

# Ampliação da obrigatoriedade na educação básica

## *Como garantir o direito sem comprometer a qualidade?*

JOSÉ MARCELINO DE REZENDE PINTO\*

THIAGO ALVES\*\*

**RESUMO:** Este artigo pretende avaliar o impacto da ampliação das redes públicas pela aprovação da Emenda Constitucional nº 59, que implanta a obrigatoriedade do ensino para a população de quatro a 17 anos, na disponibilidade de recursos por aluno na educação básica. Valendo-se dos dados da Pnad/IBGE, realizada em 2008, e da previsão de recursos do Fundeb, para 2010, verificou-se que, para o cumprimento da emenda, 3,96 milhões de crianças e jovens deverão ser incluídos no sistema educacional, até 2016 (expansão de 9,3% das matrículas), sendo necessário aumentar o investimento na ordem de R\$ 7,9 bilhões, para que não haja redução no valor/aluno atualmente praticado.

*Palavras-chave:* Ampliação da obrigatoriedade do ensino. Fundeb. Gasto por aluno. Desigualdade de acesso ao ensino. Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQI).

### Introdução

A previsão em lei do ensino obrigatório para uma parcela da população durante um período determinado da infância e juventude tem sido uma das estratégias adotadas por diversos países para viabilizar o exercício do direito à educação a todos os segmentos da sociedade, uma vez que as oportunidades

---

\* Doutor em Educação. Professor Associado da Faculdade de Filosofia, Ciências de Letras de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo (USP). *E-mail:* <jmripinto@ffclrp.usp.br>.

\*\* Doutorando em Administração. Gestor Governamental de Finanças e Controle do Estado de Goiás. *E-mail:* <thiagoalves@usp.br>.

educacionais têm sido, com maior ou menor intensidade, tanto nos países subdesenvolvidos quanto nos países desenvolvidos, estratificadas, de acordo com o *status* econômico e social dos indivíduos e, em muitos contextos, ainda por gênero, raça e local de moradia (BUCHMANN; HANNUM, 2001; REARDON; ROBINSON, 2008; SOARES; ALVES, 2003). Dessa forma, a educação compulsória tem sido um instrumento para que a educação deixe de ser um privilégio de classes ou grupos sociais e passe a ser garantida como direito fundamental para todos.

Nos Estados Unidos, por exemplo, a estratégia é adotada desde 1852 e foi um dos mecanismos que, juntamente com leis que restringiram o trabalho infantil, contribuíram para generalizar o acesso à escola e elevar o nível de escolarização daquele povo (GOLDIN; KATZ, 2003; NCSL, 2010).

Como tem-se mostrado uma estratégia atual e relevante, recentemente, no Reino Unido, uma lei (*Education and Skills Bill*, de 2007) aumentou a faixa etária do ensino obrigatório, de cinco a 16, para cinco a 18 anos. Naquele contexto, a medida teve por base dois argumentos: (a) a baixa participação escolar da população acima de 16 anos, comparativamente a países assemelhados da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (*Organisation for Economic Co-Operation and Development* – OECD), fenômeno que poderia afetar a preparação da força de trabalho e, consequentemente, a competitividade econômica do país; e (b) o crescimento do número de jovens que não estão na escola e nem trabalhando, os denominados Neet (*not in education, employment or training*), com potencial de envolvimento com o abuso de drogas e com a criminalidade (SIMMONS, 2008).

Igualmente, o Brasil tem se utilizado da definição da obrigatoriedade para uma etapa de ensino ou faixa etária, desde 1934. Atualmente (2010), o ensino é obrigatório para a população de 6 a 14 anos. Contudo, com a aprovação da Emenda Constitucional nº 59 de 11/11/2009 (EC nº 59) (BRASIL, 2009), que amplia a obrigatoriedade do ensino para a população de quatro a 17 anos, com prazo final até 2016 para sua integral implementação, o País passa a vislumbrar a garantia de 14 anos de estudo formal, o que, sem dúvida, é um importante passo para a ampliação do direito à educação.

Assim, no contexto brasileiro, o que se espera é que a alteração constitucional represente um avanço do acesso, sobretudo para a população oriunda dos estratos menos favorecidos socioeconomicamente, a todas as etapas da educação básica, uma vez que as políticas educacionais, até então, não foram suficientes para garantir o acesso e permanência dos estudantes nas demais etapas, tal como no ensino fundamental, obrigatório desde 1967 (KRAMER, 2006; KRAMER; NUNES, 2007; OLIVEIRA, 2010; ZIBAS, 2005). Há a expectativa de que a ampliação do acesso seja acompanhada da garantia da qualidade do ensino. Espera-se, portanto, que aqueles que foram excluídos pelo acesso não o sejam novamente, em decorrência da falta de condições de ensino que, da mesma forma, lhes retiraria o direito aos benefícios gerados pela

educação. Somente uma educação de qualidade pode permitir ao estudante se inserir de maneira crítica na sociedade e desempenhar com autonomia seu papel político, social e econômico (FUENZALIDA, 1994).

Diante das expectativas geradas pela nova emenda, este artigo pretende avaliar qual o impacto da ampliação da obrigatoriedade na disponibilidade de recursos disponibilizados por aluno na educação básica. Inicialmente, revisa a evolução normativa da educação compulsória durante o período republicano de nossa história. Em seguida, estima o total de potenciais alunos que deverão ingressar nas redes de ensino, até 2016. Por fim, verifica como o aumento das matrículas poderá impactar o valor por aluno atualmente praticado no âmbito do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e qual seria o montante necessário para cumprir as metas da nova emenda, sem reduzir o valor por aluno atualmente praticado.

## **Evolução da obrigatoriedade do ensino no País**

A garantia do direito à educação no Estado brasileiro não evoluiu de forma linear, constante e concomitante com outros aspectos igualmente importantes para a construção de nosso país. Essa trajetória foi marcada por avanços, retrocessos e estagnação que passaram ao discurso oficial por meio de leis que traduziam o pensamento vigente em cada época. O Quadro 1 apresenta uma síntese da evolução normativa deste direito desde a Constituição Federal (CF) de 1891.

