

# **Perspectiva do investimento público em educação: é possível alcançar 10% do PIB<sup>1</sup>?**

**Maíra Penna Franca<sup>2</sup>**

## **Resumo:**

Nas últimas duas décadas a política educacional implantada permitiu expandir o sistema público de ensino. No entanto, ainda é preciso ampliar a cobertura e melhorar a qualidade do ensino ofertado. Para tanto será necessário despendar mais recursos na educação, tanto para ampliar a capacidade física das escolas como para qualificar e valorizar os profissionais da educação. Nessa direção, o Plano Nacional da Educação (PNE) estabeleceu a meta de aplicação de 10% do PIB em educação, a ser atingida de maneira gradual em 10 anos. Assim, o objetivo desse trabalho é analisar a capacidade de financiamento atual - através de indicadores de gastos públicos em educação – e apontar alternativas de financiamento para a área.

**Palavras chave:** gasto público, financiamento da educação, sistema educacional, qualidade de ensino.

## **Abstract:**

In the last two decades the educational policy implemented in Brazil allowed the expansion of the public school system. However, it is still necessary to expand the coverage and quality of education. This will require spending more resources in the area, both to expand the physical structure of schools but also to value and qualify personnel. In this direction, the National Education Plan (PNE) established the target investment of 10% of GDP in education, to be achieved gradually in 10 years. The aim of this paper is to analyze the current financing capacity - through indicators of public spending - and point financing alternatives for the area.

**Keywords:** public spending, education funding, education system, education quality

**Área:** 4 - Estados e Nações face à nova configuração do capitalismo

**Subárea:** 4.2. Estado e políticas públicas

**Submetido às Sessões Ordinárias**

---

<sup>1</sup> A autora agradece o apoio financeiro do CNPQ (bolsa no primeiro ano de mestrado) e da FAPERJ (bolsa nota 10). Agradecimento aos comentários e sugestões do Prof. Fábio Waltenberg do departamento de economia e do Centro de Estudo sobre Desigualdade e Desenvolvimento (CEDE) da Universidade Federal Fluminense (UFF).

<sup>2</sup> Mestranda em economia pela Universidade Federal Fluminense (UFF) e membro do Centro de Estudo sobre Desigualdade e Desenvolvimento (CEDE).

## **Introdução**

A educação é a função natural pela qual a sociedade transmite a sua herança de costumes, hábitos, capacidades e aspirações. A educação escolar é um dos modos pelo qual se exerce tal função. Os benefícios da educação para a sociedade ultrapassam os benefícios individuais, assim, é dever do Estado garantir o acesso à escola e a qualidade do ensino.

Nas últimas duas décadas ocorreu uma reestruturação da política educacional. A Constituição Federal de 1988 instituiu a gestão descentralizada do ensino, com repartição de responsabilidades, e regime de colaboração entre os entes federados. Em 1996, com a criação do Fundef, o processo de descentralização se consolida, com uma forte municipalização do ensino fundamental.

A partir das políticas educacionais implementadas, foi possível expandir a cobertura do sistema público de ensino, principalmente no nível fundamental, cujo acesso foi praticamente universalizado. Apesar desse avanço, a qualidade do ensino oferecida nas escolas públicas é extremamente baixa. Persistem problemas de reprovação, evasão e abandono. Em comparação com outros países da América Latina, a população brasileira possui baixa escolaridade, em termos de anos de estudo.

Na agenda da política educacional consta a universalização do ensino dos 4 aos 17 anos, a melhoria da qualidade da educação, a elevação da escolaridade da população adulta e a ampliação da jornada escolar. Tais medidas fazem parte do Plano Nacional da Educação (PNE), em tramitação no Senado.

Para que seja possível cumprir com o que foi estabelecido no PNE, será necessário ampliar o investimento público em educação. Assim, foi estipulada a meta de investimento de 10% do PIB em educação, a ser atingida gradualmente, em 10 anos. Atualmente o gasto público em educação corresponde a 5% do PIB, portanto será necessário dobrar o gasto atual.

Essa elevação expressiva da quantidade de recursos investidos na educação demandará mudanças na estrutura de financiamento, com inevitáveis impactos de longo prazo para a área. É necessário estabelecer quais as fontes de recursos serão utilizadas para expandir o gasto, e qual o papel de cada esfera de governo, dentro de um regime de colaboração.

Nessa direção, esse trabalho busca contribuir para o debate da política educacional, dimensionando a capacidade de financiamento atual e apontando alternativas de financiamento para a área.

O artigo está organizado em quatro seções além desta introdução e da conclusão. Na primeira seção será apresentada a organização e estrutura de financiamento do ensino, mais especificamente, as políticas de fundos de financiamento para educação (Fundef e Fundeb). A seção dois analisa os gastos públicos em educação no Brasil e em comparação a outros países. A seção três aborda a questão da qualidade de ensino no âmbito do PNE. Por fim na seção quatro são apontadas possíveis fontes de financiamento para educação.

## **1 - Organização e estrutura de financiamento do ensino público**

A gestão do sistema de ensino está organizada de maneira descentralizada. A Constituição Federal (CF) de 1988 estabeleceu que os municípios deverão atuar prioritariamente na educação infantil e no ensino fundamental, os estados e o distrito federal no ensino médio, e no ensino fundamental em regime de colaboração com os municípios. A União, além de organizar o sistema federal de ensino, deverá prestar assistência técnica e financeira aos estados, ao distrito federal e aos municípios, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade de ensino. Assim, a CF 88 estabeleceu um regime de colaboração entre as instâncias federadas. Também foi instituída a vinculação de receitas na educação, pela qual os estados, o distrito federal e os municípios devem gastar ao menos 25% e a União 18% da receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento dos sistemas educativos.

Até 2006 a escolaridade obrigatória abrangia as séries do ensino fundamental, dos 7 aos 14 anos de idade. Em 2007, a emenda constitucional nº 53, instituiu o Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação) e ampliou a duração do ensino fundamental para nove anos, com início aos seis anos de idade, acompanhando tendência internacional de educação obrigatória para crianças com menos de sete anos. (Corbucci et al, 2009).

Atualmente o Fundeb é o principal mecanismo de financiamento das redes públicas de ensino municipal e estadual, contemplando todos os níveis da educação básica. Sua criação em 2007 ocorreu em substituição ao Fundef (Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério), que teve vigência expirada em

2006, e contemplava apenas o nível de ensino fundamental. A criação dos fundos de financiamento à educação se insere na lógica do processo de descentralização da educação pública no Brasil. Uma vez que o nível de renda é muito desigual entre os municípios, os sistemas escolares acabavam por refletir a capacidade de arrecadação de cada município. Tendo isso em vista, foi instituído o Fundef em 1996, cujo objetivo foi criar um mecanismo de redistribuição de recursos da educação entre estados e municípios, de forma a reduzir a desigualdade de gasto por aluno na rede pública de ensino fundamental.

Pelo mecanismo de redistribuição do Fundef, também presente no Fundeb, um percentual da arrecadação dos estados e municípios<sup>3</sup> é alocado em um fundo estadual, e redistribuído entre os estados e seus municípios de acordo com o número de alunos da rede pública local. As transferências de recursos entre as esferas estaduais e municipais ocorrem apenas dentro da mesma unidade federativa. A legislação do Fundef também determina a vinculação de ao menos 60% dos recursos do fundo a ser destinada ao pagamento dos professores.

