



UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS – UFAL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM REDE
NACIONAL
(PROFIAP)

FRANCISCO JOSÉ DE LIMA

**DEZ ANOS DE FUNDEB: ANÁLISE DA EVOLUÇÃO DOS GASTOS E DOS
PRINCIPAIS RESULTADOS NA REDE PÚBLICA ESTADUAL DE EDUCAÇÃO**

MACEIÓ – ALAGOAS
2019

FRANCISCO JOSÉ DE LIMA

DEZ ANOS DE FUNDEB: ANÁLISE DA EVOLUÇÃO DOS GASTOS E DOS PRINCIPAIS RESULTADOS NA REDE PÚBLICA ESTADUAL DE EDUCAÇÃO

Pesquisa apresentada à Universidade Federal de Alagoas sob a forma de relatório técnico, como parte das exigências do Programa de Pós Graduação em Administração Pública, Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional - PROFIAP, para obtenção do título de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Waldemar Souza

Coorientador: Prof. Dr. Ibsen Bittencourt

MACEIÓ – ALAGOAS

2019

Catálogo na fonte
Universidade Federal de Alagoas
Biblioteca Central

Bibliotecário Responsável: Janis Christine Angelina Cavalcante – CRB: 1664

L732d Lima, Francisco José de.
Dez anos de FUNDEB : análise da evolução dos gastos e dos principais resultados na rede pública estadual de educação / Francisco José de Lima. – 2019.
94 f. : grafs., tabs.

Orientador: Waldemar Antônio da Rocha de Souza.

Coorientador: Ibsen Bittencourt Santana Pinto.

Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) – Universidade Federal de Alagoas. Faculdade de Economia e Administração. Maceió, 2019.

Bibliografia: f. 88-94.

1. Administração Pública. 2. FUNDEB. 3. Financiamento da Educação.
4. Fundos. 4. Rede Estadual de Educação – Alagoas – 2007/2016. I. Título.

CDU: 35:37.014.543(813.5)



FOLHA DE APROVAÇÃO

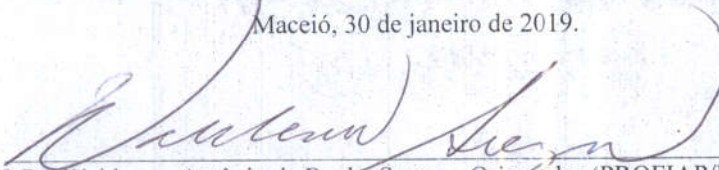
FRANCISCO JOSÉ DE LIMA

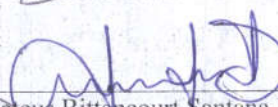
DEZ ANOS DE FUNDEB: ANÁLISE DA EVOLUÇÃO DOS GASTOS E DOS PRINCIPAIS RESULTOS NA REDE PÚBLICA ESTADUAL DE EDUCAÇÃO

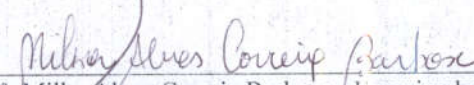
Dissertação apresentada à Universidade Federal de Alagoas como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública, Mestrado Nacional em Administração Pública em Rede Nacional - PROFIAP, para obtenção do título de Mestre.

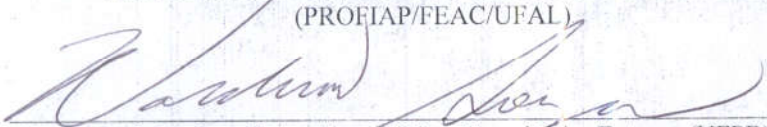
Aprovada em:

Maceió, 30 de janeiro de 2019.


Prof. Dr. Waldemar Antônio da Rocha Souza – Orientador (PROFIAP/FEAC/UFAL)


Prof. Dr. Ibsen Mateus Bittencourt Santana Pinto – Coorientador (PROFIAP/FEAC/UFAL)


Prof. Dr. Milka Alves Correia Barbosa – Examinador Interno (PROFIAP/FEAC/UFAL)


Prof. Dr. Josedilton Alves Diniz – Examinador Externo (UFPB)

P.P.

Dedico este trabalho a minha mãe, que, como tantas outras mães brasileiras, com muito trabalho e dedicação, conseguiu criar e educar cinco filhos, sozinha.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, a Deus, Pai todo-poderoso, pelas graças concedidas e pela mão estendida, sempre que precisamos e procuramos.

À minha família, pela compreensão e paciência com minhas ausências em muitos momentos, para que fosse possível direcionar as atenções à realização desta pesquisa.

A todos meus professores das escolas públicas, pois toda minha vida escolar foi vivida na rede pública de ensino, do ensino fundamental à graduação e agora nesse mestrado. O meu muito obrigado a todos que, com empenho e amor a profissão, superaram as dificuldades ainda existentes no ensino público.

Aos professores do curso de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional - PROFIAP da UFAL, em especial aos meus orientadores Professor Dr. Waldemar Souza e Prof. Dr. Ibsen Bittencourt e ao Professor Dr. Antônio Carlos, por todas as valiosas dicas fornecidas, desde os primeiros artigos produzidos, para cumprir requisitos das disciplinas.

Aos colegas da turma de mestrado, que foram verdadeiros parceiros ao longo de nossa caminhada nas aulas presenciais e na realização dos trabalhos acadêmicos.

À Controladoria-Geral da União (CGU), por permitir minhas presenças nas aulas presenciais do curso.

Aos colegas de trabalho da CGU, pelo incentivo a participar do programa de mestrado, em especial, ao colega de trabalho e de mestrado Vannildo Pinto, que me informou da abertura do edital de seleção para o mestrado e foi companheiro em muitos trabalhos realizados para as disciplinas.

Enfim, a todos que de forma direta ou indireta contribuíram para a realização deste trabalho.

RESUMO

A pesquisa tem como objetivo analisar as repercussões causadas pelos mecanismos do Fundeb na rede estadual de educação básica de Alagoas, no período de 2007 a 2016, dez primeiros anos de vigência do Fundo. Para tanto, optou-se por uma investigação descritiva, com uso de procedimentos bibliográficos e documentais. Os dados e informações necessárias ao trabalho foram coletados, principalmente, nas páginas da internet do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), da Secretaria de Estado da Fazenda de Alagoas (SEFAZ) e no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos (SIOPE). O Fundeb foi criado com vistas a promover a ampliação do atendimento e a melhoria qualitativa do ensino. No entanto, os resultados dessa pesquisa demonstram que houve redução do número de escolas, de turmas e de matrículas da rede estadual de educação, em especial, no ensino fundamental, que continua em processo de municipalização. Para o ensino médio, a rede estadual de educação tem perdido participação para as redes particular e federal, que obtiveram crescimento 17% e 206%, respectivamente, no período examinado, ao passo que a rede estadual caiu -7% nessa etapa de ensino. Quanto à qualidade da educação básica, constatou-se que, embora tenha aumentado a despesa média por aluno, a rede estadual de educação não tem alcançado as metas previstas para o Ideb, além de apresentar as maiores taxas de abandono escolar e não conseguir melhoras significativas em outros importantes indicadores. Concernente às análises financeiras efetuadas, os resultados demonstram que, em virtude dos mecanismos do Fundeb, o Estado de Alagoas tem sido repassador de recursos para seus municípios, o que implica que com o fim do Fundeb, previsto para o ano 2020, haverá um incremento de recursos para a rede estadual, mas gerará um dano às finanças municipais, se não for adotada nova política de financiamento da educação básica. Ademais, as análises apontam deficiências na atuação dos órgãos incumbidos do acompanhamento e controle dos recursos da educação, bem como desvios de finalidade na aplicação de verbas destinadas ao ensino e não fidedignidade dos números relativos à educação básica da rede estadual.

Palavras-chaves: Administração Pública. Fundeb. Financiamento da Educação. Fundos. Rede Estadual de Educação – Alagoas – 2007/2016.

ABSTRACT

The research aims to analyse the repercussions caused by the mechanisms of Fundeb (Fund for the Development and Maintenance of Elementary Education and Recognition of the Teaching Profession) in the state network of basic education of Alagoas, in the period of 2007 to 2016, the first ten years of the Fund's existence. For this purpose, a descriptive investigation was chosen, using bibliographic and documentary procedures. The data and information necessary for the work were collected mainly on the websites of the National Institute of Educational Studies and Research Anísio Teixeira (Inep), the National Treasury Secretariat (STN), the State Secretariat Treasury of Alagoas (SEFAZ) and in the Information System on Public Budgets (SIOPE). Fundeb was created in order to promote the expansion of services and the qualitative improvement of education. However, the results of this research show that there was a reduction in the number of schools, classes and enrollments in the state education network, especially in elementary education, which continues to be municipalized. For high school, the state education network has lost participation for the private and federal networks, which obtained growth of 17% and 206%, respectively, in the period examined, while the state network dropped -7% in this stage of education. As for the quality of basic education, it was found that, although it increased the average expenditure per student, the state education network has not achieved the goals set for IDEB, besides presenting the highest rates of school dropout and not achieving significant improvements in other important indicators. Concerning the financial analyses carried out, the results show that, due to the mechanisms of Fundeb, the State of Alagoas has been a resource-forwarding for its municipalities, which implies that with the end of Fundeb, forecasted for the year 2020, there will be an increase of resources for the state network, but it will generate damage to municipal finances, if new basic education funding policy is not adopted.

Keywords: Public administration. Fundeb. Financing of Education. State Education Network Funds - Alagoas – 2007/2016.

LISTA DE FIGURAS

Gráfico 01: Redistribuição de recursos do Estado para os municípios.....	46
Gráfico 02: Participação do Fundeb no total do custeio da educação básica.....	46
Gráfico 03: Valor por aluno rede estadual e CAQi da Campanha – 2015.....	48
Gráfico 04: Evolução do percentual da receita resultante de impostos gasto em MDE.	51
Gráfico 05: Evolução das matrículas no ensino fundamental na rede pública alagoana.	61
Gráfico 06: Evolução da participação percentual da rede estadual no total de matrículas na educação básica de Alagoas	62
Gráfico 07: Evolução da participação da rede estadual nas matrículas da rede pública e nas receitas do Fundeb	63
Gráfico 08: Meta projetada para o Ideb 4ª série/5º ano do ensino fundamental e Ideb observado	66
Gráfico 09: Meta projetada para o Ideb 8ª série/9º ano do ensino fundamental e Ideb observado.....	66
Gráfico 10: Meta projetada para o Ideb da 3ª série do ensino médio e Ideb observado.	67
Gráfico 11: Evolução do indicador aluno por turma para os anos iniciais do ensino fundamental.....	71
Gráfico 12: Evolução do indicador aluno por turma para os anos finais do ensino fundamental.....	72
Gráfico 13: Evolução do indicador aluno por turma para o ensino médio.....	72
Gráfico 14: Indicador aluno por turma para o ensino médio, com médias nacional e Região Nordeste	73
Gráfico 15: Taxas de distorção idade-série para o ensino fundamental.....	74
Gráfico 16: Taxas de distorção idade-série para o ensino médio.....	74
Gráfico 17: Percentuais de professores por nível de formação, em 2016.....	76

LISTA DE QUADROS

Quadro 01: Estrutura do Sistema Educacional Brasileiro	13
Quadro 02: Progressão das matrículas e percentuais sobre impostos incidentes no Fundeb	28
Quadro 03: Fatores de ponderação válidos para o exercício 2017	29
Quadro 04: Composição dos CACS – Fundeb	30
Quadro 05: Índices de correção IPCA/IBGE de 2007 a 2016	43
Quadro 06: Valores em Tomada de Conta Especial	53
Quadro 07: Percentual de recursos aplicados na remuneração dos profissionais do magistério.....	55
Quadro 08: Composição do CACS – Fundeb Alagoas versus previsão legal.....	55
Quadro 09: Irregularidades identificadas pela CGU no Relatório nº 201601583.....	57
Quadro 10: Evolução dos percentuais de gastos em educação básica e de matrículas por etapa de ensino, na rede estadual de Alagoas.....	64

LISTA DE TABELAS

Tabela 01: Estimativa das receitas do Fundeb dos estados contemplados pela complementação da União, em 2017	15
Tabela 02: Evolução da contribuição estadual ao Fundeb e das receitas recebidas do Fundo	44
Tabela 03: Custo médio por aluno da Educação Básica por etapa de ensino	47
Tabela 04: Evolução dos gastos em educação básica, por etapa de ensino	49
Tabela 05: Custo médio por aluno da Educação Básica total	50
Tabela 06: Variação no número de escolas, por dependência administrativa	59
Tabela 07: Variação no número de turmas, por dependência administrativa	59
Tabela 08: Evolução das matrículas da rede estadual de educação de Alagoas.....	60
Tabela 09: Evolução do número de matrículas por dependência administrativa	62
Tabela 10: Evolução das taxas de rendimento das redes estadual e municipal de ensino fundamental de Alagoas.....	69
Tabela 11: Evolução das taxas de rendimento do ensino médio das redes estadual de Alagoas, Nordeste e Brasil	70
Tabela 12: Evolução do número de professores por formação.....	75

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
AMA	Associação dos Municípios Alagoanos
BDTD	Biblioteca Digital Brasileira de Dissertações e Teses
CACS	Conselhos de Acompanhamento e Controle Social
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CAQ	Custo Aluno-Qualidade
CAQi	Custo Aluno-Qualidade Inicial
CEB	Câmara de Educação Básica
CF	Constituição Federal
CGU	Controladoria-Geral da União
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNTE	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
CSLL	Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido
EaD	Educação à Distância
EC	Emenda Constitucional
EJA	Educação de Jovens e Adultos
FINEDUCA	Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da 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
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPI-EX	Imposto sobre a Produção Industrial Proporcional às Exportações
IPTU	Imposto Predial Territorial Urbano
IPVA	Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores
ISS	Imposto sobre serviços
ITCMD	Imposto sobre Transmissões Causa Mortis e Doações
ITR	Imposto Territorial Rural
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
MDE	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MEC	Ministério da Educação
MPE	Ministério Público Estadual
MPF	Ministério Público Federal
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola

PIB	Produto Interno Bruto
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNATE	Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar
PNE	Plano Nacional de Educação
RFB	Receita Federal do Brasil
RGPS	Regime Geral de Previdência Social
RREO	Relatório Resumido da Execução Orçamentária
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SEFAZ	Secretaria de Estado da Fazenda de Alagoas
SIOPE	Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TCE	Tribunal de Contas Estadual
TCU	Tribunal de Contas da União
UNDIME	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
2 REFERENCIAL TEÓRICO	18
2.1 Financiamento da Educação Básica Pública.....	18
2.2 Fundef.....	23
2.3 Fundeb.....	26
2.4 Qualidade na Educação Básica.....	33
3 METODOLOGIA	39
3.1 Caracterização da pesquisa.....	39
3.2 Procedimentos para coleta de dados.....	40
3.3 Procedimentos para análise de dados e apresentação dos resultados.....	42
4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	44
4.1 Evolução dos valores disponibilizados pelo Fundeb e aplicados em MDE e a confiabilidade dos números.....	44
4.2 Condições da oferta	59
4.3 Impactos no atendimento das redes públicas de educação	60
4.4 Qualidade do ensino ofertado pela rede pública estadual de educação.....	65
5 PLANO DE AÇÃO	77
5.1 Ações de competência exclusiva da CGU	77
5.2 Ações de competência dos demais órgãos e entidades	78
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	80
7 REFERÊNCIAS	85

1. INTRODUÇÃO

Dada sua importância para o desenvolvimento dos indivíduos e da sociedade, a educação está estabelecida como um direito fundamental na Constituição Federal de 1988, devendo ser proporcionada pelo poder público e pelas famílias. Assim, também, tendo em vista a obrigatoriedade constitucional da oferta de educação básica gratuita dos quatro aos dezessete anos de idade, cabe ao Estado disponibilizar os meios necessários para financiar uma educação universal e de qualidade.

No Brasil, a educação escolar é dividida em dois níveis de ensino: a Educação Básica, que abrange a Educação Infantil, o Ensino Fundamental e o Ensino Médio; e a Educação Superior, conforme demonstrado no Quadro 01, que também aponta a duração e faixa etária ideal de cada etapa.

Quadro 01: **Estrutura do Sistema Educacional Brasileiro**

Nível	Etapas de ensino		Duração	Faixa etária
Educação Básica	Educação Infantil	Creche	3 anos	0 a 3 anos
		Pré-escola	2 anos	4 a 5 anos
	Ensino Fundamental		9 anos	6 a 14 anos
	Ensino Médio		3 anos	15 a 17 anos
Ensino Superior	Ensino Superior		Variável	Acima de 18 anos

Fonte: Lei nº 9.394/1996 (BRASIL, 1996).

Cumprir registrar que cabe aos estados atuarem prioritariamente no ensino fundamental e médio, aos municípios incube cuidar também do ensino fundamental e da educação infantil, enquanto à União compete exercer uma função supletiva e redistributiva a toda educação básica, com vistas a promover a equidade de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino, por meio de assistência técnica e financeira aos estados, Distrito Federal e municípios (BRASIL, 1996; BASSI, 2011).

Os níveis e etapas educacionais supracitados contemplam ainda as seguintes modalidades de ensino, que buscam ajustar a oferta escolar de acordo com demandas e necessidades específicas: educação especial, educação profissional, educação à distância (EaD), educação de jovens e adultos (EJA), educação escolar indígena, educação quilombola e educação de campo.

Para Pinto e Adrião (2006), a história do financiamento da educação no Brasil pode ser dividida em três fases. A primeira fase corresponde aos mais de duzentos anos em que o magistério público foi praticado com exclusividade pelos jesuítas. A segunda fase inicia com a expulsão dos jesuítas, em 1759, e vai até o fim da República Velha. A terceira fase começa em 1934 e vem até os dias atuais e é caracterizada pela vinculação de um percentual dos impostos para a educação.

Gouveia e Souza (2015) propõem uma divisão na história do financiamento da educação no Brasil que inclui uma quarta fase, o período da política de fundos para a educação, iniciado em 1996, com a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), que foi substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), cuja vigência iniciou em 2007 e vai até o ano de 2020.

No período dos jesuítas, quando o acesso às escolas era restrito aos funcionários do Estado, a educação era financiada mediante a redizima (uma taxa que incidia sobre os impostos cobrados pela coroa portuguesa que era repassada à Companhia de Jesus) e pelas receitas agropastoris dos próprios educadores jesuítas (MONLEVADE, 2014a).

Com a expulsão dos jesuítas, competiu principalmente às Câmaras Municipais a responsabilidade pela oferta da educação pública. Inicia-se o período de buscas autônomas de financiamento para a educação, de modo que coube ao subsídio literário e ao imposto cobrado sobre o consumo de cachaça e carne custearem a educação, mas ainda de forma precária (PINTO e ADRIÃO, 2006; MONLEVADE, 2014a; GOUVEIA e SOUZA, 2015).

A partir de 1934, o principal mecanismo de financiamento passa a ser a vinculação constitucional de um percentual da arrecadação tributária para a educação pública. No entanto, essa vinculação foi retirada e colocada das constituições ao longo do tempo, de modo que esteve ausente nas constituições formuladas em períodos ditatoriais brasileiros (civil e militar), retornando definitivamente em 1988, nos atuais percentuais de 18% para a União e de 25% para estados e municípios (PINTO e ADRIÃO, 2006; DAVIES, 2012).

Entretanto, tendo em vista as divergências de capacidade arrecadatória e populacional entre os estados brasileiros e entre os municípios de um mesmo estado, esse sistema de financiamento da educação, com base em percentuais da arrecadação, gera desigualdades de gastos educacionais entre os entes, principalmente de gasto por aluno.

Desse modo, para reduzir assimetrias de gastos na educação básica, entre os estados e os municípios, além de propiciar a valorização dos profissionais da educação, inicia-se o período da subvinculação dos recursos da educação, por meio de fundos contábeis no âmbito de cada estado, de modo que foram criados o Fundef, mediante a Emenda Constitucional nº 14, de 1996, e o seu sucessor Fundeb, por meio da Emenda Constitucional nº 53/2006, com maior abrangência e mais recursos (ARRETCHE, 2004; PINTO, 2012).

No funcionamento desses fundos, é criado um fundo contábil para cada estado, para os quais os estados e municípios contribuem com um percentual de seus recursos de impostos e

transferências constitucionais. Em retorno, cada ente recebe um valor proporcional ao seu número de matrículas, com vistas a nivelar o gasto per capita dentro do mesmo estado.

O Fundef foi implantado em janeiro de 1998 e durou até 2006, voltando-se, exclusivamente, ao ensino fundamental e aos profissionais do magistério. Esse fundo era composto basicamente por recursos dos estados e municípios, havendo uma mínima complementação da União, quando no âmbito estadual não era atingido o valor mínimo por aluno estipulado nacionalmente (MILITÃO, 2011).

Em 2007, entrou em operação o Fundeb, criado para manter e desenvolver toda a educação básica pública, não mais apenas a educação fundamental, e para promover a valorização dos trabalhadores em educação. Além disso, houve uma ampliação no volume de recursos que compõe o fundo, mediante a inclusão de novos impostos, elevação do percentual de contribuição de estados, Distrito Federal e municípios de 15% para 20% e aumento da participação da União, agora com, no mínimo, 10% do total arrecadado pelos fundos, a serem distribuídos aos estados que não atingem o valor mínimo por aluno estipulado anualmente (BORGES, 2009; MILITÃO, 2011; PINTO, 2014).

Essa complementação financeira do Governo Federal visa a reduzir as desigualdades interestaduais e permitir a melhoria da qualidade da educação básica pública, tendo em vista as disparidades regionais ainda existentes.

Para o ano de 2017, a Portaria Interministerial nº 8, de 26 de dezembro de 2016, dos ministérios da Educação e da Fazenda, definiu o valor anual mínimo nacional por aluno em R\$ 2.875,03 e estimou a complementação da União em R\$ 12.973.737.185,18, valor distribuído para os estados de Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco e Piauí (BRASIL, 2016).

Tabela 01: Estimativa das receitas do Fundeb dos estados contemplados pela complementação da União, em 2017.

Estado.	Estimativa de Receitas FUNDEB 2017 (Art. 15, I e II, da Lei nº11.494/2007). R\$ mil.		
	Contribuição dos estados e municípios.	Complementação da União. (*)	Total da receita estimada.
Alagoas	2.045.871,1	210.394,4	2.256.265,5
Amazonas	2.496.842,8	848.254,8	3.345.097,6
Bahia	7.203.695,7	2.492.292,0	9.695.987,8
Ceará	4.201.959,5	1.327.155,0	5.529.114,5
Maranhão	3.176.625,6	2.631.297,8	5.807.923,4
Pará	3.928.760,2	2.733.967,7	6.662.728,0
Paraíba	2.306.904,7	202.976,3	2.509.881,0
Pernambuco	4.825.978,9	620.102,0	5.446.080,9
Piauí	1.894.067,0	609.923,3	2.503.990,4
Complementação total		11.676.363,3	

(*) 90% do total anual (art. 4º, § 2º, da Lei 11.494/2007).

Fonte: Elaborada pelo autor, com base na Portaria Interministerial nº 8/2016.

O valor gasto na educação básica por aluno no Brasil ainda é muito baixo, quando comparado com a média dos países desenvolvidos (OECD, 2017). Assim, diversos pesquisadores (CARREIRA e PINTO, 2007; MONLEVADE, 2014a; SENA, 2014b; PINTO, 2015) apontam a necessidade do valor investido por aluno ser calculado inicialmente com base no Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi) e posteriormente pelo Custo Aluno Qualidade (CAQ), conforme estipulado no Plano Nacional de Educação (PNE), para que seja possível garantir os insumos mínimos necessários ao processo ensino-aprendizagem.

Ademais, algumas pesquisas recentes (PINTO, 2012, 2015; SENA, 2014b) também expressam preocupação com a proximidade do final da vigência do Fundeb, previsto para acabar em 2020, o que pode causar o colapso no financiamento da educação, principalmente dos municípios, que hoje contam com complementação de recursos da União e dos estados, se novos mecanismos não forem estabelecidos.

Desse modo, tendo transcorrido mais de dez anos de início do Fundeb e aproximando-se o final de sua vigência, constata-se a importância de pesquisas que visem avaliar os impactos desse fundo na manutenção e desenvolvimento da educação básica pública e na oferta de ensino com padrões mínimos de qualidade.

Em que pesem as pesquisas existentes que focam no financiamento da educação, sobretudo nos contextos do Fundef e do Fundeb, observa-se que ainda há poucos trabalhos cujas análises visem à rede pública estadual de educação, o que se pretende fazer nessa pesquisa, para a rede estadual de Alagoas, para o período de 2007 a 2016.

A escolha do estado de Alagoas justifica-se por ser um dos estados, reiteradamente, contemplados com a complementação da União ao Fundeb e por apresentar baixos indicadores sociais, o menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) entre os estados brasileiros e a segunda menor renda per capita do país (IBGE, 2017).

Registra-se a oportunidade dessa pesquisa, haja vista que, com a proximidade do fim do Fundeb, educadores, pesquisadores, parlamentares e técnicos do governo, entre outros, discutem alternativas para a continuidade do Fundo ou sua substituição por outros mecanismos. Além disso, o período escolhido para as análises, 2007 a 2016, ainda coincide com os dez primeiros anos da metodologia de coleta de dados individualizada dos Censos Educacionais, iniciada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) em 2007.

Quanto à relevância da pesquisa, cumpre registrar a importância do Fundeb para o financiamento da educação básica pública, considerando-se que os fundos estaduais

totalizaram, em 2017, o montante aproximado de 141 bilhões de reais (BRASIL, 2016), destinados ao custeio de mais de 39 milhões de matrículas (INEP, 2017).

Além de uma contribuição acadêmica, a pesquisa busca oferecer uma contribuição social, para uma área relevante ao desenvolvimento socioeconômico brasileiro, a educação. Para a comunidade científica, espera-se prestar informações acerca da rede estadual de educação básica, que tem sido pouco estudada, e corroborar com o desenvolvimento de novas pesquisas, a fim de aprofundar os temas levantados. Para a sociedade, de maneira geral, pretende-se fornecer insumos capazes de auxiliar na promoção do controle social dos gastos públicos em educação básica.

Desse modo, busca-se responder à seguinte indagação: o que a análise dos dados relativos ao Fundeb, no período de 2007 a 2016, revela acerca dos recursos disponibilizados à rede estadual de educação básica de Alagoas e dos impactos gerados no atendimento escolar?

Para responder essa questão, são definidos os seguintes objetivos:

Objetivo Geral: Analisar as repercussões causadas pelos mecanismos do Fundeb na rede estadual de educação básica de Alagoas, nos dez primeiros anos de vigência do Fundo, no que concerne à disponibilização de recursos, despesa por aluno, atendimento escolar, número de matrículas e indicadores de qualidade do ensino prestado.

Objetivos Específicos:

- Examinar a evolução dos valores disponibilizados à educação básica estadual, em termos totais e em custo por aluno.
- Identificar os impactos gerados no atendimento da rede estadual de educação básica, em comparação com as demais redes de ensino.
- Verificar a evolução dos principais indicadores de qualidade do ensino da educação básica, relativos ao desempenho dos alunos, formação docente, fluxo escolar e condições de ensino-aprendizagem.
- Propor plano de ação com vistas a eliminar ou mitigar os principais problemas constatados.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Financiamento da Educação Básica Pública

Embora se reconheça que o total dos dispêndios com educação envolva também os gastos privados (realizados pelas famílias, associações, igrejas, entidades do Sistema S¹, etc.), nesse trabalho será estudado apenas o gasto público, em especial, as despesas relativas à educação básica. Essa opção deve-se ao fato do objeto de estudo estar estritamente vinculado ao setor público e pela insuficiência e falta de qualidade dos dados disponíveis relativos aos gastos privados em educação (CASTRO, 2008).

Para Martins (2010), a política educacional é uma política pública social, pois busca reduzir desigualdades sociais e volta-se ao indivíduo, como um cidadão, que tem direitos constitucionalmente assegurados. Porém, a política educacional é também uma política pública setorial, haja vista que se refere a uma área específica, a educação.