O primeiro comentário a se fazer, tendo por base o Quadro 1, é que, em certo sentido, a EC nº 59 recupera a lógica instituída pela CF de 1967, segundo a qual a obrigatoriedade era definida pela faixa etária das crianças e jovens, e não pela etapa de ensino a ser frequentada. Esse princípio, como vimos, foi alterado pela CF de 1988, em sua versão original, mas de certa forma, foi recuperado pela EC nº 14/96. Portanto, cabe realçar que, com exceção da pré-escola, que abriga a faixa etária de quatro e cinco anos, que passa ser obrigatória, tanto o ensino fundamental como o ensino médio só serão obrigatórios para aquelas crianças e jovens entre seis e 17 anos. Para os que frequentarem essas etapas da educação básica, mas com idade acima do limite constitucional, é assegurado o direito ao acesso gratuito e o dever do Estado em fornecer as condições de oferta gratuita, mas não se trata de uma obrigação do jovem ou do adulto concluí-las. Ora, considerando que 34% dos jovens de 15 a 17 anos que frequentam a escola o fazem no ensino fundamental, principalmente em virtude da reprovação, é possível antever que o novo dispositivo constitucional não assegura, necessariamente, que boa parte dos jovens brasileiros, em princípio, terá acesso e concluirá o ensino médio, como se poderia pensar. De qualquer forma, há expectativa de que a

ampliação da obrigatoriedade leve ao aumento da taxa de concluintes do ensino médio, como aconteceu nos Estados Unidos, em meados do século XX, segundo Goldin e Katz (2003). Isso é necessário porque, como mostra a Tabela 1, elaborada com base nos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (Pnad) realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2008 e da OECD (2010), a proporção da população brasileira entre 25 a 64 anos (faixa etária economicamente ativa) e 25 a 34 anos, que havia concluído pelo menos esta etapa, está muito abaixo da taxa alcançada pelos países desenvolvidos. Na América Latina, o Brasil está à frente do México e atrás do Chile. Também é importante destacar, com auxílio da tabela, que o Brasil, com a EC nº 59, ao elevar de nove para 14 anos o número de anos de ensino obrigatório, estará posicionado apenas atrás do Chile (que mantém 16 anos de ensino obrigatório) neste quesito, entre todos os países do mundo<sup>1</sup> (UNESCO, 2010).

### Quadro 1 – Evolução da obrigatoriedade educacional no Brasil republicano

Instrumento normativo	Natureza e abrangência da obrigatoriedade
CF de 1891	Inexiste a obrigatoriedade ou o direito.
CF de 1934	Ensino primário integral gratuito e de frequência obrigatória, extensivo aos adultos.
CF de 1937	Ensino primário obrigatório e gratuito (cabendo, porém, “para os que não alegarem ou notoriamente não puderem alegar escassez de recursos, uma contribuição módica e mensal para a caixa escolar.”).
CF de 1946	Ensino primário obrigatório.
CF de 1967	Ensino obrigatório dos 7 aos 14 anos (não define etapa).
Lei nº 5.692/1971	Ensino de 1º grau obrigatório de oito anos de duração.
CF de 1988	Ensino fundamental obrigatório (8 anos de duração) independentemente da idade.
EC nº 14/96	Ensino fundamental obrigatório (8 anos de duração) apenas para a faixa etária ideal (7 a 14 anos).
Lei nº 11.274/2006	Ensino fundamental com 9 anos de duração (a obrigatoriedade amplia-se para a faixa de 6 a 14 anos).
EC nº 59/2009	Ensino obrigatório de 4 a 17 anos (não estabelece a etapa obrigatória).

Fonte: Legislação educacional citada.

**Tabela 1 – Anos de estudo obrigatório e percentual da população que concluiu pelo menos o ensino médio em alguns países em 2008**

País	Anos de ensino obrigatório	% da população que concluiu pelo menos o ensino médio	
		25-64 anos	25-34 anos
Estados Unidos	12	89	88
Rússia	10	88	91
Canadá	11	87	92
Coréia do Sul	11	79	98
Média dos países da OCDE	-	71	80
França	11	70	83
Chile	16	68	85
México	10	34	40
Brasil	toda a população	39	50
	20% mais ricos*	9	70
	20% mais pobres**	11	15

(\*) Que, segundo a PNAD, em 2008 percebiam renda *per capita* domiciliar de até R\$ 150.

(\*\*) Que, segundo a PNAD, em 2008 percebiam renda *per capita* domiciliar a partir de R\$ 800.

Fonte: OECD (2010), Microdados da PNAD/2008 (IBGE, 2009).

A Tabela 1 também mostra que a ampliação da obrigatoriedade, como estratégia para assegurar o direito à educação, beneficia diretamente às camadas mais pobres da população. Isto fica evidente quando se analisa a proporção média de concluintes do ensino médio (39%) e se analisa a população na faixa de 25 a 64 anos (50%), que já obteve o impacto das mudanças mais recentes na legislação. Esta proporção sobe, respectivamente, para 70% e 85%, quando analisado somente o segmento dos indivíduos que percebiam 20% das maiores rendas *per capita* domiciliares, em 2008 (para esta classe, a escolarização até o ensino médio é semelhante à dos franceses e equiparada à dos países da OECD). No outro extremo da pirâmide social, a proporção é, respectivamente, 11% e 15%, para os indivíduos com as menores rendas.

Sendo assim, a nova redação do texto constitucional pode representar um inegável avanço no que se refere à garantia do direito à educação para os segmentos mais pobres da população.

## Obrigatoriedade e expansão da matrícula

Antes de analisar a magnitude da expansão que deverá ocorrer nas matrículas, inicialmente, a Tabela 2 mostra o percentual da população de 4 a 17 anos que já está frequentando a escola.

**Tabela 2 – Acesso à escola por faixa etária para diferentes segmentos de renda no Brasil em 2008**

Faixa etária	Taxa de atendimento		
	População na faixa etária	20% mais ricos	20% mais pobres
4 a 5 anos	73%	89%	64%
6 anos	94%	98%	90%
7 a 14 anos	98%	99%	97%
15 a 17 anos	84%	93%	79%
Total	91%	96%	89%

Fonte: Microdados da PNAD/2008 (IBGE, 2009).

