooperativo.

O projeto de PNE, que está em tramitação, cujas diretrizes, metas e estratégias não guardam, por vezes, muita congruência com as deliberações das conferências, mas, mesmo com esses limites o projeto de PNE sinaliza para relações cooperativas e colaborativas entre os entes federados ressaltando o papel coordenador da União em matéria de educação.

Eu acho que este ponto é importantíssimo e de grande inflexão hoje no MEC e, particularmente, na Sase. Aqui faço, inclusive, referência a um artigo de autoria de Flávia Nogueira, Binho Marques, Antonio Lambertucci, e Geraldo Grossi[52], que destacam que menos seis aspectos devem estar presentes no debate de um modelo de gestão pautado pela interdependência: (a) o papel central da União na indução da qualidade da educação, (b) a autonomia dos estados e municípios para a gestão dos sistemas, (c) o modelo de financiamento capaz de assegurar um padrão nacional de qualidade, (d) o planejamento decenal articulado entre as três esferas de governo, (e) a valorização dos profissionais da educação, e (f) o alinhamento entre o currículo, formação de professores e avaliação da aprendizagem.

Esses aspectos relacionam-se a movimentos e tensões na área educacional requerendo a meu ver a necessária articulação entre gestão, qualidade e financiamento. Acho que esta é uma marcação importante pelas questões que já foram aqui debatidas nesta mesa.

Neste sentido, esta discussão e os marcos legais e seus desdobramentos, a complexificação resultante desses, quer seja pela sua efetiva implementação, quer seja pela denúncia da sua não efetivação, como foi aqui já evidenciado, vão sinalizar por esta institucionalização do SNE e os rebatimentos no que concerne a valorização dos profissionais.

Então, entendo que nesta mesa estas sinalizações são importantes e são basilares para o recorte proposto, que é da relação Fundeb e valorização dos profissionais. Isso por quê? Porque esta relação tem que ser tensionada em uma perspectiva mais ampla de um federalismo cooperativo, com vistas a superação do cenário atual do Estado brasileiro marcado por desigualdades sociais e assimetrias entre os entes federados. Neste sentido, é importante buscar ações coordenadas entre os entes federados visando superar os limites no horizonte da efetivação dos direitos sociais à educação. Esta discussão é central quando se discute uma nova perspectiva para o financiamento da educação.

Tudo isso tem um rebatimento com o próprio horizonte do pacto federativo e a necessária regulamentação do regime de colaboração. Temas que são intrinsecamente ligados e que, certamente, colocam mais munição para o debate do financiamento e dos processos de gestão da educação.

Certamente que estas questões, também no cenário amplo, não se distanciam de temas como reforma tributária. Para alguns, inclusive, a reforma tributária é fundante

[52] Texto publicado como capítulo do livro *O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova e o Sistema Nacional de Educação*, lançado em 2014, elaborado como produto da Conferência *O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova e o Sistema Nacional de Educação*, promovido pelo MEC/Comissão Organizadora do 80º Aniversário do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova/Faculdade de Educação da USP, no período de 11 a 13 de março de 2013.

para o horizonte de um novo pacto federativo. Nessa direção enfatizo, ainda, a defesa de uma perspectiva da efetiva descentralização das políticas, sem perder de vista a importância da coordenação nacional destas pela União. Esse é um ponto bastante importante que, a meu ver, não é contraditório como algumas análises no campo supõem.

Nesta perspectiva, vamos ter aí acenos e mudanças importantes– como eu fiz referência a emendas constitucionais e, particularmente, a EC nº 53/2006 –, que vão possibilitando novos elementos ao tempo em que sinalizam o esforço nacional, em busca de maior organicidade entre políticas, programas e ações, em que pese a dificuldade existente nessas relações interfederativas e na própria discussão do se entende por descentralização e seus desdobramentos no tocante a autonomia dos governos subnacionais. Mas como pensar sobre isso, neste tensionamento, sem perder de vista a necessidade de diretrizes nacionais e de um padrão nacional de qualidade?

Acho que são questões bastante importantes. De que federalismo falamos? Como apreender suas bases constitutivas se o cenário atual é marcado por assimetrias de toda ordem? Qual o papel da União e dos governos subnacionais para o atendimento aos direitos à educação e, especialmente, a educação básica obrigatória? qual a relação destas questões com a organização territorial, o modelo de desenvolvimento e de planejamento, quais são os limites estruturais? E como essas temáticas e questões vão se traduzir no campo do financiamento, nas medidas tomadas, sobretudo no horizonte da vinculação e subvinculação, já desenhado pelo Fundef e depois alterado – como já foi aqui exposto na mesa – com a perspectiva do Fundeb?

Ora, se fizéssemos, e aqui se fez, um pouco este exercício de transitar na Constituição Federal, eu destacaria algumas questões relativas à relação entre gestão e financiamento para a nossa reflexão numa perspectiva de construção de um federalismo cooperativa, quais sejam: que exercício da autonomia se deve efetivar no horizonte tencionado pelas condicionalidades e complementaridades? Como repensar o sistema tributário nacional e as condições objetivas dos entes federados por meio de reforma tributária que deslinde novos horizontes ao processo de descentralização de políticas? São questões estruturais e fundantes para a maior organicidades das políticas educacionais e seu financiamento

Considerando estes embates e, ao mesmo tempo, pensando o tempo da política e da gestão, bem como os avanços conquistados na perspectiva do financiamento da educação básica e, particularmente, das medidas, sejam estas resultantes da EC nº 53/2006 e seus desdobramentos, esta discussão, a meu ver, nos leva a outro debate importante que diz respeito a concepção de autonomia que temos. Eu defendo uma concepção de autonomia regulada, pois entendo que autonomia dos entes federados não é sinônimo de soberania, mas deve ser resultante da efetivação de bases de convergências demarcadas pela tensão entre competências da União, sobretudo as privativas, competências comuns e concorrentes da União, estados, Distrito Federal e municípios.

Nessa direção, o papel da União deve ser efetivado e amplamente realçado. Esta prerrogativa não significa uma visão centralizadora da União mas o exercício da coordenação nacional das políticas resguardando a autonomia dos governos subnacionais. Aqui, neste debate, realço que meu posicionamento se contrapõe àqueles que negam o papel da União no estabelecimento de diretrizes e de padrão nacional para a educação

Tais questões são fundamentos importantes para a necessária demarcação da relação entre o instituir, o instituído e o instituinte na relação entre gestão e financiamento? Certamente muito do que aqui foi colocado, inclusive na reflexão sobre carreira, sobre seu espraiamento e tudo o mais vai esbarrar em uma égide deste Estado que guarda, ainda, traços patrimoniais e uma lógica de federalismo competitivo, em detrimento dos princípios constitucionais, que advogam o regime de colaboração. Quer dizer, superar esses limites do federalismo atual, a partir de ações estruturantes e coordenadas tem rebatimento muito efetivo no tocante ao financiamento.

O Fundeb, como foi aqui discutido, ocupa papel importante e oportuniza uma reflexão instigante no campo... Ao garantir a subvinculação dos recursos para toda a educação básica pode contribuir para uma perspectiva mais ampla da Educação Básica como um todo, considerando as especificidades de suas etapas e modalidades. Certamente grande enfrentamento, envolve a questão dos coeficientes hoje pautados pelo Fundo.

Nessa direção, a discussão de creche e de pré-escola é um importante sinalizador dos limites do fundeb, uma vez que o coeficiente para esta etapa está muito distante do que seria a real necessidade e isto implica, sim, no enfrentamento da discussão do CAQ.

Ressalta-se, ainda, que a perspectiva do Fundeb – com as alterações da EC nº 53/2006 na Lei nº 11.494/2007 e a regulamentação do Decreto nº 6.253/2007 –,avança na perspectiva de valorização do magistério mas negligencia os demais profissionais da educação... Quando fazemos o recorte do magistério, muitas vezes deixamos de fora, inclusive, profissionais que atuam na educação infantil, que não são os funcionários que atuam no exercício cotidiano com o estudante, mas que, por questões de contrato e/ou carreira, não se caracterizam como profissionais de magistério. Este é um limite importante no âmbito do próprio Fundeb. Por outro lado, o Fundeb avança dando sinalizações para a superação da lógica de fragmentação que marca a área educacional.

A definição de que 60% do fundo possa ser destinado para pagamento dos profissionais do magistério é importante mas não supera a atual pulverização de carreiras que geram situações e condições de trabalho bastante diferenciadas entre estes profissionais. Este recorte no magistério secundariza um conjunto de outros profissionais, e este é um grande desafio que se coloca para a consolidação do Fundeb. Por outro lado, a concepção de profissionais, resultante da Emenda Constitucional avança ao fazer um *link* com a valorização profissional no tocante aos planos de carreira, ao ingresso exclusivamente por concursos públicos de provas e de títulos, ao trazer a questão do piso salarial, e deverá ser objeto de regulamentação posterior. Quer dizer, ela, na verdade, projetou um conjunto de novas discussões, inclusive traduzindo mais claramente qual o horizonte desses profissionais do magistério público, entendendo aqueles de desempenham as atividades de docência, suporte pedagógico, direção, administração, planejamento, supervisão, orientação e coordenação educacionais.

Então, estamos falando de um *link* que vai se fazer com outros movimentos, com outras alterações aqui já pontuadas.

Certamente, que há limites no tocante a ideia de elaboração ou de adequação nos planos de carreira, questão que se coloca até hoje e que, não por acaso, o plano nacional deve ratificar essas questões nas suas diretrizes e metas. Vamos ter também tensionamento quanto: à concepção de remuneração, ou pelo menos quanto a maneira que ela está posta na Lei nº 11.494/2007; a importância da discussão sobre o efetivo exercício, mais uma vez chamando a atenção para a Lei nº 11.494/2007, que em seu art.

40 trata da implantação de planos de carreira e remuneração para os profissionais de Educação Básica. Há uma chamada ampla, mas objetivamente é ainda limitado no horizonte da implementação.

Todas essas questões ampliam o debate sobre a valorização, sobre o que se entende por uma remuneração condigna dos profissionais da educação. Isto tem um reflexo importante, por exemplo, no PNE, inclusive com as alterações efetivadas na Câmara Federal e mantidas no SF com relação à tramitação atual e ao que é o condigno, e a própria ideia de uma equivalência salarial. Tudo isso tem uma vinculação e faz parte da necessária complexificação do Fundeb, quanto a sua proposição e materialização e em como o piso salarial nacional vai ampliar essa agenda de discussão. Um exemplo significativo disso é a questão da jornada que, como também pontuado aqui pela mesa, e como demarcá-la sob a ótica político-pedagógica. Isso concretamente tem um impacto se pensarmos nas condições objetivas, inclusive na perspectiva da escola, para a permanência do professor, para o efetivo exercício deste na unidade escolar, o que leva, por exemplo, a outros desdobramentos, como as questões concernentes a jornada única, a dedicação exclusiva em uma unidade escolar. Esses são pontos que estão bastante pontuados no debate nacional e que cumprem importante papel na agenda nacional e assumem particular relevância na Conae.

Outro destaque que faço diz respeito ao PNE que traz nas suas diretrizes e metas alguns dispositivos acerca dos profissionais da educação. Nas metas, contudo, o PNE recorta muitos destes dispositivos somente para os profissionais do magistério. Se fala dos profissionais da educação, mas no conjunto mais operativo aparecem os professores.É preciso enfrentar esses desafios.

Mas eu acredito que estas reflexões expõem avanços e limites das políticas em curso, pois seria pouco falarmos somente de limites. Estou chamando atenção para estes pontos pensando nas potencialidades. Essas potencialidades, a meu ver, são o horizonte deste seminário, para pensarmos e repensarmos essas políticas, eventualmente reconsiderarmos a trajetória, focando em que ações políticas vão balizar uma articulação ampla que envolve MEC; as conferências nacionais; as entidades acadêmicas, sindicais, entre outros. Quer dizer, em um esforço comum, considerando, por exemplo, aprovações mais recentes, como os *royalties* e a necessidade de chamar essa discussão para o horizonte da subvinculação, sob pena de se diluir os recursos.

Ora, certamente muitas questões aqui colocadas referentes a gestão e financiamento vão esbarrar nas questões estruturais, por onde comecei a minha fala. Então, o horizonte de potencialidades e de construção deve estar articulado, por exemplo, à regulamentação do regime de colaboração. Isso ganha uma grande centralidade, bem como na instituição do sistema nacional de educação. Essas são questões que devem caminhar par e passo.

Por outro lado, é necessário colocar que este esforço nacional em prol de maior organicidade das políticas educacionais se articula com os desdobramentos do Fundeb, com a institucionalização dos comitês estratégicos da política nacional de formação inicial e continuada. Da mesma forma, estudos mais analíticos acerca do piso salarial profissional nacional, no sentido da sua efetivação é fundamental, como já destacado por Canuto. E também a regulação vai gerar tensões, e aqui falo enquanto CNE. Acho que isto remete a um conjunto de pareceres, resoluções e portarias em busca de maior organicidade para as diretrizes e políticas. Só para se ter uma ideia, faço parte de uma comissão bicameral de formação de professores e de uma comissão bicameral de regime de colaboração – citando somente essas duas –ambas têm uma interface muito direta

com a discussão que aqui fazemos, envolvendo questões e concepções distintas até mesmo sobre o que entendemos de formação inicial continuada e como isso reverbera na discussão sobre valorização profissional e sobre 1/3 da jornada e, ainda, como essas questões estão alocadas e sinalizam para o regime de colaboração.

Ademais, destaco o papel da Sase nessa discussão. Essa constatação revela a necessidade de um *link* maior entre o Conselho Nacional, o Ministério, a Capes, o Inep e o FNDE, na discussão de questões como articulação, gestão e financiamento, , na questão dos fundos e até no repensar dos programas. Acho que esta mesa trouxe um conjunto de manifestações importantes. Vejo que, no cenário da gestão e do financiamento, avançamos para além da discussão da vinculação de recursos, trazendo a discussão sobre a implementação do Fundef e do Fundeb no que se refere à subvinculação, bem como sinalizamos para questões mais estruturais como reforma tributária. Há toda uma discussão da subvinculação com relação à educação superior, que está um pouco desenvolvida, considero que essa é uma discussão a importante na pauta do financiamento, estando inclusive no projeto de reforma desse nível de ensino que está parado no Congresso Nacional desde 2004.

Penso que a ruptura da focalização, como chamei a atenção, é importante. O avanço em uma perspectiva de busca de equalização de recursos, em que pesem os limites aqui colocados, precisa ser intensificado. Só por aí que se avança na busca pela superação deste cenário assimétrico, desigual e combinado que marca a relação entre os entes federados e internamente a estes.

Certamente que o enfrentamento concreto do que se coloca para nós hoje, entre outras questões, é: qual é o horizonte de qualidade? O que entendemos por qualidade em um debate que é extremamente polissêmico e como construir e avançar na concepção de CAQ? Acho que a própria tradução, em termos de conceituação e em termos de desdobramentos práticos, precisa avançar. Há um embates importantes no campo, mas a ideia de CAQ coloca a discussão do financiamento articulado à gestão necessariamente. Se por um lado, o Fundeb apresenta-se como uma possibilidade e pode contribuir para atenuar assimetrias no campo educacional, por outro lado, ele apresenta limites e simulacros. Esta mesa foi delineando esses paradoxos e sinalizando possibilidades de avanço. Estes limites, a meu ver, têm que nos remeter para as potencialidades, no sentido de aperfeiçoamento do fundo.

Certamente que outros desafios se colocam as políticas educacionais como um todo, mas o financiamento e a gestão são estratégicos esse processo e, por isso, articulam-se com a busca da organicidade das políticas e seus desdobramentos entre os federados a partir de uma perspectiva de democratização do acesso à educação básica.

Se considerarmos a Constituição, e as discussões do PNE, o prazo para a universalização da educação básica de 4 a 17 anos é 2016. Os indicadores de matrícula líquida para o ensino médio estão na ordem média de 50%. Assim, temos aí um grande desafio que terá consequências. Por essa razão, há necessidade de se repensar o alargarmento desta subvinculação para educação básica, bem como definir quais serão os novos recursos para garantir a universalização preconizada.

Bem, as análises revelam a complexidade do cenário e a necessidade de se avançar cada vez mais rumo ao federalismo de cooperação, balizado por processos de descentralização e autonomia dos entes federados e de coordenação federativa que garantam diretrizes e padrões de qualidade nacional para a educação. Isto implica defender a noção de descentralização qualificada, em que a coordenação federativa não se reduz em centralização por parte da União, mas é resultante de esforços de

cooperação e colaboração entre os entes federados que, deste modo, não prescindem de diretrizes e padrões de qualidade nacional ao participarem de sua proporção e materialização.

O elemento novo colocado nesta dinâmica é de aperfeiçoarmos os processos e os espaços de discussão, envolvendo uma articulação da União com os demais entes federados na proposição das próprias políticas e na sua efetivação.

Outro aspecto é a análise das atuais estratégias de cooperação e colaboração, de seus limites e potencialidades e a necessidade de buscarmos uma sintonia mais fina com preceitos constitucionais. Isso é o que nos remete ao que já foi delineado aqui na mesa. Abicalil vem com este debate há muito tempo, da lei complementar que regulamente o regime de colaboração. De modo concomitante, é preciso estabelecer estratégias para que o horizonte de discussão e proposição das políticas se faça em espaços interfederativos. Algumas experiências já se desenham neste sentido.

Esses eixos são importantes para compreensão e melhoria do cenário atual de financiamento em articulação a superação do federalismo atual por meio da proposição de novos marcos que já encontram guarida na CF. É preciso buscar estes elementos que contribuam para a efetiva coordenação federativa, fortalecendo instâncias como Fóruns federativos, comissões, em uma perspectiva que certamente resulte no fortalecimento dos governos subnacionais sem prescindir da coordenação federativa.

Estou fazendo esta demarcação, porque é um ponto de grandes tensões na área. São desafios para o Estado brasileiro. Nesse cenário merece atenção redobrada a tramitação do PNE, cujo relatório, a meu ver, significou um recuo ao eliminar a meta intermediária dos percentuais do PIB para a educação, ao mesmo tempo ao propor o redirecionamento do fundo público de investimento direto para o setor público. Acho que essa é uma discussão que tem uma relevância muito grande para nós, porque a compreensão de investimento público total naturaliza-se, fazendo referência ao art. 213 da CF, o que resultará, se aprovado for, na ampliação de repasses para o setor privado, e isto tem uma inflexão importante nesta discussão. Muito obrigado!

DEBATE

Mestre de Cerimônias

Pedimos àqueles que estão acompanhando pela internet que enviem suas perguntas no link que está aparecendo em sua tela – agendaparque12@cultura.gov.br. Pedimos que se identifique, com nome, instituição, cargo ou função e cidade.

Para o debate, pedimos objetividade nas perguntas, em razão do avançado da hora. Identifique-se, levantando a mão, ligue o microfone neste botão azul e fale um pouquinho afastado por conta do áudio. Com a palavra o professor Francisco.

Francisco das Chagas Fernandes

Pessoal, vou abrir as inscrições. Primeiro, vamos fazer um acordo: temos condições de ir até uma hora a mais estourando. São 12h05, então uma hora estourando para poder atrasar somente em meia hora o início dos trabalhos à tarde, segundo a coordenação geral do Fórum.

Então, vamos abrir as inscrições e inscrever todos que já estão levantando a mão. Todos falam, mas dependendo do número de inscritos, dividimos em dois blocos, porém se o número for menor, fazemos em um bloco e depois vamos para a mesa. Dá para diminuir um pouco o tempo das perguntas: em vez de três minutos, dois minutos? Dá? Então vamos lá. Quem levantou primeiro a mão foi o companheiro da Undime, Carlos Eduardo Sanches e depois vem Horácio, Pedro Trindade, Girlene Lazaro, Raimundo Jorge, Dalila Oliveira, professo Oscar, Ernesto, de São Paulo, Andréa, Toninho e Vander Borges.

São dez inscritos, isso dá vinte minutos e aí terminamos no horário. Pode ser assim? Podemos começar pelo Vander ou pelo Toninho, porque talvez os esclarecimentos que eles vão dar, nos ajudem a esclarecer aspectos importantes para o plenário. Vamos lá. Primeiro o Toninho e depois o Vander, será um minuto para cada.

Antônio Roberto Lambertucci

Minha participação neste momento deve-se à necessidade de esclarecer a questão relacionada ao repasse dos recursos do Fundeb para o pagamento do Piso Salarial Profissional Nacional, que foi abordado ontem pelo professor Abicalil e, hoje, pelo secretário Binho, que pede esclarecimento se houve, por parte do MEC, o repasse aos entes federados.

É importante esclarecer que nenhum recurso da complementação da União, reservado para o piso, ficou retido no FNDE, pois 100% da complementação da União foi repassada aos estados e municípios, conforme manda a lei[53]. Agora, o que acontece?

[53] §1º do art. 6º. da Lei nº 11.494/2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), que diz: "A complementação da União observará o cronograma da programação financeira do Tesouro Nacional e contemplará pagamentos mensais de, no mínimo, 5% (cinco por cento) da complementação anual, a serem realizados

No período de 2009, 2010 e 2011, nenhum município se habilitou segundo os critérios definidos pela Comissão Intergovernamental.

O que definia esta regulamentação? Definia que os recursos que não fossem repassados à conta da complementação do piso, segundo os critérios que foram definidos, retornariam ao Fundo e seriam distribuídos de acordo com os parâmetros normais do Fundeb e dessa forma foi feito.

Assim, todo o recurso foi repassado, segundo os parâmetros do Fundeb. Em 2012, mais precisamente no dia 26 de abril, foi publicada uma Resolução[54] que definiu, para o ano de 2012 e anos posteriores, que a parcela de até 10% dos 10% prevista no art. 7º da Lei do Fundeb, relativos à complementação da União a ser distribuída para os Fundos dos estados e do Distrito Federal, por meio de programas direcionados para a melhoria da qualidade da Educação Básica, seria de 10%. Esses recursos deveriam ser destinados à complementação do piso, e que seriam repassados somente para os estados e municípios que recebem complementação, utilizando-se os mesmos parâmetros do Fundeb. Os recursos de 2012 seriam repassados em 2013.

Não quer dizer que o MEC não repassou recursos com a finalidade de complementação do piso em 2009, 2010, e 2011. Os recursos do Fundeb repassados nesses anos já contaram com os recursos da complementação do piso incluídos nos 10%. Conforme determina a lei, no mínimo 60% desses recursos devem ser utilizados com a folha de pagamento do magistério. Dessa forma, os estados que receberam complementação e que não tinham condição de cumprir o piso, deveriam utilizar esses recursos para ajudá-los a cumprir esse compromisso.

Vander Borges

Complementando essa questão do recurso para pagamento do piso, quero fazer um esclarecimento a respeito do comentário do professor Abicalil, envolvendo esses critérios. Ora, temos um dispositivo (art. 7º da Lei do Fundo) que é datado de 2007, e o art. 4º da Lei do Piso, que é uma lei de 2008, um ano depois.

No primeiro aspecto, o art. 7º da Lei do Fundo previa a utilização de 10% do recurso da complementação do Fundeb para financiar o programa de qualidade da educação a partir daqueles critérios delineados, no inciso daquele artigo. Veio depois a Lei do Piso, que se valeu desse mesmo recurso financeiro, ou seja, passamos a ter dois recursos originários da complementação do Fundeb, para atender duas finalidades específicas: uma para o programa de qualidade da educação, com base naqueles critérios definidos no art. 7º, e a outra para garantir o repasse financeiro para que os entes municipais pudessem pagar o piso, adotando, para tanto, regulamentação específica, na forma estabelecida pela própria Lei do Piso.

O isso quer dizer? Que o recurso do Piso teria que ser repassado a partir dos critérios do art. 7º da Lei do Fundeb? Não, porque são dois dispositivos distintos. A

---

até o último dia útil de cada mês, assegurados os repasses de, no mínimo, 45% (quarenta e cinco por cento) até 31 de julho, de 85% (oitenta e cinco por cento) até 31 de dezembro de cada ano, e de 100% (cem por cento) até 31 de janeiro do exercício imediatamente subsequente".

[54] Resolução nº 7, de 26/4/2012, da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade, do MEC, publicada na Seção 1 do DOU de 30/7/2012, que fixou a parcela da complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), prevista no caput do art. 7º da Lei nº 11.494, de 20/6/2007.

rigor, inclusive, entendo que, do ponto de vista jurídico, a Lei do Piso (posterior) neste aspecto sobrepõe a Lei do Fundo (anterior), porque prevê o uso do mesmo recurso financeiro, porém para atendimento de finalidade distinta (Piso). Se não, temos dois dispositivos que direcionam recursos para duas finalidades.

A Comissão Intergovernamental poderia, com isso, direcionar a fatia de recursos dos 10% da Complementação da União, tanto para uma quanto para outra a finalidade, o que não quer dizer, resumindo, que se tenha que atrelar, àqueles critérios do art. 7º da Lei do Fundeb, os repasses dos recursos para fins de garantia do piso salarial para o Magistério.

Trata-se de um importante esclarecimento, baseado no entendimento pautado na legislação e na interpretação que foi dada pelo Ministério no tratamento e no direcionamento desses recursos para o piso do magistério.

Francisco das Chagas Fernandes

Obrigado. Vamos agora para o colega Sanches.

Carlos Eduardo Sanches

Parabéns aos quatro apresentadores desta mesa.

Abicalil, o art. 206 da Constituição fala em planos de carreira, e não em plano de carreira. Isto nos leva à interpretação, a partir da sua análise, de que deveremos ter plano de carreira para os profissionais do magistério e para os demais servidores da educação, para evitar que todos estejam em uma lei, em virtude de que há amarras de destinação de recursos e, dessa forma, surjam outros problemas. Essa é uma primeira questão.

O segundo ponto: eu gostaria de ouvir de você uma análise sobre uma preocupação de todos neste momento, que é entrada dos novos recursos, principalmente esses do petróleo. Se eles entram sem qualquer amarra existente hoje nesta sistemática de vinculação, não temos mais a obrigatoriedade de destinação de 60% para o pagamento de profissionais do magistério em efetivo exercício.

Qual a preocupação disso?

Milton, só temos que lembrar e pegar alguns exemplos, como o município de Santa Maria do Jetibá, no Espírito Santo, em que 68% da população está no meio rural, escolas pequenas.

Exemplifico também com o Paraná, o primo mais pobre da região sul do Brasil. Lá os municípios têm, infelizmente, uma "péssima mania" de ofertar Educação Infantil em tempo integral de boa qualidade com professor com formação. E aí 73% dos professores do Paraná que estão na educação infantil, têm especialização, então temos que tomar cuidado ali com a relação professor-aluno, que é importante e não podemos perder de vista, mas temos que considerar a realidade, principalmente dos municípios com uma matrícula no campo e que estão investindo em oferta própria de educação infantil, e não a terceirizando.

Secretário Binho, o Presidente Lula agradou a todos no final da Conae 2010, quando fez aquele clamor, chamando a mesa de negociação do piso e das questões que envolvem a carreira, ele estimulou para que houvesse a carreira. A Conae foi no início de abril de 2010 e, até hoje, não temos a mesa. Mas, para que pudéssemos – ainda mais

em um momento como este, neste Fórum de avaliação – fazer uma relação da questão Fundeb/piso com carreira, precisamos de duas coisas: primeiro, é a mesa de negociação e, segundo, é definir o mecanismo que seja concreto, real, que caiba na realidade financeira dos municípios e dos estados para reajustar o piso. Será possível isso acontecer ainda este ano ou a gente está muito distante, secretário?

Francisco das Chagas Fernandes

Agora o companheiro Horácio.

Horácio Francisco dos Reis Filho

Boa tarde pessoal.

Acho importante sempre ressaltar a importância deste Fórum, que tem resgatado, desde ontem, a história e mostrado alguns referenciais dentro da política de financiamento da educação.

Quero levantar uma questão... Alguns desses referenciais históricos abordados aqui já se transformaram em dispositivos legais. Significa, portanto, que outros foram abandonados ou rejeitados, vamos dizer assim. Minha preocupação e que este Fórum não rejeite referenciais importantes para uma política de financiamento. O debate, até então, tem apontado um pouco para isto.

Na política de financiamento da educação, foi apresentando o valor mínimo anual, como um dispositivo legal dentro do contexto de investimento de 5% do PIB. Foi dito, também, que o CAQi, estaria dentro do contexto de investimento de 10,4% do PIB.

Dessa forma, minha pergunta é a seguinte: o PNE que tramita, por meio de um projeto de lei, no Congresso Nacional e que provavelmente será votado este ano, quais serão os referenciais a nível de insumos na definição do Custo Aluno, considerando 7% do PIB no final dos 5 primeiros anos de vigência do PNE e 10% do PIB ao final dos últimos 5 anos?

Francisco das Chagas Fernandes

Agora, o Pedro.

Pedro Trindade Barreto

A pergunta é bem objetiva. Entre o que foi aqui apresentado pelos expositores ontem, a simetria dramática na arrecadação tributária do país, na qual 70% de cada R$100,00 de tributos arrecadados vão para a União, 20%, 25% para os estados e apenas 5% para os municípios.

Nós, como membros do Conselho Nacional do Fundeb, temos discutido, desde a posse, a necessidade de mudar a legislação tributária, ter um Emenda Constitucional que mude, para que haja distribuição socialmente justa neste país. Porque dois estados brasileiros, São Paulo e Rio de Janeiro, sozinhos arrecadam 58% de toda a tributação que é paga no Brasil. E, com este modelo, o piso salarial – por mais que tentem me convencer – se torna impossível de ser executado atendendo aos princípios da equidade

que regem os princípios da República Federativa do Brasil, no seu art. 3º, incisos III e IV, e fica difícil de superar por via administrativa, e todos os outros problemas vêm como consequência disso.

Nos setores como educação, saúde e assistência social, dos quais a Confenapa participa também com a mesma tese, ou fazemos uma reforma tributária e também uma reforma política para não virar uma maquiagem, como foi dito por um de nossos ilustres conferencistas, ou então vamos dar sugestões que são apenas resoluções parciais do problema, mas que não atinge a raiz estrutural e conjuntural ao criar um Sistema Nacional Articulado com base no equitativo.

É esta a minha ponderação para ser bem curto e objetivo diante das falas, e já conversei com Canuto e fiz uma pergunta para ele, porque eu já acompanho o trabalho dele de longa data, e inclusive a conferência que ele fez em 2010, que usamos como referência.

Francisco das Chagas Fernandes

Muito bem companheiro Pedro. Vamos lá, agora a companheira Girlene, de Alagoas.

Girlene Lázaro da Silva

Boa tarde. Gostaria de parabenizar a mesa pela qualidade dos elementos que trouxeram para o debate. Eu sou professora, dirigente do Sindicato de Educação e estou presidente do Conselho Estadual do Fundeb. Estou trazendo algumas preocupações já que estamos discutindo a questão da carreira, o Fundeb e a carreira, e que talvez esteja também acontecendo em alguns estados.

Em relação aos planos de carreira, temos algumas dificuldades, não no interior, nos municípios, como já foi colocado o exemplo pelo companheiro Milton, mas na própria capital e na rede estadual. Estamos tendo alguns entraves: primeiro, em relação à opção que os governos tiveram de não fazer concurso público e contratar. Aqui me refiro não simplesmente pelo fato de contratar, mas sim pelo contrato que tem sido feito com estagiários que estão substituindo profissionais e não estagiários que estão sendo acompanhados. Então, há uma comutação e isto atrapalha a questão da carreira.

Com relação à rede estadual, no plano de carreira dos funcionários não tem sido levado em conta pelo governo a questão do tempo de serviço, e isto atrapalha também, já que carreira que estamos discutindo é o conjunto dos trabalhadores. E a maior dificuldade que se tem no controle, do ano passado para cá, e é um elemento que indiretamente tem mexido com a questão da carreira e que surge quando discutimos sobre a possibilidade de melhoria, de aplicar recurso do Fundeb, que é a questão da paridade e integralidade dos aposentados e aposentadas.

Nessa hora, indiretamente, tem tido uma repercussão negativa na discussão da carreira, porque o governo alega que não tem fundo de previdência próprio suficiente para garantir a aplicação também para os aposentados e aposentadas, e isso tem sido uma crescente. Em Alagoas, na rede estadual, hoje temos uma realidade onde o número de professores aposentados é maior do que o número de ativos, e o estado está há 8 anos sem concurso público.

Francisco das Chagas Fernandes

Agora o companheiro Raimundo, do Pará.

Raimundo Jorge Nascimento

Bom dia a todos. Parabenizo o secretário da Sase, Arnóbio Marques, pela excelência das mesas e, principalmente, pela pluralidade que hoje estamos vivendo onde temos a sociedade civil e o governo dialogando com a população. Enfim, esta dimensão institucional e social que foi debatida nestes dois dias aqui.

Gostaria de ouvir considerações dos integrantes da mesa, porque quando se fala em valorização, e a fala do professor Dourado enfatiza isso, temos que ir além da dimensão da carreira e do salário. Então, quais são os rebatimentos do Fundeb nas questões das relações de trabalho? A questão do prestígio social do professor?

Notei nas diversas exposições, principalmente do professor Canuto, que está crescendo e me parece ter um certo efeito perverso, que é o aumento da precarização do trabalho docente e, agora mesmo, escutamos um efeito disso na voz da professora Girlene e o papel também dos ilícitos na diminuição das possibilidades de uma gestão boa e digamos assim, virtuosa do Fundeb.

Foram bem apontadas essas dimensões institucionais. Mas, gostaria de ouvir principalmente uma abordagem sobre quais os pontos de veto que têm observado para podermos criar remédios institucionais, remédios políticos? Quais os atores que deverão participar desses debates? Enfim, é necessário saber por onde se faz e, se é algo que vai debater à tarde, qual a importância de potencializarmos uma *accountability*[55], tanto horizontal quanto vertical do Fundeb? Eu acho que já temos apontado alguma coisa que é a existência das Conaes e do FNE, que talvez precisem ser mais potencializados nesse sentido, e o papel da CGU. Obrigado.

Francisco das Chagas Fernandes

Companheira Dalila, de Minas Gerais.

Dalila Andrade Oliveira

Bom dia a todos e a todas. Sou presidente da Anped[56]. Também quero parabenizar ao secretário Binho e a sua equipe pelo excelente seminário. As mesas de ontem foram muito boas e esta é essencial para as nossas discussões.

A minha questão para formulá-la, primeiro eu queria resgatar o que na literatura vem sendo entendido como valorização docente, que seria a conjugação de três elementos importantíssimos para os profissionais da educação e para a Educação Básica como um todo que é carreira e condições de trabalho, a remuneração e a formação inicial e continuada.

---

[55] *Accountability* é a prestação de contas por parte do agente público de suas ações.

[56] A Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped) é uma associação sem fins lucrativos que congrega programas de pós-graduação stricto sensu em educação, professores e estudantes vinculados a estes programas e demais pesquisadores da área. Ela tem por finalidade o desenvolvimento da ciência, da educação e da cultura, dentro dos princípios da participação democrática, da liberdade e da justiça social. (http://www.Anped.org.br/Anped/sobre-a-Anped/apresentacao).

Se considerarmos que no Brasil estamos vivendo certa crise da profissão docente, tanto pelo que trouxe a companheira de Alagoas quanto por dados de pesquisas que vêm sendo mostrados que, hoje, são muito poucos os egressos do ensino médio que querem ingressar em curso de licenciatura.

Se considerarmos, ainda, que isso em boa medida é trazido por uma carreira e condições de trabalho que são pouco atraentes, interessantes e, em decorrência direta disto, não temos uma carreira atrativa a esses novos profissionais, não temos do ponto de vista da sociologia das profissões, aquilo que se poderia considerar de uma carreira rica e que, verdadeiramente, incita uma pessoa a querer investir nesta via.

Hoje, 1/5 dos nossos professores trabalham em mais de uma escola, justamente porque a remuneração é muito baixa, e sabemos que a Lei do Piso, embora conhecida como um grande avanço, em certa medida tem promovido ou, pelo menos, posto em risco o enriquecimento da carreira, achatando o pagamento de quem tem curso superior. Na formação inicial, tivemos um ganho excelente nos últimos anos, depois da LDB.

Atualmente, temos exatamente uma relação inversa: 75% dos nossos professores em efetivo exercício, têm curso superior, só 25% não têm. Todavia, sabemos também que quanto mais baixo – ontem, o Marcelino ainda falava isso –, é justamente na educação infantil, estão concentrados os profissionais que têm, o maior número de profissionais que não tem curso superior. Então, diante destes dados, realizamos um *survey* em sete estados do Brasil e, este ano, estamos realizando uma pesquisa no estado de Pernambuco. A conclusão que estamos chegando é que a relação da formação continuada sobre a remuneração docente, sobre a valorização, é muito pequena. Não há correlação confiável.

No entanto, a formação de nível superior tem. Então, este é um dado que eu queria trazer para fazer a seguinte pergunta. Se o Fundeb é um mecanismo importante no sentido de ajudar nesta dificuldade que o federalismo brasileiro impõe, eu queria perguntar mais diretamente ao secretário Binho, mas claro que para toda a mesa comentar, considerando as críticas que ele fez em relação à Resolução nº 2/2009 do CNE e ontem as críticas que ele trouxe ao CAQ e, sobretudo, a necessidade de envolvimento dos gestores municipais, estaduais neste debate, quais são as dificuldades, quais são os entraves para um governo democrático popular realizar uma mesa paritária? Por que no Brasil não conseguimos realizar uma mesa nacional envolvendo a CNTE e os gestores municipais e estaduais e o Governo Federal?

Francisco das Chagas Fernandes

Agora o professor Oscar, do Paraná.

Oscar Alves

Em primeiro lugar, gostaria de cumprimentar os palestrantes pelas excelentes contribuições sobre a valorização dos profissionais da educação. Quero focar o terceiro ponto que é a formação inicial e continuada e perguntar: como motivar os nossos jovens a procurarem a carreira de licenciatura em educação? É lógico que a remuneração, os planos de carreira são importantes, mas não é só isto, como muito bem disse a professora Dalila. Ainda não conseguimos fixar a carreira, nem as condições adequadas de trabalho, nem mesmo a remuneração digna e como vamos atrair estes jovens?

Eu vou dar os números de pesquisa feita no Paraná, pois é um estado que tem se destacado na Educação Básica e veja que estamos vivendo um apagão de professores. Professores habilitados de sociologia, temos no estado do Paraná apenas 9%, filosofia 11%, física 13% e química 17%, matemática e português 50%.

Fui reitor de duas universidades e, há mais de trinta anos, o quadro não mudou. Para formar professores de química e física, as turmas são pequenas e somente se formam com 3 ou 4 licenciados em física, e muitos deles nem se dedicam ao magistério, vão trabalhar em outro mercado. Como resolver este problema? Há vários países que solucionaram isso, estimulando e selecionando bons alunos para serem professores.

Na formação continuada, as novas tecnologias estão envolvendo os nossos jovens e muitos dos professores, primeiro, não tem interesse em aprender novas tecnologias, segundo, não há cursos suficientes de formação. Então, a comunicação entre professor-aluno fica prejudicada com este quadro, criando dificuldades no processo ensino-aprendizagem.

Francisco das Chagas Fernandes

O companheiro Ernesto, de São Paulo, mas temporariamente, não sei se definitivamente está em Brasília.

Ernesto Kenshi Carvalho Maeda

Primeiro, parabenizo aos companheiros da mesa pela exposição. Gostaria de pontuar algumas coisas do que foi falado. Primeiro: um problema grave que vejo e que deve ser solucionado é a questão da cessão de profissionais da educação, em especial do magistério, para atividades que não sejam da educação.

O caso do afastamento de profissionais: quantos estão afastados de seus cargos e qual o impacto no gasto total do pessoal da educação com estes afastamentos. Outro problema é a questão dos dados, dados gerais desde os relativos à questão orçamentária, mas também, por exemplo, até mesmo para obter o levantamento dos profissionais. Quantos professores temos hoje? No caso do levantamento feito pelo Censo Escolar (Inep), acabam ficando de fora os profissionais que não estão em sala de aula, os que estão afastados dela, os que estão cedidos mas pagos com dinheiro da educação. Tudo isto tem reflexos.

Este levantamento é fundamental para pensarmos na valorização, e aí eu gostaria de ouvir dos palestrantes mesa sobre dois pontos: um é sobre a abrangência do plano de carreira, a carreira deve ser dos profissionais de educação ou dos profissionais do magistério.

A realidade é muito variada. Temos carreiras com mais de vinte cargos, outras com somente um e isto tem implicação que é o quanto vai ser gasto. Pode-se falar que no magistério vão 60% do Fundeb, mas quando você coloca uma carreira que tem os trabalhadores da educação e aí não tem só os profissionais da área, você tem desde assistente social, bibliotecário, psicólogo, motorista. Então, em termos de valorização, isso tem implicação no gasto com educação e em como vamos trabalhar com essa questão de carreira.

E por fim, outro aspecto vinculado a isso é a dispersão salarial. É um ponto polêmico, mas vejo como importante. Historicamente, o movimento sindical vêm

trabalhando com parâmetros de 50% de variação entre a formação média normal e a formação superior com licenciatura plena. Em um contexto em que cada vez menos profissionais possuem formação média normal, ou seja, os professores já ingressam com formação superior, a dispersão "real" será menor.

Então a pergunta é: o que vai ter de possibilidade real de variação, vai ser muito pouco. Então, será que isso não teria que ser repensado? Não seria o caso de termo um piso para os profissionais do magistério com formação médio na modalidade normal e outro com formação superior?

Francisco das Chagas Fernandes

Agora a companheira Andréa, do Paraná.

Andréa Barbosa Gouveia

Eu queria levantar três coisas: uma é esta questão da discussão do número de alunos, número de matrículas por docente no sistema. Acho que é uma discussão importante, mas deve estar articulada com número de alunos, por turma, pelas razões que o Carlos já colocou na educação rural, na educação infantil e pela solução que os planos de carreira têm construído para diminuir o número de professores por aluno diversificar o número de profissionais. Por exemplo, em Curitiba todos os profissionais da Educação Infantil são educadores em um plano de carreira de segunda categoria e a prefeitura tem uma conta de que os educadores têm vida útil de 5 anos. Por quê? Porque eles estão fazendo o trabalho pesado para dar conta desta média de 19 alunos por professor no sistema, porque isso não é o número de alunos por turma. Eu tenho preocupação de fazermos desse o eixo da discussão.

Entendo as considerações que o Milton fez e acho que aí tem outro problema de transparência dos dados. A forma como o portal da transparência tem lidado com a divulgação de quem são os funcionários públicos no Brasil, não nos ajuda a entender qual é o quadro das redes públicas. Não adianta saber o nome e o salário do sujeito. É preciso saber quanto ele é no sistema, onde está do ponto de vista do ano e não de uma fotografia de um momento. Então, penso que precisamos avançar neste debate.

Eu queria insistir no CAQ, porque este é um tema que está lá na discussão do CAQ que é o número de alunos por turma. Estou desde ontem muito incomodada com a ideia de que tivemos na última Conae – e eu estou, de novo, envolvida com todos os companheiros na Conae – o debate do CAQ e o aprovamos e tivemos, durante a Conae 2010, o CNE fazendo audiência para discutir o CAQ.

Acho que, nesse aspecto, tem uma discussão: de quem é a gestão democrática do sistema federal, das relações intergovernamentais? Porque se vamos ter que rediscutir porque o Ministério não está convencido de qual é a instância coletiva que vamos botar, do ponto de vista da participação popular? Como levar à sério os muitos fóruns que estamos participando? Desculpem-me dizer deste jeito, mas vejo que não dá para, na hora que uma das partes não concordar, dizer que o processo não foi legítimo.

Esse debate central de pensar em como é que fazemos a conta por aluno, implica sim em pensar quais formas adotar para fazer este debate. Se não, acho que não adianta muito continuarmos a nos reunir.

Francisco das Chagas Fernandes

Fechamos os dez e agradeço muito ao plenário por ter cumprido o acordo com as devidas prerrogativas.

Agora, vamos passar para a mesa. Temos 20 minutos para os 4, então dá 5 em média. Vamos começar pelo companheiro Carlos Abicalil. *Okay*, Carlos?

Carlos Augusto Abicalil

Mais ou menos *okay*, porque eu não teria condições de comentar os que já me comentaram aqui na mesa. Mas não tem problema nenhum.

Francisco das Chagas Fernandes

Carlos, tem mais uma questão que é a seguinte: muita gente falou sobre a questão dos pareceres sobre carreira, em relação à Resolução nº 3 etc. e da atual, e você colocou uma questão, como é que vamos fazer para ter a Lei de Diretrizes Nacionais de Carreira? Este é um ponto que pode ser agregado na mesa de negociação. Como construir uma proposta nesse sentido?

Carlos Augusto Abicalil

Meu comentário é que tem que ser em lei, prerrogativa da União, que a Lei de Diretriz Nacional, e só isso pode tornar vinculante a transparência exigida – inclusive reclamada pelo secretário Binho – sobre o acesso a estados e municípios.

As exposições do Toninho e do Vander me ajudam, porque, de fato, no ano 8, ano 9 e ano 10 não houve transferência para cobrir piso, por "n" razões, inclusive porque a lei é de 2008 e o STF adiou a sua implantação apenas para 2009 e, nos anos anteriores, o Fundeb ainda era progressivo. A regra dos 10% da União não estava completamente vigente.

Então, o que eu disse aqui é verdadeiro. A primeira oportunidade em que isso poderia ocorrer com o corte do piso foi no ano de 2011. Por isso, em 2011 se ensaiou, inclusive, uma portaria publicada. E o Inep ficou trabalhando nas ponderações de que fatores? Relação aluno-professor; relação alunos-profissionais de apoio à docência; relação aluno-percentual de aplicação dos recursos vinculados; percentual de aplicação dos recursos do Fundeb na remuneração do magistério; dispersão na remuneração do magistério; percentual de aplicação da receita geral de impostos; e impacto financeiro provocado pela lei do piso.

Foi em 2011 a primeira iniciativa, aplicando não de maneira oposta os critérios da Lei do Fundo com os critérios da Lei do Piso, mas em um formato de composição de uma com a outra, pois elas não se opõem, elas se compõem. Ocorre que nenhum município ou estado se habilitou a comprovar essas situações, e, em razão disso, é que, em 2012, muda-se o critério, que deixa de ser a observação destes requisitos. Todos estes requisitos compõem a exposição do Milton Canuto, elogiada aqui.

Como não se conseguiu comprovar, a ferramenta de comprovação não ocorreu. Qual foi, então, a opção da comissão intergovernamental? Foi dela a decisão: "não, transfere para todo mundo que recebe complementação independentemente destas

condicionalidades e das outras, nem uma nem outra". Nem uma tem compatibilidade com a Lei do Piso, nem a compatibilidade com a Lei do Fundo, vamos ser francos aqui.

E por que a aposta da lei do Fundeb foi esta? Exatamente pela constatação de que as resoluções do CNE, aquela delegada pela lei do Fundef – a que fez referência Binho Marques – e que, supostamente, fez um recorte priorizado para o ensino fundamental, viabilizou, por exemplo, que 25% da jornada fosse trocada por remuneração adicional. Portanto, que vinculação era esta? E esta foi uma complicação na transição Fundeb/Fundef, e houve transição de três anos prevista no Fundef para o Fundeb, e de mais dois pela lei do piso. Na verdade, foi uma transição de cinco anos, que não terminou, porque o Supremo, em agosto do ano de 2011, ainda prorrogou por mais um ano; e agora, a Resolução nº 18, da CEB, prorroga por mais um. Vamos para o sétimo ano de transição. É disso que estamos falando.

Na lógica do Fundeb, na nova pactuação federativa, a quem cabe esta articulação? Por isto eu reclamei aqui: as prerrogativas da comissão intergovernamental e uma mesa nacional de negociação. Acho que isto dá conta de tratar todos os aspectos que foram colocados se operacionalizarmos nessa direção, associado, sim, a uma lei nacional de diretrizes de carreira, que é prerrogativa da União.

Eu fui autor da proposição no ano de 2003 – ela [a proposta de lei] caminhou até a Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público em um substitutivo que foi apresentado recentemente pela deputada Fátima Bezerra. Mas o texto está lá adormecido no Congresso Nacional –, como uma Lei de Piso para os profissionais da educação, como prevê o art. 206 da Constituição, no inciso VIII, que não pode ficar fora do debate que estamos fazendo aqui, dado inclusive a complexidade desta nova escola, com tempo integral e que não contempla apenas a participação educativa dos professores e professoras.

Vamos falar de dispersão. Um dispositivo da LDB, agora mesmo reeditado, o art. 62-A[57], mantém o ingresso na carreira de professor no nível médio, com a obrigação correlata de expandir a universalização de 4 a 5 anos até o ano de 2016 e de duplicar a oferta de creche –em tempo integral –até a duração do plano.

Ora: não é verdadeiro que o ingresso será no ensino superior tendencialmente, salvo se tivéssemos recuperado a situação declarada aqui pelo professor Oscar, na qual é déficit, déficit, déficit, todas as listas dos componentes curriculares a que ele se referiu. Com mais de um problema, porque o fato de entrarem 20 estudantes no curso de física e só um se formar, não é um problema da carreira, não é um problema de atração da carreira, é um problema de outra natureza, inclusive de como a universidade lida com as condições de aprendizagem de seus estudantes.

Sempre transferem para nós da Educação Básica a responsabilidade. Não é isto? Inclusive de eficiência etc. Mas como isto ocorre lá no interior da universidade? Com programas de inclusão, com cotas étnicas, com cotas de renda, que são agora a realidade brasileira? Como é que isto se resolve?

O problema de atração de juventude não é problema brasileiro. Nos anos 1990, isto era problema de todo o norte da Europa. Não é um problema brasileiro a atração da carreira de profissionais de educação – no nosso caso mais estendido do que em muitos casos que só tratam do magistério. Este é um problema geracional. É um problema do

[57] O Art. 62-A da LDB (Lei nº. 9.394/96) estabelece: "A formação dos profissionais a que se refere o inciso III do art. 61 far-se-á por meio de cursos de conteúdo técnico-pedagógico, em nível médio ou superior, incluindo habilitações tecnológicas". (Incluído pela Lei nº 12.796, de 2013)

nosso século, inclusive lida com assuntos como de autoridades, de fontes de informação, ambientes de aprendizagem, que não estão longe do nosso debate e que não se resolve só na remuneração e nos critérios de ingresso. Se resolvem em outro contexto, inclusive em uma nova avaliação do papel cultural da escola e do processo de escolarização. Então, há coisas que precisam ser tratadas bem além dos limites que esta mesa aqui apontou.

Acho, portanto, que é indispensável avançarmos para critérios nacionais. Durante meu período de presença na Sase – e continuou tentativamente no período do Binho –,chegamos a formular três reuniões setoriais, com Consed, Undime e MEC. Mas, por exemplo, a proposição do Consed em relação às diretrizes do Conselho Nacional da Educação é de detonação das diretrizes, de ponta a ponta.

Ora, os mesmos que afirmam que é democrático discutir no Conselho o CAQ, inclusive a Undime que assina o CAQ, na hora de colocar em prática tem uma série enorme de ponderações e de "senões". E eu não estou aqui para bater no CAQ, porque, reitero, se tem uma autoria do CAQ, lá de 1994, quem a levou para a mesa foi a CNTE, presidida pelo Horácio. Portanto, não tenho nenhum tipo de preconceito meu, se tem exatamente o nível de articulação e decisão a ser tomada a partir daí.

O Chagas já fez sinal aqui para concluir. Eu reitero, é um ganho institucional a comissão intergovernamental do Fundeb, como é um ganho para as relações interfederativas, o comitê gestor estratégico do PAR. Ambas são instâncias reclamadas para pactuação federativa naquilo que é a área própria da educação, sem abandonar, é claro, a luta política sobre reforma tributária, reforma política e tudo que está no seu entorno.

Concluo dizendo que os critérios definidos para os recursos do petróleo, se forem aqueles vigentes ontem, não colaborarão, porque não são os critérios do Fundeb, são os critérios do FPE e do FPM, nem para a superação das desigualdades, nem para estruturação de uma carreira adequada a organização curricular da sociedade reclama. Eles [os recursos do petróleo] são adicionais, é verdade, e precisam ser bem aproveitados. Por isso, a minha sugestão é de que eles deveriam entrar em um fundo de complementação para equidade da União e distribuído segundo critérios nacionais de equidade e de paridade.

Obrigado.

Francisco das Chagas Fernandes

Muito obrigado professor Carlos, agora passamos para o Milton Canuto.

Milton Canuto de Almeida

Os pontos são muitos, mas eu começo pelo ponto central e que foi levantado aqui pelo nosso companheiro da Undime. Primeiro: sobre a questão de plano quebrar ou esta estrutura desmoronar, isto não é verdadeiro.

Comecei a fazer plano de carreira em 1997. Fiz um plano de carreira de um município chamado Branquinha, no estado de Alagoas, que era o pior IDH do país, e ele tinha simplesmente cinco professores com formação de nível médio na modalidade normal. Hoje, este mesmo município tem todos os seus professores formados, 90%

deles com nível superior e 30% deles com especialização. O plano é o mesmo e ele gasta 60% com seu plano.

Diziam também que, no final do Fundef – que foi uma prerrogativa que o governo não cumpriu, que era a sua complementação corretamente – estaria em quatro ou cinco anos todos quebrados, mas isso não ocorreu, e esta é uma questão de sazonalidade, uma questão de estruturação. Você entra e sai profissional e você adéqua, e hoje a grande maioria já tem esta projeção.

Reconheço sim que é importante se fazer um estudo dessa adequação, porque hoje você tem outros parâmetros. Por exemplo, entra nesta conta o cálculo hora-atividade; tem que entrar um pouco na conta da relação professor-aluno; do que é que significa a creche e a Pré-escola. Por isto mesmo que lá foi trabalhado, em 1998, uma relação de 1 para 25, e que caiu no Parecer nº 10 para 1 para 22, entre 22 e 25. Mas isso precisa ser reestudado, inclusive qual é a demanda do tamanho da educação infantil envolvendo creche e Pré-escola para poder fazer esta conta. Quando se faz esta conta, você compara com o financeiro.

Com relação à distorção, quando a falamos dos seis pontos que são estranguladores, um deles é a relação pedagógica. Eu trabalhei há dois meses com uns municípios, um com 6.200 alunos e outro com 5.800. O de 5.800 tinha 23 diretores de escola, e o outro, com 6.200, tinha 8. Tecnicamente, estavam distribuídos corretamente. Então, qual é o custo de 23 com 40 horas, não dando aula, nenhum dá aula, e qual o custo de oito? É preciso avaliar pedagogicamente se a distribuição está correta ou se é apenas para apadrinhamento, para fazer funcionar seus cabos eleitorais. Tudo isto tem que ser analisado.

Segundo, zona rural. Zona rural é uma distorção séria. Agora eu já vi muitos prefeitos dizerem: meu problema é a zona rural. Tinha um que dizia assim. Fui estudar a zona rural dele e a relação professor-aluno deu 1 por 18,5. Quando estudamos a maior escola, era um município pequeno, deu 1 para 16, ou seja, lá estavam as mazelas, onde tinha gente que não trabalhava, ou o diretor passava a mão na cabeça de alguém, ou estava sendo encoberto.

Estudamos também dois casos, um do Maranhão, Humberto de Campos, e um na Bahia, Campo Formoso. Para quem não conhece, Campo Formoso é um município quase do tamanho do estado do Sergipe, mas já diminuiu um pouco mais, porque ele teve três desmembramentos. Ele tem 120 quilômetros de distância entre o centro da cidade em uma ponta dos seus municípios.