Como critério de distribuição foi estabelecido o valor mínimo nacional de gasto por aluno ao ano. Nos casos em que o estado não conseguir obter uma quantidade de recursos suficientes para atingir o valor mínimo, a União deverá complementar o fundo estadual. De acordo com Vazquez (2005), o valor mínimo por aluno ao ano é fundamental para determinar a participação da complementação da União no financiamento do fundo, sendo esse o fator principal na política de correção das desigualdades interestaduais, uma vez que o mecanismo do Fundef não altera a base fiscal vinculada ao fundo, como também não promove a redistribuição de recursos entre as unidades federativas.

Os resultados iniciais do Fundef foram positivos, houve transferência de recursos para os municípios mais pobres, principalmente na região Nordeste, o que elevou o gasto mínimo por aluno dessa região. Paralelo a isso, ocorreu um processo de municipalização do ensino fundamental, devido às transferências das matrículas existentes das escolas estaduais para as escolas municipais. Em 1997, a rede municipal detinha 36% e a rede estadual 52% do total de matrículas (pública e privada) de ensino fundamental. Já em

---

<sup>3</sup> As receitas que compunham o Fundef eram: os Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios (FPE e FPM), Imposto sobre Produtos Industrializados e exportados (IPI exportação), Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS) e compensações financeiras advindas da Lei Kandir. Do total dessas receitas, 15% eram vinculadas ao Fundef. Em 2007 a legislação do Fundeb ampliou o percentual de vinculação para 20% e passou a incluir os seguintes tributos: Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações (ITCMD), Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), quota parte de 50% do Imposto Territorial Rural devida aos Municípios (ITR).

2005 essa situação se inverteu, com os municípios ficando com 57% das matrículas e os estados 36%.

Uma das principais críticas ao Fundef decorria do baixo valor mínimo por aluno ao ano estabelecido pelo governo federal. No último ano de vigência do Fundef, o valor mínimo por aluno ao ano para as séries iniciais do ensino fundamental nas áreas urbanas foi estabelecido em R\$ 924,88<sup>4</sup>. Com isso, apenas dois estados receberam a complementação da União (Maranhão e Pará), sendo que esta representou apenas um por cento do montante do fundo (R\$ 500 milhões). Fora isso, o Fundef financiava exclusivamente o ensino fundamental, único nível de escolaridade obrigatória, marginalizando os demais níveis de ensino. Segundo Kerstenetzky (2012) a ênfase dada ao ensino fundamental deriva de uma estratégia de política social que busca aumentar a racionalidade e eficiência dos gastos sociais. Sendo assim, a priorização do nível fundamental se justifica por motivos de eficiência, pois esse era o nível mais próximo de universalizar, e por motivos de equidade, por ser percebido como o nível que afeta mais diretamente os pobres.

Nessa direção, o Fundeb passou a contemplar todos os níveis e modalidades da educação básica (educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos - EJA). Para elevar o montante de recursos do fundo foram acrescentados novos tributos, e o percentual dos impostos vinculados aumentou de 15% para 20% (a partir do 3º ano de implementação). O valor anual mínimo por aluno, tal como acontecia no Fundef, foi mantido. No entanto, esses valores se diferenciam de acordo com as etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica. Diante da inserção de um grande número de matrículas, assegurou-se uma complementação mais significativa por parte da União, que passou a corresponder a 10% do total do Fundo a partir do 4º ano de vigência. O prazo de vigência do Fundeb é de 14 anos, de 2007 até 2020. Além disso, a legislação do Fundeb determinou que no máximo 30% do valor da complementação da União poderá ser proveniente dos recursos vinculados constitucionalmente, de forma que os outros 70% representam recursos adicionais ao sistema de ensino.

No primeiro ano de Fundeb (2007) foi verificado um aumento real de 33% no valor mínimo por aluno para as séries iniciais do ensino fundamental urbano. Com isso,

---

<sup>4</sup> Os valores apresentados ao longo desta seção foram corrigidos para 2011 pelo IPCA médio.

oito estados (Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco e Piauí) receberam complementação da União.

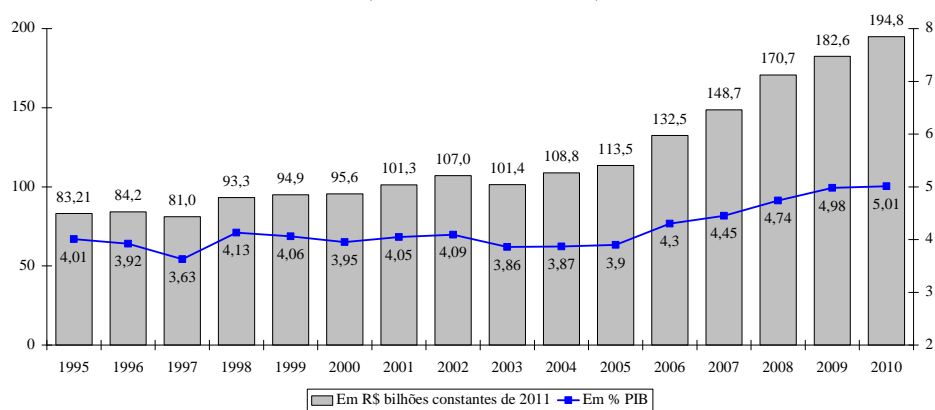
Com as mudanças introduzidas pelo Fundeb, foi possível elevar o montante do gasto público na educação. No entanto o gasto por aluno na rede pública de ensino ainda é extremamente baixo, como será evidenciado na próxima seção.

## 2 – Gastos Públicos em Educação

As despesas governamentais em educação podem ser analisadas por diversos ângulos: pela sua magnitude, por seu crescimento real ou pelo crescimento relativo - em comparação ao PIB - sua distribuição entre os níveis de ensino, e a participação de cada esfera de governo, a qual caracteriza o nível de descentralização do sistema.

A evolução apresentada no gráfico 1 mostra que houve uma ampliação dos gastos em educação realizados pelas três esferas de governo. Exceto em dois períodos: de 1996 para 1997 e de 2002 para 2003. A partir de então, observa-se uma aceleração do crescimento dos gastos, saindo de R\$ 101,4 bilhões em 2003 para R\$ 194,8 bilhões em 2010.

Gráfico 1 - Gasto público total em educação:  
(Brasil 1995-2010)



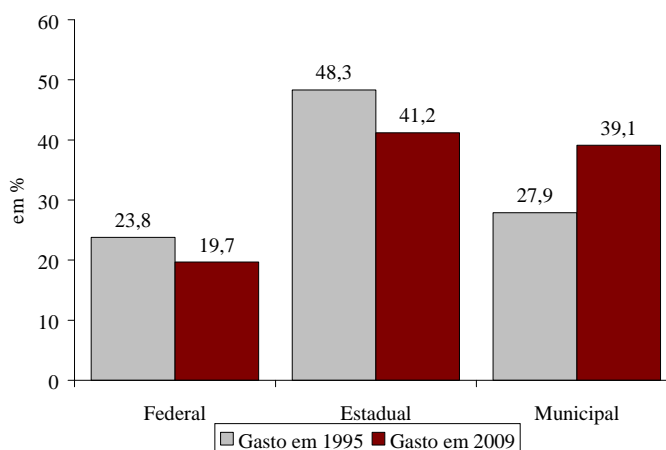
Fonte IPEA/ IBGE

Analisando os gastos como percentual do PIB percebe-se que durante o período de 1995 a 2005 os gastos em educação apenas acompanharam o ritmo de crescimento da economia brasileira, oscilando em torno de 4% do PIB. A partir de 2005 verifica-se um aumento na participação dos gastos em educação, atingindo 5% do PIB em 2010.