Os dados da Tabela 2 mostram que a universalização do ensino na faixa de sete a 14 anos, obrigatória desde 1967, até hoje não foi integralmente cumprida, e, nas demais faixas, a meta de matricular toda a população está ainda mais longe, com destaque para a faixa de quatro e cinco anos, em que menos de três a cada quatro crianças frequentam a escola. Ademais, quando analisados os números nos segmentos formados pelo nível de renda *per capita* domiciliar, evidencia-se o quanto a ampliação da obrigatoriedade pode ser útil para amenizar a diferença do acesso entre pobres e ricos, uma vez que há diferenças expressivas entre a taxa de atendimento de toda a população e a dos estratos mais ricos e pobres, exceto para a coorte etária cuja frequência à escola é obrigatória há mais de 40 anos. Os dados da Tabela 2 também mostram com clareza que, para as crianças das famílias mais ricas, o ensino já é, na prática, obrigatório desde tenra idade.

Em que pese a taxa de atendimento nas idades que compõem a faixa etária alvo da EC nº 59, estima-se um adicional de 3,96 milhões de alunos, em todo o País, para universalizar a educação básica para a população de quatro a 17 anos, como indica a Tabela 3. Outro ponto importante é que serão as crianças e jovens mais pobres que deverão ingressar nas escolas com a progressiva implementação da norma constitucional, uma vez que 41% da população a ser matriculada é oriunda das famílias que se encontram entre os 20% mais pobres, enquanto apenas 5% pertencem às famílias que se situam entre os 20% mais ricos. Portanto, é preciso ressaltar que a expansão deverá ocorrer essencialmente nas redes públicas.

**Tabela 3 – Necessidade de expansão de matrículas para atender a ampliação da obrigatoriedade**

Faixa etária	Novas matrículas	Percentual de expansão		
		População na faixa etária	20% mais ricos	20% mais pobres
4	1.045.543	56,5%	18,2%	91,9%
5	22.886	22,3%	6,9%	33,8%
6	190.827	6,9%	1,8%	10,9%
7 a 14	571.218	2,1%	0,8%	2,9%
15	315.495	10,2%	4,3%	15,6%
16	488.911	16,3%	5,8%	22,9%
17	829.823	32,5%	13,9%	46,2%
Total	3.964.703	9,3%	4,0%	12,4%

Fonte: Microdados da PNAD/2008 (IBGE, 2009).

Os dados da Tabela 3 indicam, também, que os esforços devem ser maiores nas idades que estavam fora da faixa obrigatória anterior e, por isso, o esforço na faixa de quatro e cinco anos (correspondente à pré-escola) será maior (54,5% para a população de quatro anos e 22,3% para cinco anos), seguida pela faixa de 15 a 17 anos, que, em termo ideais, corresponde ao ensino médio (10,2% para 15, 16,3% para 16 e 32,5% para 17 anos). O esforço será menor na faixa que já é obrigatória e corresponde ao ensino fundamental (6,9% para seis anos e 1,8% para sete a 14 anos). As idades que estavam fora da faixa etária obrigatória correspondem a quase 81% a expandir, ou seja, 3,2 milhões de matrículas.

Neste sentido, o fato de a expansão ser maior para a população de quatro, cinco, 16 e 17 anos é muito relevante para o planejamento das redes, no que se refere à demanda de matrículas por série. As redes deverão ser capazes de projetar o fluxo de matrículas ao longo das 14 séries, até que se conclua a universalização, considerando tanto a taxa de inclusão da população que está fora do sistema, como a progressão dos alunos no sistema, ou seja, as taxas de conclusão, repetência e evasão.

Cabe ressaltar que estas questões de planejamento serão mais graves para as unidades da federação que terão maior nível de expansão, pois o impacto será distinto entre elas, como veremos adiante. Além disso, como mostra a Tabela 3, há uma demanda não atendida de pouco mais de 1,6 milhões de matrículas, tanto na faixa etária correspondente à educação infantil, cuja atribuição prioritária é das redes municipais, como na faixa de 15 a 17 anos, que atualmente envolve o ensino fundamental (em função das repetências), etapa que é atribuição conjunta de municípios e estados, e o ensino médio, cuja atribuição prioritária é das redes estaduais. Embora a

intensidade de inclusão nas etapas com maior déficit seja um fenômeno com contornos peculiares em cada unidade federativa, isso demandará um planejamento conjunto das redes municipais e estaduais, para atender os dispositivos da EC nº 59, até 2016, devido ao arranjo do federalismo educacional brasileiro, que prevê a colaboração entre os entes federativos para a oferta da educação básica (art. 211 da Constituição). Dessa forma, o impacto da inclusão da parcela da população que não está usufruindo o direito à educação exigirá uma coordenação de esforços entre entes federativos, que muitas vezes não tem sido observada em outras questões educacionais. Como, por exemplo, o transporte escolar. Esta é uma dificuldade recorrente no sistema educacional brasileiro, que não tem observado, na prática, um efetivo regime de colaboração, principalmente em localidades onde há ausência de correlação ou há correlações político-partidárias contrárias entre governos municipais e estaduais. Nelas, a garantia do direito à educação muitas vezes é condicionada por interesses político-partidários imediatos, que deslocam o *status* de cidadão da criança ou adolescente para a figura de “aluno do prefeito” ou “aluno do governador”.

Evidentemente, o problema seria minimizado, caso houvesse apenas uma rede pública de ensino, em que todos os entes federativos se responsabilizassem, financeiramente e operacionalmente, de acordo com regras pré-acordadas, para a constituição de um arranjo institucional, que possibilitasse a manutenção da oferta de ensino em rede pública única. Havendo apenas uma rede pública, em tese, não haveria como os governos “empurrarem” os problemas para outro ente federativo, enquanto a população sofre com a exclusão do acesso ou com acesso ao serviço educacional insuficiente.