Já o financiamento da educação pode ser descrito como um meio de realização da política educacional brasileira e também como uma política pública social setorial específica, capaz de induzir a adoção de outras políticas. Desse modo, há uma ambiguidade na política pública de financiamento educacional, porquanto ela determina e é determinada pela política educacional (MARTINS, 2010).

O ensino gratuito existe no Brasil desde 1550. Porém, até 1759, o magistério público era praticado exclusivamente pelos jesuítas, que participaram da implantação das escolas primárias, secundárias e superiores, financiados por meio da redizima, uma taxa que incidia sobre os impostos cobrados pela coroa portuguesa que era repassada à Companhia de Jesus, e pelas receitas agropastoris dos próprios educadores jesuítas (MONLEVADE, 2014a).

Com a expulsão dos jesuítas de Portugal e conseqüentemente das colônias, o financiamento da educação pública brasileira passa a ser feito ora por inclusão de recursos para o ensino nas dotações orçamentárias, ora por fontes autônomas, como é exemplo o subsídio literário, uma taxa que incidia sobre a comercialização de cachaça e carne. Assim, só com a Constituição Federal de 1934 que a educação passa a ser financiada por um percentual incidente sobre os impostos, sendo, no mínimo, 10% para a União e para os municípios e 20% para os estados (PINTO e ADRIÃO, 2006; MONLEVADE, 2014a).

¹ As entidades conhecidas como “Sistema S” são instituições voltadas para o treinamento profissional e assistência social, que têm o nome iniciado com a letra S, além de características organizacionais similares. Fazem parte do sistema S: Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), Serviço Social do Comércio (Sesc), Serviço Social da Indústria (Sesi), Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio (Senac), Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar), Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (Sescoop) e Serviço Social de Transporte (Sest).

No entanto, a vinculação de percentuais mínimos de recursos advindos dos impostos para a educação ficou ausente do texto constituinte de 1937, retornou na Carta de 1946 e foi novamente retirada da Constituição de 1967, para enfim se fazer assente na Constituição Federal de 1988, nos percentuais de 18% para a União e de 25% para estados e municípios. Vale dizer, a vinculação de recursos dos impostos para educação esteve ausente das constituições formuladas nos governos ditatoriais brasileiros. (PINTO e ADRIÃO, 2006; DAVIES, 2012).

Em verdade, a Emenda Calmon (Emenda Constitucional nº 24/1983), promulgada no final de 1983, já reestabelecia a vinculação de impostos para a manutenção e desenvolvimento do ensino, nos percentuais de 13% para a União e 25% para os estados, o Distrito Federal e os municípios, que foram ampliados pela CF de 1988 para a União e mantidos para os demais entes. Entretanto, o cumprimento dessa emenda teve pouca efetividade (CASTRO, 2008).

Em que pese o reconhecimento da importância que tem a vinculação de um percentual dos impostos para a educação, é necessário destacar que a simples previsão legal não garante a efetividade da aplicação desses percentuais na manutenção e desenvolvimento do ensino, haja vista as manobras fiscais e contábeis perpetradas pelas três esferas de governo para driblar os preceitos legais, contando com a pouca confiabilidade dos órgãos fiscalizadores, principalmente os Tribunais de Contas (DAVIES, 2012).

Impende destacar que, conforme registrado por Queiroz et al (2015), é característica do sistema federativo brasileiro a concentração na União e nos estados da arrecadação dos principais tributos. Dessa maneira, tendo em vista que a execução da maioria das políticas públicas está a cargo de estados e municípios, há um desequilíbrio entre a arrecadação fiscal e a execução das políticas, de modo que as transferências intergovernamentais são necessárias para corrigir esse desequilíbrio.

Nesse sentido, convém relatar que, a princípio, a Constituição Federal de 1988 promoveu uma forte descentralização da arrecadação tributária para estados e municípios, com maior participação desses entes na arrecadação de impostos federais (IR e IPI, por exemplo) e fortalecimento das receitas próprias (AFONSO, 2009).

Todavia, como a Constituição de 1988 permitiu ao Governo Federal a criação e ampliação de contribuições para o financiamento de políticas sociais, com o tempo houve uma reversão na descentralização fiscal, possibilitando maior participação da União na carga tributária nacional. Embora os estados e municípios tenham participação nas receitas oriundas das contribuições, o acesso se dá mediante convênios, que limitam a autonomia sobre o uso

dos recursos e dependem de relações políticas entre os gestores locais e o Governo Federal (REZENDE e AFONSO, 2004).

Especificamente no que se refere à educação, ao examinar a divisão de responsabilidades no financiamento da educação básica entre os entes brasileiros, Pinto (2012) esclarece que os percentuais mínimos de 18% para a União e de 25% para estados e municípios não incidem sobre todos os tributos, mas apenas sobre os impostos, fato que o autor interpreta como um artifício contábil, que gera perdas à educação. Ademais, como boa parte dos tributos que não são impostos (contribuições sociais e econômicas) fica com a União, observa-se que estados e municípios têm relativa desvantagem na divisão da cesta de tributos recolhidos da população.

Já Arretche (2004) identifica uma diminuição do poder de coordenação de políticas sociais da União, tendo em vista a limitação da capacidade de gastos do governo federal, causada pelos sistemas tributário e fiscal brasileiros. A autora ainda acrescenta que as transferências fiscais da União para estados e municípios e dos estados para os seus municípios são incapazes de equalizar as diferenças interestaduais e intermunicipais ainda existentes.

Dessa forma, visando elevar o poder de coordenação de políticas sociais e corrigir essas diferenças interestaduais e intermunicipais, o governo brasileiro faz uso de políticas de fundos, como ocorre na educação, na tentativa de reduzir assimetrias de gastos na educação básica, entre os estados e entre os municípios de um mesmo estado, além de propiciar a valorização dos profissionais da educação, contando, também, com a complementação da União (ARRETCHE, 2004; PINTO, 2012).

Nesse sentido, foram criados o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), mediante a Emenda Constitucional nº 14, de 1996, e o seu substituto, com maior abrangência e mais recursos, Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb, por meio da Emenda Constitucional nº 53/2006.

Essas Emendas Constitucionais alteraram significativamente o texto constitucional, no que concerne à educação básica pública brasileira. Com as alterações, cabe aos estados e ao Distrito Federal atuarem prioritariamente no ensino fundamental e médio, aos municípios, contando com assistência financeira e técnica da União e dos estados, incube cuidar do ensino fundamental e da educação infantil (BASSI, 2011).

A ideia de constituição de fundos estaduais para o financiamento da educação não é recente, haja vista que já estava presente nos trabalhos formulados pelos Pioneiros da

Educação Nova, nos anos 1920 e 1930. Como resultado da ação da Escola Nova em prol do financiamento da educação pública, observa-se a inserção na Constituição de 1934 da vinculação de recursos para a manutenção e desenvolvimento dos sistemas educativos e a criação de fundos destinados à educação (SENA, 2014a).

Dessa maneira, abriu-se caminho para a criação do Fundo Nacional de Ensino Primário, em 1942, e para Fundo Nacional do Ensino Médio, em 1954. Mais recentemente, o conceito é retomado, com a criação do Fundef (SENA, 2014a).

Ressalte-se que a Constituição Federal de 1988, além dos recursos da vinculação e do Fundeb, ainda assegura, em seu art. 212, § 5º, outra importante fonte de recursos para a educação básica pública. Trata-se da contribuição social do salário-educação. O salário-educação é uma contribuição social, recolhida das empresas vinculadas ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS), em uma alíquota de 2,5% sobre a folha de pagamento, destinada ao financiamento de programas, projetos e ações voltados para a educação básica pública, sendo vedada a utilização para pagamento de pessoal (BRASIL, 1988; 1998; 2006).

O salário-educação foi instituído pela Lei nº 4.440/1964, de 27 de outubro de 1964, para suplementar as despesas públicas com a educação elementar. Na época, a alíquota de cálculo era de 2% do salário mínimo local, por empregado. Posteriormente, o salário-educação foi inserido na Constituição de 1967, mediante a Emenda Constitucional nº 1/1969 e continuou na Constituição de 1988, com destinação exclusiva ao ensino fundamental, até ser estendido para toda a educação básica, por meio da EC nº 53/06 (CASTRO, 2008; SENA, 2014a).

A Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) é a responsável pela arrecadação, fiscalização e cobrança do salário-educação, para tanto recebe remuneração de 1% do total arrecadado. Do total líquido arrecadado, 10% ficam com o FNDE, para utilizar no financiamento de projetos, programas e ações da educação básica. Os demais 90% são divididos em formas de quotas, da seguinte forma: 1/3 dos recursos arrecadados nos estados fica com o governo federal, sob a gestão do FNDE, para aplicação em financiamento de programas e projetos da educação básica, buscando reduzir desigualdades entre estados e municípios; 2/3 retornam para estados e municípios, proporcionalmente ao número de matrículas na educação básica. (Brasil, 2006).

Ao se discutir o financiamento da educação, não se pode deixar de narrar que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, em seu artigo 71, estabeleceu que não se enquadram como despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) os gastos realizados com programas suplementares de

alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, além de outras formas de assistência social. Assim, essas despesas não podem ser custeadas com os recursos provenientes da vinculação de impostos para a educação (BRASIL, 1996).

Para cobrir esses custos, utilizam-se recursos oriundos das contribuições para a seguridade social. Dentre as contribuições sociais, destacam-se três que são mais importantes para a área da educação: a Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (COFINS), a Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido (CSLL) e Contribuição sobre a Receita de Concursos de Prognósticos e Renda da Loteria Federal (CASTRO, 2008).

Cumprido ressaltar que, com os recursos oriundos dessas contribuições sociais e do salário-educação, o governo federal, por intermédio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), financia diversos programas da educação básica, normalmente com base no número de matrículas, que são executados por estados e municípios: Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), Programa Nacional de Transporte Escolar (PNATE), Programa Nacional de Reestruturação e Aparentagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil – Proinfância, entre outros (BASSI, 2011).

Portanto, são diversas as fontes que financiam a educação no Brasil e o volume total de gastos com a educação, do ensino fundamental ao superior, é bastante significativo quando comparado a outros países. É o que mostra o relatório *Education at a Glance 2017*, da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), em pesquisa que analisou os dados de 46 países (35 membros da OCDE e outros parceiros), relativos ao período de 2014 a 2016. De acordo com o relatório, 16,2% do gasto público brasileiro vão para a área de educação, acima da média da OCDE que é de 10,3%, o que representa 4,9% do PIB, pouco a baixo da média da Organização que é de 5,2% (OECD, 2017; INEP, 2017b).

Cabe destacar que a Lei nº 13.005, 25 de junho de 2014, que aprovou o Plano Nacional de Educação (PNE), estabelece, na Meta 20, que o país deve ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, 10% do PIB até 2024, último ano de vigência do Plano.

No entanto, quando analisado o gasto por aluno, o Relatório da OCDE ilustra que o gasto nacional é praticamente a metade da média dos países da OCDE, US\$ 5.600 contra US\$ 10.800, de gasto anual por estudante. Quando comparado o gasto por aluno apenas da educação básica, que é o foco do presente trabalho, as diferenças são ainda maiores: nas séries iniciais do ensino fundamental o Brasil gasta cerca de US\$ 3.800 por aluno, enquanto a média da OCDE é de US\$ 8.733; nas séries finais do fundamental a diferença aumenta, ficando em

US\$ 3.814 no Brasil contra US\$ 10.235 de média OCDE; para o ensino médio reduz um pouco, US\$ 3.870 contra US\$ 10.182, de gastos anuais por aluno (OECD, 2017).

O estudo da OCDE também registra que apenas 53% dos jovens brasileiros com idade de 15 anos estão matriculados no ensino médio. Para os jovens de 16 anos a taxa de matrícula no ensino médio é de 67% e para os de 17 anos cai para 55%. Esses percentuais ficam bem abaixo da média dos países da OCDE, para os quais a taxa de matrícula para os jovens de 15 a 17 anos é de, no mínimo, 90% (OECD, 2017). Portanto, com base nos números da OCDE, observa-se que o país também precisa avançar no que tange à cobertura educacional.

Além do necessário avanço na cobertura da rede de educação básica, o estudo do financiamento da educação básica no Brasil precisa abranger as questões das desigualdades intra e inter-regionais, que são particularmente tratadas por meio do mecanismo da subvinculação de recursos operado pelos fundos Fundef e Fundeb, e da qualidade do ensino ofertado. Esses temas são abordados, separadamente, nos próximos subitens.

2.2 Fundef

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) foi criado por meio da Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996, regulamentada pela Lei nº 9.424, de 24 de dezembro 1996, e pelo Decreto nº 2.264, de 27 de junho de 1997, fazendo ressurgir, assim, o mecanismo de fundo para o financiamento da educação fundamental pública no Brasil.

Como ocorre atualmente com o Fundeb, o Fundef era um fundo especial de natureza contábil², de modo que os recursos eram repassados automaticamente para os estados e municípios. Esse fundo foi implantado a partir de 1º de janeiro de 1998 e teve vigência até o ano de 2006. Para a composição dos recursos do fundo, os estados, o Distrito Federal e os municípios participavam com 15% de suas receitas dos seguintes impostos e transferências: ICMS, FPE, FPM, IPIexp e recursos relativos à desoneração de exportações. Em retorno, esses entes recebiam um montante de recursos proporcional ao número de suas matrículas no ensino fundamental (MILITÃO, 2011).

²O Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986, que dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente e dá outras providências, considera, em seu artigo 71, como Fundo Especial de natureza contábil ou financeira a modalidade de gestão de parcela de recursos do Tesouro Nacional, vinculados por lei à realização de determinados objetivos de política econômica, social ou administrativa do Governo. Acrescentando ainda que os fundos de natureza contábil são constituídos por disponibilidades financeiras evidenciadas em registros contábeis, enquanto que os de natureza financeira são constituídos mediante movimentação de recursos de caixa do Tesouro Nacional para depósitos em estabelecimentos oficiais de crédito, segundo cronograma aprovado, destinados a atender aos saques previstos em programação específica.

Dessa forma, a partir do Fundef, observa-se a junção na Constituição Federal de 1988, em um mesmo mecanismo, da vinculação de recursos de impostos e da política de fundos para a educação, que já estavam presentes, mas de forma separada na Constituição Brasileira de 1934 (MARTINS, 2010).

Além dos recursos provenientes dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, havia a complementação da União ao Fundef, quando não era atingido no âmbito do estado o valor mínimo por aluno estipulado pelo Governo Federal. Essa complementação foi repassada para oito estados no primeiro ano de vigência do Fundo, em 1998, e reduziu-se a dois estados no último ano de vigência, em 2006 (MONLEVADE, 2012).

A criação do Fundef alterou significativamente a educação no país, tendo contribuído para universalização e municipalização do ensino fundamental, avançado na preocupação com a equidade no ensino fundamental e tratado das desigualdades intraestaduais. Entretanto, não tratou das desigualdades interestaduais, não incluiu as demais etapas da educação básica, não injetou novos recursos no sistema educacional e a contribuição da União para o Fundo era muito pequena e ilegal (MARTINS, 2010; MILITÃO, 2011).

No que concerne à municipalização do ensino fundamental, Pinto (2012) aponta que, embora já viesse ocorrendo anteriormente em alguns estados brasileiros, a exemplo de Alagoas e Bahia, é a partir de 1998, com a entrada em vigor do Fundef, que o fenômeno toma vulto e atinge acentuadamente os estados brasileiros, de modo que o percentual de municipalização do ensino fundamental no Brasil salta de um percentual de 32% em 1995 para 55% em 2010. Especificamente em Alagoas, que como dito já vinha em um processo de municipalização, o percentual passou de 55% para 72%, no mesmo período.

Cumprido esclarecer que a municipalização do ensino ocorre predominantemente nas regiões mais pobres do País. Contudo, a partir da criação do Fundef, há um crescimento mesmo nos estados mais ricos da federação. Como exemplo, vale citar o Estado de São Paulo, onde o percentual subiu de 10% para 40%, no interregno entre 1995 e 2010, fato que demonstra claramente o efeito do Fundef na municipalização da educação fundamental no Brasil (PINTO, 2012).

Pinto (2012, 2014) aponta como características da municipalização do ensino fundamental o avanço maior do número de matrículas da rede municipal nas séries iniciais, de modo que, para concluir o ensino fundamental, os alunos passam pelas redes municipal e estadual, com padrões diferentes de gestão, e a quase exclusividade dos municípios na oferta da educação rural, sobretudo na região nordeste. Ademais, o autor relata a falta de estrutura dos municípios para gerenciar os recursos recebidos e as redes de ensino, haja vista que a

maioria dos municípios brasileiros, em 2009, não possuía sequer uma secretaria exclusiva para a educação e 44% dos municípios ainda não tinham aprovado o plano municipal de educação.

Ao avaliar os resultados do Fundef, Gouveia e Souza (2015) relatam que o Fundo não cumpriu uma parte importante de seus objetivos, que era a equalização dos gastos em educação entre os estados e entre os municípios, em virtude, principalmente, da pequena complementação da União ao Fundo, aliás, a pouca participação da União era motivo das principais críticas ao Fundef.

Gouveia e Souza (2015) também anotam outros problemas causados pelo Fundef, por ser direcionado exclusivamente ao ensino fundamental, como um possível efeito de estagnação nas matrículas da educação infantil; prejuízos à educação de jovens e adultos (EJA), haja vista que as matrículas dessa modalidade não contavam para o recebimento dos recursos pelos entes; elevação no número de alunos por turma; dificuldades para regulamentação da carreira docente, entre outros.

Monlevade (2014a) lista três pontos positivos do Fundef: uma “semiequidade” entre os municípios de um mesmo estado, tendo em vista que os municípios maiores ainda contam com uma melhor receita própria de impostos; proteção dos salários do magistério; e a articulação entre demanda e oferta de vagas. Porém, o autor pondera que o Fundef não alcançou a valorização dos profissionais da educação e a oferta de uma educação de qualidade, que são princípios assentados na CF de 1988 e na LDB.

No que concerne à proteção dos salários do magistério, cumpre destacar que a valorização ocorreu, mas, praticamente, apenas nos municípios menores que pagavam abaixo de um salário mínimo aos professores e, a partir de 1999, passaram a pagar um salário mínimo. Nos maiores municípios e nos que já possuíam carreiras organizadas os ganhos foram poucos e limitados, principalmente, aos rateios anuais das sobras dos 60%, que cabiam ao magistério (ARELARO, 2007).

Ao avaliar o Fundef, Arelaro (2007) também critica a atuação dos Conselhos de Acompanhamento e Controle dos recursos do Fundef. Para a autora, de maneira geral, os conselhos que acompanham a educação, embora existentes há várias décadas, são pouco atuantes, mormente, por serem dependentes do executivo, se reunirem pouco e seus membros não possuírem o conhecimento contábil necessário ao desempenho de suas funções.

Tendo sido criado para durar dez anos, o Fundef chegou ao fim em 2006. Em seu lugar, foi instituído o Fundeb, com duração prevista de quatorze anos, de 2007 a 2020, e que, em virtude da atuação de várias entidades civis que atuam na defesa da educação, sua

implantação foi antecedida de discussões, que levaram em consideração os pontos positivos e negativos do fundo antecessor (ALMEIDA, 2014; GOUVEIA e SOUZA, 2015).

2.3 Fundeb

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) é um Fundo contábil de âmbito estadual, são 27 fundos no total, sendo um para cada estado mais o Distrito Federal, que sucedeu ao Fundef. A criação do Fundeb se deu por meio da Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006, e sua regulamentação mediante a Medida Provisória 339, de 28 de dezembro do mesmo ano, convertida na Lei 11.494, de 20 de junho de 2007. O Fundeb é previsto para durar 14 anos, ou seja, deve encerrar-se em 31 de dezembro de 2020. (FNDE, 2008).

De acordo com o Manual de Orientação do FUNDEB (FNDE, 2008), o Fundeb foi criado, como um mecanismo de redistribuição de recursos, para que os entes governamentais e as modalidades da educação básica passassem a contar com recursos financeiros proporcionais às matrículas, de modo a corroborar com a ampliação do atendimento e a melhoria da qualidade da educação básica pública.

Assim, por meio de seus mecanismos, o Fundeb retém parte dos recursos vinculados à educação de estados e municípios e redistribui proporcionalmente ao número de matrículas na educação básica, considerando a área de atuação prioritária desses entes (BASSI, 2011).

Embora tenha mantido algumas características do fundo anterior, a exemplo da vigência por prazo determinado e da captação de recursos e consequente redistribuição, o Fundeb promoveu melhorias e avanços na sistemática de fundos destinados à educação. Para Gouveia e Souza (2015), a transição do Fundef para o Fundeb ocorreu em um período de perspectiva de crescimento econômico, o que propiciou maior discussão sobre a ampliação dos recursos destinados ao financiamento da educação, diferente do que ocorrera na criação do Fundef, quando o ambiente era de contenção de despesas e racionalização dos gastos.

Borges (2009) avalia que a essência das modificações promovidas pelo Fundeb está na elevação das receitas, devido a maior participação financeira do Governo Federal ao Fundo e ao aumento dos percentuais e das fontes de financiamento de estados e municípios, e na ampliação do atendimento para o conjunto da educação básica, não só ao ensino fundamental como ocorria no Fundef.

No mesmo sentido, Militão (2011) nomeia os seguintes pontos de destaque do Fundeb em relação ao Fundef: ampliação do atendimento para toda a educação básica; elevação do

percentual de contribuição dos estados, municípios e do Distrito Federal de 15% para 20%; adição de novos impostos na composição do Fundo (IPVA, ITCMD e ITR); previsão de valorização dos profissionais da educação, não mais apenas os professores e ampliação do controle social, mediante a instituição dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACCS).

Assim, com a inclusão de novos impostos à cesta que compõe os recursos do Fundeb e elevação dos percentuais, a participação de cada ente na composição do Fundo ficou da seguinte forma:

- 1) A contribuição dos estados é de 20% sobre a arrecadação dos seguintes impostos e transferências:
 - a. Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS);
 - b. Fundo de Participação dos Estados (FPE);
 - c. Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA);
 - d. Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD);
 - e. Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPIexp).
- 2) A contribuição dos municípios é de 20% sobre a arrecadação dos seguintes impostos e transferências:
 - a. Fundo de Participação dos Municípios (FPM);
 - b. Quotas municipais do ICMS;
 - c. Quotas municipais do IPIexp;
 - d. Quotas municipais do IPVA;
 - e. Quotas municipais do Imposto Territorial Rural (ITR).
- 3) Contribuição do Governo Federal
 - a. A União participa com uma complementação ao Fundo de, no mínimo, 10% sobre os recursos arrecadados pelos estados, municípios e Distrito Federal, que é destinada àqueles estados que não alcançam o valor mínimo por aluno, fixado anualmente.

Além dos recursos supracitados, ainda participam da composição do Fundeb as receitas da dívida ativa e de juros e multas, incidentes sobre as fontes que o compõem (BRASIL, 2007). Dessa forma, é importante registrar que a maior parcela dos recursos do Fundo vem dos estados, municípios e Distrito Federal e que o montante de recursos oscila de

acordo com o desempenho da economia nacional e economias locais, no âmbito de cada estado.

Frise-se que as principais fontes de receitas próprias dos municípios (IPTU e ISS) não fazem parte da composição do Fundeb. Para Pinto (2012), isso tem gerado disparidades entre os municípios, favorecendo os maiores municípios, que são os que têm melhor receita própria de impostos. Dessa forma, os municípios mais ricos têm um adicional de receita para a educação, que lhes permite uma melhor qualidade na educação infantil.

Cabe destacar que a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, estabeleceu que os fundos deveriam ser implantados progressivamente nos três primeiros anos de vigência, no que concerne à incorporação de matrículas e aporte financeiro de impostos e transferências e complementação da União. Dessa forma, o Quadro 02 sintetiza os percentuais e valores adotados, no período de 2007 a 2009:

Quadro 02: **Progressão das matrículas e percentuais sobre impostos incidentes no Fundeb.**

Ano	Incorporação das matrículas	Contribuição dos Estados, Distrito Federal e Municípios		Complementação da União
		FPE, FPM, ICMS, IPI Exp., Lei Kandir	ITCMD, IPVA, ITR (cota federal)	
2007	1/3	16,66%	6,66%	R\$ 2,0 bilhões
2008	2/3	18,33%	13,33%	R\$ 3,0 bilhões
2009	3/3	20%	20%	R\$ 4,5 bilhões
A partir de 2010.	-	-	-	10% da soma dos fundos estaduais.

Fonte: adaptado de Bassi (2011).

Pinto (2014) demonstra que, em comparação ao pequeno efeito equalizador do Fundef, a complementação da União ao Fundeb tem sido importante e alcança cerca de 0,2% do PIB, fazendo com que se reduza a diferença entre o maior e o menor valor médio gasto por aluno nos estados brasileiros. Todavia, ao constatar que a diferença entre o maior e o menor valor por estado atinge o percentual de 56%, o autor analisa que muito ainda precisa ser feito, para resolver a questão da equidade na educação básica brasileira, e calcula que o Governo Federal deve quintuplicar o valor da complementação, para eliminar as diferenças inter-regionais.

No que concerne à redistribuição dos recursos, cabe anotar que os valores repassados a estados e municípios são proporcionais ao número de matrículas no âmbito de atuação prioritária, conforme censo escolar do ano anterior ao repasse dos recursos. Dessa forma, os estados são remunerados de acordo com suas matrículas no ensino médio e fundamental e os municípios conforme as matrículas no ensino fundamental e educação infantil. Para o Distrito

Federal, o cálculo considera toda a educação básica, haja vista a responsabilidade que lhe foi atribuída pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação (BRASIL, 1996, 2007).

A redistribuição de recursos para estados e municípios também considera os parâmetros de cada estado, recursos previstos no âmbito de cada estado e quantidade de alunos, tendo em vista que são 27 fundos independentes. Dessa forma, encontra-se um valor per capita que é utilizado na redistribuição dos valores do Fundo, havendo a complementação da União, quando esse valor fica abaixo do valor mínimo estipulado nacionalmente (BRASIL, 2007).

Vale acrescentar que a distribuição dos valores também obedece a fatores de ponderação, que são estipulados pela Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade, considerando-se cada modalidade, etapa e tipo de estabelecimento de ensino. Dessa maneira, para o exercício 2017, os fatores de ponderação foram os seguintes:

Quadro 03: Fatores de ponderação válidos para o exercício 2017.

Modalidade, etapa e tipo de estabelecimento de ensino.	Fator de Ponderação.
Creche pública em tempo integral	1,30
Creche pública em tempo parcial	1,00
Creche conveniada em tempo integral	1,10
Creche conveniada em tempo parcial	0,80
Pré-Escola em tempo integral	1,30
Pré-Escola em tempo parcial	1,00
Anos iniciais do ensino fundamental urbano	1,00
Anos iniciais do ensino fundamental no campo	1,15
Anos finais do ensino fundamental urbano	1,10
Anos finais do ensino fundamental no campo	1,20
Ensino fundamental em tempo integral	1,30
Ensino médio urbano	1,25
Ensino médio no campo	1,30
Ensino médio em tempo integral	1,30
Ensino médio integrado à educação profissional	1,30
Educação especial	1,20
Educação indígena e quilombola	1,20
Educação de jovens e adultos com avaliação no processo	0,80
Educação de jovens e adultos integrada à educação profissional de nível médio com avaliação no processo	1,20

Fonte: Brasil, MEC, Resolução Nº 1, de 28 de julho de 2016.

Relativamente à utilização dos recursos do Fundeb por estados e municípios, impende esclarecer que esses recursos devem ser alocados exclusivamente na manutenção e desenvolvimento da educação básica. Além disso, é preciso observar os percentuais de, no mínimo, 60% para a remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública, contratados em caráter permanente ou temporário, e de, no

máximo, 40% para as ações de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), concernentes à educação básica (FNDE, 2008).

Para realizar o acompanhamento desses recursos, a legislação determina a criação dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACS), nas esferas municipal, estadual e federal, com representantes do poder executivo, dos pais, dos alunos e dos trabalhadores da educação, entre outros. A criação desses conselhos deve ocorrer mediante ato legal de estados e municípios, cabendo ao poder executivo oferecer-lhes condições de funcionamento (FNDE, 2008).