O que eu descobri lá no estudo que eu fiz? Descobri que todos os professores eram incentivados para ir para a zona rural. Iam para a zona rural aí chegava lá o cara dava mais 40 horas para ele, com um ano depois, estavam todos voltando para a cidade e o cara contratando gente. Daqui a pouco, ele tinha duas redes: uma de 40 horas e os outros todos nesta distorção. Então, aí que não tem como resolver um problema destes.

A zona rural tem que ser vista. Também, duas semanas atrás, passei em um município no interior de Alagoas, perto de Arapiraca, onde uma escola tinha 25 alunos na zona rural, 4 professores, 3 serviços gerais, 2 administrativos e mais um diretor. E quando se fez o cálculo desta escola a relação é 1 para 2, quase. Assim não dá para funcionar. Esses elementos têm que ser revistos, têm que ser analisados e acompanhados, porque senão a distorção é grande. Quando eu falo em seis itens, os seis batem nisto, porque você tem que estudar com carinho a zona rural. A zona rural já não pode funcionar como na época da antiguidade.

Na década de 1980, no Nordeste, foi incentivada a prefeiturização e não a municipalização. Prefeiturização é "toma que o filho é teu" e faz em cada esquina, em cada lugar uma escola. Quem tomava conta era o dono da fazenda, era a mulher dele, o filho dele, os parentes deles que eram os funcionários da escola. Assim que funcionava a escola, principalmente no Nordeste; Alagoas foi um caso desses na década de 1980. Então, esta é uma realidade que temos que enfrentar para superá-la.

Lógico que não dá para tratar todos os pontos. A questão dos aposentados, por exemplo, tomou corpo, tem que ser tratada, inclusive, porque a maioria dos estados da federação começa a ter um tamanho de municípios que começa a ter problemas que lá, em 1998, quando começamos a fazer o debate, eu alertava para isso. Eu alertava e me olhavam atravessado. Hoje, eu olho frente a frente para esse pessoal, e estão todos em condições de aposentadoria. Fato é que não trataram, nem fizeram o enfrentamento e nem mudaram a concepção.

Por isso, no estado de Alagoas, a rede estadual, no ano passado, que sempre gastou 80%, 90% do recurso do Fundeb com sua folha, vergonhosamente terminou o ano pagando quatro folhas suplementares aos professores efetivos, porque não teve como implementar o plano, sob a alegação que não podia pagar os aposentados, que são 11.000 e só tem 7.500 ativos na rede. Os 4.000 restantes são de contratado temporário.

São essas as distorções de gestão e de estruturação. Acabei de fazer a conta da rede estadual em Alagoas e há condições de aplicar hora-atividade e aplicar tudo nos professores, mais a entrada de 3.000 concursados e, ainda, vai sobrar três folhas de salário no final do ano e não tem como aplicar o plano de carreira que está lá achatado, morrendo por conta desta realidade.

Então, temos que enfrentar todos esses pontos e, em razão do tempo, não dá para ir à frente com as questões que queria, mas, no geral, precisamos atacar esses pontos todos para poder chegar a elementos que possam nos ajudar a sair deste impasse.

Francisco das Chagas Fernandes

Obrigado companheiro Milton. Companheiro Luiz Dourado.

Luiz Fernandes Dourado

Vou começar agradecendo. Acho as intervenções muito importantes, pois nos permitem enfatizar algumas ideias. Primeiro, concordo e na minha exposição tentei trazer essa concepção ampla de valorização, mas é importante ratificar concepções e potencialidades das políticas, bem como seus limites. Estamos falando de formação inicial e continuada. Assim, quais são os marcos referenciais?

O Carlos Abicalil chamou a atenção para um dispositivo que é a política do MEC direcionada ao fortalecimento da forma do ensino médio. Isso não é por acaso. Mas quando pensamos em formação continuada, qual é esse horizonte? O PNE vai falar, por exemplo, na formação *stricto sensu*. É isso que está sendo colocado? Acho que está aí um tensionamento para pensarmos no horizonte das carreiras. A questão dos aposentados e MDE, são outros pontos cruciais. Por isso defendo que a discussão da formação inicial e continuada deve se articular com a discussão sobre carreira, condições de trabalho e remuneração, este é o conjunto das questões que impactam a

profissionalização dos profissionais da educação e como essas questões se articulam internamente, é necessário uma política nacional.

Com esta concepção, estou retomando a ideia do papel da União como coordenadora da política nacional por meio, dentre otros, de políticas e diretrizes nacionais pactuadas em uma perspectiva interfederativa. O grande avanço é como seguir nesta construção interfederativa, face ao cenário atual cuja égide não é marcado por um federalismo efetivamente cooperativo. Outro ponto que gostaria de recuperar é uma ideia de carreira que agregue prestígio, que estimule o profissional docente, que garanta à dedicação exclusiva à escola promovendo a valorização do educativo em contraposição à lógica da terceirização e precarização presente no campo educativo.

Acho que esse tensionamento nesta discussão de carreira é importante. Também concordo que, na verdade, estamos vivenciando uma retomada de formação em nível médio, em detrimento de um esforço histórico. é preciso estabelecer políticas direcionadas a formação dos profissionais na educação superior.

Com relação ao aperfeiçoamento de sistemas, é óbvio que eu acho que se avançou tentando algumas sinalizações, o Siope é um exemplo disso. Eu me lembro, lembro da Andréa e dos companheiros, de todo o estudo que foi feito na época que estávamos no Inep sobre a questão do CAQ e aquilo foi um exercício importante, e foi preciso aprofundar – minha fala foi nesse sentido, Andréa – em uma perspectiva de sinalizar o debate, apontando avanços e limites, sem questionar a legitimidade daquele processo. Há uma complexidade no campo, face inclusive a estes novos recursos potenciais colocados para a educação, mas certamente isto tem um papel fundamental na discussão que aqui estamos fazendo..

Retomo, então, a ideia do federalismo cooperativo, a ideia de uma descentralização qualificada que implica em reforçar o papel da União, mas sem perder de vista o papel dos entes subnacionais, como pensar isto dentro do fundo que só passa por caminhos que já estão sinalizados. Essa questão, a meu ver, é estrutural.

Abicalil chamou a atenção para o Comitê Gestor Estratégico do PAR, para a comissão intergovernamental do Fundeb. Então, colocamos isso como proposição para a mesa, para o Toninho encaminhar. Mas, sobre a perspectiva do comitê estratégico das políticas nacionais de formação inicial e continuada, acho que, na verdade, são espaços que certamente contribuem para o processo possibilitando planejamento e maior organicidade destas políticas.

Agora, temos que tentar avançar e romper com a desigualdade estrutural entre recursos e responsabilidades. Se é algo estrutural, significa, então, dizer que precisamos atacar e avançar nesse dilema significa ter como horizonte – se será de curto, médio ou longo prazo – por meio de reforma tributária e política. Isto tem que ser feito visando um rebatimento concreto sobre na direção de avanços dos direitos sociais e dos direitos educacionais.

Acho que são esses pontos para continuarmos esse debate com questões tão instigantes e a sinalização, pelo que entendi, inclusive da proposta deste seminário, é no sentido de uma sinergia; de construção mesmo; de avaliar com um olhar propositivo, por isto a minha ênfase nas potencialidades, tentando ao fazer este processo de monitoramento e de avaliação indicar algumas questões de curto prazo e de longo prazo, algumas de ordem estrutural e outras não, mas que podem avançar e contribuir para a melhoria das políticas educacionais. Muito obrigado!

Francisco das Chagas Fernandes

Obrigado, Luiz Dourado, agora o companheiro e secretário Binho.

Arnóbio Marques de Almeida Júnior

Quero começar elogiando o Chagas, que conseguiu conduzir uma mesa tão difícil como esta. Ele não está enferrujado, embora esteja há tanto tempo no MEC. Ele nunca sabe se é movimento ou se é MEC, mas ele tem a capacidade de conduzir conflitos, que é sempre muito boa e oportuna.

Bem, tem várias perguntas aqui, Sanches, Horácio, Dalila e Ernesto, que eu poderia até responder do ponto de vista pessoal; manifestar o que eu acho, o que eu penso, o que eu sugiro, mas não convém aqui. Todas elas remetem ao que a Dalila chamou a atenção, e os demais também, da necessidade da mesa. São perguntas que necessitam pactuação, pois não podem ser respondidas com a minha posição, nem mesmo a do MEC, para as decisões sobre carreira, sobre condução, sobre parâmetros, sobre distâncias, dispersão.

Claro que tenho a minha opinião e claro que o MEC tem um posicionamento mais ou menos definido sobre isso. Mas o importante é frisar aqui – e para tirarmos um ganho deste encontro – que o MEC acha muito importante a realização das mesas. Temos dado passos para isto desde o Abicalil para cá[58].

Alguns encontros temos realizado, e este aqui é um exemplo deles. Fizemos um encontro sobre sistemas, sobre Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADE), que vocês estavam questionando muito e exigiram um debate mais aprofundado e que realizamos. Iniciativas assim não têm um caráter oficial de mesa, mas têm influenciado significativamente as posições do MEC. O ADE é um exemplo disso. Não tenho dúvida nenhuma de que este debate vai levar para o MEC grandes referências e já vai alterar a maneira do Ministério enxergar as coisas.

Agora, é preciso dar um passo no sentido de oficializar as mesas para que possamos pactuar, mas é muito difícil também fazer isto fora do contexto de um sistema nacional. Que dizer, na Saúde tem a Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e o Sistema Único de Saúde (SUS). A Cultura tem algo parecido, o Meio Ambiente também. A Educação não tem, porque não tem sistema. É muito difícil você ter uma mesa que não tenha uma lugar dentro de uma organização sistêmica e que não seja realmente uma comissão de pactuação oficial, cujas decisões sejam obrigatoriamente respeitadas.

Bem, o que estamos fazendo, e que começou com o Abicalil, são vários ensaios de ações de pactuação e, quanto mais nos reunimos, mais maturidade o MEC vai tendo para absorver a construção de uma comissão de pactuação oficial. Isto não depende da somente da SASE, mas temos insistido a respeito da necessidade de caminhar para isto, pois essa é a nossa meta e não podemos deixar para depois.

Eu acho que o primeiro passo para uma mesa tem que ser necessariamente o reajuste do piso. Nós tentamos e o Abicalil tentou, e temos que continuar. Temos uma reunião muito importante e ela só não virou uma mesa oficial, porque o Consed não se apresentou, não teve autorização dos governadores porque não havia ainda posicionamento. Mas agora, com o Consed assumindo um posicionamento, temos

[58] O professor Carlos Augusto Abicalil foi nomeado Secretário de Articulação com os Sistemas de Ensino do Ministério da Educação em 23 de maio de 2011, tendo permanecido no cargo até 8 de março de 2012.

condições para chamar uma mesa efetiva de negociação, e eu acho que é um pacto importante. Fazendo isto, é preciso avançar para outros temas.

O Pedro fez um questionamento sobre a reforma tributária e todos concordamos: ela é necessária. Percebemos a situação dos municípios, especialmente, até mais do que a dos estados, de uma defasagem entre as suas atribuições e a sua receita. Entretanto, eu quero retomar o que foi dito aqui em uma das mesas ontem, pelo Jorge Abrahão, que não podemos simplesmente olhar a divisão de arrecadação ou de tributos sem olhar também as atribuições de cada um.

É preciso ver o conjunto de atribuições que o Governo Federal tem com as políticas sociais; o Bolsa Família é um grande exemplo disto. Então, é necessária uma reforma tributária que não seja emenda. Há muitas décadas, ficamos fazendo remendos e é preciso uma reforma ampla, sistêmica. Ao criticarmos essa distribuição no bolo, sempre fazemos uma ponderação de que o nosso governo, a partir do governo Lula, assumiu atribuições importantes de programas sociais e esta receita serve para reduzir estas desigualdades.

Girlene falou dos inativos. Olha, o Pimentel[59] tomou uma decisão muito importante, que o Abicalil ressaltou aqui, que foi deixar claro e explícito que os inativos não entram nos recursos da educação. Nós defendemos isso. Por um lado, todos concordamos, mas, por outro, não podemos dizer que isso não é um problema nosso, porque são os nossos professores que estão lá. Somos nós no futuro.

Se é para ser uma carreira atrativa, temos que pensar também no futuro dos profissionais, na aposentadoria. Mas temos que pensar também que os sistemas estão quebrando em função disso, com dificuldades em pagar o piso. Existe uma relação que não podemos deixar neste debate. Então, precisamos encontrar alternativas, claro que não com recursos da Educação, mas precisamos pensar neste assunto.

Raimundo falou da *accountability*. Olha Raimundo, o que estão levando para a lei de responsabilidade educacional. Acho importante ter maneiras de avaliar, mas, quando leva para o Ideb, acho extremamente perigoso. A partir de tudo que foi dito aqui pelo Milton, acho extremamente necessária uma responsabilização maior sobre o mau uso dos recursos, sobre algumas irresponsabilidades. Então, este é um assunto que está na pauta e devemos aproveitar este assunto da Lei de Responsabilidade Educacional e colocar no lugar certo e não desviar para algo não deve ser levado em conta.

Oscar levantou a situação da atração dos jovens. Concordo plenamente com o Abicalil. Temos um problema de remuneração, mas tem um problema muito maior que este que é uma crise da juventude de não se identificar com esta profissão. É uma crise da escola, a escola não é atrativa, pelo menos no meu ponto de vista. A escola não é atrativa para o aluno, mas também não é atrativa para o professor. O profissional vai trabalhar em uma escola que é do século XIX, uma escola que precisa sofrer alterações.

Todos queremos esta transformação da escola. Queremos construir uma nova escola, que não tenha muros, que se relacione com o mundo, que não traga para ela a exclusividade da educação, mas que dialogue com os vários espaços de formação, com

[59] José Barroso Pimentel, Senador da República, eleito em 2010 pelo Partido dos Trabalhadores no Estado do Ceará. Atuou como relator no Senado do Projeto de Lei nº 8.035, de 2010, relativo ao Plano Nacional de Educação (PNE) promulgado por meio da Lei nº 13.005/2014. No parecer da Comissão de Assuntos Econômicos do Senado apresentou proposta de vedar a contabilização da folha de inativos como despesa com educação.

as novas tecnologias. É isto que vai atrair, acredito, os nossos jovens e, junto a isso, a remuneração.

Andréa falou do CAQ e falou também do número de alunos por turmas, que concordo plenamente: temos que olhar com muita tranquilidade. Não pode ser um padrão, cada lugar tem que ajustar este número de aluno por turma, conforme a sua realidade.

Com relação ao CAQ, o Ministério tem uma posição deferente do que foi discutido na Conae, e isso é legítimo. O debate foi legítimo, importante, e extremamente necessário. E isto tem peso. Mas a Conae tem um papel e o MEC tem outro. Então, não se pode fazer uma mistura de papéis entre a Conae, que é um fórum legítimo da sociedade, e o papel do gestor. Se fosse assim, e se não tivesse essa diferença, o Plano Nacional de Educação não precisaria nem passar pelo MEC. Sairia direto da Conae para o Congresso.

Se observarmos bem o Plano Nacional de Educação que o MEC mandou não tem totalmente a cara do MEC, tem mais a cara da Conae. Mas, o MEC mudou muita coisa porque o MEC é o gestor, ele que vai ter que assumir as responsabilidades. Então, este conflito é normal, é natural, e ele tem que haver. O que não pode é não reconhecer a legitimidade, a importância e a qualidade do debate.

Agora, o MEC também tem que ser corajoso e dizer o que pensa a respeito e promover o debate. É o que vamos fazer. Então, está assumido o compromisso, que não é meu, é do ministro Aluizio Mercadante, de realizar um seminário para voltarmos a discutir o CAQ. O Ministério não está dizendo que não é legítima a proposta, o que ele está dizendo, e foi o que eu falei aqui, é que, do ponto de vista dos gestores, a participação foi pequena. É claro que a Undime participou ativamente, mas o Consed participou pouco, o MEC participou pouco. Enfim, isso não tira a legitimidade, mas faz com que tenhamos um posicionamento diferente.

O tempo já acabou aqui. Bem, eu quero também reconhecer que algo passou em branco, Abicalil, que foi a sua iniciativa de ter uma lei de carreira e isso é muito importante, e não teve a devida consideração no Congresso e mesmo do próprio MEC. Por isso, teve que vir a Resolução do CNE, que não espelha totalmente o que é o seu projeto. Vi que tem elementos bem diferentes. No seu projeto, fica definida mais claramente a dispersão e na resolução não está. Por isso, acho, Dalila, que precisamos realmente discutir a resolução e a mesa é um caminho para isso. Quando eu falo da Resolução nº 2/1997 não estou dizendo que o que está ali estava correto, mas penso que o modelo, a forma, era mais clara, mais objetiva.

Por fim, quero agradecer a todos e dizer que este debate para o MEC não é protocolar. Todo o debate que temos feito tem dado repercussão interna no MEC, tem mudado posicionamentos, e com este, com certeza, vai ser a mesma coisa. O ideal é que não seja um debate com caráter mais aconselhativo, mas que a gente possa ter fóruns efetivos, oficiais, de pactuação, de decisões que sejam definitivas.

Gente, muitíssimo obrigado.

Francisco das Chagas Fernandes

Primeiro, quero agradecer aos companheiros da mesa, Luiz Dourado, Carlos Abicalil, Milton Canuto e Binho Marques pela compreensão e eu já tive conversando com algumas pessoas... sou daqueles que acha que a mesa deve ser bem mais enxuta

para poder dar mais tempo às pessoas que estão à mesa falarem e, também, dar mais tempo para o debate. Na Conae, estamos construindo um acordo no fórum, que ainda não fechou, dos colóquios terem duas pessoas, em vez de três, como foi na outra, para fazer com que as pessoas que participam, consigam expressar melhor aquilo que está na ementa, porque, na conferência, vocês sabem, todos os palestrantes recebem a ementa daquilo que se pretende e, portanto, isso termina ajudando.

Segundo, agradecer a todos vocês aqui presentes e a quem está assistindo pela internet por sua contribuição. Acho que este seminário vai ajudar, inclusive, a nós que participamos das conferências – das conferências intermunicipais, das conferências estaduais –, a fazer o debate em relação a estes temas. Eu até diria que, se a Sase quisesse colocar este Fórum como uma conferência livre da Conae, poderia fazê-lo, porque, em tese, os temas que estão sendo discutidos têm conexão com os sete eixos da Conae.

Por último, acho que o que ficou aqui, para uma ação imediata, é a questão da mesa de negociação. Acho que é meio consenso de que essa mesa deve prosperar. Para ela, tem vários ingredientes.

Então, a mesa de negociação é essencial neste momento, e um dos pontos emergenciais que devem ser discutidos para hoje, talvez, seja a questão do critério de reajuste, 1/3 de hora-atividade por conta do parecer[60] que já está aprovado pelo CNE. Aí, tem outras questões que foram colocadas aqui e que acho importante pautar na mesa, que são as resoluções do CNE sobre as diretrizes nacionais de carreira e a complementação da União.

Tem uma interrogação da complementação da União e os novos recursos: como que, na mesa de negociação, se faz uma discussão sobre os novos recursos? E, por último, acho que foi bem colocada a questão dos aposentados. Penso que, talvez, fosse muito bom, inclusive, fazer um estudo entre os estados que já tiraram os aposentados da manutenção e desenvolvimento do ensino, como Paraná, Bahia etc., com os estados que não tiraram, como o Acre, Tocantins e outros, e discutir, por exemplo, como é esta relação e como isso interfere na valorização dos profissionais de educação. São esses pontos que coloco como importantes. É claro que todos os outros foram colocados, mas esses eu acho mais palpáveis para a discussão na perspectiva de se construir uma negociação da mesa com a plenária sobre valorização dos profissionais de educação.

Muito obrigado a todos e todas. Foi bom o acordo e um abraço a cada um de vocês.

Mestre de Cerimônias

Bem, como já era esperado, retornamos às 14h30, impreterivelmente.

[60] Refere-se ao Parecer CNE/CEB nº 18/2012, homologado pelo Ministro da Educação e publicado no D.O.U. de 1º/8/2013, Seção 1, Pág.17, que trata do Reexame do Parecer CNE/CEB nº 9/2012, que trata da implantação da Lei nº 11.738/2008, que institui o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da Educação Básica.

EIXO 4 – FUNDEB: FORMAS DE PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL

3 de julho de 2013 (quarta-feira)

Mestre de Cerimônias

Vamos dar início aos trabalhos desta etapa final do Fórum de Avaliação do Financiamento da Educação Básica Nacional. Nesta tarde, teremos a mesa intitulada *Fundeb: formas de participação e controle social*, que será coordenada pela Secretária de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão do Ministério da Educação, **Macaé Maria Evaristo dos Santos**, e formada por **Marcus Vinícius de Azevedo Braga** (CGU), **Luciano Abrão Hizim** (Inep), **Danilo de Melo Souza** (presidente do Conselho de Acompanhamento do Fundeb) e **Cleuza Rodrigues Repulho** (Undime).

Macaé Maria Evaristo dos Santos

Agradeço a oportunidade de participar deste Fórum e saúdo a todos os presentes. De imediato, passo a palavra ao Marcus Vinícius.

Marcus Vinícius de Azevedo Braga

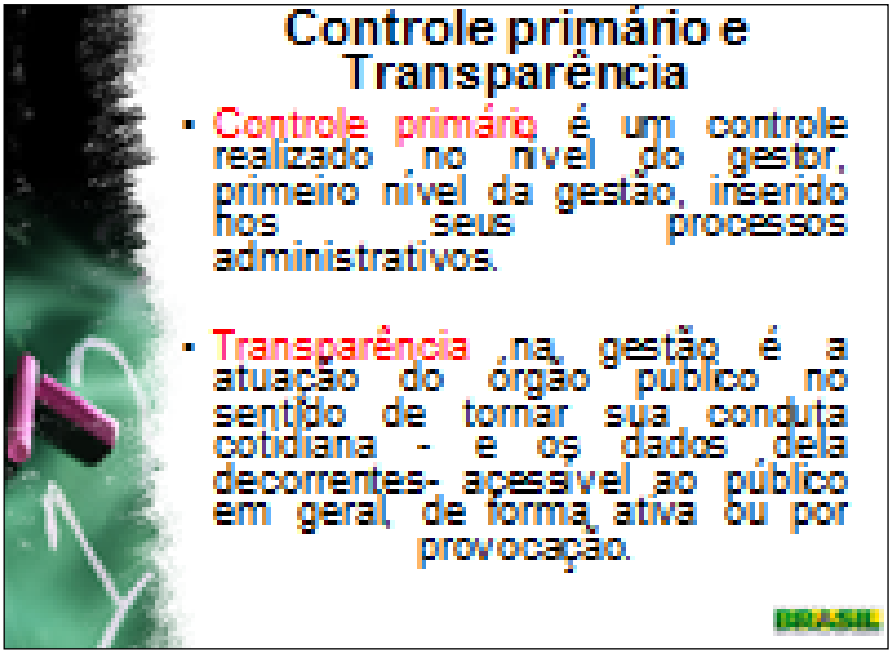
Agradeço o convite para a participação da CGU neste Fórum e inicio a minha apresentação tratando do tema desta mesa, na perspectiva do controle que tem uma função administrativa e faz parte do nosso contexto da gestão pública e da gestão educacional. O controle é uma discussão do mundo real.

Bloco I – Controle

O problema do controle é o que realmente acontece no mundo concreto.

Fonte: ARANHA, Ana. As rachaduras no orçamento da educação. Revista Época , Rio de Janeiro, RJ, 02.05. Semanal. Disponível em: <http://revistaepoca.globo.com/>. Acesso em: 7 mar. 2011.

É o problema do transporte que ocorre daquela maneira, da cozinha que vemos nessa imagem, aquele piso que foi tirado de uma matéria da revista Época de 2010, "As rachaduras da educação". Com certeza, a revista Época não forjou aquele piso, ele existe. Mais do que essas coisas que nos chocam, o controle está preocupado com aquela política, fruto dos anseios populares, ela realmente se materializa para aqueles beneficiários do direito à educação. A materialização do direito à educação é um problema do controle, ele se faz em três dimensões: controle primário, transparência e controle social.



Fonte: BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo. Auditoria governamental para avaliar o controle interno. *Revista Jus Navigandi*, Teresina, ano 16, n. 3022, 10 out. 2011. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/20173>. Acesso em: 11 nov. 2015.

O controle primário é aquele realizado pelo próprio gestor. É o que executamos no dia a dia, são as verificações que fazemos, as listas, as prevenções ao risco. Se tiver algum risco da minha televisão ser furtada, vou lá e compro uma caixa de metal e, assim, boto a televisão em minha escola. Este é um controle primário, um processo do próprio gestor e associado também ao processo de transparência. Dou transparência, porque quero que as pessoas do entorno me ajudem a acompanhar e controlar.

Então, hoje falamos da Lei de Acesso à Informação[61], da transparência. Mas, a transparência também é um mecanismo para auxiliar a gestão a atingir seus objetivos. Como eu gosto de dizer, às vezes, nas apresentações, a transparência é um remédio que, inicialmente, é muito amargo, mas depois passa a ser bom. O problema é que ninguém quer ser o primeiro a dar transparência, mas depois que se convive em um ambiente de transparência, a credibilidade da gestão aumenta muito.

Acerca do controle institucional, cito o art. 74 da Constituição (Brasil, 1988):

> Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:
>
> I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
>
> II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
>
> III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;
>
> IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.
>
> § 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.
>
> § 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

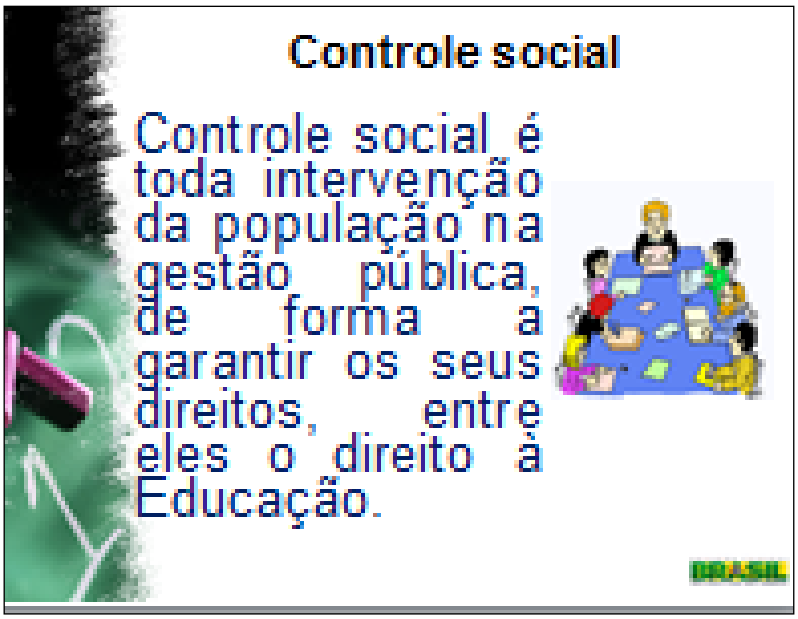
O controle institucional é basicamente dividido em controle interno e externo. No Brasil, temos um modelo de TCU, que são órgãos judicantes, que julgam contas periodicamente, e temos os órgãos de controle interno, que são órgãos do próprio poder e que fazem essas tarefas institucionalizadas. É como se fosse uma especialização do processo de controle.

A função controle necessita de expertise, de pessoas que entendam e atuem sobre esse assunto. Por isso, temos órgãos de controle interno, auditoria interna nas universidades, que são formas de dar uma atenção à especialização e à complexidade desta função.

Temos também o controle social, e esse é famoso.

---

[61] Refere-se à Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Conforme seu art. 1º, dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal.

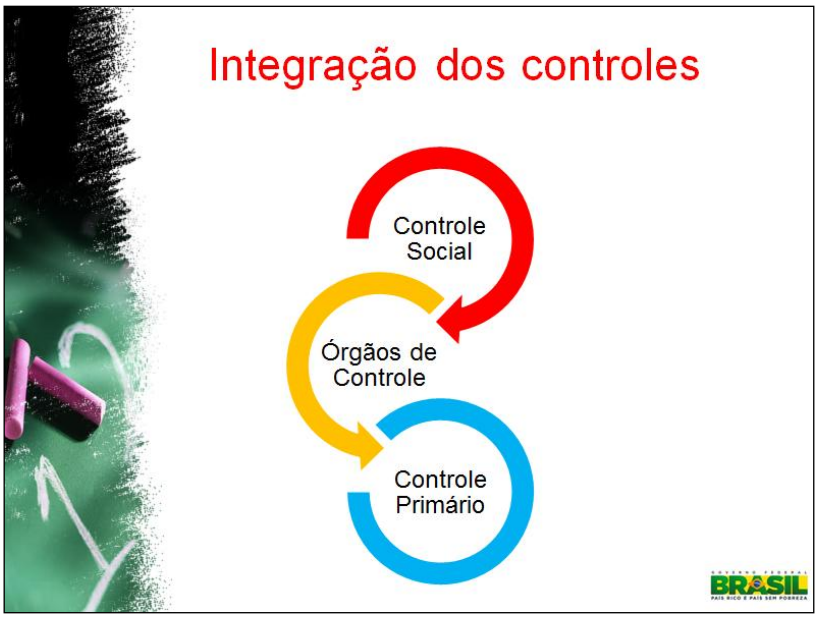


Fonte: BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo. Auditoria governamental para avaliar o controle interno**.** *Revista Jus Navigandi*, Teresina, ano 16, n. 3022, 10 out. 2011. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/20173/a-auditoria-governamental-na-avaliacao-do-controle-primario>. Acesso em: 11 nov. 2015.

Os autores antigos da sociologia se referiam ao controle social como o contrário, pois era a sociedade pressionando o indivíduo. Aqui, ele tem outro desenho, o da intervenção da população na gestão pública de forma a garantir os seus direitos e entre eles o direito à educação. Então, o controle social assume outro sentido que é da população atuar sobre o mandatário público, sobre o agente do Estado, para que ele atenda àquelas demandas.

Com a questão da informação, da internet e de outros processos de manifestação... por exemplo, visualizamos as manifestações, mas temos a denúncia e outros processos que tornaram mais elaborada esta questão do controle social. Às vezes, pensamos que o controle social é só um conselho, mas ele é uma formalização dessa atuação, desse controle social. Porém, quando ligamos para o 0800 do FNDE[62] e faz uma denúncia para falar que uma dada escola não está recebendo merenda, também estamos atuando como controle social. Então, estes controles têm que ser integrados.

[62] O Serviço de Atendimento ao Cidadão (SAC) é um serviço de atendimento personalizado dirigido a prefeitos, parlamentares, assessores, funcionários e comunidade em geral, o SAC visa estabelecer uma comunicação eficaz e eficiente entre o FNDE e seus usuários. O SAC é composto pela Central de Atendimento ao Cidadão (serviço 0800) e o Atendimento Institucional, a quem compete orientar o usuário acerca de todos os programas e projetos executados pelo FNDE, além de receber, registrar e processar demandas, direcionando-as às áreas responsáveis, para que sejam tomadas as providências. Fonte: http://www.fnde.gov.br/acesso-a-informacao/acesso-informacao-servico-de-atendimento-ao-cidadao-sac.



Fonte: BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo. *Conselhos do Fundeb: participação e fiscalização no controle social da educação*. Curitiba: Editora Appris, 2015.

Não adianta ter um controle social forte, uma população mobilizada se o órgão de controle é fraco, porque vai encaminhar a denúncia e nada vai acontecer, ele não vai ter como transformar sua denúncia genérica em uma melhoria. Na CGU, por exemplo, recebemos muitas denúncias assim: estão roubando muito no município 'X', mas esse tipo de denúncia precisa ser convertido em uma situação, que se possa realmente identificar qual é a fragilidade e atuar sobre o problema, se não, fica-se com aquela informação "estão roubando muito no município 'X' e se não tiver como convertê-la em uma forma técnica, em processo de melhoria, vai ficar só no denuncismo.

Da mesma maneira, é preciso fortalecer os mecanismos de controle primário do gestor, se não, denuncia-se em um dia, o órgão de controle vai lá e aponta, retorna no outro dia e aponta, e fica-se naquela velha situação da constatação que acontece todo ano: o controle vai lá e aponta a mesma coisa e não resolve nada.

O fortalecimento de controle do gestor, dos mecanismos preventivos de gestão para atuar sobre riscos, que vão fazer com que esse problema realmente tenha uma solução. Não adianta, essas três coisas têm que estar integradas.

O controle social é fundamental para o seu contorno democrático, mas ele precisa desses outros dois aspectos e a transparência dentro do desenho de controle primário é, digamos assim, o tempero disso tudo. Sem transparência, o controle social fica 'cego', não 'enxerga' os problemas, o órgão de controle não recebe as informações que precisa para poder atuar e a gestão vira a famosa caixa preta. Então a transparência é como se fosse a energia elétrica que circunda e alimenta esse sistema.

Bem, vamos passar para o segundo bloco e falar um pouco dos resultados das ações da CGU.

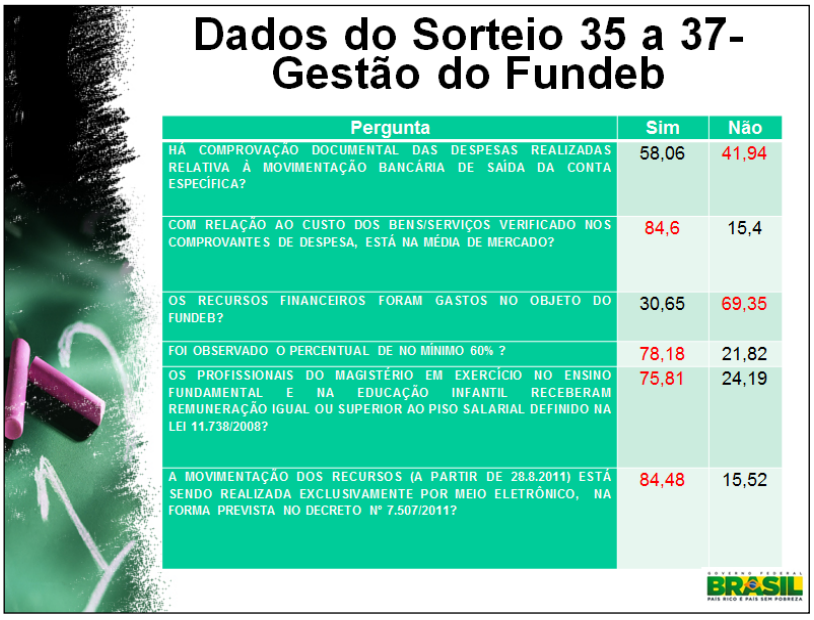
Bloco II – Resultados das ações da CGU

Eu não pude comparecer ontem, mas já soube que ficaram algumas dúvidas sobre o trabalho da CGU. Então, a primeira coisa que eu queria esclarecer é: o nosso sorteio de municípios ocorre, em média, de duas a três edições por ano. Nesse sorteio de municípios só participam aqueles que tenham a complementação da União pelo Fundeb. Dessa forma, os dados que temos na CGU: dos 60 municípios, cerca de 27 são auditados no Fundeb. Cerca porquê, às vezes, variam um ou outro e, também, porque esta complementação diverge, em média; cerca de nove estados, geralmente da Região Nordeste, alguns da Região Norte.

Então, os dados das nossas ações são somente em cima desses municípios, são os que têm a necessidade de complementar os dados por aluno. Por que isso? Porque o entendimento que se tem hoje, fruto de grande discussão – e é um assunto que o nosso companheiro Vander conhece bem – é que os órgãos de controle federais, TCU, CGU, atuam somente em municípios que têm complementação da União. Então, se houver uma denúncia na CGU do município do estado de São Paulo, esta denúncia é colocada em ofício e mandada para o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

Não temos competência e corre-se o risco de ir lá e ter uma ação na justiça por extrapolar a nossa atribuição. Agora, a discussão é esta exclusivamente. A competência, é outra questão. O que se tem, hoje, delineado é que atuamos em quem tem complementação da União. Vocês não tenham dúvidas de que recebemos várias demandas de estados que não têm complementação da União. Mas as repassamos para os órgãos locais, por uma questão de competência.

Bem, desses dados que são parciais e o nosso companheiro aqui do Inep – que eu tive a oportunidade de participar com ele, do trabalho que está sendo feito de avaliação do Fundeb – vai falar com mais detalhes de outros dados. Ele fez uma referência maior, mas eu queria mostrar aqui algumas coisas mais pontuais.



Fonte:www.cgu.gov.br

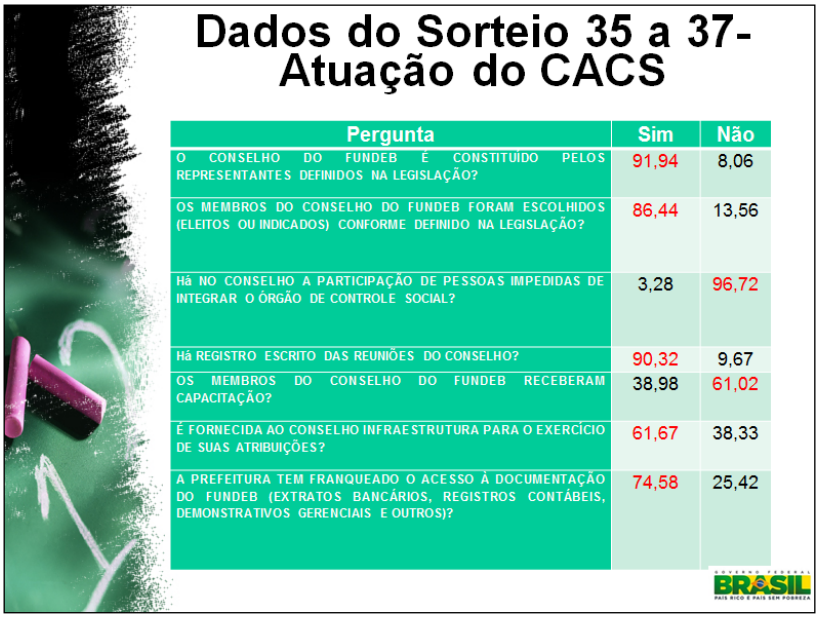
Eu peguei do 35º ao 37º sorteio – tivemos este ano o 38º. Do 35º ao 37º foram sorteios do ano passado – para mostrar alguns dados da gestão do Fundeb. Por exemplo, 60% praticamente das despesas não têm comprovação documental. O que isso quer dizer? Que a despesa é falsa e não existe nada? Não. Quer dizer que não existe documento. Pode até ser que realmente não tenha sido feita, mas pode ser que a desorganização do ente municipal seja tão grande que ele não tenha o documento arquivado. Ou pode ser que, na passagem do prefeito, ocorrera aquele famoso efeito 'Nero', onde ele queima tudo e não passa nada para o sucessor. Todos conhecemos isso, mas só podemos atuar sobre a materialidade dos documentos e da mesma maneira, sobre o custo dos bens e serviços.

De um modo geral, em cima da média de mercado (interessante esses dados!), tem sido observado que: os recursos que têm sido gastos no objeto do Fundeb correspondem só a 30%. Este já é um dado importante, porque ele é reincidente em outras edições.

Há uma grande tendência, do titular do município, em querer usar o dinheiro da educação em coisas que o titular tenha um retorno eleitoral mais rápido. Eu vou mostrar um quadro mais à frente sobre isso. Sabemos que a educação padece dessa questão. Colhemos frutos que não plantamos, porque nosso fruto é longo. Então, muitas vezes, dentro do jogo político, o prefeito quer investir na 'praça', ele quer investir em algo que dê impacto. Tem um estudo muito bacana de doutorado, o professor Abicalil conhece bem este estudo, de Barra do Garças[63], que tinha como objeto analisar se a população valorizava educação ou não. E foi perguntado ao pessoal por que não votou em determinado candidato que valorizava a educação e todos falavam: "porque ele não fez ponte, não fez rua". Quer dizer, valorizamos a educação no discurso, mas na hora 'H´, o jogo político nos leva a valorizar a obra, a ponte, a materialidade e a educação objetivada.

Isso faz parte do jogo político e não vamos mudar isso com uma canetada. Falamos dos recursos, que o percentual mínimo tem sido atendido e a movimentação de recursos tem sido feita da forma eletrônica. Eu vou falar depois do saque na 'boca do caixa'.

[63] Município do estado de Mato Grosso.



Fonte: www.cgu.gov.br

O conselho que é nosso assunto principal aqui, de modo geral, ele tem atendido aos requisitos da legislação. Ou seja, as pessoas têm cumprido aqueles requisitos que não tinham na Lei do Fundef e têm na Lei do Fundeb, em relação aos impedimentos: não pode ser parente do titular, não pode ser isso, não pode ser aquilo. São mecanismos para prevenir a captura do conselho. Mas, por outro lado – e isto também tem sido reincidente nos trabalhos da CGU, fazendo inspeções, verificações – percebemos que a atuação dos conselhos tem sido pequena e a participação também tem sido menor.

Então, como vemos a participação? Pela quantidade de reuniões, por ter sido realizada algum tipo de visita ou inspeção, fica muito preso naquele modelo do parecer. Vamos falar bastante sobre isso hoje.

Fonte: http://www.alagoasnanet.com.br/v3/policia-federal-deflagra-megaoperacao-em-alagoas/

A CGU também conta com a Polícia Federal no Fundeb. Entramos em uma operação com a Polícia Federal quando o 'caldo entorna', o negócio 'atravessa o rio', quando a coisa está em tal ponto, que a polícia pede o auxílio da CGU, ou vice versa, e elas trabalham de forma conjunta fazendo, entre outras ações, a avaliação de documentos.

Fonte:www.cgu.gov.br

A CGU também faz capacitações do Fundeb. Já capacitamos mais de 5.000 servidores pelo Olho Vivo[64], também temos uma cartilhazinha para conselheiros do Fundeb e atuamos nesta linha preventiva. Fazemos interações pontuais.

[64] O programa Olho Vivo no Dinheiro Público existe desde setembro de 2003. Foi criado por meio de parceria entre a Controladoria-Geral da União (CGU) e a organização não-governamental (ONG) Avante – Qualidade, Educação e Vida. O programa está voltado principalmente para a capacitação dos cidadãos para o exercício do controle social dos recursos públicos, com atividades presenciais e a distância, incluindo instrução teórica e aulas práticas *in loco* nas áreas de saúde, educação e assistência social. Disponível em http://www.cgu.gov.br/assuntos/controle-social/olho-vivo/historico.

Fonte: BRASIL, CGU. *Relatório de Avaliação da Execução de Programas de Governo nº 22* – Complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb. Brasilia, 2013. Disponível em:http://www.cgu.gov.br.

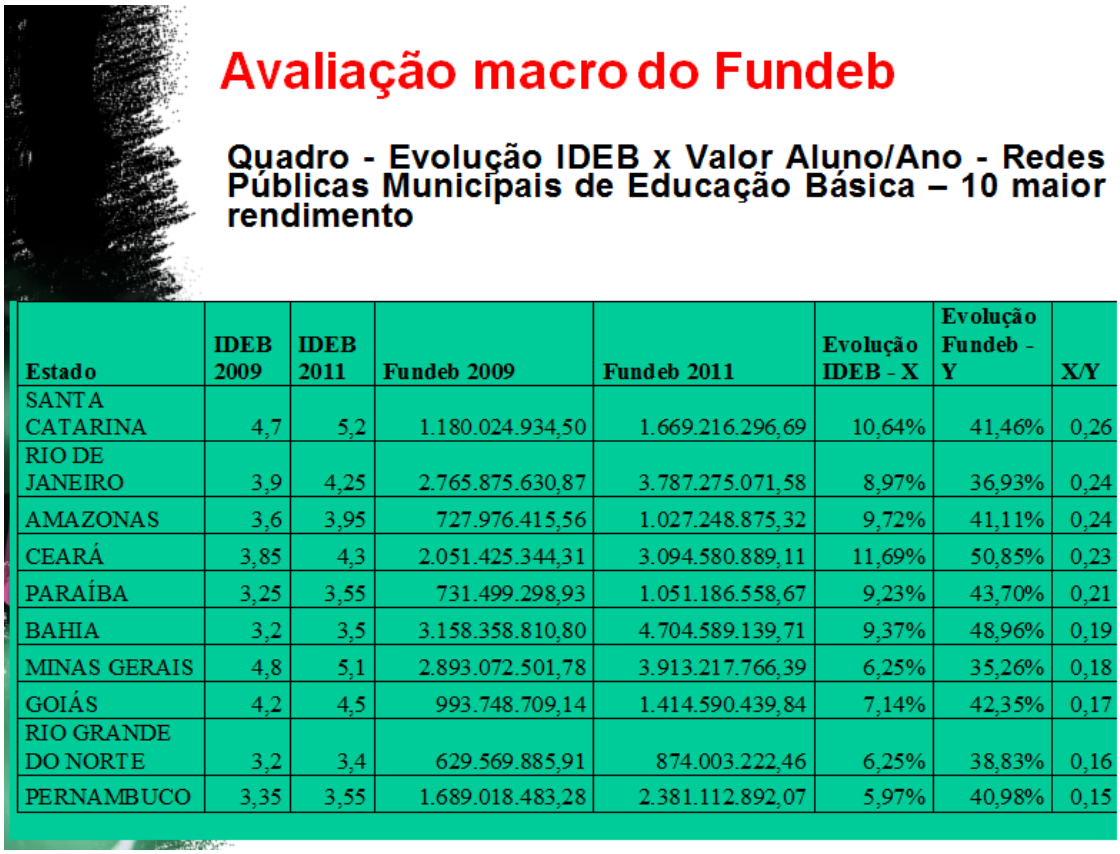
Fizemos um aviso ministerial em 2010[65], que encaminhou uma nota técnica propondo algumas medidas de melhoria dos controles do Fundeb. Com o apoio da CGU, a presidente Dilma Rousseff publicou o Decreto nº 7.507[66], que proíbe o saque na 'boca do caixa', estabelece restrições e faz com que esses dados do Fundeb venham para a internet de uma forma que identifique o beneficiário final, assim como no banco tiramos o extrato, aí vem lá: comi em um restaurante 'X', abasteci no posto 'Y', a ideia é que os gastos do Fundeb estejam na internet desta forma. É só pegar os dados do banco – lógico que estou simplificando –, passar para a internet, e entendemos que isso vai fortalecer muito o processo de controle social, que hoje já está bem adiantado.

Isso já está bem arredondado e vale também para a saúde. Uma avaliação de programas, que está em fase de conclusão, foi a fase de consolidação desse trabalho que está para ser publicado no próximo mês.

Sabemos que o Ideb é um instrumento de avaliação que indica uma visão macro. Ele não consegue contemplar obviamente todas as peculiaridades da educação, mas resolvemos, mesmo assim, fazer um exercício na CGU.

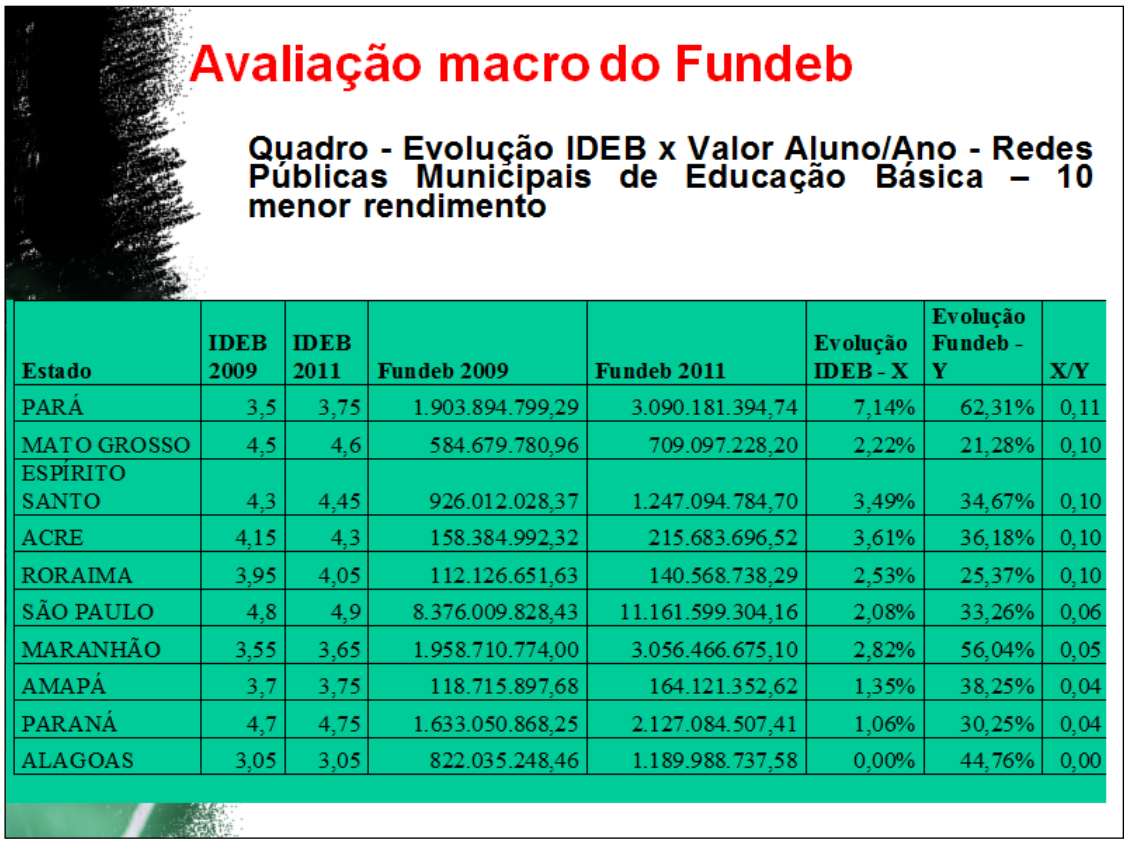
[65] Aviso Ministerial nº 9/2010/CGU-PR, de 15 de janeiro de 2010, que foi encaminhado ao Ministério da Educação com as constatações nas ações de controle realizadas e sintetizadas na Nota Técnica nº 3148/DS/DSEDU II/SFC/CGU-PR, de 23 de dezembro de 2009, que apresentava propostas de ampliação do controle dos recursos do Fundeb no âmbito federal.

[66] Decreto nº 7.507, de 27 de junho de 2011, que dispõe sobre a movimentação de recursos federais transferidos a Estados, Distrito Federal e Municípios, em decorrência das leis citadas.



Estado	IDEB 2009	IDEB 2011	Fundeb 2009	Fundeb 2011	Evolução IDEB - X	Evolução Fundeb - Y	X/Y
SANTA CATARINA	4,7	5,2	1.180.024.934,50	1.669.216.296,69	10,64%	41,46%	0,26
RIO DE JANEIRO	3,9	4,25	2.765.875.630,87	3.787.275.071,58	8,97%	36,93%	0,24
AMAZONAS	3,6	3,95	727.976.415,56	1.027.248.875,32	9,72%	41,11%	0,24
CEARÁ	3,85	4,3	2.051.425.344,31	3.094.580.889,11	11,69%	50,85%	0,23
PARAÍBA	3,25	3,55	731.499.298,93	1.051.186.558,67	9,23%	43,70%	0,21
BAHIA	3,2	3,5	3.158.358.810,80	4.704.589.139,71	9,37%	48,96%	0,19
MINAS GERAIS	4,8	5,1	2.893.072.501,78	3.913.217.766,39	6,25%	35,26%	0,18
GOIÁS	4,2	4,5	993.748.709,14	1.414.590.439,84	7,14%	42,35%	0,17
RIO GRANDE DO NORTE	3,2	3,4	629.569.885,91	874.003.222,46	6,25%	38,83%	0,16
PERNAMBUCO	3,35	3,55	1.689.018.483,28	2.381.112.892,07	5,97%	40,98%	0,15

Fonte: BRASIL, Controladoria-Geral da União. *Relatório de Avaliação da Execução de Programas de Governo nº 22* – Complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb. Brasilia, 2013. Disponível em: http://www.cgu.gov.br.



Avaliação macro do Fundeb

Quadro - Evolução IDEB x Valor Aluno/Ano - Redes Públicas Municipais de Educação Básica – 10 menor rendimento

Estado	IDEB 2009	IDEB 2011	Fundeb 2009	Fundeb 2011	Evolução IDEB - X	Evolução Fundeb - Y	X/Y
PARÁ	3,5	3,75	1.903.894.799,29	3.090.181.394,74	7,14%	62,31%	0,11
MATO GROSSO	4,5	4,6	584.679.780,96	709.097.228,20	2,22%	21,28%	0,10
ESPÍRITO SANTO	4,3	4,45	926.012.028,37	1.247.094.784,70	3,49%	34,67%	0,10
ACRE	4,15	4,3	158.384.992,32	215.683.696,52	3,61%	36,18%	0,10
RORAIMA	3,95	4,05	112.126.651,63	140.568.738,29	2,53%	25,37%	0,10
SÃO PAULO	4,8	4,9	8.376.009.828,43	11.161.599.304,16	2,08%	33,26%	0,06
MARANHÃO	3,55	3,65	1.958.710.774,00	3.056.466.675,10	2,82%	56,04%	0,05
AMAPÁ	3,7	3,75	118.715.897,68	164.121.352,62	1,35%	38,25%	0,04
PARANÁ	4,7	4,75	1.633.050.868,25	2.127.084.507,41	1,06%	30,25%	0,04
ALAGOAS	3,05	3,05	822.035.248,46	1.189.988.737,58	0,00%	44,76%	0,00

Fonte: BRASIL, Controladoria-Geral da União. *Relatório de Avaliação da Execução de Programas de Governo nº 22* – Complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb. Brasilia, 2013. Disponível em: http://www.cgu.gov.br.

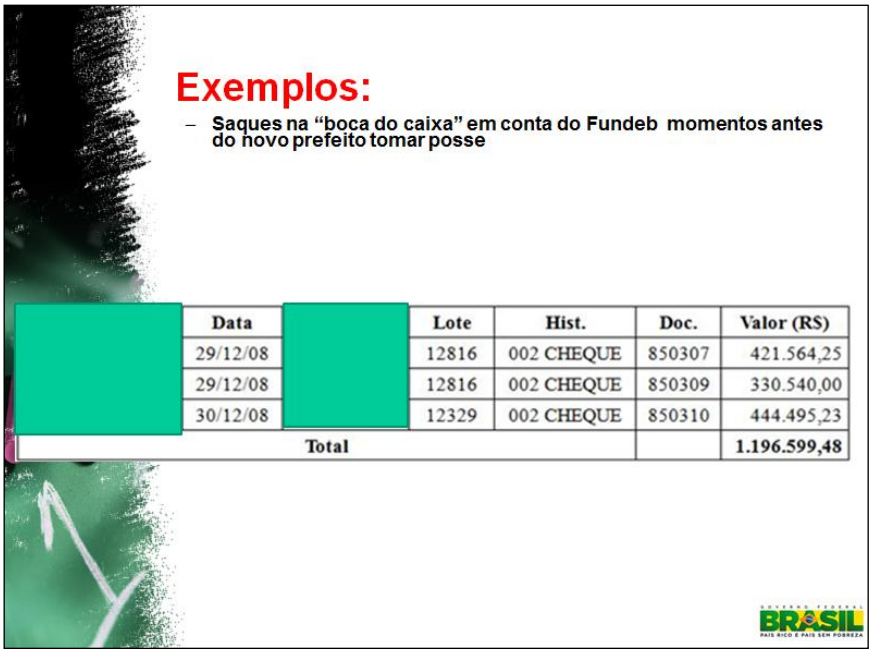
Colocamos, de um lado, as redes municipais – isso aí não é o dinheiro estadual, mas dinheiro municipal –, e a soma de todas as redes municipais. Somamos, em todas as redes municipais, os recursos do Fundeb, também fizemos a média do Ideb e pegamos os dados do Inep. Comparamos 2009 com 2011 e verificamos quanto variou o Fundeb e quanto divergiu o Ideb. Dividimos um pelo outro. Evidentemente que foi um professor de matemática que trabalha conosco quem fez isso. E é muito interessante que ele mostra que alguns estados, por exemplo, avançaram no seu Ideb em uma proporção muito maior em relação ao avanço do recurso. Obviamente que tem uma lista dos que não avançaram.