Vejamos agora qual deverá ser o esforço de expansão em cada região e unidade federativa, com base nos dados da Pnad/2008 (IBGE, 2009) apresentados na Tabela 4.

A Tabela 4 mostra que será necessário um crescimento de 9,3% nas matrículas da educação básica em todo o País. Porém, há grandes variações regionais. A maior expansão relativa deverá ocorrer na região Norte, com 12,6%. Em Rondônia, a ampliação do atendimento deve ficar na ordem 18,5%. O Acre, o Tocantins, o Pará e o Amapá terão que ampliar suas redes em mais de 11%. As regiões Sul e Centro-Oeste também deverão expandir o atendimento acima da média nacional. No Sul, destaca-se a necessidade de expansão no Rio Grande do Sul em 13,1%. No Centro-Oeste, os maiores esforços se darão nos estados do Mato Grosso (15,4%) e Goiás (11,9%).

Tabela 4 – Expansão de matrículas na faixa etária obrigatória por região e UF

Região	UF	Faixa etária			Total de novas matrículas	% de expansão
		4 e 5	6 a 14	15 a 17		
Norte	RO	28.991	15.021	22.845	66.857	18,5%
	AC	12.597	7.866	8.486	28.949	15,6%
	AM	51.411	23.697	36.605	111.713	11,5%
	RR	3.120	3.796	3.549	10.465	8,8%
	PA	97.131	56.087	90.685	243.903	12,2%
	AP	10.092	5.517	3.866	19.475	11,3%
	TO	21.104	6.582	13.614	41.300	12,4%
	<b>Total</b>		<b>224.446</b>	<b>118.566</b>	<b>179.650</b>	<b>522.662</b>
Nordeste	MA	50.062	29.862	67.629	147.553	8,0%
	PI	14.269	10.977	23.600	48.846	6,4%
	CE	29.567	37.664	90.380	157.611	7,4%
	RN	19.335	15.560	30.646	65.541	8,8%
	PB	25.929	12.961	44.870	83.760	9,3%
	PE	76.151	52.673	97.130	225.954	10,6%
	AL	47.662	33.080	37.563	118.305	14,5%
	SE	15.470	6.583	15.800	37.853	7,7%
<b>Total</b>		<b>375.727</b>	<b>254.897</b>	<b>544.544</b>	<b>1.175.168</b>	<b>8,8%</b>
Sudeste	MG	165.030	58.661	161.346	385.037	8,9%
	ES	24.313	10.491	32.422	67.226	9,0%
	RJ	75.194	43.485	84.886	203.565	6,8%
	SP	228.356	107.314	254.399	590.069	7,2%
	<b>Total</b>		<b>492.893</b>	<b>219.951</b>	<b>533.053</b>	<b>1.245.897</b>
Sul	PR	119.341	38.541	99.465	257.347	11,2%
	SC	44.522	24.881	59.582	128.985	10,5%
	RS	146.518	38.758	92.262	277.538	13,1%
<b>Total</b>		<b>310.381</b>	<b>102.180</b>	<b>251.309</b>	<b>663.870</b>	<b>11,7%</b>
Centro-Oeste	MS	26.772	6.537	21.798	55.107	10,1%
	MT	48.650	18.536	37.068	104.254	15,4%
	GO	72.023	32.837	50.842	155.702	11,9%
	DF	17.537	8.541	15.965	42.043	7,5%
<b>Total</b>		<b>164.982</b>	<b>66.451</b>	<b>125.673</b>	<b>357.106</b>	<b>11,6%</b>
<b>BRASIL</b>		<b>1.568.429</b>	<b>762.045</b>	<b>1.634.229</b>	<b>3.964.703</b>	<b>9,3%</b>

Fonte: Microdados da PNAD/2008 (IBGE, 2009).

Cabe alertar, contudo, que, como uma parte significativa dos alunos que ingressarão no sistema levará um tempo de percurso escolar superior ao ideal, o índice real de crescimento tende a ser maior que os 9,3% indicados. De toda forma, trata-se de uma primeira aproximação.

Em números absolutos, a maior expansão se dará em São Paulo. Aquele estado tem 590 mil novas matrículas potenciais, o que representa uma expansão de 7,2% da rede. São Paulo é seguido por Minas Gerais com 385 mil novas matrículas (expansão de 8,9%), Bahia com 289 mil matrículas (expansão de 8,1%) e Rio Grande do Sul com 277 mil matrículas a realizar. Quanto às regiões, cerca de 31% da expansão ocorrerá na região Sudeste, 30% na região Nordeste, 17% no Sul, 10% no Norte e 9% nos estados do Centro-Oeste.

Pode-se, contudo, alegar que, neste artigo, estamos considerando a população de 2008, enquanto a obrigatoriedade só deve ser atingida em 2016, quando, eventualmente, o perfil etário da população pode ser outro. Para analisar esta questão, a Tabela 5, com base em estimativas do IBGE, mostra dados da projeção populacional na faixa de interesse de 2008 a 2016.

**Tabela 5 – Evolução da população de 4 a 17 anos e projeção do número de novas matrículas para atender a expansão da obrigatoriedade.**

Ano	Projeção da população de 4 a 17 anos	Total de novas matrículas*
2008	47.202.392	3.964.703
2009	47.202.409	3.938.140
2010	47.159.194	3.912.680
2011	47.030.335	3.884.385
2012	46.792.612	3.851.936
2013	46.456.039	3.819.371
2014	46.020.990	3.789.586
2015	45.488.119	3.761.611
2016	44.857.223	3.731.348

(\*) Mantida a taxa de atendimento de 2008 que era de 72,8% para 4 e 5 anos, 97,5% para a faixa de 6 a 14 anos e 84,1% para 15 a 17 anos.

Fonte: Microdados da PNAD/2008 (IBGE, 2009) e IBGE (2008).