O desdobramento do gasto público por esfera de governo (gráfico 2) confirma o processo de descentralização da gestão do ensino em curso desde a CF/88. A distribuição

de competências, que atribuiu aos municípios a responsabilidade pelo ensino fundamental, e a prioridade concedida a esse nível de ensino, sobretudo após a criação do Fundef elevaram a quantidade de recursos em poder dos municípios.

Gráfico 2 - Participação relativa dos gastos por esfera de governo  
(Brasil 1995 – 2009)



Fonte: IPEA 2011

No período analisado a participação dos municípios no financiamento da educação pública aumentou de 27,9% para 39,1%. No entanto cabe ressaltar que essa ampliação não representa necessariamente o aumento da capacidade exclusiva dos municípios em financiar a educação. De acordo com Castro e Duarte (2008) esse aumento da participação dos municípios é um reflexo da política de priorização do ensino fundamental e da estrutura legal de financiamento e de competências, que em grande medida delineou a repartição do orçamento educacional.

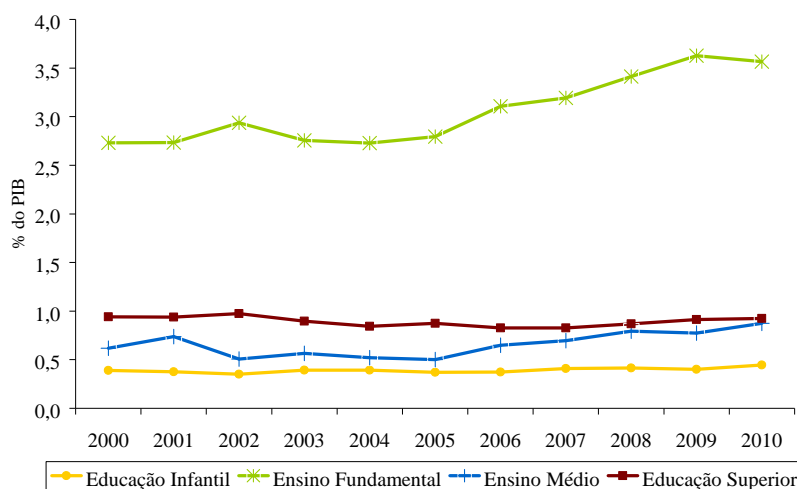
Mesmo tendo perdido participação relativa, o gasto federal em educação aumentou de forma considerável. Em 2005 o gasto federal em educação foi de R\$ 22,7 bilhões, em 2010 esse valor foi duplicado, chegando a R\$ 45,7 bilhões.

De acordo com relatório divulgado pelo MEC (2012), o aumento do gasto federal em educação é explicado por dois fatores: i) a determinação na legislação do Fundeb de, que no máximo, 30% da complementação da União devida ao fundo, virá dos recursos constitucionais vinculados. O valor restante deverá vir da redução de outras despesas de custeio. Com isso em 2011, 70% da complementação da União, equivalente a R\$ 6,2 bilhões, representaram recursos adicionais ao mínimo da educação; ii) a restauração integral do percentual mínimo de 18% de impostos federais para educação, pela eliminação progressiva do mecanismo de desvinculação de receitas da união (DRU) na

educação<sup>5</sup>. O fim da DRU na educação garantiu um aporte adicional de R\$ 3,3 bilhões em 2009, R\$ 7,6 bilhões em 2010, e R\$ 12,2 bilhões em 2011 para a manutenção e o desenvolvimento do ensino. Somente o valor de R\$ 21 bilhões que totaliza os recursos adicionais da complementação ao Fundeb e o fim da DRU em 2011, explica dois terços da variação nominal da educação entre 2007 e 2011.

A análise dos gastos por nível de ensino (gráfico 3) confirma a prioridade concedida ao nível de ensino fundamental, que durante o período analisado absorveu cerca de 60% do gasto público total em educação.

Gráfico 3 – Gasto público em educação em relação ao PIB, por nível de ensino (Brasil 2000 – 2010)



Fonte: INEP/MEC

Pelo gráfico acima, pode-se concluir que a elevação do gasto em educação observada nos últimos 10 anos foi canalizada para esse nível de ensino. A parcela investida no ensino superior diminuiu consideravelmente ao longo dos anos. Essa perda de participação pode ser atribuída à redução do valor investido por aluno de nível superior. Cabe destacar que essa redução se deveu principalmente a grande expansão do número de matrículas nos cursos de graduação presenciais do sistema público, que passou de 887 mil matrículas em 2000, para 1,461 milhões em 2010. Assim, o valor total investido no ensino superior não diminuiu, mas foi diluído em um número maior de matrículas, de maneira que o gasto por aluno ao ano, que era de R\$ 16.948 em 2000, decresceu para R\$13.913 em

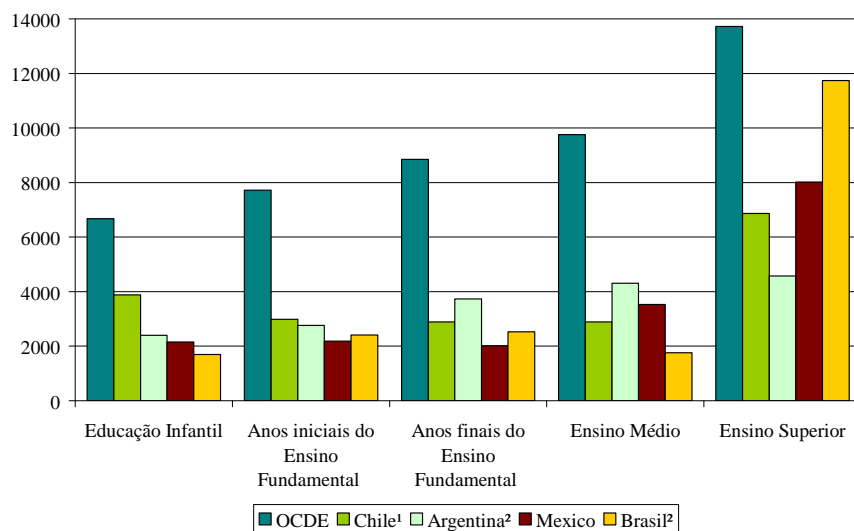
<sup>5</sup> O mecanismo de desvinculação de receitas da União permite que 20% das receitas tributárias da União sejam desvinculadas de sua destinação constitucional. Aprovada inicialmente como Fundo de Social de Emergência – FSE, em 1994, com validade de dois anos, esse mecanismo foi prorrogado diversas vezes com algumas modificações. Na educação, a emenda constitucional nº 59 de 2009, eliminou a DRU de maneira progressiva, diminuindo o percentual de desvinculação para 12,5% em 2009, 5% em 2010, e a partir de 2011 tornou-se nulo.



2004, tendo recuperado seu valor inicial apenas em 2010. Os valores investidos por aluno no ensino superior são bem mais elevados do que na educação básica. No entanto essa distância vem diminuindo. No ano 2000, um aluno de ensino superior recebia o equivalente a 11 vezes o valor gasto por aluno/ano na educação básica. Dez anos depois, essa razão diminuiu para 5.