Aqui, insisto, não é o governo estadual, mas a soma da rede municipal, de todos os municípios e do estado. Então, isso quer dizer que este estado gere mal o dinheiro? Não. Isso só nos aponta que existe a necessidade de fazermos avaliações de como esse dinheiro está realmente se materializando na Educação.

Existem múltiplos fatores que levam a esses resultados. Sobre alguns, não temos nenhuma governabilidade mas há outros que temos. Pode ser a gestão? Com certeza, o salário do professor e de tantos outros, mas precisamos sim avançar nesta discussão de que, com o aumento de recursos, ele realmente importe em uma oferta de educação de qualidade.

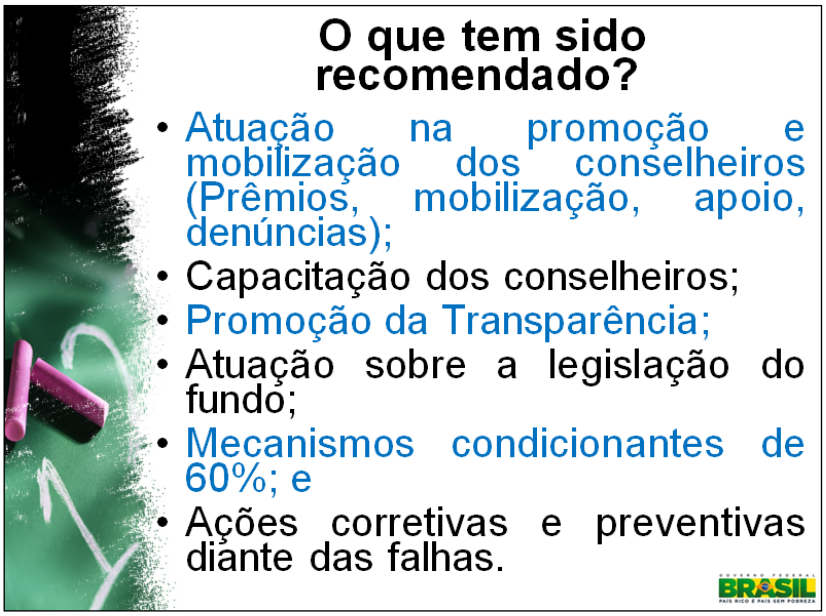
Fonte: BRASIL, Controladoria-Geral da União. *Relatório de Avaliação da Execução de Programas de Governo nº 22* – Complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb. Brasilia, 2013. Disponível em: http://www.cgu.gov.br.

Então, de modo geral, os trabalhos da CGU têm apresentado irregularidades no Fundeb, principalmente no processo de aquisição, no saque na 'boca do caixa', no desvio de finalidade, na fragilidade do controle primário, da fiscalização de obras e dos conselhos de acompanhamento.



Fonte: BRASIL, Controladoria-Geral da União. *Relatório de Avaliação da Execução de Programas de Governo nº 22* – Complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb. Brasilia, 2013. Disponível em: http://www.cgu.gov.br.

Só para exemplificar: isto aqui é um município ‘X’. Esses foram os saques que o prefeito fez na conta do Fundeb, momentos antes do novo prefeito tomar posse. Entre 29 e 30 de dezembro, ele sacou R$1.200.000,00. Deve ser para pagar algo à vista. Então, isso é o tipo de coisa que temos atuado. O que recomendamos?



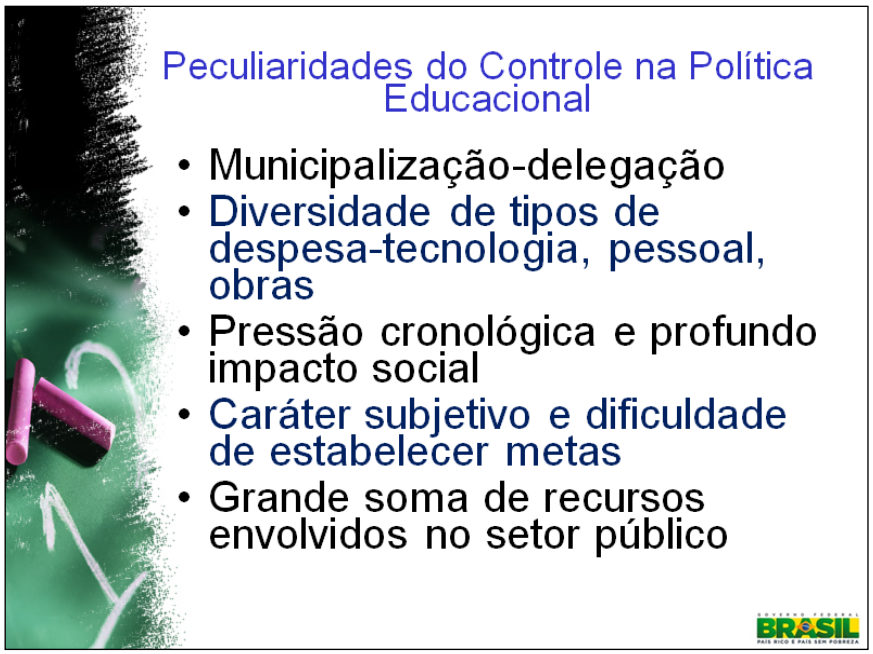
Fonte: BRASIL, Controladoria-Geral da União. *Relatório de Avaliação da Execução de Programas de Governo nº 22* – Complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb. Brasilia, 2013. Disponível em: http://www.cgu.gov.br.

A promoção e mobilização dos conselheiros, sua capacitação, a promoção da transparência, mudanças na legislação, mecanismos que condicionem os 60% e ações corretivas e preventivas. É claro que o Fundeb tem um desenho interfederativo.

Nós, como órgão de controle do Poder Executivo Federal, temos limitações para recomendar, assim como o FNDE ou o MEC tem limitações para implementar. A nossa competência é limitada dentro desse desenho. Não somos o senhor do processo do Fundeb. Esse processo envolve atores, parceiros dentro de um sistema, e isso em termos da *accountability*, de controle, é um complicador.

Bloco III – Controle Social do Fundeb

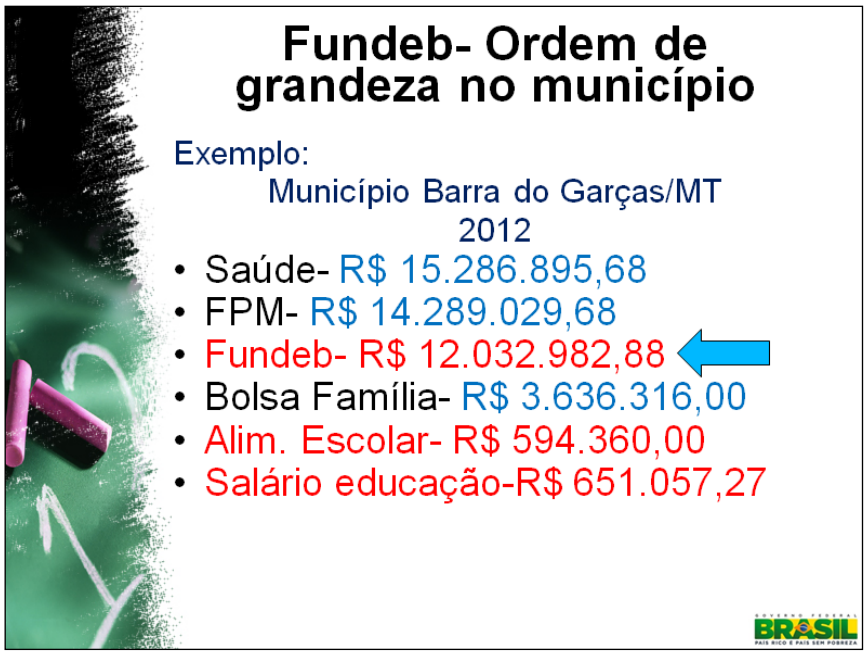
O controle da educação tem algumas peculiaridades, por exemplo, o processo de municipalização faz com que se delegue coisas e, quando você delega, deve ter mecanismos de governança. Não tem como fugir disso, e isso é uma peculiaridade do controle.



Fonte: BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo. Plano Nacional de Educação: queremos 10% sem 10%. *Revista Jus Navigandi*, Teresina, ano 16, n. 3023, 11 out. 2011. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/20186/educacao-queremos-10-sem-10>. Acesso em: 12 nov. 2015.

Da mesma maneira, em educação compramos de tudo, adquirimos computador, pagamos pessoal, fazemos obra, pagamos curso. Então, é a maior diversidade de custos. Quem trabalha no controle da educação é capaz de trabalhar em qualquer área, porque tudo vê.

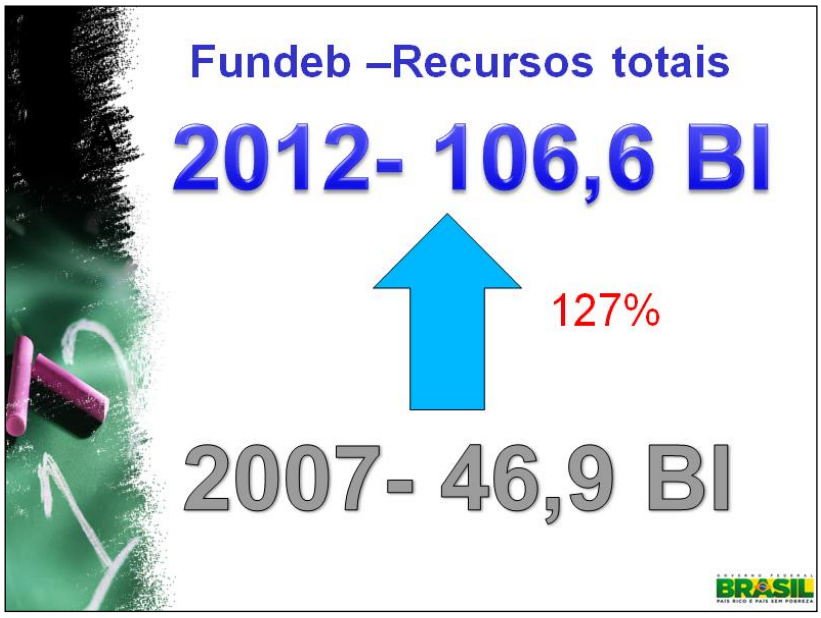
Existe, também, uma pressão cronológica, se, por exemplo, não funcionar, não começar a aula, a mãe do aluno vai pressionar. Então, a despesa de educação é pressionada, e você não pode deixar ali sem acontecer, e é um caráter subjetivo, obviamente. Por exemplo, você não pode comparar batatas com cebolas, não pode dizer que vai botar R$ 10,00 e aumentar o Ideb em 5 pontos, isso não existe. Há toda uma gama de subjetividade e historicidade no processo de educação, pois é uma grande soma de recursos.



Fonte: Sites do FNDE, MDS e Ministério da Saúde.

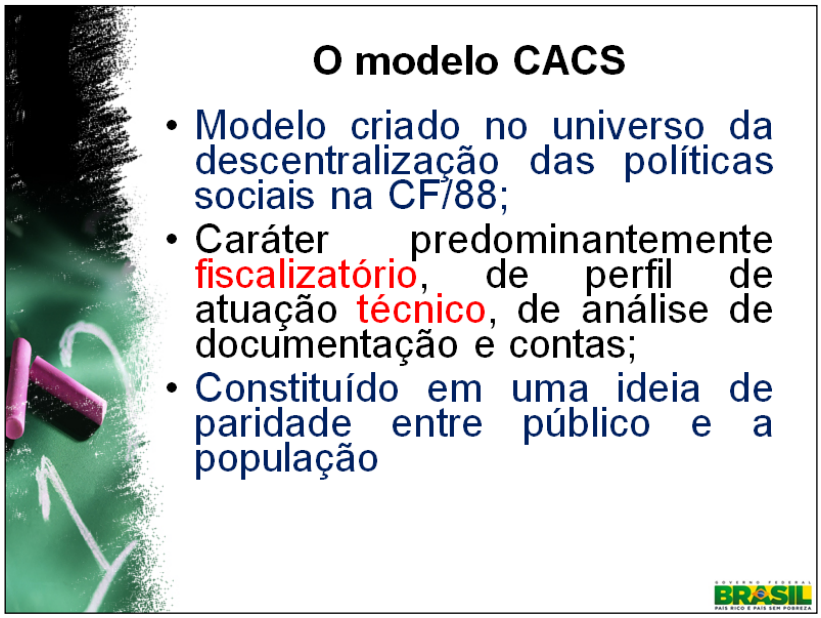
Quando falamos em dinheiro da educação no município... por exemplo, eu peguei o município de Barra do Garças. Em 2012, fui dar uma palestra no TCE do Mato Grosso e decidi pegar como exemplo, só por acaso. Constatei que o dinheiro do Fundeb responde lado a lado com o FPM e a saúde.

Não é à toa que vemos nos jornais, quando alguém vai dar entrevistas, o secretário de educação, geralmente, é a esposa do prefeito ou o irmão dele. Esse recurso aí é de peso e fica todo concentrado em uma mesma finalidade e, ainda, tem a alimentação escolar e o salário-educação.



Fonte: FNDE.

O nosso Fundeb aumentou muito, ele passou de 2007 para 2012, em termos de recursos totais com uma faixa de R$ 106 bilhões. Estamos falando, em termos nacionais, sobre um orçamento muito grande para atender a uma demanda que também é grande. Mas há a necessidade de gerenciar e acompanhar a execução desse recurso.



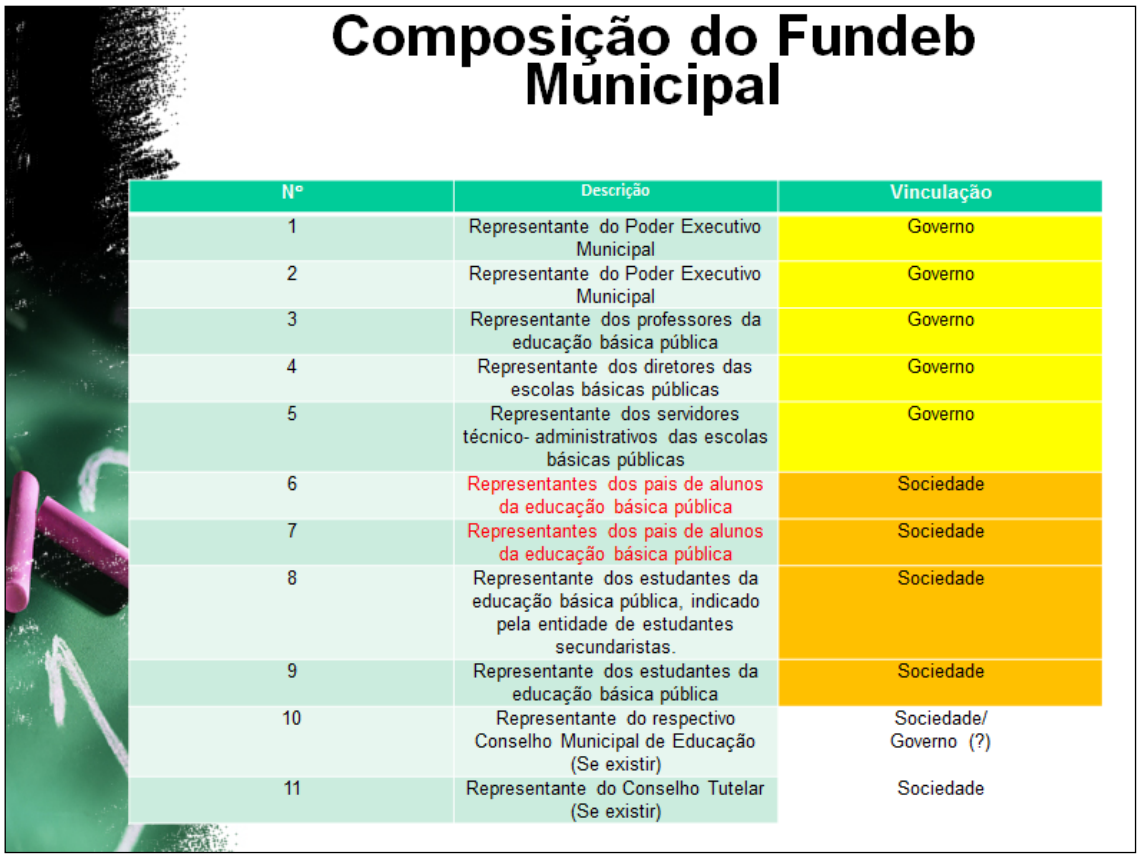
Fonte: BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo. *Conselhos do Fundeb: participação e fiscalização no controle social da educação.* Curitiba: Editora Appris, 2015.

E, para isso, desde o início do Fundeb foi criado o modelo chamado Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (Cacs), que é um modelo muito parecido com o que foi usado na alimentação escolar. A literatura nos diz que esse modelo surgiu dentro da descentralização das políticas, em 1988, no contexto da municipalização das políticas sociais.

Nesse processo, esbarramos em um problema: os órgãos de controles estaduais e municipais, neste desenho, eram muito enfraquecidos. Então, tinha que passar o dinheiro para o estado e município, mas a gestão, os órgãos de controle, os TCs eram enfraquecidos, devido ao período militar.

Hoje, os TCs têm outro desenho e temos também o Conselho Nacional de Controle Interno. Na semana passada, participei, no Espírito Santo, da reunião dos órgãos de controle externo de estados e municípios e é possível constatar que estão se fortalecendo, mas isso é o processo.

Então, se fez um desenho para criar um conselho como condição a fim de receber o dinheiro, o que também fez com que vários conselhos fossem criados do dia para a noite, e eles passaram a ter caráter basicamente fiscalizador, no qual o foco da atuação, principalmente, era dar parecer sobre as contas antes delas serem remetidas ao órgão tomador de contas, no caso o Tribunal de Contas Estadual (TCE). Esse conselho foi constituído em um desenho com paridade entre o público e o privado, com representantes dos dois poderes.



Composição do Fundeb Municipal

Nº	Descrição	Vinculação
1	Representante do Poder Executivo Municipal	Governo
2	Representante do Poder Executivo Municipal	Governo
3	Representante dos professores da educação básica pública	Governo
4	Representante dos diretores das escolas básicas públicas	Governo
5	Representante dos servidores técnico- administrativos das escolas básicas públicas	Governo
6	Representantes dos pais de alunos da educação básica pública	Sociedade
7	Representantes dos pais de alunos da educação básica pública	Sociedade
8	Representante dos estudantes da educação básica pública, indicado pela entidade de estudantes secundaristas.	Sociedade
9	Representante dos estudantes da educação básica pública	Sociedade
10	Representante do respectivo Conselho Municipal de Educação (Se existir)	Sociedade/ Governo (?)
11	Representante do Conselho Tutelar (Se existir)	Sociedade

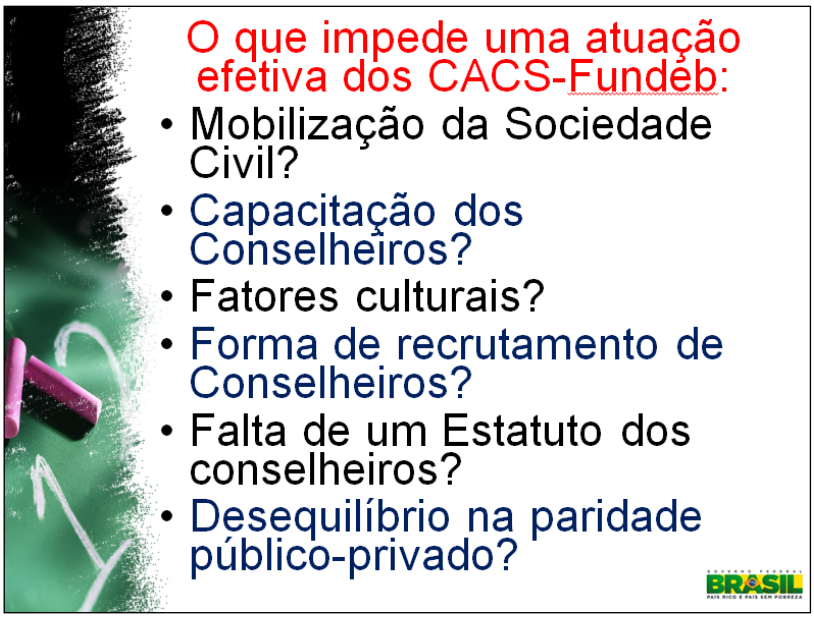
Fonte: BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo. *Conselhos do Fundeb: participação e fiscalização no controle social da educação*. Curitiba: Editora Appris, 2015.

Então este aqui, por exemplo, é um quadro de um Fundeb municipal: hoje, temos um grupo de representantes do governo e outro da sociedade, e os opcionais. O que acontece? Esse é um número mínimo, por exemplo, o governo pode inflar os seus representantes.

E há outra questão – que o professor Nicolas Davies, da Universidade Federal Fluminense (UFF) do Rio de Janeiro, apresenta sempre – que o representante do governo, às vezes, está somente naquela função e tem mais conhecimento técnico. Já o representante da sociedade, deve se desdobrar entre as suas atribuições e tentar arrumar tempo para buscar ser conselheiro do Fundeb, naquele tempo em que o seu idealismo e a vontade de ver uma educação melhor permitem.

Então, o que acontece? Dentro dessa tarefa, ele está falando de municípios, às vezes, por tamanho, o município de São Paulo, tem o mesmo Fundeb que o município lá de Periperi, no estado do Piauí, que é menor. O município de Altamira, que é o maior município do estado do Pará, tem o mesmo conselho do Fundeb, e ele tem que dar conta desta dinâmica de fiscalização e acompanhamento. Vocês imaginam como é esta questão. Por isso, os dados da CGU têm apontado a fragilidade na fiscalização do conselho do Fundeb.

Fazemos, então, algumas perguntas. O que impede a atuação efetiva dos conselhos?



Fonte: BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo. *Conselhos do Fundeb: participação e fiscalização no controle social da educação*. Curitiba: Editora Appris, 2015.

Será que há falta de mobilização da sociedade como um todo? É só o problema da capacitação? O problema é que ele não sabe o que deve fazer ou ele não consegue fazer? Será que é um fator cultural, mas temos um problema associativista? Não estamos recrutando estes conselheiros de uma forma correta? Professores e alunos estão fazendo assembleia para indicar o conselheiro? Será que falta uma norma federal, um estatuto do conselheiro? Será que essa paridade é desequilibrada? Temos várias questões para pensar, porque esse conselho funciona ou quando não funciona ou se poderia funcionar melhor.

Fonte: BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo. *Conselhos do Fundeb: participação e fiscalização no controle social da educação.* Curitiba: Editora Appris, 2015.

Fiz um levantamento na legislação e, hoje, o conselho do Fundeb atua no Censo Escolar, no Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (Cebas)[67] – que tem uma parte do Conselho do Fundeb –, atua na distribuição, transferência, aplicação do Fundeb, nos jovens e adultos, no Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate), recursos emergenciais que, às vezes, são transferidos e o Conselho do Fundeb deve dar o parecer, supervisiona a elaboração da proposta orçamentária, realiza visita e inspeção *in loco*, e algumas transferências especificas, como algumas complementações, que ocorreram e, também, entrou o Conselho do Fundeb.

Sobre o Censo Escolar, está em curso na CGU uma avaliação em todos os estados para verificar se o Conselho do Fundeb realmente está olhando o Censo Escolar. Nessa área podemos entrar, porque o Censo Escolar é da nossa competência. Estamos descobrindo que, de modo geral, o Censo Escolar é o 'primo pobre' dentro do Conselho do Fundeb, e não têm sido feitas interações nesse sentido. Assim, o conselho tem o desafio de dar conta de todas essas atribuições. Somente o conselho não vai resolver, porque precisa do fortalecimento da gestão municipal do Fundeb e do órgão de controle. Aquela 'trinca' que mostrei no início desta minha fala tem que funcionar.

Bloco Final – Uma participação emancipatória, um controle efetivo

Fechando aqui a nossa discussão, a questão é: o papel do conselho deve limitar-se a ser técnico burocrático, ou seja, avaliar documentos mediante consultoria?

Fonte: BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo. *Conselhos do Fundeb: participação e fiscalização no controle social da educação.* Curitiba: Editora Appris, 2015.

[67] O inciso V do art. 15 do Decreto nº 6.253, de 13 de novembro de 2007, previa que as instituições conveniadas deveriam obrigatória e cumulativamente "V - ter Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social – Cebas, emitido pelo Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, na forma da legislação aplicável, observado o disposto no § 3º". Pela redação dada pelo Decreto nº 8.242, de 2014, este dispositivo passou a constar da seguinte forma: "V - ter certificação como entidade beneficente de assistência social, na forma da Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009, observado o disposto no § 3º".

Durante o mestrado fui ao TCE do Ceará e peguei os papeis dos municípios com as prestações de contas. As consultorias e pareceres eram todos iguais. Então, denotando o grau da formalidade, às vezes, dessa situação. Inclusive, o pessoal no TCE do Ceará me narrou o seguinte fato: "tinha prefeito que preferia não colocar o parecer, porque o conselho apontava alguma coisa de errado. Dessa forma, ele não mandava prestação de contas e preferia ser multado a entrar em débito".

Portanto, essa discussão é muito complexa, pois é um sistema dinâmico e contraditório, nunca temos uma coisa muito linear. Devemos fortalecer o papel político-formativo desse conselho, ou seja, trazer para dentro dele os movimentos sociais, sindicatos, representações e que ele, realmente, tenha mais um papel de visita, interação, acolhimento das denúncias, transferência de denúncias para os órgãos competentes e que seja empoderado.

Eu nunca vi uma entrevista no jornal – e olha que leio jornal todos os dias –, que fale assim: conselheiro do Fundeb deu uma entrevista. É um personagem que não tem aparecido. Temos que empoderar esse personagem, dar voz e participação a ele. A denúncia dele deve ser trabalhada de forma diferente. Temos que estimular a articulação desses conselheiros e que façam uma rede entre si. Não é só capacitação, mas troca de ideias, de experiências. Isso fortalece essa rede.

Existe uma rede de 50.000 pessoas no Brasil, que fazem a mesma coisa e que precisa ser fortalecida. Esse não é um papel só da União. Mas, da União, dos estados, dos municípios, da academia, dos movimentos sociais e sindicatos e de todos os que lutam por uma educação melhor. Então, terminamos aqui.

Macaé Maria Evaristo dos Santos

Obrigada Marcus Vinicius. Eu vou passar imediatamente ao Luciano para fazer a sua apresentação.

Luciano Abrão Hizim[68]

Os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb: funcionamento e constituição

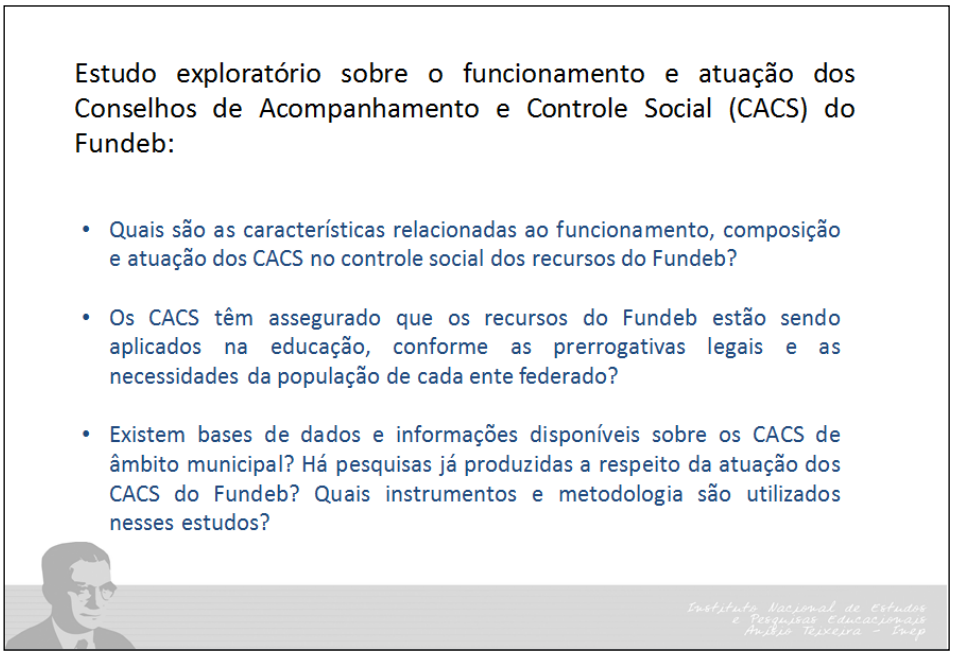
Boa tarde a todos e a todas. O objetivo nosso hoje aqui é mostrar para vocês um trabalho que foi realizado dentro da diretoria de estudos do Inep por uma comissão de pesquisadores no ano de 2012 e concluído nos dois primeiros meses deste ano.

Para mim foi um prazer trabalhar com a análise sobre os conselhos do Fundeb, porque tive uma experiência anterior como conselheiro do Fundeb, antigo Fundef. Em 2005 e 2006, fui conselheiro no município de Goiânia e, por incrível que pareça, em 2005, estava lotado em uma escola municipal. Depois, fui lotado em um centro de apoio à inclusão e, mesmo assim, fui indicado pelo Poder Executivo, porque no período anterior tinha concluído o mestrado na área de financiamento da educação e o prefeito acabou me indicando como representante do Poder Executivo.

Se analisarmos um pouco na literatura, era um pouco estranho indicar um professor para ser representante do Poder Executivo. Durante o desenvolvimento desse

[68] Este registro correponde à transcrição revisada da fala do palestrante no Fórum. O artigo sobre o tema aqui desenvolvido se encontra na íntegra no Apêndice II desta publicação.

trabalho, foi muito interessante ver como a legislação mudou e como hoje estão os conselhos.



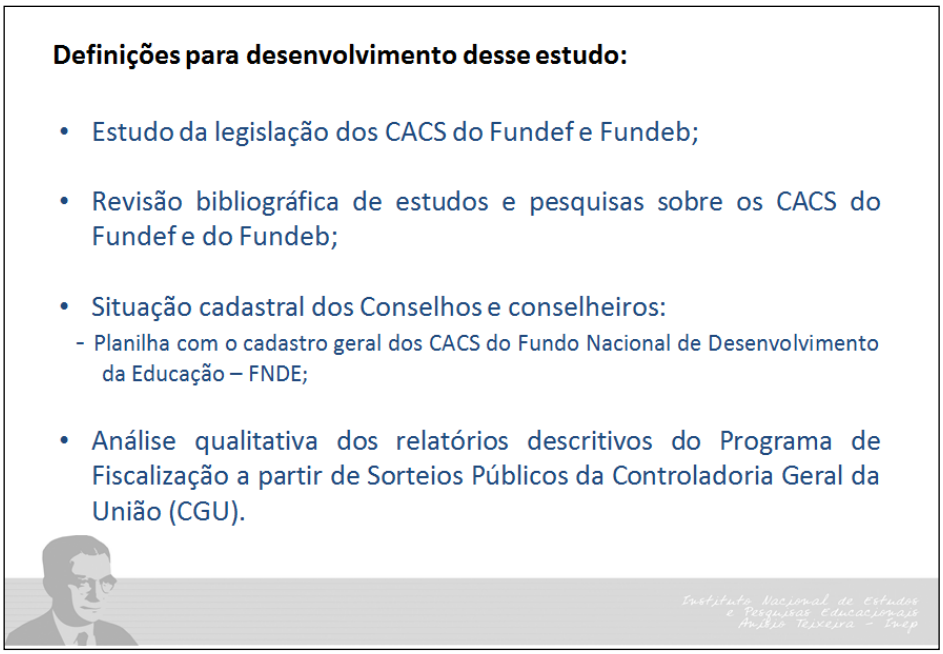
Fonte: elaborado pelo palestrante.

Quando começamos a fazer este trabalho sobre os conselhos, ele integrava um conjunto de trabalhos sobre financiamento da educação. Nosso objetivo foi realizar um estudo exploratório sobre como vinham funcionando os conselhos e identificar que características estes conselhos têm.

Como tem se dado a posição em termos de representação e como tem se dado o controle social? Cacs do Fundeb têm conseguido, verdadeiramente, assegurar que os recursos do Fundo estejam sendo empregados corretamente de acordo com as prerrogativas legais, dentro do que a lei exige? E aí começamos a nos perguntar também onde iríamos encontrar fontes de dados que pudessem dar informações sobre estes conselhos.

Sobre os conselhos no âmbito municipal – na federação, o número maior de entes são os entes municipais –, quais foram as pesquisas produzidas? Que instrumentos e metodologias são utilizados nesses estudos?

Buscando entender um pouco este processo, iniciamos esta pesquisa. Então, o objetivo dela era avaliar a composição e como que os Cacs faziam o monitoramento, o acompanhamento e a fiscalização dos recursos do fundo.



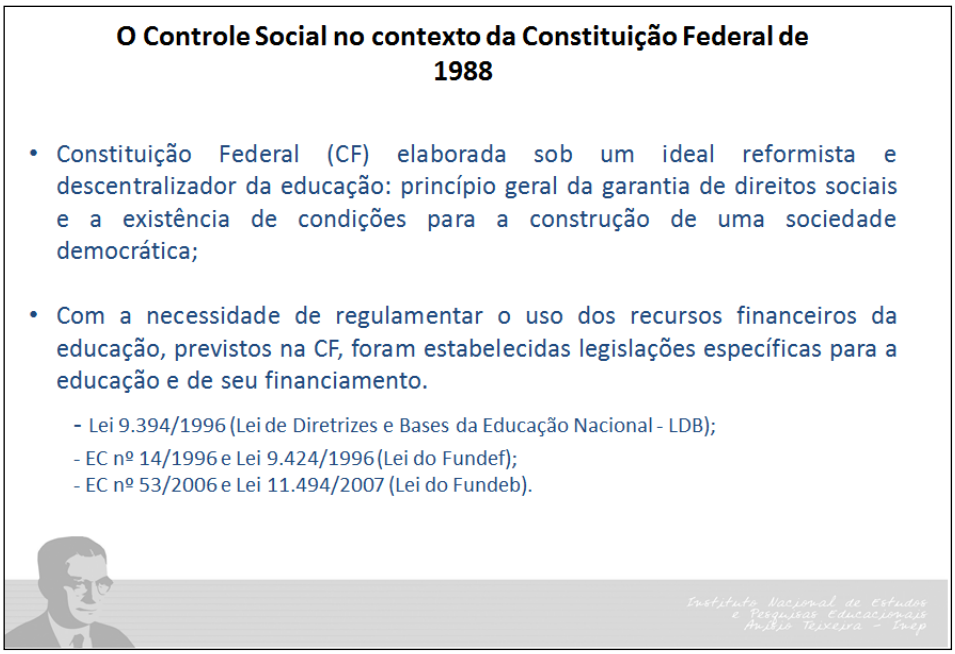
Fonte: elaborado pelo palestrante.

Tivemos que fazer algumas definições dos estudos, uma delas obviamente é estudar a legislação, e aí não só a legislação do Fundeb, mas também a do Fundef, até para efeito de comparação. Também buscar na literatura o que tem de produção na área.

No processo geral da pesquisa, fizemos uma grande de revisão bibliográfica e catalogamos cerca de 470 artigos científicos publicados em periódicos nacionais, alguns versavam sobre Cacs e, além deles, fomos buscar outros materiais. Neste período, estávamos dialogando com o FNDE, que nos encaminhou uma planilha com o cadastro geral dos Cacs. Vou mostrar um pouco da consolidação dos dados que fizemos.

Por fim, não encontramos no Inep pesquisa específica sobre o Cacs. Não havia, portanto, uma base de dados especifica sobre o Cacs. O que descobrimos neste período é que quem tinha um processo mais sistematizado e contínuo de avaliação e teria alguns dados seria a CGU, dentro de um programa – que o Marcus já descreveu –, que é o Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos.

É importante registrar, e o Marcus também falou um pouco, que o programa de controle social vai ser pontuado na CF.



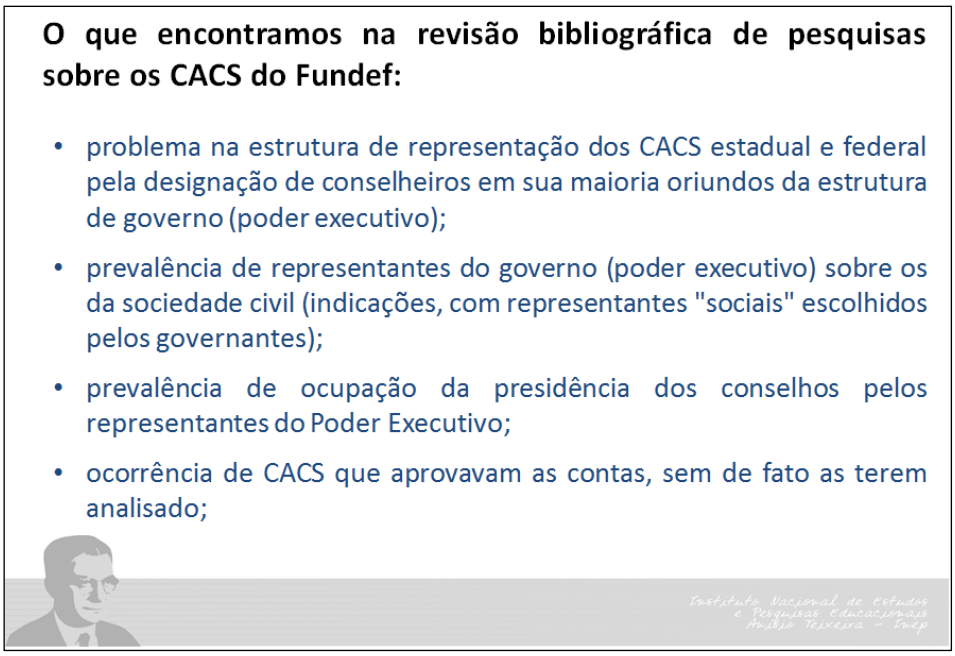
Fonte: elaborado pelo palestrante.

A CF vai dar as condições e as bases legais para o processo de maior participação da população. Pela CF, o único conselho que está previsto, se não estou enganado, é o conselho da cultura. Os conselhos na área de saúde, de assistência social vieram depois. Mas tenho uma base legal que me dá as condições para que se possa dar as condições da participação. A própria CF não legislou tudo sobre a educação.

Temos que lembrar que, depois da Constituição, veio a LDB, que ainda não trouxe o controle social. O controle social vai aparecer pela primeira vez na lei do Fundef, lembrando que no texto original desta lei não havia previsão do controle social. Isso foi emendado e é, inclusive, alvo de estudo de alguns pesquisadores.

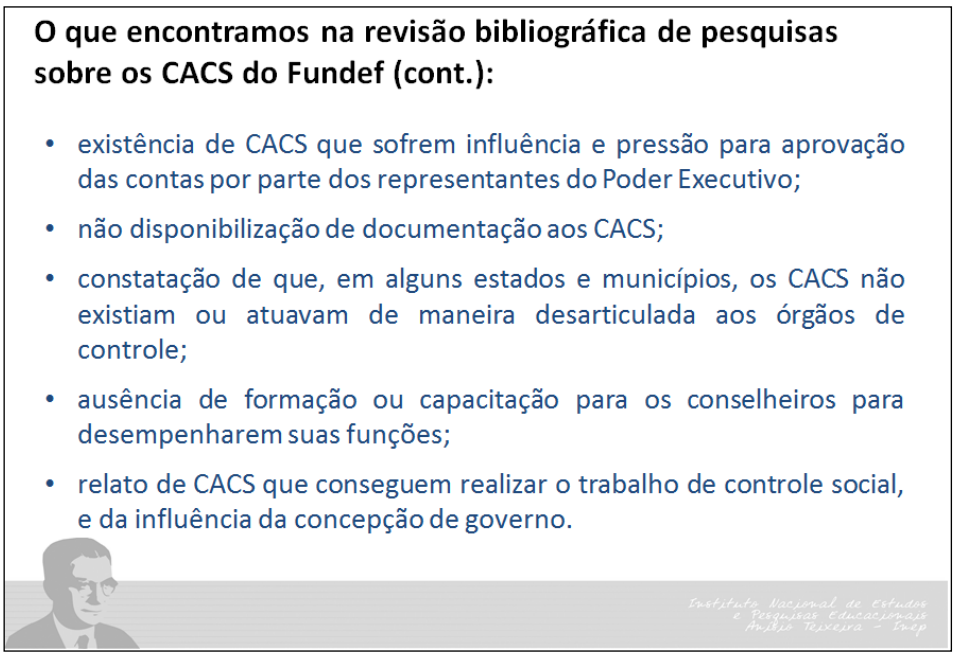
O professor Edgar Bassi e o Rubens Camargo, no artigo que fazem a comparação entre as duas legislações[69], eles resgatam esse fato, afirmando que não surge na primeira proposta. Isso foi garantido no processo de discussão no Congresso. Na Lei do Fundeb há uma reconfiguração e uma mudança da legislação.

[69] Artigo *Participação e controle social no Fundef e no Fundeb*, de autoria de Marcos Edgar Bassi e Rubens Barbosa de Camargo, disponível em: <http://www.portaldeperiodicos.unisul.br/index.php/Poiesis/article/view/504>.



Fonte: elaborado pelo palestrante.

Como falei, fizemos uma ampla revisão bibliográfica. O que encontramos nesse processo de revisão bibliográfica? Problemas relacionados à estrutura de organização dos Cacs, com a prevalência de conselheiros da estrutura de governo; prevalência também mesmo nos municípios em que na proposta original de estrutura teria uma prevalência dos representantes da sociedade civil, mas há muita indicação pelo Poder Executivo de cônjuges, de parentes, de pessoas ligadas ao Poder Executivo; a prevalência de ocupação da Presidência dos conselhos por representantes do Poder Executivo; ocorrência de Cacs que fazem a aprovação de contas, sem, na prática, terem feito uma avaliação dessas contas.

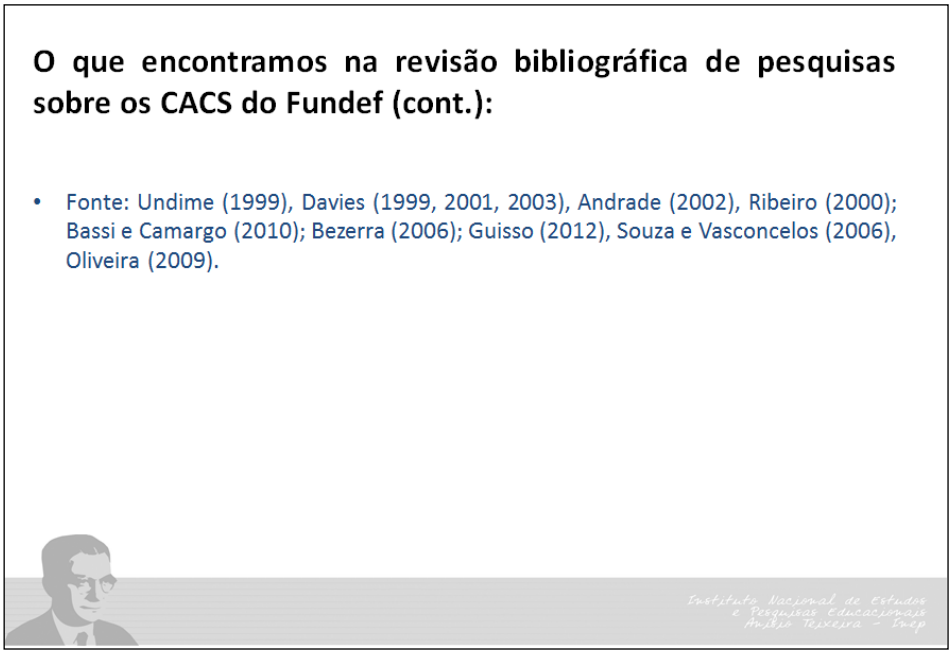


Fonte: elaborado pelo palestrante.

Há também a existência de Cacs com influência e pressão do Poder Executivo. Então, o representante do Poder Executivo – que, muitas vezes, é quem tem conhecimento sobre as contas – fazendo pressão para que essas sejam aprovadas dizendo que está tudo "ok"; problema de disponibilização de documentos aos Cacs.

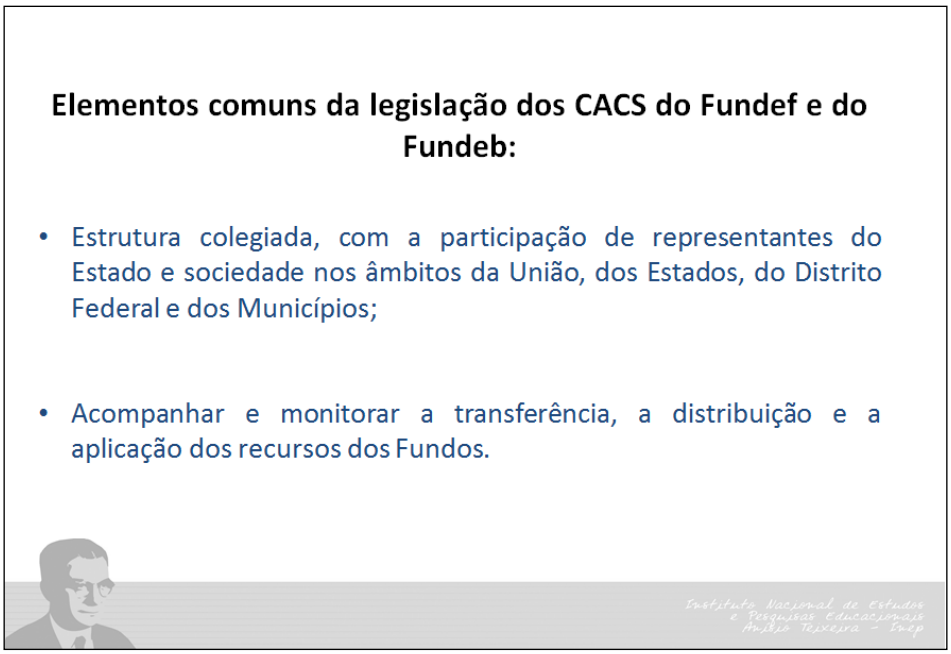
Como conselheiro, sofri isto: o Poder Executivo não passava os documentos que solicitávamos e, às vezes, demorava seis, sete meses para disponibilizar documentos. Constatação de que alguns Cacs acabavam atuando de forma desarticulada, até porque a legislação era vaga.

Então, verificado o problema, o que fazer? Na literatura, este problema está pontuado. Além disso, a ausência de formação e capacitação dos conselheiros para desempenhar estas funções. Mesmo neste emaranhado de problemas, encontramos na literatura alguns estudos de casos que mostram conselhos que conseguem fazer um bom trabalho.



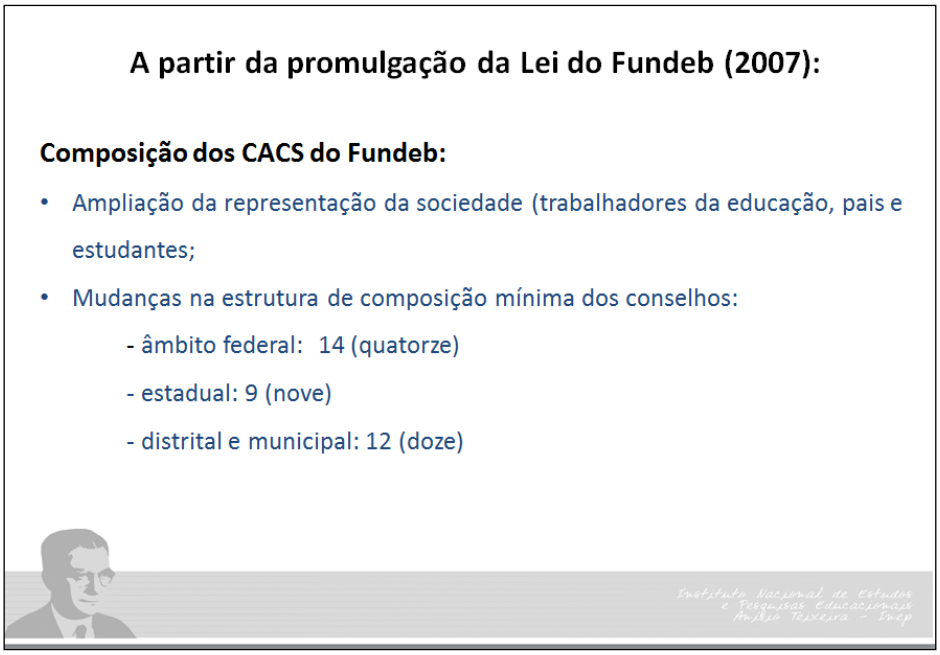
Fonte: elaborado pelo palestrante.

Na revisão bibliográfica, trabalhamos com um relatório da Undime de 1999 que é bastante importante e, também, com outras referências que depois vocês poderão ver na apresentação, que estará à disposição de vocês.



Fonte: elaborado pelo palestrante.

Neste processo, até de estudo acadêmico e da discussão da Lei do Fundeb, percebe-se que existe uma mudança de legislação. Em relação às duas leis, o que se observa é que a ideia de uma estrutura colegiada e de representação do estado e da sociedade se mantém e o foco principal também que é acompanhar e monitorar a transferência, a distribuição e a aplicação dos recursos públicos. Serão delegadas novas atribuições de Cacs, mas isso em comum permanece mesmo com a mudança de legislação.

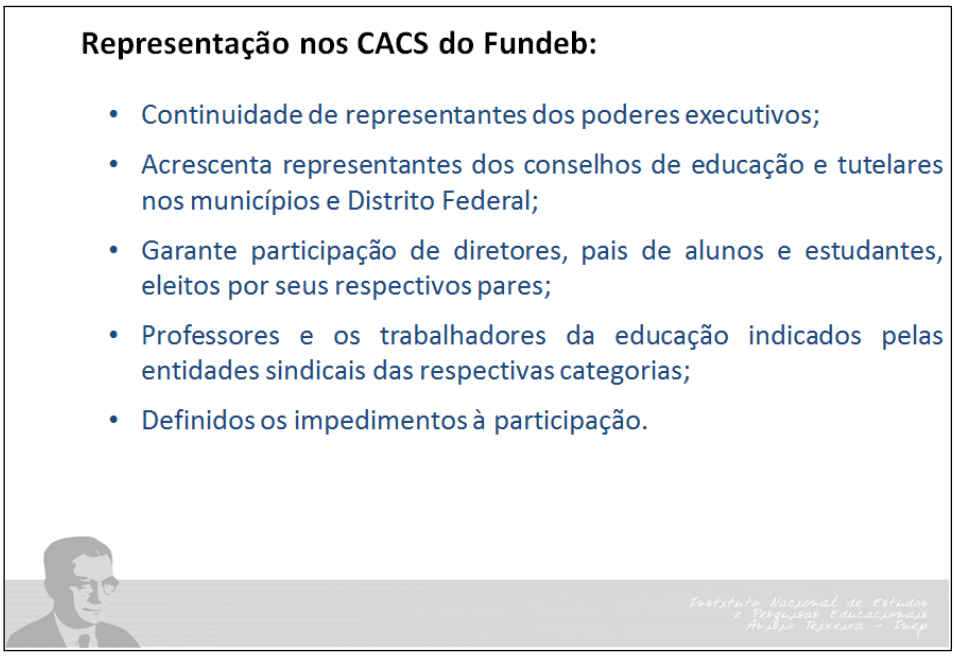


Fonte: elaborado pelo palestrante.

A partir da promulgação da Lei do Fundeb, vamos ter algumas mudanças nessa lei. Uma das grandes mudanças é na composição do Fundeb. Existe uma ampliação dos

representantes da sociedade no espírito da lei. Mas, lembrando que, como o Marcus falou, a Lei do Fundeb diz que, no âmbito de cada ente, o parlamento, o Poder Legislativo, vai ter que aprovar a lei local sobre estas representações. Assim, essas composições podem ser alteradas e aí pode-se ter o problema de, tendo um parlamento que, muitas vezes, não ouve os anseios da sociedade, pode aprovar uma reconfiguração da composição e ser uma perda.

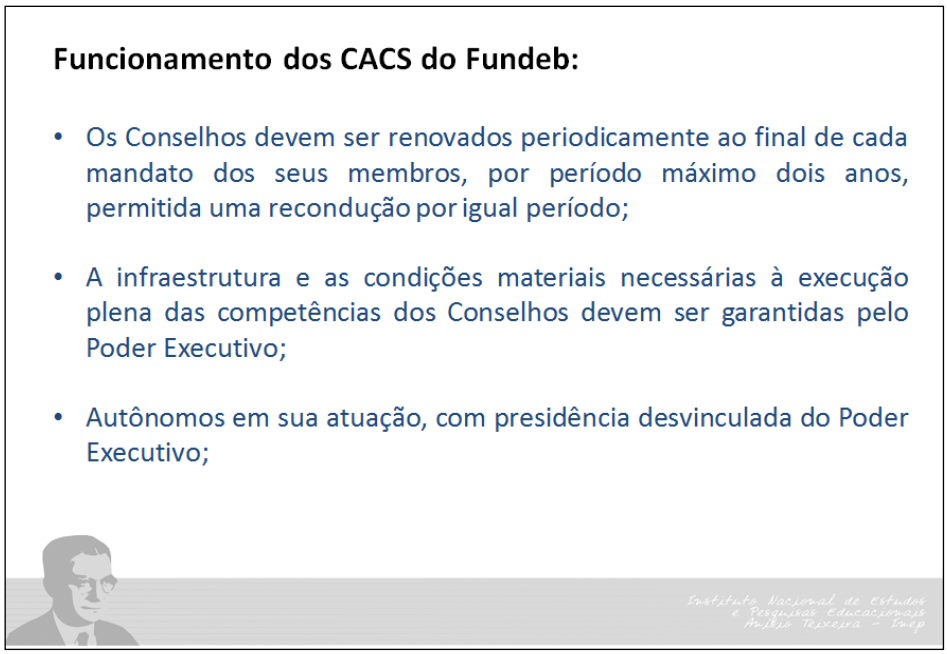
O ganho com a lei geral do Fundeb de ampliar a representação da sociedade pode ser perdido na aprovação de uma lei local que determina uma reconfiguração. Portanto, essa é a composição que está na lei, mas pode ser mudada em acordo com o Poder Legislativo local.



Fonte: elaborado pelo palestrante.

Em termos de representação, permanece o Poder Executivo com sua representação. Existe acréscimo de representantes onde tem os conselhos de educação escolar, conselhos tutelares no âmbito dos municípios e do Distrito Federal. Existe uma maior representação dos diretores, pais de alunos e estudantes, também com a garantia de que eles sejam eleitos pelos seus respectivos pares, e associações e grupos organizados organizem as eleições, e os professores de trabalhadores da educação também participem, fortaleçam a questão das identidades sindicais, fazendo a indicação desses representantes.

