

**FEDERALISMO
E POLÍTICAS EDUCACIONAIS
NA EFETIVAÇÃO DO DIREITO
À EDUCAÇÃO NO BRASIL**



Governo Federal

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República

Ministro Wellington Moreira Franco



Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Marcio Pochmann

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Fernando Ferreira

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Mário Lisboa Theodoro

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

José Celso Pereira Cardoso Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

João Sicsú

Diretora de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Liana Maria da Frota Carleial

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Márcio Wohlers de Almeida

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Jorge Abrahão de Castro

Chefe de Gabinete

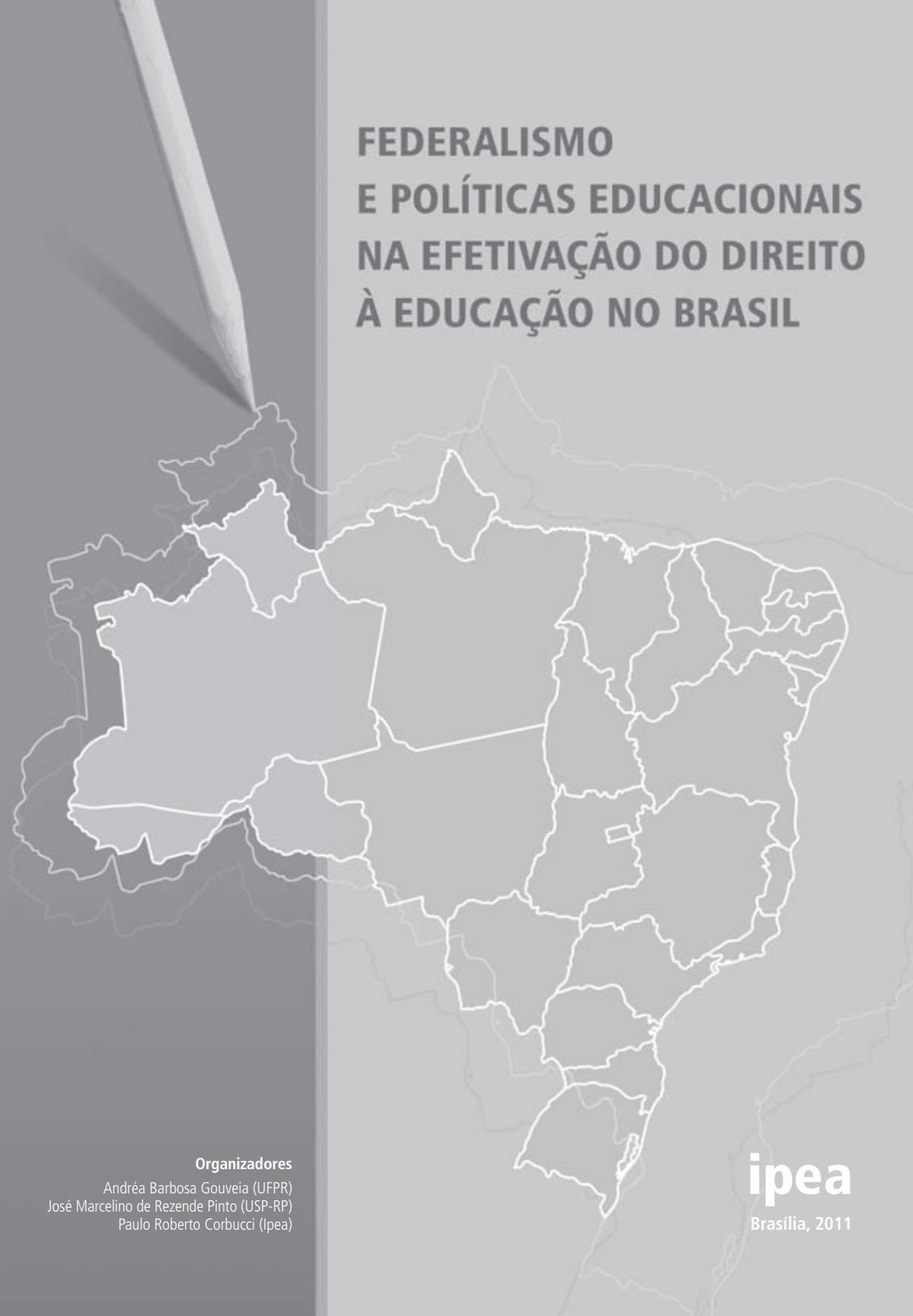
Persio Marco Antonio Davison

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

Daniel Castro

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

A pencil is shown pointing towards the top-left corner of a map of Brazil. The map is a light gray outline showing the state boundaries of the country. The background is a dark gray gradient.

FEDERALISMO E POLÍTICAS EDUCACIONAIS NA EFETIVAÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO NO BRASIL

Organizadores

Andréa Barbosa Gouveia (UFPR)
José Marcelino de Rezende Pinto (USP-RP)
Paulo Roberto Corbucci (Ipea)

ipea

Brasília, 2011

Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil / organizadores: Andréa Barbosa Gouveia, José Marcelino Rezende Pinto, Paulo Roberto Corbucci. – Brasília : Ipea, 2011. 227 p. : gráfs., tabs.