Na educação básica os gastos por aluno se diferenciam entre os diferentes níveis, sendo que o ensino fundamental é o que recebe maior investimento por aluno. Apesar de ter ocorrido uma elevação do gasto público total em educação, o valor investido por aluno na educação básica no Brasil é bastante inferior ao de outros países. O gráfico 4 apresenta a comparação entre os gastos por aluno em 2009, em termos de paridade de poder de compra (PPC) para o Brasil, alguns países da América Latina, e para a média dos países da OCDE.

Gráfico 4 – Gasto anual por aluno em diferentes níveis de ensino  
(2009 - US\$ PPC)



1. Ano de referência 2008

2. Apenas instituições públicas

Fonte: Education at a Glance 2012

O Brasil apresenta o menor gasto por aluno na educação infantil (US\$ 1.696), cerca de 4 vezes menor do que a média da OCDE (US\$ 6670), e 2,3 vezes menor do que o do Chile (US\$ 3885). No ensino fundamental essa diferença diminui. O gasto brasileiro é 3,4 vezes menor do que a média da OCDE, e compatível com os outros países da América Latina. Porém, quando chega no ensino médio, o gasto por aluno no Brasil diminui, enquanto que nos demais países aumenta, alargando as distâncias observadas. O gasto por

aluno da OCDE e o gasto por aluno da Argentina correspondem, respectivamente, a 5,5 e 2,4 vezes o gasto por aluno do Brasil, nesse nível de ensino.

De acordo com a OCDE, os principais fatores que explicam o gasto elevado nos dez países com maior investimento por aluno no ensino secundário<sup>6</sup> são altos salários pagos aos professores e um número reduzido de alunos por turma.

No ensino superior o gasto por aluno no Brasil (US\$ 11.741) atinge um patamar próximo ao da OCDE (US\$ 13.728), sendo bem mais elevado do que nos países da América Latina. Na média dos países da OCDE, o investimento por aluno no ensino superior não chega a ser duas vezes maior que aquele no fundamental.

Em relação à cobertura do ensino, medido pela taxa de escolarização<sup>7</sup>, e o nível de escolaridade da população adulta, o Brasil apresenta uma situação bastante desfavorável frente aos demais países.

Tabela 1: Indicadores de escolarização por faixa etária – 2010

Indicadores	Brasil <sup>1</sup>	Argentina <sup>2</sup>	Chile	México	Média OCDE
<b>Taxa de escolarização<sup>3</sup></b>					
3-4 anos	44%	55%	57%	69%	72%
5-14 anos	96%	100%	95%	100%	96%
15-19 anos	76%	70%	75%	54%	83%
<b>Percentual da população que concluiu o ensino médio</b>					
25-64 anos	41%	-	71%	36%	74%
25-34 anos	53%	-	87%	44%	82%
55-64 anos	25%	-	53%	23%	62%
<b>Média de anos de estudo</b>					
População de 25 anos ou mais	7,2	9,3	9,7	8,7	11,4
<b>Proporção da população em idade escolar</b>					
0 - 14 anos	25%	25%	22%	29%	19%
15 - 19 anos	9%	9%	9%	10%	-
<b>População Total (em milhões)</b>	<b>194,95</b>	<b>40,41</b>	<b>17,11</b>	<b>113,42</b>	<b>-</b>

1 - Para os indicadores da população que concluiu ensino médio/superior o ano de referência é 2009

2 - Ano de referência 2009

Fonte: Education at a Glance, 2012 e World Databank – World Bank

O ensino infantil, na faixa etária de 3 a 4 anos apresenta a menor taxa de escolarização, apenas 44% das crianças desta idade estavam matriculadas na creche/escola em 2010. Nos países da América Latina esse percentual é bem mais elevado, 57% no

<sup>6</sup> No sistema de ensino brasileiro o ensino secundário corresponde às etapas do 2º ciclo do ensino fundamental (da 5ª a 8ª série) e o ensino médio.

<sup>7</sup> Percentagem dos estudantes de um grupo etário em relação ao total de pessoas do mesmo grupo etário

Chile e 69% no México. Na faixa etária de 5 a 14 anos, a taxa de escolarização se situa no mesmo patamar dos outros países e da média da OCDE, essa faixa etária abrange os anos de ensino fundamental. Na faixa etária de 15 a 19 anos, a taxa de matrícula supera a do Chile e da Argentina. No entanto, essa é a taxa escolarização bruta, que corresponde à razão entre a população de determinada faixa etária matriculada na escola, em qualquer nível de ensino, e o total da faixa etária correspondente. No Brasil, como o atraso escolar é elevado - mais de 30% dos alunos do ensino médio estavam atrasados em 2010 – a taxa de matrícula dos jovens de 15 a 19 anos não corresponde necessariamente aos alunos matriculados no ensino médio. A média de anos de estudo, é a menor entre os países da América Latina. Já o percentual da população adulta que concluiu o ensino médio, apesar de ser maior que o do México, é bastante inferior ao do Chile e demais países da OCDE, principalmente nas faixas-etárias mais elevadas. O que significa que o Brasil terá que fazer um grande esforço para elevar a escolaridade média da população adulta.

A proporção da população em idade escolar nos países da América Latina é em geral bem mais elevada que a dos países mais desenvolvidos. No Brasil, Argentina e México esse percentual ultrapassa 25% da população. Entre os países desenvolvidos, esse percentual varia entre 13% no Japão, 15% em Portugal, e 20% nos Estados Unidos. Já a população de 15 a 19 anos que corresponde a cerca de 10% da população dos países latino-americanos, varia entre 4,8% no Japão e na Espanha, e 7% nos Estados Unidos e na Coreia.

A população brasileira ultrapassa os 190 milhões de habitantes. Em comparação com países mais desenvolvidos, o Brasil ainda possui uma população jovem, com um quarto de pessoas na faixa etária de 0 a 14 anos. Além disso, a população adulta possui baixa escolaridade, o que significa que é necessário investir também na educação de jovens e adultos.

A elevação da escolaridade da população adulta, e a inclusão da população em idade escolar que permanece fora da escola, implicam na expansão do sistema educacional. Esta expansão requer o aumento na capacidade física das escolas, com o consequente aumento do investimento público em educação.

### **3 - A qualidade do ensino e o novo Plano Nacional da Educação (PNE)**

A falta de qualidade do ensino é o maior problema que atinge a escola pública brasileira desde as suas origens. A política educacional praticada nos últimos 15 anos possibilitou a expansão do sistema de educação básica, com a universalização do acesso ao ensino fundamental. Apesar dessa expansão, a qualidade do ensino oferecida nas escolas públicas, medida por avaliações de ensino, é extremamente baixa.

Em âmbito nacional, o INEP (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira) realiza duas avaliações do desempenho escolar. O Saeb (sistema nacional de avaliação da educação básica) é realizado a cada dois anos, e abrange estudantes das redes públicas e privadas do país, matriculados na 5º e 9º anos do ensino fundamental e também no 3º ano do ensino médio. São aplicadas provas de Língua Portuguesa e Matemática, e a avaliação é feita por amostragem. Os resultados do Saeb são apresentados para cada unidade da Federação e para o Brasil como um todo. Já a Prova Brasil avalia as mesmas disciplinas, porém é aplicada de maneira censitária aos alunos de 5º e 9º anos do ensino fundamental da rede pública e oferece resultados por escola, município, unidade da Federação e país.

A partir de 2007 o INEP criou um indicador para mensurar o desenvolvimento da educação básica no Brasil. O IDEB (índice de desenvolvimento da educação básica) é composto pela média no desempenho das duas avaliações e pela taxa média de aprovação dos estudantes, obtida no Censo Escolar. Em uma escala de zero a dez, as notas obtidas no IDEB em 2011, em nível nacional, foram; 5,0 pontos para os anos iniciais do Ensino Fundamental; 4,1 para os anos finais do Ensino Fundamental; e 3,7 para o Ensino Médio.