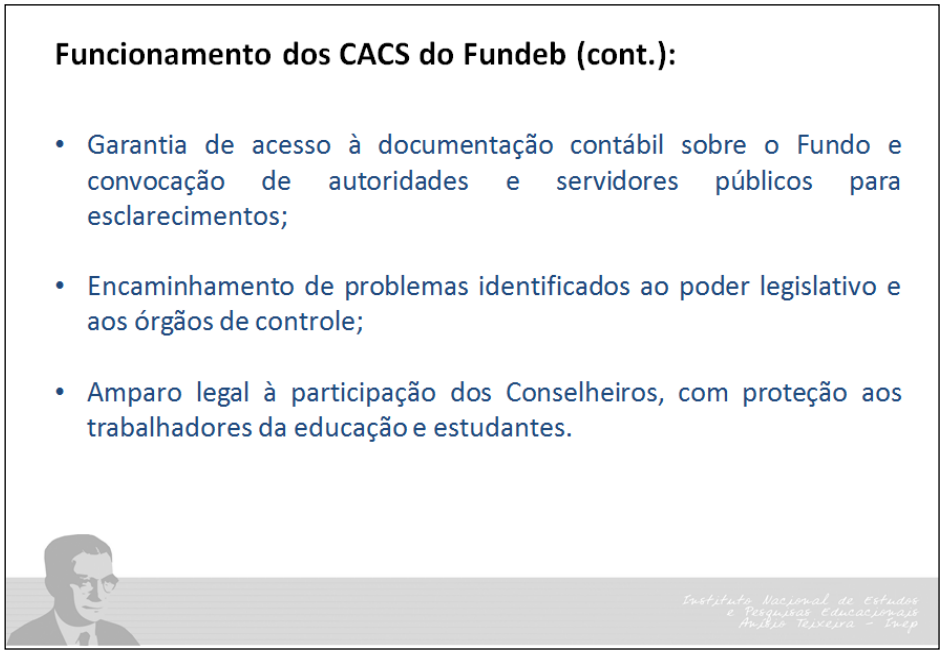
A lei avança também na questão da definição de impedimento. Então, o problema da consanguinidade, por exemplo, de pais que ocupam cargos no Poder Executivo, passam a ser vetados na lei claramente com a Lei do Fundeb.



Fonte: elaborado pelo palestrante.

Acerca do funcionamento, vai ter uma reconfiguração em relação à lei anterior. Do ponto de vista da renovação, ficam mais claro: os períodos de recondução, os mandatos por dois anos mais uma recondução. Também fica mais clara a questão da infraestrutura e das condições para que o conselho possa desenvolver o trabalho – espaço físico, computador, condições para que possa até mesmo fazer as atividades de verificação *in loco*.

No que diz respeito à autonomia, ela passa a ser mais clara. A lei define claramente a situação autônoma do conselho, desvinculado do Poder Executivo e, sobre a presidência do conselho, a lei passa a deixar claro que a presidência do conselho não pode ser mais ocupada pelo representante do Poder Executivo.



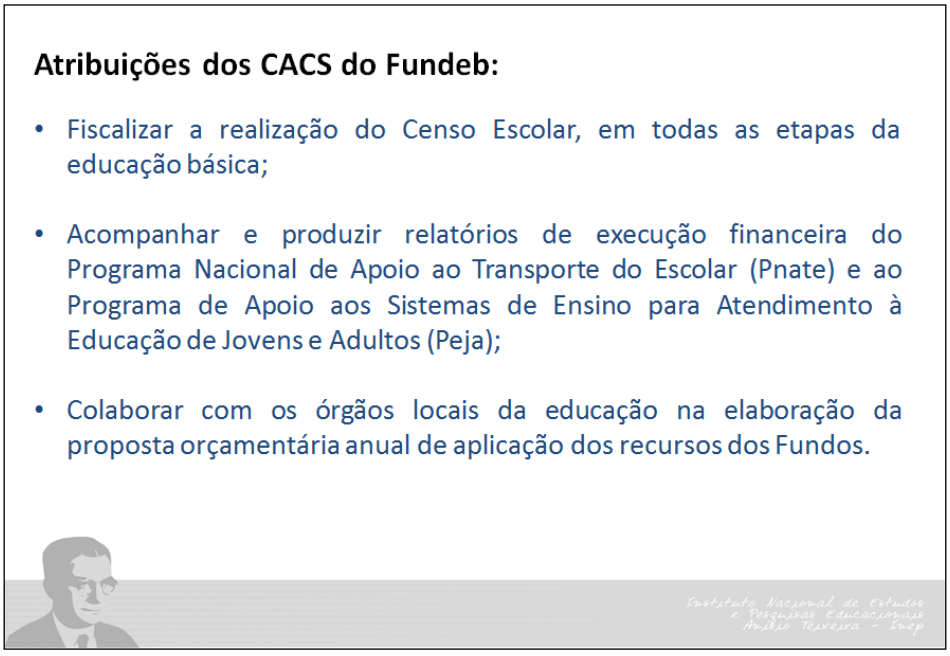
Fonte: elaborado pelo palestrante.

Com relação ao acesso à documentação, houve mudanças na lei e passa a se ter clareza sobre a listagem dos documentos necessária, inclusive folha de pagamento, que eu tinha ouvido diversas vezes como problema sob a alegação de sigilo profissional para negar o acesso, e também com respeito à convocação das autoridades e servidores públicos para esclarecimentos.

A lei é clara ao prever que, se identificados problemas, o conselho vai encaminhar ao Poder Legislativo local e aos órgãos de controle as prestações de contas, os relatórios para que sejam tomadas as devidas providencias.

Quanto ao funcionamento, passa a ter amparo legal a participação dos conselheiros, com uma maior proteção aos trabalhadores da educação e aos estudantes que não podem mais ser transferidos da escola em que atuam porque tiveram uma atuação mais dura ou fizeram uma fiscalização mais enérgica.

Sobre as reuniões, não podem ser atribuídas faltas nem ao trabalhador da educação nem aos estudantes. Enquanto conselheiro, eu tinha dificuldade de reunir, assim como os representantes dos professores, representantes dos trabalhadores da educação. Às vezes, tinha que fazer carta de justificativa e até dialogar para tratar dessa situação. Ao participar de uma reunião do conselho, era atribuída falta para o professor, que era o representante dos professores.

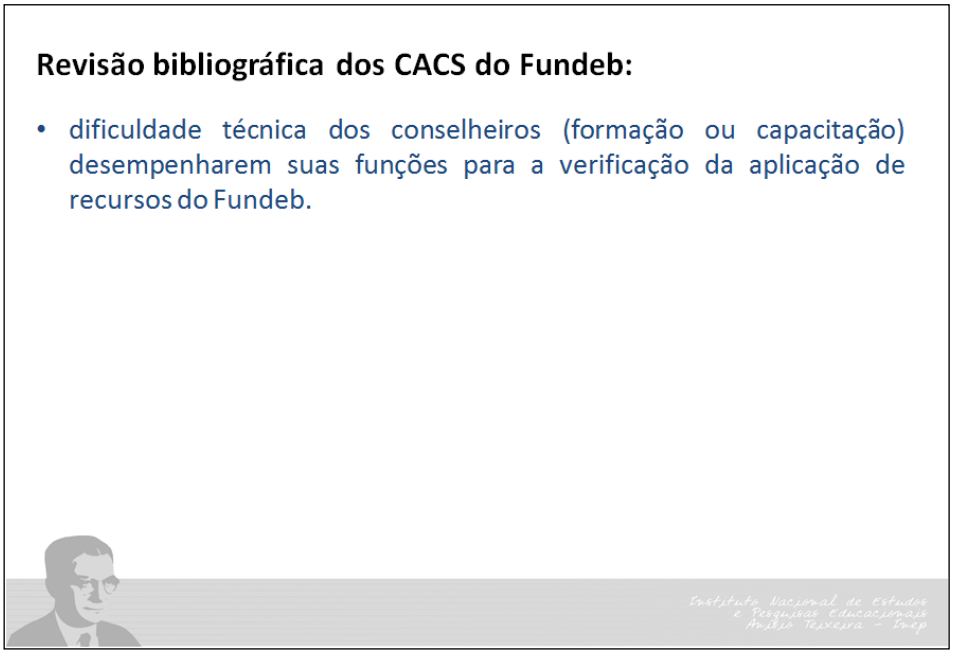


Fonte: elaborado pelo palestrante.

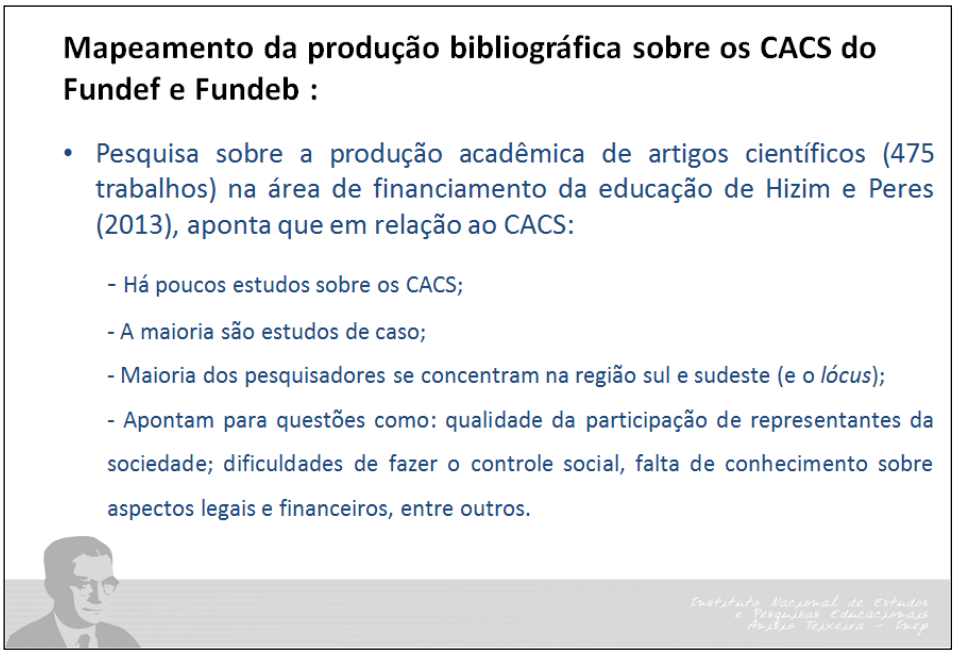
Entre as atribuições do Cacs, o Marcus já falou um pouco, está a fiscalização do censo escolar. Antes, na época do Fundef, tinha a fiscalização do Censo Escolar, que era apenas da educação fundamental e, agora, passa a ser sobre todas as etapas da Educação Básica.

Os programas, como os de transporte escolar, de EJA, em 2005, por uma lei complementar, passam a ser atribuição do Cacs. Com a Lei do Fundeb, em 2007, essa atribuição passa a ser parte da lei – não mais com uma legislação complementar – como atribuição do conselho.

Uma grande novidade é a questão da colaboração na ideia do controle social e da participação social. Os conselheiros agora passam também a ter como atribuição, o que o Marcus já tinha mencionado, participar da elaboração da proposta orçamentária.



Fonte: elaborado pelo palestrante.



Fonte: elaborado pelo palestrante.

No processo de revisão bibliográfica, percebemos que existe uma dificuldade técnica bastante forte no que diz respeito às funções atribuídas aos conselheiros. No mapeamento que fizemos, tanto dos artigos científicos que falavam do Fundef como do Fundeb – que foi um trabalho realizado no Inep e que ainda está no prelo –, chegamos a algumas conclusões na revisão bibliográfica. Uma delas é que existem ainda poucos estudos acadêmicos sobre os Cacs, sendo que a maioria é de estudos de caso.

A maioria dos pesquisadores que tem feito esses trabalhos estão concentrados nas regiões Sul e Sudeste e o foco de pesquisa também está concentrado nessas mesmas regiões. De forma geral, eles têm apontado para questões como a qualidade da participação, a representação da sociedade – como fazer a sociedade participar mais desses processos –, e a dificuldade do controle social pelas questões técnicas que passa pelo conhecimento de legislação e pelo conhecimento da parte financeira e um pouco da contabilidade pública, entre outros aspectos.

Tabela 1. Situação dos CACS Municipais cadastrados junto ao FNDE em termos de apresentação de documentos de nomeação, situação de mandato e estrutura de funcionamento em 2012.*

	Situação	n	% (Brasil)
35,59%	Regular	1851	33,80
	Regular - Aguardando documentação	31	0,57
	Regular - Em modificação	67	1,22
64,41%	Irregular	731	13,35
	Irregular - Aguardando documentação	283	5,17
	Irregular - Em análise pelo FNDE	23	0,42
	Irregular - Em modificação	796	14,53
	Mandato Vencido	740	13,51
	Cadastro iniciado pelo Município	490	8,95
	Cadastro em análise pelo FNDE	17	0,31
	FNDE aguardando documentação	448	8,18
	Câmara do Conselho Municipal da Educação	208	3,73
	Conselho do Fundeb	5269	96,20
	Total	5477	98,42

Fonte: FNDE

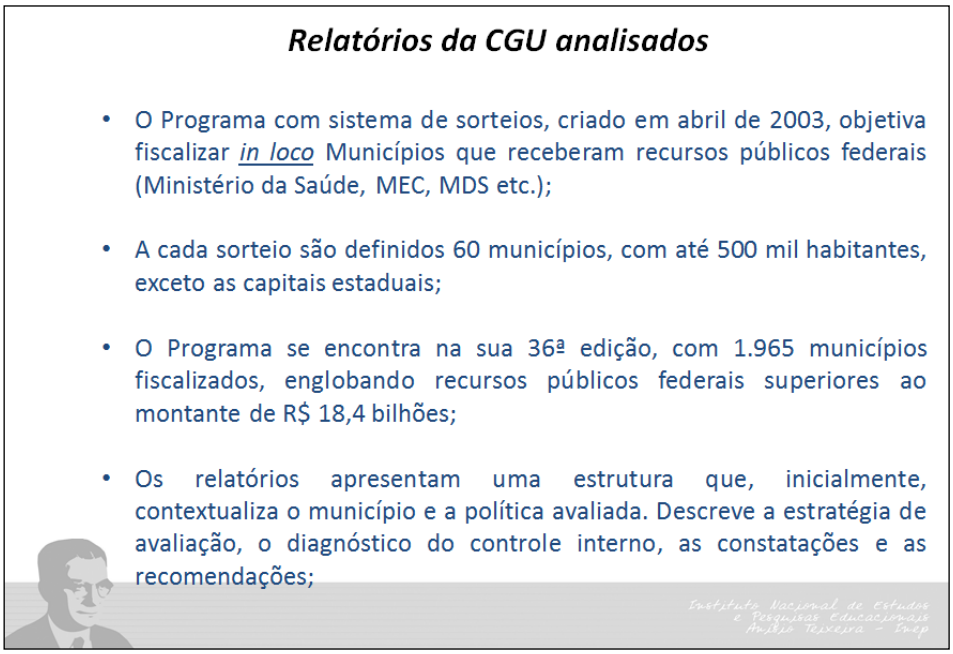
*Dados fornecidos pelo FNDE com a situação dos CACS municipais em 11/06/2012

Como falei anteriormente, recebemos alguns dados do FNDE e os sistematizamos. Existe um cadastro no portal do FNDE que todos os conselhos têm que preencher. Temos 35%, quase 36%, destes conselhos, hoje, em situação regular, já 64% apresentam alguma situação irregular neste sistema de cadastro. Isso não quer dizer que, de fato, 64% esteja com problemas.

Esses dados têm quase um ano. Provavelmente, hoje já sejam completamente diferentes. Esses conselhos vão fazendo atualização desses dados. Então, uma parte desses conselhos que foram classificados pelo FNDE com problema pode já ter feito o cadastramento no *site*, mas ainda não houve tempo de avaliar como ele está atualmente. Pode ser que todos esses conselheiros já estejam devidamente nomeados, todos saíram em diário oficial, não tendo nenhum problema de representação. Esta é uma fotografia do conselho acerca de um ano atrás no cadastro no portal do FNDE.

Outro dado recebido junto com os dados dos Conselhos era sobre o funcionamento do conselho. A lei prevê que ele pode funcionar como conselho único ou como uma câmara do conselho municipal. Então, nesse grupo de municípios que recebemos neste período deu um total de 5.477 municípios, o que dá 98,46% do total de municípios brasileiros; 3,73% deles estavam organizados na forma de câmara do

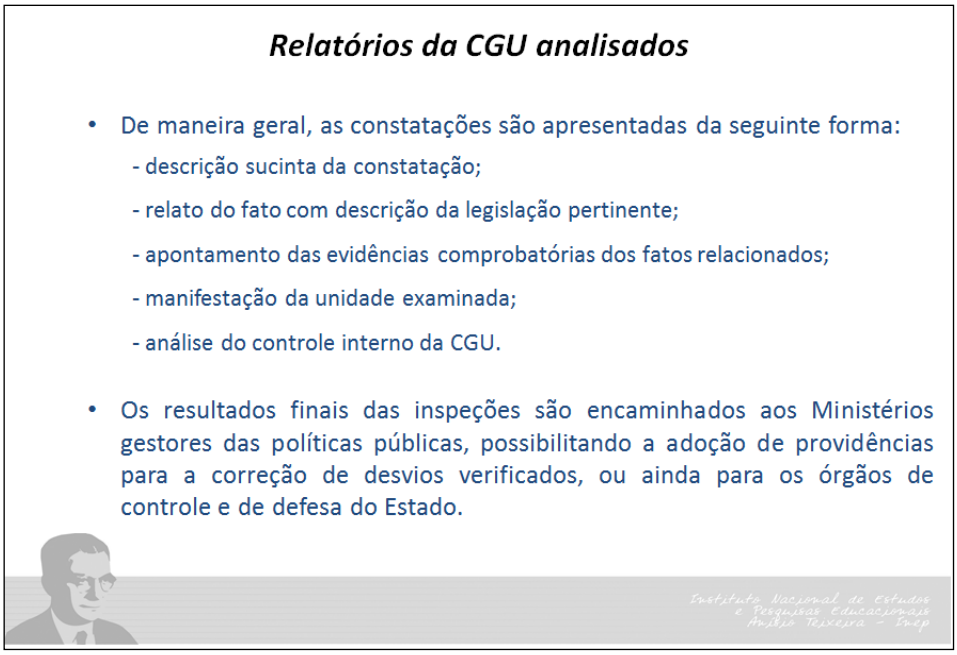
conselho municipal, enquanto o restante era um conselho unicameral, especificamente com a função de fazer o controle social dos recursos do Fundeb.



Fonte: elaborado pelo palestrante.

Vou passar agora para a questão da análise dos relatórios da CGU. O Marcus explicou um pouco o sorteio. Ele é focado não apenas sobre os programas da educação, mas também sobre os programas de outros Ministérios quando há repasse de recursos para os municípios. A cada sorteio, como o Marcus falou, são cerca de 60 municípios e, na metodologia da CGU, está explicado que são municípios até 500 mil habitantes, exceto as capitais. Na época que fizemos – o Marcus já esclareceu isso – estava na 36º edição, e 1.965 municípios foram fiscalizados. O montante de recursos chegou a R$ 18,4 bilhões de recursos federais, repassados nestes diversos programas dos diversos Ministérios do âmbito federal.

Os relatórios apresentam uma estrutura que contextualiza o município e a política avaliada. Tem uma descrição das estratégias de avaliação que é feita pelo servidor da CGU e, também, logo depois, é feito um diagnóstico interno e são feitas as constatações e as recomendações. Trabalhamos somente com os relatórios finalizados.

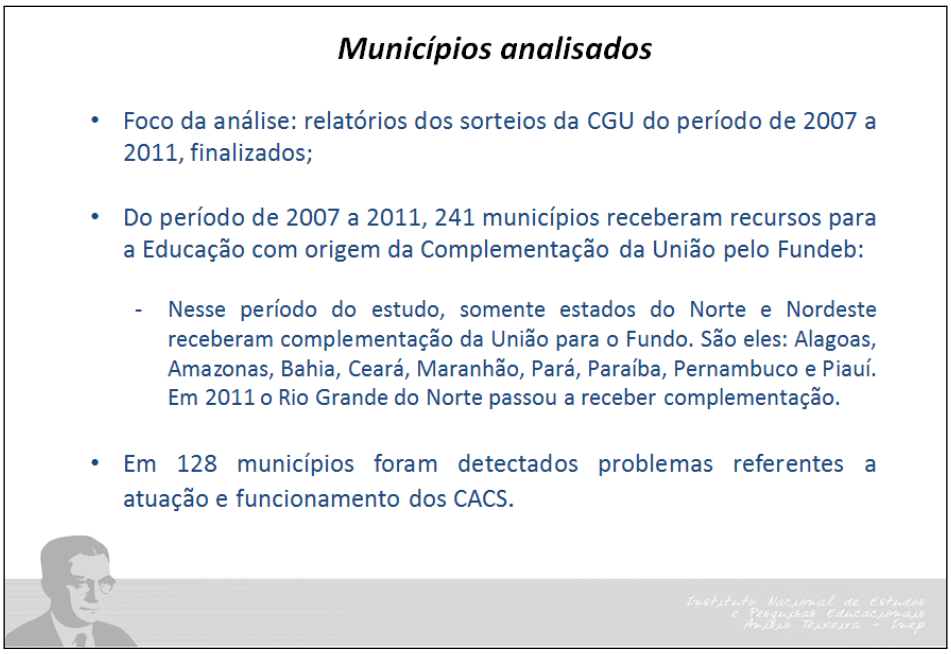


Fonte: elaborado pelo palestrante.

De maneira geral, as constatações são apresentadas da seguinte forma: uma descrição sucinta da constatação, o relato do fato da descrição da legislação pertinente a constatação. As evidências são mostradas em relação aos fatos que são relacionados à questão dos problemas; existe também o processo de diálogo com o gestor local. Dessa forma, a unidade tem a oportunidade de se manifestar e, nos relatórios, consta também a descrição da manifestação dela.

E, por fim, repetindo, isso passa por uma análise do controle interno da CGU. Os resultados finais são, de acordo com a metodologia da CGU, encaminhados aos gestores possibilitando adoção de previdências.

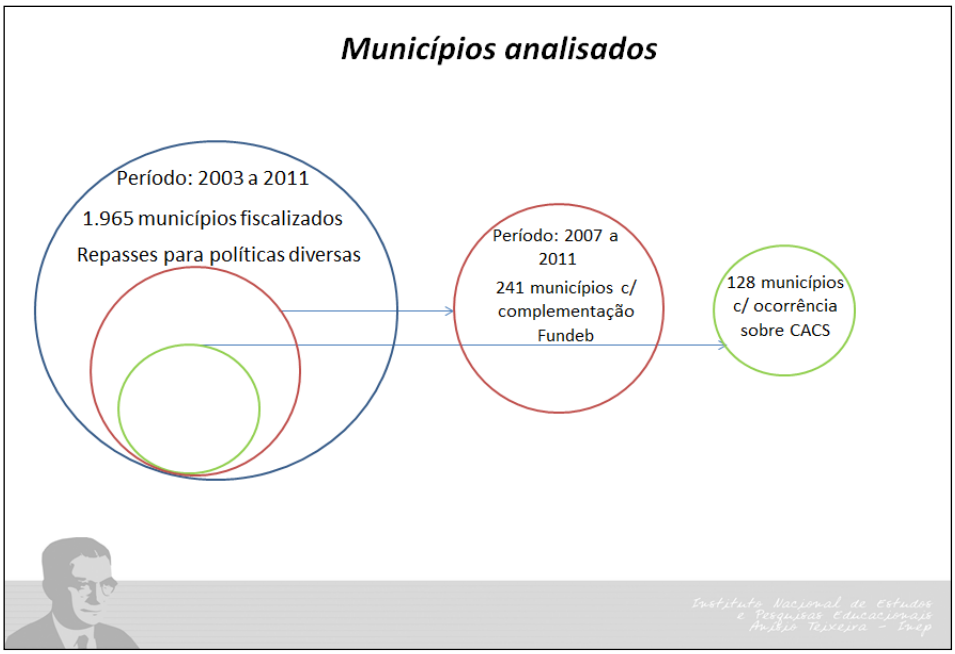
Também dentro da metodologia, esses relatórios são encaminhados para os órgãos de controle e defesa do estado, no caso os tribunais, as controladorias locais, que são responsáveis por esses municípios.



Fonte: elaborado pelo palestrante.

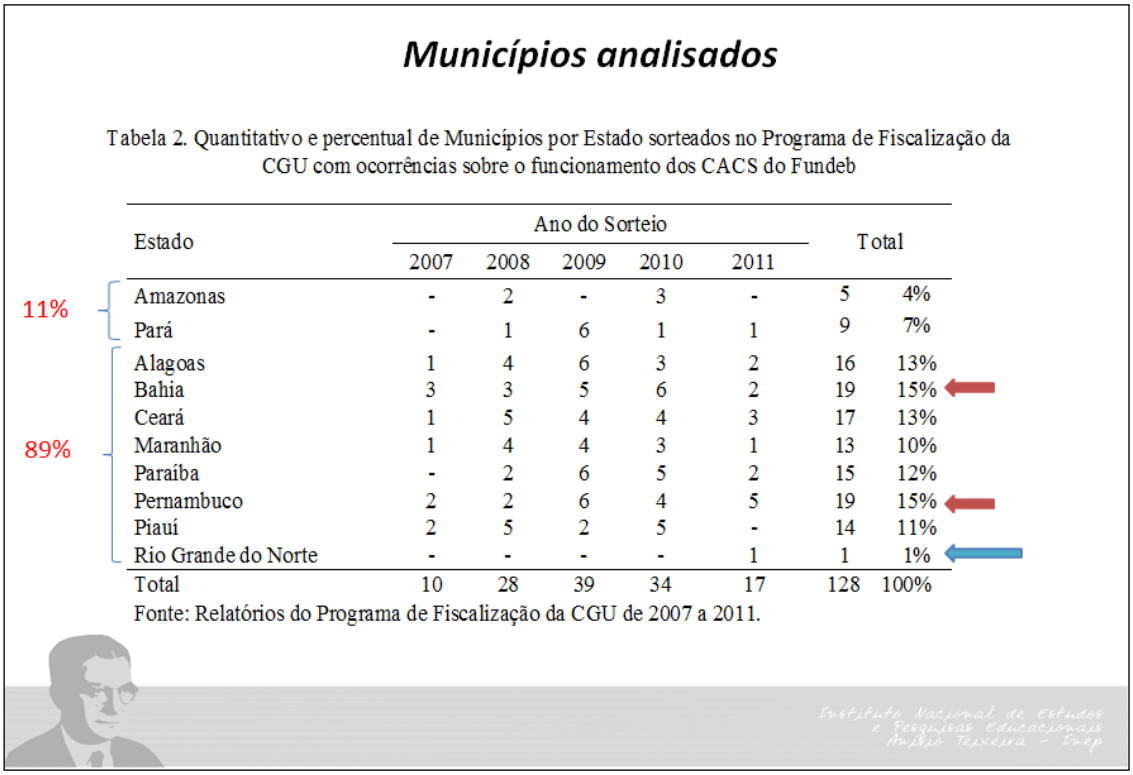
Em relação aos municípios analisados, o nosso foco foram os municípios fiscalizados no ano de 2007 a 2011 e, insisto, finalizados. Não trabalhamos com municípios de 2012 porque, no período que começamos a análise, não tinha sido finalizado e foi uma necessidade fechar o período e definir quais seriam analisados. Desse período, encontramos 241 municípios que receberam recursos da União para a complementação do Fundeb.

Nesse período do estudo, o Marcus colocou e é importante enfatizar, temos somente municípios do Norte e Nordeste e somente alguns estados vão ter constatações neste estudo. Os municípios que tinham constatação dos Cacs eram apenas 128. Assim, temos uma redução significativa em relação ao número inicial devido à necessidade de focalizar os municípios com Cacs. No caso, foi feito um gráfico para demonstrar essa situação.



Fonte: elaborado pelo palestrante.

Dessa maneira, aquele número de 1.965 municípios que já falei, depois os 241 municípios que receberam complementação do Fundeb, desses, trabalhamos com apenas 228 municípios que tinham, na descrição dos relatórios, algum tipo de ocorrência sobre os Cacs.



Estado	Ano do Sorteio					Total	
	2007	2008	2009	2010	2011		
Amazonas	-	2	-	3	-	5	4%
Pará	-	1	6	1	1	9	7%
Alagoas	1	4	6	3	2	16	13%
Bahia	3	3	5	6	2	19	15%
Ceará	1	5	4	4	3	17	13%
Maranhão	1	4	4	3	1	13	10%
Paraíba	-	2	6	5	2	15	12%
Pernambuco	2	2	6	4	5	19	15%
Piauí	2	5	2	5	-	14	11%
Rio Grande do Norte	-	-	-	-	1	1	1%
Total	10	28	39	34	17	128	100%

Fonte: Relatórios do Programa de Fiscalização da CGU de 2007 a 2011.

A maior parte está no Nordeste, 89%, e 11% dos municípios na região Norte. Os estados que tiveram mais municípios fiscalizados foram Bahia e Pernambuco, até porque esses têm um número maior de municípios.

Municípios analisados

Tabela 3. Porte dos municípios analisados por ano sorteados no Programa de Fiscalização da CGU com ocorrências sobre o funcionamento dos CACS do Fundeb

		Ano do Sorteio					
	Porte dos Municípios	2007	2008	2009	2010	2011	Total
99%	até 5 mil	3	8	9	8	6	27%
	de 5 mil até 10 mil	2	8	15	10	6	32%
	de 10 mil até 20 mil	5	9	13	9	4	31%
	de 20 mil até 50 mil	-	3	2	7	-	9%
	de 50 mil até 100 mil	-	-	-	-	-	-
	de 100 mil até 500 mil	-	-	-	-	1	1%
	Total	10	28	39	34	17	128

Fonte: Relatórios do Programa de Fiscalização da CGU de 2007 a 2011.

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - Inep

Em termos de população, temos 1% dos municípios na faixa de 500 mil habitantes, varia de 100 a 500 mil. A maior parte constitui-se de municípios de pequeno porte, 9%, de 200 a 500 mil habitantes, 31% entre 10 e 20 mil habitantes. Só tem um município de porte médio.

Procedimentos de análise dos relatórios da CGU

- Os relatórios referentes aos 128 municípios selecionados para este estudo foram submetidos a análises qualitativas, especificamente à Análise de Conteúdo (AC).
- Os relatórios estão disponíveis na Internet em formato PDF no sítio:

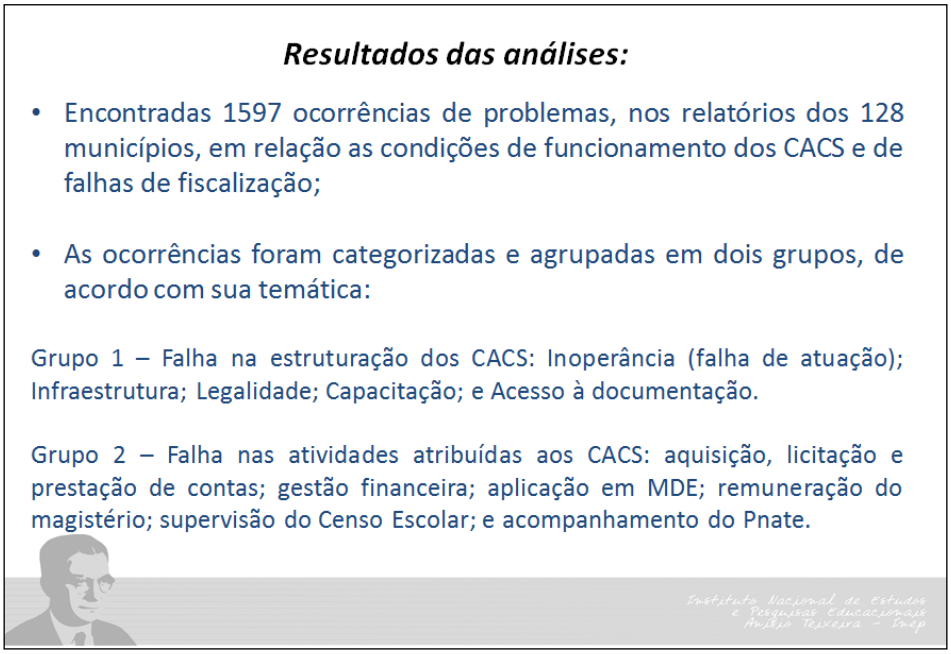
http://www.cgu.gov.br/sorteios/index1.asp

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - Inep

Fonte: elaborado pelo palestrante.

Então, quais foram os procedimentos utilizados para fazer a análise dos relatórios? Partiu-se para uma análise de conteúdo e, nessa análise, buscou-se as

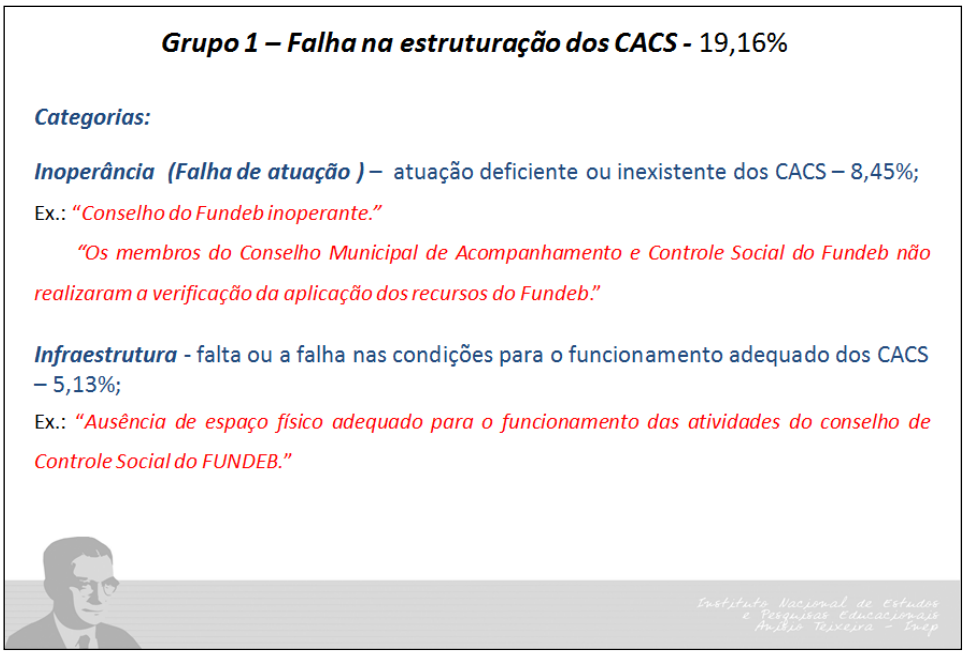
mensagens, nas quais aparecem as constatações avaliadas como de interesse para a equipe de pesquisadores. No caso, os relatórios estão disponíveis na página da CGU. Não é difícil achar a base de dados deste relatório.



Fonte: elaborado pelo palestrante.

Dos resultados da análise, encontrou-se 1.597 ocorrências em 128 municípios. Ora o que isto significa? Significa que em um município vai ter mais de uma ocorrência. É, portanto, um grupo grande de ocorrências e existe uma recorrência de ocorrências em um mesmo município.

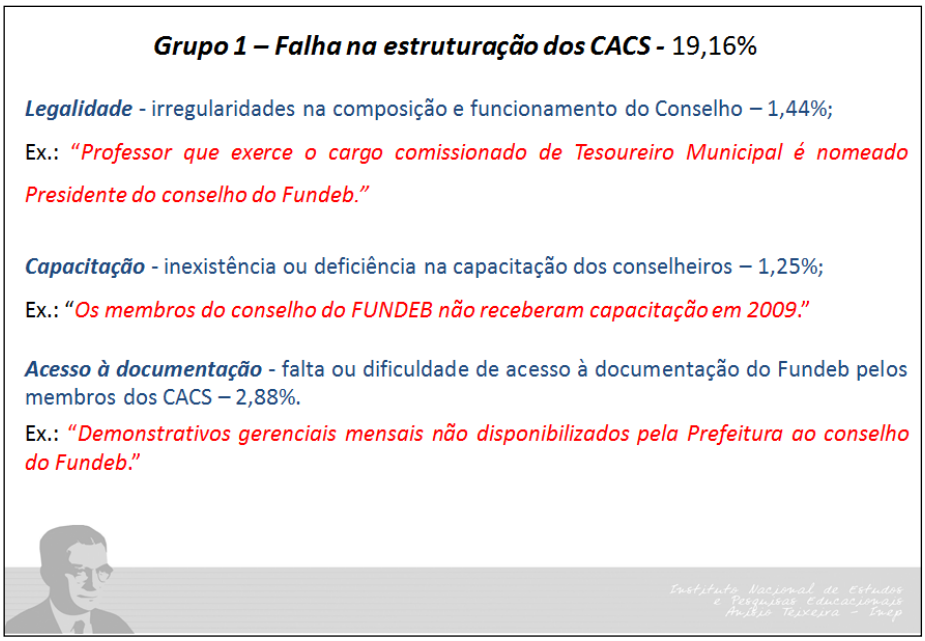
Partimos, dessa forma, para um processo de categorização e agrupamento dessas ocorrências para poder fazer algum tipo de análise. Separamos essas categorias em dois grupos: uma primeira categoria, o Grupo 1, diz respeito à estrutura, que está muito ligada à atuação do conselho, se se reúne ou não, à infraestrutura, à legalidade, à capacitação e ao acesso à documentação. O Grupo 2 trata de falhas verificadas pela CGU em relação a todos os processos relativos ao uso do recurso e que o conselho não conseguiu verificar, e que, muitas vezes, não conseguiu atuar e não conseguiu monitorar e pode ser que não tenha encaminhado nenhuma recomendação sobre eles.



Fonte: elaborado pelo palestrante.

No Grupo 1, relacionado à falha na estrutura, das 1.597 ocorrências temos cerca de quase 20%. Exemplificando um pouco estas falhas retiradas diretamente dos relatórios da CGU... A isso denominamos de "inoperância". Outro pesquisador poderia dar outro nome. Foi o nome dado quando começou o estudo, o que se achou mais adequado. Como exemplo, temos "O conselho do Fundeb inoperante".

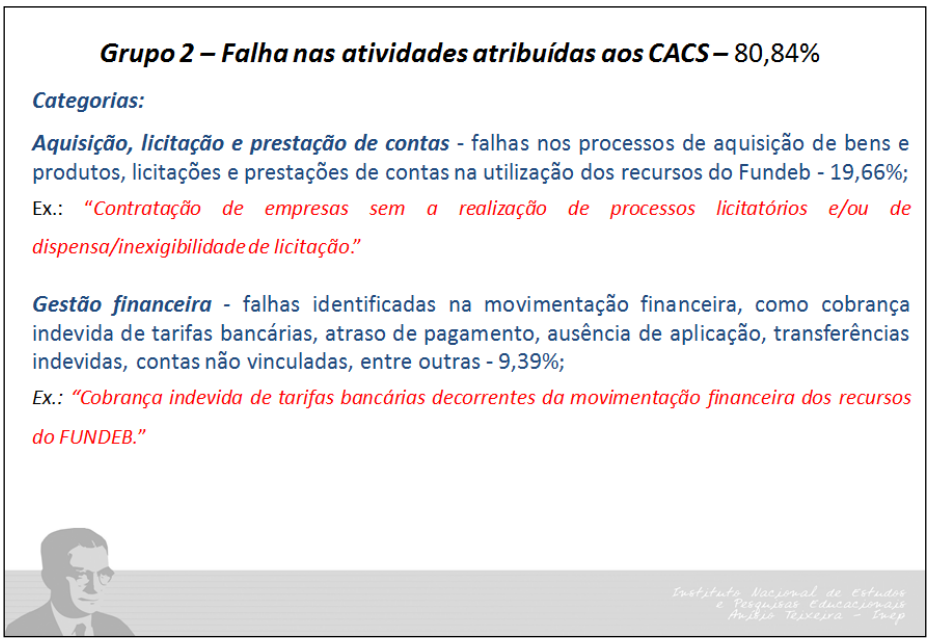
Muitas vezes isso pode parecer vago, mas corresponde às situações como "os membros do conselho não realizaram a verificação da aplicação dos recursos do Fundeb" ou outra, muito recorrente, "o conselho não fez nenhuma reunião nos últimos seis meses". Isso demonstra falha nesta questão da reunião e no efetivo funcionamento. Na infraestrutura, são as condições dadas ao conselho para funcionar, então, o caso que tiramos lá foi a falta de espaço físico adequado para que haja uma reunião do conselho.



Fonte: elaborado pelo palestrante.

Na questão de falha na estruturação, uma categoria encontrada foi de legalidade, com irregularidade na composição do funcionamento – ele é professor, mas, no momento, está com cargo comissionado de tesoureiro municipal e está nomeado como presidente do conselho do Fundeb. Como disse anteriormente, o presidente do conselho não pode ser indicado, alguém pertencente ao Poder Executivo.

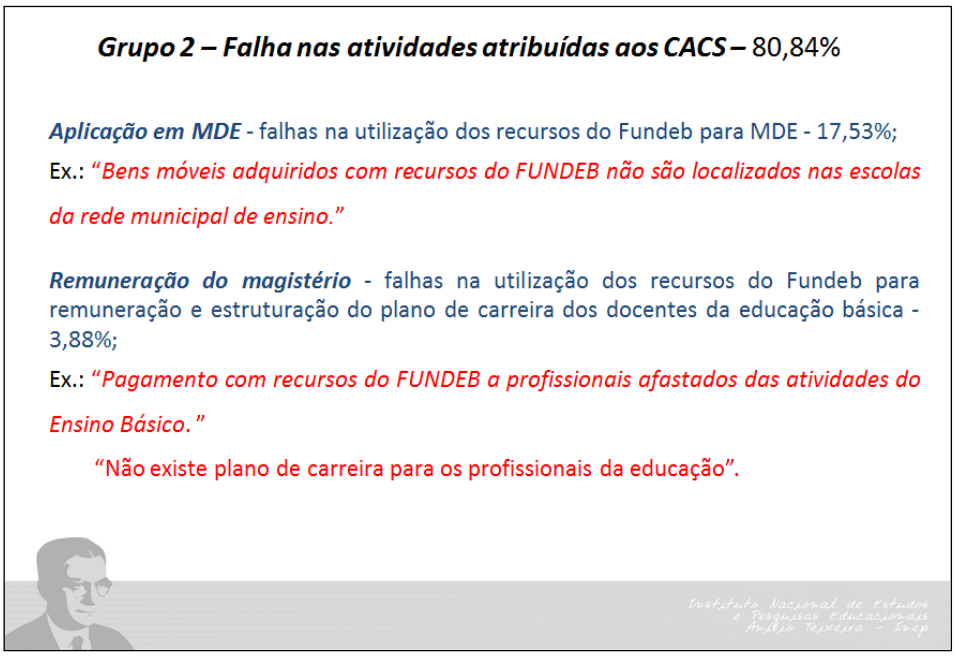
Da capacitação, encontramos alguns casos, por exemplo: o membro do conselho do Fundeb que não recebeu capacitação no ano de 2009. Sobre o acesso à documentação, os demonstrativos gerenciais não foram disponibilizados pela prefeitura para o conselho do Fundeb.



Fonte: elaborado pelo palestrante.

No Grupo 2 teve um número muito maior de ocorrência, porque diz respeito às atividades e às formas de execução dos recursos. Assim, um primeiro grupo que se categorizou foi a "Aquisição, licitação e prestação de contas". Um exemplo de descrição: "Contratação de empresas sem realização do processo licitatório e/ou dispensa/inexigibilidade de licitação".

Outro caso, "Gestão financeira" que são as falhas relacionadas ao processo de licitação financeira e geralmente é no Banco do Brasil e na Caixa Econômica. Um exemplo de situação encontrada: um banco fez uma cobrança indevida de uma tarifa bancária. O erro foi do banco e o banco tem que devolver este dinheiro porque não pode ser cobrada tarifa bancária sobre o recurso do Fundeb.

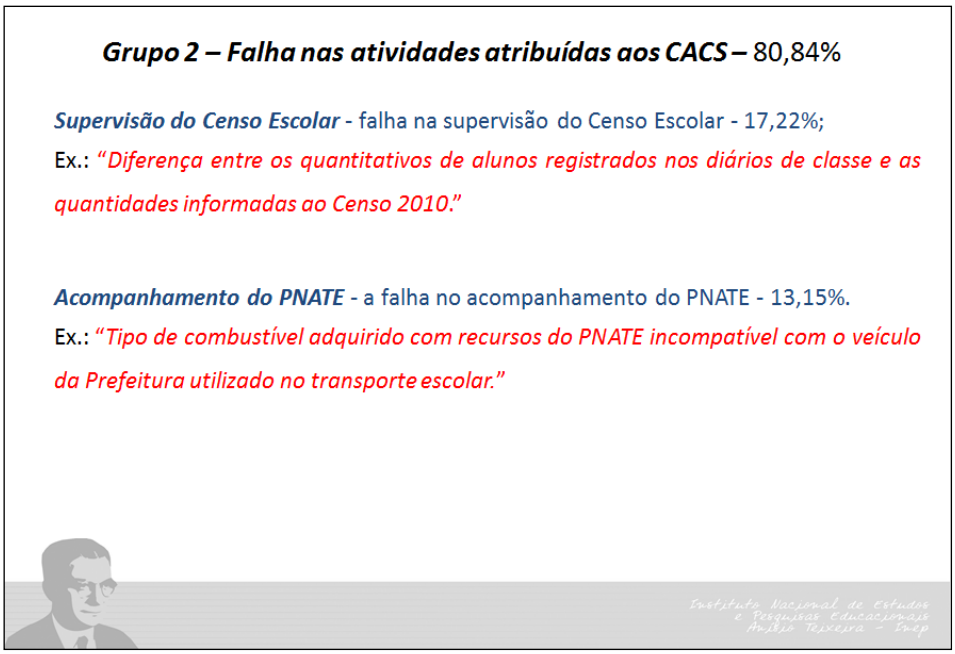


Fonte: elaborado pelo palestrante.

Sobre falhas na aplicação em MDE, no relatório está descrito: "Bens móveis adquiridos com recurso do Fundeb não são localizados nas escolas da rede municipal de ensino".

Com relação à remuneração do magistério, tema das palestras e debate dessa manhã, cito um caso encontrado: "Pagamento com recursos do Fundeb a profissionais afastados das atividades do Ensino básico" e "Não existe plano de carreira para os profissionais da educação", sendo que a lei do Fundeb exige a existência dos planos de carreira[70].

[70] Art. 40 da Lei nº 11.494/2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), e determina: "Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão implantar Planos de Carreira e remuneração dos profissionais da educação básica [...]".



Fonte: elaborado pelo palestrante.

Ainda no Grupo 2, sobre falha na supervisão do Censo Escolar, então há diferença de quantitativo dos alunos registrados nos diários de classe e as quantidades informadas no Censo Escolar de 2010. Acompanhamento do Pnate, como: tipo de combustível adquirido com recursos incompatível com o tipo de veículo usado no transporte escolar.

Resultados

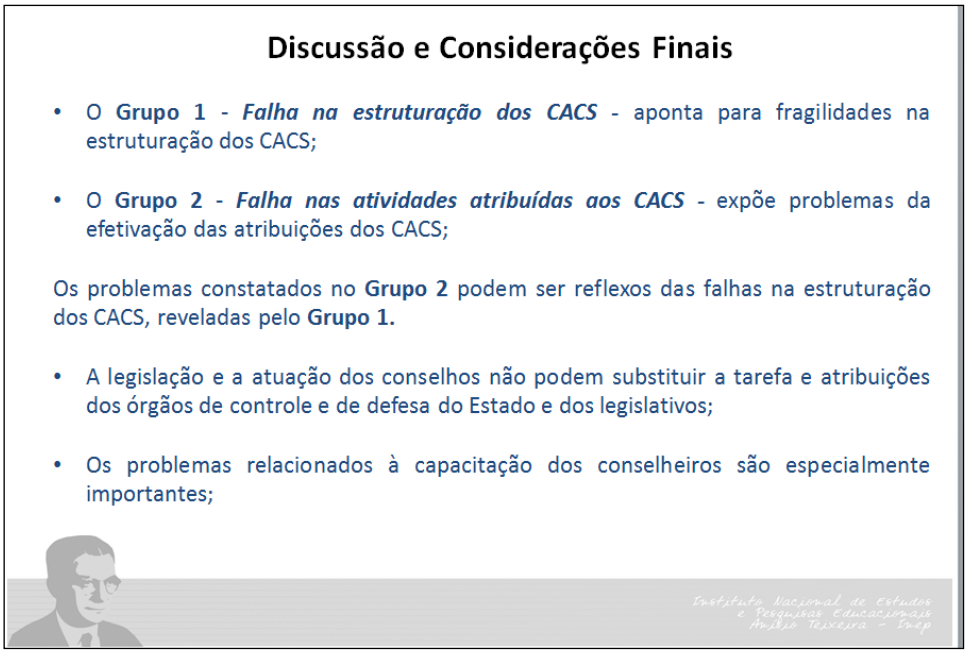
Tabela 5 - Frequência das constatações por grupos e categorias presentes relatórios do Programa de Fiscalização da CGU com ocorrências sobre o funcionamento dos CACS do Fundeb.

	Categoria	*n*	% por grupo	% Total
Grupo 1 - Falha na estruturação dos CACS	Inoperância	135	44,12%	8,45%
	Infraestrutura	82	26,80%	5,13%
	Legalidade	23	7,52%	1,44%
	Capacitação	20	6,54%	1,25%
	Acesso à documentação	46	15,03%	2,88%
	Total do grupo	306	100,00%	19,16%
Grupo 2 - Falha nas atividades atribuídas aos CACS	Aquisição, licitação e prestação de contas	314	24,32%	19,66%
	Gestão financeira	150	11,62%	9,39%
	Aplicação em MDE	280	21,69%	17,53%
	Remuneração do magistério	62	4,80%	3,88%
	Supervisão do Censo Escolar	275	21,30%	17,22%
	Acompanhamento do PNATE	210	16,27%	13,15%
	Total do grupo	1291	100,00%	80,84%
Total		1597		

Fonte: Relatórios do Programa de Fiscalização da CGU de 2007 a 2011.

Tenho agora uma tabela com essas categorias que foi elaborada em cima dos 128 municípios. Como disse, existe um grupo de constatações que vão ser repetidas nesse grupo de 125 municípios. Isso não reflete a realidade dos municípios brasileiros,

tampouco dos municípios daquela região. Em relação a esses percentuais, como é uma análise de conteúdo, pode ser que algumas ocorrências em termos gerais podem ser pequenas, mas, para nós, passam a ser significativas, principalmente as relacionadas ao Grupo 1.



Fonte: elaborado pelo palestrante.

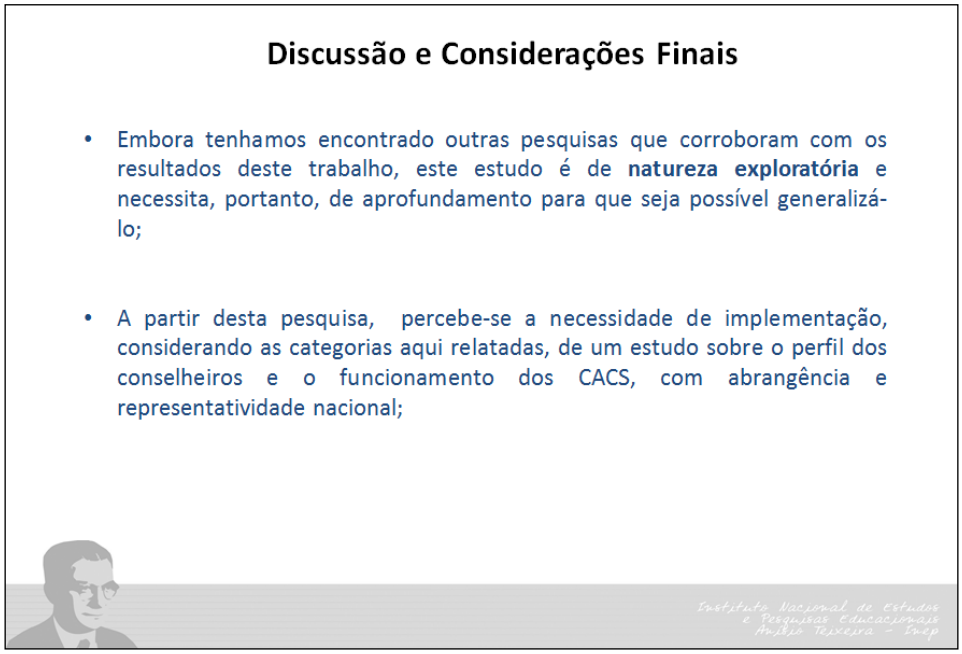
As nossas considerações finais. Em relação ao Grupo 1, o que é preocupante é se a estrutura inicial, que é a estrutura de formação deste conselho, não vai bem, isto aponta que pode ter problemas e é preciso investigar melhor. O Grupo 2 são falhas relacionadas à execução dos recursos. Nessa pequena amostra, vimos que a quantidade de falhas foi elevada.

Como parte das nossas conclusões, esses problemas do Grupo 2 podem ser consequência de uma falha na estruturação inicial dos conselhos. Ora, se os conselhos não estão bem estruturados, se eles não se reúnem, se têm problema de legalidade, se não têm condições de desenvolver o trabalho, logicamente haverá falhas nas atividades de fiscalização das demais aplicações de recursos.

Em relação à legislação, sabemos que a atuação dos conselheiros não substitui as atribuições dos órgãos de controle. Dessa forma, as falhas do Grupo 2 não podem ser consideradas exclusivamente de competência dos conselhos. Os órgãos de controle, o Poder Legislativo local, o MP e o Poder Judiciário também têm que atuar. Tem que ser uma atuação mais integrada e mais coletiva. Não se pode colocar também nas costas dos conselhos todos estes problemas. Tem problemas? Tem. Mas, não é somente dos conselhos.

Os problemas relacionados à capacitação precisam ser melhor investigados, porque vimos conselheiros que falam que não houve capacitação. Mas, qual capacitação tem sido dada? Será que ela é suficiente? Será que ela é suficiente para o trabalho do conselho?

Como disse anteriormente, há todo um conhecimento da legislação que está por detrás. Para uma boa atuação, é preciso conhecer a legislação, mas também é preciso ter um pouco de conhecimento de contabilidade pública e finanças públicas.



Fonte: elaborado pelo palestrante.

Embora esses estudos sejam de natureza exploratória e a revisão bibliográfica vá ao encontro do que se pegou nesta pequena amostra, não se pode generalizar. É preciso um aprofundamento desses estudos, tanto do ponto de vista da revisão bibliográfica como também dos estudos dos relatórios da CGU.

É preciso também pensar essas categorias; fazer esses agrupamentos; ajudar a pensar sobre que tipo de instrumento pode ser construído e planejar uma pesquisa em que se consiga ter realmente mais dados, mais informações sobre esses conselhos, com abrangência mais nacional e uma representatividade melhor do que esta que tivemos que trabalhar e que estava disponível neste momento de necessidade de pensar e avaliar o Fundeb. Então, é isto.