Os CACS já existiam durante a vigência do Fundef. No entanto, a lei que instituiu o Fundeb procurou fortalecer essa instância de controle social, tendo em vista as práticas clientelistas observadas no fundo anterior. Assim, foram introduzidos impedimentos na composição dos conselhos, a exemplo da restrição de participação de parentes dos gestores e vedação da ocupação da presidência pelos representantes do poder executivo, para que esses colegiados não sejam cooptados pelos gestores públicos, em que pese ainda existir influência dos governos na composição, por meio de burla às restrições legais no que concerne à composição dos colegiados (BRASIL, 1996, 2007; BORBA, 2010; PONTES, 2015).

A lei do Fundeb estabelece que segmentos devem participar dos conselhos e o número de representantes de cada um, com observância a critérios de paridade, sendo vedada aos governos locais a inclusão de outros segmentos ou ampliação do número de representantes do poder executivo nos conselhos. O Quadro 04 mostra a composição dos CACS a ser observada por cada esfera da Federação.

Quadro 04: **Composição dos CACS – Fundeb.**

Âmbito federal, no mínimo quatorze membros, sendo.	Âmbito estadual, no mínimo doze membros, sendo:	Âmbito municipal, no mínimo 9 (nove) membros, sendo:
a) até 4 (quatro) representantes do Ministério da Educação;	a) 3 (três) representantes do Poder Executivo estadual, dos quais pelo menos 1 (um) do órgão estadual responsável pela educação básica;	a) 2 (dois) representantes do Poder Executivo Municipal, dos quais pelo menos 1 (um) da Secretaria Municipal de Educação ou órgão educacional equivalente;
b) 1 (um) representante do Ministério da Fazenda;	b) 2 (dois) representantes dos Poderes Executivos Municipais;	b) 1 (um) representante dos professores da educação básica pública;
c) 1 (um) representante do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;	c) 1 (um) representante do Conselho Estadual de Educação;	c) 1 (um) representante dos diretores das escolas básicas públicas;
d) 1 (um) representante do Conselho Nacional de Educação;	d) 1 (um) representante da seccional da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME;	d) 1 (um) representante dos servidores técnico-administrativos das escolas básicas públicas;
e) 1 (um) representante do Conselho Nacional de Secretários de Estado da Educação - CONSED;	e) 1 (um) representante da seccional da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação - CNTE;	e) 2 (dois) representantes dos pais de alunos da educação básica pública;
f) 1 (um) representante da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação -	f) 2 (dois) representantes dos pais	

Quadro 04: Composição dos CACS – Fundeb.

Âmbito federal, no mínimo quatorze membros, sendo.	Âmbito estadual, no mínimo doze membros, sendo:	Âmbito municipal, no mínimo 9 (nove) membros, sendo:
CNTE; g) 1 (um) representante da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME; h) 2 (dois) representantes dos pais de alunos da educação básica pública; i) 2 (dois) representantes dos estudantes da educação básica pública, um dos quais indicado pela União Brasileira de Estudantes Secundaristas – UBES.	de alunos da educação básica pública; g) 2 (dois) representantes dos estudantes da educação básica pública, 1 (um) dos quais indicado pela entidade estadual de estudantes secundaristas.	f) 2 (dois) representantes dos estudantes da educação básica pública, um dos quais indicado pela entidade de estudantes secundaristas. Também compõem os conselhos municipais, quando houver, 1 (um) representante do respectivo Conselho Municipal de Educação e 1 (um) representante do Conselho Tutelar a que se refere a Leino 8.069, de 13 de julho de 1990, indicados por seus pares.

Fonte: Elaborado a partir do Artigo 24, da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007.

Observação: no Distrito Federal, o CACS é composto por no mínimo 9 (nove) membros, sendo a composição similar aos estados, excluídos os membros mencionados nas alíneas b e d.

Como demonstra o Quadro 04, a composição dos CACS contempla apenas a participação de representantes da Administração Pública que administra os recursos do Fundeb e do setor educacional, incluindo diretores, professores, estudantes e pais de alunos, não abrangendo movimentos sociais nem sindicatos ou associações científicas (BRAGA, 2011).

Além disso, conforme registrado por Coutinho (2015), a partir de pesquisa realizada em municípios nordestinos, mesmo os representantes da sociedade civil nos conselhos costumam ter relação com a administração pública. Há ainda que se destacar que os representantes não vinculados à administração têm maior dificuldade em participar das ações dos conselhos, o que não ocorre com os vinculados, que têm suas faltas ao trabalho ou às aulas, no caso dos estudantes, abonadas e melhores condições materiais de participação nas atividades dos CACS (COUTINHO, 2015).

Pesquisas que analisaram o funcionamento dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb demonstram que as principais barreiras ao funcionamento eficiente desses conselhos são: a falta de conhecimento técnico dos conselheiros, infraestrutura deficiente oferecida pelo Poder Executivo, centralização das ações na figura do presidente; pouca capacitação oferecida aos membros dos conselhos, dificuldade em obter dos gestores públicos os documentos e informações necessários às fiscalizações e abaixo propensão à participação social (BORBA, 2010; BRAGA, 2011; COUTINHO, 2015; PONTES, 2015; LIRA, SANTOS e CAVALCANTE, 2015).

Especificamente no âmbito do Estado de Alagoas, a partir de estudo realizado em municípios alagoanos, Lira, Santos e Cavalcante (2015), além das limitações supracitadas, apontam as seguintes causas da ineficácia dos conselhos: a baixa legitimidade dos seus membros representantes de pais, alunos e servidores; a cultura da violência no Estado de Alagoas, que implica em riscos ao desempenho da democracia; e a lentidão e baixa efetividade dos órgãos de fiscalização, que dificultam a responsabilização dos gestores envolvidos em desvios.

Diante dessas barreiras, muitos conselhos existem apenas para cumprir a legislação, com a finalidade de garantir o recebimento dos recursos do Fundeb (COUTINHO, 2015). Mesmo nos casos dos conselhos atuantes, devido as limitações, as ações desenvolvidas ficam centradas em tarefas mais simples, como a conferência de extratos bancários e folhas de pagamento, não tendo capacidade de realizar acompanhamento de obras ou detectar práticas irregulares e atos de corrupção, ainda que possam auxiliar os órgãos de controle a detectarem tais práticas e atos (PONTES, 2015).

Em que pese a necessidade de melhorias, o Fundeb é hoje um parâmetro nacional de recursos para a educação básica e, mesmo não representando a totalidade de recursos que financiam a educação, é o mais importante mecanismo de financiamento das redes de ensino estaduais e municipais (PINTO e ALVES, 2011).

Entretanto, conforme registram Gouveia e Souza (2015), a redistribuição de recursos promovida pelo Fundeb é importante, porém mais recursos ainda são necessários para o financiamento da educação, tendo em vista que o Brasil possui elevada dívida social com a educação, que não será resolvida apenas com a melhoria da gestão dos atuais recursos disponíveis. No mesmo sentido é a complementação de Bassi (2011), ao afirmar que, mesmo com o incremento de valores com a complementação da União, os recursos ainda são insuficientes, tendo em vista as desigualdades regionais existentes e o baixo patamar gasto por aluno.

Ao recordar que durante muito tempo os governos estaduais eram os maiores responsáveis pela educação básica brasileira, Pinto (2012; 2015) identifica que hoje o encargo maior está com os municípios, que só conseguem cumprir com o compromisso por meio dos mecanismos do Fundeb, que transferem recursos dos estados e da União aos municípios. No entanto, o autor estima que a situação possa sair do controle, com o fim do Fundeb em 2020, se novos mecanismos não forem estabelecidos.

Gouveia e Souza (2015) também criticam a provisoriedade do Fundeb, pois, entre outros pontos, ela afeta o planejamento dos planos de carreira dos profissionais da educação,

que é parte importante no desenvolvimento dos sistemas de ensino. Paulo Sena (2014b) propõe que o Fundeb seja adotado “como mecanismo permanente de financiamento, migrando do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) para o corpo permanente da Constituição Federal”.

De maneira geral, os estudos demonstram a importância do Fundeb para a educação básica pública e o avanço desse fundo em relação ao antecessor, Fundef, em especial, por cobrir toda a educação básica, contemplar os profissionais da educação, não apenas professores, contar com maior participação da União e promover melhorias no controle social exercido pelos CACS. Entretanto, apontam para a necessidade de tornar o fundo perene e com mais fonte de recursos, notadamente, oriundas do orçamento da União, para reduzir as desigualdades interestaduais ainda existentes e permitir um salto de qualidade na educação.

2.4 Qualidade na Educação Básica

Promover políticas públicas que visem ao oferecimento de uma educação de qualidade é uma tarefa complexa, tendo em vista que o entendimento do que seja um ensino de qualidade envolve diversos fatores, que são internos e externos à escola, são mutáveis no tempo e espaço e envolvem as especificidades das diferentes etapas e modalidades de ensino (DOURADO, OLIVEIRA E SANTOS, 2007; AMARAL, 2010).

Em que pese o avanço observado na cobertura e acesso à educação no país, sobretudo no ensino fundamental, ainda é necessário progredir na questão da qualidade do ensino (CARREIRA e PINTO, 2007; DOURADO e OLIVEIRA, 2009). Para tanto, faz-se necessário enfrentar questões externas à escola, relativas, por exemplo, ao acúmulo de capital econômico, social e cultural dos envolvidos, e intraescolares, como gestão escolar, formação e profissionalização dos trabalhadores da educação e relativas ao acesso, permanência e desempenho escolar, ou seja, questões que também envolvem os custos de instalação e manutenção das unidades de ensino (DOURADO, OLIVEIRA E SANTOS, 2007).

No que diz respeito à educação básica pública, para Amaral (2010), é possível alcançar certa qualidade do ensino, mediante a oferta de parâmetros mínimos de infraestrutura para as escolas (instalações, equipamentos, materiais, etc.), de qualificação dos trabalhadores em educação e do nível de interação com o ambiente externo.

Todavia, ao discutir o volume de recursos destinados à educação pública e os resultados alcançados, baseado em profunda revisão da literatura, Diniz (2012, p.11) anota que, embora os fatores internos como testes padronizados, anos de escolaridade, salários dos

professores, números de alunos por sala e quantidade de horas-aula indiquem a necessidade de mais recursos para a educação, o volume financeiro pode não representar o item mais importante para atingir uma educação de qualidade. Entretanto, os resultados da pesquisa realizada com mais de três mil municípios brasileiros revelaram um resultado surpreendente para o autor, ao identificar que há fortes indícios que o volume de recursos aplicados em educação influencia positivamente no desempenho do ensino fundamental (DINIZ, 2012).

No mesmo sentido da constatação de Diniz (2012), os estudos de Monlevade (2014a) e Pinto (2015) indicam que a qualidade da educação vincula-se diretamente ao sistema de financiamento educacional, conforme pode ser observado comparando-se os valores investidos por aluno nas escolas federais e nas escolas das demais redes públicas e os respectivos desempenhos médios alcançados.

Nesse sentido, vale registrar que nas primeiras décadas do Século 20, com o crescimento da população urbana e reivindicações sociais, que contavam com a participação de imigrantes do sul e sudeste do país, surgem as primeiras ações organizadas com vistas a fortalecer o sistema de financiamento da educação e enfrentar o atraso educacional do país, originário do período de império e não resolvido na República Velha (MONLEVADE, 2014a; PINTO, 2015).

Pinto, Amaral e Castro (2011) registram que a vinculação de um percentual dos impostos para financiar a educação, promovida pela CF de 1934, alinhada ao bom período de crescimento econômico, nas décadas de 1940 e 1950, e à baixa cobertura do ensino obrigatório na época, apenas os quatro anos do antigo primário, propiciaram o surgimento de estabelecimentos de ensino adequados ao oferecimento de uma educação de qualidade, com boa estrutura, equipamentos, condições de trabalho e ensino em tempo integral, em sua maioria.

Todavia, com a ampliação da obrigatoriedade para todo o ensino de primeiro grau (oito anos, na época), ocorrida em 1971, em período de ditadura militar e sem vinculação de recursos para a educação, tendo em vista a retirada na CF de 1967, observa-se uma deterioração das condições de ensino-aprendizagem, com multiplicação de turnos escolares, redução de salários e precarização das estruturas (PINTO, AMARAL e CASTRO, 2011).

No mesmo sentido, Monlevade (2014a, 2014b) aponta que a qualidade na educação básica pública começou a cair com a ampliação das matrículas sem o correspondente aumento das fontes de financiamento. O autor também anota outros fatores que contribuíram para a queda da qualidade, como a redução da jornada de ensino, pois o ensino em tempo integral favorece o processo ensino-aprendizagem, a formação deficiente dos professores e aumento

de suas jornadas, de forma que as escolas públicas passaram a apresentar pior qualidade comparativamente às escolas privadas.

Portanto, depois de evidenciado que a qualidade do ensino relaciona-se à disponibilidade de recursos financeiros, resta discutir o montante e origem de recursos necessários para promover um salto de qualidade na educação. Para Gouveia e Souza (2015), os recursos atualmente disponibilizados pelo Fundeb não são suficientes para garantir uma educação básica de qualidade, ainda que haja melhora na gestão desses valores, pois é preciso que o total investido em educação seja vinculado a padrões mínimos de qualidade.

Dessa maneira, é fundamental modificar a sistemática atual de alocação de recursos para a educação básica, na qual o financiamento do setor é dependente da disponibilidade orçamentária. Assim, invés do valor alocado por aluno ser determinado pela divisão dos recursos vinculados para a educação pelo número de matrículas, deve-se chegar ao total de recursos destinados ao financiamento da educação multiplicando-se o número de matrículas pelo valor necessário por aluno capaz de garantir uma educação com padrões mínimos de qualidade, nos termos da legislação vigente (CARREIRA e PINTO, 2007).

Desse modo, impende destacar que a oferta de uma educação de qualidade é um princípio estipulado na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) e também na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) (BRASIL, 1996). A LDB ainda determina, em seu artigo 4º, que é dever do Estado garantir padrões mínimos de qualidade do ensino, com quantidades mínimas de insumos por aluno, e também, no Artigo 74, que deve ser assegurada a qualidade do ensino, com oferta de padrão mínimo de oportunidades educacionais, por meio do custo mínimo por aluno, e que a União e os estados, em suas ações supletivas e redistributivas, devem atuar na correção progressiva das disparidades de acesso ao ensino (SENA, 2014b).

A partir da análise da CF de 1988 e da LDB, Monlevade (2014b) sublinha que essas normas preveem que o Custo Aluno Qualidade (CAQ) deve ser considerado na definição dos recursos destinados ao financiamento da educação básica e que cabe à União, por sua ação supletiva e redistributiva, custear o financiamento aos entes subnacionais que não conseguirem, por meio de suas próprias receitas, atingir o valor mínimo necessário para custear uma educação de qualidade.

Com base nos ditames da CF de 1988 e da LDB, no que concerne à obrigação de oferta de ensino público de qualidade, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação desenvolveu um conceito operacional para o Custo Aluno Qualidade (CAQ) e a matriz

referencial do Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi), baseados nos insumos mínimos necessários ao processo de ensino-aprendizagem (SENA, 2014b).

O Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi) refere-se a um padrão mínimo de qualidade de ensino, ou seja, não pode haver uma escola que não possua aqueles insumos mínimos (salários, equipamentos, infraestrutura, relação aluno por turma e por professor, jornada etc.), é um primeiro passo até se alcançar o CAQ. O CAQ consiste em gastos educacionais por aluno nos padrões dos países desenvolvidos ou, no caso local, nos níveis investidos pela rede federal de ensino (PINTO, 2015).

O conceito de CAQ e a matriz do CAQi foram utilizados pelo Conselho Nacional de Educação (CNE), na elaboração do Parecer CNE/CEB nº8/2010, até hoje não homologado pelo MEC, e incluídos nas metas do Plano Nacional de Educação (PNE), com previsão de adoção do CAQi até junho de 2016 e definição do CAQ até junho de 2017, mas esses prazos não foram cumpridos (MONLEVADE, 2014a; SENA, 2014b).

Além disso, o PNE também prevê alguns insumos necessários à oferta de uma educação de qualidade: remuneração e qualificação dos profissionais da educação, que conforme Carreira e Pinto (2007) é insumo de maior peso no processo de aprendizagem e nos custos por aluno, infraestrutura, equipamentos, material didático, alimentação, transporte escolar, além da complementação do Governo Federal aos entes que não conseguirem atingir o valor mínimo do CAQi e do CAQ (SENA, 2014b).

No entanto, Monlevade (2014b) anota que a União sozinha não tem capacidade para custear esse aumento de recursos necessários à elevação da qualidade do ensino, de forma a chegar, por exemplo, a 10% do PIB o volume total gasto com educação. É necessária a participação dos demais entes, principalmente, mediante um maior esforço fiscal dos entes subnacionais.

Sena (2014b) interpreta de forma similar, mas propõe que a União, tendo em vista sua maior participação na arrecadação tributária total do país, tenha uma participação maior no incremento dos recursos necessários ao financiamento de educação de qualidade. Assim, juntamente com o acompanhamento das demais metas do PNE, espera-se que seja alcançada a universalização do ensino de qualidade nas diferentes etapas e níveis da educação básica pública.

Pinto (2014, 2015), baseado em estudo da Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação – Fineduca, lembra que a União precisaria quintuplicar sua contribuição ao Fundeb, alcançando 1,05% do PIB, apenas para alcançar o valor de referência

do custo aluno-qualidade inicial (CAQi), mas isso já garantiria um nivelamento nos valores do Fundeb nos estados da federação.

Contudo, o valor por aluno não é considerado na aferição da qualidade do ensino básico pelo governo federal, que, desde 2007, adota como principal instrumento de aferição da qualidade da educação básica o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), criado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) como parte do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que, além de medir a qualidade da aprendizagem, estabelece metas para a melhoria do ensino.

As metas são diferentes para as redes de ensino, mas, em uma escala que vai de 0 a 10, há o estabelecimento de uma meta geral a ser atingida em 2021, que é de 6,0 para os anos iniciais do ensino fundamental, 5,5 para os anos finais do fundamental e 5,2 para o ensino médio, médias relativas aos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (FERNANDES, 2007).

Divulgado a cada dois anos, o Ideb funciona como um guia para o Governo Federal na condução das políticas públicas de educação básica e no acompanhamento da qualidade do ensino. O Ideb é calculado com base em dois componentes: o rendimento escolar (aprovação, reprovação e abandono escolar) e as médias de desempenho observadas nos exames aplicados pelo Inep, Prova Brasil e Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) (FERNANDES, 2007; SILVA, DINIZ e CAVALCANTE, 2017). Desse modo, os gestores de educação, para garantir um bom desempenho no Ideb, devem gerenciar o fluxo escolar e a qualidade do processo ensino-aprendizagem.

Algumas pesquisas investigaram a eficiência dos gastos em educação básica, sobretudo no contexto do Fundeb, utilizando as notas obtidas no Ideb como parâmetro. Silva, Diniz e Cavalcante (2017) analisaram a relação entre o nível de autossuficiência financeira³ com a eficiência dos recursos aplicados na educação⁴ nos municípios paraibanos, baseando-se no efeito *flypaper*, que considera que os recursos arrecadados localmente são melhores aplicados do que os recebidos em transferência. Como resultado, os autores apontaram, a partir de um indicador calculado pela relação do gasto por aluno e nota dos municípios no Ideb, que os municípios com maior autossuficiência financeira são mais eficientes nos gastos com educação.

³Os autores definem como autossuficiência financeira a relação entre as receitas próprias, diretamente arrecadadas pelo município, e a receita operacional total, que inclui as transferências intergovernamentais recebidas (SILVA, DINIZ e CAVALCANTE, 2017).

⁴De acordo com os autores, a eficiência dos recursos aplicados na educação expressa quanto custou, por aluno, cada ponto alcançado pelo município no Ideb e é medida pela divisão dos gastos por aluno pela nota do Ideb (SILVA, DINIZ e CAVALCANTE, 2017).

Também tendo como campo de estudo os municípios paraibanos, Firmino (2013), com uso da metodologia empírica *Data Envelopment Analysis* (DEA), avaliou a eficiência dos gastos em educação, para os anos de 2007 e 2009, considerando os recursos do Fundeb e de outras fontes e os resultados alcançados no Ideb. Os resultados demonstraram que apenas aproximadamente 9% dos municípios, no período analisado, situavam-se na fronteira de eficiência, sendo esses municípios pequenos, com baixa densidade demográfica e baixo desenvolvimento econômico. Vale dizer, os resultados apontam que 91% dos municípios são ineficientes na aplicação dos recursos destinados à educação básica.

O estudo de Teixeira (2017) teve como o escopo a rede estadual de ensino médio, para o período de 2006 a 2015. Tendo como parâmetro de qualidade os resultados do Ideb, a pesquisa objetivou verificar se o aumento do investimento em educação, notadamente com a implantação do Fundeb, impactou na melhoria do ensino médio nos estados brasileiros. Os resultados obtidos pela pesquisadora contrariaram a expectativa de uma relação direta e positiva entre investimento educacional e qualidade do ensino, ao não indicar uma correlação entre as variáveis analisadas, de modo que a qualidade da educação poderia ser influenciada por outras variáveis.

Diniz (2012) dirigiu uma pesquisa consistente, que abrangeu dados de 3.013 municípios brasileiros, do período de 2004 a 2009, e que, além das variáveis controladas, incluiu também as não controladas como características socioeconômicas, *background* familiar (escolaridade e fatores socioeconômicos), características dos professores e capacidade inata dos alunos, com o objetivo de analisar a eficiência da aplicação de recursos em educação e identificar relações empíricas que confirmassem a tese de que transferências condicionais são desfavoráveis à eficiência na aplicação de recursos no ensino fundamental, também tendo os números do Ideb como referência de qualidade.

Com aplicação da técnica da Análise Envoltória de Dados em Painel (DEA), os resultados da pesquisa de Diniz (2012) confirmaram a tese proposta e apontaram que as transferências intergovernamentais condicionais afetam negativamente a eficiência dos gastos públicos no ensino fundamental. Além disso, a pesquisa identificou evidências empíricas para afirmar que municípios considerados mais eficientes têm maior custo por aluno, maiores índices de desenvolvimento da educação básica (Ideb) e maior número de alunos matriculados (DINIZ, 2012).

Observa-se que, de maneira geral, as pesquisas realizadas com a finalidade de avaliar a eficiência dos gastos incorridos na educação básica brasileira assumem como fidedignos os números produzidos e informados pelos próprios entes pesquisados. Considerando-se que

tanto os dados relativos às matrículas podem ser artificialmente majorados pelos gestores, a fim de elevar o recebimento dos recursos relacionados à quantidade de alunos, conforme demonstra relatório produzido pela Controladoria-Geral da União (CGU, 2016a) e pesquisa dirigida por Davies (2016), quanto os valores efetivamente aplicados nas etapas e modalidades de ensino (DAVIES, 2012, 2016) podem estar sub ou superestimados, depreende-se que os resultados dos estudos, bem como as estatísticas públicas, podem não demonstrar a realidade do ensino básico público no Brasil.

Contudo, a literatura demonstra que mesmo admitindo-se que a disponibilização dos recursos mínimos, calculados com base nos insumos necessários ao processo de ensino-aprendizagem, não é condição suficiente para que o país ofereça uma educação básica pública de qualidade, essa disponibilização é uma condição necessária, pois sem esses recursos a educação continuará precária, causando, desse modo, um dano social à população, sobretudo às famílias mais humildes, haja vista que as pessoas com melhores padrões de renda continuarão colocando seus filhos em escolas particulares.

3. METODOLOGIA

Este capítulo destina-se a apresentar a caracterização da pesquisa realizada, as etapas seguidas para realização da pesquisa e os procedimentos metodológicos utilizados para levantamento e análise de dados.

3.1 Caracterização da pesquisa

A fim de cumprir o objetivo de analisar as repercussões causadas pelos mecanismos do Fundeb na rede estadual de educação básica de Alagoas, nos dez primeiros anos de vigência do Fundo, no que concerne à disponibilização de recursos, atendimento escolar e qualidade do ensino prestado, optou-se por uma abordagem mista, tendo em vista que os métodos quantitativos e qualitativos podem se complementar e proporcionar uma compreensão mais completa das relações sociais (MINAYO e SANCHES, 1993), de modo a investigar a relação entre os objetivos da criação da política de fundos, os recursos financeiros disponibilizados e os resultados alcançados no período estudado.

Quanto aos objetivos, trata-se de pesquisa descritiva, tendo em vista que o tema Fundeb já foi explorado por pesquisas anteriores, de modo que se busca com a investigação descrever e relacionar variáveis, no intuito de oferecer uma contribuição acerca dos impactos da política de fundos para a educação básica na rede estadual de educação de Alagoas.

Conforme registrado por Cervo, Bervian e Silva (2007), na pesquisa descritiva o pesquisador não manipula os fatos ou fenômenos, mas apenas os observa, registra, analisa e os relaciona, com vistas a descobrir a frequência em que ocorre o fenômeno, suas características e suas relações com outros fenômenos.

De acordo com Cooper e Schindler (2016), as pesquisas descritivas podem ter como objetivo descrever fenômenos ou características de uma população, realizar estimativas da proporção da população que tenha certas características ou descobrir associações entre variáveis (estudo correlacional).

Relativamente aos procedimentos, a pesquisa classifica-se como bibliográfica e documental. Para Prodanov e Freitas (2013), a pesquisa bibliográfica é baseada em material já publicado (livros, revistas, artigos científicos, teses, etc.) e tem o objetivo de consultar o material já escrito sobre o tema pesquisado. Já a pesquisa documental é baseada em materiais que não receberam tratamento analítico, os quais devem ser submetidos a uma avaliação crítica do pesquisador.

Nesse sentido, no âmbito da pesquisa bibliográfica, foram consultados artigos científicos, dissertações e teses que versam sobre os temas financiamento da educação básica, Fundeb, fundos constitucionais e fundos contábeis, relativos ao período de 2007 a 2018, disponíveis no portal de periódicos e artigos SciELO, banco de teses e dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), Biblioteca Digital Brasileira de Dissertações e Teses (BDTD) e anais de encontros da Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (FINEDUCA).

A pesquisa documental contou com a coleta, seleção e análise das leis e normas que versam sobre os assuntos pesquisados, manuais elaborados pelos órgãos federais, relatórios de prestação de contas, relatórios de órgãos de controle, acórdãos do TCU, pareceres do Conselho do Fundeb, entre outros.

3.2 Procedimentos para coleta de dados

Tendo em vista que o objetivo da pesquisa relaciona-se à análise de uma política pública, foi necessário partir do estudo das leis, decretos e normas que regulamentam o objeto estudado. Dessa forma, o ponto de partida foi a Constituição Federal de 1988, mormente, o Capítulo III, Seção I, artigos 205 a 214, que tratam da educação.

Especificamente quanto ao Fundeb, a Constituição trata do tema no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), notadamente, no artigo 60, que foi alterado

pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006. Ademais, o Fundeb é regulamentado pela Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, e pelo Decreto nº 6.253, de 13 de novembro de 2007, que são de leitura obrigatória ao pesquisador interessado no tema.

Ainda quanto às normas de consulta obrigatória, cabem registrar a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996, a Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014 (que aprovou o Plano Nacional de Educação – PNE) e a Lei nº 9.766, de 18 de dezembro de 1998, que alterou a legislação sobre o salário-educação.

Outros normativos consultados a serem destacados são as resoluções do Ministério da Educação (MEC), que aprovam os fatores de ponderação do Fundeb, as portarias interministeriais editadas pelos Ministérios da Educação e da Fazenda, os pareceres do Conselho Nacional de Educação e o Manual de Orientação do FUNDEB editado pelo Ministério da Educação.

A pesquisa tem como escopo a rede estadual de educação básica de Alagoas, no período de 2007 a 2016, que corresponde aos dez primeiros anos de funcionamento do Fundeb. Todavia, vale destacar que no período de 2007 a 2009 o Fundeb ainda não estava implantado em sua totalidade, haja vista a que a Lei 11.494, de 20 de junho de 2007, estabeleceu que os fundos deveriam ser implantados progressivamente, no que concerne à incorporação de matrículas e aporte financeiro de impostos e transferências e complementação da União.