O Brasil também participa de avaliações internacionais. O PISA - Programme for International Student Assessment - é uma avaliação comparada, organizada pela OCDE e aplicada a estudantes com 15 anos de diversos países. Em 2009, o Brasil ocupou o 53º lugar no ranking geral, num total de 65 países que fizeram o exame. Os alunos brasileiros ficaram em 53º em ciências e leitura e em 57º em matemática.

Alguns fatores que contribuem para explicar o baixo desempenho do Brasil no PISA são a distorção idade-série e a jornada escolar. Nos países da OCDE praticamente a totalidade dos jovens de 15 anos concluiu o nível de ensino equivalente ao ensino fundamental brasileiro, tendo completado nove anos de estudo. As taxas de aprovação desses países estão em torno de 95%. No Brasil, segundo dados do INEP, em 2009, mais de 20% dos alunos do ensino fundamental não frequentavam a série adequada à sua faixa-

etária. Além disso, no Brasil a jornada escolar do ensino fundamental, é de no mínimo quatro horas diárias, cinco dias por semana. Segundo o INEP, em 2010, a jornada média observada no ensino fundamental foi de 4,5 horas diárias. Na maior parte dos países da OCDE, como os Estados Unidos e o Chile, a jornada é de cerca de seis horas diárias em uma semana de cinco dias, chegando a alcançar oito horas diárias na Coreia do Sul (Kerstenetzky, 2006). Outro fator importante é o background socioeconômico. Alunos oriundos de famílias mais pobres, cujos pais possuem baixa escolaridade, geralmente, apresentam pior desempenho.

As avaliações de ensino evidenciam o baixo desempenho escolar dos alunos brasileiros, e os fatores associados a ele. Além da qualidade, persistem os problemas relacionados à cobertura do ensino. A educação infantil apresenta a menor taxa de atendimento: 80,1% das crianças de 4 e 5 anos frequentavam a escola em 2010. Na faixa etária de 6 a 14 anos, idade regular para o ensino fundamental, o atendimento se encontra em patamares mais elevados: 96,7% tinham acesso à escola. Entre os jovens de 15 a 17 anos, a taxa de atendimento cai para 83,3%, esse decréscimo pode ser em parte atribuído às altas taxas de abandono escolar no Ensino Médio. Em 2010, 14,8% dos jovens que frequentavam a 1ª série do Ensino Médio abandonaram a escola.

A expansão do atendimento escolar nas faixas etárias de 4 a 5 anos e de 15 a 17 anos deverá se tornar uma prioridade na agenda dos estados e municípios devido à aprovação da emenda constitucional 59/2009, que ampliou a escolaridade obrigatória, de nove para quatorze anos, ou seja, dos 4 aos 17 anos de idade. Esta ampliação deverá ocorrer de forma progressiva até 2016. A emenda também acrescentou ao artigo que dispõe sobre o Plano Nacional da Educação (PNE), o estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto.

O PNE, com duração decenal, tem como objetivo articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino. O último PNE teve sua vigência expirada em 2011. As prioridades estabelecidas pelo plano eram: a universalização do ensino fundamental e ampliação do acesso aos demais níveis de ensino, valorização dos profissionais da educação, elevação da escolaridade média da população, desenvolvimento dos sistemas de avaliação de ensino e melhoria da qualidade da educação. A maioria das metas relacionava-se a tais prioridades. As metas referentes ao financiamento foram vetadas pelo presidente Fernando Henrique Cardoso. Entre elas, destaca-se a que previa a ampliação do investimento público em educação para 7% do

PIB. Com a aprovação da EC 59, o poder público é obrigado a estabelecer uma meta de investimento como proporção do PIB.

As metas estabelecidas pelo novo PNE seguem a mesma linha de seu antecessor, entre elas destaca-se: a universalização do ensino dos 4 a 17 anos, elevação da qualidade da educação e da escolaridade média da população adulta, valorização do magistério e a ampliação da jornada escolar.

O alcance dessas metas envolve diversos tipos de custo, e por isso é essencial que seja quantificado, de maneira adequada, o investimento necessário para que se tenha êxito no alcance dessas metas. No antigo PNE, a maior parte das metas não foi cumprida justamente devido à falta de recursos.

Sendo assim, o MEC estimou o volume de recursos públicos necessários para o cumprimento das metas considerando a projeção da demanda por novas matrículas e o custo por aluno vigente no ano de 2009. A metodologia de cálculo consistiu em dimensionar a demanda de matrículas adicionais determinadas pelas metas, calcular o custo das metas quantificáveis e, a partir desses dois esforços, tomando o ano de 2009 como referência, projetar os custos adicionais de investimento público direto em educação como proporção do PIB (CNDE, 2011).

Partindo do patamar de gasto público com educação de 2009 de 5% do PIB, a estimativa do MEC era de que seria necessário elevar para 7% do PIB o gasto em educação.

A Campanha Nacional pelo Direito à Educação<sup>8</sup> apresentou uma proposta alternativa para definir a meta de investimento. Considerando a metodologia adotada pelo MEC, a Campanha quantificou o investimento necessário para cumprir as metas utilizando como critério de cálculo o custo aluno qualidade inicial (CAQi), ao invés do custo por aluno estabelecido pelo MEC. Desenvolvido pela Campanha, o CAQi indica quanto deve ser investido anualmente por aluno, em cada etapa da educação básica, para que seja possível um padrão mínimo de qualidade na educação pública.

A construção do CAQi envolveu uma ampla participação da sociedade civil. Foram realizadas oficinas, seminários e encontros destinados a discutir quais os insumos indispensáveis ao desenvolvimento dos processos de ensino e aprendizagem. Foram então

---

<sup>8</sup> A Campanha Nacional pelo Direito à Educação surgiu em 1999, impulsionada por um conjunto de organizações da sociedade civil. Atualmente constitui-se como uma rede que articula mais de 200 grupos e entidades distribuídas por todo o país, incluindo movimentos sociais, sindicatos, organizações não-governamentais nacionais e internacionais, fundações, grupos universitários, estudantis, juvenis e comunitários, além de centenas de cidadãos.

estabelecidos padrões de construção, equipamentos, remuneração dos profissionais da educação, jornada escolar, número adequado de alunos por turma, equipamentos e materiais didáticos, transporte e alimentação. Esses insumos foram precificados e se chegou à proposta do CAQi, entendido como um primeiro passo rumo à educação pública de qualidade no Brasil (Carreira e Pinto, 2007).

Cabe destacar que os valores do CAQi se diferenciam entre as etapas e modalidades de ensino, e referem-se um patamar mínimo de qualidade de educação. A tabela 2 apresenta os valores do CAQi e do custo utilizado pelo MEC para os diferentes níveis e modalidades de ensino.

Tabela 2: Custo aluno/ano utilizado pelo MEC e CAQi 2009

Níveis/Etapas educacionais/Modalidades	Custo aluno/ano MEC 2009	CAQi 2009
Creche (0-3 anos)	2.252	6.451
Educação Infantil (4 e 5 anos)	2.252	2.528
Ensino Fundamental - Séries Iniciais (6 a 10 anos)	2.632	2.396
Ensino Fundamental - Séries Finais (11 a 14 anos)	2.632	2.347
Educação de Jovens e Adultos	-	2.396
Ensino Médio (15 a 17 anos)	2.632	2.429
Educação Superior Presencial	15.452	15.500
Educação Superior a Distância	3.090	6.200

Extraído de CNDE (2011).