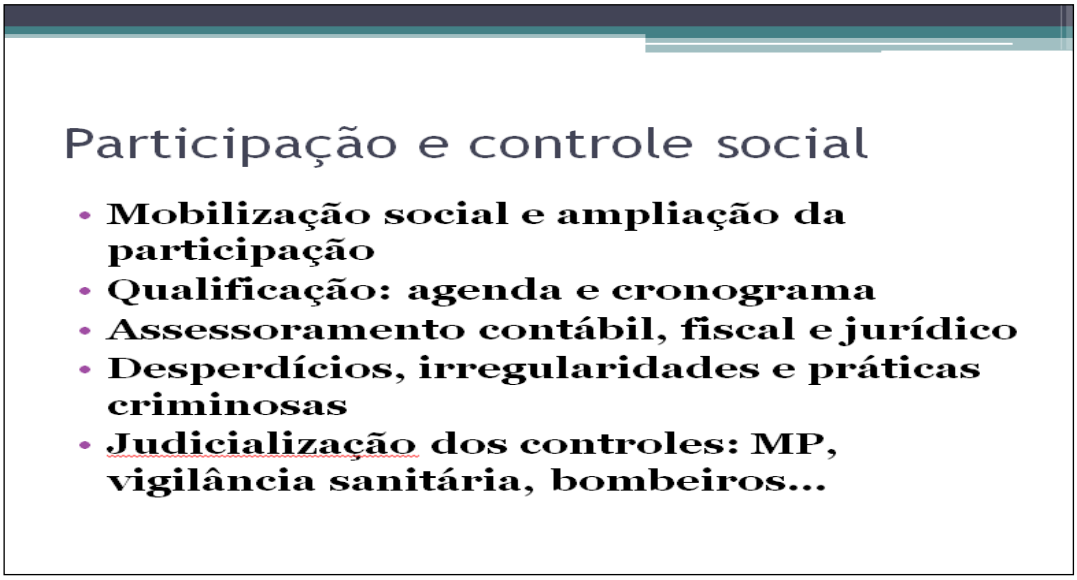
Macaé Maria Evaristo dos Santos

Obrigada Luciano. Passo a palavra para o professor Danilo.

Danilo de Melo Souza

Em nome do Consed e do Conselho de Controle Social da União, agradecemos o convite para participação no Fórum Nacional de Avaliação do Financiamento da Educação Básica. São dois dias de muito aprendizado, de discussão e apresentação de dados bastante relevantes sobre este momento especial em que vive o Brasil, em que a sociedade cobra de cada um de nós, gestores, servidores públicos, todos, um maior empenho, efetividade nas nossas ações e mais resultados.

A nossa fala está baseada em observações que fazemos, fruto de diálogos com o movimento social, movimento sindical, e no ambiente das escolas.



Fonte: DEMO, Pedro. Participação é Conquista. São Paulo: Cortez, 1999.
AMARAL, L. F. e Menezes Filho. A relação entre gastos educacionais e desempenho escolar. Disponível em <www.anpec.org.br>, acesso em: julho 2013.

É importante avançar na discussão da gestão dos recursos públicos. Essa é uma preocupação nossa, muito particular, porque a experiência mostra que, por vezes, recursos preciosos são executados de maneira regular, sobre os quais se prestam contas, faz-se o procedimento licitatório, observa-se toda norma legal, mas, efetivamente, não resulta naquilo que todos desejamos: o direito à educação de qualidade para todas as crianças.

Para falar de participação e controle social, é importante discutir o problema da mobilização e da ampliação da participação. Como já colocado aqui, isso é rotineiro na nossa vivência e pode-se dizer que há alguns de nossos colegas que estão debutando, por duas vezes, em conselhos. São, basicamente, as mesmas pessoas que se mobilizam, principalmente, nos pequenos municípios, em função do processo de controle. É muito comum o cidadão, que é do conselho estadual, municipal, ser, também, da educação, do Conselho de Alimentação Escolar (CAE), do conselho do Fundeb, do conselho de educação indígena e da assistência social.

Diante disso, observa-se que estamos falhando, porque a ideia do controle social, da participação, é trazer mais pessoas da comunidade com diversas experiências e olhares para poder interferir, fiscalizar, cooperar nesse debate em torno da educação, e, principalmente, buscar fazer o trabalho preventivo, porque essa história do 'leite derramado[71]' não nos interessa muito.

[71] Chorar sobre o leite derramado é uma expressão popular na língua portuguesa, utilizada no sentido de reclamar ou se entristecer por algo de ruim que já aconteceu. Disponível em http://www.significados.com.br/chorar-sobre-o-leite-derramado/.

A sociedade faz um esforço fiscal enorme, geralmente cabendo o ônus aos mais pobres, e os resultados, quando aparecem depois de uma década, anos, é que levarão os culpados, aqueles que desviaram recursos, enfim, a serem responsabilizados.

Mais, especificamente, quem desperdiça o recurso público da educação? É importante que os conselhos busquem isso. Portanto, temos que pensar em mecanismos com a finalidade de trazer mais pessoas para essa participação. É preciso qualificar e construir agenda e cronograma.

O próprio Cacs, só há pouco tempo, vem tendo uma rotina com cronograma, de maneira mais definida. Como acontece com o pequeno e médio município, ou mesmo no estado, há dificuldades por parte das pessoas, que são voluntárias, em participar do processo de controle. Imagina combinar a agenda de 14, 15, 20 pessoas, para, em determinado dia, trimestralmente, reunirem-se em Brasília e discutirem os problemas que se apresentam ao colegiado. Não é fácil. É preciso que a questão básica seja considerada, tendo em vista o funcionamento e a perfeita mobilização dos conselhos.

Em cidades que possuem acima de 100.000 habitantes, por exemplo, é impossível pensar na efetividade dos controles e na participação efetiva dos conselheiros, se não houver um assessoramento contábil, fiscal e jurídico para apoiar os que participam das discussões. As contas chegam a um nível de complexidade que, por mais que desejem realmente olhar, debruçar-se sobre os dados, números, um professor, uma dona de casa, ou alguém da comunidade, não dispõem de tempo nem de formação para fazer isso.

É preciso, aqui, seguir o exemplo da CGU, que coloca cartilhas à disposição, uma relevante iniciativa. Precisamos pensar mais em coisas assim. Agora, é importante que, nos grandes municípios e nos estados, os conselhos criem mecanismos de assessoramento para decifrar o que acontece no âmbito do acompanhamento nas instituições e no controle da devida aplicação dos recursos. E lembrar que, evidentemente, a nossa função de conselheiro não é fazer, às vezes, a atividade de gestor. O gestor é o prefeito, o governador, o presidente eleitos para isso. O nosso papel é colaborar no sentido de assegurar a correta aplicação, com qualidade dos recursos.

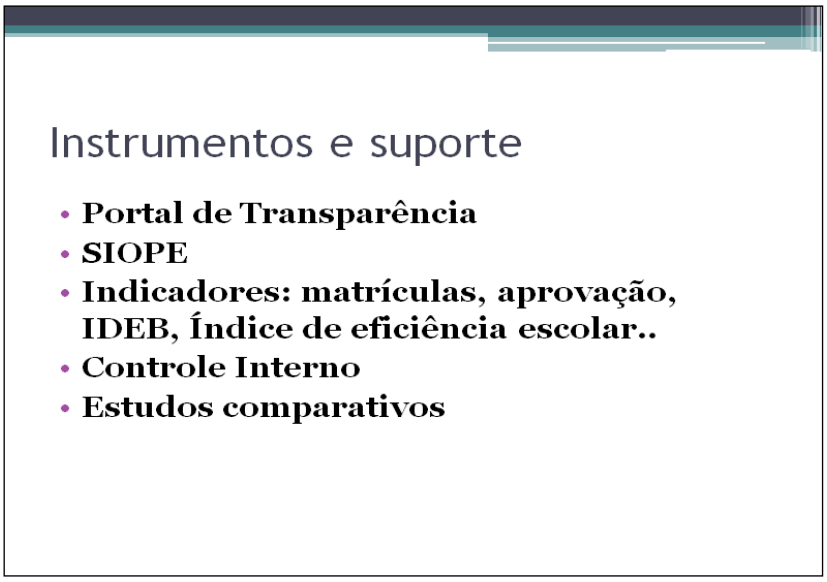
Falei da questão de desperdício, de irregularidades e de práticas criminosas. Contudo, há uma situação que vem sendo mais recorrente e que acaba por afetar o trabalho das instituições – seria, talvez, um mecanismo interessante de controle, mas está tomando outro rumo – que pode ser chamado de judicialização das coisas da educação, da saúde, enfim. É evidente que os órgãos reguladores necessitam agir efetivamente, mas, por vezes, o fazem sem o perfeito conhecimento da causa, arbitrando sobre assuntos que não podem e não devem arbitrar, inclusive cometendo desperdício.

É muito comum ouvir prefeitos e secretários municipais da educação reclamarem de que fora determinado pelo MP, por exemplo, que se faça uma nova rota de transporte escolar, com custo mensal – temos casos muito concretos – para cada aluno, de R$ 4.000,00. Então, são gastos R$ 40.000,00 para transportar, por ano, cada um dos alunos. Enfim, é a questão da racionalidade.

A vigilância sanitária, muitas vezes, exige o cumprimento de certas normas que nem estão adequadamente normatizadas. Cito aqui o caso de uma escola em que a vigilância notificou a cantina a colocar todos os pratos de inox, mas o problema da instituição não era de prato para servir a refeição e sim de banheiro que estava inadequado. Então, desse modo, são aplicadas uma série de notificações. As pessoas vão às instituições até com boa vontade. Querem fazer, exigir o cumprimento, as

mínimas condições, o padrão mínimo de funcionamento da escola, mas, entram assim, desconhecendo a realidade, a situação, sem fazer as contas daquilo que é exigido.

O Corpo de Bombeiros Militar (CBM), por exemplo, notificou uma quantidade de escolas do nosso estado para colocar, a cada 10 metros, um extintor de incêndio, porque, segundo a orientação, havia uma norma de São Paulo, e, portanto, devia ser feita dessa ou daquela forma. Os meninos, claro, fizeram 'festa' com os extintores de incêndio. Vários deles tiveram lesões, porque, ao correr, acabavam por bater a cabeça no equipamento que fica dependurado. Isso foi muito comum, e até chegar e conversar com o CBM e dizer: "Olha, não pode ser dessa forma, porque isso não é controle, e vocês estão, inclusive, contribuindo para o desperdício de recurso público da educação". O recurso do Fundo não é infinito, precisa ser melhor gerenciado.



Fonte: www.inep.gov.br. Acesso em julho de 2013.
www.fnde.gov.br/siope. Acesso em julho de 2013.
www.seduc.to.gov.br/estatisticas. Acesso em julho de 2013.

Alguns instrumentos de suporte que são importantes para esta discussão e avaliação, que servem e ajudam muito em cada município, tanto no menor e no maior município como no maior estado da federação, são igualmente importantes para a ampliação do olhar qualitativo. As formalidades já foram mostradas e existem muitas nos conselhos. Contudo, é preciso ir além de detectar as irregularidades, combater a corrupção.

Com isso, há que se mergulhar mais profundamente naquilo que é a função do conselho, a fim de contribuir para a garantia da qualidade e a efetividade do processo educacional. Então, temos alguns mecanismos, instrumentos e suportes. Há problemas? Há limites? Evidentemente que há.

A combinação dos diversos olhares, instrumentos, pode dar um retrato mais perfeito, mais próximo da realidade. É como se um de nós fizesse uma consulta médica e o problema fosse dor no pé. Então, o médico solicita um raio X e pronto. Não faz nenhuma pergunta, não questiona sobre como estamos, enfim, sobre a nossa vida. Semelhantemente são os conselhos. Precisam combinar vários elementos do diagnóstico

para poderem, inclusive, posicionarem-se. Aí, sim, podem contribuir naquilo que também deve ser a sua função, de certa forma influenciando a política pública. Não substituindo o papel do gestor, mas trazendo um olhar interessante, renovado, oxigenado da sociedade, que é o que se quer.

A gestão pública tem que ser controlada a partir disso. Muitas vezes, no afã de estruturar, de normatizar, de pensar as nossas práticas, observando a burocracia e as normas, desligamo-nos daquilo que ocorre na vida real e concreta.

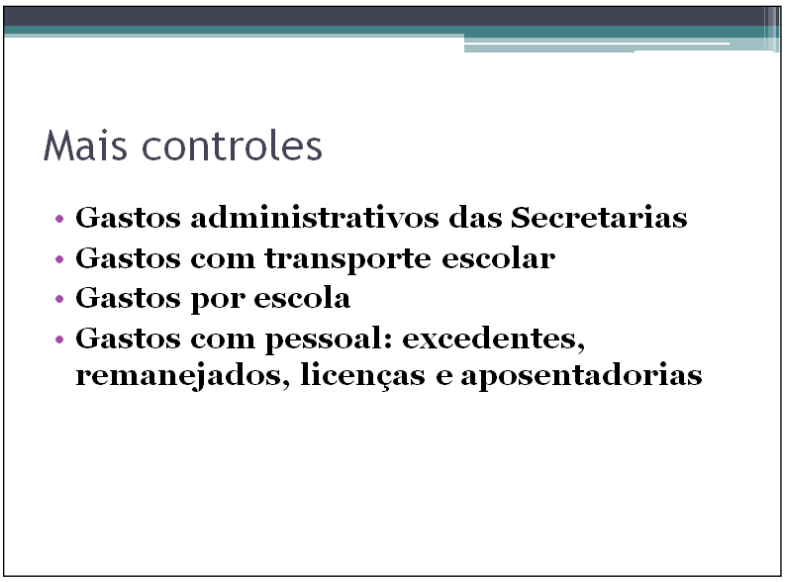
O Portal da Transparência, mesmo em que pesem deficiências apresentadas, é uma experiência interessante que está sendo construída em nosso estado, expondo mais de 80% dos recursos que são gerenciados pelas escolas da rede estadual de ensino do Tocantins.

Assim, resolvemos criar um portal de transparência das escolas também, a fim de que o gestor escolar possa registrar os recursos recebidos. Esse portal encontra-se em fase de alimentação e teste. Trata-se de uma iniciativa relevante: fazer com que cada aluno, cada pai de família, em qualquer lugar do estado, possa saber sobre os recursos que estão sendo descentralizados para a escola.

Nosso objetivo é, também, fazer o mesmo com os recursos federais, como o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), Mais Educação e outros. Cada vez mais, eles estão chegando. E importante que a comunidade fique sabendo quando esses recursos chegam, qual o volume e como estão sendo efetivamente gastos. O Siope, claro, apresenta falhas e problemas, porém é uma tentativa de poder aumentar o controle social, o controle por todos nós, e estabelecer mecanismos para compreender como vem funcionando a gestão dos recursos da educação.

Os indicadores devem ser sempre pensados: matrícula, aprovação, o Ideb e índice de eficiência escolar. Fizemos – na nossa experiência, a partir do trabalho do departamento de estatística – um índice que vincula aquilo que se investe em cada unidade educacional e os resultados que ela apresenta em termos de qualidade de ensino. A ele chamamos de Índice de Eficiência Escolar (Iefe). Observamos que há muitas escolas que recebem um volume expressivo de recursos. Contudo, em algumas, gasta-se muito com pessoal e não há bons resultados. Há, também, aquelas escolas com poucos recursos, inclusive humanos, e que apresentaram resultados significativos.

Sobre a questão do controle interno, e aí me refiro às estruturas médias e maiores, evidentemente, porque as pequenas prefeituras possuem controle geral em que se faz tudo, as unidades das redes estaduais e municipais de grande porte precisam fazer com que esse instrumento também possa ser um elemento importante de monitoramento, de orientação desse debate, quando se faz avaliação das contas.



Fonte: AMARAL, Nelson Cardoso. *Para compreender o Financiamento da Educação Básica no Brasil*. Brasília: Liber Livro, 2012.
SOUZA, D. M. *Regime de Colaboração, um novo fundamento da gestão pública educacional. Tempo Integral*, v. 05, p. 28-35, 2006.

Para finalizar, há uma necessidade de se pensar em mais controle na função pedagógica, como estamos aqui descobrindo, retomando alguns aspectos das falas, de ontem e de hoje, que são muito importantes. Enumerei alguns, obviamente há outros, mas pensemos, por exemplo, sobre os gastos administrativos das secretarias de educação com sua estrutura.

Há um estudo do Ipea, da década de 80, que é clássico e muito interessante. Mostra determinado estado da federação que, em certo momento, gastava 60% dos recursos da educação para manter a sede administrativa da secretaria estadual de Educação. O fato é recorrente e temos muito disso: de especialistas que ficam em 'castelos' e inventam assessor de tudo, assessor de currículo, assessor daquilo. Na maioria dos casos, são professores, inclusive, com salários expressivos. Isso tem um custo efetivo.

Constatamos fatos como esse, na rede estadual de ensino do Tocantins, logo que iniciamos o trabalho em 2011. A primeira providência foi chamar o sindicato da categoria e dizer: "olha, tem um problema aqui e vocês precisam nos ajudar". Compareceu o presidente, José Roque Rodrigues Santiago, uma pessoa atuante e muito aguerrida. Dissemos: "... estamos gastando R$ 52 milhões, por ano, para manter as diretorias regionais de ensino. Porém, esse recurso daria para descentralizar todas as escolas, metade do transporte escolar e, ainda, sobraria dinheiro para fazer muita escola e melhorar a vida de muita gente".

A partir desse ponto, foi iniciado um trabalho de esvaziamento das estruturas, diminuindo a quantidade de técnicos que atuavam nas diretorias de ensino, mas que, efetivamente, apresentavam um custo muito alto. Além disso, não servia toda a elaboração, todo o grupo de tecnocratas atuantes – mesmo a maioria deles sendo professores – se na ponta, na escola, faltasse o dinheiro para a alimentação escolar, para comprar material de limpeza, e para pagar o salário digno do professor atuante em sala de aula.

As reclamações foram inúmeras. Algumas pessoas sentiram-se lesadas, porque estavam deixando de trabalhar na sede ou nas diretorias regionais. Ao serem chamadas a fazer sua função original, ministrar aula, ser professor, começaram a reclamar ao sindicato. Contudo, eis a resposta do colegiado: "vocês fizeram concurso público para isso mesmo. Para estar na sala de aula, na escola. Então, não podemos defender esse tipo de coisa". Foi difícil e muito complexo enfrentar a situação, principalmente, porque eram servidores que estavam, há décadas, em determinados postos, e se sentiam os verdadeiros formuladores, tocadores da política de educação.

Os gastos com transporte escolar também necessitam, cada vez mais, ser objeto de controle, e controle social, inclusive. No estado do Tocantins, por exemplo, existem prefeituras que consomem mais de 30% do orçamento do total da educação só com transporte escolar.

Não há uma racionalização nem uma política com articulação, com projeto de educação do campo, evitando-se que as populações do campo sejam transportadas para a cidade. Não há um estudo de custo das rotas, da maneira como ofertar, como organizar as turmas, como planejar, e haja MP determinando que se abra nova rota de transporte escolar.

Em estados com perfil de fronteira agrícola como o nosso, em que o município anoitece com um assentamento e amanhece com outros tantos, isso é trágico. O mesmo ocorre na região de pecuária, por exemplo, com fluxo migratório da população. É preciso pensar, primeiramente, em um projeto de educação para as crianças e jovens que estão no campo, e, depois, refletir como construir tudo isso mais efetivamente, gastando, além com as pessoas para aprenderem, do que com óleo diesel e aluguel ou aquisição de frota. Então, esse é um problema sobre o qual temos que nos debruçar. Não dá para a Região Norte do país, as regiões de rios, riachos e ribeirões, da bacia do Amazonas, que sofrem muito com a problemática de transporte escolar e com os altos custos disso, o que compromete realmente as despesas fundamentais da educação.

Sobre os gastos por escola, é necessário, igualmente, que se façam as contas do que cada uma gasta. Principalmente, aquelas escolas que necessitam de um olhar especial. Fizemos um levantamento e levamos isso também ao sindicato. Tínhamos uma unidade de educação especial em que o aluno custava, por ano, R$ 48.000,00. Tínhamos R$ 3.000,00 para financiar, e gastávamos R$ 48.000,00. De onde levantar os R$ 45.000,00 restantes para sustentar o esforço da educação de cada criança?

Podemos ver todo tipo de situação. Por exemplo, um pedagogo que, na rede estadual do Tocantins, inicia a carreira com R$3.226,00, carga horária de 40 horas, e trabalha em uma sala especial, servindo, fazendo um trabalho de babá, dando comida ao aluno que é tetraplégico, por exemplo, ao passo que poderíamos ter, nessa função, um profissional de nível fundamental, devidamente treinado, qualificado, ou de nível médio.

Entretanto, se você entra na mesma escola e diz: "o que vocês estão precisando?". O funcionário responde: "Estamos precisando de um secretário para a escola". Você questiona: "Como? Se a escola tem somente 45 alunos, você precisa de um secretário? Um auxiliar de secretário? Tem fonoaudiólogo?". O funcionário responde: "Não, não temos". Você continua questionando: "Mas, não seria mais importante um psicólogo para acompanhar o desenvolvimento e fazer a mediação educacional com os pedagogos?". Enfim, não se faz conta disso no Brasil. Assim, aparecem várias formas de desperdício de recursos no âmbito escolar.

Temos outro gasto, que é a despesa com excedente de pessoal, aqueles não remanejados. Você diz: "Olha, você não está doente, tem condições de trabalhar" e o professor responde: "mas estou meio destreinado nesta coisa da educação. Me dá um tempo até que eu possa voltar".

Em relação às licenças e aposentadorias, na data de hoje, temos, por exemplo – só para trazer algo mais próximo, do meu estado – 145 professoras em licença maternidade, 498 profissionais em tratamento de saúde, 63 professores em acompanhamento de pessoa doente na família. Todo esse volume é fruto de uma legislação que garante isso. Então, recebemos 30 pedidos de liberação de estudos para mestrado, mas só podemos liberar vinte pessoas, porque as outras licenças estão impedindo de fazer o mais importante: investir na qualificação do professor. Novamente colocamos ao sindicato: "... precisamos fazer alguma coisa em relação a isso".

A Lei Estadual nº 1.818/2007 garante ao servidor acompanhar o familiar doente. Um direito, é certo. Contudo, decorre de um grande comprometimento no investimento da educação. Trazendo esse fator para a contabilidade, verifica-se o desperdício um volume muito expressivo de recursos das despesas fundamentais da educação.

Estamos iniciando, neste primeiro semestre, um processo de saneamento de servidores lotados na sede da Secretaria de Estado da Educação, Cultura e Esporte do estado do Tocantins (Seduc-TO), com o devido ajuste do sindicato. Temos, quase 700 excedentes que poderão ir para a sala de aula. Obviamente, o sindicato deverá proceder com uma avaliação caso a caso, a fim de não cometermos injustiça e nenhum tipo de arbitrariedade, em face de problemas com doenças e outros. Esse acúmulo de pessoal nos custa, por ano, R$ 29 milhões.

Enfim, hoje, estávamos inclusive discutindo isso, noticiado nacionalmente: todos os prefeitos estão reclamando das perdas da isenção. A presidente Dilma Rousseff fez a isenção dos impostos, mas não tem dinheiro para tocar as prefeituras. Contudo, os levantamentos das confederações ligadas aos municípios mostram que há mais de 500 mil cargos comissionados nos municípios, e que aumentou em 33% o volume de pessoal nas escolas. Mas, o prefeito diz que isso ocorre em razão das atribuições que foram colocadas a mais aos municípios, e, por isso, deve haver mais gente na saúde e na educação.

A nossa fala é nesse sentido, de que temos que, cada vez mais, aperfeiçoar os mecanismos para controlar e diminuir, ao máximo, os processos de corrupção, e é possível fazer isso. Mas é necessário também ampliar o nosso olhar, ainda, para o aprimoramento da gestão e da educação. E isso só será possível se pudermos observar o que acontece em cada escola, aprender com elas, com o movimento social e sindical. Se tivermos essa abertura e maior disposição para ouvir, juntar essas vozes, debater a problemática da gestão, teremos melhores resultados. Ainda assim, iremos lutar por mais recursos para a educação.

Macaé Maria Evaristo dos Santos

Agradecemos ao professor Danilo. Quero convidar a professora Clélia Brandão, que vai me substituir na coordenação desse trabalho, e dizer para a Cleuza que vou vê-la pela internet, e pedir que ela represente bem as mulheres, porque é a única voz feminina neste seminário.

Clélia Brandão Alvarenga Craveiro

Boa tarde. Vou passar a palavra para a professora Cleuza Rodrigues Repulho, também, como o professor Danilo, tem uma experiência muito interessante na área da educação, e sei que os desafios são sempre muito maiores do que aquilo que pensamos e conseguimos enfrentar, mas enfim, vamos lá.

Cleuza Rodrigues Repulho

Em primeiro lugar, queria agradecer a oportunidade de estar aqui e pedir desculpas pelo atraso. Nunca me atraso. Quem me conhece sabe que sou preocupada com o horário. Porém, até na linha do que a mesa estava colocando, eu estava na Câmara dos Deputados tentando assegurar os recursos da educação, porque estavam para aprovar um projeto de lei que garante um assistente social e um psicólogo, por escola, pagos com recursos da educação. E, para ser muito clara, na Câmara dos Deputados, na CE, a votação terminou empatada, 10 a favor e 10 contra, e a Undime 'apanhou' muito, porque eu estava sozinha lá, enquanto instituição, mas tínhamos também um assessor do Consed.

Pessoalmente, hoje, estou muito triste pelo ocorrido no SF ontem, e pelo que aconteceu hoje na Câmara dos Deputados. Quando vejo os deputados que historicamente defenderam os recursos da educação – o Carlos Abicalil lembra bem que na época do Fundeb muita gente queria colocar uma lista de profissionais dentro da folha da educação e, na época, nós resistimos bravamente – hoje, vejo essas mesmas pessoas defendendo essa causa.

Temos aproximadamente 200 mil escolas públicas. Quero ver quantos psicólogos e fonoaudiólogos vão para as escolas do campo, para as escolas da Amazônia, porque novamente cria-se uma legislação e o MEC estava lá, representado pelo Binho Marques, com um parecer contra. Porque, em primeiro lugar, isso é inconstitucional, pois o dinheiro da educação é da educação, e nós temos a LDB. O que me espanta é as outras áreas não se organizarem da mesma forma como a educação se organiza. Hoje, eu e a Vivian ouvimos na Câmara dos Deputados a seguinte frase: "mas vocês têm mais dinheiro e, por isso, podemos entrar". Não! Se tivéssemos mais dinheiro, não teríamos 3,5 milhões de crianças fora da escola. Nós não teríamos, ainda, projetos para construir creches, não teríamos fila de milhões de crianças esperando vagas na escola, principalmente na educação infantil.

Então, queria muito que o MP e o TCU estivessem lá, porque no momento em que eu (como secretária) for assinar a prestação de contas, vou dizer que foram os deputados que mandaram contratar psicólogo e assistente social com o dinheiro que é da educação, o que não pode acontecer. Essa irresponsabilidade, esta coisa da 'pressão da rua', não pode fazer com que aprovemos qualquer coisa, de qualquer jeito. Isso para mim é muito importante.

Foi importante a votação no SF ontem? Foi. Mas, da Câmara dos Deputados para o SF perdemos quase R$ 100 bilhões em dez anos, e isso vai voltar para a Câmara dos Deputados. É um avanço do primeiro projeto, perfeitamente. Estamos aqui discutindo formas de participação e controle social, mas não vi as ruas que gritaram "educação de qualidade" indo defender a educação, os recursos para a educação, nem na Câmara dos Deputados, nem no SF. Então, de novo, como as pessoas colocaram aqui, temos um discurso de que a educação é prioridade...

Danilo, vou fazer uma observação em relação sua apresentação: várias vezes você falou dos municípios, mas têm muitos estados jogando dinheiro fora e mandando para os municípios uma conta que não é nossa. O transporte escolar, aliás, é uma das coisas que mais fazemos para os estados. Fica parecendo que o gestor municipal é a 'bruxa da vez'. Já os estados, em berço esplêndido, mandando. Sei que não é essa sua intenção, até porque você não vai rasgar a sua história, a gente não faz isso. Falei que um dia ainda vou ser a presidente do Consed – não sei como, porque garanti que esta seria a minha última gestão no Poder Público – mas para fazermos algo, que neste país é essencial: regime de colaboração.

Assim, queria primeiro esclarecer porque cheguei atrasada e quero esclarecer um equívoco – a questão dos 10% do Fundeb não foi um pedido da Undime ou do Consed – foi um acordo fechado dentro do MEC, em razão das questões técnicas, nas quais os municípios não se encaixavam. Por que esta é a minha preocupação? Primeiro, porque nunca iríamos pedir para não liberar dinheiro. Há uma preocupação por parte do MEC, da Undime e do Consed com aqueles critérios que foram estabelecidos pelo FNDE e nenhum município conseguia acessar o dinheiro, justa ou injustamente.

Dessa forma, juntos chegamos à conclusão que distribuir o recurso para os estados e municípios, que já recebiam a complementação, seria a forma mais justa. Não é que alguém seja bom ou ruim. É uma decisão difícil de ser tomada, mas que garanti que o recurso chegue na ponta. A última coisa que nós e o MEC queríamos era que sobrasse dinheiro na conta do Fundeb, porque ninguém conseguiria acessar e, em razão disso, o dinheiro ficaria guardado. Se tem uma palavra que não gosto é superávit primário. Ainda, brinquei e disse que, se reencarnação existir, o meu castigo seria voltar economista, porque é com quem mais temos brigado nestes últimos tempos.

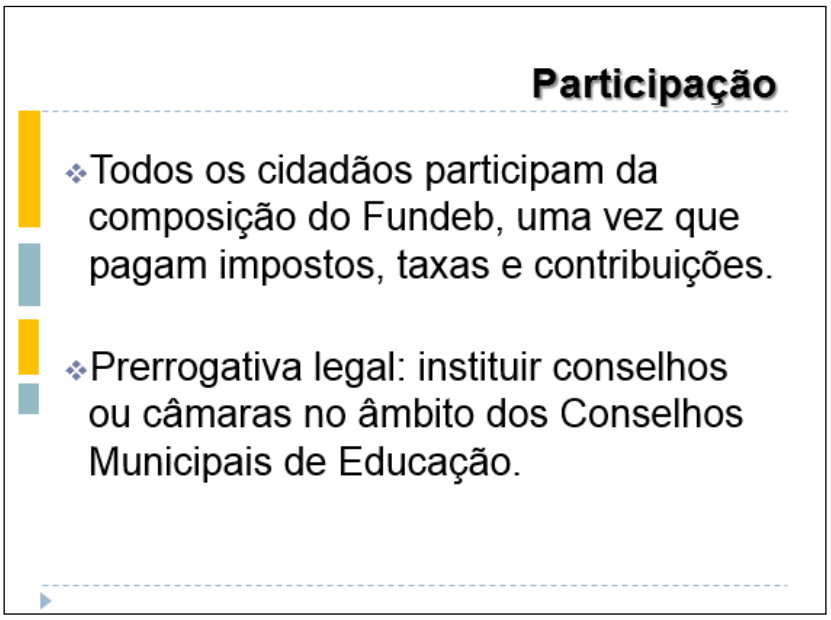
Quando se faz conta, faz conta... e eu vi o discurso que o problema da educação é a gestão. Senhoras e senhores, vamos gerir nada para ver o que acontece? 80% dos municípios não têm arrecadação própria, vivem do repasse. Portanto, hoje, quando o Conselho Regional – e eu não tenho nada contra as psicólogas e os assistentes sociais – diz para não usar o dinheiro do Fundeb e usar dinheiro dos 25%, olhei bem para eles e falei: "então, vocês só vão trabalhar em 20% dos estados brasileiros, porque 80% não vai ter dinheiro para pagar vocês".

O piso do assistente social é de R$ 3.800,00 para 30 horas de trabalho. Com muita dificuldade, conseguimos aprovar R$ 1.600,00 para os professores com 40 horas. Mas o que a escola precisa? Se deixarmos isso passar... – conscientemente estou tomando um pedaço da minha fala, porque o controle social é isso. Temos que ir em peso falar com os deputados, porque se não conseguimos pagar o piso para os professores, como vamos colocar mais um profissional lá dentro, ganhando quase três vezes mais do que o educador ganha? Ou duas vezes e meia a mais do que ele ganha. Porque esse dinheiro vai sair de algum lugar. E como a maioria dos municípios, a sua maior despesa é a folha de pagamento, é de lá que vai sair e há também projetos de lei tramitando em relação ao dentista escolar e, neste contexto, teremos o engenheiro escolar, o arquiteto escolar, o médico escolar, e assim por diante.

Lembro-me de quando criticamos o Paulo Maluf, em São Paulo, quando asfaltou a rua da escola e botou a despesa na conta da educação, é mais ou menos isso o que estamos querendo fazer. Fazer do dinheiro da educação um 'guarda sol' onde todo mundo pega carona. E os professores são a categoria que menos recebe. Estamos no PNE discutindo que os professores deveriam, pelo menos, chegar perto dos profissionais com a mesma titulação. Não é isso que temos defendido? Então, acho

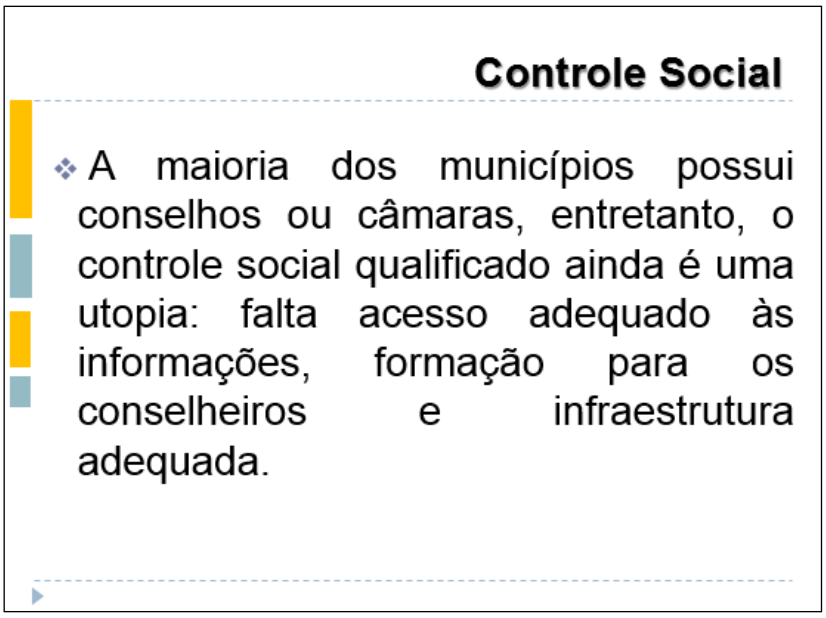
muito complicadas essas discussões e o ‘clamor das ruas’ pode fazer com que cometamos erros e equívocos que irão custar muito caro para nós, que passamos uma vida inteira lutando por mais recursos para a educação.

Que se organizem a saúde, o Conselho Regional de Psicologia e os assistentes sociais. Não dá, infelizmente, para a Educação abarcar todas as questões. Já temos assumido muitas responsabilidades e o projeto de lei, Carlos Abicalil, diz que o aluno deve ser atendido dentro da escola, pelo menos três vezes por semana, assim parece que viramos clínica. E que horas o aluno vai aprender Português, Matemática, História, Geografia? É assim que queremos melhorar o Ideb? É assim que queremos garantir a educação de qualidade?



Fonte: elaborado pela palestrante.

A Undime entende que todos nós participamos desse controle social. Porque, de alguma forma, pagamos impostos e estamos contribuindo. Então, não é só uma questão do conselho, mas sim de todos nós podermos acompanhar. Não vou repetir sobre a prerrogativa legal de se instituir conselhos, porque isso já foi falado.

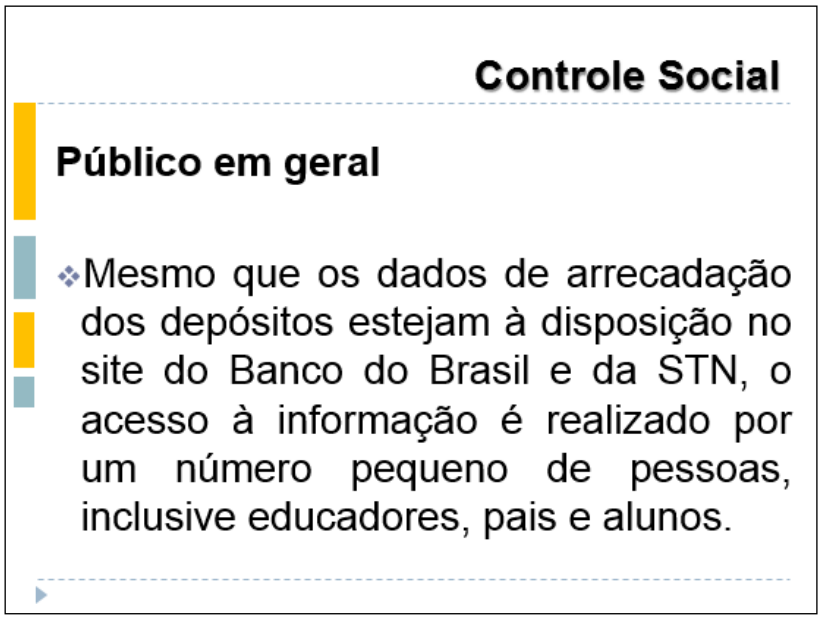


Fonte: elaborado pela palestrante.

No nosso entendimento, também há uma questão utópica que é a mesma pessoa – e o Danilo falou bem isso – participar de todos os conselhos. Não é só o gestor que é 'bonzinho' ou 'malzinho', há pessoas que entram em conselhos para atrapalhar ou ajudar o governo.

Em época de eleição, sentimos a oposição dentro dos conselhos – ou isso só acontece em São Bernardo? Quando se aproxima o prazo, há pessoas que ficam pedindo uma série de coisas e não conseguimos fechar. Algumas entidades demoram a indicar os seus representantes e o município é penalizado, pois temos prazos.

Enfim, entendemos que há uma linha de pessoas que defendem a remuneração de todos os conselhos. Nós somos absolutamente contra, haja vista o que aconteceu com o Conselho Tutelar, virou um emprego, e a maioria dos conselheiros tutelares tornanram-se vereadores. Ou isso também só acontece em minha cidade?



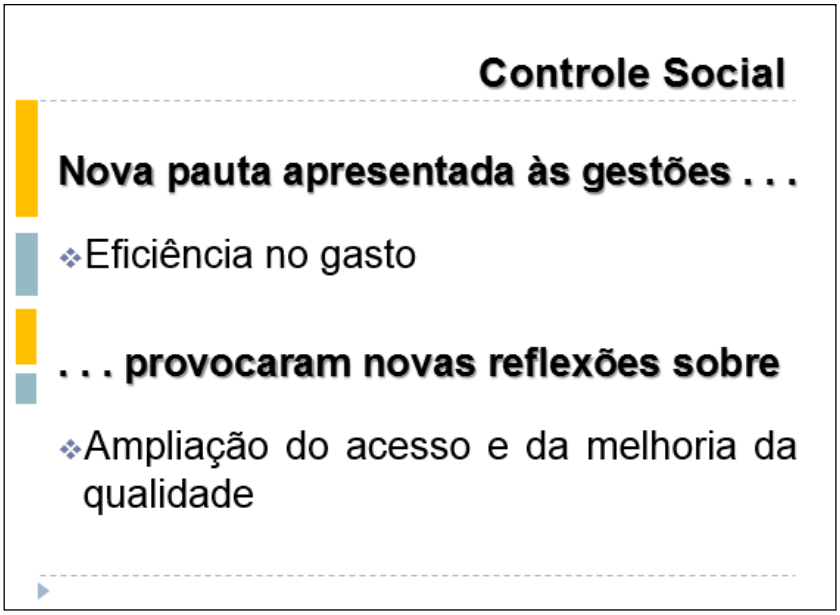
Fonte: elaborado pela palestrante.

Entendemos, também, que o site do FNDE é muito bom na transparência, pois mostra a conta que os recursos são depositados, quando entrou, quantidade de merenda, de transporte, enfim. Mas, é importante que façamos esta transparência chegar aonde precisa estar. Se pudéssemos levar o Vander Borges à todos os municípios, ficaríamos muito felizes. Você é muito didático no momento da explicação e isso é o que, às vezes, nos falta.

A Undime fez um levantamento, este ano, que mostrou uma troca de mais de 70% dos gestores, e a maior parte deles nunca foram gestores da secretaria de Educação. Portanto, são pessoas novas entrando na gestão – sou extremamente otimista e parto do princípio que todas as pessoas que estão lá querem acertar e, diferente do que ouvi aqui, isso acontece. O Inep fez uma pesquisa junto à Undime, sobre o perfil dos profissionais, e temos boas pessoas, com boa formação. Não só mulher de prefeito ou seus parentes como secretários de Educação. Temos vários ex-reitores ou reitores que assumiram a secretaria. Pessoas com mestrado, doutorado, e assim vamos evoluindo nesse processo, até porque a secretaria de Educação virou um alvo e uma meta muito fácil para todos dentro dos governos, por representar muito poder.

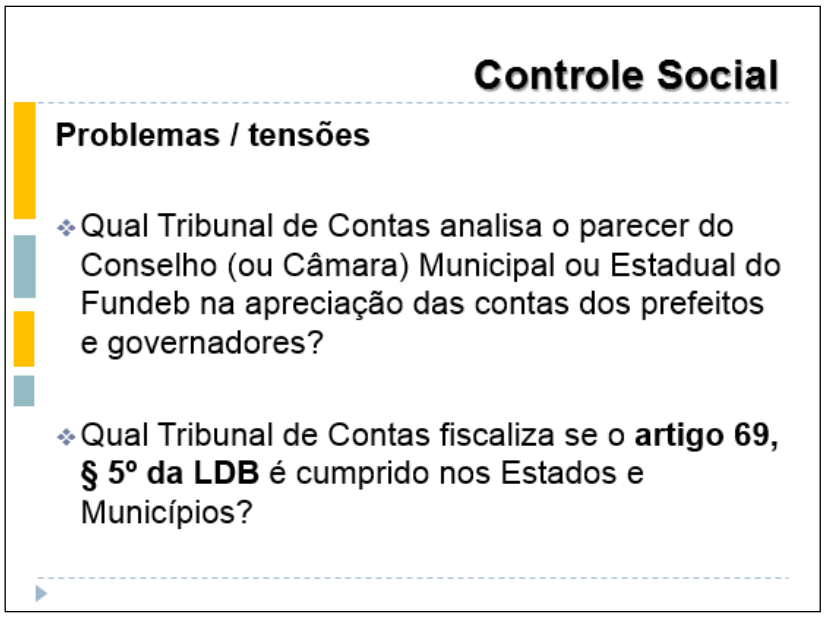
Não me lembro quem mostrou aqui, mas acho que foi a CGU, que, em alguns lugares, a soma de todos os valores que o município recebe são do Fundeb. É um poder inquestionável na mão do secretário de Educação. Mas, ao mesmo tempo, nós sabemos também, o peso do nosso Cadastro de Pessoa Física (CPF) nessas contas, e sabemos como respondemos por isso.

Hoje, uma das coisas que apontamos é a inconstitucionalidade desse projeto de lei. Não é somente a LDB que diz: o "recurso da Educação é somente para a Educação". A CF aponta que as áreas de assistência e saúde devem promover ações para os cidadãos com os recursos das áreas afins.



Fonte: elaborado pela palestrante.

A nova pauta apresentada às gestões é a eficiência no gasto. Então, esta transparência e este controle nos levam a novas reflexões, como a ampliação do acesso e melhoria da qualidade da informação, para fazê-la chegar de maneira coerente e que faça a diferença na ponta.



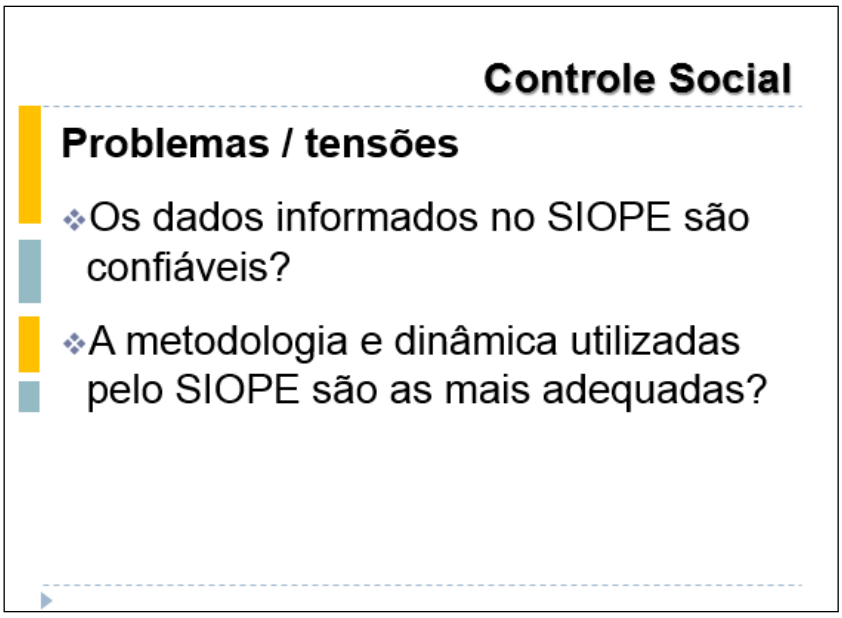
Fonte: elaborado pela palestrante.

O TC analisa o parecer do conselho do Fundeb na apreciação das contas dos prefeitos e dos governadores? Não, nem sempre. Os pareceres ficam restritos em alguns lugares à prefeitura e o conselho informa ao MEC, mas nem sempre os TCs acompanham isso.

E qual o TC que fiscaliza o art. 69[72] da LDB? Como é que essas coisas estão sendo tratadas? Fui multada em R$ 5.700,00 porque comprei um *notebook* 1/3 mais barato do que a licitação que íamos fazer, apenas porque pegamos 'carona' na ata de registro do MEC.

Então, o gestor é penalizado, porque economizou recursos, uma vez que o TCE de São Paulo não aceita 'carona' na ata de registro do MEC. E todos sabem que o MEC compra muito material e consegue um preço – para vocês terem uma ideia, iriamos pagar, por um *netbook*, R$ 1.200,00 e na compra do MEC custou R$ 376,00. Em vez de comprar 5.000, compramos 15.000 com o mesmo dinheiro. Mas, eu e o prefeito estamos respondendo por isso, e temos uma multa de R$ 5.700,00, como pessoa física. É a Cleuza e o Marinho que estão pagando.

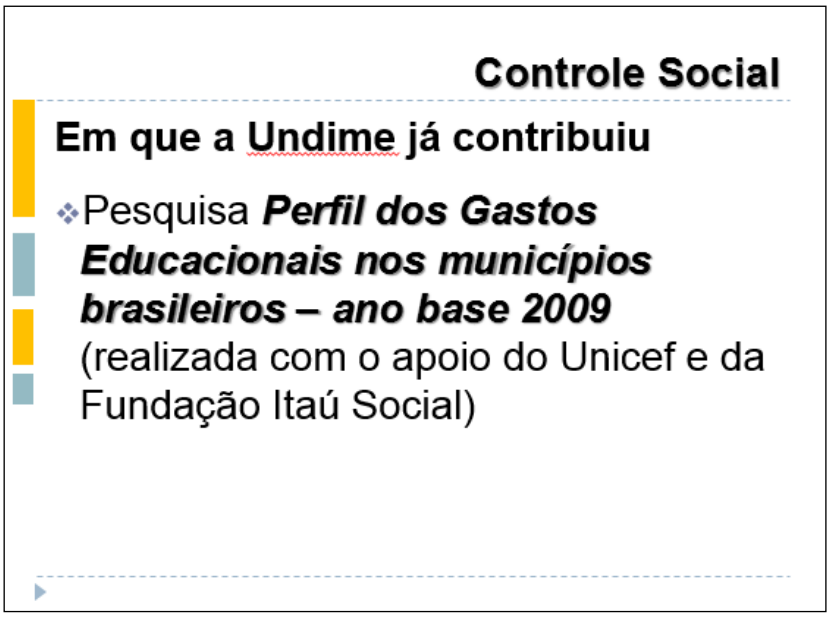
[72] O § 5º. do art. 69 da LDB determina que: "O repasse dos valores referidos neste artigo do caixa da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios ocorrerá imediatamente ao órgão responsável pela educação, observados os seguintes prazos: I - recursos arrecadados do primeiro ao décimo dia de cada mês, até o vigésimo dia; II - recursos arrecadados do décimo primeiro ao vigésimo dia de cada mês, até o trigésimo dia; III - recursos arrecadados do vigésimo primeiro dia ao final de cada mês, até o décimo dia do mês subsequente.



Fonte: elaborado pela palestrante.

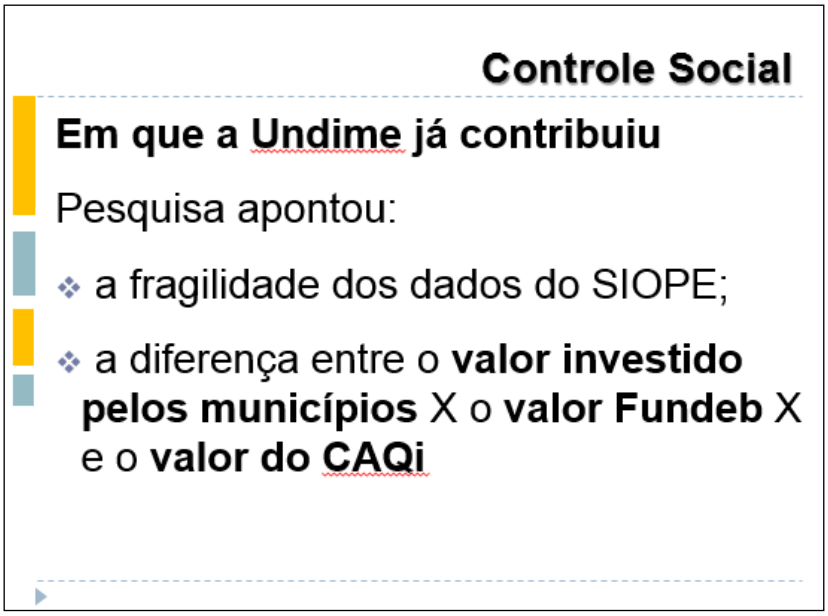
Quais são as nossas questões? E as nossas tensões? O Siope é muito importante – até levamos o principal gestor do Siope no fórum do ano passado da Undime, com proteção policial, porque achamos que ele iria apanhar, mas não aconteceu, pelo contrário, foi até tranquila a passagem dele por lá.

Quem foi gestor aqui sabe que o Siope não corresponde a tudo que fazemos nos municípios e, portanto, algumas questões que a Undime já apontou foram adequadas no sistema e, para outras, estamos pedindo adequação. Até porque é muito importante o seu preenchimento. Não estou defendendo o 'abaixo o Siope', pelo contrário, queremos os ajustes e que ele possa mostrar, de forma muito clara, o que são esses investimentos.



Fonte: elaborado pela palestrante.

Como contribuímos com isso? A Undime realizou a pesquisa Perfil dos Gastos Educacionais nos Municípios Brasileiros, ano base 2009, que foi apontada aqui. Essa foi uma parceria com o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) e a Fundação Itaú Social. Aliás, o Unicef tem sido parceiro da Undime, em pesquisas de longo prazo e, principalmente, sobre o impacto das políticas públicas e do financiamento, na eficiência e no resultado que é a aprendizagem das crianças.



Fonte: elaborado pela palestrante.

Essa pesquisa apontou algumas fragilidades dos dados do Siope e a diferença entre o valor investido entre os municípios e o valor do Fundeb.

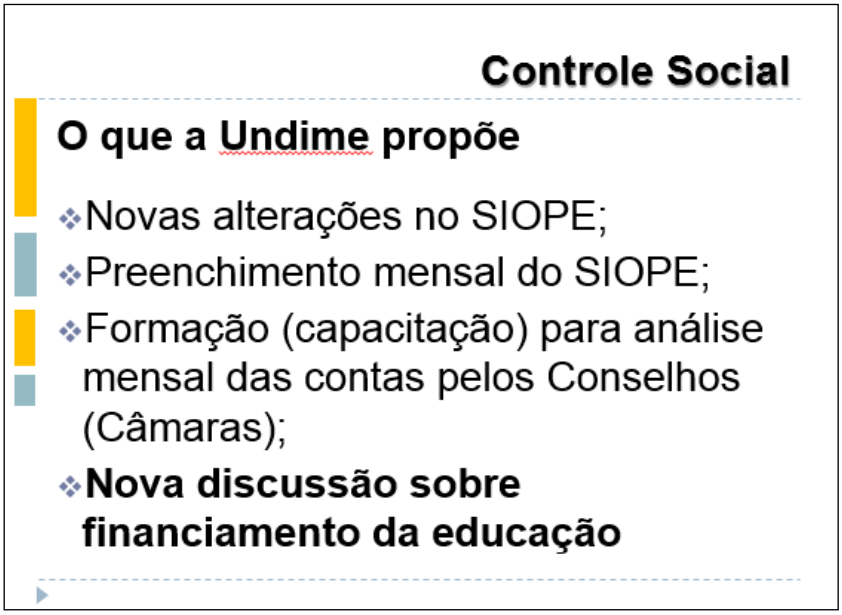
Agora, vamos para outra questão polêmica deste seminário – e acho que seminários são para isso mesmo: o CAQi. Queria fazer um histórico do CAQi para a Undime. O CAQi vem sendo discutido desde a gestão do Adeum[73]. É algo que não é de agora. Não tínhamos uma definição do custo dos alunos e do custo do investimento da educação. Vamos deixar aqui uma coisa muito clara: hoje, como é o financiamento da educação? Junta-se o fundo e divide o que tem, não é isso? Ninguém pergunta quanto custa a Educação.

Vou dar o maior exemplo: para mim, é a creche. Recebemos, em São Paulo, em torno de R$ 4.000,00, o valor referente por aluno de creche. Esse valor é um dos mais altos do Brasil, porque as crianças, em São Paulo, infelizmente, valem mais do que nos outros estados, e o custo da creche, em período integral, é de R$ 8.000,00. Sou secretária de São Bernardo do Campo, mas todo mundo pode dizer: "é um município rico, as montadoras estão lá". O município tem boa arrecadação sim, mas quando assumimos em 2009, aproximadamente 12.000 crianças estavam fora da escola. Se São Bernardo que é o quarto orçamento do estado de São Paulo, sexto ou sétimo orçamento do país, têm crianças fora da escola. Hoje, ainda tenho uma demanda em torno de 4.000 crianças fora da creche – não quer dizer que o dinheiro que temos seja suficiente para atender as demandas na Educação.

[73] O prof. Adeum Hilário Sauer foi presidente da Undime nas gestões de 1996/97, 2001/ 2003 e de 2003/2005. Fonte: http://go.undime.org.br/noticia/10%C2%BA-forum-nacional--apresentacao-das-entidades-participantes-e-breve-curriculo-dos-expositores-do-dia-4-de-maio.

Por isso, a defesa da questão do CAQi vem sendo feita há muito tempo. Foi levada para o CNE, assim, temos que tomar cuidado com algumas coisas que discutimos, para não desconsiderar um conjunto histórico de definições.