Inclui bibliografia.
ISBN 978-85-7811-091-8

1. Política Educacional. 2. Educação Básica. 3. Financiamento da Educação. 4. Federalismo. 5. Brasil. I. Gouveia, Andréa Barbosa. II. Pinto, José Marcelino Rezende. III. Corbucci, Paulo Roberto. IV. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 379.81

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

POLÍTICAS DE ASSISTÊNCIA FINANCEIRA DA UNIÃO NO MARCO DAS RESPONSABILIDADES (INTER)GOVERNAMENTAIS EM EDUCAÇÃO BÁSICA

Nalu Farenzena*

1 INTRODUÇÃO

Trato, neste texto, do papel redistributivo da União no setor da educação, a ser exercido por meio de assistência a estados e municípios. Trabalharei com políticas federais de assistência com o objetivo de discutir em que medida é cumprida a função redistributiva da União em matéria de educação, considerando critérios e a magnitude da assistência financeira. As políticas enfocadas são o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), a complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), o Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (Pnate), o Brasil Alfabetizado e o Programa Nacional de Reestruturação e Aparentagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância). A função redistributiva é entendida como o desenvolvimento de ações públicas esteadas no princípio da equidade, quer dizer, a alocação de um volume maior de recursos para as escolas e as redes em situação relativamente desfavorecida. A Lei nº 9.394/1996, de diretrizes e bases da educação, estabelece que a ação redistributiva da União e dos estados visa “corrigir, progressivamente, as disparidades de acesso e garantir o padrão mínimo de qualidade de ensino” (Art. 75). Exercer função redistributiva na assistência técnica e financeira aos governos subnacionais na educação é dever da União, como forma de promover a qualidade da educação e a igualdade na oferta de oportunidades educacionais, conforme estabelecido no Art. 212 da Constituição da República.

* Professora da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). A pesquisa que deu origem a este texto foi realizada em estágio de pós-doutorado junto ao Instituto Internacional de Planejamento da Educação (IIPE)/Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), Paris, com bolsa da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal do Ensino Superior (Capes), em 2009. *E-mail*: nalu.farenzena@gmail.com

Portanto, os critérios utilizados para alocação de recursos da União nas políticas educacionais de assistência a governos subnacionais, bem como a magnitude desta assistência, serão identificados objetivando discutir possibilidades e limites para alcançar os objetivos de garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino.

Início por uma sucinta caracterização da organização da educação nacional no marco do federalismo brasileiro, com acento para as responsabilidades (inter) governamentais. Depois exponho delimitações contextuais que circundam o tema do papel redistributivo da União em educação: desigualdades sociais e gasto público em políticas sociais. Segue uma descrição das seis políticas de assistência financeira da União. Nas considerações finais, argumento que a função redistributiva está presente nas políticas de assistência financeira da União, principalmente por meio de critérios que beneficiam os estados e os municípios das regiões menos favorecidas do ponto de vista econômico. Mesmo assim, o montante de recursos não permite balançar o sólido edifício da desigualdade na oferta de condições de escolarização.

O texto incorpora resultados de pesquisa documental, bibliográfica e de dados estatísticos e orçamentários. A pesquisa documental abrangeu legislação referente à organização da educação brasileira e seu financiamento, bem como à normatização das políticas. Do ponto de vista metodológico, essa normatização foi contextualizada, o que exigiu a interpretação do contexto legal, ou seja, as articulações entre as próprias normas, bem como a interpretação do contexto setorial e político no qual as políticas educacionais se implementam, materializando de certo modo o que está inscrito no nível normativo.

2 RESPONSABILIDADES (INTER)GOVERNAMENTAIS EM EDUCAÇÃO

Nos estados federativos, diferentes níveis de governo têm autoridade sobre a mesma população e o mesmo território. O governo central e os governos subnacionais são independentes entre si, são atores políticos autônomos, com poder para implementar suas próprias políticas (ARRETCHE, 2002). Nas federações contemporâneas de tipo cooperativo, há formas de ação conjunta entre as esferas de governo e as unidades subnacionais mantêm significativa autonomia decisória e capacidade de autofinanciamento (ALMEIDA, 2005).

Considerando a história mais recente, podem-se demarcar dois movimentos na configuração da Federação brasileira. Com a Constituição Federal de 1988 (CF/88), o arranjo federativo caracteriza-se pela não centralização do poder político, pelo reconhecimento dos municípios como componentes da Federação, pelo fortalecimento do poder dos estados, pela descentralização fiscal e em políticas públicas. Desde a segunda metade dos anos 1990, contudo, estados e municípios sofreram restrições na sua autonomia de implementação de políticas, cujo principal

fator foi seu enquadramento na estratégia “nacional” de ajuste fiscal – privatizações, renegociação das dívidas, geração de superávit primário e disciplina fiscal.

A organização federativa e a repartição de competências entre níveis de governo têm expressão específica no setor educacional. São elementos dessa especificidade o reconhecimento da autonomia dos sistemas federal, estaduais e municipais de ensino, a orientação de uma organização em regime de colaboração entre esses sistemas e a definição de papéis e prioridades das esferas de governo na educação.

A responsabilidade pela oferta de educação escolar básica é compartilhada pelos três níveis governamentais, com as definições de etapas do ensino de atuação prioritária, para estados e municípios, e de prestação de assistência aos governos subnacionais pela União. As delimitações de responsabilidades governamentais próprias, concorrentes e comuns, bem como as prioridades inscritas no marco constitucional-legal encontram, entretanto, na prática político-administrativa, diferentes demarcações.