Fonte: MEC (2011)

Em nota técnica, a Campanha alegou que seria equivocado projetar para os próximos 10 anos valores de custo aluno/ano que não conseguiram resolver o problema de qualidade da educação brasileira. No entanto, exceto para a creche (0 a 3 anos) em que foi considerado período integral, os valores a serem gastos nos demais níveis de ensino da educação básica não diferem muito entre o CAQi e o custo por aluno adotado pelo MEC.

Fora a diferença do parâmetro de cálculo, na proposta de investimento do MEC algumas metas não foram traduzidas em aumento de recursos, na medida em que foram consideradas pelo ministério como contempladas em outras metas. Além disso, na proposta do MEC, não há previsão de recursos adicionais para o ensino médio, e para a educação infantil foi previsto um valor reduzido. Esses dois níveis de ensino não foram universalizados, de forma que é necessário ampliar a oferta de vagas para incluir as crianças e adolescentes que estão fora da escola. Porém, o argumento do MEC é que

devido ao processo de transição demográfica<sup>9</sup>, isto é alteração da estrutura etária da população, decorrente da queda das taxas de natalidade e mortalidade, não será necessário ampliar de forma significativa os recursos nesses dois níveis de ensino, uma vez que a população em idade escolar está diminuindo.

Apesar da projeção populacional do IBGE apontar para o decrescimento da população em idade escolar no período compreendido pelo novo PNE, cabe questionar tal conclusão na medida em que a mudança no perfil etário pode ser neutralizada pelo atraso escolar no ensino médio e pela baixa cobertura da educação infantil, sendo justificada a previsão de aporte de recursos adicionais (IPEA, 2011).

Na proposta do MEC também não há previsão de recursos adicionais para universalizar o atendimento escolar aos estudantes de 4 a 17 anos com deficiência, transtornos globais de desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação. Considerada como “educação especial”, essa modalidade de ensino requer a contratação de profissionais especializados, de forma que seu custo deveria ser significativamente mais elevado que o das demais modalidades de ensino.

Uma das metas do PNE é oferecer educação em tempo integral em 50% das escolas públicas de educação básica. Para atingir essa meta o MEC considerou que o custo adicional da matrícula integral seria de R\$ 369,75 por aluno ao ano. Esse valor contribuiria de maneira muito precária para expandir as matrículas em período integral. A CNDE considerou que cada aluno matriculado em período integral deveria receber adicionalmente R\$ 2.396 ao ano, valor correspondente ao CAQi das séries iniciais do ensino fundamental.

Na proposta da Campanha também foi considerada uma previsão de recursos adicionais para que as regiões Norte e Nordeste elevassem seus gastos em educação de forma a equalizar o gasto por aluno com as demais regiões.

Assim a proposta da Campanha difere substancialmente da proposta do MEC em relação à previsão de recursos adicionais para atingir as metas do PNE. A Campanha revindica a meta de aplicação de 10% do PIB na educação. A tabela 6 apresenta as duas estimativas.

---

<sup>9</sup> Para mais detalhes sobre a transição demográfica ver Rigotti, 2012.



Tabela 3: Custo do Investimento adicional do PNE, por categorias  
(em R\$ milhões de 2009)

<b>Categoria</b>	<b>Campanha (A)</b>	<b>MEC (B)</b>	<b>Diferença (A) - (B)</b>
Educação Infantil	23.657	9.684	13.973
Ensino Médio	3.644	-	3.644
Educação Especial	3.590	-	3.590
Educação em Tempo Integral	23.964	3.766	20.198
EJA	21.257	0	21.257
Educação Profissionalizante	5.928	4.456	1.472
Educação superior	45.266	15.204	30.062
Formação docente	9.259	923	8.336
Remuneração docente*	16.933	27.026	-10.093
Padrão mínimo de qualidade Norte e Nordeste	16.333	-	16.333
<b>TOTAL</b>	<b>169.831</b>	<b>61.059</b>	<b>108.772</b>
<b>Proporção do PIB 2009**</b>	<b>5,4%</b>	<b>1,9%</b>	<b>-</b>

\*O custo de remuneração docente para os professores do Norte e Nordeste está embutido na meta de padrão mínimo de qualidade Norte e Nordeste representado pela penúltima linha da tabela.

\*\* O PIB de 2009 foi R\$ 3,143 trilhões

Fonte: CNDE (2011).

O gasto público total em educação no ano de 2009 foi R\$ 161 bilhões. O adicional de investimento proposto pelo MEC (61 bilhões) corresponde a 40% e o da CNDE (R\$ 169 bilhões) 110% do gasto público total em educação no ano de 2009.

Após 18 meses de tramitação o PNE (PL 8035/2010) foi aprovado por uma comissão especial da câmara. Ficou estabelecida a meta de elevar o investimento público em educação gradualmente de forma a atingir 7% do PIB em um prazo de 5 anos e 10% do PIB em dez anos.

Cabe destacar que o gasto público em educação avançou de 4% do PIB em 1995 para 5,1% em 2010, ou seja, um aumento de apenas um ponto percentual em 15 anos. Sendo assim, a meta de dobrar o investimento em educação como proporção do PIB não será nem um pouco fácil de ser cumprida. É extremamente necessário estabelecer quais serão as fontes de recursos utilizadas para financiar essa expansão, e qual o papel de cada esfera de governo dentro de um regime de colaboração. Nesse sentido, é importante que o governo federal assuma um compromisso maior com a educação, uma vez que é a esfera que possui maior capacidade de arrecadação e é a que menos tem contribuído para essa área. Em 2009 a participação da União no gasto público total com educação foi de apenas 20%, enquanto a participação dos Estados e do Distrito Federal foi de 41,2% e dos Municípios 39%.

#### **4- Alternativas de financiamento para os gastos em educação**

Desde sua aprovação na câmara, em junho de 2012, o PNE segue em tramitação no Senado. Algumas questões ainda estão em discussão. Entre elas se esse percentual de investimento deverá ser aplicado exclusivamente nas escolas públicas ou se deverão ser incluídas as transferências de recursos para o setor privado da educação, como no caso do PROUNI, um programa nacional que concede bolsas a estudantes de cursos de graduação em instituições privadas de educação superior. Considerando as transferências ao ensino privado, o gasto público total em educação em 2010 aumenta para 5,7% do PIB ante 5,1% do PIB considerando o gasto apenas no ensino público. Portanto, ao incluir as transferências ao setor privado, o adicional de recursos a ser investido na educação pública se reduz.

Assim, ainda se faz necessário definir qual a destinação dos recursos públicos e principalmente quais as fontes de financiamento que serão utilizadas. Em comunicado, o IPEA apontou algumas possibilidades de financiamento para ampliação dos gastos públicos em educação. Essas possibilidades podem ser de cinco tipos: tributários; renda do pré-sal; folga fiscal; outras fontes não tributárias; melhorias de gestão e controle social dos gastos públicos.