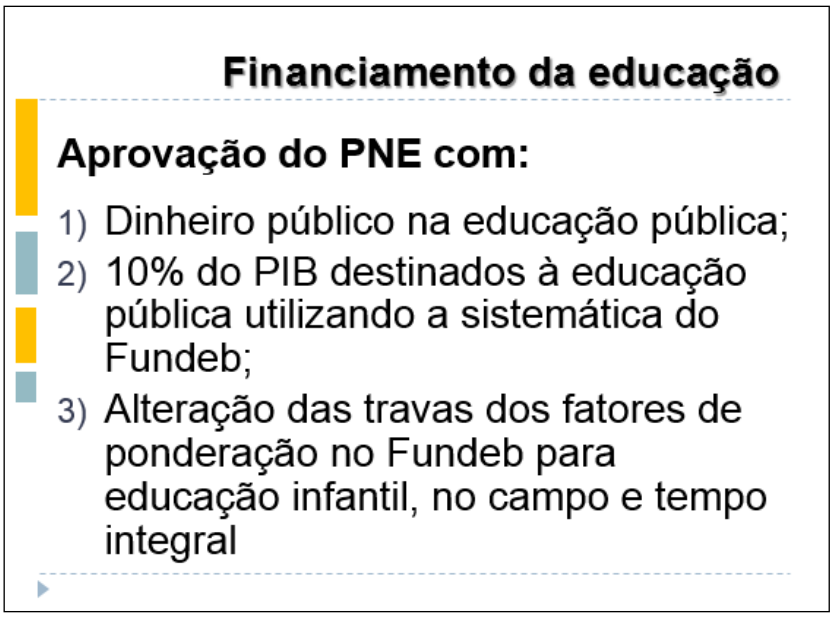
Se não é esse, temos que sentar e discutir, porque tanto o CNE como outras entidades já referendaram e, senhoras e senhores, quando sentamos com os economistas eles não querem saber qual é o nosso projeto pedagógico para a qualidade da educação, eles querem saber quanto custa a Educação. E se insistirmos em discutir com eles somente a questão pedagógica vamos perder, como historicamente perderam todas as gerações, porque tratamos de cuidar da questão pedagógica e não cuidar da questão financeira do investimento para a Educação.



Fonte: elaborado pela palestrante.

Então, a Undime propõe, para fechar esta minha fala: que possamos fazer novas alterações no Siope, desde que elas sejam justas, enfim, possíveis de serem feitas; que o preenchimento do Siope possa ser mensal e não uma vez ao ano, somente; e a formação para análise mensal das contas – vários na mesa já colocaram a importância da formação, e não vamos dizer que sejam somente pelos conselhos, mas pela população em geral. Eu que trabalho em uma administração que tem Plano Plurianual (PPA) participativo, não é orçamento, é o PPA. Foi um desafio imenso fazer isso. Mais de 30.000 pessoas em uma cidade com quase um milhão de habitantes.

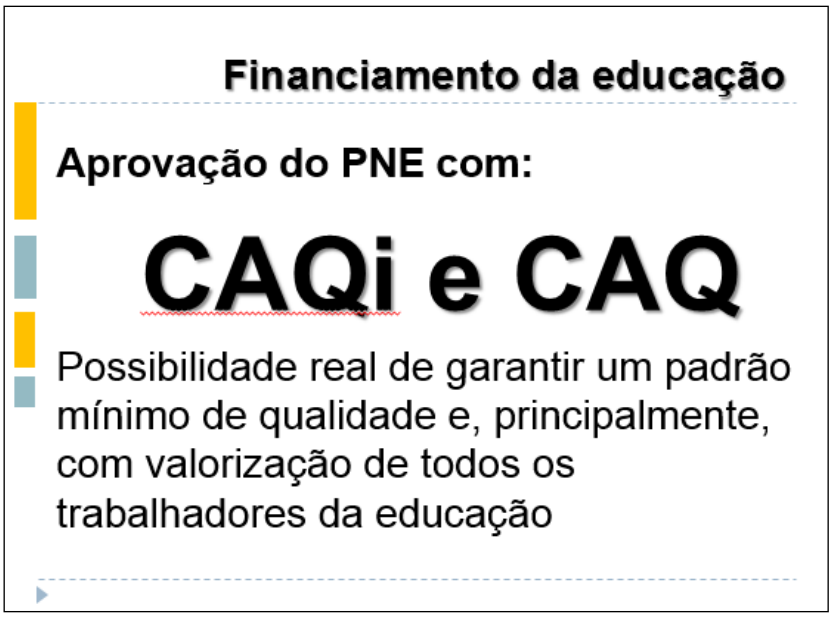
Mas, as pessoas passam a ter mais consciência de que não pode pegar o dinheiro da Educação para fazer esgoto – fico lembrando das manifestações: "queremos mais dinheiro para a educação". Quanto queremos? De quanto precisamos? E o que vamos fazer com esse recurso?



Fonte: elaborado pela palestrante.

A Undime defende o dinheiro público para a Educação Pública. Então, ontem fiquei feliz no SF, em parte, porque o texto remete dinheiro público para a Educação Pública com prioridade para a Educação Básica. Essas eram coisas que vínhamos lutando há um tempo 10% do PIB destinado à Educação Pública. Defendemos que a sistemática seja pelo Fundeb, ele é justo, pois quem tem mais alunos, recebe mais recursos, não pela riqueza do estado ou da cidade. E alteração – este é um fator polêmico para o Consed – das travas dos fatores de ponderação. Na verdade, o ensino fundamental continua 'nadando de braçada' em recursos, porque ele é o balizador, e temos as duas pontas – a educação infantil e o ensino médio – ainda com financiamento insuficiente para a sua necessidade.

Quando fazemos escolhas, e a Undime faz escolhas com seus gestores, acabamos vindo de um fórum com mais de 1.200 gestores – queria, inclusive, agradecer aqui a diretoria que está presente, os novos presidentes das regionais, aos antigos que estão lutando e continuam lutando conosco, como a Sueli, a Manuelina. Enfim, quando o Brasil decidiu pelo Fundef deixamos duas modalidades absolutamente descobertas, que foram a educação infantil e o ensino médio. Ou recuperamos esse tempo – até porque temos uma janela demográfica nesta década, que nos permite fazer esse investimento – e, de fato, mudar a história, ou vamos continuar melhorando, como diz Leocádia, que foi secretária de Olinda.



Fonte: elaborado pela palestrante.

Queremos avançar e, para isso, são 10% do PIB, CAQ e clareza nos recursos que vão para a Educação e chega de fazer 'contrabando' para a Educação. Porque temos lutado muito para conseguir essas vitórias, e não dá agora para uma ou outra categoria se achar injustiçada e querer ir para o 'guarda-chuva' da Educação. Obrigada.

Clélia Brandão Alvarenga Craveiro

Agradecemos a professora Cleuza e também aos professores Danilo, Luciano, Marcus Vinicius por essa primeira parte da apresentação. Vamos ter dez minutos de intervalo e, na volta, abriremos para os debates, também continuaremos a apresentação das questões pela comunidade, que nos acompanham pela *web* conferência. Muito obrigada.

DEBATE

Mestre de Cerimônias

Enquanto não retornamos, e o faremos em 10 minutos, todos que assistem este Fórum de debates pela internet, podem enviar as suas perguntas no e-mail que se encontra em sua tela, agendaparque12@cultura.gov.br. Pedimos apenas que, além da pergunta, coloque seu nome, instituição ou cargo e também a sua localidade.

Queremos agradecer e mencionar a presença e participação das instituições presentes no Fórum de Avaliação do Financiamento da Educação Básica, são diversas as instituições e entidades: o Consed, a Undime Norte e Sul, Sudeste, Nordeste e Centro Oeste, a CNTE de Alagoas, Pernambuco, Bahia e região Sul, a Confenapa, a Ubes, o FEE, o FNDE, o Inep, o Fineduca, o Conselho Estadual do Fundeb de Santa Catarina, Tocantins, Mato Grosso, Alagoas, Distrito Federal, Rio Grande do Norte, Maranhão, Rio Grande do Sul, Pará, Pernambuco, Minas Gerais e Paraná, Senado Federal, a UnB, Fevale do Rio Grande do Sul, a Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, o Mpog, a UFMG, a USP, o Conselho Nacional do Fundeb, a Secretaria Estadual de Educação do Piauí, a Secretaria Estadual de Educação do Rio Grande do Norte, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, a Universidade Federal de Goiás, o CNE, o FNCE, as Secretarias do Ministério da Educação, Secretaria Executiva, Secadi, Sase, SEB e Assessoria de Controle Interno do Ministério da Educação, a UFF, Universidade Estadual do Ceará, Confederação Nacional dos Municípios, a União Nacional dos Estudantes (UNE), Anped, Anpae, e a CGU. Estas são as entidades, órgãos e instituições presentes no Fórum de Avaliação do Financiamento da Educação Básica.

E agora sim, dando continuidade à mesa de debates vamos passar a palavra à professora Clélia, que está presidindo a mesa de debates e vai conduzir este momento.

Clélia Brandão Alvarenga Craveiro

Mais fortes agora depois do lanche, vamos realizar o trabalho com certa agilidade também. Conforme as orientações, temos até 17h30 para fazer esta plenária final e o encerramento pelo secretário Binho. Temos que dividir o tempo. Vamos deixar 15 minutos para as questões. Faremos todas as questões de uma vez e, depois, passamos para os conferencistas que compõem esta mesa. Vamos fazer da forma que costumamos fazer em todos os eventos: quem for fazer perguntas, se identifica.

Temos na sequência o Raimundo; o Vander, o Linaldo; a Firmina, do Piauí; a Manuelina. Quantos já temos? Dez? Eu acho que não dá para ser mais do que isto, porque são só 15 minutos para as questões e depois passamos para os nossos palestrantes responderem. Vamos começar.

Raimundo Jorge Nascimento

Meu nome é Raimundo Jorge, estou aqui representando o FNE, no qual represento o movimento negro.

Parabenizo a mesa pela temática sempre interessante e importante. Foi uma pena que não consegui escutar toda a palestra do doutor Marcus, mas a parte essencial assisti, quando o senhor falava sobre o empoderamento dos conselhos. Então, lhe dirijo esta pergunta: quais são as suas sugestões de empoderamento e ampliação destes conselhos?

Hoje, de manhã, eu falava que é necessário fazermos a *accountability* horizontal, que tem sido feito aí, mas é necessário potencializar mais uma *accountability* vertical, ou seja, é necessário que a sociedade faça e amplie mais este processo de fiscalização do Fundeb. Encerrando, quero dizer que a exposição dos outros palestrantes foi também muito interessante e me fizeram lembrar de um dilema que é colocado pelo Norberto Bobbio: a democracia sempre é cara, implica em conflito e tem um fator nela que é muito fundamental: às vezes, ela parece atrapalhar, mas, no final, ela acaba sendo muito positiva. Os Romanos aprenderam isto.

Acho que a nossa sociedade precisa aprender isso. O Joaquim Nabuco dizia que a escravidão deixou um legado negativo; a ditadura nos deixou um legado muito negativo, então, muitas vezes, mesmo estando em partidos democráticos, tendo posturas democráticas, às vezes nos vemos tentado pelo autoritarismo, pelo decisionismo.

Então, é importante conviver com o conflito, com o contraditório, com o dissenso e isso é caro. Acho que todas estas mesas têm mostrado isto. Para o Brasil dar certo e para avançar, para se livrar deste legado da ditadura, já nos livramos quase dele institucionalmente e precisamos nos livrar politicamente, precisamos nos livrar culturalmente e socialmente. Estão de parabéns todos os expositores.

Clélia Brandão Alvarenga Craveiro

Muito obrigada! Passo já para o Abicalil, depois ao Vander e o Linaldo antes da Firmina. Por favor, vamos ser um pouquinho mais breves na pergunta para dar tempo de ouvir as respostas.

Carlos Augusto Abicalil

Vou fazer o possível para superar meus múltiplos vícios de professor e parlamentar. A primeira questão é sobre o conceito de eficiência aplicado à educação, tendo em conta, inclusive, a decisão do TCU em associação com os tribunais dos estados de colocarem sobre o termo eficiência a sua tensão nos próximos três anos.

O que é isso? O que é eficiência em matéria de análise de contas da educação? Não creio que seja um conceito muito simples de se resolver, tendo em conta, inclusive, o grande mercado de apostilamento, serviços contratados etc., que estão na escola pública privatizando esse espaço. Assim como, sobre *netbooks*, conteúdos virtuais *on line* e *off line*, é provável que, sobre outros insumos, tais leituras sejam mais disseminadas ainda na análise das contas. Acho importante que comecemos a fixar algum nível de conceituação e demarcação do que seja eficiência.

Nesse mesmo patamar, particularmente a CGU expressou aqui de que maneira a controladoria age na transferência a entes públicos, a entes federativos, como tem sido o procedimento em relação a entidades privadas, por exemplo, no Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), cujo volume expressivo de recursos calculados em hora-aluno, sem discutir o CAQ, estão indo para instituições com Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJs) próprios, que não são entes públicos.

Começamos a lidar com este termo de eficiência e já sabemos que, no Brasil, resulta na comparação público/privado e com grande preconceito em relação ao que seja público.

Terceira consideração, saudando aqui a intervenção da Cleuza Rodrigues, pela Undime, em particular, é que, de fato, o custo qualidade – como lembrei ainda hoje de manhã – apareceu no primeiro documento oficial em 1994, no Acordo Nacional do Educação para Todos. Portanto, não é um assunto rigorosamente novo.

Entretanto, no novo contexto por ampliação de recurso público – com os constrangimentos que o Poder Público, via Lei de Licitações e suas interpretações, inclusive adjudicadas, judicializadas, LRF –, a cobiça privada sobre o fundo público cresce para quem tem mais agilidade em oferecer a educação. Entre a decisão de colocar no PAR um Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância) e ele começar a funcionar vai um tempo de mandato, se não estou enganado (não é isso, Cleuza?), se não houver solução de continuidade, nem disputa pelos licitantes lá no certame local.

Então, há um problema para resolvermos naquilo que é a regulação constrangedora da iniciativa pública, quando ela detém capacidade de fazer e, evidentemente, um universo aberto da liberdade de iniciativa privada que cobiça esse enorme fundo público. Então, acho que precisamos colocar alguma solução no cenário próximo futuro. Não está tão longe: porque por mais que se tenha subtraído algum recurso novo do petróleo na votação de ontem, esse recurso é novo. Estamos falando de R$ 200 bilhões em dez anos. Portanto, 1/4 do Fundeb por ano, não é isso? Pelo menos, para não tratar outros recursos que estarão adicionados a esse.

Obrigado!

Clélia Brandão Alvarenga Craveiro

Por favor, Vander.

Vander Borges

A minha participação é mais uma contribuição, no sentido de trazer as informações, pois lidamos com essa precarização do Fundeb de forma geral. Em primeiro lugar, sobre a fala do Marcus Vinicius, da CGU, que deu informação que a CGU já capacitou 5 mil conselheiros, visto que aquela Controladoria tem programa de formação. Inclusive, tivemos a oportunidade de participar, colaborar com a CGU, na ocasião, na elaboração desse programa. Apenas agrego a informação de que o FNDE tem essa função também, sendo que, para exercê-la, conta com programa Formação pela Escola, sendo que o dado que temos é de mais de 89 mil pessoas capacitadas em 2011 – não me refiro exclusivamente a conselheiros, mas a outras pessoas que, também, têm a possibilidade de se inscreverem nas turmas de formação à distância e se capacitarem.

O Marcus Vinicius também aborda a questão das várias frentes de atuação do Cacs, hoje, em função da nova atribuição recebida. Do ponto de vista pessoal, neste momento de repensar a denominação do conselho, entendo pertinente que esse colegiado não seja denominado de Cacs do Fundeb, mas ir além e contemplar um conceito mais abrangente de acompanhamento das ações educacionais, por exemplo, de forma a torná-lo mais compatível com a realidade. Talvez, você queira fazer alguma consideração a esse respeito e acho pertinente na momento atual.

Sobre o que o Luciano Hizim trouxe acerca do trabalho feito pelo Inep do controle social, apenas atualizar algumas informações, especialmente sobre o dado de 2011, em que Luciano, dá conta de que 36% dos conselhos estavam como "irregular". Pretendo apenas informá-los de que esse quadro, hoje, é bem melhor, embora ainda tenha muitos problemas. Atualmente, estamos com 53% do universo de conselheiros em situação regular e 26% dos conselhos no Brasil como irregulares; temos 10% desses conselhos (cerca de 400) com mandatos vencidos, ou seja, 7% do total dos conselhos, além de alguns com cadastro não concluído (o município começa e não conclui o cadastro). Enfim, é um quadro que ainda exige uma ação por parte dos gestores no sentido da regularização.

Por fim, a respeito do que a professora Cleuza Rodrigues mencionou... É sim, professora. É necessário que as informações cheguem às pontas. O FNDE está trabalhando nessa linha, com inovação. Foi abordado pelo Marcus Vinicius, também, o Decreto nº 7.507/2011, que prevê a divulgação de informações detalhadas por data, valor, beneficiário e finalidade de uso do recurso do Fundeb. Estamos trabalhando com força nessa frente, em parceria com o Banco do Brasil, em particular, e também com a Caixa Econômica Federal, para implementar, efetivamente, essa medida de transparência, de singular relevância no contexto do financiamento público.

Com relação ao Siope, professora Cleuza, a pergunta: os dados são confiáveis? Cabe-me esclarecer que os dados apresentam boa confiabilidade. Isso porque o FNDE tem uma preocupação muito grande em dar segurança, em dar confiabilidade ao dado, fazendo cruzamentos com outras bases. Vamos continuar nesta linha, aperfeiçoando sempre esses mecanismos voltados à garantia de qualidade dos dados. Com relação às mudanças que a senhora coloca como sendo necessárias a serem feitas no Siope, o FNDE está aberto.

O sistema Siope é um sistema dinâmico, ele não pode e nem deve permanecer inalterado. Estamos sempre abertos a fazer aperfeiçoamentos e mudanças. Lembro-me, quando estive em São Paulo, e que a Undime, na oportunidade, nos trouxe várias proposições. Analisamos e implantamos no dia seguinte. Estamos abertos a fazer isso quando se tratar de uma proposição pertinente. Sobre a periodicidade que a senhora propõe de ser mensal, estamos estudando trazê-la para uma dinâmica bimestral, visto que que há, inclusive, na CF essa periodicidade com relação às contas dos entes governamentais.

Clélia Brandão Alvarenga Craveiro

Muito obrigada, passo a palavra ao Linaldo e depois para o Firmino. Por favor.

Linaldo Tavares de Lima

Linaldo, Conselho Estadual do Fundeb do Tocantins e sindicalista também. Professor Marcus, fiquei muito feliz na sua fala quando o senhor mencionou a questão de divulgarmos as irregularidades. Recordo-me que há alguns anos – vale lembrar que não foi na gestão do professor Danilo, para não o constranger – tivemos uma conselheira do Fundeb estadual que se recusou a assinar o parecer por motivos de algumas irregularidades.

De vez em quando, temos que bater na nossa mídia, porque ela é muito marrom, pois não divulga as informações de educação, só divulga para falar mal, aí ela sabe fazer

a propaganda. Então, fiquei muito feliz com sua fala, mas estamos também fazendo as denúncias e não está chegando nas vias de fato.

Professor Luciano, fiquei muito agraciado com a sua fala quando o senhor fala na questão do controle das contas. Fizemos um balanço em 2012 do Fundeb Estadual de Tocantins este ano [2013] dentro da Seduc, apesar do nosso sindicato defender que devamos ter uma independência, acho prioritário que a apreciação dos nossos balancetes seja feita nas secretarias, porque posso imediatamente solicitar informações sobre qualquer coisa que que, na concepção deste conselho, esteja devendo alguma satisfação. Pergunto ao senhor, professor Luciano, a Undime pode ser considerada Poder Executivo, haja vista que ela também representa o governo?

Com relação a uma coisa que aconteceu no estado do Tocantins bem interessante: na minha regional, que pertence à cidade de Miracema do Tocantins, primeira capital do estado, pegamos uma folha analítica de um respectivo município e fizemos a milagrosa descoberta que temos um tratorista, motorista de trator, ganhando no Fundeb 60 . Ao questionar o gestor se existia lá no município aulas para tratorista, o rapaz foi tirado da folha do Fundeb 40, e também do Fundeb 60. Era do 60 e não ficou nem no 40.

Professor Danilo, concordo com a sua fala, quando o senhor fala na questão da rotatividade dos conselheiros. Estou no primeiro mandato como conselheiro titular, já fui suplente, ou seja, no próximo pleito não posso mais me candidatar, mas temos uma preocupação muito grande, e aí, companheiros e companheiras, rasgo na carne que é a questão da própria renovação dos sindicatos: temos um sindicato vicioso neste país. Onde você passa 20 anos vendo as mesmas caras. E quando os companheiros vão se renovar, eles são até certo ponto escanteados. É muito complicada essa questão.

Com relação aos gastos, que os gestores reclamam tanto que não têm verba, acho que está na hora do país pensar só no FPM e FPE e começar a investir em ganhos no seu próprio município. Investir em arrecadação nos seus entes federativos, porque fica difícil depender só do estado, e o estado e o município dependendo da União. Acho que está na hora de eles pensarem isso daí.

Toda vez que se vai fazer uma negociação no município, a implantação de um Plano de Cargos, Carreira e Remunerações (PCCR), o cara já chega: “Ah, mas não tenho verba”; “Ah, mas não sei de onde tirar verba”. Companheiro, construa. Construa. Como é que vamos negociar um aumento salarial para a categoria, o cara chega na minha cara e diz assim: “Ah, mas vamos extrapolar a LRF”. E quem mandou você empregar tanto? Quem mandou você colocar tantos contratos especiais na sua gestão? Alivia o contrato especial que você aumenta o professor concursado. Acho que está na hora da gente repensar isto daí. Obrigado.

Clélia Brandão Alvarenga Craveiro

Firmina, por favor.

Antônia Firmina de Oliveira

Boa tarde a todos. Sou Firmina, presidente da Associação de Pais de Alunos do estado do Piauí, presidente do Fundeb do Piauí, membro do Fundeb nacional. Sou professora, mas acima de tudo sou mãe. Meu questionamento é para toda a mesa. A

legislação garante a vaga dos pais no conselho do Fundeb, mas não garante a sua efetiva participação.

Por que coloco dessa maneira? Os pais que trabalham em empresa privada, não podem se dar ao luxo de sair do seu trabalho para ir à uma reunião, pois elas acontecem durante a semana. É conveniente para quem é trabalhador de órgão público. Como podemos mudar a legislação para garantir a efetiva participação dos pais? Gostaria que toda a mesa pudesse responder.

Professora Cleuza, você falou muito no regime de colaboração. Esse regime gostaria que fosse estendido também, não que ficasse só entre a Consed, Undime, CNTE e MEC, mas que a Confenapa, da qual sou vice-presidente, e temos Pedro Trindade como nosso presidente, pudesse ser convidada a estar participando.

Garanto-lhe que, se ontem e hoje, você tivesse conhecimento da nossa confederação e tivesse nos convidado, estaríamos lá para defender a Educação. Em qualquer momento, a qualquer hora, estamos dispostos a trabalhar. Precisamos sim, pais, sermos ouvidos, porque até hoje ainda não vi isso acontecer.

Peço ao MEC – e, infelizmente, o deputado não se encontra hoje aqui, mas têm pessoas que podem contribuir para que esta legislação possa ser mudada – para que, efetivamente, os pais possam participar. Deem-nos essa oportunidade, porque o trabalho sabemos desempenhar, só precisamos ser ouvidos, e isso, ainda, não aconteceu. Reclamam muito que os pais não participam, então deem essa oportunidade, nos deem o apoio. Vamos para o regime de colaboração sim, mas de forma que a família possa participar, porque, por enquanto, ela está sendo excluída. Não aceito discurso.

Desculpem o meu desabafo, mas não aceito discursos das entidades, principalmente os diretores de escola, que dizem que a família não participa, porque até mesmo do projeto político-pedagógico, do regimento interno, ela é excluída, imagine aqui neste ambiente. Tivemos essa oportunidade de estarmos aqui, de sermos convidados. Sim, a Confenapa foi. Ela tem a sua vaga no FNE, no Fundeb nacional, mas foi com luta. Mesmo participando, ela não é ouvida.

Então, nós, pais, merecemos o respeito de todos vocês, assim como os respeitamos também. Se quiserem o nosso apoio, daremos, mas também nos apoiem, nos ouçam. A lei está aí para ser cumprida. Não é só para ser colocada em benefício de professor. Então, como representante dos pais de alunos peço a vocês, nos respeitem, nos ouçam e nos convidem, nos coloquem neste regime de colaboração. É só isso que tenho a dizer, e obrigada pela atenção.

Clélia Brandão Alvarenga Craveiro

Muito obrigada a todos que fizeram as questões e vamos utilizar a mesma sequência das apresentações e começar pelo doutor Marcus, da CGU. Cada expositor tem cinco minutos para que possamos cumprir o horário que nos foi designado.

Marcus Vinícius de Azevedo Braga

Respondendo inicialmente ao nosso companheiro. Em relação ao empoderamento, fizemos uma relação anteriormente com o MEC, por meio de um aviso ministerial, uma nota técnica e, inclusive, neste relatório de avaliação do programa vai

constar essas interações e essas providências que o MEC tomou, que foram bem significativas.

Algumas sugestões que demos, por exemplo, a criação de um portal da transparência do Fundeb. Isso evoluiu em discussões e delas decorreram o decreto que colocam hoje os dados do Fundeb. Então, essa ideia amadureceu e, hoje, já temos isso em uma coisa concreta. Concurso de promoção, de boas práticas, o MEC tem feito. Um espaço de discussão para os conselheiros na internet. Na verdade, eu até acharia, como educador, que tinha que ser uma associação nacional, uma coisa que envolvesse essas pessoas, mas isso é uma opinião bem pessoal. Mas aí, esse tipo de proposta foi apresentado pela CGU em um determinado momento e o MEC atuou no sentido de dar providência, no que foi possível. Tem coisas que dar sugestões é fácil, o difícil é implementar.

Sobre a questão da eficiência, o TCU, junto com os TCEs, está fazendo um trabalho no ensino médio, já começou, ou vai começar. E o TCU tem atuado ultimamente em uma linha de macroavaliações, indicadores, resultados. Então, provavelmente, vamos esperar alguma coisa nesse sentido e esse conceito de eficiência, pelo que estou sabendo, vai ser bem nesta linha de comparar o Ideb com investimentos. Essas visões mais economicistas. Cabe a nós, nos fóruns em que nos for permitido apresentar, como educadores, as peculiaridades da educação. Esse foi até o tema de uma das lâminas que coloquei aqui.

Sobre as entidades privadas, nós, lá na CGU, seguimos o art. 70 da CF, que dispõe que todos aqueles que recebam recursos públicos devem prestar contas. Então, conheço histórias documentadas de atuações nossas em operações especiais sobre organizações não governamentais (ONGs); na avaliação de programas, por exemplo, avaliamos um programa do MDS que, parte dele, é executado pelo terceiro setor; avaliamos e fomos nisso; o sorteio, quando tem convênio do município com ONG, e outras atividades, inclusive, em relação à denúncias. Várias outras situações que acontecem. Faz parte do nosso *métier* atuar no terceiro setor – o terceiro setor, é um mundo, ou seja, inclui qualquer um que receba recursos para desempenhar atividades estatais.

Gostaria de parabenizar o Formação pela Escola. Conheço o trabalho do Adalberto, ele apresentou para nós. Eu tinha esses dados e não os apresentei porque não são da CGU. Mas, realmente, é um trabalho muito interessante usando ensino à distância combinado com interações presenciais, no qual o Vander sempre comparece.

Em relação ao papel do Cacs, Vander, acho que se ele está assumindo outras funções é porque existe essa demanda, e pegando a economia, o que a define é a demanda, e não a oferta. Então, o que podemos repensar nesse papel? O importante não é só a extensão dele, mas sim como ele dá conta desse papel, não só em um contorno formal de avaliar um parecer, mas, sim, de fazer o que nosso companheiro falou ali, fazer uma denúncia: "mas, este tratorista aqui...". Esse olhar mais próximo que é o tipo do controle social que precisamos no setor público para fortalecer o controle.

Por fim, a questão das irregularidades que foram colocadas. Pergunto-me, como pesquisador, se não deveríamos ter aqui, no Brasil, um estatuto dos conselheiros, porque estas questões do direito, dos deveres e do papel, elas estão soltas na legislação. Por exemplo, há um tempo, o TCU resolveu condenar uns conselheiros da alimentação escolar. Não sei se vocês acompanharam esse processo, mas vi esse acórdão. Isso é uma questão muito polêmica. Um voluntário vai trabalhar lá nessa função altamente espinhosa e é condenado? Aí ninguém vai querer ser conselheiro, não é? Mas, por outro

lado, se a pessoa também se envolve em uma questão que ela é conivente... Quer dizer, o debate desse papel do controle social vinculado a recurso ainda tem que avançar nesses pontos e definir e até positivar alguns pontos. Isso é uma opinião que tenho sobre essa questão.

Luciano Abrão Hizim

Linaldo, com relação à sua pergunta, algumas pessoas durante este Fórum falaram muito da questão da reforma política e temos que lembrar que, em cada município deste país, tem um Poder Legislativo e a questão da autoridade ser do Poder Executivo e ser presidente do conselho, em termos de legislação, isto pode ser.

Existe uma abertura da lei para que no âmbito da legislatura local se possa, por exemplo, como falei no meu caso, fui indicado pelo Poder Executivo, mas, no caso, eu era professor sindicalizado e estava atuando em sala de aula, não estava em nenhuma função do Poder Executivo. O que a lei diz, e você cita a questão da Undime claramente, que o parágrafo 6º do art. 24, é que o presidente dos conselhos previsto no caput do mesmo dispositivo será eleito por seus pares em reunião do colegiado. Então, tem que ser eleito, e isto a legislação local não pode mudar. Sempre vai ter nos conselhos representantes de governo, representantes da sociedade, sendo impedido de ocupar a função o representante do governo, gestor nos recursos do fundo no âmbito da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

Se esse representante desse conselho não é do Poder Executivo, não está em uma função do Poder Executivo, no meu entendimento da lei é que ele pode ser presidente. Aí é um entendimento da lei, pode ser que a lei seja um pouco confusa nisso. Então, é preciso pegar a legislação e ler e, inclusive, ver com quem entende mais de Direito Constitucional se é isso mesmo, aliás de Direito Legislativo. Ele pode ser representante? Aparentemente, pelo que vi aqui, parece que não há problemas no âmbito federal e no âmbito estadual. Agora, no âmbito municipal, já passa a ser problema. Esse é o meu entendimento.

Sempre penso no seguinte: o Poder Legislativo local faz uma legislação que, inclusive, pode ampliar o número de conselheiros. Mas quem são os nossos vereadores? Quem escolhe? Qual o poder da sociedade de trabalhar junto a essa Câmara, este Poder Legislativo, para que esta lei seja realmente de acordo com que pensamos e o que deve ser o controle social? Sobre a questão da participação da qualidade, participação não é apenas do conselho, acho que é uma questão da sociedade. O Marcus levantou algumas questões interessantes.

Em relação à questão da Firmina... De fato, a legislação deu uma proteção maior para os trabalhadores da educação e os estudantes. De acordo com a minha experiência de conselheiro, que falei um pouco dela aqui, havia uma mãe que era representante e ela ia a todas as reuniões, tinha um papel. Então, generalizar que os pais não participam é meio perigoso e está na minha experiência de conselho que tinha uma mãe muito atuante. Concordo contigo, mas é muito perigoso generalizar.

Há exemplos de participação e é importante que participem. Neste aspecto, realmente, não é uma proteção, dependemos de cultura, se este pai representante é ligado a uma empresa privada. No setor público, seria mais fácil. Levo uma carta do presidente do conselho dizendo, olha estive em uma reunião aqui, uma atividade de relevância social, está ligado a uma atividade do Estado, você conseguiria. Agora, no

setor privado, se não houver uma cultura favorável a essa participação, de entendimento da importância desta participação, realmente, vai dificultar.

E como é que se vence isto? Será que a legislação é suficiente? Não tenho resposta para você, mas é algo que temos que pensar. Temos que pensar em uma legislação que dê essas condições para que ele participe; ou pensar que é preciso também mudar a cultura, favorecer a participação, porque não é só um conselho, são vários conselhos que exigem a participação social.

Se não tivermos uma cultura de fortalecimento desses conselhos, dos processos de participação, vamos ter dificuldade de avançar na democracia. Esta foi uma conquista que a CF trouxe e que precisa ser fortalecida cada vez mais. Muitas vezes, só tendo a letra da lei, talvez não seja suficiente. Talvez tenha que ter, mas também temos que trabalhar a parte cultural e entender que a participação é importante.

Clélia Brandão Alvarenga Craveiro

Secretário Danilo. Desculpem-me por ficar fazendo aqui este papel tão chato, mas temos horário para cumprir.

Danilo de Melo Souza

Há um poeta carioca que diz: "falo porque penso, quando penso escrevo, quando escrevo polêmica gero. Contra a inércia nada melhor do que uma boa controvérsia". O debate da educação tem que ser oxigenado, assim.

Fico muito à vontade, pois entendo que a polêmica e a perspectiva da democracia deve gerar isso, este espaço para o contraditório, para aquele que, às vezes, não consideramos, mas que, enfim, temos que ouvir.

Mas, assim, Cleuza, você não quis dizer isso, mas a minha experiência de gestão é basicamente municipalista. Estive, por seis anos, à frente da prefeitura de Palmas, na Educação, e estou, há dois anos e meio, no estado, e toda a nossa ação na prefeitura, e, agora, no estado, é voltada para a educação municipalista. Assim, e não é por poesia, por exemplo, que, para o transporte escolar, recebemos R$ 15 milhões anuais, repassados ao município, e estamos pagando R$ 25 milhões. Recebemos 140 ônibus do MEC e compramos outros 250, estes últimos com recursos do próprio estado, e os entregamos aos municípios. Compramos 76 mil computadores e entregamos 26 mil a municipalidades, em favor das crianças dos municípios. E isso não é porque sejamos gentis, é porque vamos aprendendo com aquilo que a sociedade e a comunidade vêm trazendo.

Recentemente, recebemos o reitor da Universidade Federal do Tocantins (UFT/TO) que nos disse o seguinte: "... Está havendo aí uma desistência geral e ninguém fica no Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (Parfor). Está todo mundo indo embora, porque os prefeitos não têm condições de bancar a bolsa no período de férias. Vim, aqui, na qualidade de reitor, para pedir que vocês do estado façam o que pode ser feito. Não tem aí regime de colaboração?". Respondi que levaria o problema ao governador. Não estava no orçamento, mas o secretário de Planejamento disse: "vamos estudar uma forma de fazer isso". Fez-se a alteração necessária e os professores, hoje, recebem o benefício do governo do estado, o único do Brasil a pagar a bolsa do Parfor, inclusive, para os professores dos municípios.

Então, cito muito os municípios, porque é a minha grande referência. Lutei por creche e pré-escola, sempre focado na pré-escola, porque acredito em um maior resultado daí, não só educacional, mas para a cidadania, e a creche, não tendo recursos para todos, pelo menos garante à mãe trabalhadora o seu direito.

Em relação à questão dos especialistas, psicólogos, nutricionistas etc., temos que fazer algumas perguntas sobre a sua real necessidade no ambiente escolar, sobre custos, enfim, se é possível e em que medida temos que usar esses profissionais.

Por exemplo, fazemos a seguinte reflexão: Temos 560 prédios para dar manutenção, e se, a cada reforma em um desses prédios, tivermos que contratar um escritório ou um arquiteto, o custo da avaliação de cada imóvel será uma fortuna. Mas se tenho 5, 10, 15 arquitetos e engenheiros especialistas na reflexão sobre o que tem que ser arquitetura escolar, pode-se ter um gasto mais efetivo, melhor gasto. Manter 10, 20 arquitetos e engenheiros fazendo esse trabalho é algo que permite, inclusive, um nível de resolutividade maior dos problemas. A escola precisa de manutenção e precisamos de alguém que vá lá, testar, olhar, resolver o piso, o teto. Enfim, precisamos de pessoal técnico.

Outro exemplo é o do nutricionista. Precisamos de nutricionistas. Obviamente, em casos de município com 2.000 habitantes – no Tocantins, há muitos deles –, você pode fazer um consórcio.

No caso do psicólogo, depende do tamanho da escola. Em alguns aspectos, é possível. Não para fazer clínica na escola, jamais. A psicopedagogia pode ser pensada em grupos interdisciplinares que atuam para fazer algum tipo de intervenção nas escolas, para aquelas comunidades e aqueles estudantes que apresentam algum tipo de problema educacional, déficit etc.

Em relação à questão do CAQi, há que se falar das limitações das nossas tecnologias sociais. O instrumento é bom, mas não é o único. O Fundeb é muito bom, mas é único e precisa ser avaliado, criticado. Temos que estar abertos a isso. Talvez, alguém tenha se confundido, mas, para mim, inclusive o CAQi, como tecnologia social, deve, cada vez mais, estar vinculada às ações concretas para poder se realimentar e se refazer, posto que é uma tecnologia social. Então, precisa do oxigênio, e é disso que estou falando.

Dessa forma, se foi entendido como crítica, falo que precisamos participar mais da discussão sobre técnicas sociais. Há muitas experiências. Cito aqui, no âmbito municipal, o Piauí, que possui duas grandes experiências: uma, em Teresina, e a segunda, em Cocal dos Alves. Uma é mais focada em gestão, a outra, no esforço individual das famílias e de um grupo de professores. Ações como essas precisam ser, também, apresentadas, para que possamos pensar sobre elas.

Abicalil, para mim é importante fazer a seguinte pergunta: quem é que denuncia a má qualidade da educação pública no Brasil? Quem está sempre ávido para fazer essa denúncia? Geralmente, são empresas de comunicação que, efetivamente, vendem seus kits tecnológicos, as suas tecnologias educacionais. A reflexão neste país sobre educação fica muito no âmbito dessa questão que foi colocada aqui, no ambiente eleitoreiro, clientelista. Ora, um aluno no Brasil não aprende Matemática mais que um aluno na Finlândia, claro, ele tem duas horas e meia de Matemática por semana, na Finlândia, mais que o dobro.

Então, como é que vamos superar? É preciso quantidade para poder ter qualidade nesse aspecto. Mas o que se notícia, o que se discute neste debate: “Olha!

Estamos lá atrás, que absurdo, vamos às ruas. É dez no futebol e zero na educação". O que é isso? E fica um debate de senso comum. Entendo que existe muita coisa feita no setor público, muita tecnologia de qualidade, experiências em vários partidos e situações de estados e municípios.

Por último, vale dizer que, como o Vander aqui, talvez seja necessário repensar a estratégia de tantos conselhos. São conselhos demais e os direitos das crianças, por exemplo, não estão totalmente assegurados. Há Conselho dos Direitos da Infância e Adolescência, da Educação, da Saúde etc. Mas é necessário saber o seguinte: esse sujeito, a criança, o jovem, tem os seus direitos assegurados, conforme está previsto na legislação? Aí volta a questão da operacionalidade. Você tem um município com 2.000 habitantes e dez conselhos. Toda a população não dá para montar todos os conselhos que o município tem que ter. Há uma problemática de lógica aí que precisa ser pensada.

O Brasil. Nunca penso que este é um país, sempre um continente, de tão diverso. O que nos unifica é a Língua Portuguesa. Somos muito diversos, diferentes, e com muitos problemas e desigualdade. É com esse oxigênio da escola que tomamos um 'banho de cidadania', de boas práticas, de esforço daqueles que, às vezes, possuem o mínimo para fazer e fazem tanto e mais do que imaginamos ou estudamos nos compêndios da universidade e nos nossos tratados.

Temos que levantar essa bandeira: a escola pública no Brasil é eficiente sim. Só que essa eficiência não é retratada, não é colocada no devido patamar. Isso sim, não é revelado, é obscuro, porque interessa a quem ganha dinheiro com essa falta de informação. E aí devemos denunciar.

Clélia Brandão Alvarenga Craveiro

Obrigada, passo a palavra para a professora Cleuza.

Cleuza Rodrigues Repulho

Em relação ao Abicalil, adorei essa questão do conceito de eficiência e a discussão como ele falou entre educadores e a CGU. É importante chegarmos a isso e acho que o Chico Soares é um dos maiores estudiosos sobre a avaliação e fala muito de como não podemos ter o Fundeb como único instrumento – e o Danilo falou isso também. Vamos ver o esforço que aquela comunidade fez para garantir o direito das crianças de irem à escola. Acho que é importante e, ainda, acho que quanto mais próximos estivermos do TC, do MP, da defensoria, mais fácil fica esse diálogo e a visão das diferenças.

Vou dizer o que digo sempre: não é fácil ser governo. Ouvindo a Firmina falar aqui, estava pensando se marcamos a reunião no fim de semana, que é quando os pais podem, vamos pagar hora extra para o professor? Porque é direito deles descansarem, está certo? Qual é então o melhor horário para se fazer isso? Como é que resolvemos todas as tensões? Você tem que fazer sábado letivo, reunião do conselho de merenda, do conselho do Fundeb, do conselho da assistência social. Enfim, acho que é importante e, como presidente nacional da Undime, está feito o convite. A Uncme, dos conselhos municipais de educação, que não tem sede em Brasília, usa nossa sede. A Undime está aberta e essa discussão precisa ser de mão dupla.

Na minha gestão, enquanto secretária, ouvimos os pais sim, e separa muito bem o que é voluntariado do que é trabalho de pai. Trabalho no sentido da escola estar aberta para a comunidade; a escola é um bem público. Agora, não dá para os pais, às vezes, irem lá. No projeto pedagógico, é importante a caracterização da comunidade. Mas, vou dizer para vocês, já passei por experiências de mãe que quer tocar o sinal na hora que ela acha que é a hora das crianças brincarem, porque, coitadinhos, eles estão muito tempo na sala de aula. Então, vamos separar as coisas. É como em um hospital: é importante que os pacientes digam também o que eles precisam, mas não são eles que vão conduzir o hospital. Ninguém aqui quer entrar em um hospital e ser operado por um voluntário ou por alguém que está cheio de boa intenção.

Firmina, não sou daquele tipo de pessoa que acha que a culpa é dos pais, ao contrário, não têm culpa neste processo. Todos temos nossa parcela de responsabilidade. Que tem pai que transfere essa responsabilidade para a escola, tem, mas não é a maioria. Que tem professor que não cumpre o seu papel, também não é a maioria. E tem gestor que tem problema... e gostei muito de ver as tabelas aqui, tem muita coisa em que avançamos.

A CGU está acompanhando, porque faltava informação, faltava esclarecimento. A Undime, os dirigentes municipais, e sei que o Consed também, estamos abertos à participação de vocês. O ano que vem não tem fórum, mas no outro ano sim. Será um prazer receber vocês lá. Alguns assuntos são mais focados, outros são da comunidade em geral.

Pedro Trindade Barreto

Cleuza me permite uma parte nesta fala. Estamos lutando e o próprio MEC tem uma política já determinada para isto que foi incentivada, desenvolvida o PDE e depois o PAR e, também, na implantação dos conselhos escolares, para a participação dos pais, e defendemos, porque também trabalhamos no projeto da visão da escola a partir do projeto arquitetônico equivocado, que é igual a cadeia, de um quartel, de um hospital. Não deveria ser esta concepção: entrar e fechar os portões. Agora com o problema da violência invadindo a escola e a questão da segurança, não é simplesmente colocando polícia militar na frente das escolas que vamos resolver.

Então, defendemos que a escola se torne um espaço realmente democrático, de integração das famílias no final de semana, não é que o professor tenha que ir lá não, mas que a família vá, possa desenvolver atividades de integração cultural, esportiva, e de discussão de várias maneiras inclusive dos problemas de unidade, porque ela não tem este espaço no meio social dela.

Vi a experiência de se desenvolver isso nos centros urbanos, no desenvolvimento social nas cidades, e isto se implantou, mas acabou virando centro de preparação de mão de obra, e não de integração para que a comunidade discutisse e que pudesse desenvolver as transformações culturais que a sociedade precisa.

Não precisamos viver no tempo indígena de arco e flecha com medo de penetrar no interior do Brasil. Tem que fazer com que avancemos e possamos miscigenar esta visão continental, que o Danilo fala muito bem do Brasil, e que os pais e cada um que fica pensando a escola, a educação sem conhecer o chão da escola tome conhecimento do que é aquele ambiente, do que é o trabalho do professor. Sou professor desde os sete anos de idade, viu Danilo? Desde os sete anos de idade que educo.

Clélia Brandão Alvarenga Craveiro

Convido a coordenação do evento. Estamos já concluindo esta mesa e quero agradecer a todos, em nome da Sase, que participaram aqui neste momento, e acredito também que o financiamento ainda é uma discussão restrita a poucas pessoas. A sociedade não entendeu como é importante discutir o financiamento. Os cursos de formação de professores nem passam perto do 1/3 do financiamento da educação. Então, acho que precisamos de trazer para a formação e precisamos mostrar para a comunidade que financiamento não é uma matéria só de economista, porque precisamos saber que projeto de educação queremos financiar. Se não tivermos clareza sobre qual é o projeto de educação queremos financiar, não faremos regime de colaboração. Vamos colaborar em que se somos tão diversos, se somos um país continental? O que nos une? É um projeto de educação, né?

Também estou penando aqui para estudar financiamento. Peguei uma disciplina lá na universidade sobre financiamento e não estou dando conta, porque sou crua nisso. Eu, que luto na educação desde 1972, tinha só dez anos, viu Danilo, quando comecei a discutir avaliação, financiamento. Enfim, acho que sairemos cada vez mais reforçados, porque sabemos que a luta é coletiva e tem que ter clareza de que Brasil queremos e para este Brasil que tem um projeto, qual é a educação que queremos? Não é isso, deputado? Agradeço e chamo o secretário. Obrigada.

ENCERRAMENTO

Mestre de Cerimônias

Agradecemos a moderação da professora Clélia Brandão e a todos os outros que participaram desta mesa de debates. Sem mais demora vamos passar a palavra ao secretário de Articulação com os Sistemas de Ensino, professor Binho Marques, que fará as recomendações finais, os agradecimentos e logo depois dará como encerrado o Fórum de Avaliação do Financiamento da Educação Básica Nacional.

Arnóbio Marques de Almeida Júnior

Bem, serei bastante breve e quero dizer que tínhamos pensado, inicialmente, em fazer uma mesa de encerramento com as entidades e que cada uma faria as suas recomendações como conclusão deste encontro. Mas, em função do tempo, isto não será possível.

Como falei antes, conseguimos reunir aqui um grupo extremamente representativo e, como vocês observaram, a qualidade não foi só das mesas, mas tivemos uma grande qualidade também das intervenções da plenária. Acredito que muito do que foi dito aqui ainda vai ser processado por muitos de nós ao longo dos próximos dias.

Lembro que tudo foi gravado, filmado e está tudo registrado. Tenho certeza de que este material terá um enorme poder de influência nas políticas públicas, nas nossas próximas decisões e contribuirá enormemente para o encaminhamento que queremos. Aqui já avançamos no sentido de construção de mesas que devem ser instituídas de maneira formal; mesas que tenham capacidade de tomar decisões; mesas que tenham capacidade de influenciar políticas públicas, especialmente do financiamento da educação.

O objetivo é que elaboremos um relatório que se torne um instrumento de luta para a melhoria do financiamento da educação. Penso que o resultado deste Fórum vai espelhar a realidade de um encontro altamente representativo, porque temos os conselhos municipais, estaduais de educação, os secretários municipais, estaduais de educação, pesquisadores, academia, pais, representações sociais aqui presentes.

Então, a ideia é que – repassando para não ficar nenhuma dúvida – a nossa comissão de relatório vai encaminhar para todos os participantes, uma primeira versão das falas, com um tempo para questionar, sugerir, verificar se teve algum erro ou tirar dúvidas para que possamos ter a máxima fidelidade. As recomendações foram muito precisas e de muita qualidade e, ao mesmo tempo, antes de chegar o relatório, já pediríamos que cada um pensasse nas recomendações e nos enviasse, porque aí já podemos enviar a primeira versão com todas as recomendações de todos que se fizeram aqui presentes.

Quero encerrar aqui, agradecendo a presença e a qualidade da participação de todos dizendo muito obrigado, obrigado mesmo pelo envolvimento, pela militância de todos pela educação de qualidade e para todos, que é o nosso desejo. Bom retorno.

APÊNDICE I

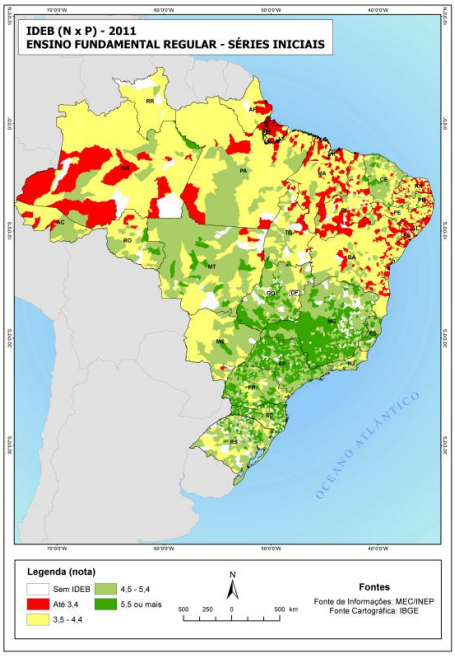
Desigualdade de Gastos e Desigualdade de Resultados na Educação

Ricardo Barros (IAS e Insper)
Samuel Franco (OPE Sociais)
Camila Soares (IAS e Insper)

1. Introdução

Nosso objetivo nesse trabalho é analisar a relação entre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e a desigualdade em educação entre os estados brasileiros. Para iniciar essa discussão, apresentamos na Figura 1, o mapa da distribuição espacial do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) das séries iniciais nos municípios brasileiros. Em vermelho, estão destacadas as áreas onde o Ideb é inferior a 3,5; em amarelo, aquelas em que o Ideb está entre 3,5 e 4,5; já a cor verde indica os municípios onde o Ideb é de pelo menos 4,5.

FIGURA 1: Distribuição espacial do Ideb – Séries Iniciais, 2011



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do INEP/MEC e IBGE.

Analisando o mapa, nota-se uma relação positiva entre o desempenho, aqui analisado na ótica do Ideb, e a disponibilidade de recursos: nas regiões mais ricas do País – Sul e Sudeste – o Ideb tende a ser maior, enquanto que nas regiões mais pobres – Norte e Nordeste – o Ideb tende a ser mais baixo.

Um dos exemplos mais evidentes dessa relação positiva pode ser encontrado na fronteira da Bahia com o Espírito Santo e Minas Gerais. Podemos observar um contraste impressionante entre os municípios vizinhos nesses três estados: todo o sul da Bahia está na cor amarela (ou seja, com Ideb entre 3,5 e 4,4), enquanto todo o norte do Espírito Santo e de Minas Gerais está na cor verde (Ideb acima de 4,5). A diferença de cor (e, portanto, de Ideb) entre municípios define quase que perfeitamente a fronteira entre os estados da Bahia, de um lado, e do Espírito Santo e Minas Gerais do outro. Ou seja, municípios vizinhos, em dois lados diferentes de uma fronteira estadual, alcançam resultados muito distintos. Para entender esse fenômeno, é preciso analisar o gasto Fundeb por aluno[74]: nos municípios baianos, esse gasto foi 41% menor que nos municípios capixabas, explicando em boa medida porque o desempenho no Ideb foi 28% maior no Espírito Santo (veja Gráficos 1 e 2 abaixo).

Entretanto, existem importantes exceções a essa relação positiva entre gasto e desempenho que também podem ser observadas na Figura 1. Há dois estados com bons resultados apesar do baixo nível de gasto: Ceará e Acre. O Ceará não possui praticamente nenhum município na cor vermelha (Ideb inferior a 3,5), assim como o Acre, que possui apenas três municípios nessa situação; em ambos os estados existem muitas áreas verdes (Ideb acima de 4,5). Outra exceção pode ser observada quando comparamos os resultados e o nível de gasto em Sergipe e na Bahia: embora em 2011, o gasto por aluno no Sergipe tenha sido bem maior que na Bahia, o Ideb sergipano era pior que o da Bahia (ver Gráficos 1 e 2).

É preciso, portanto, tomar o devido cuidado ao analisar a relação entre gasto Fundeb por aluno e o desempenho educacional. A Bahia é um ótimo exemplo: por um lado, não há como alcançar os resultados do Espírito Santo, já que aloca um volume bem inferior de recursos; por outro lado, esse estado consegue ter um desempenho educacional superior ao de Sergipe, estado que não parece utilizar bem a vantagem que tem em termos de gasto Fundeb por aluno.

Nas próximas páginas, iremos discutir em detalhes como o gasto por aluno e o desempenho educacional se relacionam, analisando suas consequências para a desigualdade educacional *entre estados* (interestaduais). Concentraremos nossa atenção no Ideb das séries iniciais do Ensino Fundamental e em especial, tentaremos entender qual é a capacidade do Fundeb de reduzir a desigualdade *entre estados* nessa medida de desempenho educacional.

Em todo esse trabalho, a desigualdade, seja de gasto, seja de desempenho, é medida pela média dos desvios de cada estado à média nacional. No anexo I, há um detalhamento dessa metodologia, assim como das estimações apresentadas nas páginas a seguir.

2. Fundeb e as Desigualdades Interestaduais em Gasto por Aluno

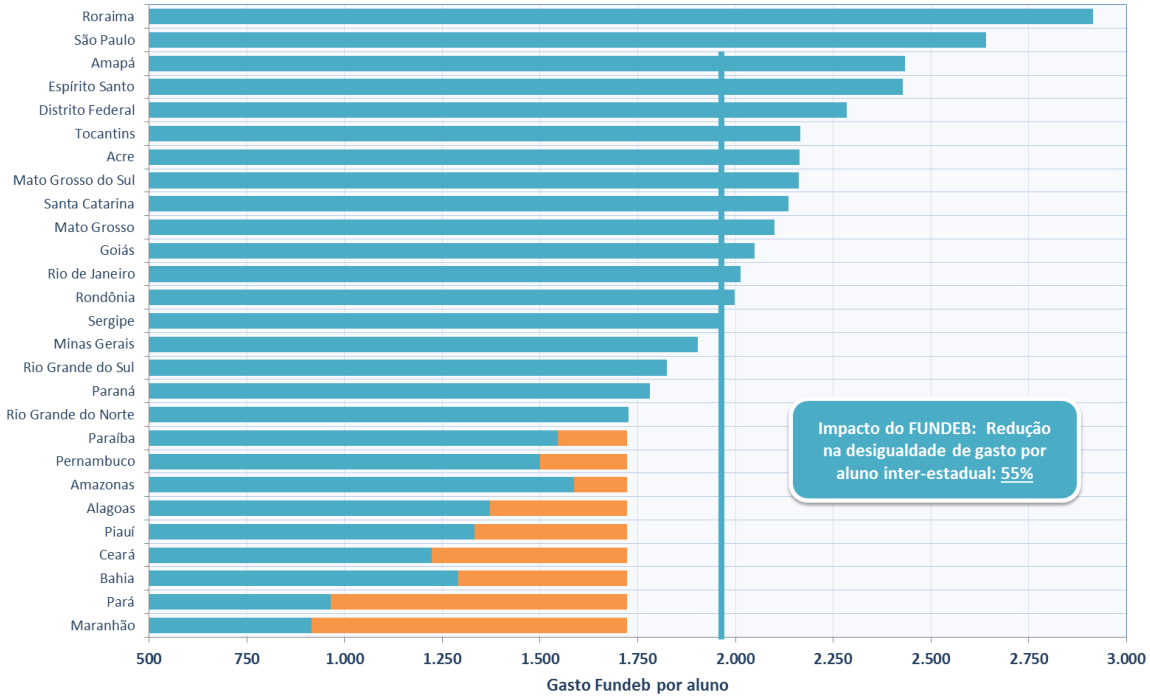
O Fundeb tem objetivos diferenciados de acordo com o âmbito de atuação: dentro de cada estado (no âmbito intraestadual), pretende equalizar os gastos por aluno e, no âmbito nacional, garantir um piso mínimo de gasto por aluno em todo o país. O

[74] Nesse texto, medimos o gasto por aluno considerando apenas a parcela que provém do Fundeb, daí denotarmos esse gasto por "*gasto Fundeb por aluno*". Evidentemente, tanto estados quanto municípios com mais recursos complementam o Fundeb com recursos próprios, tornando, assim, o gasto por aluno superior ao gasto Fundeb por aluno em várias localidades do país. Para fins desse estudo, não estamos levando em consideração essa complementação.