Como os dados indicam, não haverá mudanças significativas na demanda de crescimento, em decorrência do fenômeno demográfico. Deve haver um declínio da população de quatro a 17 anos, da ordem de 4,97% ou 2,34 milhões de crianças e jovens, entre os anos de 2008 e 2016. Dessa forma, não se pode contar que o impacto da expansão da obrigatoriedade será amenizado pelo fenômeno demográfico, uma vez que, mantidas as taxas de atendimentos de 2008, haveria uma redução de apenas 5,9% da expansão, considerando a população projetada para 2016, ou seja, reduziria de 3,96 milhões para 3,73 milhões de matrículas potenciais.

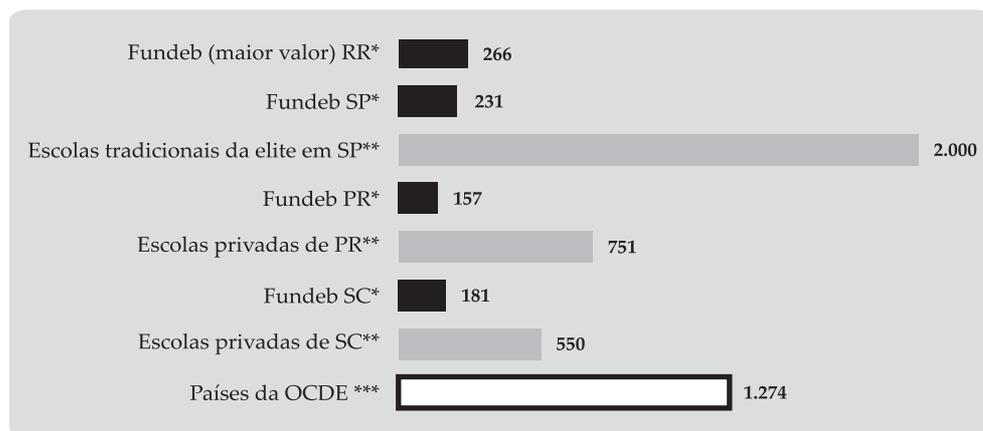
## A expansão da obrigatoriedade e o Fundeb

Pode-se alegar que a ampliação da obrigatoriedade é uma violência contra o direito das famílias ou jovens, de optar pelo acesso à educação. Os dados mostram, contudo, que a obrigatoriedade parece ser o único meio de fazer o Estado assegurar, efetivamente, este direito para as famílias mais pobres. Tratar esta questão tão somente como uma opção da família, na prática, permite que o Estado se omita em assegurar o direito para aqueles que mais se beneficiariam de uma educação de qualidade.

E, aqui, entra um segundo ponto: ao incluirmos mais alunos na educação básica, quase a totalidade deles no sistema público, é evidente que haverá uma demanda adicional de recursos financeiros, caso não queiramos reduzir o valor gasto por aluno no País, o qual já é baixo, conforme pode-se deduzir do Gráfico 1.

O Gráfico 1 mostra que os valores mensais previstos do Fundeb, em 2010, para o ensino médio são consideravelmente inferiores à média das mensalidades das escolas que ocuparam os primeiros lugares do ranking do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) 2010 e são frequentadas pela classe média e pela elite no Paraná, Santa Catarina e São Paulo. A diferença chega a quase 10 vezes em São Paulo, cinco vezes no Paraná e três vezes em Santa Catarina. Os números também mostram que o maior valor do Fundeb (em Roraima) é quase cinco vezes menor do que investem, em média, os países da OCDE no ensino médio.

**Gráfico 1 – Investimento no ensino médio em 2010 (valores mensais em R\$).**



(\*) Valores previsto para o ensino médio urbano em tempo parcial no Fundeb em 2010;

(\*\*) Valor médio das mensalidades para 8ª série e ensino médio das escolas que ocuparam os melhores lugares no ENEM em 2010;

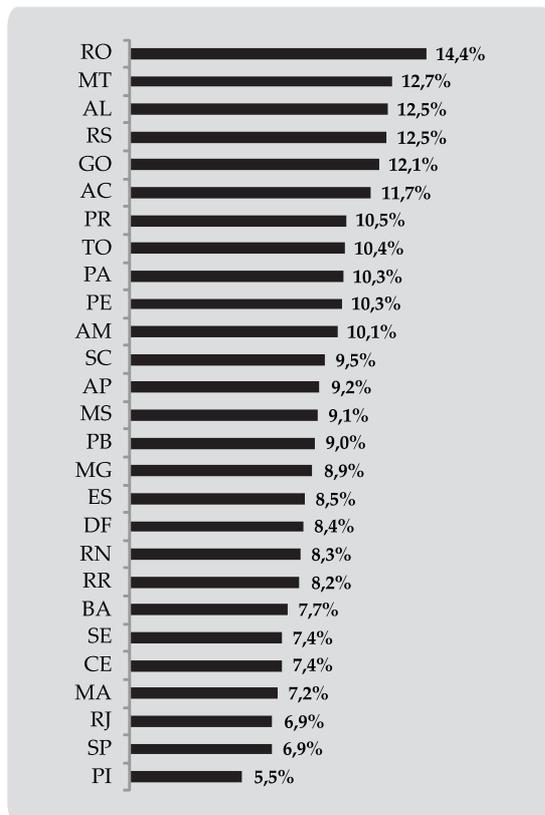
(\*\*\*) Média do gasto por aluno em 2007 (nas séries equivalentes aos anos finais do ensino fundamental e ensino médio) nos países membro da OCDE convertido em reais pela cotação média do dólar (R\$ 1,85) no segundo semestre de 2007.

Fonte: Brasil (2010a), Alão (2010) e OECD (2010).

É evidente que a inclusão de quase quatro milhões de alunos nas redes públicas de ensino produzirá um impacto no valor disponível por aluno no Fundeb, uma vez que, em princípio, não há ingresso de novos recursos no fundo. Por isso, pretende-se identificar, então, considerando os valores estimados para 2010, qual seria o impacto no valor aluno do Fundeb, caso toda a população de quatro a 17 anos fosse incluída na educação básica naquele ano. Busca-se também aquilatar a dimensão dos recursos adicionais que deveriam ser aportados ao fundo, de forma que o já diminuto valor/aluno não fique ainda menor.