Entre as possibilidades de financiamento, a renda do pré-sal é a mais promissora e também a que mais está em discussão. Em 2010, foi criado o Fundo Social do Pré-Sal (FS), através da lei 12351/10, cuja finalidade é constituir uma fonte de recursos para o desenvolvimento social e regional na forma de programas e projetos em áreas como educação, cultura, saúde e meio ambiente. O FS é composto exclusivamente por receitas da União na exploração de petróleo. Compõe o fundo as seguintes receitas: bônus de assinatura (valor arrecadado no ato da contratação), parcela dos royalties que cabe à União das áreas localizadas no pré-sal, parcela de royalties e participação especial da União das áreas fora do pré-sal, além da receita da União pela venda do petróleo e do gás extraído. Pelo sistema de partilha, a União fica com 22% das receitas dos royalties nas áreas do pré-sal, e 15% das receitas dos royalties de petróleo extraídos em terras, rios ou lagos (Máximo, 2012).

Havia no projeto de lei 12351/10 um inciso que estipulava que 50% dos recursos do Fundo Social do Pré-Sal seriam destinados à educação. Esse artigo foi vetado pelo presidente Lula em 2010. Dois anos depois foi publicada a Medida Provisória 592/2012, que determina que metade dos rendimentos do Fundo Social do pré-sal deve ser investida,

exclusivamente, em educação. Ou seja, não se trata de 50% dos recursos globais do fundo, mas sim da metade dos rendimentos alcançados por meio dele. A MP também estabelece que todas as receitas com royalties do petróleo dos novos contratos de concessão (celebrado para produção em áreas fora do pré-sal) serão destinados à educação. Além disso, os recursos advindos dos royalties aplicados na educação serão adicionais aos percentuais mínimos de vinculação exigidos pela Constituição.

Pela MP, os royalties destinados à educação derivam dos novos contratos de concessão, firmados a partir de dezembro de 2012. Como a exploração de petróleo é feita por contratos de longo prazo, esses recursos ainda vão demorar a aparecer. Ademais, o regime de concessão previsto pela lei não contempla o pré-sal, mas campos de exploração cujas reservas são menores e localizadas fora dessa área de exploração.

O Fundo Social será composto apenas por receitas da União. Com isso a parcela que estados e municípios irão receber da receita total dos royalties da futura exploração e produção de petróleo na camada do pré-sal, não precisará ser investida em educação.

De acordo com Cara (2012) é justificável a lógica da vinculação ao rendimento do Fundo Social. Como esse fundo receberá todo ano um volume interessante de recursos, que será somado ao saldo acumulado ao longo dos anos, a tendência é que em uma década os ganhos com rendimentos sejam grandes. O problema é o tempo que demoraria para que a educação recebesse um volume substantivo de recursos. Em relação ao tema, Ávila (2012) assinala:

É difícil estimar quanto do pré-sal irá para educação e quando. Vai depender do ritmo de produção das empresas e do ganho das aplicações desse fundo - que não deve ser muito alto, pois as aplicações serão no exterior e as taxas de rentabilidade andam muito baixas. Poderia ser muito mais dinheiro se Estados e municípios contribuíssem com uma parte, o que é justo pois eles terão a maior parcela dos royalties do pré-sal (p.4).

Assim, os recursos que irão para educação irão depender de diversas circunstâncias: volume de produção das empresas, rentabilidade das aplicações do FS, e abertura de novos contratos de concessão. Como a aprovação da MP é recente (dezembro de 2012), ainda não foi produzido um estudo mais aprofundado sobre o potencial de financiamento do pré-sal para a educação.

Uma forma possível de financiar a expansão do gasto público em educação é através da tributação. Segundo Pochmann (2011) há três possibilidades de financiar a

educação pela tributação: i) Imposto sobre Grandes Fortunas; ii) adequação dos tributos diretos praticados no Brasil e iii) diminuição das renúncias e subsídios fiscais.

A criação de um Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF) está prevista na Constituição de 1988. No entanto, para que esse imposto entre em vigor é necessária a aprovação de uma lei complementar que regule a sua taxação. Diversos projetos de lei complementar já foram lançados na Câmara e no Senado para a regulamentação do IGF, mas apenas dois foram apreciados e rejeitados (Carvalho Jr, 2011). Se este imposto fosse regulamentado, o IPEA (2011) estima que poderia gerar algo em torno de 0,4% a 0,7% do PIB.

Outra fonte está relacionada ao uso inadequado dos tributos diretos praticados no Brasil. O Imposto Territorial Rural (ITR), por exemplo, possui uma arrecadação insignificante - 0,01% do PIB - apesar da enorme extensão de terras agrícolas no país. Uma das razões para isso reside na dificuldade de fiscalizar o valor da terra nua, a base de cálculo do imposto (Batista Jr, 2000). Caso o ITR fosse recolhido de forma adequada, estima-se que poderia haver uma arrecadação que variaria entre 0,3% e 1,0% do PIB (IPEA, 2011).

O Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) é o imposto direto que possui o maior número de contribuintes no Brasil e, como o IR, também admite legalmente a progressividade das alíquotas (Carvalho Jr, 2010). Apesar disso, a concessão de isenções e o elevado custo administrativo associado aos processos de avaliações imobiliárias, limitam a capacidade de arrecadação desse imposto. A melhoria da eficiência administrativa e a redução das isenções poderiam elevar o IPTU da atual arrecadação de 0,46% do PIB para pelo menos 0,8% do PIB (IPEA, 2011).

Alguns impostos que poderiam ter sua arrecadação ampliada, mencionados no Comunicado do IPEA (2011) são: Imposto sobre a Transmissão Causa Mortis e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos (ITCD), Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS). O estudo também aponta para a diminuição de subsídios e renúncias fiscais, como forma de elevar a arrecadação.

Há também a possibilidade de financiamento mediante folga orçamentária proveniente da redução da taxa de juros. A taxa Selic nominal janeiro/dezembro tinha sido de 18% na média de 2003/2006, tendo recuado para 11% na média de 2007/2010. Atualmente, a Selic está em 7,25% ao ano. A redução da Selic aliada à queda da relação dívida pública/ PIB, que passou de 47% em 2006 para 35% em 2012, possibilitou a

redução da despesa com juros. Em 2012 a despesa nominal com juros foi de 4,6% do PIB, uma queda de 1,1 pontos percentuais em relação ao ano de 2011.

Assim, a folga fiscal resultante da queda da despesa nominal com juros pode vir a se tornar uma fonte de recursos para a educação. Neste sentido, o IPEA (2011) simulou alguns resultados para uma redução dos juros nos próximos 12 meses, a partir do estoque de outubro de 2011 e taxa implícita do mesmo período. Os resultados obtidos mostram que a cada 1% de queda na taxa de juros, pode haver uma redução de gastos em juros de R\$ 25,2 bilhões (em torno de 0,60 % do PIB estimado para 2011).

Por fim outras possibilidades de financiamento consideradas no comunicado do IPEA foram a captação de recursos das agências públicas de fomento nacionais (BNDES, BNB, etc) e internacionais, mediante montagem de projetos para todos os níveis e modalidades da educação, e a melhoria da gestão e controle social do gasto público em educação. Para essas ações não foram estimadas a capacidade de arrecadação.

As alternativas apresentadas pelo estudo do IPEA visam ampliar a capacidade de financiamento da educação, que atualmente está em torno de 5% do PIB. A ampliação do investimento em educação é imprescindível tendo em vista a necessidade de expandir a cobertura da educação e garantir um ensino de qualidade.

### **Conclusões:**

A estrutura atual de financiamento da educação pública, baseada na descentralização da gestão de ensino e nos fundos de financiamento, possibilitou um aumento na quantidade de recursos investidos na educação. A maior parte desses recursos foi canalizada para o nível de ensino fundamental, correspondente à escolaridade obrigatória. Assim, foi possível universalizar o acesso a esse nível de ensino.