Maranhão, por exemplo, teria um gasto por aluno muito baixo caso não houvesse complementação da União.

Mas, qual é o impacto do Fundeb ao complementar o gasto por aluno[75] nos estados mais pobres sobre a desigualdade em gasto por aluno interestadual? O Gráfico 1 contribui para responder essa questão. Nesse gráfico, a cor laranja indica a contribuição da União para redução da desigualdade de gasto por aluno entre unidades da federação.

GRÁFICO 1: Valor anual gasto por aluno – séries iniciais do Ensino Fundamental, escolas urbanas, 2011.



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do INEP/MEC e do anexo I da Portaria Interministerial nº 1459 de 30 de dezembro de 2010.

Analisando o gráfico, podemos perceber que, em 2011, o Governo Federal complementou o gasto por aluno em nove estados brasileiros – sete na região nordeste e dois na região norte. O Rio Grande do Norte foi o estado com menor gasto por aluno que não recebeu nenhuma contribuição federal.

Para entender o impacto dessa complementação, é primeiro preciso investigar três questões: (i) qual seria a desigualdade interestadual em gasto por aluno sem as transferências federais para o Fundeb; (ii) qual a desigualdade de gasto por aluno entre os estados após essas transferências; (iii) e em quanto o Fundeb reduz a desigualdade de gastos por aluno.

Respondendo essas três questões, temos que, em 2011, a desigualdade em gasto do Fundeb por aluno entre estado era de R$347 sem as transferências da União e R$157 quando essas transferências foram incluídas. Assim, por essa medida, as transferências da União via Fundeb reduzem em 55% a desigualdade em gastos por aluno entre os

[75] Novamente, estamos aqui nos referindo ao gasto Fundeb por aluno e não ao gasto total por aluno, superior, em alguns estados, por conta de complementações. Porém, para simplificar a exposição em várias situações, vamos nos referir simplesmente a "gastos por aluno", embora estejamos sempre nos restringido aos gastos que tem origem no Fundeb.

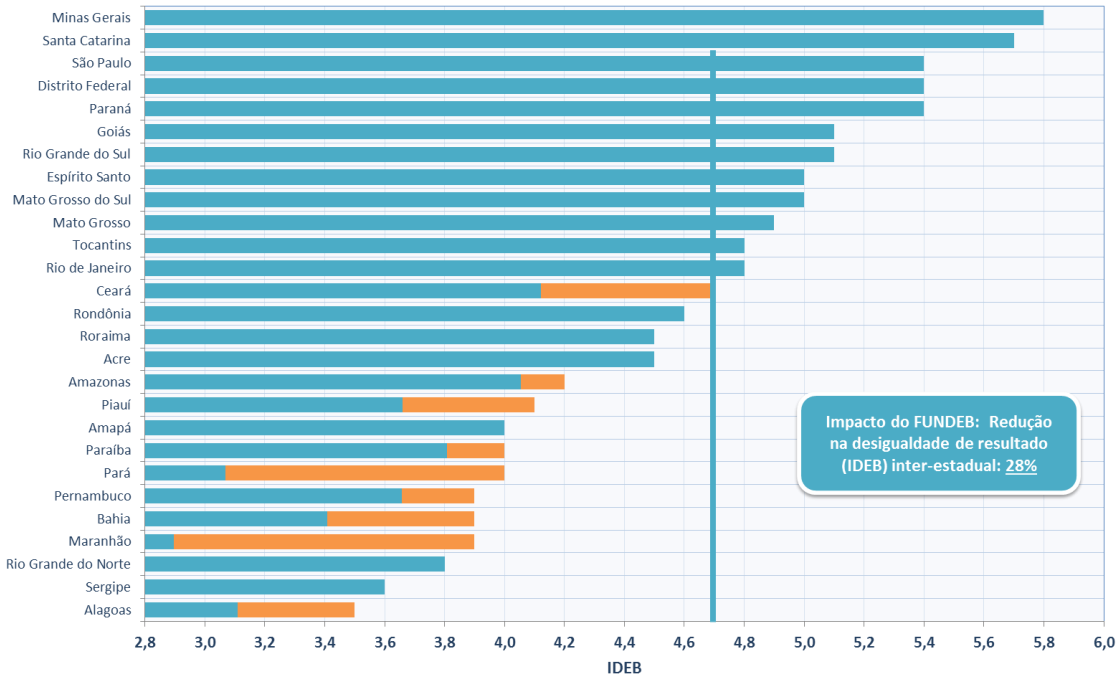
estados. Essas primeiras estimativas indicam que o Fundeb é certamente um importante instrumento para a redução da desigualdade interestadual em gastos por aluno.

3. Fundeb e as Desigualdades Interestaduais em Ideb

É preciso, então, analisar o impacto da redução da desigualdade em gasto por aluno na desigualdade em desempenho educacional: a redução da primeira, apontada no item anterior, será tão mais importante quanto maior for o impacto desta na redução das diferenças em desempenho educacional. Afinal, não estamos interessados em equalizar necessariamente o gasto por aluno *per se*, e sim, o desempenho educacional (aqui medido via Ideb). Nesse item, iremos avaliar justamente essa questão, analisando como essa redução na desigualdade de gastos por aluno se traduz em redução na desigualdade de Ideb.

Para tal, primeiro, precisamos estimar o que aconteceria com o desempenho educacional dos estados se estes não pudessem contar com as transferências federais. O Gráfico 2 apresenta os resultados dessa estimação. As barras azuis apresentam estimativas de qual seria o Ideb de cada estado, que recebe complementação federal, caso não recebessem essa complementação. A soma da barra azul com a laranja aponta para o valor do Ideb observado em cada estado, incluindo, portanto, as transferências da União.

GRÁFICO 2: Ideb, com e sem complementação da União via Fundeb – séries iniciais do Ensino Fundamental, escolas públicas, 2011.



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do INEP/MEC.

Por exemplo, no estado do Maranhão, o Ideb observado foi de 3,9 e, segundo nossas estimativas, esse Ideb teria sido de apenas 2,9 sem as transferências da União. Assim, no caso do Maranhão, o Fundeb praticamente dobra o gasto com educação e eleva em 35% o Ideb do estado.

Com base nessas estimativas, podemos calcular quanto as transferências da União afetam a desigualdade em Ideb, comparando a desigualdade em Ideb entre estados sem o Fundeb e a desigualdade em Ideb atual (com transferências do Fundeb). Nossas análises indicam que as transferências da União reduzem em 28% a desigualdade em Ideb.

Assim, quando comparamos o impacto das transferências da União sobre a desigualdade interestadual de gastos por aluno e o seu impacto sobre a correspondente desigualdade interestadual em Ideb, encontramos resultados bem distintos: as transferências da União reduzem a desigualdade em gastos em 55%, mas a desigualdade de Ideb em apenas 28%. A redução na desigualdade em desempenho educacional é, portanto, apenas a metade de redução na desigualdade em gastos!

Esse resultado é esperado, já que o gasto por aluno é apenas um dos componentes que geram desigualdade em desempenho educacional. Ou seja, mesmo equalizando os gastos, seria impossível eliminar toda a desigualdade em Ideb, pois os resultados educacionais não são determinados apenas pela desigualdade de gastos por aluno e várias outras desigualdades precisariam ser eliminadas para alcançar a igualdade de resultados.

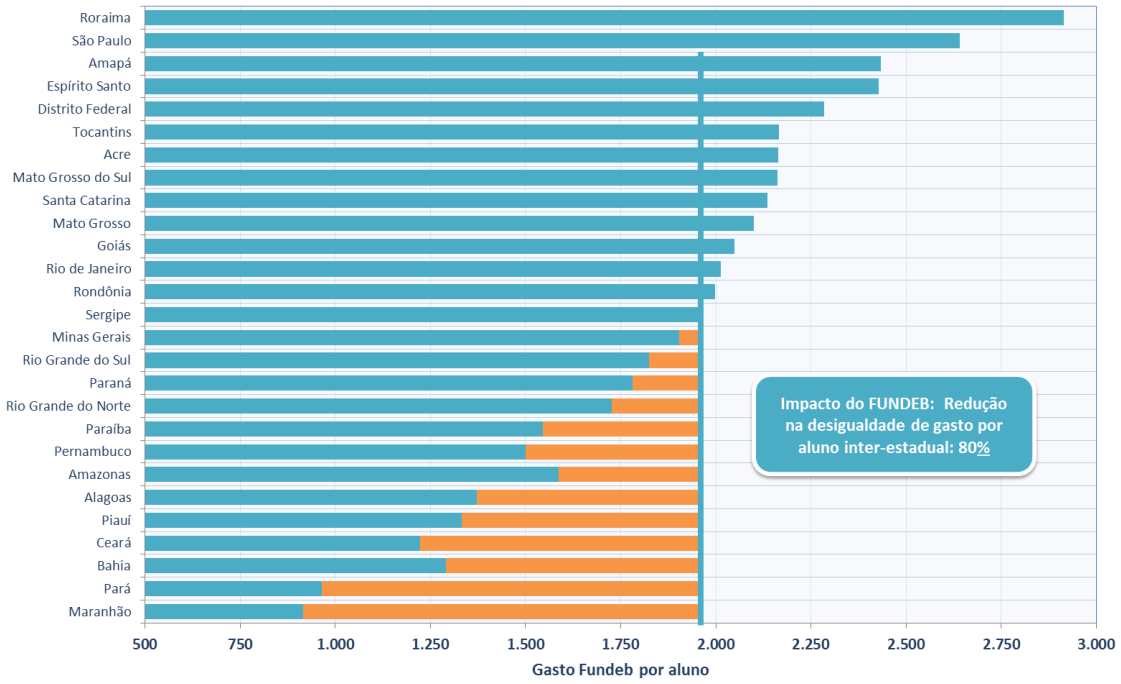
4. Impacto Equalizador de Elevarmos as Transferências da União

Em seguida, analisamos outra questão, que possui pressupostos mais solidários e nos traz evidências sobre o potencial distributivo das transferências da União ao Fundeb: qual seria a redução da desigualdade tanto de gasto quanto de resultados se garantíssemos, com recursos federais, que nenhum estado ficasse abaixo da mediana de gasto por aluno? Isto é, o que ocorreria se utilizarmos o gasto mediano (que no caso é o gasto por aluno de Sergipe) como piso do Fundeb?

Em termos de recursos, essa modificação requereria um aumento dos recursos do Fundeb em apenas 7%. No entanto, como a contribuição federal para o Fundo é de apenas 10% do total dos recursos, essa mudança requereria um aumento de mais de 70% na contribuição da União para o Fundeb!

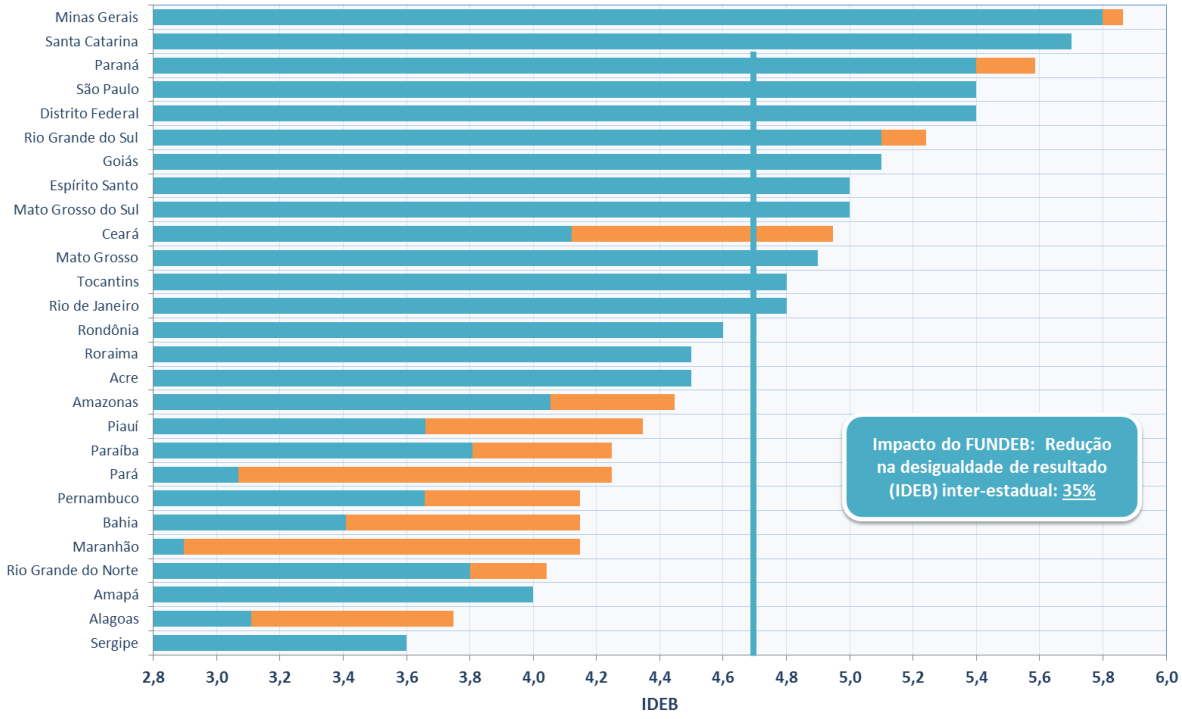
Já em termos de redução da desigualdade, os Gráficos 3 e 4 apresentam alguns resultados. O Gráfico 3 apresenta o gasto por aluno em cada unidade da federação; a barra laranja indica a contribuição da União, que aqui garantiria que nenhum estado ficasse abaixo da mediana. Já o Gráfico 4 apresenta o Ideb resultante dessa contribuição extra.

GRÁFICO 3: Valor anual gasto por aluno simulado – séries iniciais do Ensino Fundamental, escolas urbanas, 2011.



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do INEP/MEC e do anexo I da Portaria Interministerial nº 1459 de 30 de dezembro de 2010.

GRÁFICO 4: Ideb, com e sem complementação extra da União – séries iniciais do Ensino Fundamental, escolas públicas, 2011.



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do INEP/MEC.

Nossas análises indicam que a redução na desigualdade em gasto por aluno devido à complementação da União passaria a ser de 80% (veja Gráfico 3). Já no caso do Ideb, o impacto seria uma redução na desigualdade entre estados de 35%. Novamente, vemos que a redução na desigualdade em Ideb (35%) é inferior à metade da redução na desigualdade em gasto por aluno (80%). Conforme já ressaltado, essa assimetria resulta, em grande medida, de não ser o gasto por aluno o único determinante do desempenho educacional; a eficiência com que os recursos são utilizados, e uma gama de outros fatores, também influenciam o desempenho educacional.

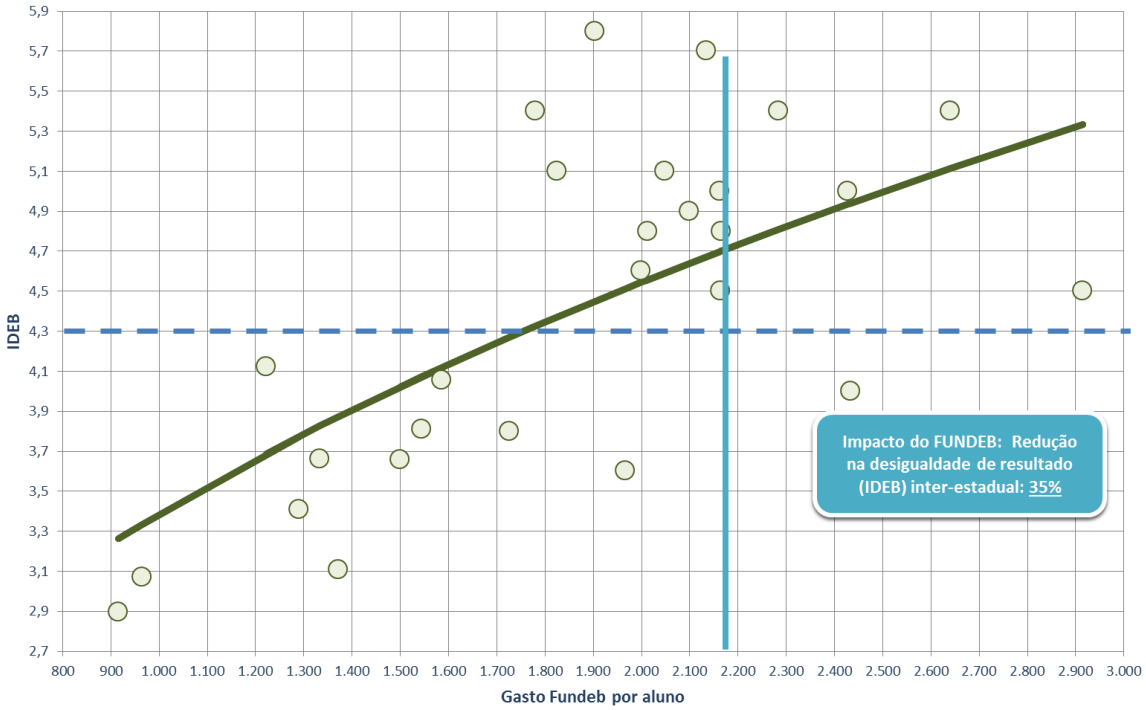
Minas Gerais ilustra bem a afirmação do paragrafo anterior: embora o estado seja a unidade da federação com maior Ideb (vide Gráfico 4), este receberia uma pequena complementação federal, como podemos observar no Gráfico 3, uma vez que seu gasto por aluno está ligeiramente abaixo da mediana. Assim, o estado com maior Ideb aumentaria ainda mais seu Ideb, em função da complementação federal, aumentando, consequentemente, a desigualdade em desempenho entre unidades da federação. A maior eficiência de Minas Gerais no uso dos recursos para educação provocaria um aumento da desigualdade interestadual em desempenho educacional após o aumento das transferências federais.

5. Eficiência no gasto e desigualdade em Ideb

Como o gasto é apenas um dos fatores que determinam o desempenho educacional, há um limite para a redução da desigualdade do desempenho educacional com base na redução na desigualdade de gastos por aluno: mesmo que eliminemos toda a desigualdade em gasto por aluno, iremos eliminar apenas uma parte da desigualdade em desempenho educacional. Qual a magnitude da parcela da desigualdade em Ideb que não iremos eliminar se equalizássemos os gastos por aluno entre todas unidades da federação? Iremos analisar essa questão a seguir.

No Gráfico 5, apresentamos a relação entre o gasto por aluno e o Ideb. Cada ponto nesse gráfico representa uma unidade da federação e a linha traçada, a relação entre o Ideb e o gasto por aluno supondo um nível de eficiência constante e típico.

GRÁFICO 5: Relação entre Ideb e valor anual do gasto Fundeb por aluno – séries iniciais do Ensino Fundamental, escolas públicas, 2011.



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do INEP/MEC e do anexo I da Portaria Interministerial nº 1459 de 30 de dezembro de 2010.

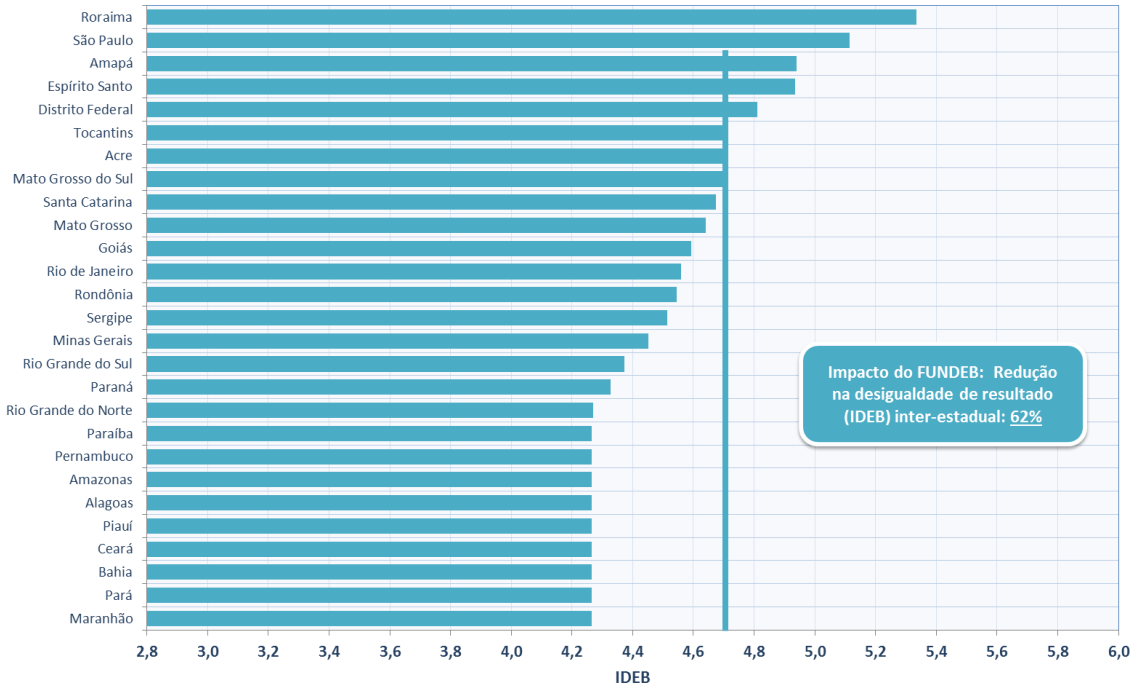
Observa-se que quanto maior o gasto, em média, maior o Ideb – como ilustrado pela linha traçada. Algumas unidades da federação são mais eficientes e alcançam desempenhos educacionais acima do esperado, dado seu gasto por aluno – esses estados estão acima da linha traçada. Já as unidades da federação menos eficientes, que alcançam desempenhos educacionais inferiores ao esperado dado seu gasto por aluno, encontram-se abaixo da linha.

Esse gráfico permite obter uma estimativa da redução na desigualdade em desempenho educacional que poderia ser alcançada caso eliminássemos toda a desigualdade em gasto por aluno. Para obter essa estimativa, é importante notar que a parcela da desigualdade, resultante de diferenças em termos de eficiência no gasto, não seria eliminada pela equalização dos gastos. Como essas diferenças de eficiência são representadas no Gráfico 5 pela distância dos pontos à linha traçada, é possível eliminar essa fonte de desigualdade atribuindo, a cada unidade da federação, o Ideb que teria caso utilizasse os recursos de que dispõe com um nível de eficiência típico. Para cada unidade da federação, esse Ideb seria o ponto na linha traçada no Gráfico 5, correspondente ao gasto por aluno dessa unidade. Ou seja, o Ideb simulado corresponderia à projeção vertical do ponto que representa cada unidade da federação na linha traçada no Gráfico 5.

Ao considerarmos esse Ideb simulado para analisar a desigualdade em gastos e em desempenho, retiramos de nossa análise quaisquer diferenças entre as unidades da federação resultante dos diversos graus de eficiência na utilização de recursos. Todas as análises nos próximos parágrafos serão realizadas desta maneira.

O Gráfico 6 apresenta os Idebs simulados, ou seja, os Idebs alcançados caso supuséssemos que todas as unidades da federação são igualmente eficientes, para todas as unidades da federação.

GRÁFICO 6: Ideb simulado – séries iniciais do Ensino Fundamental, escolas públicas.



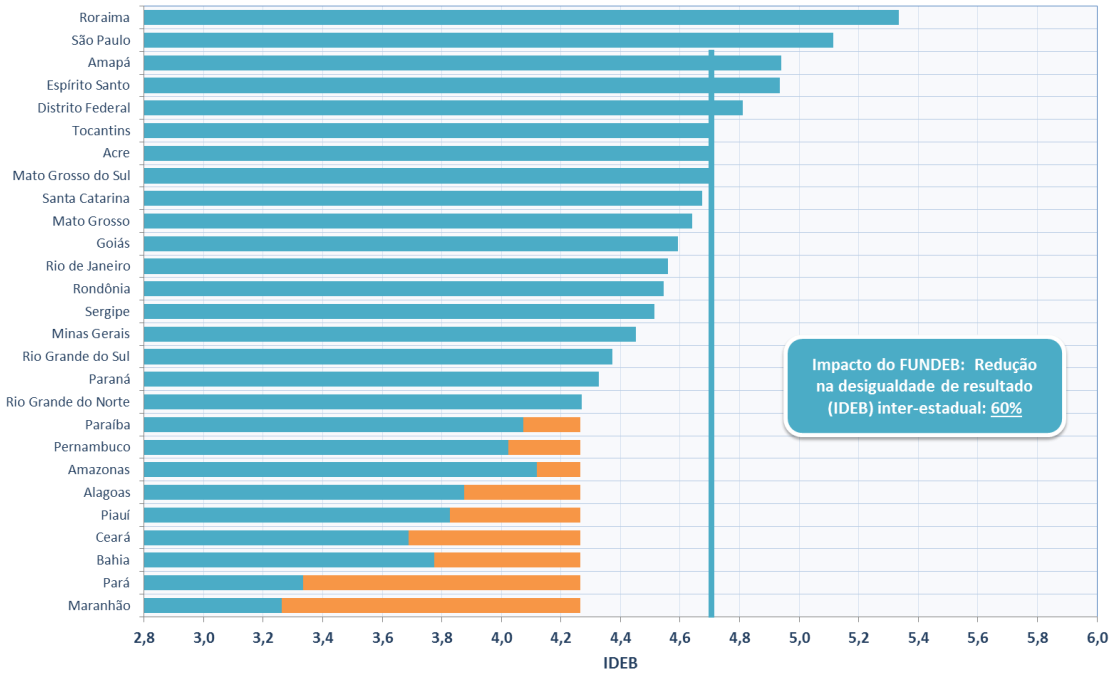
Fonte: Elaboração própria a partir de dados do INEP/MEC e do anexo I da Portaria Interministerial nº 1459 de 30 de dezembro de 2010.

Observando o gráfico, percebe-se que o estado de Roraima passaria a ter o melhor Ideb do Brasil por ser aquele com maior gasto por aluno, enquanto o Maranhão e Pará passariam a ter os dois piores Idebs. Minas Gerais não teria mais Ideb mais alto do País e estaria muito próximo da média nacional.

Analisando esses Idebs simulados, encontramos uma desigualdade interestadual que é 62% da desigualdade original. Ou seja, a eliminação de toda desigualdade em gasto por aluno irá, no máximo, reduzir a desigualdade em desempenho educacional nesses 62%. Assim, pode-se concluir que 38% da desigualdade em Ideb não está relacionada à desigualdade em gastos por aluno e irá persistir mesmo que toda essa desigualdade seja eliminada.

O Gráfico 7 apresenta um detalhamento dos resultados já apresentados no gráfico anterior. As barras azuis indicam o Ideb das unidades da federação sem as transferências da União e a soma das barras azuis e laranjas o Ideb na presença das transferências federais. Essa soma corresponde aos Idebs do Gráfico 6.

GRÁFICO 7: Ideb simulado, com e sem complementação da União – séries iniciais do Ensino Fundamental, escolas públicas.

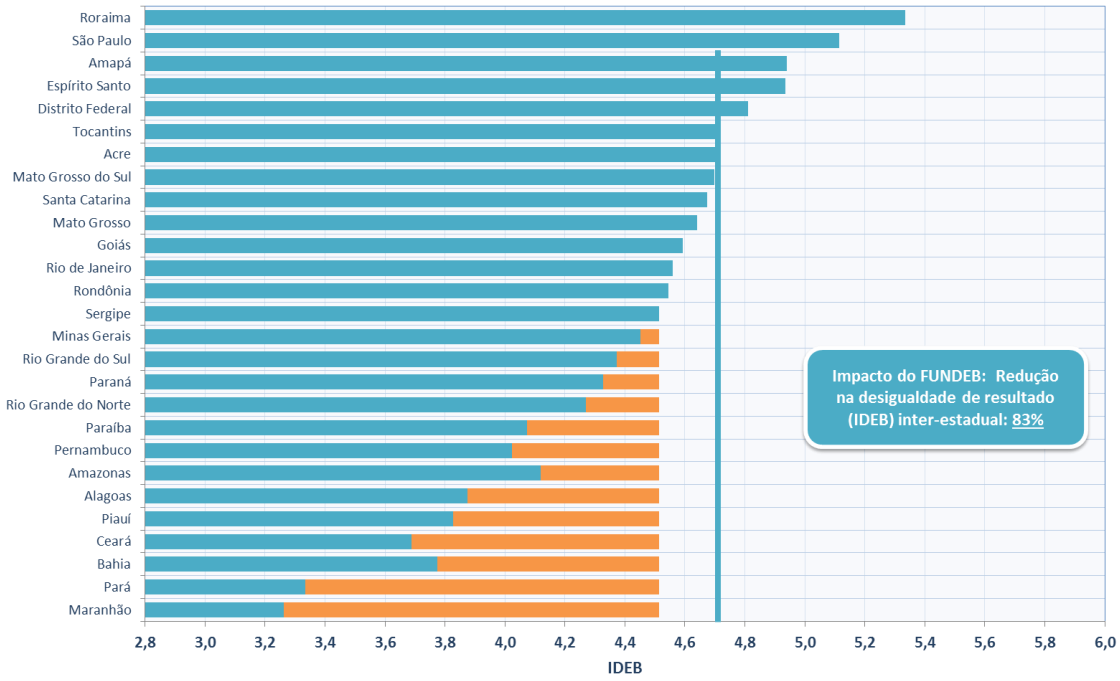


Fonte: Elaboração própria a partir de dados do INEP/MEC e do anexo I da Portaria Interministerial nº 1459 de 30 de dezembro de 2010.

Analisando esse gráfico, e os resultados nele apresentados, concluímos que, ao equalizarmos 55% dos gastos por aluno com as transferências federais (como apresentado no Gráfico 2), eliminamos 60% da desigualdade em Ideb que poderia ser eliminada reduzindo-se a desigualdade em gasto por aluno. Ou seja, como agora estamos nos limitando à desigualdade em Ideb que decorre da desigualdade em gastos por aluno, vemos que a redução na desigualdade em Ideb é da mesma ordem de magnitude da redução na desigualdade em gasto por aluno. De fato, quando levamos em consideração apenas a desigualdade educacional que vem da diferença de gastos, é natural que, se eliminássemos 50% da desigualdade em gastos por aluno, eliminássemos também 50% da desigualdade em desempenho.

Se voltamos a nossa versão mais generosa para as transferências federais ao Fundeb e assumirmos que estas serão suficiente para elevar o gasto por aluno de todas unidades da federação ao menos até o gasto mediano, teríamos como já mencionado a eliminação de 80% da desigualdade em gasto por aluno. O Gráfico 8 mostra que nesse caso o Fundeb eliminaria 83% da desigualdade em Ideb.

GRÁFICO 8: Ideb simulado, com e sem complementação extra da União – séries iniciais do Ensino Fundamental, escolas públicas.



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do INEP/MEC e do anexo I da Portaria Interministerial nº 1459 de 30 de dezembro de 2010.

Esses três últimos resultados, ao retirarem da análise as diferenças entre estados no grau de eficiência de utilização de seus recursos, apresenta uma visão mais positiva da importância do Fundeb para a promoção da igualdade educacional no Brasil.

****

Em suma, nas páginas anteriores, demonstramos que apesar de o Fundeb ser um instrumento distributivo poderoso, até mesmo para reduzir as desigualdades interestaduais, este não é capaz de eliminar toda a desigualdade educacional no Brasil. Essa limitação se deve a dois fatores. Em primeiro lugar, o potencial distributivo do Fundeb é limitado pela pequena participação das transferências da União no Fundo. Para que o impacto distributivo do Funded sobre Ideb fosse maior, as transferências da União precisariam ser bem mais generosas. Em segundo lugar, o papel distributivo do Fundeb é limitado pelo fato de 38% da desigualdade educacional do Brasil decorrer de diferenças interestaduais na eficiência com que o gasto público é utilizado. E esta parcela irá permanecer inalterada mesmo que equalizemos os gastos por aluno entre todas as unidades da federação.

Independentemente dessas limitações, o Fundeb é um mecanismo simples e eficiente para reduzir essas desigualdades que poderia ser aplicado em outros países do mundo que possuem uma gestão descentralizada da educação, como é o caso do Brasil. Em especial, pesquisadores e gestores educacionais norte-americanos teriam muito que aprender com o Fundeb, já que em seu país, a desigualdade espacial em educação é gigantesca e decorre em grande medida de diferenças no gasto por aluno.

APÊNDICE II

Os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb: funcionamento e constituição

Cintia Miziara Jreige (Inep)[76]
Luciano Abrão Hizim (Inep)[77]
Carlos Eduardo Alves da Silveira (Inep)[78]
Alexandre José de Souza Peres (Inep)[79]

1 - Introdução:

O presente trabalho é resultado de um conjunto de estudos e pesquisas na área de financiamento da educação realizadas pela Diretoria de Estudos Educacionais (DIRED) do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), que foram iniciados em 2011. Esses estudos continuam em andamento em função das avaliações do Plano Nacional de Educação (PNE). No entanto, o motivo que levou ao desenvolvimento dos estudos se deu em razão a Lei nº 11.494/2007 que institui o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e que prevê, em seu art. 30, inciso VI, a realização

[76] Pesquisadora-tecnologista em informações e avaliações educacionais do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), na Diretoria de Estudos Educacionais (Dired). Cirurgiã-dentista pela Universidade de Uberaba, especialista em Saúde Coletiva pela Faculdade de Medicina do Triângulo Mineiro e mestre em Psicologia Social, do Trabalho e das Organizações pela Universidade de Brasília.

[77] Pesquisador-tecnologista em informações e avaliações educacionais do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), na Diretoria de Estudos Educacionais (Dired). Licenciado em Matemática e especialista em Educação Matemática pela Universidade Federal de Goiás, mestre em Educação pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás.

[78] Pesquisador-tecnologista em informações e avaliações educacionais do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), à disposição da Defensoria Publica da União de Porto Alegre. Psicólogo e bacharel em Psicologia pela Universidade de Brasília e especialista em Formulação e Planejamento de Políticas Educativas pelo Instituto Internacional de Planejamento da Educação/IIPE-Unesco de Buenos Aires.

[79] Pesquisador-tecnologista em informações e avaliações educacionais do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), onde exerce a função de Coordenador de Instrumentos e Medidas Educacionais da Diretoria de Estudos Educacionais (Dired). Psicólogo pela Universidade Federal de Uberlândia, mestre e doutorando em Psicologia Social, do Trabalho e das Organizações pela Universidade de Brasília.

de avaliações dos resultados da aplicação do Fundo com vistas à adoção de medidas corretivas operacionais e político-educacionais pelo Ministério da Educação (MEC).

Tendo em vista que os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACS) têm, por determinação legal, a função de acompanhar e monitorar a transferência, a distribuição e a aplicação dos recursos do Fundeb, acredita-se que, para a avaliação da efetividade desta política pública educacional, faz-se necessário realizar análises sobre o funcionamento desses Conselhos. O exercício qualificado desse mecanismo de controle social é de fundamental importância para garantir que os recursos públicos do Fundeb tenham aplicação de acordo com o previsto na legislação.

Considerando a importância dos CACS, o presente trabalho, apresentado originalmente no Fórum de Avaliação do Financiamento da Educação Básica Nacional promovido pela Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE) do Ministério da Educação em junho de 2013, tem por objetivo apresentar uma avaliação do funcionamento dos CACS, no período entre 2007 e 2011, a partir da identificação e categorização das principais dificuldades enfrentadas pelos Conselhos para a realização de ações de monitoramento, acompanhamento, fiscalização, avaliação e controle social previstas na Lei do Fundeb.

Para alcançar este objetivo foram necessárias definições metodológicas sobre o desenvolvimento dos estudos de financiamento da educação e especificamente sobre o processo de controle social. Um primeiro passo foi à realização de analises comparativas entre a legislação do Fundeb e a Lei do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), para avaliarmos as mudanças com a implementação do Fundo atual. Outras legislações relacionadas ao financiamento da educação, como a Constituição Federal de 1988 (CF) e a Lei 9.394/1996 – a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), também foram analisadas.

Outra etapa importante foi buscar na literatura da área de políticas educacionais estudos e pesquisas sobre os CACS. No processo de estudo sobre financiamento da educação, a equipe de pesquisa da Dired realizou um grande levantamento para revisão bibliográfica sobre o tema, em que foram catalogados 470 artigos científicos publicados em periódicos nacionais. Deste levantamento, dez artigos abordavam os CACS. Também foram consultados outros materiais sobre financiamento da Educação e

Conselhos de Controle Social, como livros, cartilhas e materiais informativos sobre suas formas de atuação.

Como no momento dos estudos não havia no Inep uma pesquisa ou coleta específica de dados e informações sobre os Conselhos do Fundeb buscamos em outras instituições do Governo Federal materiais relativos ao funcionamento dos Conselhos. Nesse processo de levantamento de bases de dados, obtivemos junto ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) uma planilha com a situação de cadastro dos CACS por município e por estado.

Em relação a dados específicos sobre funcionamento e atuação dos Conselhos do Fundeb a instituição de âmbito nacional que possuía um processo mais sistematizado e contínuo de avaliação sobre os CACS era a Controladoria Geral da União (CGU). No entanto, a Controladoria não tinha uma base com dados e informações sistematizadas sobre o funcionamento dos CACS, mas sim um conjunto de relatórios qualitativos e descritivos abordando condições de funcionamento e atuação dos Conselhos dos municípios visitados por seus técnicos.

Considerando a não existência de uma base de dados produzida e ou disponibilizada oficialmente pelo Estado brasileiro que reunisse informações sobre o funcionamento dos CACS, optou-se por conduzir uma análise de conteúdo dos relatórios qualitativos produzidos pelo Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos da CGU, realizados entre 2007 e 2011.

Este texto apresenta, inicialmente, uma avaliação sobre os CACS a partir da revisão bibliográfica realizada sobre o assunto. Em seguida, expomos comparações das finalidades e estrutura dos CACS em acordo com Leis do Fundef e do Fundeb. Posteriormente, mostramos a síntese e algumas reflexões sobre os dados repassados pelo FNDE quanto ao cadastramento dos Conselhos junto a essa autarquia federal. No tópico seguinte estão detalhados os procedimentos sobre a análise de conteúdo no desenvolvimento da pesquisa sobre os relatórios da CGU, com o estabelecimento de categorias temáticas e suas quantificações. Por fim, apresentamos nossas considerações finais sobre os resultados obtidos, em que apontamos ainda para a necessidade de estabelecimento de novos estudos, pesquisas e levantamentos de dados específicos e relacionados aos Conselhos do Fundeb.

2 – Avaliação dos CACS a partir da revisão de literatura.

Desde a criação dos CACS, as dificuldades enfrentadas pelos Conselhos e os problemas decorrentes de uma atuação inadequada foram alvos de vários estudos. A seguir são apresentados os principais resultados e discussões das pesquisas encontradas que se dedicaram a essa avaliação. Em livro sobre o Fundef e as verbas para a educação, Davies (2001) critica a estrutura de representação dos CACS estadual e federal pela designação de conselheiros em sua maioria oriundos da estrutura de governo. Constatou ainda que, apesar do potencial dos Conselhos de oportunizar a prevalência de representatividade da sociedade civil sobre representantes do governo no âmbito municipal, em alguns municípios do estado do Rio de Janeiro, entre os anos de 1998 e 2000, o poder executivo acabava indicando todos os membros. Assim, nesses casos, os conselheiros não foram conduzidos à função pelos seus pares, pois não foram eleitos, o que fez prevalecer uma prática clientelista na estruturação inicial, com conselheiros sendo indicados pelo chefe do executivo local.

Em estudo posterior, Davies (2003) reafirmou que os CACS apresentavam predominância de representantes dos governos sobre a sociedade e ainda de representantes "sociais" escolhidos pelos governantes. O estudo teve como fonte de dados relatórios de tribunais de contas, documentos do MEC e relatórios da Subcomissão encarregada pela Câmara dos Deputados de fiscalizar o funcionamento do Fundef. Davies (2003) apontou problemas como a não disponibilização de documentação aos CACS e a dificuldade técnica de seus integrantes em desempenhar suas funções, como a verificação de contas.

Andrade (2002), em uma pesquisa sobre os CACS municipais do Fundef do estado de Goiás, constatou que os membros de conselhos dos municípios que participaram de sua pesquisa expressavam desconhecer informações importantes sobre a atuação de conselheiro, como, por exemplo, a própria Lei do Fundef. Andrade (2002) concluiu ainda que existia um desconhecimento sobre as receitas que compunham os Fundos dos Municípios, sobre as formas de distribuição de verbas, o percentual da receita destinada à educação definida pela CF de 1988 e lei orgânica de seus municípios, entre outros aspectos.

Na mesma direção, um relatório síntese produzido em 1999 pela União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime, 1999) sobre o primeiro ano do Fundef apontou problemas na atuação dos CACS. Destacam-se:

> • a constatação de que, em alguns estados e municípios, os CACS não existiam ou atuavam de maneira desarticulada aos órgãos de controle (ocorriam casos de sonegação de informações e de inconfiabilidade nas prestações de contas, apesar de muitos desses CACS terem sido formalmente implantados e possuírem conselheiros nomeados);
>
> • a ocorrência de CACS que aprovavam as contas, sem de fato as terem analisado;
>
> • a falta de punição e apuração das denúncias de malversação na utilização dos recursos públicos;
>
> • a ausência de uma representação do MEC, no âmbito dos estados, para orientar in loco os trabalhos dos CACS e de uma instância deste Ministério para centralizar as denúncias de não cumprimento da aplicação do Fundef.

O trabalho de Bassi e Camargo (2010), por sua vez, verifica influências das concepções políticas da gestão pública adotadas por governos municipais do estado de São Paulo sobre as práticas dos CACS do Fundef. O estudo aponta para a existência de Conselhos que conseguem realizar um trabalho de controle social, com pareceres críticos, reprovando o uso indevido dos recursos financeiros pelo órgão gestor da educação. Por outro lado, aponta também para a existência de CACS que sofrem influência e pressão para aprovação das contas por parte do Poder Executivo, com ocorrência de um controle seletivo das informações ou uma atuação para o cumprimento meramente burocrático das normas editadas pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

Já o estudo de caso de Bezerra (2006) aborda o funcionamento dos CACS do Fundef em dois municípios do estado de São Paulo. Neles, a autora observou que os membros, em específico os representantes da sociedade civil, apresentaram dificuldades quanto à análise dos dados financeiros e à elaboração dos relatórios e pareceres. O conhecimento e as informações necessárias para o desempenho desta função restringia-se aos membros representantes do Poder Executivo, que também acabavam acumulando a função de presidir os Conselhos.

Souza e Vasconcelos (2006) apresentam um estudo bibliográfico sobre a produção teórico-conceitual e teórico-empírica que versa sobre os Conselhos na área de Educação no Brasil no período anterior ao Fundeb. Os autores relatam que foram encontrados poucos estudos sobre os CACS do Fundef, apontando que os trabalhos encontrados colocam como problema central a participação da sociedade local nos Conselhos.

As conclusões de Souza e Vasconcelos (2006) a respeito dos CACS do Fundef vão ao encontro do que pudemos constatar em nossa revisão bibliográfica. Os estudos sobre o Fundef a que tivemos acesso, de maneira geral, apontam para o fato de que muitos Conselhos foram instituídos de maneira pró-forma, apenas para o cumprimento da legislação que normatiza a necessidade de sua existência. Também apontam para o fato de que conselheiros têm dificuldades de desempenhar seu papel, ou por falta de conhecimento, ou por não terem acesso adequado aos documentos relativos à prestação de contas.

Em relação aos CACS do Fundeb, ao buscarmos a produção acadêmica na área de financiamento da educação, encontramos poucos estudos que se dedicaram a analisá-los. De um modo geral as pesquisas sobre os CACS são estudos de caso ou análise de legislação. Um estudo encontrado quanto ao último tipo de pesquisa é o de Bassi e Camargo (2009), em que fazem uma comparação entre a legislação dos Conselhos do Fundeb com a do Fundef.

Sobre os CACS do Fundeb, constata-se, portanto, que há a necessidade de mais estudos em que se possa analisar a sua efetividade e eficiência. O trabalho de Oliveira (2009) trata da questão do controle social em educação, por ocasião das discussões do atual PNE, e conclui que há a necessidade de dar maior ênfase à formação dos conselheiros dos CACS municipais, tendo em vista constatações que revelam dificuldades de compreender os aspectos formais dos balancetes e prestações de contas. A escassez de trabalhos sobre aspectos quantitativos e qualitativos acerca dos CACS do Fundeb indica a necessidade de novas pesquisas que colaborem para a avaliação do controle social e gerem subsídios para reflexões que permitam o aprimoramento do uso dos recursos financeiros em educação.

3 – O Controle Social nas Leis do Fundef e do Fundeb.

A CF de 1988 foi elaborada sob um ideal reformista e descentralizador da educação. Os princípios defendidos no processo de discussão durante a constituinte eram os de garantia de direitos sociais e a existência de condições para a construção de uma sociedade democrática (Bordignon, 2004). O texto constitucional também refletiu um esforço para consolidar o federalismo do país, definindo papéis da União, dos estados, Distrito Federal e municípios em relação à responsabilidade do Estado sobre a educação, constando ainda a defesa de um regime de colaboração entre os entes federados.

Além da determinação dos percentuais que deveriam ser direcionados para a educação, a CF de 1988 também determinou como principio a institucionalização da participação dos cidadãos. No texto Constitucional o único conselho que estava previsto eram os Conselhos de Cultura. Os conselhos na área de saúde, da assistência social e da educação foram criados após a promulgação da CF, tendo legislações próprias e contextualizados a políticas sociais. O princípio de participação popular e democratização do Estado foi estabelecido na CF no art.1º, em seu Paragrafo Único: "Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente nos termos desta Constituição". Desse modo, a Constituição consolidou as bases legais para um processo de maior participação da sociedade na fiscalização e definição de políticas públicas.

Após a promulgação da CF de 1988, estudos acadêmicos apontaram que o texto constitucional não foi suficiente para evitar desvios dos recursos que deveriam ser destinados exclusivamente para a educação. Tampouco inibiram a realização de manobras contábeis por parte de estados e municípios da federação no que tange a aplicação de recursos, que deveriam ser exclusivamente direcionados à educação, como evidenciam, por exemplo, os trabalhos de Amaral (2012), Hizim (2003) e Ronchi (2000). Essa situação reforçou a necessidade de novas formas de regulamentação do uso dos recursos financeiros da educação, previstos na CF. Esse contexto contribuiu para o estabelecimento de leis específicas para o financiamento da educação. A primeira delas foi a Lei 9.394/1996 – a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) – que regulamentou o funcionamento da educação, qualificando em seus artigos 70 e 71 as

ações que devem ser compreendidas como manutenção e desenvolvimento da educação (MDE).

A LDB, no entanto, não regulamentou especificamente o controle social sobre os recursos da educação. Porém, a LDB indicou de forma geral em seu art. 73, a necessidade de fiscalização da aplicação dos recursos financeiros por órgãos de fiscalização, sem denominá-los. Além de fazer referência ao cumprimento do texto do art. 212 da CF, o artigo também indica a necessidade de fiscalização do cumprimento do art. 60, que foi modificado uma vez pela Emenda Constitucional (EC) nº 14/1996 que levou a promulgação da Lei 9.424/1996 (Lei do Fundef) e dez anos depois foi novamente alterado pela EC nº 53/2006 que originou a Lei nº 11.494/2007 (Lei do Fundeb).

O texto original da Emenda Constitucional nº14/1996 não previa a instituição de conselhos para o controle social sobre o Fundef. O seu estabelecimento na Lei 9.424/1996 se deu durante a tramitação do projeto no Congresso Nacional, o que segundo Bassi e Camargo (2009, p. 108) ocorreu sob "[...] a pressão de setores organizados da sociedade civil que se fez presente junto ao Poder Legislativo no aprimoramento desta iniciativa governamental". Assim, os Conselhos deveriam ser instituídos com a finalidade de realizar "o acompanhamento e o controle social sobre a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo", conforme o art. 4º da Lei 9.424/1996.

Tendo em vista a necessidade de ampliação do Fundef e seu aprimoramento enquanto mecanismo de financiamento da educação básica, a definição do Controle Social no texto da lei do Fundeb trouxe um conjunto de mudanças significativas que alteraram suas atribuições, sua forma de composição, a escolha da representação, a disponibilidade de estrutura e a atuação dos conselheiros. Na análise da legislação do Fundeb, em comparação a lei do Fundef, o que permanece comum às duas leis, em termos de estruturação e atribuições, são:

- funcionamento em uma estrutura colegiada, com a participação de representantes do Estado e sociedade nos Âmbitos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios;

- acompanhar e monitorar a transferência, a distribuição e a aplicação dos recursos dos Fundos;

- supervisionar a realização do Censo Escolar.

Em termos de atribuições dos CACS do Fundeb, a grande mudança foi a de prever a sua colaboração com os órgãos locais da educação na elaboração da proposta orçamentária anual de aplicação dos recursos do Fundo.

Também passaram a ser atribuição dos CACS acompanhar o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate) e ao Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos (Peja). Em 2004, com a promulgação da Lei nº 10.880/2004, os CACS Fundef passaram a ser responsáveis por receber e analisar as prestações de contas referentes a estes dois programas[80].

Em relação à composição dos Conselhos do Fundeb houve mudanças em termos de quantitativos na composição e quanto à origem de representantes. Ampliou-se a composição mínima dos Conselhos nos três âmbitos, sendo de pelo menos 14 (quatorze) conselheiros no âmbito federal, 12 (doze) no estadual e 9 (nove) no distrital e municipal. Consequentemente, cada unidade da federação teve que modificar a lei local que regulamenta a composição dos CACS[81].

Os Conselhos continuaram a ter representação indicada pelo poder executivo em todos os âmbitos de poder. Nos Municípios e no Distrito Federal os CACS passaram a ter representantes dos conselhos de educação e tutelares. Os estudantes passaram a ter garantida a representação nos Conselhos em todos os âmbitos. Também passaram a vigorar regras para a indicação dos pares – como diretores, pais de alunos e estudantes, pelo conjunto dos estabelecimentos ou entidades de âmbito nacional, estadual ou municipal, conforme o caso, em processo eletivo organizado pelos respectivos pares. Já os professores e os trabalhadores da educação passaram a ter a prerrogativa de serem indicados pelas entidades sindicais das respectivas categorias.

Outra mudança se deu em relação aos mandatos de conselheiros, que devem ser renovados a cada dois anos, sendo permitida apenas uma recondução aos cargos do conselho por mais um período de dois anos.

---

[80] De 2005 até 2007, os CACS também receberam a incumbência de acompanhar o Programa de Complementação ao Atendimento Educacional Especializado às Pessoas Portadoras de Deficiência (PAED), desde a proposição de aplicação financeira até a execução da aplicação financeira. Porém, com a descontinuidade do programa, essa atribuição deixou de ser realizada pelos Conselhos e não foi incluída na Lei do Fundeb.

[81] Lembrando que as leis de âmbito estadual e municipal que regulamentam os CACS não podem contrariar a legislação nacional.

A legislação também passou a prever que os Conselhos devem ter infraestrutura e condições materiais necessárias à execução das suas atribuições. Ou seja, entende-se que aos CACS e seus componentes devem ser disponibilizados uma estrutura de trabalho com lugar em condições para se reunirem, assim como materiais e equipamentos para realizar as atividades de Controle Social. Essa infraestrutura passou a ser responsabilidade do Poder Executivo local. A atividade de conselheiro na lei do Fundeb não é remunerada, assim como também não eram remunerados os conselheiros quando do acompanhamento do Fundef.

Ainda em relação à representação, a Lei do Fundeb definiu impedimentos para a ocupação dos cargos de representantes do poder executivo e da sociedade. A Lei explicita a proibição de composição dos CACS por conselheiros que sejam: cônjuge ou parentes consanguíneos ou afins até terceiro grau dos chefes do Poder Executivo, Ministros e Secretários Estaduais e Municipais; tesoureiro, contador ou funcionário de empresa de assessoria ou consultoria que preste serviços relacionados à administração ou controle interno dos recursos do Fundo, bem como cônjuges, parentes consanguíneos ou afins até terceiro grau desses profissionais; estudantes não emancipados – inexistindo estudantes emancipados, a representação estudantil poderá acompanhar as reuniões do conselho com direito a voz; pais e alunos que exerçam cargos e funções públicas de livre nomeação e exoneração; pais de alunos que prestem serviços terceirizados ao Poder Executivo. Outra restrição diz respeito ao representante do Poder Executivo, que não pode ocupar a cadeira de presidente do Conselho. A definição da presidência do CACS deve se dar pelos seus pares em reunião do colegiado.

A Lei do Fundeb, em seu artigo 24, paragrafo 7º, atribui aos CACS autonomia em sua atuação, sem vinculação ou subordinação institucional ao Poder Executivo local. Desse modo, sua ação deve estar em harmonia com os órgãos da administração pública local e, ao mesmo tempo, deve permanecer independente.

A Lei 11.494/2007 apresenta ainda mecanismos de proteção aos conselheiros no exercício do mandato, impedindo-se: a obrigatoriedade de membros do conselho de testemunhar sobre informações recebidas ou prestadas em razão do exercício da atividade de conselheiro e sobre as pessoas que lhe confiarem ou deles receberem informações; a exoneração, demissão ou transferência involuntária do estabelecimento de ensino em que atuam; a atribuição injustificada de falta; o afastamento involuntário e

injustificado de professores, diretores e servidores; a atribuição injustificada de falta aos representantes dos estudantes.

Em relação à comunicação formal do processo de controle social, por meio de relatórios e pareceres, o artigo 25, em seu inciso primeiro, define que os CACS poderão encaminhar a manifestação acerca dos registros contábeis e dos demonstrativos gerenciais do Fundo ao Poder Legislativo local e aos órgãos de controle interno e externo quando julgarem necessário. Apesar de a lei não versar sobre a obrigatoriedade desse procedimento e não incluir órgãos do Poder Judiciário para esse fim, a legislação indica, ao menos, a possibilidade de encaminhamento a ser realizado, lacuna existente na legislação dos CACS do Fundef.

O artigo 25, nos incisos II e III, define que o Conselho poderá convocar os gestores dos recursos do Fundo para prestarem esclarecimentos. Também legitima a solicitação de documentos da administração pública. Os documentos, definidos pela lei, a serem disponibilizados são: processos de licitações; notas de empenho, liquidação e de pagamento de obras e serviços custeados com recursos do Fundeb; folhas de pagamento dos profissionais da educação, com indicação do local de lotação, etapa e ou modalidade de ensino e com referência às atribuições e funções profissionais; e documentos referentes aos convênios, com as instituições que envolvam repasse de recursos do Fundo.