Embora o objeto principal de estudo seja a rede estadual de educação básica do Estado de Alagoas, para efeitos de entendimento, comparações e análises, também foram levantados dados relativos às redes municipal, federal e privada de Alagoas, bem como às redes estaduais de educação básica da Região Nordeste e de todo Brasil, de forma consolidada.

Quanto à coleta de dados sobre matrículas, turmas e professores, o levantamento foi realizado a partir dos arquivos do Censo Escolar relativos ao período estudado, que são produzidos pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), por ser a fonte mais completa de informações sobre a educação básica.

Nesse sentido, foram utilizadas as Sinopses Estatísticas do Inep, que possuem informações separadas por etapas, modalidades de ensino, dependência administrativa (estadual, municipal, federal e particular), por localização (urbana e rural), entre outras. Para as informações não trabalhadas nas Sinopses Estatísticas, foram utilizados os microdados do Censo Escolar, também disponibilizados pelo Inep em sua página na internet.

Os dados financeiros foram levantados no site da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos (SIOPE) e na página da

Secretaria de Estado da Fazenda de Alagoas (SEFAZ), na internet, tendo em vista que o Estado de Alagoas não está transmitindo as informações ao SIOPE, desde o ano de 2014, fato que também tem ocorrido com os estados de Minas Gerais e Rio Grande do Sul, conforme consulta realizada ao SIOPE nos meses de setembro e outubro de 2017 e dezembro de 2018.

Também foram solicitados documentos e informações, em especial relatórios de prestação de contas do Fundeb, à Secretaria de Estado da Educação de Alagoas e ao Conselho Estadual de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e da Valorização dos Profissionais da Educação – CACS–Fundeb.

As notas obtidas no Ideb foram consultadas na página do INEP na internet. Tendo em vista que escopo da pesquisa abrange o período de 2007 a 2016 e que os resultados do Ideb são aferidos a cada dois anos, foram utilizados os dados de 2007, 2009, 2011, 2013 e 2015, para as etapas de ensino fundamental e médio, que são de atendimento prioritário das redes estaduais de educação.

Além disso, foram pesquisados, em suas respectivas páginas na internet, os relatórios de resultado de auditorias e fiscalizações da Controladoria-Geral da União (CGU) e acórdãos e decisões do Tribunal de Contas da União (TCU), com vistas a examinar o posicionamento desses órgãos de controle quanto à gestão dos recursos pelo Governo do Estado de Alagoas.

Também, mediante pedidos de acesso à informação, baseados na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, foram solicitados documentos e informações acerca de ações de controle efetuadas sobre os recursos do Fundeb junto ao governo estadual ao Ministério Público Federal, Ministério Público Estadual e Tribunal de Contas do Estado de Alagoas.

3.3 Procedimentos para análise de dados e apresentação dos resultados

De acordo com Prodanov e Freitas (2013), na análise compara-se os dados levantados, a fim de atender aos objetivos da pesquisa e confirmar ou rejeitar os pressupostos estabelecidos. Assim, após serem coletados e selecionados, os dados foram classificados e tabulados, a fim de tornar mais fácil a compreensão e análise dos mesmos.

Conforme Bruyne, Herman e Schoutheete (1991), o pesquisador deve estabelecer um diálogo entre a teoria e os resultados da pesquisa, não se limitando à mera apresentação dos dados quantitativos levantados. Desse modo, buscando-se enriquecer a interpretação, confrontaram-se os achados com o referencial teórico pesquisado e com informações da pesquisa documental, mesclando-se as abordagens quantitativa e qualitativa.

No que concerne a abordagem qualitativa, impende ressaltar que a análise das falhas registradas nos pareceres e relatórios examinados seguiu o critério adotado pela Controladoria-Geral da União (CGU, 2015), que as classifica em falhas formais, médias e graves⁵.

Cumpra anotar que a análise e interpretação dos dados financeiros, relativos ao período de 2007 a 2016, foi feita a correção dos valores em relação à inflação, utilizando-se como indexador o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), cuja abrangência envolve as famílias com rendimentos mensais de um a quarenta salários mínimos.

Nos cálculos, considerou-se como mês de início o mês de dezembro de cada ano e como mês fim o mês de dezembro de 2016. Os índices utilizados foram calculados por meio do aplicativo do Banco Central do Brasil denominado de Calculadora do cidadão, disponível no sítio eletrônico do Banco. Desse modo, foram encontrados os seguintes índices de deflação:

Quadro 05: Índices de correção IPCA/IBGE de 2007 a 2016.

Ano	Índice de correção	Ano	Índice de correção
2007	1,761	2012	1,336
2008	1,656	2013	1,263
2009	1,588	2014	1,186
2010	1,504	2015	1,073
2011	1,410	2016	1

Fonte: Banco Central do Brasil – Calculadora do Cidadão. Disponível em: <https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADAOPUBLICO/exibirFormCorrecaoValores.do?method=exibirFormCorrecaoValores&aba=1>

Convém ressaltar que os valores gastos por aluno, que são publicados por meio das portarias interministeriais dos Ministérios da Educação e da Fazenda, são estimados com base na previsão da arrecadação e no número de matrículas obtido no Censo Escolar do ano anterior. No entanto, nessa pesquisa, optou-se por calcular o valor anualmente gasto por aluno, com base na matrícula do ano corrente e nos valores efetivamente arrecadados, por ser o valor mais próximo do real gasto por aluno, sobretudo num cenário de queda do número de matrículas, conforme será demonstrado no capítulo seguinte.

⁵ Conforme critério adotado pela CGU, falhas formais são erros pontuais que não impactam a gestão ou programa/ação governamental, em consequência de atos involuntários ou omissões. Falhas médias dizem respeito a situações indesejáveis que, embora impactem no desempenho do programa ou gestão da Unidade, não se enquadram como falha grave. Falhas graves são situações que impactam significativamente o desempenho da Unidade ou programa governamental, havendo ocorrência de: omissão no dever de prestar contas; prática de ato ilegal, ilegítimo, antieconômico ou infração à norma legal, que tenha potencial de causar prejuízo ao Erário ou configurem grave desvio aos princípios da Administração Pública; dano ao Erário em decorrência de ato de ilegítimo ou antieconômico; e desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos (CGU, 2015).

Saliente-se que os RREO trazem informações relativas à dotação orçamentária inicial e atualizada e às despesas empenhadas e liquidadas. Todavia, nessa pesquisa, foram utilizadas as despesas declaradas como empenhadas, relativas ao período de 2007 a 2016, para cálculo dos gastos incorridos nas etapas de ensino e do custo por aluno.

Para a apresentação dos resultados, optou-se pelo uso da estatística descritiva, em especial com o uso de tabelas, quadros e gráficos. Essa forma de apresentação dos dados, facilita a compreensão e interpretação da massa de dados e a percepção de detalhes e relações, além de auxiliar o pesquisador na distinção de diferenças, semelhanças e relações (PRODANOV e FREITAS, 2013).

4. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Neste item, apresentam-se os resultados e análises da pesquisa. A fim de facilitar a organização e análises dos dados, bem como corroborar com o entendimento dos pontos discutidos, os resultados estão segregados em itens relativos à evolução dos valores disponibilizados e aplicados em MDE, condições da oferta, impactos no atendimento e indicadores de qualidade da educação escolar básica.

4.1 Evolução dos valores disponibilizados pelo Fundeb e aplicados em MDE e a confiabilidade dos números.

Pelos mecanismos do Fundeb, os estados e municípios contribuem com 20% de suas receitas de impostos e transferências para a formação do Fundo. Em retorno, recebem um valor proporcional ao número de matrículas no âmbito de sua ação prioritária (ensinos fundamental e médio para os estados e educação infantil e ensino fundamental para os municípios). Nos estados em que o valor médio por aluno não atinge o valor mínimo nacional há a complementação da União ao Fundeb.

Na tabela abaixo, apresentam-se as evoluções dos valores da contribuição do governo estadual de Alagoas para a formação do Fundeb, bem como os valores recebidos do Fundo pela rede estadual de educação, com e sem a complementação da União.

Tabela 02: Evolução da contribuição estadual ao Fundeb e das receitas recebidas do Fundo

Ano	Valores por R\$ 1.000,00				
	Contribuição estadual ao Fundeb (a)	Receitas recebidas do Fundeb (b)	Complementação recebida da União (c)	Repasse do Estado aos municípios (a-b)	Receita líquida do Fundeb rede estadual (b+c)
2007	787.978,1	324.318,4	47.336,0	463.659,7	371.654,4
2008	977.239,8	412.229,4	54.316,0	565.010,3	466.545,4
2009	1.026.442,4	468.485,8	92.362,4	557.956,6	560.848,2
2010	1.103.343,9	535.243,8	103.119,8	568.100,1	638.363,7
2011	1.210.232,8	538.884,3	171.994,3	671.348,6	710.878,5
2012	1.206.956,7	536.444,2	201.497,9	670.512,5	737.942,1
2013	1.245.047,5	542.129,8	159.661,6	702.917,7	701.791,4
2014	1.264.073,4	537.059,8	169.729,5	727.013,6	706.789,3
2015	1.214.471,0	502.491,4	188.289,1	711.979,6	690.780,6
2016	1.309.523,2	520.452,2	133.560,1	789.071,0	654.012,3

Fonte: Elaborada pelo autor, com informações da Sefaz/AL.

Observação: Valores corrigidos pelo IPCA/IBGE, com uso da “Calculadora do cidadão” do Banco Central.

A primeira informação a ser destacada da tabela acima é que em todos os anos da série histórica houve a complementação da União, demonstrando que os valores por aluno no

Estado de Alagoas estiveram sempre abaixo do valor mínimo estipulado nacionalmente. Essa complementação foi crescente até 2012, mas a partir daí inicia um período de oscilação, com os valores diminuindo e aumentando.

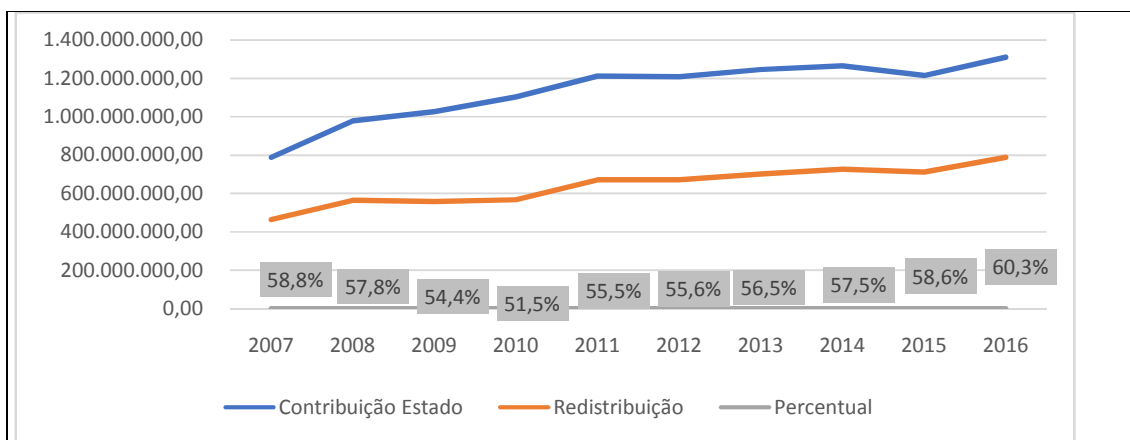
Quanto à contribuição do Governo do Estado para a formação do Fundeb, observa-se que, com exceção dos anos 2012 e 2015, há um crescimento real ao longo do período, o que reflete o crescimento da arrecadação estadual dos impostos e transferências que compõem a cesta do Fundeb. Vale destacar que o maior crescimento no início da série histórica deve-se ao processo de implementação progressiva do Fundeb no período de 2007 a 2009.

Relativamente à receita líquida recebida pela rede estadual do Fundeb, que corresponde à somatória dos valores do Fundo estadual e da complementação da União e representa a receita efetivamente disponível para Governo do Estado aplicar em sua rede de ensino, cabe observar o crescimento ocorrido até 2012, quando se inicia um período de queda, com leve crescimento em 2014, reflexo da queda da participação estadual no total de matrículas da rede pública, conforme será demonstrado no item seguinte.

Entretanto, a informação mais importante que se extrai da tabela acima talvez seja o volume de recursos da receita estadual que é destinado aos municípios alagoanos em virtude dos mecanismos do Fundeb. Somente no ano de 2016, o montante transferido foi de R\$ 789.071.020,14, o que representa mais de 60% da contribuição estadual ao Fundo, confirmando-se o caráter redistributivo do Fundeb. Em outras palavras, a maior parte das receitas de impostos e transferências recebidos pelo Governo do Estado de Alagoas que compõem a cesta do Fundeb é destinada a custear as matrículas dos estudantes das redes municipais públicas de ensino de Alagoas e não da rede própria estadual.

O Gráfico 01 mostra o comportamento dessa redistribuição de recursos do Governo do Estado para os municípios, no período de 2007 a 2016. Observa-se uma elevação do percentual de valores redistribuídos, a partir de 2010, ano em que os mecanismos do Fundeb estavam completamente instituídos, passando de 51,5% a 60,3%, resultado da diminuição da participação da rede estadual no total de matrículas da rede pública do estado, conforme será detalhado no item 4.3, impactos no atendimento das redes públicas de educação.

Gráfico 01: Redistribuição de recursos do Estado para os municípios

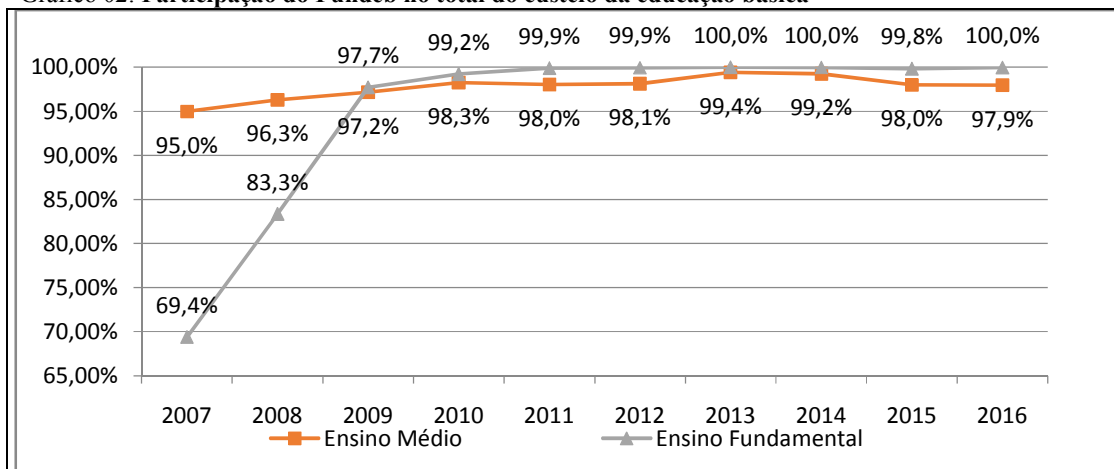


Fonte: Elaborada pelo autor, com base nos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (RREO).

Essa situação revela que com o fim do Fundeb, previsto para ocorrer em 2020, a rede estadual de educação básica disporá de mais recursos para a manutenção e desenvolvimento do ensino. Todavia, causará um dano nas finanças e na rede de educação dos municípios alagoanos, principalmente, tendo em vista o aumento da participação da rede municipal no total de matrículas públicas, que vem ocorrendo nas últimas décadas. Vale dizer, se o Governo do Estado é um repassador de recursos da educação aos municípios é porque antes passou as matrículas para a rede municipal, notadamente por meio do processo de municipalização do ensino fundamental (PINTO, 2012).

Tendo sido relatados e discutidos os valores da contribuição do Governo de Alagoas para formação do Fundo estadual, bem como os totais recebidos em retorno e da complementação da União, faz-se oportuno examinar o quanto os recursos do Fundeb representa no total de despesas com educação básica na esfera estadual.

Gráfico 02: Participação do Fundeb no total do custeio da educação básica



Fonte: Elaborada pelo autor, com base nos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (RREO).

Conforme demonstra o Gráfico 02, o Fundeb é responsável por quase 100% do total de recursos destinados ao ensino fundamental da rede pública estadual. Embora um pouco menor que no fundamental, no ensino médio o Fundeb também representa quase a totalidade dos gastos, situando-se em 98 % nos últimos dois anos da série pesquisada.

Esses números provam que, apesar do caráter redistributivo do Fundo, que faz com que mais de 60% dos recursos destinados pelo governo estadual à composição do Fundeb sejam destinados aos municípios alagoanos, o Fundeb é o principal financiador da educação básica na rede estadual de ensino de Alagoas.

Em que pese a importância de se discutir os valores disponíveis para a educação no contexto do Fundeb de forma agregada, conforme registrado na fundamentação teórica, quando se trata da promoção de um ensino público com qualidade, é necessário avaliar os recursos investidos por aluno.

Dessa maneira, com base nas despesas com MDE declaradas pelo Governo do Estado nos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (RREO) relativas ao Fundeb e outras fontes e nas matrículas registradas no Censo Escolar, a Tabela 03 expressa a evolução dos custos médios por aluno para a rede estadual de ensino de Alagoas, para o período de 2007 a 2016, por etapa de ensino.

Ano	Custo por aluno fundamental (*)	Custo por aluno ensino médio (*)	% do fundamental em relação ao médio
2007	2.015,95	1.076,95	87%
2008	2.550,32	1.479,51	72%
2009	3.140,90	1.042,66	201%
2010	4.518,53	1.036,52	336%
2011	4.198,03	1.574,23	167%
2012	5.797,91	1.322,64	338%
2013	5.997,78	1.527,23	293%
2014	6.643,03	1.412,71	370%
2015	6.956,64	1.736,42	301%
2016	7.327,75	1.509,76	385%
Variação percentual no período	263%	40%	-

Fonte: Elaborada pelo autor, com dados do Censo Escolar (Inep) e RREO (Sefaz/AL).

(*) Valores empenhados e ajustados pelo IPCA, para 31 de dezembro de 2016.

Observação: As matrículas do EJA foram somadas às respectivas etapas de ensino.

A leitura da Tabela 02 enuncia um aumento percentual muito maior no custo médio por aluno do ensino fundamental em relação ao do ensino médio no período estudado,

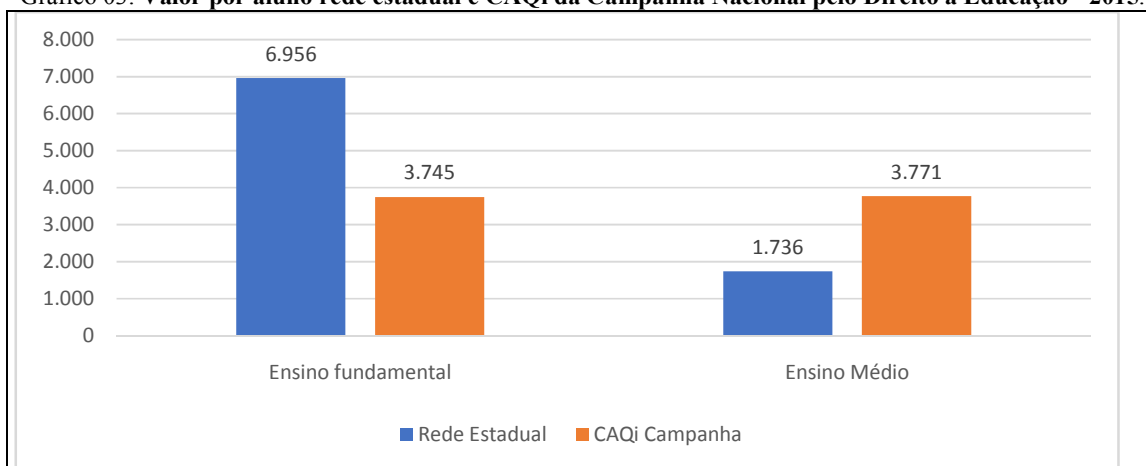
respectivamente, 263% contra 40%. Além disso, ressalta-se a diferença percentual do custo do aluno fundamental comparativamente ao médio, que saltou de 87% em 2007 para 385% em 2016.

A diferença entre os custos por aluno do ensino fundamental e do médio surpreende, mormente, ao considerar o gasto médio por aluno do ensino médio das redes estaduais de ensino brasileiras. Em dissertação de mestrado que analisou o impacto da política pública de financiamento educacional na melhoria da qualidade da educação medida pelo IDEB, Teixeira (2017, p.48) estimou em R\$ 6.848,00 o valor médio investido por aluno nas redes estaduais, para o ano de 2015. Desse modo, o valor investido por Alagoanos nesse mesmo ano, R\$ 1.736,42, estaria bem abaixo da média nacional.

Ainda tendo como parâmetro o ano de 2015, vale comparar os custos médios por aluno da rede estadual de Alagoas com os valores estimados suficientes pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação (Campanha), para garantir um padrão mínimo de qualidade, na metodologia do Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi), que envolve fatores materiais como tamanho das turmas, equipamentos e infraestrutura, materiais didáticos, bibliotecas e quadras, além de fatores não materiais: formação de professores, salários compatíveis com outras carreiras de nível superior e profissionais especializados em inclusão.

O Gráfico 03 ilustra a comparação entre os valores aplicados pela rede estadual e os estimados para o CAQi, no ano de 2015.

Gráfico 03: Valor por aluno rede estadual e CAQi da Campanha Nacional pelo Direito à Educação - 2015.



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de dados dos RREO do Estado, Censo Escolar e Pinto (2017).

O Gráfico 03 demonstra que não há grande diferença entre os valores do custo por aluno do ensino fundamental e do médio calculado pela Campanha, ficando ambos em torno de R\$ 3.750,00 reais por ano, diferente do que tem ocorrido na rede estadual de educação de Alagoas, onde o custo do aluno do fundamental é mais que quatro vezes o do ensino médio.

Constata-se ainda na análise do gráfico que o custo médio por aluno do ensino fundamental da rede estadual foi quase o dobro do CAQi calculado pela Campanha para essa etapa de ensino. Ao contrário disso, os custos incorridos para o ensino médio representam menos do que a metade do valor do CAQi.

Considerando-se o contrassenso entre o custo por aluno nas etapas de ensino da rede estadual, faz-se necessário entender a evolução das despesas no período estudo. Na tabela abaixo, são apresentados os gastos em educação básica do Governo do Estado de Alagoas, por etapa de ensino, no período de 2007 a 2016. Os valores foram atualizados, pelo IPCA/IBGE, para o mês de dezembro de 2016.

Tabela 04: **Evolução dos gastos em educação básica, por etapa de ensino.**

Ano	Valores por R\$ 1.000,00			% Educação infantil	% Ensino fundamental	% Ensino Médio
	Gasto na educação Infantil	Gasto no ensino fundamental	Gasto no ensino Médio			
2007	21,1	326.487,4	120.540,0	0,00%	73,03%	26,96%
2008	0,0	368.169,5	166.712,2	0,00%	68,83%	31,17%
2009	0,0	443.925,3	126.504,7	0,00%	77,82%	22,18%
2010	0,0	550.085,7	122.124,7	0,00%	81,83%	18,17%
2011	14,2	543.879,7	189.896,1	0,00%	74,12%	25,88%
2012	24,6	632.702,2	156.599,4	0,00%	80,16%	19,84%
2013	542,0	547.111,5	181.181,7	0,07%	75,07%	24,86%
2014	0,0	562.704,8	170.209,2	0,00%	76,78%	23,22%
2015	0,0	510.735,9	203.614,3	0,00%	71,50%	28,50%
2016	2,0	497.136,7	179.164,5	0,00%	73,51%	26,49%
Média período	60,4	498.293,9	161.654,7	0,01%	75,26%	24,73%

Fonte: Elaborada pelo autor, com informações da Sefaz/AL.

Observação: Despesas liquidadas totais, custeadas com recursos do Fundeb e outras fontes de impostos.

No período em análise, as despesas com o ensino fundamental na rede estadual de educação representou uma média de 75,26% dos gastos com educação básica, ao passo que o ensino médio teve média de 24,73%. Os gastos com a educação infantil não são representativos na rede estadual, possivelmente, em razão dessa etapa ser de atendimento prioritário para a rede municipal de ensino.

Tendo em vista o processo de municipalização do ensino fundamental apontado pela literatura pesquisada (PINTO, 2012, 2014), esperava-se uma redução gradual da participação dessa etapa de ensino no total dos recursos destinados à educação básica. Contudo, a Tabela 04 registra que isso não ocorreu. Desse modo, essa questão será retomada no item 4.3, ao tratar dos impactos no atendimento das redes públicas de educação, no período de 2007 a 2016.

Entretanto, considerando-se o total de matrículas de toda a educação básica, nas etapas de atendimento prioritário da rede estadual, fundamental e médio, e o total de recursos investidos nessas etapas, constata-se que o custo médio aplicado por aluno está acima do custo CAQi, estimado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação (em torno de R\$ 3.750,00, para o ano de 2015), conforme registrado na Tabela 05.

Tabela 05: **Custo médio por aluno da Educação Básica.**

Ano	Custo médio por aluno
2007	1.632,21
2008	2.080,90
2009	2.171,69
2010	2.806,00
2011	2.932,94
2012	3.469,08
2013	3.470,49
2014	3.571,88
2015	3.746,37
2016	3.626,01
Varição percentual (2007 a 2016)	122%

Fonte: Elaborada pelo autor, com dados do Censo Escolar e RREO.

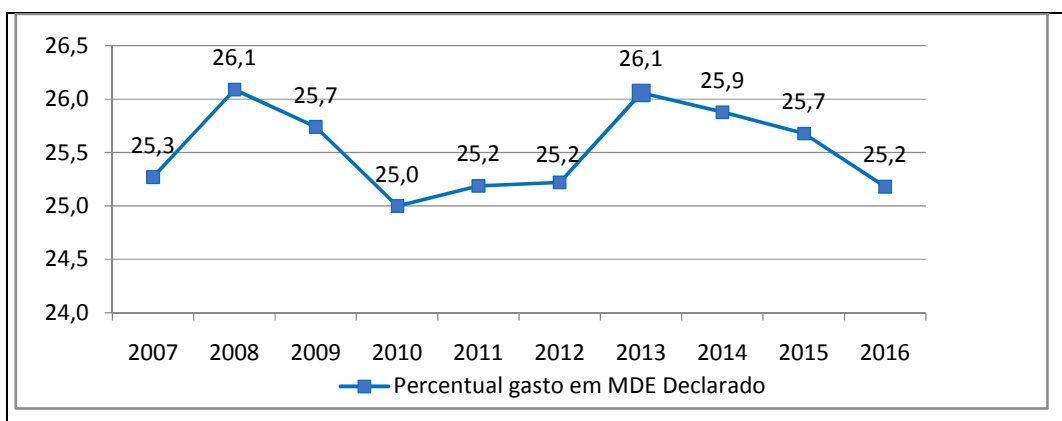
Vale dizer, os recursos disponíveis para o Governo do Estado de Alagoas aplicar em educação básica, considerando-se o número de matrículas no ensino fundamental e médio, teve aumento real de 122% no custo médio por aluno, no período de 2007 a 2016. De modo, que o gasto por aluno está bem próximo ao considerado necessário a garantir padrões mínimos de qualidade, conforme critérios e insumos do CAQi, calculados pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação.

É importante destacar o efeito da queda das matrículas no custo médio por aluno. De acordo com a sistemática do Fundeb, os valores repassados aos entes são calculados com base nas matrículas das etapas de atendimento prioritário do ente levantadas no Censo Escolar do ano anterior. Desse modo, em decorrência da redução das matrículas, que será demonstrada nos próximos itens, as despesas médias por aluno, que aqui foram calculadas com base nas matrículas do ano corrente, têm aumentado na rede estadual de educação básica de Alagoas.

No que concerne aos gastos em educação, vale lembrar que de acordo com o artigo 212 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), a União deve aplicar, no mínimo, 18% de suas receitas de impostos na Manutenção e Desenvolvimento da Educação (MDE), enquanto os estados, o Distrito Federal e os municípios precisam aplicar 25% de impostos e transferências recebidas.