Os dados apresentados no Gráfico 2 indicam uma queda média de 9% no valor aluno, em relação à situação de 2010, com maior variação negativa em Rondônia (queda de 14,4%) e Mato Grosso (decréscimo de 12,7%), ficando Piauí e São Paulo, com, respectivamente, 5,5 e 6,9%, a menor variação negativa.

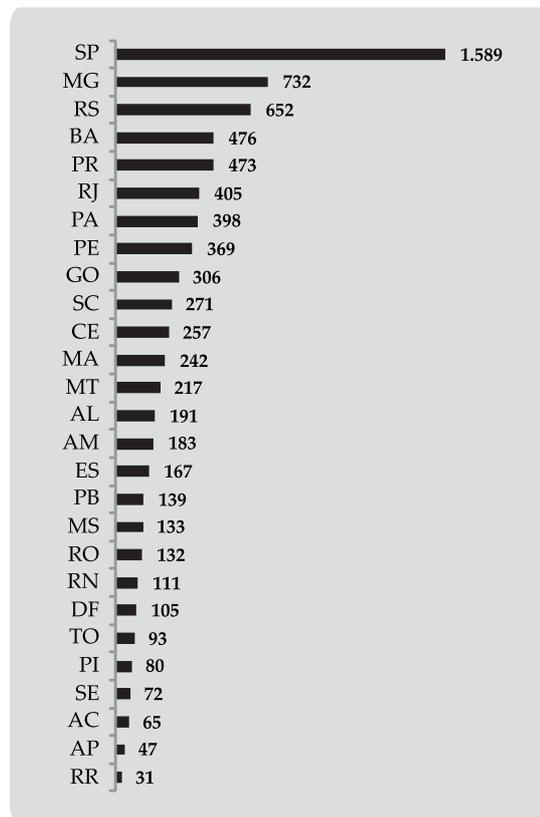
**Gráfico 2 – Variação negativa no valor/aluno do Fundeb decorrente da expansão.**



Fonte: Microdados da PNAD/2008 (IBGE, 2009) e Brasil (2010a).

Por outro lado, quando olhamos os recursos adicionais necessários para restaurar o patamar anterior do valor/aluno, apresentados no Gráfico 3, observamos que o maior esforço caberá a São Paulo, com um adicional superior a R\$ 1,5 bilhão, seguido por Minas Gerais (R\$ 732 milhões), Rio Grande do Sul (R\$ 651 milhões) e Bahia (R\$ 476 milhões). Ao todo, seriam necessários R\$ 7,9 bilhões para o País, valor que corresponde a 0,25% do PIB de 2009. Um valor significativo, considerando que é um montante superior à complementação da União, prevista em 2010, para o fundo (6,86 bilhões).

**Gráfico 3 – Valor adicional necessário para manter inalterado o valor/aluno do Fundeb após a expansão (em R\$ milhões).**



Fonte: Microdados da PNAD/2008 (IBGE, 2009) e Brasil (2010a).

## Recursos adicionais virão da extinção da DRU?

Em princípio, poderíamos pensar que o legislador já incluiu na própria EC nº 59 a solução para a demanda adicional de recursos, uma vez que, juntamente com a ampliação da obrigatoriedade, a emenda também estabeleceu a extinção gradual (até 2011) da Desvinculação das Receitas da União (DRU) sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), o que implica mais recursos para a educação.

Contudo, não é bem isso o que ocorrerá, já que os recursos adicionais advindos da extinção da DRU irão para os cofres da União, enquanto os encargos com a ampliação das matrículas recairão sobre os estados e municípios. Como a União terá encargos adicionais significativos com a expansão de sua rede de ensino técnico e profissional e da educação superior, é provável que os eventuais recursos adicionais sejam carreados prioritariamente para esses setores. Além disso, há que se ter certa cautela com os recursos adicionais advindos com a extinção da DRU. Tomando por base os dados de 2009, disponibilizados pela Secretaria do Tesouro Nacional (BRASIL, 2010b), naquele ano, a DRU correspondeu a R\$ 30,5 bilhões, o que indicaria um potencial adicional para a educação de R\$ 5,5 bilhões (18% daquele montante). Contudo, segundo o mesmo relatório, em 2009, a União já aplicou R\$ 3,3 bilhões acima do mínimo constitucional. Logo, a se confiar nos dados da STN, o potencial de novos recursos com a extinção da DRU, em valores de 2009, seria de R\$ 2,2 bilhões, um valor significativo, mas muito aquém das necessidades decorrentes da expansão da própria rede federal e correspondente a somente 28% da demanda de novos recursos para simplesmente manter estável o valor/aluno previsto para o Fundeb, em 2010, com a inclusão dos novos alunos.

Cabe finalmente lembrar que, para cumprir a sua complementação ao Fundeb, a União não pode utilizar mais do que 30% dos recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino, nos termos do art. 212 da Constituição Federal, conforme estabelece o § 2º do art. 5º da Lei nº 11.494/2007, que regulamenta o fundo. Este é um dispositivo importante da lei, pois veda à União retirar recursos da rede federal de ensino para atender seus compromissos com o Fundeb, pois, desse modo, ela estaria “desvestindo um santo, para vestir outro”. De toda forma, em virtude dele, o fim da DRU não indica, necessariamente, mais recursos para o fundo.

Fica evidente, portanto, que será fundamental a previsão de recursos orçamentários adicionais, a serem alocados ao Fundeb, por parte dos entes federados, para que a ampliação da obrigatoriedade não represente uma queda nos recursos disponíveis por aluno.

## O valor por aluno do Fundeb e o CAQI

Como já comentamos, os recursos disponibilizados pelo Fundeb por aluno são claramente insuficientes para se assegurar um padrão mínimo de qualidade de ensino. Assim, um grande esforço para se definir o que seriam esses padrões e qual o seu custo, tendo por referência a Constituição Federal, a LDB e o Plano Nacional de Educação, foi a proposta do Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQI), inicialmente elaborada pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação e, hoje, encampada pelo Conselho Nacional de Educação, através do Parecer CNE/CEB nº 8/2010, que teve como relator o conselheiro Mozart Neves Ramos.