O artigo 26 da Lei do Fundeb define que a fiscalização e o controle estatal sobre o uso dos recursos ficam sob a obrigação funcional dos órgãos de controle interno e tribunais de contas da União, dos estados, do Distrito Federal e dos Municípios, junto aos respectivos entes governamentais sob suas jurisdições. Dessa forma, a letra da Lei do Fundeb traz referência explícita à manutenção das obrigações dos órgãos de controle quanto à execução dos recursos da educação, o que já era garantido pela CF.

4 - Um Panorama da Situação dos CACS do Fundeb no Brasil

De acordo com informações repassadas pelo FNDE (2012) acerca do funcionamento dos CACS municipais, de 11 de junho de 2012, as dificuldades de efetivação desses Conselhos apontadas pelo relatório da Undime (1999) parecem persistir. A Tabela 1 expõe que a maior parte dos CACS municipais apresentava,

naquele momento, algum tipo de pendência e não estava em situação regular. Ainda, segundo esses dados, 5.477 municípios brasileiros possuíam Conselhos do Fundeb, o que representava 98,42% do total dessas unidades da federação.

Os dados da Tabela 1 demonstram ainda que dentre 5.477 CACS do âmbito municipal que compunham o cadastro do FNDE em 2012, 35,02% ou 1.949 deles foram classificados pelo Fundo como em situação regular. Já 64,98% ou 3.528 deles apresentavam algum tipo de pendência cadastral, mandato de conselheiros vencidos, irregularidade de funcionamento ou, ainda, aguardavam análise do cadastro junto ao FNDE. Com os dados da Tabela 1, podemos inferir que, devido à situação não regular de muitos Conselhos, poderia haver dificuldade de realização do controle social sobre os recursos do Fundeb. Com isso, talvez seja necessário melhorar o processo de acompanhamento e orientação por parte do Ministério da Educação (Poder Executivo), do Poder Legislativo (Senado, Câmaras e Assembleias), do Poder Judiciário e dos órgãos de controle sobre os CACS, para que tenham a situação regularizada e, assim, possam exercer a função de acompanhamento e o controle social sobre os recursos do Fundo.

Tabela 1. Situação dos CACS Municipais cadastrados junto ao FNDE em termos de regularidade e estrutura de funcionamento em 2012.*

Situação	n	% (Brasil)
Regular	1851	33,80
Regular - Aguardando documentação	31	0,57
Regular - Em modificação	67	1,22
Irregular	731	13,35
Irregular - Aguardando documentação	283	5,17
Irregular - Em análise pelo FNDE	23	0,42
Irregular - Em modificação	796	14,53
Mandato Vencido	740	13,51
Cadastro iniciado pelo Município	490	8,95
Cadastro em análise pelo FNDE	17	0,31
FNDE aguardando documentação	448	8,18
Câmara do Conselho Municipal da Educação	208	3,73
Conselho do Fundeb	5269	96,20
Total	5477	98,42

Fonte: FNDE

*Dados fornecidos pelo FNDE com a situação dos CACS municipais em 11/06/2012

Em relação à forma de organização dos CACS, 94,68% eram Conselhos específicos com atuação apenas para o controle social dos recursos do Fundo,

acompanhamento do Pnate e demais funções previstas na legislação do Fundeb. Já 3,74% dos CACS cadastrados no FNDE funcionavam como uma câmara especializada para o controle social do Fundeb dentro de Conselhos Municipais de Educação. Ao funcionar como câmaras, os CACS têm mantidas todas as atribuições previstas pela Lei Fundeb, conforme descrito em seu art. 37.

5. Aspectos Metodológicos e Pesquisa sobre Funcionamento dos CACS

O objetivo geral deste estudo, como já apresentado, é o de avaliar aspectos relacionados à composição e à atuação dos CACS no monitoramento, acompanhamento e fiscalização do Fundeb. Especificamente, no trabalho de pesquisa sobre os relatórios da CGU buscamos identificar falhas e problemas relacionados ao funcionamento dos CACS, no que diz respeito à atuação de seus conselheiros, no exercício de suas funções, e analisar a atuação dos CACS na fiscalização de irregularidades no uso dos recursos do Fundeb.

5.1. Documentos Analisados

No processo de pesquisa foi realizada uma análise de conteúdo dos relatórios de fiscalização produzidos entre os anos de 2007 e 2011 pelo Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos da CGU (Brasil, 2013). A CGU é um órgão do Governo Federal que compete assistir ao Poder Executivo quanto a assuntos e providências pertinentes à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, às atividades de ouvidoria-geral e ao incremento da transparência da gestão no âmbito da Administração Pública. Assim, uma de suas finalidades é acompanhar e orientar o gasto de recursos federais, entre gestores das diferentes esferas da administração pública.

O Programa de Fiscalização foi criado no ano de 2003 e utiliza um sistema de sorteio para definir municípios e estados a serem fiscalizados quanto ao uso dos recursos públicos federais, destinados a diversas políticas e programas desenvolvidos em âmbito estadual e municipal. A cada sorteio são definidos 60 municípios. Fazem parte dos sorteios os municípios que possuem até 500 mil habitantes, exceto as capitais

estaduais. Quando do levantamento dos relatórios[82], o Programa de se encontra na sua 36ª edição, tendo até aquele momento 1.965 municípios fiscalizados, correspondendo a 35,32% do total de municípios brasileiros e englobando recursos públicos federais superiores ao montante de R$ 18,4 bilhões.

Segundo a CGU (Brasil, 2013), os relatórios contendo os resultados das inspeções são encaminhados aos Ministérios gestores das políticas públicas, possibilitando a adoção de providências para correções, bem como subsidia a avaliação dos programas de governo e a implementação de melhorias eventualmente identificadas como necessárias. São encaminhados, também, a órgãos de defesa do Estado (*e.g.*, Ministério Público, Tribunais de Contas, Ministérios), para que atuem no âmbito de suas competências. Esses procedimentos visam avaliar a execução dos programas federais, o alcance dos objetivos e a adequação do gerenciamento, o que permite ao controle interno mapear as políticas públicas e estabelecer, a partir de critérios de materialidade, relevância e risco, um *ranking* dos programas de governo, de forma a priorizar as atividades a serem desenvolvidas.

Após o detalhamento da abordagem de avaliação, as verificações *in loco* são realizadas e ocorre a consolidação e a análise das verificações, viabilizando a elaboração e a apresentação aos gestores federais de relatórios de acompanhamento que contêm recomendações discutidas em conjunto com os responsáveis pela execução das ações de governo avaliadas. Por fim, inicia-se o ciclo de monitoramento das providências adotadas (Brasil, 2013).

As constatações de campo apontam para possíveis descumprimentos de dispositivos legais e contratuais estabelecidos para cada tipo de política e ou programas executados. As constatações, de maneira geral, são apresentadas da seguinte forma: a) descrição sucinta da constatação; b) relato do fato com descrição da legislação pertinente; c) As evidências comprobatórias dos fatos relacionados; d) manifestação da unidade federativa examinada; e, e) análise do controle interno da CGU.

Foram selecionados no *site* da CGU (Brasil, 2012) relatórios gerados pelos Sorteios a partir do ano de 2007, primeiro ano da implantação do Fundeb e de atuação dos CACS no novo Fundo. Com a lei do Fundeb há a ampliação da complementação da

[82] Podem ser acessados no endereço http://www.cgu.gov.br/sorteios/index1.asp. Os relatórios estão estruturados em textos, em arquivos no formato PDF.

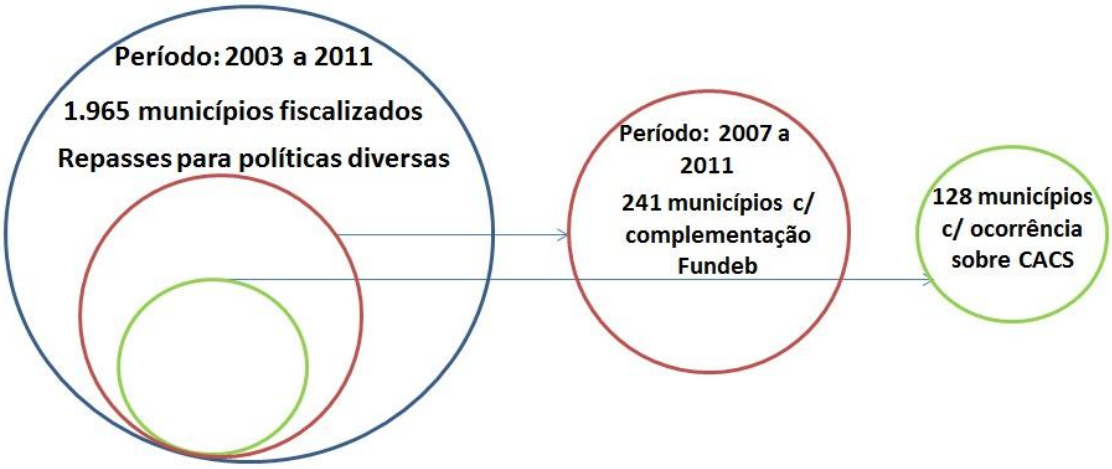
União para o Fundeb e ampliação de estados e municípios a receberem recursos federais. Buscamos nos relatórios informações acerca do funcionamento desses Conselhos que pudessem subsidiar o presente estudo.

De maneira geral, os relatórios apresentam uma estrutura que, inicialmente, contextualiza o município onde está inserida a política pública avaliada e descreve o seu funcionamento. Em seguida, mostra a estratégia de avaliação, o diagnóstico do controle interno, as constatações e as recomendações acordadas com o gestor. Para o presente estudo, inicialmente foram selecionadas nos relatórios todas as informações relacionadas às políticas públicas implementadas pelo ou de responsabilidade do Ministério da Educação. A partir dessas informações, foram categorizadas as ações e constatações que tivessem relação com o Fundeb e os CACS.

5.2. Municípios Analisados

No total, foram analisados relatórios referentes a 265 municípios sorteados pela CGU no período entre 2007 e 2011. Desses municípios, somente 241 receberam a Complementação da União por meio do Fundeb. No entanto, apenas em 128 relatórios foram encontradas constatações referentes ao funcionamento dos CACS (conforme figura 1). Isso, por que os municípios que não receberam complementação do Governo Federal para o Fundeb local acabaram não constando nos relatórios do Programa de Fiscalização da CGU, pois não foram fiscalizados quanto a esta política.

Figura 1: Representação do processo de seleção dos relatórios da CGU utilizados para a Pesquisa sobre Funcionamento dos CACS



Fonte: Elaborados pelos autores.

Desse modo, constaram nos relatórios selecionados apenas municípios da região Norte e Nordeste, uma vez que são sorteados apenas municípios que receberam a época Complementação da União (e isso ocorre, atualmente, apenas com os estados do Norte e do Nordeste que recebem recursos federais para a complementação do Fundeb). Os relatórios desses 128 municípios que compuseram, então, o corpo de análise da pesquisa. Como pode ser observado na Tabela 2, dos 128 municípios que tiveram relatórios analisados são, em sua maioria, da Região Nordeste (89%), com destaque para os estados Pernambuco e Bahia.

Tabela 2. Quantitativo e percentual de Municípios por Estado sorteados no Programa de Fiscalização da CGU com ocorrências sobre o funcionamento dos CACS do Fundeb

Estado	Ano do Sorteio					Total	
	2007	2008	2009	2010	2011		
Amazonas	-	2	-	3	-	5	4%
Pará	-	1	6	1	1	9	7%
Alagoas	1	4	6	3	2	16	13%
Bahia	3	3	5	6	2	19	15%
Ceará	1	5	4	4	3	17	13%
Maranhão	1	4	4	3	1	13	10%
Paraíba	-	2	6	5	2	15	12%
Pernambuco	2	2	6	4	5	19	15%
Piauí	2	5	2	5	-	14	11%
Rio Grande do Norte	-	-	-	-	1	1	1%
Total	10	28	39	34	17	128	100%

Fonte: Relatórios do Programa de Fiscalização da CGU de 2007 a 2011.

A Tabela 3, a seguir, mostra que a maioria desses munícipios é de pequeno porte, com população de até 20.000 habitantes — com apenas um deles com mais de 100.000 habitantes.

Tabela 3. Porte dos municípios analisados por ano sorteados no Programa de Fiscalização da CGU com ocorrências sobre o funcionamento dos CACS do Fundeb

	Ano do Sorteio					
Porte dos Municípios	2007	2008	2009	2010	2011	Total
até 5 mil	3	8	9	8	6	27%
de 5 mil até 10 mil	2	8	15	10	6	32%
de 10 mil até 20 mil	5	9	13	9	4	31%
de 20 mil até 50 mil	-	3	2	7	-	9%
de 50 mil até 100 mil	-	-	-	-	-	-
de 100 mil até 500 mil	-	-	-	-	1	1%
Total	10	28	39	34	17	128

Fonte: Relatórios do Programa de Fiscalização da CGU de 2007 a 2011.

Quanto às características educacionais desses municípios, a Tabela 4 mostra que, em relação ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), a maioria apresentava valores abaixo da média nacional nos três anos de mensuração do indicador, ou seja, 2007, 2009 e 2011. O Ideb dos anos iniciais da maior parte dos municípios nos anos de 2007 (77%) e 2009 (63%) estava na faixa de até 3,4. Já em 2011, a maioria dos municípios (59%) estava na faixa de 3,4 a 4,4. Isso mostra que esses municípios acompanharam a tendência de aumento do índice observado para o Brasil – 4,2 no ano de 2007 e 4,6 para 2009 –, mas ainda apresentam resultado do indicador abaixo do índice geral, já que o Ideb para os anos iniciais do ensino fundamental do Brasil em 2011 alcançou 5,0.

Já o Ideb dos anos finais da maior parte dos municípios nos anos de 2007 (83%), 2009 (77%) e 2011 (63%) estava na faixa de até 3,4. Em relação ao Ideb Brasil para os anos finais do ensino fundamental, os índices da maioria desses municípios está abaixo do índice nacional. Deve-se ressaltar que esses dados não denotam uma relação causal entre desempenho educacional e o Controle Social sobre os recursos financeiros do Fundeb, apenas caracterizam os Municípios analisados. Para tanto, seriam necessários mais estudos que considerem o desempenho acadêmico das redes de ensino, as taxas de

fluxo e rendimento, entre outros indicadores, além de mais dados e informações sobre a efetividade e eficiência dos CACS do Fundeb.

Tabela 4. Faixa de desempenho no IDEB dos municípios sorteados no Programa de Fiscalização da CGU com ocorrências sobre o funcionamento dos CACS do Fundeb

		IDEB 2007		IDEB 2009		IDEB 2011	
IDEB	Faixa de IDEB	n	%	N	%	N	%
IDEB Anos Iniciais	Não tem	1	1	2	2	1	1
	Até 3,4	99	77	81	63	33	26
	Entre 3,4 e 4,4	26	2	4	31	75	59
	Entre 4,4 e 5,7	2	2	5	4	17	13
	Acima 5,7					2	2
	Total	128	100	128	100	128	100
IDEB Anos Finais	Não tem	7	5	7	5	11	9
	Até 3,4	16	83	98	77	81	63
	Entre 3,4 e 4,4	15	12	23	18	35	27
	Entre 4,4 e 5,7					1	1
	Acima 5,7						
	Total	128	100	128	100	128	100

Fontes: Inep 2013/Relatórios do Programa de Fiscalização da CGU de 2007 a 2011.

5.3. Procedimentos de Análise

Os relatórios referentes aos 128 municípios selecionados para este estudo foram submetidos a análises qualitativas, especificamente à análise de conteúdo (AC). Segundo Bardin (1994). A análise de conteúdo é definida como um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos, sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens.

Considerando que a análise de conteúdo é um conjunto de técnicas de análise de comunicações, destaca-se, neste campo, a importância da Semântica para o desenvolvimento do método, entendendo-se por Semântica, a pesquisa do sentido de um texto ou documento. Outra vertente importante para o método é a lógica, pois o alcance da análise de conteúdo é de um classificador, a classificação é lógica, segue parâmetros mais ou menos definidos e o analista se vale de definições.

A produção de inferência, razão de ser da AC, na perspectiva de Bardin (1977), confere ao método relevância teórica. Produzir inferência aqui significa não somente produzir suposições subliminares acerca de determinada mensagem, mas embasá-las

com pressupostos teóricos de diversas concepções de mundo e com as situações concretas de seus produtores ou receptores. Situação concreta que é visualizada segundo o contexto histórico e social de sua produção e recepção. Considerando a ambientação lógico-semântica do método analítico empregada neste estudo, deve-se explicitar que as análises e subsequentes classificações e categorizações foram conduzidas à luz dos mecanismos previstos na legislação dos CACS (BRASIL, 1988, 1996, 2004, 2006, 2007a, 2007b) e dos resultados da analise da produção acadêmica sobre o assunto estudada previamente (AMARAL, 2012; ANDRADE, 2002; BEZERRA, 2006; BASSI E CAMARGO, 2010; DAVIES, 2001, 2003; CÔRTES, 2012; GUISSO, 2012; OLIVEIRA, 2012; PEREIRA E OLIVEIRA, 2011; RIBEIRO, 2000; SOUZA E VASCONCELOS, 2006; UNDIME, 1999).

Nesse contexto, adotou-se neste estudo as três fases de análise descritas por Bardin (1977). A primeira fase foi de pré-análise do material; a segunda foi a exploração do material para seleção das unidades de análise e a terceira que consiste no tratamento dos resultados e interpretação, englobou o processo de categorização. O processo de categorização pode ser definido como uma operação de classificação de elementos constitutivos de um conjunto por diferenciação e, seguidamente, por reagrupamento (Bardin, 1977). O pesquisador apoiado nos resultados brutos procura torná-los significativos e válidos.

I - Pré-análise do material

Com o intuito de apreender e organizar de forma não estruturada aspectos importantes para as próximas fases da análise procedeu-se às leituras flutuantes dos relatórios de fiscalização da CGU selecionados. Na leitura flutuante, toma-se contato com os documentos a serem analisados, conhece-se o contexto e deixa-se fluir impressões e orientações (Bardin, 1977). Foram empreendidas várias leituras de todo o material coletado, a princípio sem compromisso objetivo de sistematização, mas com o objetivo de apreender, de uma forma global, as ideias principais e os seus significados gerais. A partir dessas leituras, definiu-se por analisar as constatações presentes nos relatórios estudados.

II – Exploração do material - seleção das unidades de análise

Uma das mais básicas e importantes decisões para o pesquisador é a seleção das unidades de análise. Nos estudos qualitativos, o investigador é orientado pelas questões

de pesquisa que necessitam ser respondidas. Mais frequentemente, as unidades de análises incluem palavras, sentenças, frases, parágrafos ou um texto completo de entrevistas, diários, livros ou documentos (Downe-Wamboldt B., 1992). Existem várias opções de recortes a serem utilizados. Nessa pesquisa, foi utilizada a análise temática.

O tema pode ser compreendido como uma escolha própria do pesquisador, vislumbrada através dos objetivos de sua pesquisa, das teorias que a respaldam e dos indícios levantados a partir do seu contato com o material estudado. O evidenciamento das unidades de análise temáticas, que são recortes do texto, consegue-se segundo um processo dinâmico e de atenção (Bardin, 1977).

Neste estudo, adotamos o critério semântico para a identificação de categorias temáticas, baseadas nos "núcleos de sentido", que compunham as constatações de problemas descritas nos relatórios de fiscalização da CGU e cuja presença poderia ter algum significado para o objetivo analítico escolhido. Tendo em vista que a função dos CACS é fazer o "acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo" (Brasil, 2007b), buscou-se analisar as constatações encontradas nos relatórios da CGU, conforme as funções descritas na legislação.

Assim, foram selecionados e organizados em uma planilha trechos dos textos dos relatórios que caracterizavam essas constatações que passaram a ser as unidades de análise deste estudo. Essas constatações apresentam relação direta com as funções dos CACS, abrangendo aspectos referentes a falhas tanto em sua composição quanto no desempenho de suas atividades. Elas denotam, por exemplo, falhas no acompanhamento e controle social sobre a distribuição, transferência, aplicação e distribuição dos recursos; falhas na supervisão do Censo Escolar; no acompanhamento do PNATE; atuação deficiente do Conselho; falta de infraestrutura para atuação dos Conselhos etc.

III - O processo de categorização

Após a seleção das unidades de análise e sua organização, foram realizadas novas leituras com o objetivo de sistematizar, classificar e categorizar as constatações presentes nos relatórios da CGU. Durante esse estágio da análise, explorou-se diferentes possibilidades de categorização buscando uma identificação temática entre as unidades de análise, sempre à luz da legislação sobre os CACS. Finalmente, a exploração do

material durante esse processo de categorização evidenciou dois grupos de categorias de constatações, conforme discutiremos a seguir.

O primeiro grupo de constatações refere-se à falha na estruturação dos CACS e engloba cinco categorias:

(a) atuação;
(b) infraestrutura;
(c) legalidade;
(d) capacitação; e
(e) acesso à documentação.

O segundo grupo de constatações refere-se às falhas em atividades atribuídas aos CACS relativas às finalidades do Fundeb, à supervisão do Censo Escolar e ao acompanhamento do PNATE. Essa temática engloba seis categorias:

(a) aquisição, licitação e prestação de contas;
(b) gestão financeira;
(c) aplicação em MDE;
(d) remuneração do magistério;
(e) supervisão do Censo Escolar; e
(f) acompanhamento do Pnate.

A Tabela 5 apresenta a distribuição das categorias por grupo e a frequência das constatações por categoria tanto em relação ao grupo a que pertencem como ao total de constatações. A análise da distribuição das 1.597 constatações pelas categorias identificadas mostra que a maioria delas (80,84%) evidencia a falha nas atividades atribuídas aos CACS enquanto que menos de 20% (19,16%) evidenciam questões sobre a estruturação dos Conselhos.

Tabela 5 - Frequência das constatações por grupos e categorias presentes relatórios do Programa de Fiscalização da CGU com ocorrências sobre o funcionamento dos CACS do Fundeb.

	Categoria	***N***	**% por grupo**	**% Total**
Grupo 1 - Falha na estruturação dos CACS	Atuação	135	44,12%	8,45%
	Infraestrutura	82	26,80%	5,13%
	Legalidade	23	7,52%	1,44%
	Capacitação	20	6,54%	1,25%

	Acesso à documentação	46	15,03%	2,88%
	Total do grupo	306	100,00%	19,16%
Grupo 2 - Falha nas atividades atribuídas aos CACS	Aquisição, licitação e prestação de contas	314	24,32%	19,66%
	Gestão financeira	150	11,62%	9,39%
	Aplicação em MDE	280	21,69%	17,53%
	Remuneração do magistério	62	4,80%	3,88%
	Supervisão do Censo Escolar	275	21,30%	17,22%
	Acompanhamento do PNATE	210	16,27%	13,15%
	Total do grupo	1291	100,00%	80,84%
Total		1597		

Fonte: Relatórios do Programa de Fiscalização da CGU de 2007 a 2011.

Grupo 1 – Falha na estruturação dos CACS

As categorias desse grupo englobam as constatações sobre a estruturação dos CACS que contrariam o preconizado pela legislação vigente. A infraestrutura e as condições materiais adequadas à execução plena das competências dos Conselhos, por exemplo, devem ser garantidas pelo município. As constatações que registram falhas relativas a essa garantia estão registradas na categoria *infraestrutura*. Situações descritas como falha na atuação dos Conselhos, sem especificação da atuação verificada, estão abarcadas pela categoria *atuação*.

A composição dos CACS deve observar critérios como: possuir estrutura colegiada e ser constituída por representantes do poder público e da sociedade civil organizada, conforme preconiza o art. 24 da Lei do Fundeb. Os Conselhos devem ser renovados periodicamente ao final de cada mandato dos seus membros, que deve ser de no máximo dois anos, sendo permitida uma recondução por igual período. A categoria *legalidade* marca constatações de falhas nesses aspectos em relação à composição propriamente dita, ou seja, os critérios e a representatividade previstos em Lei e as questões de legalidade em relação à composição como indicações, falta de renovação ou qualquer outro indício de ilegalidade de composição. Essa categoria engloba também constatações que revelam desarmonia das ações em relação à administração pública local e alguma dependência em relação a ele, já que sua atuação deve estar em harmonia com os órgãos da administração pública local, e, ao mesmo tempo, ser autônoma, sem vinculação ou subordinação institucional ao Poder Executivo local.

A lei do Fundeb, no inciso II do art. 30, prevê a responsabilidade do MEC em promover a capacitação dos conselheiros. O FNDE e a CGU organizam e executam

cursos de capacitação para atuação nos CACS, atendendo não apenas os conselheiros eleitos e indicados, mas também, qualquer cidadão interessado em aprender sobre os processos de controle social. As falhas em relação a essa recomendação são registradas na categoria *capacitação*.

A legislação determina ainda que os registros contábeis e demonstrativos gerenciais mensais dos recursos repassados e recebidos à conta dos Fundos, assim como as despesas realizadas, devem estar atualizados e permanentemente à disposição dos Conselhos. As falhas na estruturação dos CACS em relação a essa determinação estão registradas pela categoria *acesso à Documentação*.

Categorias do ***Grupo 1 – Falha na estruturação dos CACS***

A *atuação* é uma categoria definida pela atuação deficiente ou inexistente dos CACS e pode ser exemplificada em constatações como: "Atuação deficiente do conselho de Acompanhamento do Fundeb", "Atuação deficiente dos membros do conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb" ou "Não realização de controle social pelos membros do cacs-Fundeb". Ela aparece 135 vezes, representando 44,2% das constatações do grupo e 8,45% do total. Essa categoria abarca situações descritas como falha na atuação dos Conselhos, sem especificação da atuação verificada. Essas constatações podem representar uma dificuldade dos CACS para se estruturar e exercer efetivamente suas funções.

A categoria *infraestrutura* retrata a falta ou a falha nas condições para o funcionamento adequado dos CACS, pode ser exemplificada pelas constatações: "Ausência de espaço físico adequado para o funcionamento das atividades do conselho de Controle Social do Fundeb" ou "Ausência de suporte material e infraestrutura para o Órgão de Controle Social". Apareceu 82 vezes, representando 26,8% das constatações do grupo e 1,68% do total. Essa categoria revela o descumprimento da legislação pelo município que deve oferecer as condições necessárias para o funcionamento do Conselho. Sem infraestrutura adequada dificilmente um CACS poderá exercer efetivamente suas atribuições.

A *legalidade* refere-se às irregularidades na composição e funcionamento do Conselho. Pode ser identificada nas constatações: "Composição do conselho do Fundeb não atende à legislação vigente" e "Fraude em atas do conselho de acompanhamento social". Das constatações analisadas, 23 apresentavam situações relativas à legalidade,

representando 7,52% das constatações do grupo e 0,47% do total. Essa categoria apresenta uma informação importante, uma vez que ferindo seja a composição, ou a representatividade, alternâncias, desvinculação do executivo e toda a lisura do processo, o conselho perde a independência necessária para sua ação de controle social.

A *capacitação* engloba a inexistência ou deficiência na capacitação dos conselheiros, identificada em constatações como: "Ausência de capacitação dos membros do conselho do Fundeb" e "Falta de programa de capacitação para conselheiros do Fundeb". Está presente em 20 constatações o que representa 6,54% do grupo e 0,41% do total. Essa informação traz uma falha importante que revela além do descumprimento de recomendações que visam ao fortalecimento dos Conselhos, uma fragilidade dos membros para o cumprimento pleno de suas atribuições.

A categoria *acesso à documentação* é definida pela falta ou dificuldade de acesso à documentação do Fundeb pelos membros dos CACS e pode ser exemplificada pelas constatações: "Conselho do FUNDEB não tem acesso aos documentos necessários ao acompanhamento efetivo do Fundo" e "Demonstrativos gerenciais mensais não disponibilizados pela Prefeitura ao conselho do Fundeb". Essa categoria representa 15,03% das constatações do grupo e 0,94% do total, já que foi contabilizada 46 vezes. Essa informação mostra um sério descumprimento do princípio de publicidade que garante ao processo transparência e lisura.

Grupo 2 –Falha nas atividades atribuídas aos CACS

O grupo 2 representa as constatações sobre as falhas dos CACS na execução das atividades legalmente a eles atribuídas. De maneira geral, aos CACS cabe fazer o acompanhamento e o controle social do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar – PNATE e do Fundeb, o que significa fiscalizar a aplicação de recursos financeiros na execução desses programas/políticas. Considerando a importância de dados educacionais fidedignos para a consolidação do Fundeb, é função dos CACS supervisionar o Censo Escolar anual realizado pelo Inep. Assim, cabe aos CACS exigir dos dirigentes das escolas e das Secretarias de Educação o cumprimento dos prazos estabelecidos para fornecimento das informações solicitadas por ocasião da realização do Censo Escolar, considerando as declarações do levantamento inicial e no caso de retificações de dados. Outra atribuição dos CACS do Fundeb é a participação dos conselheiros na elaboração da proposta orçamentária. As constatações referentes às

falhas na execução dessas atividades estão categorizadas abaixo, de acordo com o conteúdo encontrado nos relatórios.

Categorias do ***Grupo 2 –Falha nas atividades atribuídas aos CACS***

Aquisição, licitação e prestação de contas representam as constatações de falhas nos processos de aquisição de bens e produtos, licitações e prestações de contas na utilização dos recursos do Fundeb e é comprovada nos seguintes relatos: "Evidência de fraudes na condução dos processos licitatórios" e "Fracionamento da despesa para aquisição de bebedouros e material escolar". Essa foi a categoria mais evidenciada entre as constatações, registrada 314 vezes, representando 24,32% do grupo 2 e 19,66% do total. Essa informação revela uma séria dificuldade de fiscalização dos processos de compra e prestações de contas que compromete a legalidade da aplicação dos recursos destinados ao fundo.

Gestão financeira refere-se às falhas identificadas na movimentação financeira, como cobrança indevida de tarifas bancárias, atraso de pagamento, ausência de aplicação, transferências indevidas, contas não vinculadas, entre outras, e pode ser exemplificada com as constatações: "Gestão dos recursos da conta do Fundeb não realizada pelo Secretário de Educação" e "Falta de aplicação de recursos financeiros do Programa". Foi identificada em 150 constatações, representando 11,62% do grupo e 9,39% do total do material analisado. Essa categoria é uma atividade relacionada à função de fiscalização de aplicação do recurso e abrange questões próprias da gestão financeira. Essa falha mostra uma gestão deficiente e que pode levar à limitação da utilização dos recursos.

De acordo com o Capítulo V da Lei do Fundeb, os recursos dos Fundos deverão ser utilizados em ações consideradas como MDE para a educação básica pública, sendo que, no mínimo 60% devem ser destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública. A categoria *Remuneração do magistério* envolve as constatações de falhas na utilização dos recursos do Fundeb para remuneração e estruturação do plano de carreira dos docentes da educação básica que, de acordo com a Lei do Fundeb, deve ser de no mínimo 60% do montante total. Pode ser exemplificada por: "Inclusão de despesas com pessoal sem qualificação de magistério à cota dos 60% do Fundeb" e "Não implementação do Plano de Carreira e Remuneração dos Profissionais do Ensino Básico". Essa categoria foi verificada em 62 constatações, que representam 4,8% do

grupo e 3,88% do total. Essa informação revela, como a anterior, uma importante falha na aplicação dos recursos do fundo que deturpam sua finalidade.

Por sua vez, a categoria *Aplicação em MDE* envolve as constatações de falhas na utilização dos recursos restantes, ou seja, aqueles não utilizados para remuneração dos profissionais do magistério, mas que devem ser destinados a ações de MDE. Essa categoria pode ser verificada em constatações como: "Desvio de finalidade de bem adquirido com parcela de 40% do FUNDEB" e "FUNDEB 40% - Realização de despesas alheias ao desenvolvimento e manutenção do Ensino no âmbito da atuação prioritária do município". Essa falha foi verificada 280 vezes, o que representa 21,69% do grupo e 17,53% do total. Essa categoria revela uma importante falha de finalidade de aplicação do recurso o que pode sinalizar uma desconfiguração dos objetivos do Fundeb.

A categoria *supervisão do Censo Escolar* refere-se à falha na supervisão do Censo Escolar e é identificada em constatações como: "Diferenças entre o quantitativo de alunos informado ao Censo de 2010 e o total de alunos com presença em sala de aula" e "Fraude no Censo Escolar do exercício anterior". Foi verificada 275 vezes, representando 21,3% das constatações do grupo e 17,22% do total. Essa categoria revela um problema de informações que não retratam a realidade e compromete toda a base de planejamento do Fundeb.

Acompanhamento do PNATE é a categoria que representa a falha no acompanhamento desse programa e pode ser verificada em: "Falta de acompanhamento do PNATE pelo conselho do FUNDEB" e "Falta de execução do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar – PNATE". Das constatações analisadas, 210 relacionavam-se a essa falha, representando 16,27% do grupo e 13,15% do total. Essa informação revela dificuldade dos Conselhos no acompanhamento dos programas o que pode resultar em aplicação indevida de recursos importantes para o fortalecimento da educação pública brasileira.

6 - Considerações Finais

O presente estudo avaliou a composição dos CACS e a sua atuação no monitoramento, acompanhamento e fiscalização do Fundeb, por meio da análise dos relatórios do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos da Controladoria Geral da União (CGU). Especificamente, identificou falhas e problemas relacionados ao

funcionamento dos CACS no que diz respeito à atuação de seus conselheiros no exercício de suas funções e analisou a atuação dos CACS na fiscalização de irregularidades no uso dos recursos do Fundeb.

De acordo com os resultados da análise dos relatórios da CGU, a maior parte dos Municípios analisados tem CACS constituídos legalmente, mas em que há constatações de ocorrências de problemas na sua estruturação no que tange a atuação, infraestrutura, legalidade, capacitação e acesso à documentação. Essas constatações formaram as categorias *Atuação*, *Infraestrutura*, *Legalidade*, *Capacitação* e *Acesso à documentação* que compõem o **Grupo 1, Falha na estruturação dos CACS**. As ocorrências dessa natureza representam 19,16% do total de constatações e revelam desafios importantes ao controle social, como problemas relacionados à estruturação e às condições de atuação dos Conselhos que contrariam o preconizado pela legislação vigente, além de questões relacionadas à preparação dos conselheiros para exercer suas funções.

Os dados disponibilizados pelo FNDE sobre a situação dos CACS do Fundeb no Brasil revelam que a dimensão de problemas relacionado à estruturação dos CACS provavelmente é maior do que pôde ser constatado neste estudo. Em 2012, dos 5.477 CACS do âmbito municipal que compõem o cadastro federal, 35,02% ou 1.949 deles foram classificados como em situação regular. Já 64,98% ou 3.528 deles apresentam algum tipo de pendência cadastral, mandato de conselheiros vencidos, irregularidade de funcionamento ou ainda aguardava análise do cadastro junto ao FNDE.

A Lei do Fundeb buscou sanar a maioria dos problemas apontados pelos estudos sobre o Controle social do Fundef, instituindo, por exemplo: a obrigatoriedade de disponibilização da documentação por parte do Executivo local; eleição dos representantes da sociedade pelos seus pares; e obrigatoriedade desse segmento ocupar a presidência do CACS. No entanto, esta pesquisa constatou que alguns desses problemas ainda persistem.

Como consequência dessa fragilidade de estruturação descrita pelas categorias do **Grupo 1**, poderia-se esperar dificuldades na execução das atribuições, o que pode ser confirmado pelas constatações presentes nas categorias que compõem o **Grupo 2 - Falha nas atividades atribuídas aos CACS:** *aquisição, licitação e prestação de contas*; *gestão financeira*; *aplicação em MDE*; *remuneração do magistério*; *supervisão do Censo Escolar*, e *acompanhamento do PNATE*. Essas categorias, que representam a maioria das constatações analisadas, expõem os problemas da efetivação das atribuições

dos CACS, ao mesmo tempo em que refletem as falhas na estruturação dos Conselhos, reveladas pelo **Grupo 1**.

Mais de 80% das constatações relatam alguma falha nas atividades atribuídas aos CACS, ou seja, falhas no acompanhamento e controle da aplicação dos recursos do Fundeb, na supervisão do Censo Escolar e no acompanhamento do PNATE. Em relação ao acompanhamento e controle do Fundeb, as falhas são claramente percebidas nos relatos em relação à aquisição, licitação e prestação de contas, à gestão financeira do fundo, à aplicação mínima de 60% dos recursos à remuneração do magistério e a implantação de planos de carreira, assim como dos 40% restantes em outras ações de MDE. As falhas nas atividades atribuídas aos CACS são importantes sinalizadores de comprometimento da efetividade e expõem a necessidade de adequação de todo o processo de acompanhamento e controle social do Fundeb.

Os resultados deste estudo apontam para fragilidades na formação dos conselheiros, na articulação com outras esferas de governo, no apoio institucional para a estruturação necessária à atividade de controle social e na legislação quanto aos encaminhamentos e transparência, ou mesmo, da implementação de fato de um Sistema Nacional da Educação. Além dos resultados relatados nesta pesquisa, constatou-se que há poucos estudos sobre o controle social na educação, especificamente das políticas de Fundo, Fundef e Fundeb.

Embora tenhamos encontrado outras pesquisas que corroboram com os resultados deste trabalho, este estudo é de natureza exploratória e necessita, portanto, de aprofundamento para que seja possível generalizá-lo. A partir desta pesquisa, percebe-se a necessidade de implementação, considerando as categorias aqui relatadas, de um estudo sobre o perfil dos conselheiros e o funcionamento dos CACS, com abrangência e representatividade nacional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMARAL, Nelson Cardoso. Para compreender o Financiamento da Educação Básica no Brasil. Brasília: Liber Livro, 2012.

ANDRADE, Maria Dalva Pereira de. Os Conselhos do FUNDEF: a dinâmica de implementação em municípios goianos. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPEd, 25, GT Estado e Política Educacional no Brasil, 2002, Caxambu, MG. Anais. Rio de Janeiro, RJ: Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação, 2002.

BARDIN, L. *Análise de Conteúdo*. Lisboa, Portugal: Edições Setenta, 1977.

BARDIN, I. Análise de conteúdo. Lisboa, Portugal: Edições Setenta, 1994.

BASSI, Marcos Edgar, CAMARGO, Rubens Barbosa de. Participação e controle social no Fundef e no Fundeb. Poiésis, Tubarão, v. 2, n. 1, p. 105-118, Jan./Jun. 2009. Disponível em: http://www.portaldeperiodicos.unisul.br/index.php/Poiesis/article/view/504/517 acesso em: 10 out. 2012.

BASSI, Marcos Edgar, CAMARGO, Rubens Barbosa de. Estilos de gestão de educação municipal: implicações para a gestão democrática e o controle social. RBPAE – v.26, n.2, p. 287-304, mai./ago. 2010. Disponível em: http://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/19718/11489 , acesso em: 5 out. 2012.

BEZERRA, Egle Pessoa. Os Mecanismos Coletivos de Controle Social da Educação nos Municípios Paulistas de Leme e Pirassununga (1998-2003). EDUCAÇÃO: Teoria e Prática - v. 15, n.27, jul.-dez., p. 103-117, 2006. Disponível em: http://www.periodicos.rc.biblioteca.unesp.br/index.php/educacao/article/view/698/606, Acesso em: 19 out. 2012.

BORDIGNON, Genuíno. Programa de Fortalecimento dos Conselhos Escolares. Conselhos escolares: uma estratégia de gestão democrática da educação pública. Brasília: Ministério da Educação - Secretaria de Educação Básica, 2004.

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil. Promulgada em 05 de Outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm Acesso em 14 mai. 2013.

_____, Controladoria Geral da União. Portaria nº 247, de 20 de junho de 2003. Institui em caráter permanente, o mecanismo do sorteio público para definição das unidades municipais onde será objeto de fiscalização a aplicação de recursos públicos federais, sob a responsabilidade de órgãos federais, estaduais, municipais, ou de entidades legalmente habilitadas. Disponível em: http://www.cgu.gov.br/controleinterno/Arquivos/ExecucaoProgramasGoverno/Portaria%20n%20247%20-%20Municipios.pdf Acesso em 06 nov. de 2012.

_____, Controladoria Geral da União. O que é o Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos? Disponível em: http://www.cgu.gov.br/ControleInterno/PerguntasFrequentes/Programa-Fiscalizacao-Sorteio-Publico.asp Acesso em 06 mai. de 2013.

_____, Controladoria Geral da União. Pesquisa de relatórios. Disponível em: http://sistemas.cgu.gov.br/relats/relatorios.php Acesso entre 01 e 20 de out. de 2012.

_____. Emenda Constitucional nº 14 de 12 de Setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208. 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm Acesso em Acesso em 14 mai. 2013.

_____. Emenda Constitucional nº 53 de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc53.htmAcesso em Acesso em 14 mai. 2013.

_____. Decreto nº 6.253, de 13 de novembro de 2007a. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, regulamenta a Lei no 11.494, de 20 de junho de 2007, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Decreto/D6253.htm Acesso em: Acesso em 14 mai. 2013.

_____. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE. Dados do Cadastro Nacional do Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb. Gravação em CD. Acesso em 12 dez. 2012.

_____. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Lei 9.9393, de 20 de dezembro de 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm Acesso em 14 mai. 2013.

_____. Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9424.htm Acesso em 14 mai. 2013.

_____. Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.683.htm Acesso em 06 nov. de 2012.

_____. Lei nº 10.880, de 9 de Junho de 2004. Institui o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar - PNATE e o Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos, dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Brasil Alfabetizado, altera o art. 4o da Lei no 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.880.htm Acesso em 15 mai. 2013.

_____. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007b. 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: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm Acesso em 14 mai. 2013.

CÔRTES, Soraya M. Vargas. Arcabouço histórico-institucional e a conformação de conselhos municipais de políticas públicas. Educar, Curitiba, n. 25, p. 143-174, 2005. Editora UFPR . Disponível em:

http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0104-40602005000100010&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt, Acesso em 1 out. 2012.

DAVIES, Nicholas. O FUNDEF e as verbas da educação. São Paulo: Xamã, 2001.

DAVIES, Nicholas. Conselhos do FUNDEF: a participação impotente Ensaio: aval. pol. públ. educ. vol.11 no.41 Rio de Janeiro out./dez. 2003 . Disponível em: http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40362003000400007&lng=pt&nrm=iso, acesso em: 2 out. 2012.

DOWNE-WAMBOLDT B. Content analysis: method, applications, and issues. Health Care Women Int 1992; 13(3):313-21.

GUISSO, Fernando Henrique. Democracia e educação: conselhos municipais como espaços de aprendizagem. Revista Debates, Porto Alegre, v.6, n.2, p. 129-150, mai-ago. 2012 . Disponível em: http://seer.ufrgs.br/debates/article/view/28036/19976 Acesso em 19 out. de 2012.

HIZIM, Luciano Abrão. A desconcentração do financiamento da educação: o caso dos conselhos escolares na rede municipal de educação de Goiânia. Dissertação (Mestrado) – PUC-Goiás , Goiânia, 2003.

OLIVEIRA, Cleiton de. Financiamento da Educação e controle social: algumas anotações. Pesquiseduca, Santos, v. 1, n. 2, p. 113-120, jul./dez. 2009. Disponível em: http://periodicos.unisantos.br/index.php/pesquiseduca/article/view/25/pdf, acesso em: 19 out. 2012.

PEREIRA, Sueli Menezes, OLIVEIRA, Oséias Santos de. Constituição e funcionamento do Conselho Municipal de Educação frente ao processo de democratização da gestão: um estudo dos municípios de Santa Maria e Santa Rosa/RS. Ensaio: Avaliação de Políticas Públicas em Educação, Rio de Janeiro, vol.19, nº 72, jul./set, 2011. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40362011000400010&lng=pt&nrm=iso, Acesso em 1 out. 2012.

RONCHI, Olga Izilda. Os des(caminhos) do financiamento da educação básica. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Educação, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2000.

RIBEIRO, Wanderley. Os Conselhos Municipais de Educação na Bahia: descentralização da gestão educacional? Revista da FAEEBA, Salvador, nº 13, p. 121-137, jan./junho, 2000. Disponível em: http://www.uneb.br/revistadafaeeba/files/2011/05/numero13.pdf, acesso em 9 out. de 2012.

SOUZA, Donaldo Bello de, VASCONCELOS, Maria Celi Chaves. Os Conselhos Municipais de Educação no Brasil: um balanço das referências nacionais (1996-2002). Ensaio: Avaliação de Politicas Públicas em Educação. v.14 n.50. Rio de Janeiro jan./mar. 2006. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010440362006000100004&lng=pt&nrm=iso , acesso em 1 out. 2012.

UNDIME. O Fundef na avaliação da Undime. Brasília: março de 1999.

LISTA DE SIGLAS

ADE	- Arranjos de Desenvolvimento da Educação
Anped	- Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
BNCC	- Base Nacional Comum Curricular
Cacs	- Conselhos de Acompanhamento e Controle Social
CAE	- Conselho de Alimentação Escolar
Capes	- Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CAQ	- Custo Aluno-Qualidade
CAQi	- Custo Aluno-Qualidade inicial
CBM	- Corpo de Bombeiros Militar
CE	- Comissão de Educação
CCJ	- Comissão de Constituição e Justiça
CEB	- Câmara de Educação Básica
Cebas	- Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social
Cedes	- Centro de Estudos de Direito Econômico e Social
CF	- Constituição Federal de 1988
CGU	- Controladoria-Geral da União
CLT	- Consolidação das Leis do Trabalho
CME	- Conselhos Municipais de Educação
CNAS	- Conselho Nacional de Assistência Social
CNE	- Conselho Nacional de Educação
CNM	- Confederação Nacional de Municípios
CNPJ	- Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas
CNTE	- Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
Coneb	- Conferência Nacional de Educação Básica
Conae	- Conferência Nacional de Educação
Confaz	- Conselho Nacional de Política Fazendária
Confenapa	- Confederação Nacional das Associações de Pais e Alunos
Consad	- Conselho Nacional de Secretários de Estado de Administração
Consed	- Conselho Nacional de Secretários de Educação
Conseplan	- Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Planejamento

CTB	- Carga Tributária Brasileira
CTB	- Carga Tributária Bruta
DCNEI	- Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil
Dieese	- Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
Disoc	- Diretoria de Estudos e Políticas Sociais
Divape	- Diretoria de Valorização dos Profissionais da Educação
DOU	- Diário Oficial da União
DRU	- Desvinculação de Receitas da União
EaD	- Educação a Distância
EC	- Emenda Constitucional
ECA	- Estatuto da Criança e do Adolescente
EJA	- Educação de Jovens e Adultos
Enem	- Exame Nacional do Ensino Médio
FE	- Faculdade de Educação
Fecam	- Federação Catarinense de Municípios
FEE	- Fórum Nacional de Educação
FGV	- Fundação Getúlio Vargas
Finbra	- Finanças Brasil
Fineduca	- Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação
FNCE	- Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação
FNDE	- Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FPE	- Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal
FPM	- Fundo de Participação dos Municípios
Fundeb	- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
GPS	- Gasto Público Social
ICMS	- Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
Ideb	- Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
Iefe	- Índice de Eficiência Escolar
IDH	- Índice de Desenvolvimento Humano
Inep	- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
INPC	- Índice Nacional de Preços ao Consumidor
INSS	- Instituto Nacional do Seguro Social

Ipca	- Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
Ipea	- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPI	- Imposto sobre Produtos Industrializados
IPTU	- Imposto Predial e Territorial Urbano
ISS	- Imposto sobre Serviços
ITCD	- Imposto sobre a Transmissão Causa Mortis e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos
IPVA	- Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
ITBI	- Imposto de Transmissão de Bens Imóveis
ITR	- Imposto Territorial Rural
MDE	- Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MDS	- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MP	- Ministério Público
LDB	- Lei de Diretrizes e Bases
LRF	- Lei de Responsabilidade Fiscal
MEC	- Ministério da Educação
Mpog	- Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
OCDE	- Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OECE	- Organização Europeia de Cooperação Económica
ONG	- Organizações não governamentais
OS	- Organização Social
Oscip	- Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PAR	- Plano de Ações Articuladas
Parfor	- Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica
PCCR	- Plano de Cargos, Carreira e Remunerações
PDDE	- Programa Dinheiro Direto na Escola
PDE	- Plano de Desenvolvimento da Educação
PIB	- Produto Interno Bruto
PL	- Projeto de Lei
Pnad	- Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
Pnate	- Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar
PNE	- Plano Nacional de Educação
Pnud	- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	- Plano Plurianual
pp	- Ponto Percentual

Pronatec	- Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
SAE/PR	- Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República
Saeb	- Sistema de Avaliação da Educação Básica
Sase	- Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino
SEB	- Secretaria de Educação Básica
Secadi	- Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão
Seduc	- Secretaria de Estado de Educação, Cultura e Esporte
SF	- Senado Federal
Siafi	- Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo
Sinaes	- Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
Sintep	- Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Estado do Tocantins
Siope	- Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação
SNE	- Sistema Nacional de Educação
SUS	- Sistema Único de Saúde
STN	- Secretaria do Tesouro Nacional
TCE	- Tribunais de Contas dos Estados
TCU	- Tribunal de Contas da União
UAB	- Universidade Aberta do Brasil
Ubes	- União Brasileira dos Estudantes Secundaristas
UF	- Unidade da Federação
UFF	- Universidade Federal Fluminense
UFG	- Universidade Federal de Goiás
UFMG	- Universidade Federal de Minas Gerais
UFT/TO	- Universidade Federal do Tocantins
Uncme	- União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação
Undime	- União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNE	- União Nacional dos Estudantes
Unicef	- Fundo das Nações Unidas para a Infância
USP/RP	- Universidade de São Paulo de Ribeirão Preto
VAA	- Valor aluno-ano

PROGRAMAÇÃO GERAL

Data: 2 de julho de 2013 (terça-feira)

- 8h – Credenciamento
- 9h – Abertura
- 9h30 **–** ***Eixo 1: O Fundeb no conjunto do financiamento da educação brasileira***

  Coordenação: Luiz Cláudio Costa (Presidente do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep)
  Expositores:
  – Antônio Corrêa Neto (Diretor de Gestão de Fundos e Benefícios do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE)
  – José Marcelino de Rezende Pinto (Universidade de São Paulo de Ribeirão Preto – USP/RP)
  – Jorge Abrahão de Castro (Analista de Planejamento e Orçamento do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – Mpog
- 10h30 – Intervalo
- 11h – Debates
- 12h30 – Almoço
- 14h – ***Eixo 2: O Fundeb na construção da equidade educacional: ampliação da oferta, melhoria na qualidade e promoção da inclusão***

  Coordenação: Romeu Caputo (Secretário de Educação Básica do Ministério da Educação – SEB/MEC
  Expositores:
  – Alexandre Peres (Coordenador de Instrumentos e Medidas Educacionais do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep)
  – Ricardo Paes de Barros (Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República – SAE/PR)
  – José Francisco Soares (UFMG)
- 16h – Intervalo
- 16h30 – Debates
- 18h – Encerramento

Data: 3 de julho de 2013 (quarta–feira)

- 9h – ***Eixo 3: O Fundeb e a valorização dos profissionais da educação***

  Coordenação: Francisco das Chagas Fernandes (Secretário–Executivo Adjunto do Ministério da Educação – MEC)
  Expositores:

  - Carlos Augusto Abicalil (Assessor Técnico do Senado Federal – SF).
  - Milton Canuto de Almeida (Vice–Presidente da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação – CNTE).
  - Arnóbio Marques de Almeida Júnior (Secretário de Articulação com os Sistemas de Ensino do Ministério da Educação – Sase/MEC).
  - Luiz Fernandes Dourado (Universidade Federal de Goiás – UFG e Conselheiro da Câmara de Educação Superior – CES do Conselho Nacional de Educação (CNE).

- 10h30 – Intervalo
- 11h – Debates
- 12h30 – Almoço
- 14h – ***Eixo 4: Fundeb: formas de participação e controle social***

  Coordenação: Macaé Maria Evaristo dos Santos (Secretária de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão do Ministério da Educação – Secadi/MEC)
  Expositores:
  - Marcus Vinícius de Azevedo Braga (Analista de Finanças e Controle da Controladoria Geral da União – CGU)
  - Luciano Abrão Hizim (Pesquisador Tecnologista em Assuntos Educacionais do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep)
  - Danilo de Melo Souza (Secretário de Estado de Educação do Tocantins e Presidente do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb)
  - Cleuza Rodrigues Repulho (Secretária Municipal de Educação de São Bernardo do Campo/SP e Presidente da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – Undime)

- 15h30 – Intervalo
- 16h – Debates
- 18h – Encerramento

Participantes

Representantes da União

- Ministério da Educação – MEC
    - Secretaria Executiva – SE
    - Secretaria Executiva Adjunta – SEA
    - Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino – Sase
    - Secretaria de Educação Básica – SEB
    - Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão – Secadi
    - Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica – Setec
    - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep
    - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE
- Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG
- Ministério da Fazenda – MF
- Secretaria Geral da Presidência da República
- Controladoria–Geral da União – CGU
- Secretaria de Relações Institucionais da Casa Civil da Presidencia da República – SRI

Representantes dos Estados e Distrito Federal (presidente e um representante por região do país)

- Conselho Nacional de Secretários de Educação – Consed

Representantes dos Municípios (presidente e um representante por região do país)

- União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – Undime

Representantes dos Trabalhadores da Educação (presidente e um representante por região do país)

- Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação – CNTE

Representantes de Pais e Alunos

- União Brasileira dos Estudantes Secundaristas – Ubes (representação estudantil)
- União Nacional dos Estudantes – UNE (representação estudantil)
- Pais de alunos (preferencialmente presidentes do conselho do Fundeb de cada região)

Convidados

- Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados
- Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal
- Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb no âmbito da União (presidente e um representante por região)
- Fórum Nacional de Educação (presidente e um representante por região do país)
- Conselho Nacional de Educação – CNE
- Confederação Nacional de Municípios – CNM
- Frente Nacional de Municípios – FNM
- Associação Brasileira de Municípios – ABM

- Fórum Nacional dos Conselhos de Educação – FNCE
- Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação – Fineduca
- Conselho Nacional de Política Fazendária – Confaz
- Conselho Nacional dos Secretários Estaduais do Planejamento – Conseplan
- União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação – Uncme
- Associação Nacional de Política e Administração da Educação –Anpae
- Associação Nacional de Pós–Graduação e Pesquisa em Educação – Anped
- Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação – Anfope

Técnicos

- Diretoria de Valorização dos Profissionais da Educação – Divape/Sase/MEC
- Diretoria de Articulação com os Sistemas de Ensino– Dase/Sase/MEC
- Diretoria de Cooperação e Planos de Educação – Dicope/Sase/MEC
- Secretaria de Educação Básica – SEB/MEC
- Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão – Secadi/MEC
- Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica – Setec/MEC
- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep
- Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE

Especialistas convidados

- Fernando Luiz Abrucio (FGV)
- Nelson Cardoso Amaral (UFG)
- José Marcelino de Rezende Pinto (USP)
- Nalú Farenzena (UFRGS)
- Gabriel Grabowski (UERGS)
- Jorge Abrahão de Castro (Ipea)
- Cristina Helena de Carvalho (UnB)
- Carlos Augusto Abicalil (SF)
- José Francisco Soares (UFMG)
- Reynaldo Fernandes
- Eloísa Maia Vidal
- Ângelo Ricardo de Souza
- Luiz Fernandes Dourado
- Luiz Araújo