Desse modo, a fim de averiguar o cumprimento do dispositivo constitucional pelo governo estadual, examinaram-se os Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (RREO), do período de 2007 a 2016. Os resultados estão dispostos no gráfico abaixo.

Gráfico 04: Evolução do percentual da receita resultante de impostos gasto em MDE.



Fonte: Elaborada pelo autor, com informações da Sefaz/AL.

Observa-se pelo gráfico acima que o Estado de Alagoas, aparentemente, tem cumprido a exigência constitucional, conforme informações divulgadas pelo próprio ente. Contudo, tendo em vista os baixos indicadores educacionais apresentados pelo Estado, constata-se que não há um esforço de investimento em educação acima do mínimo exigido. Além disso, identifica-se uma tendência de queda no percentual, desde o ano de 2013.

Conforme registrado no referencial teórico, a literatura acerca do financiamento da educação básica pública aponta a ocorrência de manobras contábeis perpetradas pelos entes federativos, com vistas a driblar as exigências legais e não destinar, efetivamente, os recursos vinculados ao ensino (DAVIES 2012, 2016). Desse modo, julgou-se imperativo avaliar a confiabilidade dos dados divulgados pelo Governo Estadual, sobretudo levando-se em conta que os percentuais aplicados em MDE estão muito próximos ao limite mínimo de 25% e que os gastos com o ensino fundamental parecem desproporcionais, conforme visto anteriormente.

O caminho escolhido para cumprir essa tarefa foi a análise dos relatórios de prestação de contas do Fundeb e dos relatórios e pareceres dos órgãos incumbidos de acompanhar e controlar a aplicação dos recursos do Fundeb no Estado de Alagoas. Dessa maneira, com base na Lei de Acesso à Informação, direcionaram-se solicitações de acesso aos documentos resultantes de fiscalizações, auditorias e demais ações de controle ao Ministério Público Estadual (MPE), Tribunal de Contas do Estado (TCE), Ministério Público Federal (MPF), Tribunal de Contas da União (TCU) e CACS-Fundeb. Também, foram pesquisados tais documentos nas páginas na internet da Controladoria-Geral da União (CGU) e dos órgãos citados.

De acordo com os documentos e informações disponibilizados pelo MPE, identifica-se que esse órgão não realizou procedimento extrajudicial ou ação civil pública relativa aos recursos do Fundeb da rede estadual de ensino. Houve instauração de procedimentos

administrativos com vistas a apurar supostas irregularidades na aplicação dos recursos pela Secretaria Estadual de Educação, contudo, considerando-se que no Estado de Alagoas há o repasse de verbas da complementação da União, houve entendimento, com base em jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), de que a competência para avaliar tais irregularidades seria do MPF, de modo que os procedimentos foram encaminhados ao órgão federal.

Relativamente ao TCE, principal órgão de controle e apreciação das contas do Governo Estadual, com base nas respostas e documentos disponibilizados, depois de mais de seis meses de realizado o pedido, quando o prazo preconizado pela LAI é de no máximo trinta dias, constata-se que não foi realizado nenhum procedimento fiscalizatório concernente ao Fundeb do Governo do Estado de Alagoas, no período de 2007 a 2016.

O único documento relativo ao tema que foi produzido e disponibilizado pelo TCE diz respeito a um pedido de informação do MPF acerca do cumprimento ou não, pelo Governo Estadual, do percentual mínimo de 60% destinados à remuneração dos profissionais do magistério. Em resposta ao MPF, o TCE informou que a Secretaria de Estado da Educação não vem encaminhando ao Tribunal seus balancetes mensais e prestações de contas anuais, contrariando resoluções do próprio TCE. Para completar a resposta encaminhada ao MPF, o TCE informou os percentuais registrados nos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (RREO) do Governo Estadual.

Portanto, verifica-se a inoperância do TCE no acompanhamento e controle dos recursos do Fundeb na rede estadual, haja vista que sequer consegue fazer cumprir suas próprias resoluções. Além disso, para responder consulta de outro órgão de controle, no caso o MPF, o Tribunal de Contas recorreu a informações produzidas pelo próprio Governo do Estado e disponibilizadas na página da SEFAZ, que podem ou não ser fidedignas, quando deveria ter capacidade de responder ao consulente por meios próprios e de forma mais incisiva, afinal depreende-se que o MPF não buscava uma informação disponível em sites oficiais, mas sim uma comprovação da veracidade de tais dados disponibilizados.

É importante ressaltar que, no que concerne à análise dos pareceres conclusivos do Fundeb, ainda que o estado seja contemplado com a complementação financeira da União ao Fundo, a competência primária de fiscalização e acompanhamento dos recursos é do Tribunal de Contas do Estado (BRASIL, 2007; PONTES, 2015). Dessa maneira, tendo em conta a ausência de ações do TCE, registra-se importante fragilidade no controle dos recursos do Fundeb no Estado de Alagoas.

Quanto ao Ministério Público Federal, as respostas foram encaminhadas em partes, também bem acima do prazo disciplinado pela LAI para retorno, haja vista que o pedido de informações foi registrado em novembro de 2017 e as últimas respostas só foram encaminhadas em setembro de 2018, dez meses depois. Além disso, verificou-se, com base nos documentos e informações disponibilizados, que alguns procedimentos foram instaurados com vistas a apurar irregularidades na aplicação dos recursos do Fundeb, pela Secretaria Estadual de Educação, todavia, nenhum dos procedimentos parece ter sido concluído.

Em relação à atuação do Tribunal de Contas da União, constatou-se que também não houve no período em exame a realização de auditoria ou fiscalização que contemplasse os recursos do Fundeb da rede estadual de Alagoas. Entretanto, houve trabalhos pontuais decorrentes de representações formuladas ao Tribunal de Contas da União, como o TC 009.709/2012-6, que resultou em instauração de Tomada de Contas Especial, mediante o Acórdão Nº 4898/2017 - TCU - 1ª Câmara, com vistas a apurar irregularidades ocorridas nos anos de 2010, 2011 e 2012, que teriam causado prejuízos ao Fundeb, em decorrência de aquisição irregular de kits de materiais escolares. De acordo com esse Acórdão, os débitos imputados irregulares foram os seguintes, a serem atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora:

Quadro 06: Valores em Tomada de Conta Especial

Débito	Data
1.513.308,82	12/11/2010
1.890.408,25	18/11/2010
2.691.315,31	9/2/2011
5.508.774,42	5/3/2011
913.898,25	16/5/2012
4.167.065,21	16/5/2012

Fonte: Acórdão Nº 4898/2017 - TCU - 1ª Câmara

No que diz respeito à atuação do CACS – Fundeb, em resposta à solicitação formalizada, foram disponibilizados os Relatórios de Prestação de Prestação de Contas da Secretaria de Educação, referentes ao período de 2007 a 2016, e os Pareceres do CACS acerca das contas dos exercícios de 2007 a 2014, haja vista que em novembro de 2017 ainda não tinham sido emitidos os pareceres dos exercícios 2015 e 2016, em que pese já ter transcorrido o prazo legal, que é até 30 (trinta) de abril do exercício subsequente.

Com base nos Pareceres do CACS, bem como no Relatório nº 201601583 da Controladoria-Geral da União (CGU, 2016a), relativo ao Programa de Fiscalização em Entes Federativos – V02, avalia-se que a atuação do Conselho tem sido ineficiente, limitando-se à análise das prestações de contas anuais encaminhadas pela Secretaria de Estado da Educação,

mesmo assim de forma intempestiva. Ou seja, não são executadas ações de acompanhamento da execução dos recursos, sobretudo fiscalizações de obras e contratos, realização dos processos licitatórios e recebimento de mercadorias.

Os Pareceres do CACS, em todo o período analisado, registram a necessidade da Secretaria de Educação identificar e separar de forma transparente os profissionais que recebem com base nos 60% do Fundo, que deve ser destinado exclusivamente à remuneração dos profissionais do magistério, evitando-se, por exemplo, a destinação desses recursos ao custeio de servidores que atuam no segmento esporte. Todavia, apesar da solicitação reiterada em todos os anos de explicitação dos gastos dos 60% e até de ‘ameaça’ de não aprovação das contas, a Secretaria de Educação continuou não detalhando essas despesas e as contas continuaram sendo aprovadas pelo CACS.

De fato, os Relatórios de Prestação de Contas do Fundeb estadual trazem os gastos com pessoal e respectivos encargos de forma consolidada, de modo que não há o necessário detalhamento que possibilite avaliar quais despesas relacionam-se diretamente aos profissionais do magistério.

Ressalte-se que as informações referentes aos orçamentos de educação da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios devem ser registradas no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE), ferramenta eletrônica instituída pelo FNDE, para coleta, processamento, disseminação e acesso público. Contudo, em consultas realizadas em fevereiro de 2018 e refeitas em 10 de dezembro do mesmo ano, constatou-se que os governos estaduais de Alagoas, Minas Gerais e Rio Grande do Sul não enviaram seus registros relativos aos exercícios 2014, 2015, 2016 e 2017, descumprindo a Portaria Interministerial nº 507, de 24 de dezembro de 2011, que disciplina como prazo limite o dia 30 de abril do exercício subsequente.

Desse modo, aponta-se um prejuízo à transparência na gestão dos recursos públicos e ao controle social sobre a utilização dessas verbas. Com efeito, Teixeira (2017) ao estudar a rede estadual de ensino médio, para o período de 2006 a 2015, não conseguiu avaliar os dados desses três estados e do Rio Grande do Norte, por ausência desses registros.

Todavia, com base nos Relatórios de Prestação de Contas do Fundeb e nas informações dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO), verifica-se que o Estado de Alagoas alega estar cumprindo a determinação legal de aplicação mínima de 60% na remuneração dos profissionais do magistério.

Conforme expressa o quadro abaixo, há considerável diferença entre os percentuais registrados no SIOPE, nos RREO e os calculados pelo Conselho do Fundeb. Ademais,

considerando-se as reiteradas solicitações de detalhamento dessas despesas feitas pelo CACS – Fundeb, que não foram atendidas pelo governo estadual, bem como as constatações de Relatório da CGU (CGU, 2016b), estima-se que esses números não são confiáveis.

Quadro 07: Percentual de recursos aplicados na remuneração dos profissionais do magistério.

Ano	SIOPE %	RREO %	CACS – Fundeb %
2007	102,81	90,24	93,88
2008	98,14	100,15	98,26
2009	75,56	92,59	92,98
2010	68,58	86,21	82,8
2011	62,13	62,18	63,3
2012	69,09	78,21	68,96
2013	76,16	78,97	62,25
2014	(*)	77,99	61,23
2015	(*)	79,28	(**)
2016	(*)	79,41	(**)

Fonte: Elaborado pelo autor, com informações do SIOPE, RREO e Pareceres do CACS – Fundeb.

(*) O Estado de Alagoas não enviou informações ao SIOPE, no período 2014 a 2017.

(**) Até novembro de 2017, os pareceres relativos aos exercícios não tinham sido emitidos.

É oportuno destacar que por meio do sítio eletrônico do FNDE, https://www.fnde.gov.br/cacs/index.php/lista_conselheiros/listagem, é possível verificar os registros e regularidade dos CACS – Fundeb de todos os entes federativos. Consultas realizadas nessa página, em novembro de 2017 e em dezembro de 2018, apontaram que o cadastro do Estado de Alagoas está irregular (informação de “*cadastro não concluído pelo ente federado*”) desde 2009, tendo em vista que o último registro foi em novembro de 2007 e que os mandatos são para um período de dois anos.

Apesar da irregularidade cadastral no site do FNDE, constatou-se a existência e atuação, ainda que limitada, do CACS – Fundeb, mediante seus pareceres e decretos do Poder Executivo Estadual de nomeação dos seus membros. No entanto, há que se destacar a desconformidade de sua composição, conforme detalhamento no quadro abaixo.

Quadro 08: Composição do CACS – Fundeb Alagoas versus previsão legal.

Previsão Legal No mínimo doze membros, sendo:	Composição CACS – Fundeb 5ª Gestão – 2016 a 2018. 16 membros, sendo
a) 3 (três) representantes do Poder Executivo estadual, dos quais pelo menos 1 (um) do órgão estadual responsável pela educação básica;	a) 3 (três) representantes do Poder Executivo estadual;
b) 2 (dois) representantes dos Poderes Executivos Municipais;	b) 2 (dois) representantes da Associação dos Municípios Alagoanos (AMA);
c) 1 (um) representante do Conselho Estadual de Educação;	c) 1 (um) representante do Conselho Estadual de Educação;
d) 1 (um) representante da seccional da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação -	d) 1 (um) representante da seccional da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME;
	e) 1 (um) representante da seccional da Confederação

Quadro 08: Composição do CACS – Fundeb Alagoas versus previsão legal.

Previsão Legal No mínimo doze membros, sendo:	Composição CACS – Fundeb 5ª Gestão – 2016 a 2018. 16 membros, sendo
UNDIME; e) 1 (um) representante da seccional da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação - CNTE; f) 2 (dois) representantes dos pais de alunos da educação básica pública; g) 2 (dois) representantes dos estudantes da educação básica pública, 1 (um) dos quais indicado pela entidade estadual de estudantes secundaristas.	Nacional dos Trabalhadores em Educação - CNTE; f) 1 (um) representante da União dos Vereadores de Alagoas (UVEAL); g) 1 (um) representantes do Sindicato dos Trabalhadores de Educação de Alagoas (SINTEAL); h) 2 (dois) representantes dos pais de alunos da educação básica pública; i) 2 (dois) representantes dos estudantes da educação básica pública, 1 (um) dos quais indicado pela entidade estadual de estudantes secundaristas; h) 2 (dois) representantes da Assembleia Legislativa de Alagoas.

Fonte: Elaborado a partir do Artigo 24, da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, e do Decreto nº 56.078, de 7 de novembro de 2017.

Como visto no quadro acima, não há previsão legal para que os representantes do SINTEAL, da UVEAL e da Assembleia Legislativa de Alagoas façam parte da composição do CACS – Fundeb. Essa irregularidade é agravada pelo fato de um dos representantes da Assembleia, que também é o Líder do Governo do Estado no Legislativo Estadual, ter sido eleito por aclamação como presidente do CACS.

Essa situação expressa um prejuízo ao exercício do controle social no acompanhamento e controle dos recursos do Fundo, no âmbito do Governo Estadual, porquanto fragiliza a independência funcional que o CACS deve ter para exercer suas atribuições. Além do que, a literatura aponta como uma das fragilidades na atuação desses conselhos a concentração de tarefas na figura de seu presidente (BORBA, 2010; BRAGA, 2011; COUTINHO, 2015; PONTES, 2015; LIRA, SANTOS e CAVALCANTE, 2015).

De fato, a atuação limitada do CACS – Fundeb da rede estadual não tem sido eficiente na identificação de falhas graves na execução dos recursos do Fundo, a exemplo das registradas no Relatório nº 201601583 da Controladoria-Geral da União relativo ao Programa de Fiscalização em Entes Federativos – V02 (CGU, 2016a), único trabalho efetivo de fiscalização realizado pelos órgãos de controle no período em análise, que lista trinta e cinco situações irregulares, relativas ao período de 2014 a 2016, com exceção da constatação concernente ao gasto irregular com inativos, cujo cálculo foi feito pela CGU para o período de 2010 a 2014.

A fim de demonstrar as fragilidades de gestão dos recursos pelo ente estadual e as deficiências do CACS – Fundeb, transcrevem-se no quadro abaixo as principais irregularidades identificadas pela CGU e os respectivos prejuízos ao Fundeb, quando for o

caso. Cabe destacar que as constatações da CGU foram encaminhadas ao Governo Estadual para apresentação de justificativas e esclarecimentos, portanto, se constam no Relatório é porque as justificativas não foram aceitas ou não foram apresentadas.

Quadro 09: Irregularidades identificadas pela CGU no Relatório nº 201601583.

Irregularidade identificada	Prejuízo (R\$)
O CACS não atua efetivamente no acompanhamento da execução do Pnate e os dados dos seus membros estão desatualizados no sítio do FNDE.	-
Utilização de recursos do Fundeb no pagamento de obras garantidas contratualmente com outras dotações orçamentárias.	3.941.848,50
Transferência irregular de recursos do Fundeb para instituições filantrópicas, confessionais e comunitárias. (*)	4.403.600,66
Gastos com pessoal civil inativo, entre os anos de 2010 e 2014.	1.375.600.757,15
Existência de cobrança indevida (COSIP) nas faturas de energia elétrica.	550.000,00
Deficiência na gestão financeira dos recursos do Fundeb. Frustração de rendimentos em aplicação financeira.	13.050.063,90
Concessão irregular de gratificação de difícil lotação, com infringência ao disposto nas Leis Estaduais nºs 6.196/2000, 6.197/2000 e 6.907/2008.	-
Pagamento, com recursos do Fundeb, de salários de servidoras em período de licença maternidade, benefício previdenciário que, por lei, deve ser custeado pelo Regime Próprio de Previdência Social.	-
Pagamento, com recursos do Fundeb, de salário de servidores em período de auxílio-doença, benefício previdenciário que, por lei, deve ser custeado pelo Regime Próprio de Previdência Social.	-
Divergência sobre a procedência no gasto com sobra de recursos do Fundeb, utilizadas no rateio em favor dos profissionais do magistério.	9.519.425,44
Realização de despesas por aquisição de equipamentos e prestação de serviços quando o Governo Federal o disponibiliza de maneira gratuita até 2025.	15.774.385,01
Contratação de pessoas jurídicas para execução de obras sem a observância à orientação do TCU, na elaboração das Planilhas de Preços.	332.140,88
Irregularidades nos pagamentos aos serviços descritos nos Contratos nºs 28/2013 e 18/2014.	2.811.812,40
Contratação irregular por inexigibilidade de licitação, em desobediência às exigências da Lei nº 8.666/93, com direcionamento na escolha da empresa.	-
Processos de pagamento sem a devida comprovação da prestação dos serviços contratados.	-
Movimentação financeira realizada em desacordo com o estabelecido no Decreto nº 7.507/2011 e na Resolução CD/FNDE nº 44/2011.	-
Inadimplência na consecução do objeto pactuado, sem a aplicação de sanção administrativa.	11.406.983,65
Não localização de serviços de engenharia (manutenção predial e construção de quadras esportivas com vestiários) pagos pela SEE/AL.	57.262,17.
Pagamento desproporcional por prestação de serviços, em relação ao preço contratado pela SEE/AL.	1.315.483,01
Repasse de recursos em montante superior àquele estipulado no Termo de Cooperação Técnica nº 01/2012.	2.747.132,76

Fonte: Elaborado pelo autor, com base no Relatório nº 201601583 da Controladoria-Geral da União (CGU, 2016a).

(*) Essa irregularidade também foi identificada pelo CACS – Fundeb, em Pareceres sobre as Prestações de Contas de exercícios anteriores.

Os registros da Controladoria-Geral da União apontam um prejuízo de R\$ 1.441.453.633,36 (um bilhão quatrocentos e quarenta e um milhões quatrocentos e cinquenta e três mil seiscentos e trinta e três reais e trinta e seis centavos) aos cofres do Fundeb, no período examinado, ou seja, recursos que não foram efetivamente aplicados na manutenção de

desenvolvimento da educação básica. Ademais, mesmo outras constatações para as quais a CGU não calculou o prejuízo, a exemplo da utilização de recursos do Fundeb para custeio de despesas que deveriam ser financiadas pelo Regime Próprio de Previdência, também indicam o desvio de finalidade na aplicação das verbas do Fundo.

Aliás, essas despesas com licença maternidade, auxílio-doença, benefício previdenciário e salários dos inativos expressam bem as manobras contábeis utilizadas pelos entes públicos, para driblarem as determinações legais e não aplicar os percentuais destinados constitucionalmente à educação básica pública, conforme apontado em pesquisas de Davies (2012, 2016).

Nesse sentido, convém destacar trecho do Relatório da CGU, que reafirma o descumprimento do percentual mínimo em educação (sem os grifos no original).

Assim sendo, **o uso indevido de recursos do Fundeb para pagamento de inativo**, no entendimento da CGU, dos Tribunais de Contas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, da STN, do FNDE, do MPF/AL, do MPE/AL e do Ministério Público de Contas do TCE/AL – MPCO/AL, **não encontra amparo legal, e sua efetivação, nos exercícios examinados, gerou o conseqüente e deliberado descumprimento ao percentual mínimo em ações educacionais**, com possibilidade de sanção na forma da lei e regularização, mediante compensação nos exercícios financeiros subsequentes. (CGU, 2016b, p.98).

Portanto, aponta-se que, no período pesquisado, houve aumento real da contribuição do estado para a formação do Fundo estadual, mas teve redução percentual dos valores recebidos pelo Estado desse Fundo, em virtude da diminuição da participação da rede estadual no total de matrículas públicas.

Constata-se também o aumento dos gastos médios por aluno, sendo esse aumento mais significativo no ensino fundamental do que no médio, de acordo com os dados declarados pelo Governo do Estado. Considerando-se toda a educação básica, o valor médio disponível por aluno na rede estadual está próximo ao suficiente para garantir padrões mínimos de qualidade nos níveis do CAQi, conforme metodologia adotada pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação.

O estudo ainda aponta a baixa ação fiscalizatória dos órgãos incumbidos de acompanhar e fiscalizar a aplicação dos recursos do Fundeb, haja vista que no período de dez anos houve apenas uma fiscalização, conduzida pela CGU, e que o CACS - Fundeb tem se limitado a analisar os Relatórios de Prestação de Contas do Fundeb, não realizando acompanhamento “in loco” dos serviços e materiais adquiridos, conforme registrado em seus próprios pareceres.

Outro resultado a ser destacado é a identificação do uso de artifícios contábeis, com vistas a driblar preceitos legais e não aplicar os percentuais mínimos devidos ao ensino básico, em despesas relativas à manutenção e desenvolvimento da educação e no pagamento dos profissionais do magistério. Esses artifícios têm permitido a utilização de valores significativos do Fundeb em desvio de finalidade, causando sério prejuízo ao Fundo. Dessa forma, entende-se que os números oficiais produzidos e divulgados pelo Governo do Estado relativamente à educação básica não são fidedignos.

4.2 Condições da oferta

Tendo em conta que um dos objetivos do Fundeb é o desenvolvimento da educação básica, faz-se necessário avaliar o comportamento de algumas variáveis relacionadas à condição de oferta de ensino. Nesse sentido, optou-se por apresentar a variação no número de escolas e de salas de aula, por dependência administrativa, de forma que seja possível fazer comparações na evolução dos números entre as redes de ensino.

A Tabela 06 expressa a variação no número de escolas, no período de 2013 a 2016, por dependência administrativa. A leitura da tabela permite inferir que justamente nas redes contempladas com recursos do Fundeb, estadual e municipal, houve diminuição no número de escolas, ao contrário do que ocorreu nas redes federal e privada, que apresentaram crescimento de 33% e 11% respectivamente.

Tabela 06: Variação no número de escolas, por dependência administrativa.

Dependência administrativa	2013	2014	2015	2016	Variação percentual
Federal	12	12	15	16	33%
Estadual	315	316	306	306	-3%
Municipal	2.394	2.374	2.288	2.248	-6%
Privada	503	513	536	557	11%
Total	3.224	3.215	3.145	3.127	-3%

Fonte: Elaborado a partir dos dados do Laboratório de Dados Educacionais/UFPR e Censo Escolar/INEP.

Movimento similar ao observado no número de escolas, constata-se no número de turmas para o mesmo período. Conforme demonstra a Tabela 07, houve redução nas redes de ensino estadual e municipal, com queda, respectiva, de -8% e -4%. Ao passo que as rede federal apresentou um crescimento de 26% e a privada ampliou seu número de turmas em 14%.

Tabela 07: Variação no número de turmas, por dependência administrativa.

Dependência administrativa	2013	2014	2015	2016	Variação percentual
Federal	249	280	304	313	26%
Estadual	6.257	6.269	5.924	5.782	-8%

Municipal	22.773	22.641	22.115	21.789	-4%
Privada	6.554	6.828	7.252	7.470	14%
Total	35.833	36.018	35.595	35.354	-1%

Fonte: Elaborado a partir dos dados do Laboratório de Dados Educacionais/UFPR e Censo Escolar/INEP.

Os números levantados demonstram um preocupante cenário de fechamento de escolas e turmas das redes públicas contempladas com recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), estadual e municipal, quando um dos objetivos do Fundo, conforme consta em seu nome, é o desenvolvimento da educação básica. Na contramão desse movimento, as redes federal e privada têm aumentado sua capacidade de oferta em escolas e turmas.

4.3 Impactos no atendimento das redes públicas de educação.

Ainda considerando que um dos objetivos do Fundeb é o desenvolvimento da educação básica e que a Emenda Constitucional nº 59/2009 aumentou a obrigatoriedade educacional no Brasil para a faixa etária de 4 a 17 anos (antes era de 6 a 14), era de se esperar um aumento no número de matrículas na educação básica, mas isso não ocorreu na rede estadual de educação básica de Alagoas, conforme mostra a Tabela 08.

Ao avaliar o impacto da ampliação das redes públicas pela aprovação da EC nº 59, Pinto e Alves (2010) estimaram uma expansão de 9,3% das matrículas até 2016, em nível nacional. Para a rede pública de Alagoas, as estimativas dos autores apontavam para um crescimento ainda maior, de 14,5%, que causaria uma variação negativa no valor/aluno do Fundeb, decorrente da expansão. Essa previsão não se confirmou, conforme observa-se na tabela abaixo e já foi demonstrado na análise do custo por aluno no item 4.1.

Tabela 08: Evolução das matrículas da rede estadual de educação de Alagoas.

Ano	Educação infantil		Ensino Fundamental		Ensino médio	EJA		Educação profissional (*)	Total
	Creche	Pré-escola	Anos Iniciais	Anos finais		Fundamental	Médio		
2007	0	1.051	44.941	89.080	104.589	27.931	7.338	347	275.277
2008	0	946	39.214	82.215	102.496	22.933	10.185	1.042	259.031
2009	0	812	36.225	83.618	110.364	21.494	10.965	988	264.466
2010	5	587	29.312	80.679	107.468	11.749	10.354	721	240.875
2011	6	512	25.080	79.253	110.378	25.223	10.250	1.213	251.915
2012	0	323	18.208	70.095	107.120	20.823	11.279	792	228.640
2013	0	297	15.615	62.400	105.370	13.204	13.264	968	211.118
2014	0	323	14.005	57.383	103.222	13.318	17.262	3.925	209.438
2015	3	320	11.112	48.644	98.548	13.661	18.713	5.075	196.076
2016	34	342	10.563	46.169	97.344	11.111	21.327	3.676	190.566
Variação	-	-67%	-76%	-48%	-7%	-60%	191%	959%	-31%

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados do Censo Escolar – Inep.

(*) Estão somadas as matrículas do EJA profissionalizante

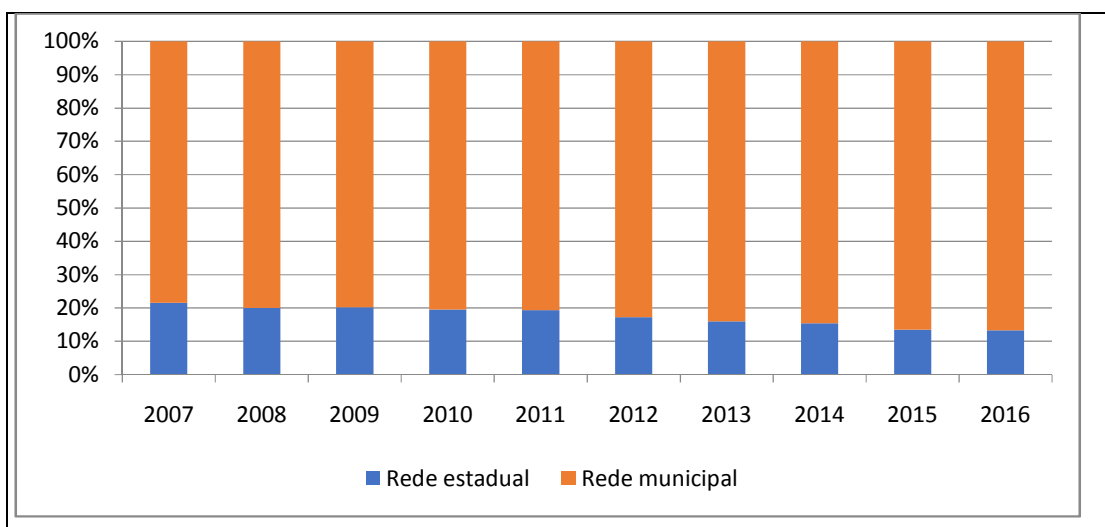
Diferente do esperado, a análise dos dados demonstra uma redução no número total de matrículas da rede estadual de quase 85 mil matrículas, o que representa um percentual superior de 31%, no período de 2007 a 2016. A redução em termos percentuais foi maior nos anos iniciais do ensino fundamental, com -76%, na pré-escola, com -67%, e no EJA fundamental, com -60%. Por outro lado, houve crescimento das matrículas do EJA ensino médio e educação profissional.