A oferta educacional brasileira, na educação básica (EB), é historicamente descentralizada, com grande parte da responsabilidade mais direta assumida por estados e municípios. Essa situação foi consideravelmente influenciada pelo princípio de autonomia federativa, a partir do início do período republicano. Processos recentes de descentralização intergovernamental no Brasil dizem respeito ao ensino fundamental (EF) e à educação infantil (EI), e significam o crescimento proporcionalmente maior das redes municipais *vis-à-vis* as redes estaduais.

Em termos de financiamento, as três esferas de governo possuem responsabilidades e prioridades. Considerando as fontes protegidas de recursos financeiros, cada esfera deve aplicar parte de suas receitas de impostos em educação, assim como conta com frações do salário-educação. Cabe observar que a priorização financeira do ensino fundamental se manteve vigente desde a promulgação da CF/88, mas foi acentuada, para estados e municípios, na vigência da Emenda Constitucional (EC) nº 14/1996 (1997-2006). Mais recentemente, a evolução é para a priorização da educação básica, com bases mais sólidas dadas pelas ECs nºs 53/2006 e 59/2009.

Segundo Castro e Duarte (2008), de um gasto total público em educação estimado em quase R\$ 87 bilhões em 2005, a repartição por nível de governo foi a seguinte: União, 19%; estados, 42%; e municípios, 39%. O atendimento à educação básica pública é majoritariamente realizado em escolas estaduais e municipais; a atuação da União compreende ações que suplementam a manutenção da educação por parte de governos estaduais e prefeituras, por meio de transferências de recursos financeiros e outros recursos e assistência técnica.

3 DESIGUALDADES SOCIAIS E EDUCACIONAIS

Elevados níveis de pobreza e profundas desigualdades sociais são marcas historicamente características do Brasil, uma “estabilidade inaceitável”, conforme representam Barros, Henriques e Mendonça (2000). Como asseveram estes autores, “o Brasil não é um país pobre, mas um país com muitos pobres” (*op. cit.*, 2000, p. 123). Segundo o Relatório do Desenvolvimento Humano 2009 (PNUD, 2009), o produto interno bruto (PIB) *per capita* do Brasil, em 2007, foi de US\$ 9.567, indicador que é exemplo de que não se trata de um país pobre. Está posicionado entre os países de desenvolvimento humano elevado pelo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), com 0,813. É, contudo, um país fortemente desigual: o Índice de Gini é 55, posicionando-o como o sétimo mais desigual do mundo, em que os 10% mais pobres ficam com 1% e os 10% mais ricos com 43% dos rendimentos.

A persistência de desigualdades na sociedade brasileira – com seus recortes regional, de residência urbana ou rural da população, geracional, de raça/etnia, de nível de renda – também está presente nos registros do analfabetismo, dos anos de estudo, da frequência à escola, conforme tem sido extensamente mapeado em vários estudos (IPEA, 2008; CORBUCCI *et al.*, 2009; CASTRO, 2009).

Diante das configurações sociais e educacionais da desigualdade, colocam-se desafios consideráveis para as políticas sociais e, nessas, as educacionais. No que diz respeito às finanças sociais, considerando-se a dimensão do gasto, é importante pontuar a concepção de políticas sociais inscrita no nível normativo. Considerando a trajetória das políticas sociais no país, a Carta Magna avançou na afirmação de direitos sociais e da responsabilidade pública na garantia desses direitos. Seus dispositivos referentes à política social redesenharam o sistema brasileiro de proteção social

(...) aproximando-o do modelo redistributivista, voltado para a proteção da sociedade dos riscos impostos pela economia de mercado. Neste novo desenho, afirma-se o projeto de uma sociedade comprometida com a cidadania substantiva, que pretende a igualdade entre seus membros (CASTRO; RIBEIRO, 2009, p. 30).

Uma segunda consideração diz respeito ao que foi sendo efetivado ao longo do tempo, o que pode ser examinado por meio do gasto social. Nesse caso, temos a interveniência das crises econômicas e das políticas de ajuste macroeconômico dominantes no período pós-Constituinte, conjunturas e estratégias restritivas do gasto social dada a busca permanente da estabilização fiscal. Mesmo assim, como argumentam Castro e Ribeiro (2009), salvaguardas jurídicas em políticas sociais protegeram o gasto público; houve desaceleração no crescimento dos gastos, mas essa poderia ter sido muito mais intensa. Segundo os mesmos autores, desde 2007, no segundo governo Lula, apesar da

manutenção da mesma política macroeconômica, a recuperação do crescimento econômico e o alcance de relativa estabilidade têm permitido uma inflexão: as políticas sociais passam a ser vistas e implementadas como instrumentos de superação da crise e de desenvolvimento.

O gasto público social no Brasil foi duramente afetado pela crise econômica dos anos 1980. Em 1985, esse gasto representou apenas 13,3% do PIB. Com a redemocratização, o patamar se elevou para 18,96% do PIB em 1990; durante a década de 1990, a relação gasto/PIB não diminuiu, mas o nível de gasto social *per capita* reduziu-se em relação ao do início dos anos 1980 e ficou atrelado aos ciclos econômicos (CASTRO; RIBEIRO, 2009).

Conforme estudo de Castro *et al.* (2008), em 2005 o gasto público social distribuiu-se da seguinte maneira entre as esferas de governo: 62% para União; 22%, estados; 16%, municípios. O gasto social federal é concentrado na Previdência (68%), depois vem a saúde (11%) e a assistência social e a educação (cada qual com 6%). No período de 1995 a 2005, o gasto social federal passou de 11,24% para 13,82% do PIB. A par deste agregado, a proporção setorial variou positiva ou negativamente, do que são exemplos: previdência social geral, de 5% para 7% do PIB; assistência social, de 0,1% para 0,8%; educação, de 1% para 0,8%. O gasto público federal em educação teve, nesse período, um aumento real de R\$ 61 bilhões para quase R\$ 87 bilhões, mas a participação relativa da União diminuiu, crescendo mais a dos municípios e dos estados.