A Tabela 6 faz uma comparação entre os valores do CAQI para algumas etapas da educação básica, estimados para 2009, o valor mínimo do Fundeb e o valor estimado para São Paulo, que é o segundo maior valor do País, perdendo apenas para Roraima, que não foi utilizada como parâmetro de comparação, por ser um estado com uma rede de ensino muito pequena.

**Tabela 6 – Comparação entre o valor do CAQI e os valores disponibilizados pelo Fundeb em 2009.**

Estimativa de valor/aluno ano	Creche	Pré-escola	Ens. Fundamental anos iniciais	Ens.Fundamental anos finais	Ens. Médio
CAQI (MDE)*	5.600	2.184	2.082	2.174	2.244
Fundeb (mínimo)**	1.343	1.221	1.221	1.343	1.466
Fundeb (SP)**	2.161	1965	2.028	2.188	2.358

(\*) Valores estimados para 2009 (cálculo preliminar).

(\*\*) Portaria Interministerial nº 788, de 14/08/2009.

Fonte: Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2010).

Os dados da Tabela 6 indicam como o valor mínimo propiciado pelo Fundeb está, ainda, muito aquém do CAQI. Tomando por parâmetro a situação de 2009, com exceção das creches, pode-se dizer que, implementado o CAQI, o menor valor nacional seria próximo ao valor do Fundeb por aluno para o Estado de São Paulo. Sem dúvida, seria um grande avanço na redução das disparidades regionais e na melhoria das condições básicas de atendimento de grande parte das redes públicas do País.

Esta constatação mostra também que o Brasil não pode se contentar em, simplesmente, evitar que a expansão da obrigatoriedade reduza o valor disponível por aluno do Fundeb, embora, como mostramos, somente esta medida já representaria um esforço adicional da ordem de 0,25% do PIB para os entes federados. As crianças,

jovens e adultos, que sustentam o País, com os tributos que pagam (cerca de 36% do PIB, em 2008), merecem muito mais. Por isso, é que a Conferência Nacional de Educação (Conae) aprovou a destinação, já para 2011, de 7% do PIB em recursos públicos para a educação, atingindo-se 10% do PIB, em 2014, como forma de assegurar o cumprimento das metas (sempre adiadas) do Plano Nacional de Educação (PNE) 2001/2010.

Aprovar um novo PNE 2011/2020, coerente com as diretrizes fixadas pela Conae é a tarefa de todos aqueles compromissados com uma escola pública de qualidade no Brasil.

*Recebido e aprovado em dezembro de 2010.*

## Notas

- 1 Com nove anos de ensino obrigatório, o Brasil está acima da média apenas dos países do Sul e do Oeste Asiático como Afeganistão, Bangladesh e Irã e de vizinhos latinoamericanos, como Honduras, Bolívia, Jamaica, Trinidad e Tobago, Haiti, Nicarágua e Suriname (UNESCO, 2010).

## Referências

- ALÃO, Alícia. Mensalidades de escolas particulares custam menos para catarinenses. **Diário Catarinense**, Florianópolis, 26 nov. 2010. Educação. Disponível em: <<http://www.clicrbs.com.br/diariocatarinense/jsp/default.jsp?uf=2&local=18&section=Geral&newsID=a3120882.xml>>. Acesso em: 07 dez. 2010.
- BRASIL. Constituição (1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro: Congresso Nacional Constituinte, 1891.
- \_\_\_\_\_. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro: Assembleia Nacional Constituinte, 1934.
- \_\_\_\_\_. Constituição (1937). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1937.
- \_\_\_\_\_. Constituição (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro: Assembleia Constituinte, 1946.
- \_\_\_\_\_. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Congresso Nacional, 1967.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971. Fixa as diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 12 ago. 1971.
- \_\_\_\_\_. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.
- \_\_\_\_\_. 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. 1996.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006. Altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade. **Diário Oficial da União**, Brasília, 7 fev. 2006.

\_\_\_\_\_. 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, 21 jun. 2007.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. **Diário Oficial da União**, Brasília, 12 nov. 2009. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=260049>>. Acesso em: 24 jul. 2010.

\_\_\_\_\_. Portaria Interministerial nº 538-A, de 26 de abril de 2010. Retifica e divulga os parâmetros anuais de operacionalização do Fundeb para o exercício de 2010. **Diário Oficial da União**, Brasília, 27 abr. 2010a. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/arq-fundeb/4614-porn53826042010-anexo1/download>>. Acesso em: 24 jul. 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Demonstrativo das receitas e despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino**: janeiro a dezembro de 2009/bimestre novembro-dezembro. Brasília: STN, 2010b. Disponível em: <[http://www.stn.gov.br/contabilidade\\_governamental/execucao\\_orcamentaria\\_do\\_GF/MDE.xls](http://www.stn.gov.br/contabilidade_governamental/execucao_orcamentaria_do_GF/MDE.xls)>. Acesso em: 07 jul. 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Parecer CNE/CEB nº 8, de 5 de maio de 2010. Estabelece normas para aplicação do inciso IX do artigo 4º da Lei nº 9.394/96 (LDB), que trata dos padrões mínimos de qualidade de ensino para a Educação Básica pública. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2010c. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=12992:diretrizes-para-a-educacao-basica&catid=323:orgaos-vinculados](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12992:diretrizes-para-a-educacao-basica&catid=323:orgaos-vinculados)>. Acesso em: 2 dez. 2010.

BUCHMANN, Claudia; HANNUM, Emily. Education and stratification in developing countries: a review of theories and research. **Annual Review of Sociology**, n. 27, p. 77-102, Ago. 2001.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. Desenvolvido pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação. Disponível em: <<http://www.campanhaeducacao.org.br/>>. Acesso em: 02 dez. 2010.

FUENZALIDA, Eugenio Rodríguez. Criterios de análisis de la calidad en el sistema escolar y sus dimensiones. **Revista Iberoamericana de Educación**, Madrid, n. 5, p. 45-65, mayo/agosto, 1994.