Em que pese não ser uma das etapas de atendimento prioritário da rede estadual, haja vista que a Constituição (BRASIL, 1988) delegou a incumbência aos municípios, a tabela aponta a inexpressiva participação do Governo Estadual no atendimento da educação infantil, com apenas 34 matrículas na creche e 342 na pré-escola, no ano de 2016.

Impende ressaltar que a forte queda das matrículas do ensino fundamental na rede estadual revela a continuidade do processo de municipalização dessa etapa de ensino no Estado de Alagoas, conforme já havia sido apontado por Pinto (2014), em trabalho que avaliou a municipalização do ensino fundamental até o ano de 2013.

O gráfico abaixo ilustra a redução da participação da rede estadual no total de matrículas do ensino fundamental em escolas públicas de Alagoas. Observa-se que a participação da rede estadual caiu de 21,5%, em 2007, para 13,2%, em 2016, ano em que a participação da rede municipal atingiu 86,8%. Tal fato expressa bem o fenômeno da municipalização dessa etapa de ensino no Estado de Alagoas.

Gráfico 05: **Evolução das matrículas no ensino fundamental na rede pública alagoana.**

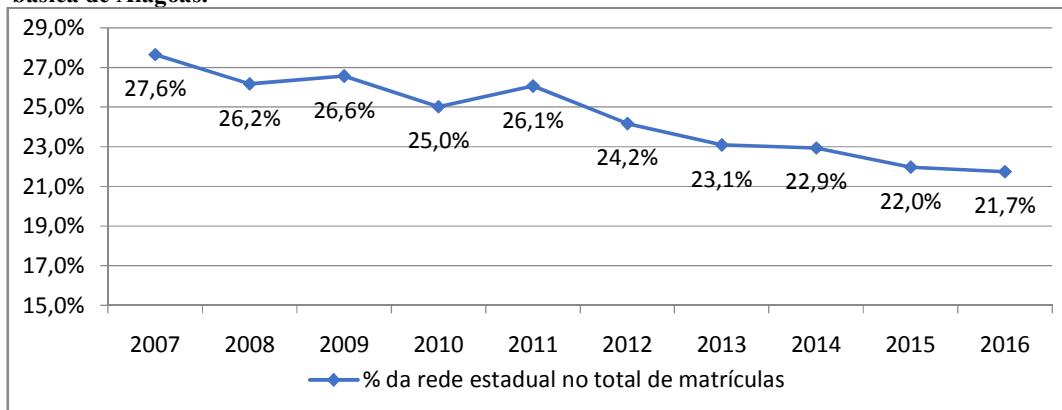


Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados do Censo escolar – Inep, de 2007 a 2016.

Contudo, a queda da participação da rede estadual não ocorreu apenas no ensino fundamental. Ao examinar os números de toda a educação básica, nas diferentes dependências administrativas (rede estadual, municipal, federal e privada), constata-se uma queda de quase

6% na participação da rede estadual, no período de 2007 a 2016, passando de 27,6% para 21,7%, conforme ilustrado no Gráfico 06.

Gráfico 06: Evolução da participação percentual da rede estadual no total de matrículas na educação básica de Alagoas.



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados do Censo escolar – Inep, de 2007 a 2016.

De maneira geral, houve queda nas matrículas da rede pública no Estado de Alagoas, no período analisado, com exceção da rede federal. Por outro lado, a rede privada de educação básica ampliou sua participação, tanto em números absolutos quanto no percentual do total de matrículas. A tabela abaixo registra a evolução das matrículas por dependência administrativa.

Tabela 09: Evolução do número de matrículas por dependência administrativa.

Ano	Dependência administrativa				Total
	Municipal	Estadual	Federal	Privada	
2007	637.204	275.277	2.592	80.541	995.614
2008	636.857	259.031	2.882	90.907	989.677
2009	630.877	264.466	3.492	96.795	995.630
2010	605.420	240.875	3.853	112.462	962.610
2011	588.126	251.915	5.914	120.703	966.658
2012	576.674	228.640	6.342	134.348	946.004
2013	567.942	211.118	7.170	128.262	914.492
2014	559.503	209.438	7.664	136.135	912.740
2015	547.243	196.090	9.166	139.885	892.384
2016	533.127	190.566	9.370	143.185	876.248
Variação percentual 2007 a 2016	-16%	-31%	261%	78%	-12%

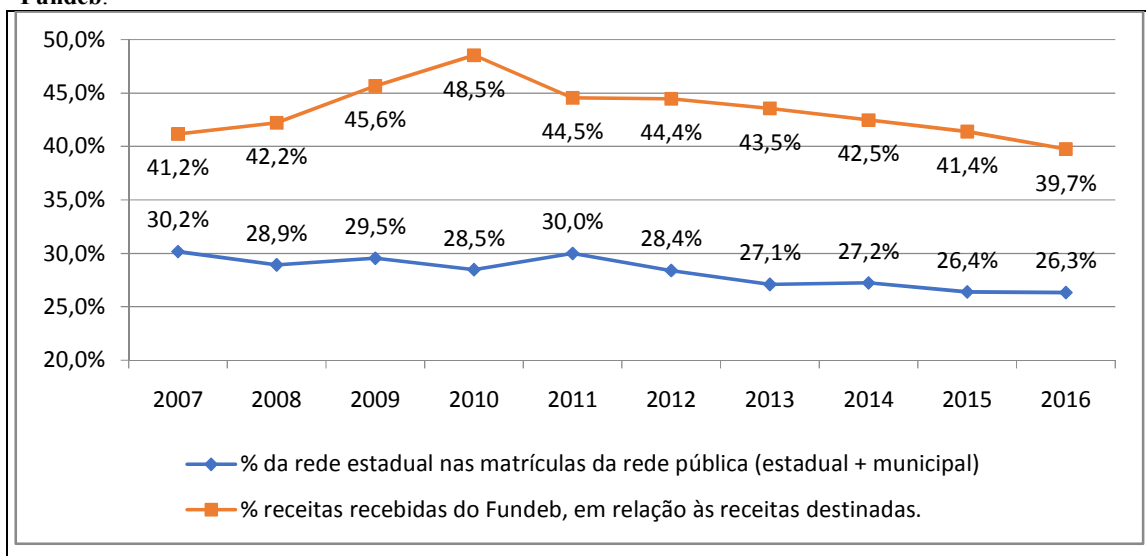
Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados do Censo escolar – Inep, de 2007 a 2016.

A rede estadual apresentou a maior queda percentual, -31%, enquanto na rede municipal a variação foi de -16%. Entre as redes que tiveram aumento no número de matrículas, o destaque é a rede federal, que teve variação positiva de 261%. A rede privada cresceu 78%, no período examinado. Ou seja, houve crescimento apenas nas redes não contempladas com os recursos do Fundeb.

Ressalte-se que essa queda no número de matrículas, pelo menos para o ensino médio, não está relacionada com queda no número de jovens. Conforme aponta a dissertação de Sampaio (2018, p. 73), em oito estados brasileiros, Alagoas, Bahia, Goiás, Pará, Pernambuco, Rio de Janeiro, Tocantins e Sergipe, no período de 2006 a 2015, houve crescimento populacional de jovens, mas redução nas matrículas do ensino médio. Ademais, é razoável supor que se a causa da redução das matrículas estivesse ligada à questão populacional a redução ocorreria em todas as redes, mas isso ocorreu apenas nas redes contempladas com o Fundeb, estadual e municipal.

Concernente ao efeito do número de matrículas no recebimento de recursos do Fundeb, no gráfico abaixo, compara-se a evolução da participação da rede estadual no total de matrículas da rede pública (estadual e municipal) com a evolução do percentual de recursos arrecadados pelo Governo Estadual para compor o Fundo que retorna aos cofres estaduais. O Gráfico 07 evidencia o declínio nos dois percentuais, a partir de 2011.

Gráfico 07: **Evolução da participação da rede estadual nas matrículas da rede pública e nas receitas do Fundeb.**



Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos dados do Inep e da Sefaz/AL, de 2007 a 2016.

Analisando-se a evolução das matrículas da rede estadual de ensino de Alagoas em confronto com a evolução dos gastos por etapa de ensino, chama a atenção o percentual dos recursos gastos com o ensino fundamental, haja vista que a rede estadual tem perdido alunos para a rede municipal. No quadro abaixo, demonstra-se a evolução dos percentuais de gasto por modalidade e os percentuais de matrículas da rede estadual, por etapa de ensino.

Quadro 10: **Evolução dos percentuais de gasto em educação básica e de matrículas por etapa de ensino, na rede estadual de Alagoas.**

Ano	Evolução do percentual do gasto em educação básica			Evolução do percentual de matrículas		
	Educação infantil	Ensino fundamental	Ensino médio	Educação infantil	Ensino fundamental	Ensino médio
2007	0,00%	73,03%	26,96%	0,44%	55,92%	43,64%
2008	0,00%	68,83%	31,17%	0,42%	54,00%	45,58%
2009	0,00%	77,82%	22,18%	0,35%	51,88%	47,77%
2010	0,00%	81,83%	18,17%	0,27%	50,44%	49,29%
2011	0,00%	74,12%	25,88%	0,24%	48,48%	51,28%
2012	0,00%	80,16%	19,84%	0,17%	45,11%	54,72%
2013	0,07%	75,07%	24,86%	0,16%	42,47%	57,37%
2014	0,00%	76,78%	23,22%	0,18%	40,81%	59,01%
2015	0,00%	71,50%	28,50%	0,20%	37,67%	62,13%
2016	0,00%	73,51%	26,49%	0,24%	36,73%	63,03%

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados da Sefaz/AL e do Inep, de 2007 a 2016.

Como é possível constatar na leitura do Quadro 10, embora a participação do ensino fundamental no total de matrículas da rede estadual tenha caído de 55,92%, em 2007, para 36,73%, em 2016, o percentual de recursos gastos nessa etapa de ensino manteve-se, praticamente, estável em torno de 73%.

Portanto, não parece razoável que o ensino médio, que representou, em 2016, mais de 63% do total de matrículas da rede estadual, consuma apenas de 26% dos recursos despendidos em manutenção e desenvolvimento do ensino, na educação básica da rede estadual alagoana.

Uma possível explicação para esses percentuais tão divergentes pode ser encontrada em Pinto, Amaral e Castro (2011). Segundo os autores, como o Fundef destinava-se apenas ao ensino fundamental, estados e municípios adquiriram o mau hábito de contabilizar, indevidamente, a maior parte dos gastos em educação no ensino fundamental, ainda que fossem relativos ao ensino médio. Essa situação descreve, mais uma vez, a pouca confiabilidade dos números da educação básica na rede estadual.

Portanto, a exemplo do que ocorreu com o número de escolas e de turmas, houve uma acentuada queda no número de matrículas da rede estadual de ensino, quando a previsão inicial alinhada ao objetivo do Fundeb de desenvolvimento do ensino e à expansão da faixa etária da obrigatoriedade educacional era de crescimento. A redução nas matrículas da rede estadual propiciou uma menor participação dessa rede no total de matrículas no estado, no período pesquisado. Tal fato, explica a menor participação do Governo do Estado nos recursos do Fundo estadual, fazendo aumentar a redistribuição de recursos do Estado para os municípios.

A queda de matrículas também ocorreu na outra rede contemplada com os recursos do Fundeb, a municipal, no entanto em menor percentual do que o ocorrido na estadual. Por outro lado, os números revelam um crescimento significativo nas matrículas das redes federal e privada de Alagoas.

4.4 Qualidade do ensino ofertado pela rede pública estadual de educação.

Após registrar e discutir os números relativos ao financiamento da educação básica, bem como as condições de oferta e de matrículas no período, faz-se oportuno analisar alguns indicadores de qualidade do ensino, com vistas a traçar o cenário da educação na rede estadual de ensino.

Conforme apontado no referencial teórico, o principal instrumento de aferição da qualidade da educação básica brasileira é o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), criado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), que, além de medir a qualidade da aprendizagem, estabelece metas para a melhoria do ensino.

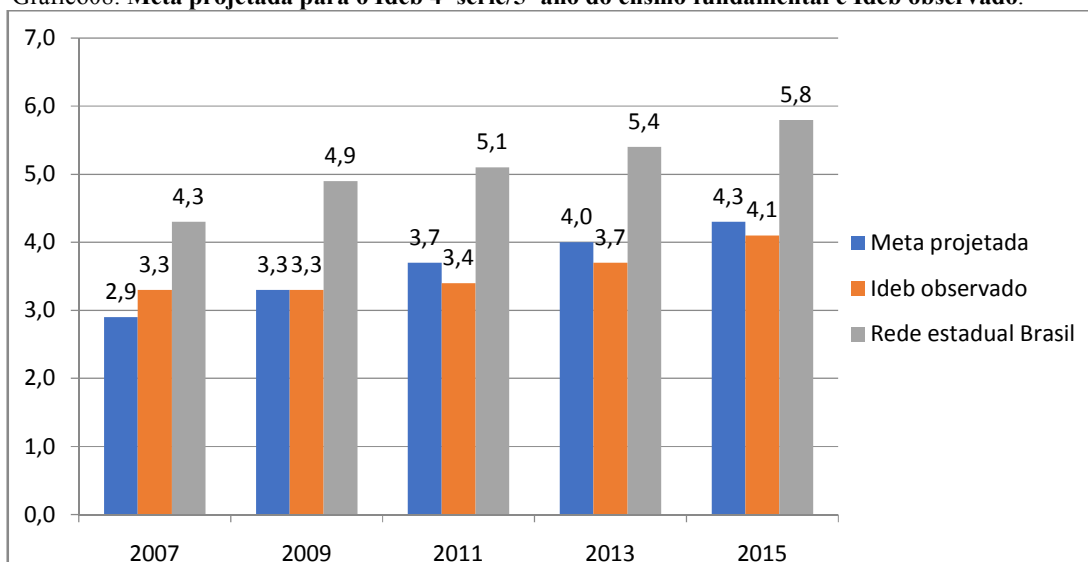
Essas metas são diferentes para as redes de ensino, mas, em uma escala que vai de 0 a 10, há o estabelecimento de uma meta geral a ser atingida em 2021, que é de 6,0 para os anos iniciais do ensino fundamental, 5,5 para os anos finais do fundamental e 5,2 para o ensino médio, médias compatíveis com os países membros da OCDE.

Divulgado a cada dois anos, o Ideb funciona como um guia para o Governo Federal na condução das políticas públicas de educação básica e no acompanhamento da qualidade do ensino. O Ideb é calculado com base em dois componentes: o rendimento escolar (aprovação, reprovação e abandono escolar) e as médias de desempenho observadas nos exames aplicados pelo Inep, Prova Brasil e Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb). Desse modo, os gestores de educação, para garantir um bom desempenho no Ideb, precisam gerenciar o fluxo escolar e a qualidade do processo ensino-aprendizagem.

Nos gráficos abaixo, demonstra-se a evolução dos resultados alcançados pela rede estadual de educação de Alagoas, para os anos iniciais e finais do ensino fundamental e para o ensino médio, em comparação com as metas estipuladas em cada ano de medição e com as médias das notas alcançadas pelas redes estaduais de todos os estados da federação.

Gráfico08: Meta projetada para o Ideb 4ª série/5º ano do ensino fundamental e Ideb observado.

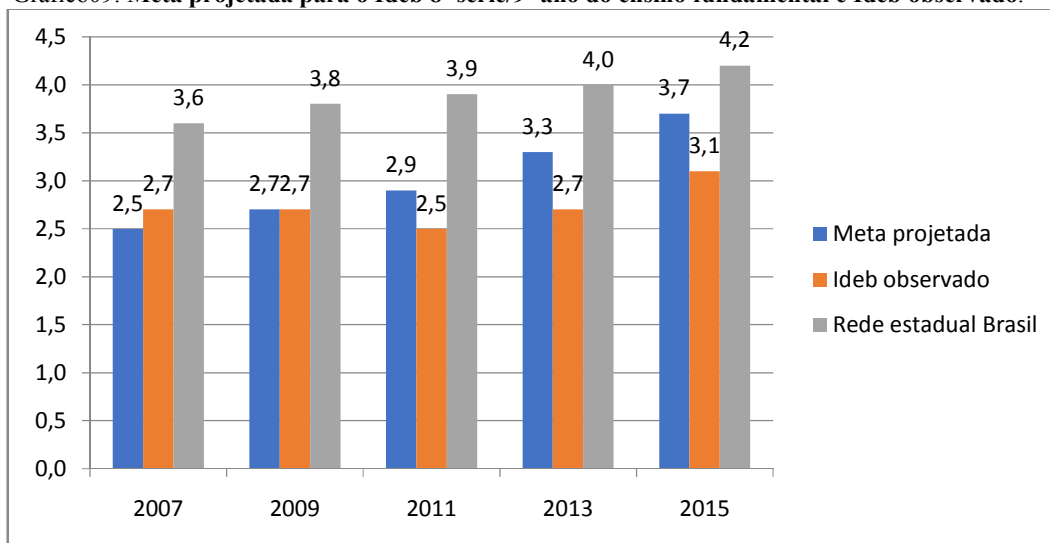
Gráfico08: Meta projetada para o Ideb 4ª série/5º ano do ensino fundamental e Ideb observado.



Fonte: Elaborado pelo autor com base nas informações do INEP, de 2007 a 2015.

Conforme demonstrado no gráfico acima, o Ideb alcançado pela rede estadual de educação alagoana, para a 4ª série/5º ano do ensino fundamental, ultrapassou a meta projetada em 2007. Todavia, em 2009, o resultado se igualou a meta e a partir daí esteve sempre abaixo da meta, apesar de apresentar uma pequena melhora no índice (saiu de 3,3, em 2007, para 4,1, em 2015). Além disso, o gráfico também demonstra que o índice atingido pela rede estadual de Alagoas esteve sempre bem abaixo da média dos índices alcançados pelas redes estaduais brasileiras, em todo o período.

Gráfico09: Meta projetada para o Ideb 8ª série/9º ano do ensino fundamental e Ideb observado.

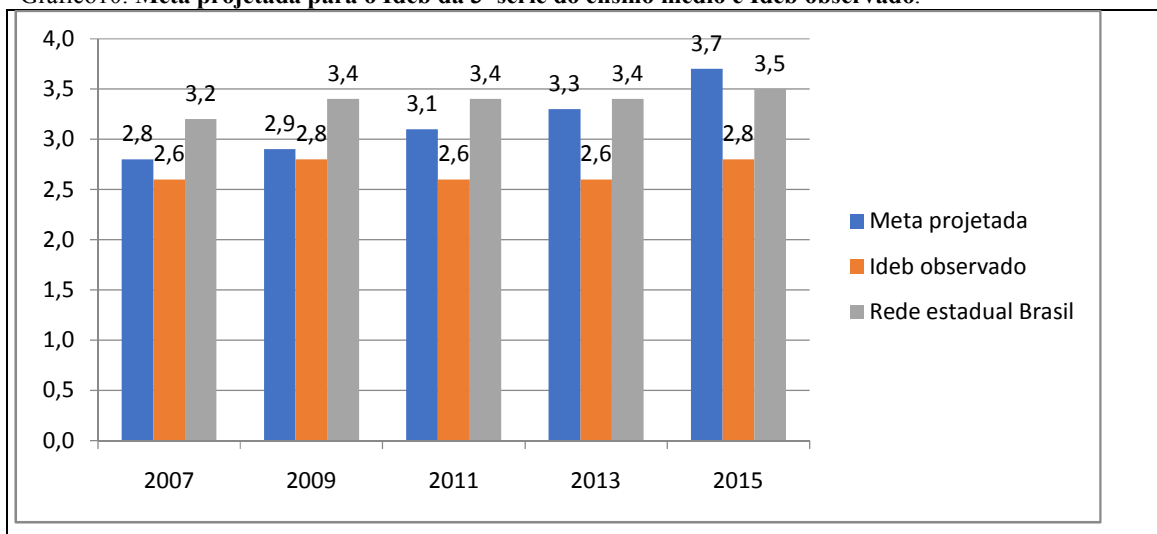


Fonte: Elaborado pelo autor com base nas informações do INEP, de 2007 a 2015.

Do mesmo modo que ocorreu com os índices das séries iniciais do ensino fundamental, os resultados para a 8ª série/9º ano do ensino fundamental, também, mostram

que o indicador superava a meta em 2007, coincidiu com a meta em 2009 e, a partir daí, esteve sempre abaixo da meta, apesar de ter conseguido uma pequena elevação nas últimas avaliações. Ademais, os resultados da rede estadual alagoana estão bem abaixo das redes estaduais na média Brasil.

Gráfico10: Meta projetada para o Ideb da 3ª série do ensino médio e Ideb observado.



Fonte: Elaborado pelo autor com base nas informações do INEP, de 2007 a 2015.

Quanto aos índices alcançados pela rede estadual de educação para o ensino médio, constata-se que esses estiveram sempre abaixo das metas projetadas em toda a série histórica. Também, manteve-se distante das médias obtidas pelas escolas da rede estadual do país.

Vale acrescentar que, na última edição apresentada do Ideb (2015), a rede estadual de educação de Alagoas apresentou o pior resultado para os anos iniciais do ensino fundamental, entre todos os estados brasileiros, ficando com apenas 4,1 pontos, o melhor foi São Paulo com índice 6,4. Para as séries finais do ensino fundamental e para o ensino médio, Alagoas apresentou o segundo pior resultado (3,1 e 2,8, respectivamente), ficando a frente apenas de Sergipe (2,9 e 2,6, respectivamente).

Para Firmino (2013), o desafio posto à educação não é mais garantir o acesso à escola, mas sim promover um ensino com padrões mínimos de qualidade, sendo o Ideb um indicador de qualidade da educação básica e um mecanismo de prestação de contas da situação do ensino básico brasileiro.

Em que pese alguns posicionamentos divergentes (Teixeira, 2017), a maioria das pesquisas relaciona o volume de recursos disponíveis à educação com o alcance de níveis de qualidade, embora acrescente que outras variáveis são importantes no processo, a exemplo da gestão escolar, características socioeconômicas, *background* familiar, características dos professores e capacidade inata dos alunos (DINIZ, 2012).

Desse modo, tendo sido apresentado que os recursos disponíveis para educação básica da rede estadual é compatível com um custo por aluno capaz de garantir padrões mínimos, infere-se que outros fatores podem estar influenciando nos baixos resultados dessa rede no Ideb.

Nesse sentido, convém ainda anotar alguns resultados da pesquisa conduzida por Diniz Júnior (2017), realizada em um município alagoano que apesar de possuir características socioeconômicas similares aos demais municípios tem se destacado nos resultados do Ideb em âmbito estadual e nacional na etapa inicial do ensino fundamental, e que teve o objetivo de identificar as práticas de gestão adotadas pelo município que pudessem explicar a diferença do seu sistema de ensino em relação aos outros municípios alagoanos, além de identificar a adoção dessas práticas de gestão em duas escolas do próprio município analisado que, mesmo possuindo condições similares em instalações e perfil de alunos, apresentam resultados contrastantes no Ideb.

Os resultados da pesquisa de Diniz Júnior (2017) demonstraram que decisões políticas foram fundamentais no sucesso da implementação de boas práticas de gestão, que propiciaram os bons resultados no Ideb. Ademais, apontaram que o monitoramento do desempenho dos alunos e o apoio dado aos alunos mais necessitados pelos profissionais das escolas são fundamentais na melhoria do Índice. Por fim, a pesquisa registra que a liderança exercida pelos diretores escolares influencia no rendimento dos alunos de uma mesma rede de ensino e com perfis socioeconômico e familiar similares.

Portanto, considerando os valores disponibilizados para a rede estadual, a literatura acerca do tema e os achados de Diniz Júnior (2017), encontrados em pesquisa com alunos de características similares ao da rede estadual de Alagoas, depreende-se que os baixos resultados no Ideb podem estar relacionadas às decisões e políticas e às práticas de gestão do Governo do Estado, no período analisado.

Sendo um dos componentes do Ideb, as taxas de rendimento escolar das instituições de ensino são compostas pelos percentuais de alunos aprovados, reprovados e que abandonaram a escola durante o ano letivo. As taxas são calculadas pelo Inep, a partir das informações repassadas pelas escolas na segunda etapa do censo escolar. Na tabela abaixo, é apresentada a evolução dessas taxas para as redes estadual e municipal de ensino fundamental de Alagoas.

Tabela 10: **Evolução das taxas de rendimento das redes estadual e municipal de ensino fundamental de Alagoas.**

Evolução das taxas de rendimento da rede estadual de ensino fundamental de Alagoas											
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Variação 2007-2016
Aprovação	71,6	72,7	68,8	68,5	67,1	68,7	69,6	71,1	72,7	75,6	5,6%
Reprovação	12,6	13,9	16,6	17,7	19,2	16,2	18,1	17,7	17,2	14,6	15,9%
Abandono	15,8	13,4	14,6	13,8	13,7	15,1	12,3	11,2	10,1	9,8	-38,0%
Evolução das taxas de rendimento da rede municipal de ensino fundamental de Alagoas											
Aprovação	71,4	76,2	77,4	76,6	76,5	76,4	79	79,9	81,9	82,1	15,0%
Reprovação	16,7	13,7	13,8	14,9	16,1	16,4	14,7	14,3	12,9	13,2	-21%
Abandono	11,9	10,1	8,8	8,5	7,4	7,2	6,3	5,8	5,2	4,7	-60,5%

Fonte: Elaborado pelo autor com dados do Inep, de 2007 a 2016.

A análise da tabela permite perceber que houve uma pequena melhora no percentual de aprovação da rede estadual (passou de 71,6 para 75,6), no período de 2007 a 2016. Todavia, essa melhora, que representa uma variação de 5,6%, é bem menor que a observada para a rede municipal de ensino fundamental, cuja variação foi de 15,0%, no mesmo período. É importante destacar que no início da série histórica as redes estadual e municipal possuíam índices parecidos, 71,6 e 71,4, respectivamente.

Relativamente aos índices de reprovação, observa-se um movimento contrário nas redes estadual e municipal, que explica parte do índice anterior. Enquanto o índice cresceu 15,9% na rede estadual, no mesmo período, a rede municipal de ensino fundamental conseguiu reduzir o indicador em 21%.

Ainda comparando-se as duas redes, cabe destacar as taxas de abandono escolar. A rede municipal conseguiu reduzir sua taxa de abandono em mais de 60%, ao passo que a redução na rede estadual foi de apenas 38,0%, com o índice passando de 15,8 para 9,8, no período de 2007 a 2016.

Considerando-se que em 2016 o total de matrículas no ensino fundamental da rede estadual foi de 56.732, esse percentual de 9,8% de abandono representa um total de 5.559 alunos que desistiram da escola nesse ano, demonstrando a necessidade de adoção de medidas, por parte do Governo Estadual e também da sociedade e dos pais de alunos, para reduzir esse percentual.

Portanto, constata-se o melhor desempenho da rede municipal de ensino fundamental em Alagoas, quando comparada à rede estadual desse Estado, nos índices de aprovação, reprovação e abandono escolar. Esses resultados, quando avaliados estritamente do ponto de vista do perfil social dos alunos, parecem incoerentes, haja vista que as duas redes atendem, em princípio, alunos de mesmo perfil social.