4 POLÍTICAS DE ASSISTÊNCIA FINANCEIRA DA UNIÃO – CRITÉRIOS E MAGNITUDE

Elaborei uma caracterização de seis políticas federais com transferência de recursos financeiros a estados e municípios: Pnae, PDDE, complementação da União ao FUNDEB, Pnate, Brasil Alfabetizado e Proinfância. Uma síntese dos recursos disponíveis, beneficiários e das focalizações previstas nas políticas consta do quadro 1. São políticas geridas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia do Ministério da Educação (MEC) responsável pela formulação de políticas e por efetuar transferências financeiras e de outros recursos aos governos, às instituições ou às pessoas. Em 2006, segundo o estudo de Cruz (2009), o FNDE foi responsável pela execução de 78% dos recursos do MEC voltados para a educação básica. Ainda segundo esta autora (2009, p. 363), a atuação do FNDE “revela o padrão geral adotado pelo governo federal em relação à educação de estados e municípios, ou seja, em relação à função supletiva e redistributiva definida constitucionalmente para a União, voltada à minimização das desigualdades educacionais no país”.

QUADRO 1

Síntese de políticas de educação básica que preveem transferência de recursos financeiros da União a estados e municípios: Pnae, PDDE, complementação da União ao FUNDEB, Pnate, Brasil Alfabetizado e Proinfância – Brasil, 2009

Aspecto/ programa	Pnae	PDDE	Complementação da União ao FUNDEB	Pnate	Brasil Alfabetizado	Proinfância
Benefício	Dez parcelas, 20 dias letivos/mês; benefício pode ser de 0,22, 0,44 ou 0,66 por aluno/dia	Uma parcela anual para PDDE universal; outros calendários e critérios nas demais modalidades	Recursos federais de complementação aos fundos deficitários	Nove parcelas; valor por aluno/ano varia de R\$ 88,13 a R\$ 125,72	Bolsas para profissionais; duas parcelas a estados e municípios para custeio	Recursos financeiros – em torno de 700 mil para cada escola
Valor (R\$)	2,02 bilhões	920,5 milhões	81,94 bilhões – 76,87 bilhões de estados e municípios e 5,07 bilhões da União	478,2 milhões	271,5 milhões	441,47 milhões
Beneficiários	Mais de 50 milhões de alunos	PDDE: mais de 50 milhões de alunos de 200 mil escolas PPDE/Educação Integral (Mais Educação): alunos de 5.244 escolas em 2009	Vinte e seis estados, Distrito Federal e 5.560 municípios	4,83 milhões de alunos	1,5 a 2 milhões de jovens e adultos	Mil e quinhentas escolas beneficiariam mais ou menos 300 mil crianças – hipótese
Critérios na ação redistributiva da União	Repasse de R\$ 0,44 aluno/dia para alunos de creche, escolas indígenas e escolas situadas em comunidades de remanescentes de quilombos 0,66 aluno/dia para alunos de educação integral – escolas de regiões metropolitanas com alto grau de vulnerabilidade social	PDDE universal: repasse maior a escolas do Norte, Nordeste e Centro-Oeste Parcela extra de 50% para escolas rurais de EB e escolas urbanas de EF que cumprissem a meta do IDEB ¹ PDDE/PDE Escola: ² escolas com baixo IDEB PDDE/FEFS: ³ escolas urbanas de regiões metropolitanas com alta vulnerabilidade social da população PDDE/Educação Integral: escolas públicas de baixo IDEB situadas em capitais, regiões metropolitanas e territórios marcados por situações de vulnerabilidade social	União complementa os fundos deficitários – fundos estaduais cujos recursos próprios não garantem os valores mínimos nacionais aluno/ano Estados beneficiados em 2009 com recursos da União: do Nordeste, Alagoas, Bahia, Pernambuco, Ceará, Maranhão, Paraíba, Piauí, do Norte, Amazonas e Pará	Valor por aluno/ano a ser repassado depende do fator de necessidade de recursos do município (FNRM), índice que leva em conta: porcentagem da população rural, área de abrangência da população e IDEB	2009: prioridade aos 1.928 municípios com taxa de analfabetismo de 25% ou mais, região Nordeste e atendimento a jovens de 15 a 29 anos	Há uma listagem de municípios prioritários, com critérios de seleção: i) populacionais – quantitativo na faixa etária, crescimento e concentração urbana; ii) educacionais (menores taxas de distorção idade – série e maior percentual de professores com nível superior); e iii) vulnerabilidade social – mais mulheres chefes de família, mais jovens pobres e menos recursos para a EI

Fontes: Brasil (2004, 2007a, 2007c, 2009a, 2009b, 2009c, 2009d, 2009e, 2009f).

Notas: ¹ IDEB = Índice de Desenvolvimento da Educação Básica.

² PDE Escola = Plano de Desenvolvimento da Escola.

³ FEFS = funcionamento das escolas nos finais de semana.