GOLDIN, Claudia; KATZ, Lawrence. Mass secondary schooling and the State. **National Bureau of Economic Research Working Paper Series**, v. w10075, nov. 2003. Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w10075.pdf>>. Acesso em: 02 dez. 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Projeção da população do Brasil por sexo e idade para o período 1980-2050**: revisão 2008. Rio de Janeiro: IBGE, 2008. Disponível em:

<[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/projecao\\_da\\_populacao/2008/default.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/projecao_da_populacao/2008/default.shtm)>. Acesso em: 02 dez. 2010.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa nacional por amostra de domicílios: síntese de indicadores 2008**. Rio de Janeiro: IBGE, 2009. Disponível em: <[www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)>. Acesso em: 02 dez. 2010.

KRAMER, Sonia. As crianças de 0 a 6 anos nas políticas educacionais no Brasil: educação infantil e/é fundamental. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 96, p. 797-818, out. 2006.

KRAMER, Sonia; NUNES, Maria Fernanda. Gestão pública, formação e identidade de profissionais de educação infantil. **Caderno de Pesquisa**, São Paulo, v. 37, n. 131, p. 423-454, ago. 2007.

NATIONAL CONFERENCE OF STATE LEGISLATURES (NCSL). **Compulsory education**. Disponível em: <<http://www.ncsl.org/default.aspx?tabid=12943>>. Acesso em: 07 dez. 2010.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. O ensino médio diante a obrigatoriedade ampliada: que lições podemos tirar de experiências observadas. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 91, n. 228, p. 269-290, maio/ago. 2010.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **Education at a Glance 2010: OECD indicators**. 2009. Indicator B1: How much is spent per student? Paris: OECD, 2010. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1787/888932310282>>. Acesso em: 07 dez. 2010.

REARDON, Sean F.; ROBINSON, Joseph P. Patterns and trends in racial /ethnic and socioeconomic academic achievement gaps. In: LADD, Helen F.; FISKE, Edward B. (Eds.). **Handbook of research in education finance and policy**. New York: Routledge, 2008. p. 497-516.

SIMMONS, Robin. Raising the age of compulsory education in England: a NEET solution? **British Journal of Educational Studies**, v. 56, n. 4, p. 420-439, 2008.

SOARES, José Francisco; ALVES, Maria Tereza Gonzaga. Desigualdades raciais no sistema brasileiro de educação básica. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 29, n. 1, p. 147-165, jan./jun. 2003.

UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION (UNESCO). **Access to primary education**. Paris: Unesco, 2010. Disponível em: <<http://www.unesco.org/education/gmr2008/statistics/table4.xls>>. Acesso em: 27 maio 2010.

ZIBAS, Dagmar M. L. A reforma do ensino médio nos anos de 1990: o parto da montanha e as novas perspectivas. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, n. 28, p. 24-36, abr. 2005.

## Expansion of compulsoriness of basic education *How to ensure this right without compromising quality?*

**ABSTRACT:** This paper sets out to assess the impact of increasing public networks on the availability of resources per pupil in basic education, brought about by the approval of Constitutional Amendment 59, which makes schooling compulsory for all between the ages of four and seventeen. Drawing on a 2008 statistical analysis, carried out by the Brazilian Geographical and Statistical Institute, and the forecast for resources for 2010 made by the Foundation for the Maintenance and Promotion of Basic Education (Fundeb), it was seen that, in order to comply with the amendment, 3,960,000 children and young people would have to be included in the educational system by 2016 (a 9.3% increase in enrollment). This would mean an increase of approximately \$6B in order to maintain present levels of investment per pupil.

*Keywords:* Extension of compulsory schooling. Fundeb. Investment per pupil. Unequal access to education. Initial quality student cost.

## Élargissement du caractère obligatoire dans l'éducation de base *Comment garantir le droit sans compromettre la qualité?*

**RESUME:** Cet article se propose d'évaluer l'impact de l'élargissement des réseaux publics par l'approbation de l'amendement constitutionnel n° 59, qui détermine le caractère obligatoire de l'enseignement pour la population de 4 à 17 ans, dans la disponibilité de ressources par élève dans l'éducation de base. Se valant des données de la Pnad/IBGE, réalisée en 2008, et de la prévision de ressources du Fundeb, pour 2010, il a été vérifié que, par l'accomplissement de l'amendement, 3,96 millions d'enfants et de jeunes devront être inclus dans le système éducatif jusqu'en 2016 (extension de 9,3 % des inscriptions) nécessitant une augmentation d'investissement de l'ordre de 7,9 milliards de réals pour qu'il n'y ait pas de réduction de la valeur/élève actuellement pratiquée.

*Mots-clés:* Élargissement du caractère obligatoire de l'enseignement. Fundeb. Dépense par élèves. Inégalité de l'accès à l'enseignement. Coût Élève Qualité Initiale (CAQI).

## Ampliación de la obligatoriedad en la educación básica *¿Cómo garantizar el derecho sin comprometer la calidad?*

**RESUMEN:** Este artículo pretende evaluar el impacto de la ampliación de las redes públicas para la aprobación de la Enmienda Constitucional n° 59, que implanta la obligatoriedad de la enseñanza para la población de cuatro a 17 años, con la disponibilidad de recursos por alumno en la educación básica. Llevando en consideración los datos de la Pesquisa Nacional por Muestra de Domicilios (Pnad/IBGE), realizada en 2008, y el pronóstico de recursos del Fondo de Desarrollo y Mantenimiento de la Educación Básica (Fundeb) para 2010, fue verificado que, para el cumplimiento de la enmienda, 3,96 millones de niños y jóvenes deberán ser incluidos en el sistema educacional hasta 2016 (expansión de 9,3% de las matrículas), siendo necesario aumentar la inversión en el orden de los R\$ 7,9 billones, para que no haya reducción en el valor/alumno practicado actualmente.

*Palabras clave:* Ampliación de la obligatoriedad de la enseñanza. Fondo de Desarrollo y Mantenimiento de la Educación Básica (Fundeb). Gasto por alumno. Desigualdad de acceso a la enseñanza. Costo Alumno Calidad Inicial (CAQI).