Para avaliação das taxas de rendimento do ensino médio, tendo em vista que os municípios alagoanos não atuam nessa etapa de ensino, optou-se por comparar a evolução dos indicadores da rede estadual de Alagoas com as redes estaduais da Região Nordeste e o agregado de todas as redes estaduais brasileiras. Os resultados estão expressos na Tabela 11.

Tabela 11: **Evolução das taxas de rendimento do ensino médio das redes estadual de Alagoas, Nordeste e Brasil.**

Evolução das taxas de rendimento da rede estadual de ensino médio de Alagoas											
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Variação 2007-2016
Aprovação	68,8	71,8	67,6	68,6	67,1	69	70,6	70,7	71,5	73,8	7%
Reprovação	8,1	8,4	9,7	10,4	11,1	9,2	11,4	12,7	11,9	10,8	33%
Abandono	23,1	19,8	22,7	21	21,8	21,8	18	16,6	16,6	15,4	-33%
Evolução das taxas de rendimento do ensino médio das redes estaduais Nordeste											
Aprovação	69,6	69,9	72,1	74,3	74,2	75,7	77,5	77,2	78,7	78,8	13%
Reprovação	9,4	9,9	9,7	9,8	10,9	10,2	11,6	12,4	12,2	12,4	32%
Abandono	21	20,2	18,2	15,9	14,9	14,1	10,9	10,4	9,1	8,8	-58%
Evolução das taxas de rendimento do ensino médio das redes estaduais Brasil											
Aprovação	71,6	72,4	73,5	74,9	75	76,4	78	78,2	79,7	79,4	11%
Reprovação	13,6	13,1	13,5	13,4	14,1	13,1	12,7	13,1	12,4	13	-4%
Abandono	14,8	14,5	13	11,7	10,9	10,5	9,3	8,7	7,9	7,6	-49%

Fonte: Elaborado pelo autor com dados do Inep, de 2007 a 2016.

Conforme observa-se na Tabela, Alagoas tinha em 2007 e continuou tendo em 2016 a menor taxa de aprovação entre as redes, tendo a diferença aumentado nesse período, embora apresentasse no início da série e continue apresentando a menor taxa de reprovação entre as redes comparadas. Ou seja, o problema do menor índice de aprovação da rede alagoana não está na taxa de reprovação, mas sim na taxa de abandono escolar, que é mais que o dobro da média brasileira e quase o dobro da média dos estados nordestinos.

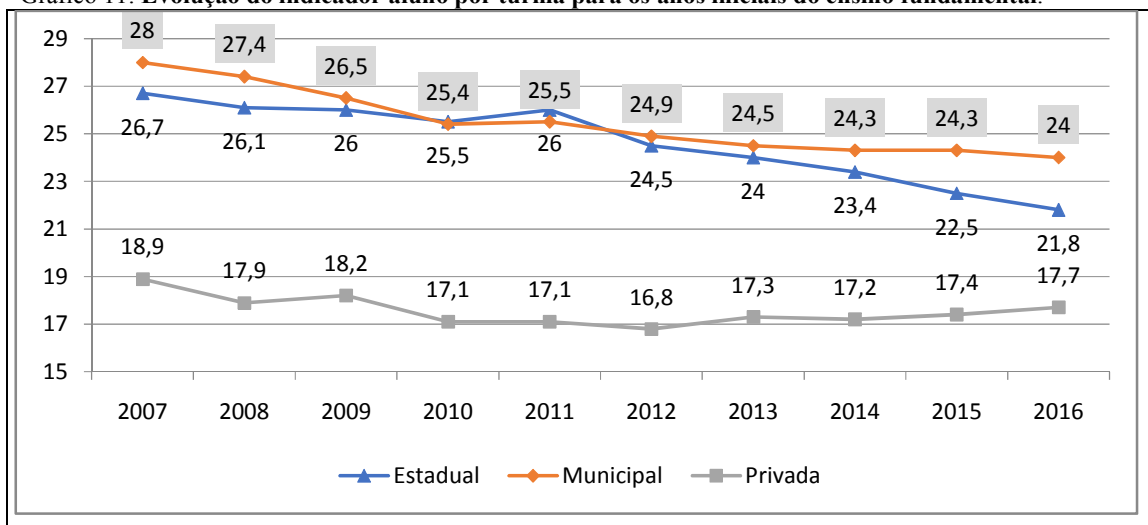
De fato, embora tenha diminuído -33% no período de 2007 a 2016, a taxa de abandono da rede alagoana queda menor que as demais redes, porquanto a rede nordestina caiu -58%, enquanto a média das redes dos estados brasileiros caiu -49%.

Em que pese serem os alunos de idades, a princípio, diferentes, o problema de alta taxa de abandono escolar também foi observado no ensino fundamental. Para o ensino médio, essa taxa de abandono de 15,4% indica que quase 15 mil alunos abandonaram a escola em 2016, apontando a necessidade de adoção de medidas para reverter esse preocupante cenário.

Embora menor que as demais redes, a taxa de reprovação do ensino médio aumentou em 33% no período, percentual próximo ao aumento verificado nas redes do Nordeste, que aumentou 32%. Nesse mesmo período, a média das redes estaduais brasileiras diminuiu -4%.

Com base nas informações do Censo Escolar, o Inep também divulga o indicador educacional quantidade de alunos por turma. A quantidade de alunos por turma, também é considerada um indicador da qualidade do ensino, por influenciar no processo ensino-aprendizagem. Nos gráficos abaixo são apresentadas as taxas levantadas para a rede estadual de educação em comparação com outras redes.

Gráfico 11: Evolução do indicador aluno por turma para os anos iniciais do ensino fundamental.



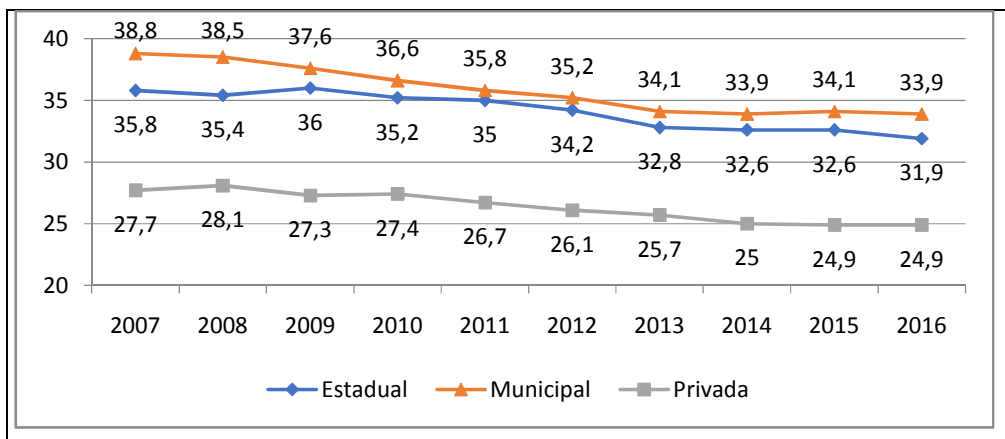
Fonte: Elaborado pelo autor com dados do Inep, de 2007 a 2016.

Para os anos iniciais do ensino fundamental, observa-se uma redução da quantidade de alunos por turma nas redes estadual, municipal e privada. No entanto, a rede privada, após ter apresentado um período de queda até 2012, começa apresentar crescimento, de modo que o indicador passa de 16,8, em 2012, para 17,7, em 2016.

A rede estadual, com exceção do intervalo entre 2010 e 2011, tem reduzido a relação alunos por turma em todo o período analisado, o mesmo ocorre com a rede municipal. No entanto, em que pese ter reduzido a diferença para a rede privada de 7,8 alunos por turma, em 2007, para 4,1 alunos, em 2016, a quantidade de alunos por turma da rede estadual ainda é bem superior à rede privada. A rede municipal ainda está em situação pior que a estadual, embora tenha reduzido a diferença para a rede privada de 9,1 para 6,3, no mesmo período.

Gráfico 12: Evolução do indicador aluno por turma para os anos finais do ensino fundamental.

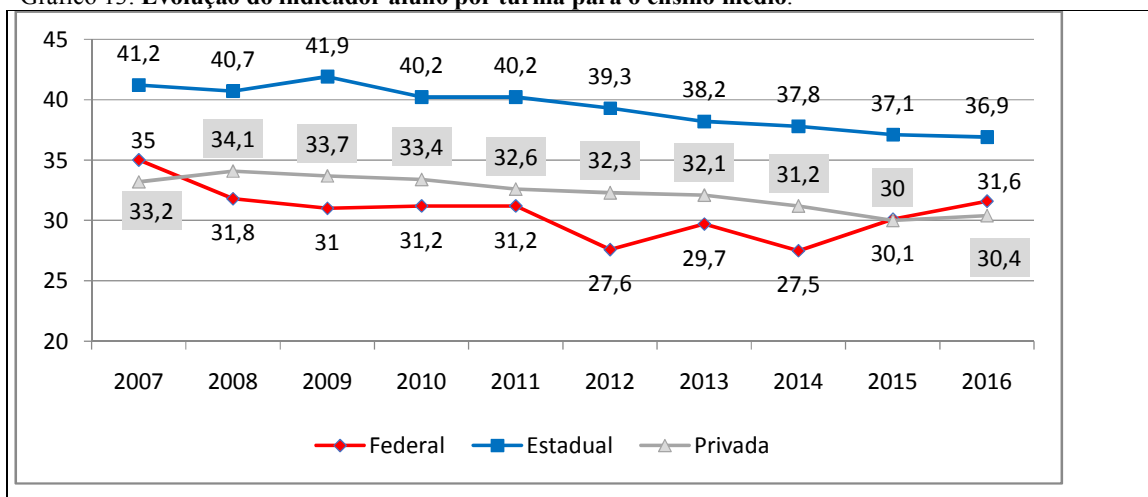
Gráfico 12: **Evolução do indicador aluno por turma para os anos finais do ensino fundamental.**



Fonte: Elaborado pelo autor com dados do Inep, de 2007 a 2016.

Quanto aos anos finais do ensino fundamental, observa-se uma redução nas redes estadual, municipal e privada. Entretanto, a redução da rede estadual em relação à rede privada foi muito pouca no período, caindo de 8,1 em 2007, para 7 alunos por turma em 2016. O mesmo ocorreu com a rede municipal, que conseguiu reduzir a diferença em relação à rede privada de 11,1 para 9 alunos por turma no mesmo período, 2007 a 2016, de modo que a distância permanece grande.

Gráfico 13: **Evolução do indicador aluno por turma para o ensino médio.**



Fonte: Elaborado pelo autor com dados do Inep, de 2007 a 2016.

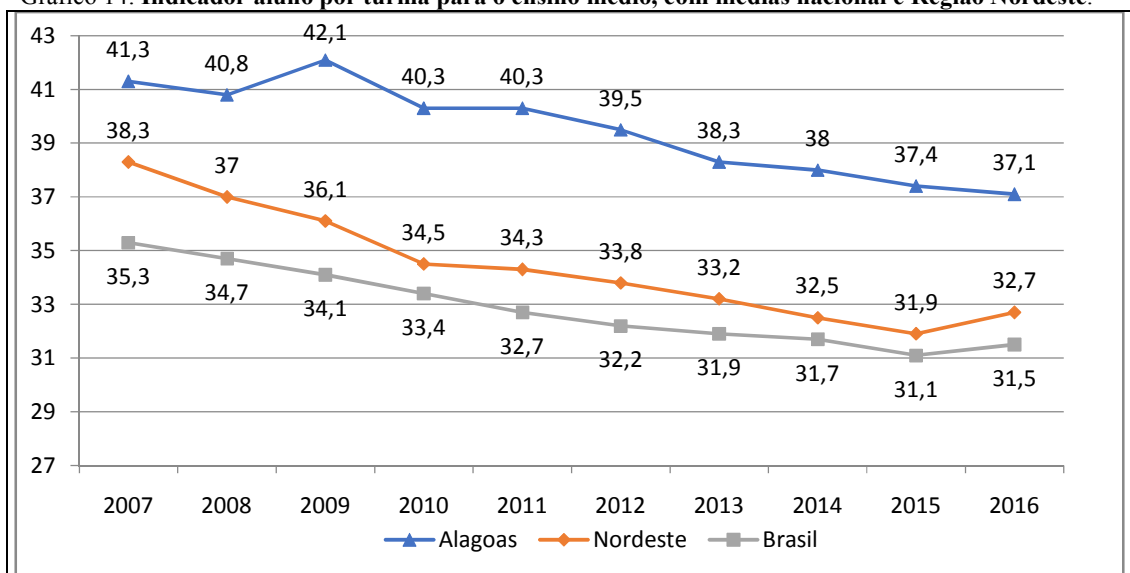
Para o ensino médio, observa-se que o indicador quantidade de aluno por turma da rede estadual de educação, após ter aumentado em 2009, inicia uma trajetória de queda até o último ano avaliado, 2016. No entanto, essa queda não é suficiente para deixá-lo no nível dos indicadores das redes federal e privada de Alagoas, embora a diferença tenha caído de 8 para

6,5 alunos em relação a rede privada, e de 6,2 para 5,3 alunos por turma em relação à rede federal, já tendo alcançado pico de 11,7, em 2012.

Conforme registrado no Gráfico 14, quando comparado o indicador do ensino médio, das classes urbanas, com as médias das redes estaduais do Nordeste e de todo o Brasil, observa-se que Alagoas só conseguiu aproximar-se dessas médias no final da série, período 2015 a 2016, no qual Alagoas continuou em trajetória de queda e houve uma elevação nas médias regional e nacional.

Desse modo, a diferença entre o indicador de Alagoas e da Região Nordeste, que era de 3 alunos em 2007 e chegou a 6 em 2011, ficou em 4,4 alunos em 2016. Em relação à média das escolas estaduais de todo o Brasil, a diferença, que era de 6 alunos em 2007, passou a 5,6 em 2016, já tendo alcançado 8 alunos em 2009.

Gráfico 14: **Indicador aluno por turma para o ensino médio, com médias nacional e Região Nordeste.**



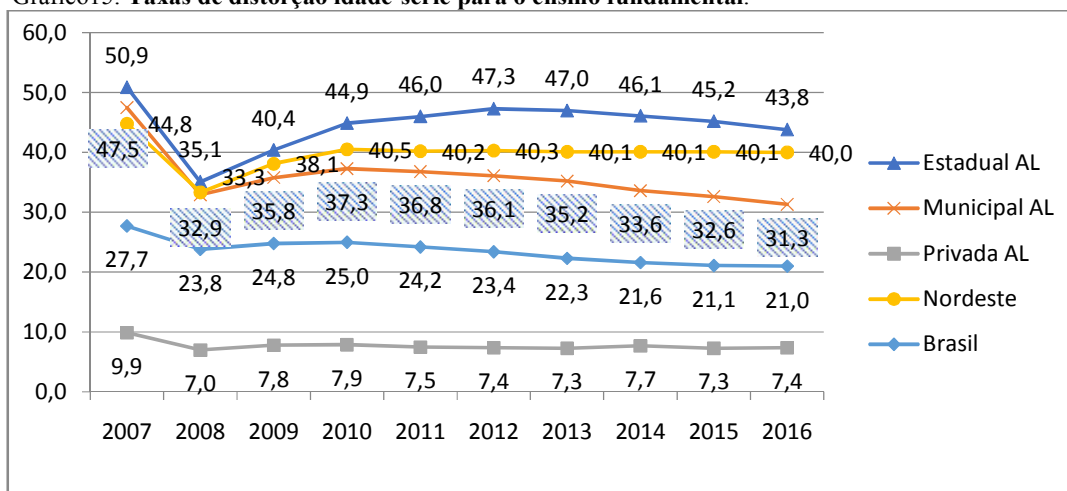
Fonte: Elaborado pelo autor com dados do Inep, de 2007 a 2016.

Outro indicador levantado a partir das informações do Censo Escolar realizado pelo Inep é a taxa de distorção idade-série, que mede o percentual de alunos com dois ou mais anos de diferença para a série que deveria estar cursando.

No gráfico abaixo, são apresentadas as evoluções das taxas de distorção idade-série do ensino fundamental para as redes estadual, municipal e privada de Alagoas, bem como para as médias das redes estadual de educação da Região Nordeste e dos estados brasileiros.

Gráfico 15: **Taxas de distorção idade-série para o ensino fundamental.**

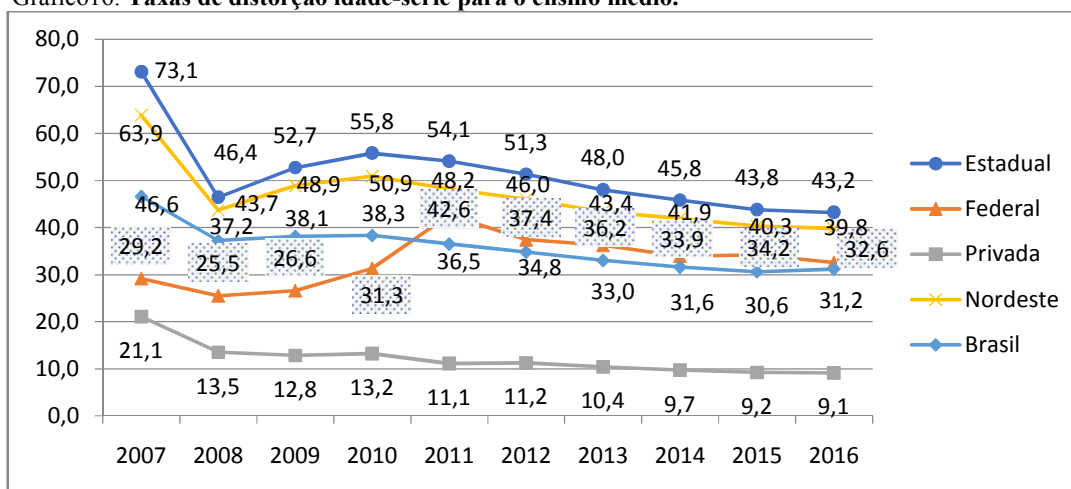
Gráfico15: Taxas de distorção idade-série para o ensino fundamental.



Fonte: Elaborado pelo autor com base nas informações do INEP, de 2007 a 2016.

A análise do gráfico permite inferir que as médias da rede estadual de educação fundamental estiveram sempre acima das médias das demais redes de ensino de Alagoas e das médias alcançadas pelas escolas estaduais de ensino da Região Nordeste e de todo o território brasileiro. Observa-se ainda que a partir do ano 2010 os indicadores do agregado das escolas estaduais brasileiras e da rede municipal alagoana têm uma queda significativa, 4 e 6 pontos respectivamente. Entretanto, a rede estadual alagoana passa por período de oscilação e consegue uma redução de apenas 1,1 pontos, nesse período. A rede nordestina mantém-se, praticamente, estável nesse intervalo.

Gráfico16: Taxas de distorção idade-série para o ensino médio.



Fonte: Elaborado pelo autor com base nas informações do INEP, de 2007 a 2016.

Também para o ensino médio, as taxas da educação estadual de Alagoas mantêm-se acima das demais e todas públicas são bem superiores à taxa das escolas privadas alagoanas.

Ainda é possível notar uma maior aproximação dos índices de Alagoas para os índices Nordeste. Além disso, cabe destacar a oscilação da rede federal alagoana, que apresentou um crescimento a partir de 2008, ano de criação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, até 2011, quando começa uma série de redução, mas que ainda não atingiu os números de 2008, ficando 7,10 pontos acima, que representam um aumento de 27,84%.

Analisando-se os dois gráficos, do ensino fundamental e do médio, chama a atenção o forte declínio do índice de distorção idade-série ocorrido no ano de 2008 nas redes municipal, estadual e Nordeste. Essa queda acentuada também é observada nos demais estados das regiões Norte e Nordeste, sem causas aparentes.

As principais causas da distorção idade/série são a reprovação e o abandono escolar. Como visto nos tópicos acima, a rede estadual alagoana não apresenta índices de reprovação maiores que as demais redes, apresentando até índices menores que as médias das redes do Nordeste e do agregado das redes brasileiras, para o ensino médio em escolas estaduais.

Desse modo, fica evidente que o problema a ser enfrentado para melhorar esse indicador é o abandono escolar, uma tarefa que engloba condições internas, como transporte escolar, adoção de mecanismos de acompanhamento dos alunos, melhoria das instalações físicas e equipamentos, mas também causas internas, a exemplo das condições de acesso às escolas, violência, gravidez precoce, *background* familiar, entre outros.

Dada a importância que a qualidade do professor tem para a melhoria do ensino básico, a legislação do Fundeb determina que no mínimo 60% dos recursos seja destinado ao pagamento de salários dos profissionais do magistério em efetivo exercício. Desse modo, faz-se necessário avaliar o comportamento da formação docente dos profissionais da rede estadual de educação.

A Tabela 12 descreve a quantidade de professores por formação, para o período de 2013 a 2016.

Tabela 12: Evolução do número de professores por formação.

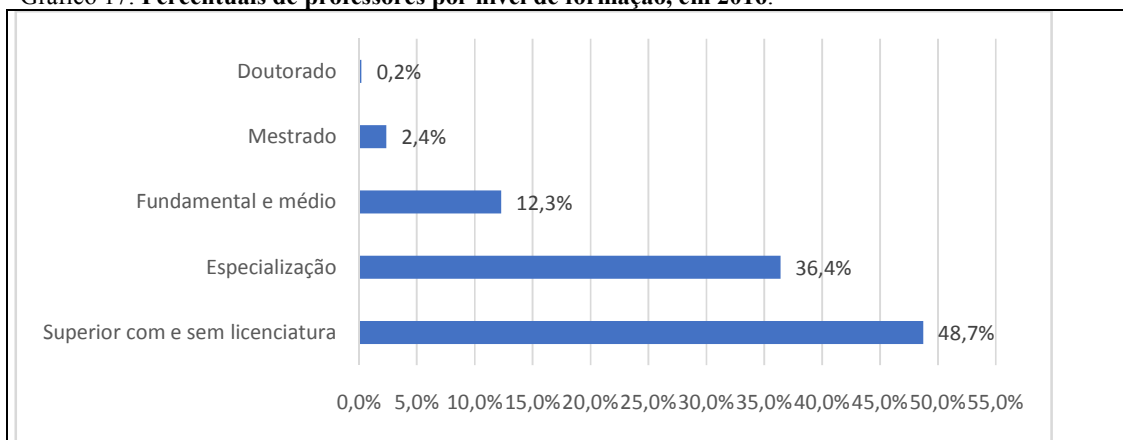
Formação do Professor	2013	2014	2015	2016	Varição percentual
Ensino fundamental	4	4	6	3	-25%
Ensino médio	1.284	1.264	968	664	-48%
Médio normal ou magistério	312	228	227	130	-58%
Superior	290	361	317	295	2%
Superior com licenciatura	2.739	3.088	2.947	2.868	5%
Especialização	1.452	1.560	2.006	2.362	63%
Mestrado	69	103	121	153	122%
Doutorado	5	16	15	14	180%
Total	6.155	6.621	6.607	6.489	5%

Fonte: Elaborada pelo autor a partir de dados do Laboratório de Dados Educacionais e Censo Escolar/Inep.

A Tabela 12 descreve que, no período de 2013 a 2016, houve apenas um pequeno aumento na quantidade de professores, 5%, provavelmente em decorrência do fechamento de escolas e turmas e da diminuição das matrículas, já discutidos anteriormente. Todavia, constata-se uma diminuição no quantitativo de professores com nível menor de formação, fundamental e médio, ao passo que houve um considerável aumento na quantidade de professores mais qualificados, sendo de 63% para os com nível de especialização, 122% para os de mestrado e 180% para os detentores de doutorado.

Contudo, há que se destacar que o percentual de professores com mestrado e doutorado em relação ao total de docentes ainda é muito baixo, conforme demonstra o Gráfico 16, que traz os percentuais observados para o ano de 2016, último ano do período pesquisado.

Gráfico 17: Percentuais de professores por nível de formação, em 2016.



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados do Laboratório de Dados Educacionais e Censo Escolar/Inep.

Como pode ser observado, o percentual de professores com doutorado é de apenas 0,2% e os com mestrado representam 2,4%. A maior participação é dos professores que possuem apenas nível superior, com ou sem licenciatura, que representa 48,7% do total, seguida dos professores com especialização que tem percentual de 36,4%. Os professores que possuem apenas nível fundamental e médio, aqui considerados também o médio normal ou magistério, alcançam um percentual de participação de 12,3% do total.

Vale dizer, os números demonstram que, apesar da melhora observada, ainda há muito que se avançar na melhoria do quadro do pessoal do magistério da rede pública estadual de Alagoas, visto que o professor é o principal insumo no processo ensino-aprendizagem que pode ser controlado pelo gestor público.

5. PLANO DE AÇÃO

Os resultados dessa pesquisa apontam a ocorrência de diversos fatores que impactam negativamente na qualidade da educação básica da rede estadual, na transparência das informações públicas, no exercício do controle social, na fidedignidade dos dados e registros contábeis/financeiros e no controle e acompanhamento dos recursos públicos vinculados às ações de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

Esses fatores são relativos a diferentes órgãos e esfera de poder. Desse modo, optou-se por dividir o Plano de Ação em duas partes. A primeira diz respeito às ações de competência da Controladoria-Geral da União, local de trabalho do autor da pesquisa e que propiciou sua participação no Programa de Mestrado Profissional, notadamente nas aulas presenciais. Na segunda parte são arroladas as ações concernentes aos demais órgãos e entidades, cujas providências não são de competência exclusiva da CGU.

5.1 Ações de competência exclusiva da CGU

1. Embora a legislação do Fundeb tenha atribuído competência ao Ministério da Educação para capacitar os conselheiros dos CACS – Fundeb, competência que foi delegada ao FNDE, mediante a Portaria Interministerial nº 952, de 8 de outubro de 2007, a CGU, mediante o Programa Olho Vivo no Dinheiro Público ou por meio de ação específica destinada exclusivamente ao CACS estadual, pode contribuir com a capacitação dos membros do CACS – Fundeb da rede estadual de Alagoas, após terem a situação de seus membros regularizada. Tal medida visa dar condições de atuação mais eficiente ao Conselho, haja vista que a literatura mostra que os Conselhos de Fundeb têm dificuldade em entender termos contábeis e identificar situações de irregularidade e de corrupção, de modo que acabam atuando em tarefas mais fáceis, como exame de extratos e folha de pagamento, além da elaboração do Parecer sobre as Prestações de Contas, que é obrigatório, mas na maioria das vezes são feitos apenas para cumprir formalidades.
2. Tendo em vista as graves irregularidades detectadas e registradas no Relatório nº 201601583, relativo ao Programa de Fiscalização em Entes Federativos – V02, faz-se necessário monitorar, em atuação conjunta com o FNDE, TCE e MPF ou de forma independente com abertura de ordens de serviço para acompanhamento do Fundeb, as medidas adotadas pelos gestores para regularizar as inconsistências apontadas, notadamente no que diz respeito à devolução dos recursos utilizados em desvio de

finalidade, que causaram danos à conta do Fundeb, retirando valiosos recursos da educação básica.

3. Realizar ação consultiva e de capacitação na Secretaria de Estado da Educação, com vistas a apoiar a gestão no fortalecimento de seus controles administrativos e na melhoria da eficiência na alocação dos recursos da educação básica, tendo em vista a materialidade, relevância e criticidade dos recursos postos à administração daquela instituição.