Conforme explica Cruz (2009), a assistência financeira da União compreende: *i*) assistência direta, que diz respeito a programas em que o FNDE adquire bens e os distribui, tal como os programas de livro didático; *ii*) assistência financeira automática, que envolve a transferência de recursos em ações que estão legalmente previstas; e *iii*) assistência voluntária, transferência de recursos financeiros e outros recursos, sem que as ações estejam prescritas na legislação e geralmente envolvendo a assinatura de convênios. Das políticas aqui enfocadas, o Proinfância é de assistência financeira voluntária; as demais são de assistência financeira automática. A súmula de cada política consta a seguir.

- Pnae: transferência de recursos a estados e municípios para compra de gêneros alimentícios para alunos da educação básica pública e privada filantrópica, objetivando atender a necessidades nutricionais e formar hábitos alimentares saudáveis.
- PDDE: transferência de recursos a escolas públicas, governos e escolas beneficentes de educação especial, visando contribuir para a melhoria física e pedagógica das escolas, o reforço da autogestão escolar e a elevação de desempenho da educação básica. Em 2009 possuía quatro modalidades: PDDE universal, PDE-Escola, FEFS e Mais Educação.
- Complementação da União ao FUNDEB: transferência de recursos a fundos estaduais deficitários; o FUNDEB visa manter e desenvolver a educação básica e valorizar os profissionais da educação.
- Pnate: transferência de recursos a estados e municípios, objetivando garantir o acesso e a permanência na Educação Básica de alunos residentes em áreas rurais.
- Brasil Alfabetizado: pagamento de bolsas a profissionais e transferência de recursos financeiros a estados e municípios para despesas de custeio, objetivando superar o analfabetismo e colaborar com a universalização do ensino fundamental.
- Proinfância: transferência de recursos a municípios para construção e aquisição de equipamentos e mobiliário para creches e pré-escolas públicas, objetivando a melhoria da qualidade da educação escolar.

No setor da educação, há décadas a legislação prescreve a assistência técnica e financeira da União aos governos subnacionais, o que, na prática política, assumiu traços distintivos ao longo do tempo, no contexto de um país federativo. Conforme Luce e Farenzena (2007), o traço misto – clientelista e tecnocrático – da assistência da União, que atravessou as décadas de 1960, 1970 e 1980, foi transitando para a oferta de programas educacionais mais universais e para critérios mais objetivamente explicitados.

Das seis políticas aqui enfocadas, cinco têm como critério principal para a transferência de recursos a variável “número de alunos”. O Proinfância, que não inclui este critério, conta com outros – populacionais, educacionais e sociais –, publicizados, para a eleição dos municípios beneficiários.

Ao falar do traço clientelista característico da assistência financeira da União aos estados e municípios no setor da educação, lembro da difundida representação do FNDE como um dos órgãos do chamado “balcão de negócios”, em que se intercambiam recursos financeiros e apoio político, na dependência das intermediações político-partidárias, político-eleitorais e dos interesses dos ocupantes de cargos dirigentes. Entendo que as seis políticas aqui tratadas são expressão de uma significativa inflexão nesta política, construída progressivamente, a partir das denúncias, pressões e propostas dos setores interessados em um jogo mais democrático na distribuição dos recursos. Uma inflexão não significa abandono, o estudo de Cruz (2009) mostra que, no que diz respeito à assistência financeira voluntária, de 2001 a 2006, houve benefícios relativamente maiores apenas para dois dos sete estados mais pobres.

Outra característica das políticas aqui enfocadas é sua inserção no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), lançado no primeiro semestre de 2007 pelo MEC, bem como no Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (Plano de Metas).¹ A adesão a este plano é, desde 2007, requisito para que os governos recebam transferências voluntárias da União, a previsão é de que a assistência voluntária seja mais direcionada às redes escolares públicas com índices mais baixos de desenvolvimento da educação básica e que se comprometam com as metas do Plano de Metas e do PAR.

O montante total previsto para 2009 de recursos de transferência da União a governos estaduais, governos municipais e escolas das políticas foi de R\$ 9,20 bilhões. Em 2008, o gasto total foi de R\$ 6,41 bilhões.

1. O Plano de Metas (Decreto nº 6.094/2007) está pautado em 28 diretrizes, propõe a adesão voluntária dos estados e dos municípios; prevê a formulação e a implementação de um PAR, visando à melhoria da qualidade da educação básica e na perspectiva de evolução positiva do IDEB.

TABELA 1

Aspectos da representatividade dos recursos do Pnae, Pnate, PDDE, complementação da União ao FUNDEB, Brasil Alfabetizado e Proinfância – 2009

(Em R\$ bilhões)

Aspecto	2008	2009
a) Pnae + Pnate + PDDE + complementação da União ao FUNDEB + Brasil Alfabetizado + Proinfância	6,41	9,20
b) Gastos do FNDE ¹	10,20	12,77
(a/b)	(63%)	(72%)
c) Gasto do governo federal em educação	28,25	30,54
(a/c)	(23%)	(30%)

Fontes: Recursos dos seis programas, salário-educação e orçamento do FNDE para 2008. Disponível em: <www.fnde.gov.br>. Nota: ¹ Gasto do FNDE em 2009: valores fixados na Lei Orçamentária Anual 2009; gastos do governo federal em educação em 2008 e 2009: valores fixados nas leis orçamentárias 2008 e 2009.

Obs.: Os valores de 2009 são estimativas.

Para se ter uma ideia da magnitude destes valores, calculei sua proporção nos gastos do FNDE e do governo federal em educação² (tabela 1). O aumento dos recursos das seis políticas em 2009 (44%) deve-se à ampliação da abrangência dos programas Pnae, PDDE e Pnate,³ bem como ao aumento do valor da complementação da União ao FUNDEB – de R\$ 3,2 bilhões em 2008 para R\$ 5,07 bilhões em 2009.