A legislação do Fundeb e a eliminação gradual da DRU contribuíram para o aumento dos gastos federais destinados à educação. Apesar desse aumento no gasto público total em educação, o valor investido por aluno na educação básica no Brasil ainda é baixo quando comparado com países mais desenvolvidos ou até mesmo com países com nível de desenvolvimento semelhante.

A distribuição dos recursos entre os níveis de ensino no Brasil destoa da maioria dos países analisados. Enquanto nos países da OCDE o investimento por aluno aumenta ao longo das etapas da escolaridade básica, no Brasil, o gasto por aluno decresce do ensino fundamental para o ensino médio. O baixo investimento neste último nível de ensino

reflete-se na proporção da população que concluiu o ensino médio, bastante inferior a dos países da OCDE. A elevação da escolaridade de jovens e adultos, e a inclusão da população em idade escolar que permanece fora da escola, implicam na expansão do sistema educacional.

Nessa direção, foram estabelecidas as metas do novo Plano Nacional de Educação (universalização do ensino dos 4 a 17 anos, elevação da qualidade do ensino e da escolaridade média da população adulta, valorização do magistério, ampliação da jornada escolar, etc). O investimento público necessário para alcançar essas metas foi estimado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, movimento da sociedade civil. Como parâmetro de cálculo foi utilizado o CAQi, que indica quanto deve ser investido anualmente por aluno, em cada etapa da educação básica, para que seja possível um padrão mínimo de qualidade na educação pública. Com isso, foi estabelecida a meta de aplicação de 10% do PIB em educação a ser alcançada em 10 anos.

Essa meta corresponde a dobrar o orçamento atual da educação. Assim, é extremamente necessário estabelecer quais serão as fontes de recursos utilizadas para financiar essa expansão. Algumas alternativas de financiamento apresentadas nesse artigo foram: as rendas provenientes do pré-sal, folga fiscal decorrente da redução da taxa de juros, e aumento da receita de impostos, via melhoria da arrecadação.

Por fim, é preciso que os entes federados atuem de maneira coordenada. O papel da União é articular o sistema de ensino, e complementar com recursos próprios, estados e municípios que não consigam cumprir com o valor mínimo nacional de gasto por aluno. A atuação da União é fundamental para reduzir as desigualdades regionais e garantir um padrão mínimo de qualidade do ensino. Os estados e municípios devem estabelecer formas de colaboração, de modo a assegurar, de maneira eficiente, o atendimento aos diversos níveis e modalidades de ensino, em âmbito regional e local.

## Referências Bibliográficas:

ÁVILA, R. *Estados e municípios se desobrigam de investir royalties em educação*. Valor Econômico Online. 13/12/2012. Entrevista concedida a Luciano Máximo. Disponível em: <http://www.valor.com.br/politica/2938598/estados-e-municipios-se-desobrigam-de-investir-royalties-em-educacao>. Acesso em 25 fevereiro 2012.

BATISTA JR, P. N. *Fiscalização Tributária no Brasil: Uma perspectiva macroeconômica*. Instituto de estudos avançados da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.

CARA, D. *Por que a MP 592/2012 não vinculou 100% dos royalties para a educação?* Revista Educação, 05/12/2012.

CARVALHO JR, P.H.B. Aspectos distributivos do IPTU e do patrimônio imobiliário das famílias brasileiras. In: *Tributação e equidade no Brasil*. Brasília, IPEA, 2010.

\_\_\_\_\_. *As discussões sobre a regulamentação do imposto sobre grandes fortunas: a situação no Brasil e na experiência internacional*. Brasília, IPEA, 2011.

CARREIRA, D. PINTO. J.M.R. *Custo Aluno-Qualidade inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil*. São Paulo, Global: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2007.

CASTRO, J. A. *Financiamento e gasto público na educação básica no Brasil: 1995-2005*. Disponível em <[www.cedes.unicamp.br/](http://www.cedes.unicamp.br/)> Out.2007.

\_\_\_\_\_; DUARTE, B.C. *Descentralização da educação pública no Brasil: trajetória dos gastos e das matrículas*. Texto para discussão nº 1352 – Brasília, IPEA, 2008.

CNDE. *Por que 7% do PIB para a educação é pouco? Cálculo dos investimentos adicionais necessários para o novo PNE garantir um padrão mínimo de qualidade*. São Paulo, 2011.

CORBUCCI ET AL. *Vinte anos da Constituição federal de 1988: avanços e desafios na educação brasileira*. IN Políticas Públicas: acompanhamento e análise - Brasília, IPEA, v. 2, n. 17, 2009.

DIAS, F.A.C. *Desvinculação de receitas da União, gastos sociais e ajuste fiscal*. Consultoria Legislativa do Senado Federal. TD 38, Brasília, fevereiro de 2008.

GREMAUD, A.P. *Investimentos em educação: comparação internacional*. In: Todos pela Educação. *De olho nas metas: quarto relatório de monitoramento das 5 metas do Todos pela Educação*. 2012.

IBGE. *Censos demográficos*, Rio de Janeiro (vários anos).

\_\_\_\_\_. *Pesquisa nacional por amostra de domicílios*, Rio de Janeiro (vários anos).

\_\_\_\_\_. *Projeção da população do Brasil por sexo e idade – 1980 – 2050*. Rio de Janeiro, 2008.

INEP. *Investimentos Públicos em Educação*. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. 2010

IPEA. *Comunicado nº 124: Financiamento da educação: necessidades e possibilidades*. Brasília, 2011.

KERSTENETZKY, C. L. *Escola em Tempo Integral Já: Quando Quantidade é Qualidade*. Ciência Hoje, vol. 39, n. 231. Outubro de 2006.

\_\_\_\_\_. *O estado do bem-estar social na idade da razão: a reinvenção do estado social no mundo contemporâneo*. Rio de Janeiro, Campus/Elsevier, 2012.

MAXIMO, L. *Estados e municípios se desobrigam de investir royalties em educação*. Valor Econômico Online. 13/12/2012. Disponível em: <http://www.valor.com.br/politica/2938598/estados-e-municipios-se-desobrigam-de-investir-royalties-em-educacao>. Acesso em 25 fevereiro 2012.

MEC. *O PNE 2011-2020: metas e estratégia*. Brasília, 2011.

MEC. *Prestação de Contas Presidencial PCPR 2011*. Brasília, 2012.

OCDE. *Education at a Glance*. Disponível em <<http://www.oecd.org>. 2012>

\_\_\_\_\_. *Pisa Results*. Disponível em <<http://www.pisa.oecd.org>. 2009>

PINTO, J.M.R. *Custo Aluno Qualidade (CAQi)*. Revista Escola, 2011. Disponível em: <http://revistaescola.abril.com.br/pdf/artigo-jose-marcelino-caqi.pdf>. Acesso em 30 de novembro 2012.

POCHMANN, M. *Márcio Pochmann defende 10% do PIB em educação e aponta caminhos para elevação do investimento*. 19/08/2011. Entrevista concedida ao Observatório da Educação. Disponível em: <http://www.observatoriodaeducacao.org.br>. Acesso em 20/02/2013.

RIGOTTI, J.I.R. *Transição demográfica*. Porto Alegre, Educ. Real, v. 37, n. 2, p. 467-490, maio/ago. 2012.

VAZQUEZ, D.A. *Desequilíbrios regionais no financiamento da educação: a política nacional de equidade do FUNDEF*. Revista de sociologia e política Nº 24: 149-164, Curitiba, 2005.