5.2 Ações de competência dos demais órgãos e entidades

1. É necessário um esforço da sociedade para aumentar o número de matrículas e reduzir o percentual de abandono dos alunos na escola. A pesquisa mostrou que um dos principais problemas que afetam os indicadores de qualidade da educação básica na rede estadual é alto percentual de alunos que abandonam a escola. Considerando que o enfrentamento desse problema não é de competência exclusiva da gestão escolar, há que se envidar esforços da sociedade, com coordenação e participação dos órgãos de controle, para que haja melhor acompanhamento dos discentes, de modo a reduzir esse percentual.
2. Tendo em vista a situação irregular no registro do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb da esfera estadual de Alagoas, junto ao site do FNDE, que já vem desde o ano de 2009, deve ser promovida a regularização do registro do CACS – Fundeb nesse site, com vistas a dar transparência à composição dessa instância de controle social. Essa ação deve ser executada pela Secretaria de Estado da Educação. Ademais, há que se promover as alterações necessárias na composição dos membros do CACS – Fundeb e nova eleição para presidente do conselho, após essa adequação, atentando-se à vedação imposta de que o presidente não pode ser um representante do Poder Executivo Estadual. Com a nova composição, o CACS – Fundeb deve envidar esforços para, em consonância com suas responsabilidades, realizar ações de acompanhamento da execução dos recursos do Fundeb tempestivamente, incluindo inspeções *in loco* da execução dos contratos, recebimento de mercadorias, obras e serviços contratados além de promover diligências junto à Secretaria de Estado da Educação, para ter acesso e analisar a folha de pagamento dos profissionais que recebem pelos 60% do Fundeb, evitando emitir parecer de aprovação das Prestações de Contas Anuais, caso tal acesso não seja facilitado ou caso sejam identificadas irregularidades graves nessa folha que apontem para desvio de finalidade na aplicação desses recursos.
3. O Tribunal de Contas do Estado (TCE), órgão que detém a competência primária de fiscalização e acompanhamento dos recursos e é responsável pela apreciação das contas do

Governo Estadual, precisa acompanhar e fiscalizar os recursos financeiros relativos à educação básica, sobretudo quanto ao cumprimento dos percentuais constitucionalmente vinculados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e ao pagamento dos profissionais do Magistério, tendo em vista as irregularidades registradas pela Controladoria-Geral da União e a insistência do Governo em não disponibilizar o detalhamento dos gastos com pessoal ao Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb.

4. A criação dos Fundos para a educação, que iniciou com o Fundef e seguiu com o Fundeb, fomentou o processo de municipalização do ensino fundamental. Com isso, e ainda considerando os mecanismos de redistribuição de recursos que compõem esses fundos, o Governo do Estado de Alagoas é um transferidor de recursos para os municípios alagoanos em um percentual crescente, que supera os 60% dos recursos captados pelo Estado para a composição do Fundeb. Desse modo, com o fim do Fundeb, que está previsto para ocorrer em 2020, os municípios que assumiram a responsabilidade pela administração das matrículas do ensino fundamental passarão a não mais contar com uma importante fonte para custear esses alunos, provavelmente, causando um colapso em suas finanças e na educação. Assim, o Governo Federal, contando com articulação de estados e municípios, bem como dos parlamentares dos estados mais afetados, precisa adotar providências para tornar o Fundeb permanente ou criar mecanismos que substituam esse Fundo e garantam financiamento adequado dessas matrículas. Esse novo Projeto de Lei, que vise tornar o Fundeb permanente ou criar mecanismo que o substitua, deverá contemplar critérios que assegurem o efetivo funcionamento dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, notadamente a destinação de recursos para capacitação, aquisição de equipamentos necessários ao exercício do controle, verbas para custeio, pessoal de apoio, entre outros.
5. A Secretaria de Estado da Educação precisa adotar procedimentos contábeis, com vistas a contabilizar adequadamente as despesas realizadas por etapa de ensino (educação infantil, ensino fundamental, médio e superior), de modo que seja possível averiguar, com mais confiabilidade, os números da educação básica na rede de ensino estadual e adotar políticas públicas mais eficazes no enfrentamento do déficit educacional no Estado. Também visando dar maior credibilidade aos números da educação, a Secretaria deve detalhar os gastos com os 60% da educação relativos aos salários dos profissionais de magistério, em atendimento a recomendação constante nos Pareceres do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, do período de 2007 a 2014.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A educação escolar desempenha importante papel no desenvolvimento dos indivíduos e dos países. Em que pese ainda a necessidade de melhorias em algumas regiões brasileiras, o Brasil avançou nas últimas décadas na oferta de ensino. Contudo, precisa avançar na oferta de educação com padrões mínimos de qualidade aos seus estudantes. Por ser a principal fonte de financiamento da educação básica pública, o Fundeb pode ter um papel preponderante na busca pela qualidade do ensino.

A pesquisa teve o objetivo de analisar as repercussões causadas pelos mecanismos do Fundeb na rede estadual de educação básica de Alagoas, nos dez primeiros anos de vigência do Fundo, no que concerne à disponibilização de recursos, atendimento escolar e qualidade do ensino prestado.

Para alcançar esse objetivo principal, foram definidos os seguintes objetivos específicos: examinar a evolução dos valores disponibilizados à educação básica estadual, em termos totais e em valores por aluno, identificar os impactos gerados no atendimento da rede estadual de educação básica, em comparação com as demais redes de ensino, verificar a evolução dos principais indicadores de qualidade do ensino da educação básica, relativos ao desempenho dos alunos, formação docente, fluxo escolar e condições de ensino-aprendizagem e propor um plano de ação com vistas a eliminar ou mitigar os principais problemas constatados.

Para tanto, realizou-se um estudo da literatura acerca do financiamento da educação básica pública, dos fundos constitucionais de financiamento do ensino, Fundef e Fundeb, e dos principais indicadores de qualidade da educação brasileira, buscando melhor aproximação ao tema estudado e definição das variáveis de aferição dos resultados, além de subsídios às análises dos resultados.

A literatura mostra que o financiamento da educação básica é garantido mediante a vinculação de percentuais sobre impostos e transferências arrecadados pelos três níveis da federação, União, estados e municípios. Todavia, dada as diferenças regionais existentes, essa vinculação causava desigualdades na capacidade das cidades e estados de financiar suas redes de educação (PINTO, 2012).

Para corrigir essas desigualdades, que ocorria entre estados e entre municípios de um mesmo estado, foram criados os fundos contábeis de financiamento da educação, primeiramente o Fundef e depois o Fundeb, que promovem uma subvinculação dos percentuais constitucionalmente garantidos à educação e possuem mecanismos redistributivos

de recursos dentro do mesmo estado, tendo como parâmetro o número de matrículas (PINTO, 2012; MONLEVADE, 2012).

Todavia, o referencial teóricoconsultado mostra que os recursos do Fundeb, embora importantes e sendo esse Fundo o principal mecanismo de financiamento da educação básica, não são suficientes para garantir uma educação com padrões mínimos de qualidade, de modo que novos recursos são necessários, principalmente, vindos da União, que detém maior poder arrecadatório de tributos (PINTO, 2015; GOUVEIA e SOUZA, 2015).

No que concerne à qualidade do ensino, mostrou-se que, além da importância dos recursos financeiros, outros fatores influenciam na obtenção de melhor nível de qualidade do ensino, como questões socioeconômicas, *background* familiar, características dos professores, capacidade inata dos alunos, entre outros (DINIZ, 2012). Ademias, apontou-se que o Ideb é o principal mecanismo de aferição da qualidade da educação utilizado pelo Governo Brasileiro.

Os resultados da pesquisa registraram que, no período pesquisado, houve aumento real da contribuição do Estado de Alagoas para a formação do Fundo estadual, mas houve redução percentual dos valores recebidos pelo Estado desse Fundo, em virtude da diminuição da participação da rede estadual no total de matrículas públicas, sobretudo no ensino fundamental, que continua em processo de municipalização, conforme já registrado por Pinto (2012).

Os números encontrados expressam que mais de 60% dos recursos estaduais são destinados para custeio das matrículas dos municípios alagoanos, comprovando o caráter redistributivo do Fundeb. Tal fato indica que com o fim do Fundeb, previsto para 2020, a rede estadual contará com mais recursos para custeio da educação básica, mas poderá causar um colapso no financiamento da educação básica dos municípios, se novos mecanismos não forem criados para substituição do Fundeb e não houver prorrogação da vigência desse Fundo.

Registrou-se que, apesar do efeito redistributivo, o Fundeb é responsável por quase 100% do total de recursos destinados à educação básica da rede estadual de ensino de Alagoas. Esse número reforçou a importância do Fundo para o ensino público, bem como comprovou a relevância do tema pesquisado.

Constatou-se também o aumento dos gastos médios por aluno, sendo esse aumento mais significativo no ensino fundamental do que no médio, de acordo com os dados declarados pelo Governo do Estado. Considerando-se toda a educação básica, o valor médio disponível por aluno na rede estadual está bem próximo ao valor necessário a garantir padrões

mínimos de qualidade nos níveis do CAQi, conforme metodologia adotada pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação.

Esse aumento nas despesas médias por aluno, também, é um efeito da metodologia de cálculo dos repasses do Fundeb, haja vista que os valores são proporcionais ao número de matrículas no âmbito de atuação prioritária, conforme censo escolar do ano anterior ao repasse dos recursos. Desse modo, em decorrência da queda observada no número de matrículas nos últimos anos, nos entes em que há essa redução de matrículas, há um ganho per capita de recursos.

O estudo ainda apontou uma tímida atuação dos órgãos incumbidos de acompanhar e fiscalizar a aplicação dos recursos do Fundeb no Estado, haja vista que no período de dez anos houve apenas uma fiscalização, conduzida pela CGU, e que o CACS - Fundeb tem se limitado a analisar os Relatórios de Prestação de Contas do Fundeb, não realizando acompanhamento “*in loco*” dos serviços e materiais adquiridos, conforme registrado em seus próprios pareceres.

Ademais, o CACS – Fundeb da esfera estadual em Alagoas apresenta inconformidades em sua composição, em decorrência da participação de representantes de entidades que não têm previsão legal para comporem esse órgão de controle social. Some-se a isso o fato do presidente do Conselho ser representante de uma dessas entidades, a Assembleia Legislativa de Alagoas, além de ser o líder do Governo no Poder Legislativo Estadual, o que, além de indicar uma burla aos preceitos legais, fragiliza a independência com que deve atuar o Conselho de Acompanhamento do Fundeb.

Outro resultado a ser ressaltado é a identificação do uso de artifícios contábeis, com vistas a driblar a legislação, para não se aplicar os percentuais mínimos devidos ao ensino básico, em despesas relativas à manutenção e desenvolvimento da educação e no pagamento dos profissionais do magistério. Tais artifícios permitiram a utilização de valores significativos do Fundeb em desvio de finalidade, causando sério prejuízo ao Fundo. Dessa forma, entende-se que os números oficiais produzidos e divulgados pelo Governo do Estado relativamente à educação básica não são confiáveis.

No que concerne às condições de oferta, os resultados demonstraram que as redes de ensino estadual e municipal, que são contempladas com recursos do Fundeb, apresentaram redução no número de escolas e de turmas, ao contrário do ocorrido nas redes federal e privada que ampliaram suas ofertas.

Situação similar ocorreu com o número de matrículas, haja vista que as redes estadual e municipal de ensino de Alagoas apresentaram significativa diminuição no número de matrículas, com redução respectiva de -31% e -16%, quando era esperado um aumento, em

virtude de ser um dos objetivos do Fundeb o desenvolvimento da educação básica e da ampliação da obrigatoriedade do ensino para a faixa etária de 4 a 17 anos (antes era de 6 a 14). No mesmo período, as redes federal e privada aumentaram seus números de matrículas, respectivamente, em 261% e 78%.

Desse maneira, considerando-se a redução da oferta e do número de matrículas, conclui-se que o Fundeb não cumpriu com seu objetivo de desenvolver a educação básica pública, no Estado de Alagoas, haja vista que a diminuição ocorreu apenas nas redes financiadas com recursos desse Fundo.

Os resultados ainda mostram um gasto desproporcional com o ensino fundamental na rede estadual de ensino, haja vista que, embora a participação percentual dessa etapa de ensino no total de matrículas da rede estadual tenha caído de 56% para 37%, no período de 2007 a 2016, o percentual de gasto se manteve estável no mesmo período em torno de 73%.

Relativamente aos indicadores de qualidade, os resultados apontam que a rede estadual de educação apresenta resultados preocupantes quando comparada às demais redes de ensino. É o exemplo do indicador distorção idade-série, no qual essa rede possui os piores desempenhos, quando confrontada com as redes federa, municipal e privada de Alagoas e às médias das redes estaduais do Nordeste e do Brasil.

Da mesma forma, chama a atenção os resultados do indicador de abandono escolar, quando comparados à rede municipal de Alagoas, que a princípio possui alunos de mesmo perfil socioeconômico, e à média das redes estaduais do Nordeste e do Brasil. Esse indicador também influencia em outros, a exemplo do indicador de aprovação e do Ideb. Tal fato, demonstra a necessidade de adoção de medidas, para reverter esse quadro, sendo necessária a participação da sociedade no enfrentamento do problema.

A rede estadual também apresenta valores indesejáveis no indicador quantidade de aluno por turma. Esse indicador preocupa, em virtude de que a maior quantidade de alunos por turma dificulta o processo de ensino-aprendizagem. Vale lembrar que houve o fechamento de escolas e turmas no período examinado, o que pode ter influenciado para o desempenho desse indicador.

Por fim, os resultados registram uma pequena melhora na formação dos professores. Contudo, essa melhora ainda foi muito tímida, haja vista que o percentual de profissionais com título de mestre é de apenas 2,4% e os com doutorado representam apenas 0,2% do total de docentes.

Pelo exposto, impende ressaltar que recursos financeiros são importantes para a promoção de uma educação de qualidade. No entanto, se não houver acompanhamento e

controles eficientes desses recursos e comprometimento social, os resultados almejados de melhoria da educação básica pública não serão alcançados.

Como limitação à pesquisa realizada, pode-se citar não ter avançado na análise das folhas de pagamentos dos profissionais do magistério, que consome o maior percentual de gastos com recursos do Fundeb e vem sendo alvo de reiteradas solicitações de adequações e transparência pelo CACS – Fundeb.

Desse modo, como sugestão para futuras pesquisas, registra-se a necessidade de avançar no exame pormenorizado das folhas de pagamento dos profissionais do magistério, haja vista a pouca transparência fornecida pela Secretaria de Estado da Educação e a materialidade dos valores aplicados.

7. REFERÊNCIAS

AFONSO, José Roberto R. FPE: Rateio sem custeio. **Observatório da Jurisdição Constitucional**, v. 1, n. 3, 2009.

ALAGOAS. Decreto nº 56.078, de 07 de novembro de 2017. Dispõe sobre o Conselho Estadual de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Conselho do FUNDEB. **Diário Oficial do Estado de Alagoas**, Maceió, AL, 08 de novembro de 2017.

ALMEIDA, Milton Canuto. Políticas de Financiamento da Educação: a realidade do Fundeb. **Cadernos de Educação**, Brasília, n. 27, p. 137-150, jul./dez. 2014.

AMARAL, Nelson Cardoso. Financiamento da educação básica e o PNE 2011-2020. **Retratos da Escola**, v. 4, n. 6, p. 123-141, 2010.

ARELARO, Lisete Regina Gomes. Fundef: uma avaliação preliminar dos dez anos de sua implantação. **Análise da 30ª Reunião Anual da ANPED**, 2007.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo Perspec.**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, June 2004. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392004000200003&lng=en&nrm=iso>. accesson 03 Jan. 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-88392004000200003>.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA EM FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO. Nota Técnica n. 1 de 2013. **Por que a União deve complementar o CAQi no PNE?** São Paulo: FINEDUCA, 2013. Disponível em: <http://www.redefinanciamento.ufpr.br/nota1_13.pdf>. Acesso em: outubro de 2017.

BASSI, Marcos Edgar. Financiamento da educação infantil em seis capitais brasileiras. **Cadernos de Pesquisa**, v. 41, n. 142, p. 116-141, 2011.

BORBA, Silvânia Lucia de Souza. **Participação e controle social na Educação: onde está o fio condutor? Uma análise dos Conselhos de Acompanhamento e de Controle Social do FUNDEB**. Dissertação Mestrado. 2010.

BORGES, Vander Oliveira. **Fundo de manutenção e desenvolvimento da educação básica e de valorização dos profissionais da educação-FUNDEB: impactos financeiros junto aos governos estaduais e municipais, nos primeiros cinco anos da sua implantação**. 2009.

BRAGA, Marcus Vinícius de Azevedo. **O controle social da educação básica pública: a atuação dos conselheiros do Fundeb**. 176 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. **Parecer CNE/CEB n. 8, de 2010**. Estabelece normas para aplicação do inciso IX do artigo 4 da Lei n. 9.394/96 (LDB), que trata dos padrões mínimos de qualidade de ensino para a educação básica pública. Brasília, DF: CNE, 2010.

BRASIL. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1934.

BRASIL. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1967.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 24 de 01 de dezembro de 1983. Estabelece a obrigatoriedade de aplicação anual, pela União, de nunca menos de treze por cento, e pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, de, no mínimo, vinte e cinco por cento da renda resultante dos impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 05 de dezembro de 1983.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 de dezembro de 1996.

BRASIL. Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986. Dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 24 de dezembro de 1986.

BRASIL. Decreto Nº 2.264, de 27 de junho de 1997. Regulamenta a Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, no âmbito federal, e determina outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 28 de junho de 1997.

BRASIL. Decreto Nº 6.003, de 28 de dezembro de 2006. Regulamenta a arrecadação, a fiscalização e a cobrança da contribuição social do salário-educação, a que se referem o art. 212, § 5o, da Constituição, e as Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e 9.766, de 18 de dezembro de 1998, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 29 de dezembro de 2006.

BRASIL. Decreto Nº 6.253, de 13 de novembro de 2007. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 14 de novembro de 2007.

BRASIL. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 set. 1996a. p. 18109. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm>. Acesso em: 20 de setembro de 2017.

BRASIL. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 dez. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm>. Acesso em: 20 de setembro de 2017.

BRASIL. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Lei número 9.394, de 20 de

dezembro de 1996. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 de dezembro de 1996.

BRASIL. Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 de junho de 2014.

BRASIL. 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, 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 de junho de 2007 e retificado em 22 de junho de 2007.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula 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; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 de novembro de 2011.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de Junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 junho de 2014. p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm>. Acesso em: 05 de outubro de 2017.

BRASIL. Lei nº 9.766, de 18 de dezembro de 1998. Altera a legislação que rege o Salário-Educação, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 19 de dezembro de 1998.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação. **Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE)**. Brasília, DF: MEC, 2009. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/sistemas-siope>>. Acesso em: agosto de 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação. **Relatórios do Fundeb**. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br>>. Acesso em: setembro de 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. Ministério da Fazenda. Portaria Interministerial nº 8, de 26 de dezembro de 2016. Estabelece os parâmetros operacionais para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, no exercício de 2017. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 de dezembro de 2016.

BRASIL. Ministério da Educação. Resolução Nº 1, de 28 de Julho de 2016. Aprova as ponderações aplicáveis entre diferentes etapas, modalidades e tipos de ensino da educação básica, para vigência no exercício de 2017. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 29 de julho de 2016.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Demonstrativos de receitas e despesas da União, estados e municípios**. Disponível em: <<http://www.stn.fazenda.gov.br>>. Acesso em: agosto de 2017.

BRUYNE, Paul de; HERMAN, Jacques; SCHOUTHEETE, Marc de. **Dinâmica da pesquisa em Ciências Sociais: os polos da prática metodológica**. Tradução de Ruth Joffily. 5. ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1991.

CAMPOS, Bruno Cesar; CRUZ, Breno de Paula Andrade. Impactos do FUNDEB sobre a qualidade do ensino básico público: uma análise para os municípios do estado do Rio de Janeiro. **Rev. Adm. Pública [online]**, v. 43, n. 2, p. 371-393, 2009.

CARREIRA, Denise; PINTO, José Marcelino de Rezende. **Custo Aluno-Qualidade Inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil**. São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2007.

CASTRO, Jorge Abrahão. Financiamento da educação no Brasil. **Em Aberto**, v. 18, n. 74, 2008.

CERVO, Amado Luiz; BERVIAN, Pedro Alcino; SILVA, Roberto da. **Metodologia científica**. 6. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.

CGU. **Manual de Auditoria Anual de Contas**. Versão maio/2015. Brasília: CGU, 2015. Disponível em: <<http://www.reogci.org/manual-brasil-01.asp>>. Acesso em: dezembro de 2018.

CGU. **Relatório de Demandas Externas nº 00202.000186/2014-34**. Brasília: CGU, 2016a.

CGU. **Programa de Fiscalização em Entes Federativos – V02, Número do Relatório: 201601583**. Brasília: CGU, 2016b.

COOPER, Donald R.; SCHINDLER, Pamela S. **Métodos de Pesquisa em Administração-12ª Edição**. McGraw Hill Brasil, 2016.

COUTINHO, Henrique Guimarães. **Os conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb e a gestão municipal da educação: um estudo em municípios nordestinos**. Tese de Doutorado (2015).

DAVIES, Nicholas. O financiamento da educação estatal no Brasil: novos ou velhos desafios. **Revista Educação On-line PUC-Rio**, Rio de Janeiro, n. 10, p. 31-63, 2012.

DAVIES, Nicholas. NÚMEROS DA EDUCAÇÃO: O QUE REVELAM E ESCONDEM?. **RevistAleph**, n. 27, 2016.

DINIZ, Josedilton Alves. **Eficiência das transferências intergovernamentais para a educação fundamental de municípios brasileiros**. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo. 2012.

Diniz Junior, Francisco Sepúlveda. **A influência de práticas de gestão no rendimento escolar dos anos iniciais do ensino fundamental: uma análise das práticas implementadas pela Secretaria de Educação de um município de Alagoas**. 171 f. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração, Salvador, 2017.

DOURADO, Luiz Fernandes; OLIVEIRA, João Ferreira de. A qualidade da educação:

perspectivas e desafios. **Cadernos Cedes, Campinas**, v. 29, n. 78, p. 201-215, 2009.

DOURADO, Luiz Fernandes; OLIVEIRA, João Ferreira de; SANTOS, Catarina de Almeida. A qualidade da educação: conceitos e definições. **Brasília, DF: Inep**, 2007.

FERNANDES, Reynaldo. **Índice de desenvolvimento da educação básica (IDEB)**. MEC--Ministério da Educação, INEP--Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007.

FIRMINO, Rafaelle Gomes. **Avaliação da eficiência na aplicação dos recursos públicos da educação básica: um estudo nos municípios paraibanos. 2013.102 f.** Tese de Doutorado. Dissertação (Mestrado de ciências contábeis)–UnB/UFPB/UFRN. João Pessoa, 2013.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO - FNDE. **Manual de Orientação do FUNDEB**. 2008. Disponível em <<http://www.fnde.gov.br/fnde-sistemas/sistema-siope-apresentacao/siope-legislacao/manuais?download=2585:manual-de-orientacao-do-fundeb>> Acesso em: 07 de janeiro de 2017.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. Relatório consolidado do Fundeb. Brasília, DF: FNDE, 2013.

GOUVEIA, Andréa Barbosa; DE SOUZA, Ângelo Ricardo. A política de fundos em perspectiva histórica: mudanças de concepção da política na transição Fundef e Fundeb. **Em Aberto**, v. 28, n. 93, 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Anuário estatístico do Brasil**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: setembro de 2017.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Sinopse estatística**. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br>>. Acesso em: setembro de 2017a.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Panorama da Educação Destaques do Education at a Glance 2017**. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br>>. Acesso em: outubro 2017b.

LIRA, Jailton de Souza; SANTOS, Janayna Paula Lima de Souza; CAVALCANTE, Valéria Campos. Obstáculos e perspectivas à atuação dos conselhos do fundeb em alagoas. **Revista Brasileira de Educação de Jovens e Adultos**, v. 3, n. 6, p. 130-146, 2015.

MARTINS, Paulo de Sena. O financiamento da educação básica como política pública. **Revista Brasileira de Política e Administração da educação**, v. 26, n. 3, p. 497-514, 2010.

MILITÃO, Sílvio Cesar Nunes. FUNDEB: MAIS DO MESMO?. **Nuances: estudos sobre Educação**, v. 18, n. 19, p. 124-135, 2011.

MINAYO, Maria Cecília de S.; SANCHES, Odécio. Quantitativo-qualitativo: oposição ou complementaridade?. **Cadernos de saúde pública**, v. 9, p. 237-248, 1993.

MONLEVADE, João Antônio Cabral de. Como financiar a educação em jornada integral?. **Em Aberto**, v. 25, n. 88, p. 69-82, 2012.

MONLEVADE, João Antônio Cabral de. O Custo aluno qualidade: Novo critério de financiamento. **Retratos da Escola**, v. 8, n. 15, p. 313-327, 2014a.

MONLEVADE, João Antônio Cabral de. Quem Garante o CAQ da Educação Básica Pública? **Cadernos de Educação**, Brasília, n. 27, p. 175-190, jul./dez. 2014b.

OECD (2017), **Education at a Glance 2017**: OECD Indicators, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2017-en>. Acesso em: outubro 2017.

PINTO, José Marcelino de Rezende; ADRIÃO, Theresa. Noções gerais sobre o financiamento da educação no Brasil. **EccoS revista científica**, v. 8, n. 1, p. 23-46, 2006.

PINTO, José Marcelino de Rezende; ALVES, Thiago. Ampliação da obrigatoriedade na educação básica: como garantir o direito sem comprometer a qualidade?. **Retratos da Escola**, v. 4, n. 7, p. 211-229, 2010.

PINTO, José Marcelino de Rezende; ALVES, Thiago. O Impacto Financeiro da Ampliação da Obrigatoriedade Escolar no Contexto do FUNDEB. **Educação & Realidade**, v. 36, n. 2, p. 605-624, 2011.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Financiamento da educação básica - A divisão de responsabilidades. **Retratos da Escola**, v. 6, n. 10, p. 155-172, 2012.

PINTO, José Marcelino Rezende. Federalismo, descentralização e planejamento da educação: desafios aos municípios. **Cadernos de Pesquisa**, v. 44, n. 153, p. 624-644, 2014.

PINTO, José Marcelino Rezende; AMARAL, Nelson Cardoso; CASTRO, Jorge Abrahão. O financiamento do ensino médio no Brasil: de uma escola boa para poucos à massificação barata da rede pública. **Educação & Sociedade**, v. 32, n. 116, p. 639-665, 2011.

PINTO, José Marcelino Rezende. O Fundeb na perspectiva do custo aluno qualidade. **Em Aberto**, v. 28, n. 93, p. 101-117, 2015.

PINTO, José Marcelino Rezende. 10 anos de Fundeb: o que aprendemos com a experiência. **Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação – Fineduca**. 2017.

PONTES, André Gomes. **Atuação dos conselhos de políticas públicas do fundo de manutenção e desenvolvimento da educação básica e de valorização dos profissionais da educação no combate à corrupção**. 2015. x, 76 f., il. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração) – Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

PRODANOV, Cleber Cristiano; DE FREITAS, Ernani Cesar. **Metodologia do Trabalho Científico: Métodos e Técnicas da Pesquisa e do Trabalho Acadêmico-2ª Edição**. Editora Feevale, 2013.

QUEIROZ, Dimas Barreto de et al. Previsão da despesa total com pessoal e encargos sociais a partir das receitas do Fundeb e do sus: um estudo nos municípios

paraibanos. **Revista Universo Contábil**, v. 11, n. 4, 2015.

REZENDE, Fernando; AFONSO, José Roberto. A federação brasileira: fatos, desafios e perspectivas. **Federalismo e integração econômica regional—desafios para o Mercosul**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer, p. 301-362, 2004.

SAMPAIO, Victor Hugo Barreto de Sena. **Financiamento dos sistemas estaduais de educação e as desigualdades educacionais e financeiras no ensino médio (2006 a 2015)**. 2018. xii, 132 f., il. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

SENA, Paulo. Passado, presente e futuro do mecanismo central de financiamento da educação básica brasileira. **Direção Executiva da CNTE**, p. 115 – 136, 2014a.

SENA, Paulo. O Financiamento da Educação de Qualidade. **Revista Educação e Políticas em Debate**, v. 3, n. 2, 2014b.

SILVA, Evaldo José da; DINIZ, Josedilton Alves; CAVALCANTE, Paulo Roberto Nóbrega. A Relação do Nível de Autossuficiência Financeira com a Eficiência dos Recursos Aplicados na Educação nos Municípios do Estado da Paraíba. In: **Anais do Congresso UFPE de Ciências Contábeis**. 2017.

TEIXEIRA, Iara da Paixão Corrêa. **O impacto das despesas com educação, na rede estadual de ensino médio, no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica–IDEB, no período de 2006 a 2015**. 83 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública / Universidade de Brasília). Brasília, 2017.