No FNDE concentra-se o gasto do governo federal de assistência à educação básica estadual e municipal. Em 2009, as seis políticas representaram 72% da estimativa de gastos do FNDE; grande parte do restante deste gasto é também com ações que visam dar suporte à educação básica. Portanto, pode-se dizer que o montante disponível para a assistência que está sendo tratada não será muito maior do que os recursos alocados ao FNDE – R\$ 12,77 bilhões em 2009. Esses recursos representaram 41% do gasto estimado da União em manutenção e desenvolvimento do ensino – R\$ 30,54 bilhões em 2009. Como observa Pinto (2009), em análise do gasto federal em educação no período 2000-2007, as proporções deste gasto na educação superior e na educação básica mudaram, elevando-se o comprometimento dos recursos com a educação básica, o qual, contudo, é ainda tímido.

2. Os valores do gasto em educação de 2008 e 2009 foram retirados de: <http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/LOA/Elaboracao:PL?p_ano=2009>.

3. Em 2008, o Pnae atendia à educação infantil e ao ensino fundamental – exceto a educação de jovens e adultos (EJA); o PDDE destinava-se a escolas de ensino fundamental, apenas; o Pnate previa transferência de recursos contando apenas a matrícula no ensino fundamental.

Uma apreciação do que representa o aporte de recursos da assistência financeira da União pode ser feita a partir dos benefícios de três programas com mais volume de recursos.

O Pnae garante, para a maioria das situações, a compra de gêneros alimentícios para uma merenda diária, o que é indispensável, mas bem aquém de projetos mais ambiciosos de oferta de uma jornada escolar mais extensa. De um universo de 164 mil escolas públicas estaduais e municipais, valor diário maior por aluno/dia está previsto apenas para número reduzido de instituições.

No PDDE, os valores por aluno/ano 2009 apresentam a seguinte configuração, considerando a parcela mínima a ser destinada a cada escola, dividida pelo número mínimo de alunos: para as escolas públicas do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste, os valores variam de R\$ 9,50 a R\$ 28,60 por aluno/ano; para as escolas do Sudeste e do Sul, a variação é de R\$ 7,30 a R\$ 23,80. São valores extremamente baixos, que permitem apenas a compra de materiais ou a contratação de serviços de primeira necessidade e não o desenvolvimento de projetos que oportunizariam diferenciais em termos de qualidade nas condições de oferta educacional.

A complementação da União ao FUNDEB permite aos estados beneficiários elevação apreciável na disponibilidade de recursos para a manutenção e para o desenvolvimento da educação básica. Em 2009, essa permitiu um valor-base⁴ mínimo por aluno por ano de R\$ 1.350,09, atingido em nove estados por meio da complementação da União. Nos demais 17 estados e no Distrito Federal, a situação pode ser assim exemplificada: em um estado, Rondônia, o valor-base mínimo ficou em mais de R\$ 2,5 mil (R\$ 2.890,08), em torno do dobro do mínimo nacional; em sete estados e no Distrito Federal, o valor mínimo aluno/ano ficou entre R\$ 2 mil e R\$ 2,5 mil; em outros oito estados este valor ficou entre o mínimo nacional (R\$ 2 mil). O montante de complementação da União, comparado ao FUNDEF, é muito maior e garante mais aproximação entre valores mínimos dos fundos estaduais; a evolução da complementação da União ao FUNDEB é positiva para a diminuição das diferenças interestaduais e inter-regionais na capacidade de financiamento da educação.

Os dados da tabela 2 oferecem uma medida razoável da magnitude da assistência da União aos governos estaduais e municipais, a partir do valor por aluno matriculado dos gastos do FNDE e dos principais programas de assistência financeira em 2008 e 2009.

4. Como há valores mínimos para cada etapa, modalidade e tipologias de escola, tomo como referência o valor mínimo do ensino fundamental – anos iniciais nas escolas urbanas em 2009.

TABELA 2

Gastos do FNDE e de políticas selecionadas, matrícula na educação básica, gastos do FNDE e dos programas selecionados por aluno matriculado – Brasil, 2008 e 2009

Tipo de gasto ou matrícula	2008	2009
Gasto do FNDE	R\$ 10,20 bilhões	R\$ 12,77 bilhões
Gasto do Pnae, PDDE, Pnate, complementação ao FUNDEB, Brasil Alfabetizado e Proinfância	R\$ 6,41 bilhões	R\$ 9,20 bilhões
Matrículas na educação básica nas redes estaduais e municipais	45.934.293	44.795.295
Gasto do FNDE/matrículas (a/c)	R\$ 222,06	R\$ 285,07
Gasto das políticas federais/matrículas (b/c)	R\$ 139,55	R\$ 205,38

Fontes: Recursos das políticas e orçamento do FNDE para 2008. Disponível em: www.fnde.gov.br, gasto do FNDE em 2009: valores fixados na Lei Orçamentária Anual; matrículas: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep)/MEC.

Na falta de dados de gasto público por aluno nos mesmos anos, tomo como referência de comparação o valor de 2007: nesse ano, foi de R\$ 2.005,00 o valor por aluno/ano da educação básica pública no país.⁵ Os valores por aluno/FNDE representam 11% e 14% deste valor, respectivamente, em 2008 e 2009. Supondo que em 2008 e 2009 os valores de gasto público por aluno da Educação Básica tenham sido maiores que R\$ 2.005,00, é possível dizer que o valor por aluno/FNDE representa em torno de apenas 10% do valor por aluno do gasto público em educação básica.

Outra perspectiva de análise da ação redistributiva na assistência financeira da União diz respeito aos critérios para priorizar a alocação de recursos. Como registrado no quadro 1, os critérios para alocar volume maior de recursos da assistência financeira educacional da União são vários. Os principais, considerando as seis políticas, podem ser agrupados em diferentes categorias, como proponho a seguir.

- Critério socioeconômico-étnico: valor aluno/dia do Pnae maior para escolas de comunidades indígenas e quilombolas.
- Critério socioeconômico-demográfico-geográfico: parcela extra do PDDE universal para escolas públicas rurais; o fator de necessidade de recursos do município, do Pnate, leva em conta o percentual da população na zona rural; o Pnate, em si, beneficia alunos das zonas rurais; PDDE educação integral e funcionamento das escolas nos finais de semana priorizam as escolas das capitais e das regiões metropolitanas.
- Critério socioeconômico-vulnerabilidade social: recursos do PDDE-Educação integral e funcionamento das escolas nos fins de semana para as escolas das regiões metropolitanas com alto grau de vulnerabilidade social.

5. Dado fornecido pelo INEP, no site www.inep.gov.br – link investimentos públicos em educação.

- Critério regional: valores de repasse maiores do PDDE universal para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste; no Brasil Alfabetizado, é priorizada a região Nordeste.
- Critério desempenho ou cobertura educacional: destinação de parcela extra de recursos do PDDE universal para as escolas que atingirem a meta do IDEB de 2007; recursos do PDDE-Plano de Desenvolvimento da Escola e PDDE-Educação integral para escolas com baixo IDEB; no Brasil Alfabetizado, são priorizados os municípios com taxas de analfabetismo de 25% ou mais.
- Critério capacidade de financiamento público da educação: complementação da União ao FUNDEB dos estados cujos recursos próprios não garantem o valor mínimo nacional por aluno. Indiretamente, o critério aqui também é regional, uma vez que os estados beneficiados localizam-se no Nordeste e no Norte, onde a disponibilidade de recursos públicos é relativamente menor.

As políticas de assistência financeira da União procuram incidir em diferentes dimensões das desigualdades educacionais e sociais. O critério socioeconômico, que direciona a focalização para a população mais pobre, combina-se com algum critério adicional, regional, étnico, demográfico, vulnerabilidade social. O critério de desempenho ou cobertura educacional, diferentemente do critério regional, permite uma focalização na população mais pobre de diferentes municípios, estados e regiões, considerando a correlação entre indicadores de desempenho escolar, de alfabetização e de frequência escolar e níveis de pobreza da população, esses com distribuição territorial que ultrapassa o nível macrorregional.

Universalização *versus* focalização é uma das polarizações no debate sobre a abrangência e natureza das políticas sociais. Com base em Kerstenetzky (2006), trago alguns elementos para destacar a possibilidade de compatibilizar políticas universais com políticas focalizadas. Segundo a autora, estilos de política social, focalizada e universal associam-se à adoção de princípios de justiça social. A autora constrói uma tipologia com base na associação de noções de justiça a duas instituições da distribuição dos resultados econômicos: o Estado e o mercado. As concepções de justiça mercadocêntricas atribuem ao mercado o protagonismo na distribuição de resultados econômicos; este é tido como integrador, gerando benefícios à totalidade da sociedade. Caberia ao Estado prover uma rede residual de proteção social; as políticas sociais seriam apenas coadjuvantes da eficiência econômica. Outra família de concepções fundamenta-se em uma visão espessa de justiça (estadocêntrica), que arroga importante função ao Estado na redistribuição de vantagens econômicas: o Estado agiria para garantir igualdade de oportunidades econômicas, políticas e sociais que o mercado não só não garante

como restringe. A esta concepção se pode relacionar um estilo de política social universal de garantia de direitos sociais, como também um tipo em que políticas focalizadas complementariam políticas públicas universais justificadas por uma noção de direitos sociais, contribuindo para ofertar a igualdade de oportunidades embutida nestes direitos: “a focalização seria um requisito da universalização de direitos efetivos” (KERSTENETZKY, 2006, p. 571). Esta focalização poderia se dar por meio de ações compensatórias (bolsas, bens e serviços para os mais pobres) ou políticas redistributivas estruturais (reformas agrária e tributária, educação de qualidade em todos os níveis, não apenas afetando a pobreza, mas também a iniquidade).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo do texto, procurei situar o papel da União na oferta educacional no Brasil, tendo em conta as desigualdades presentes na sociedade brasileira e que (im)põem desafios específicos para as políticas públicas de educação. Em um país que as matrículas públicas de educação básica estão predominantemente concentradas em redes estaduais e municipais de ensino, o ordenamento constitucional-legal prescreve como dever da União a prestação de assistência financeira e técnica a essas redes, no exercício de função redistributiva que deveria visar à garantia de padrão mínimo de qualidade do ensino e equalização de oportunidades educacionais. A trajetória mais recente da (re)distribuição dos gastos federais em educação básica é de uma evolução positiva no montante de recursos, nos critérios de repartição e inserção na coordenação federativa, mas ainda bastante aquém de efetivar os objetivos traçados para a função redistributiva da União.

O bem chamado educação básica luta para se constituir como prioridade nacional, com o concurso das ações de municípios e estados e do suporte de políticas de assistência da União. A sinalização é para políticas universalizantes, com focalizações. Os critérios para o exercício da função redistributiva da União podem ser qualificados como pertinentes diante dos diferentes recortes da desigualdade social e educacional, atentando para as desigualdades de renda, regionais, de etnia/cor, de residência urbana ou rural da população, geracionais. Em que pesem os desafios de coordenação intergovernamental e outros associados à regulação e gestão das políticas, o que procurei destacar neste texto é a insuficiência de recursos aportados pela União para implementar políticas universalizantes que tenham resultados redistributivos e para que as focalizações surtam efeitos compensatórios desejáveis. Não são os valores de assistência da União à educação básica de redes estaduais e municipais atualmente praticados que garantirão mais justiça escolar, seja qual for a dimensão considerada: igualdade de acesso, de oportunidades ou de resultados na educação.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, M. H. T. Recentralizando a federação? **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 29-40, jun. 2005.

ARRETCHE, M. Relações federativas nas políticas sociais. **Educação e Sociedade**. Campinas, v. 23, n. 80, p. 25-48, set. 2002.

BARROS, R. P.; HENRIQUES, R.; MENDONÇA, R. Desigualdade e pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 15, n. 42, p. 123-142, fev. 2000.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Congresso Nacional, 1988. Disponível em: <<https://legislacao.planalto.gov.br>>. Redação atualizada com emendas constitucionais.

_____. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: Congresso Nacional, 1996.

_____. **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 (...). Brasília: Congresso Nacional, 2004.

_____. **Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB [...]. Brasília: Congresso Nacional, 2007a.

_____. **Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007**. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados (...). Brasília: Congresso Nacional, 2007b.

_____. Ministério da Educação (MEC). Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Conselho Deliberativo (CD). **Resolução CD/FNDE nº 006, de 24 de abril de 2007**. Estabelece as orientações e diretrizes para execução e assistência financeira suplementar ao (...) PROINFÂNCIA. Brasília, 2007c.

_____. **Lei nº 11.497, de 16 de julho de 2009**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica (...). Brasília: Congresso Nacional, 2009a.

_____. Ministério da Educação (MEC). Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Conselho Deliberativo (CD). **Resolução CD/FNDE nº 38, de 16 de julho de 2009**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no Programa Nacional de Alimentação Escolar – Pnae. Brasília, 2009b.

_____. Ministério da Educação (MEC). Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Conselho Deliberativo (CD). **Resolução nº 4, de 17 de março de 2009**. Dispõe sobre os processos de adesão e habilitação e as formas de execução e prestação de contas referentes ao programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). Brasília, 2009c.

_____. Ministério da Educação (MEC). Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Conselho Deliberativo (CD). **Resolução CD/FNDE nº 14, de 08 de abril de 2009**. Estabelece os critérios e as formas de transferência de recursos financeiros do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar. Brasília, 2009d.

_____. Ministério da Educação (MEC). Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Conselho Deliberativo (CD). **Resolução CD/FNDE nº 12, de 13 de abril de 2009**. Estabelece orientações, critérios e procedimentos (...) no âmbito do programa Brasil Alfabetizado. Brasília, 2009e.

_____. Ministério da Educação (MEC). **Portaria Interministerial nº 221, de 10 de março de 2009**. Anexo 1. Brasília, 2009f.

CASTRO, J. A. Evolução e desigualdade na educação brasileira. **Educação e sociedade**, Campinas, v. 30, n. 108, p. 673-697, out. 2009.

CASTRO, J. A.; DUARTE, B. C. **Descentralização da educação pública no Brasil**: trajetória dos gastos e das matrículas. Brasília: Ipea, ago. 2008 (Texto para Discussão, n. 1352).

CASTRO, J. A. *et al.* **Gasto social e política macroeconômica**: trajetórias e tensões no período 1995-2005, Brasília: Ipea, jan. 2008 (Texto para Discussão, n. 1324).

CASTRO, J. A.; RIBEIRO, J. A. C. As políticas sociais e a Constituição de 1988: conquistas e desafios. **Políticas Públicas**: acompanhamento e análise, Brasília, Ipea, n. 17, p. 17-97, 2009. Introdução. Número especial Vinte Anos da Constituição Federal.

CORBUCCI, P. R. *et al.* Vinte anos da Constituição Federal de 1988: avanços e desafios na educação brasileira. **Políticas Públicas: acompanhamento e análise**, Brasília, Ipea, v. 2, n. 17, p. 17-84, 2009. Número especial Vinte Anos da Constituição Federal.

CRUZ, R. E. **Pacto federativo e financiamento da educação: a função supletiva e redistributiva da União – o FNDE em destaque**. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo São Paulo, 2009.

IPEA. PNAD 2007: primeiras análises – educação, juventude, raça/cor. **Comunicado da Presidência**, v. 4, n. 12, out. 2008.

KERSTENETZKY, C. L. Políticas sociais: focalização ou universalização. **Revista de Economia Política**, v. 26, n. 4, p. 564-574, out./dez. 2006.

LUCE, M. B.; FARENZENA, N. O regime de colaboração intergovernamental. *In*: GRACIANO, M. (Org.). **O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)**. São Paulo: Ação Educativa, v. 4, p. 9-13, 2007.

PINTO, J. M. R. O financiamento da educação no governo Lula. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Porto Alegre, v. 25, n. 2, p. 323-340, maio/ago. 2009.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Relatório do Desenvolvimento Humano 2009: Ultrapassar barreiras – mobilidade e desenvolvimento humanos**. Nova Iorque, 2009.