



Erica Pereira Amorim

O esquema de financiamento da Educação Básica no Brasil (1998 a 2007): Atribuições e responsabilidades, fontes e distribuição dos recursos e sistema de incentivos na transição FUNDEF-FUNDEB

Dissertação de Mestrado

Dissertação apresentada ao programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da PUC-Rio como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

Orientador: Eduardo de Vasconcelos Raposo

Rio de Janeiro
Dezembro de 2007

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.



Erica Pereira Amorim

**O esquema de financiamento da Educação Básica no
Brasil (1998 a 2007): Atribuições e responsabilidades,
fontes e distribuição dos recursos e sistema de incentivos
na transição FUNDEF-FUNDEB**

Dissertação apresentada como requisito parcial
para obtenção do título de Mestre pelo Programa
de Pós-Graduação em Ciências Sociais da PUC-
Rio. Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo
assinada.

Prof. Eduardo de Vasconcelos Raposo

Presidente / Orientador

Departamento de Sociologia e Política / PUC-Rio

Prof. Simon Schwartzman

IETS

Prof. Andre Urani

UFRJ / IETS

Prof. Ricardo Emmanuel Ismael de Carvalho

Departamento de Sociologia e Política / PUC-Rio

Prof. João Pontes Nogueira

Coordenador Setorial

do Centro de Ciências Sociais / PUC-Rio

Rio de Janeiro, 07 de dezembro de 2007

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem autorização da universidade, da autora e do orientador.

Erica Pereira Amorim

Graduou-se em Nutrição pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Foi assistente de pesquisa da Diretoria de Estudos Sociais do Ipea, pesquisadora associada do Iets e, atualmente, é assistente de pesquisa do Setor de Desenvolvimento Humano do Banco Mundial. Dentre as principais publicações destacam-se: co-autora da publicação *Desigualdades sócio-educacionais no Brasil 2002-2005* (2006) In: Teles, Jorge; Franco, Claudia Tereza Signori. *Educação na diversidade: Como indicar as diferenças?* Brasília: Coleção Educação para Todos, *Série Avaliação*, n.8, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD/MEC); co-autora de *Um Retrato da Presença da Educação Ambiental no Ensino Fundamental Brasileiro: o percurso de um processo acelerado de expansão* (2005). *Série Documental* No. 21. Brasília: INEP/MEC; autora do artigo *Uma releitura preliminar sobre a relação entre Democracia, Esfera Pública e Desigualdade na segunda metade do Século XX na América Latina* (2007). Rio de Janeiro: SESC, *Revista Sinais Sociais*, n.04, setembro de 2007.

Ficha Catalográfica

Amorim, Erica Pereira

O esquema de financiamento da educação básica no Brasil (1998 a 2007): atribuições e responsabilidades, fontes e distribuição dos recursos e sistema de incentivos na transição FUNDEF-FUNDEB / Erica Pereira Amorim; orientador: Eduardo de Vasconcelos Raposo. – 2007.

151 f.: il. ; 30 cm

Dissertação (Mestrado em Sociologia)–Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.

Inclui bibliografia

1. Sociologia – Teses. 2. Educação. 3. FUNDEF. 4. FUNDEB. 5. Financiamento. 6. Regulação. I. Raposo, Eduardo de Vasconcelos. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Ciências Sociais. III. Título.

Para **Mauricio Blanco Cossío**,
pela lealdade, apoio e ensinamentos.

Agradecimentos

Aos meus pais, Francisco e Teresinha, pela criação, educação e pelo apoio em todas as horas da minha vida.

Aos meus irmãos, Elyane e Eduardo, e sobrinhos Michelle, Marcello (em nossos corações), Matheus, Marcos Vinícios, João Pedro e Paulo Sérgio.

Ao meu orientador Eduardo Raposo pelo apoio ao longo de todo trabalho e por me trazer sempre para a realidade nos meus devaneios, mas, ao mesmo tempo mostrando toda sua confiança e me dando toda a autonomia.

Aos meus amigos de mestrado pelas ricas discussões e aprendizado, em especial, a Elvia Iser e Dulcinéia Medeiros.

A todos os professores e funcionários do departamento de sociologia e política da PUC-Rio, em especial, as secretárias Ana Roxo e Mônica Gomes.

A CAPES e a PUC-Rio, pelos auxílios concedidos, sem os quais este trabalho não poderia ser realizado.

A Mauricio Blanco Cossío, companheiro de toda a vida. Todas as palavras do mundo não seriam suficientes para expressar o quão importante é na minha vida. Sua inteligência, companheirismo e lealdade foram verdadeiras lições para mim!

A Danielle Carusi que se tornou uma verdadeira amiga. Suas sugestões, comentários e leitura minuciosa foram essenciais para a concretização deste trabalho. Sinto-me honrada de ter tido a oportunidade de conhecer e compartilhar os conhecimentos desta grande professora, acadêmica e agora amiga. Dani, Muito Obrigada!

A Simon Schwartzman, pelos infindáveis momentos de leitura atenta e detalhada que geraram comentários, sugestões e críticas muito valiosas para o meu trabalho.

A Suhas Parandekar, Banco Mundial – Washington, que mesmo de tão longe encontrou tempo entre todas as suas viagens para realizar comentários, fornecer bibliografia, dados e sugestões que além de enriquecerem este trabalho, me ajudaram a entender a complexidade da temática educacional na América Latina.

A Roberto DaMatta, suas aulas foram verdadeiras lições que enriqueceram o meu olhar sobre o mundo.

Aos conselhos e sugestões de verdadeiros amigos: Roberto Iglesias, Adriana Fontes, Elizabeth Galvani, Cláudia Durand, Mônica Oliveira e Carine Bendon.

A Ricardo Paes de Barros e Mirela de Carvalho que desde muito tempo me ensinaram rigorosidade acadêmica, método e fizeram com que me apaixonasse pela realidade social brasileira.

Aos amigos Samuel Franco e Cristina Couri pela grande ajuda com os dados.

A Fernando Blanco e Norma Cossío pelo carinho e paciência.

Ao amor da minha vida, meu namorado e futuro marido: Gustavo Souza. Obrigada por estar sempre ao meu lado! Seu apoio e companheirismo foram primordiais para a realização deste trabalho. Te Amo hoje e sempre!

Resumo

Amorim, Erica Pereira; Raposo, Eduardo de Vasconcelos. **O Esquema de Financiamento da Educação Básica no Brasil (1998 a 2007)**: Atribuições e responsabilidades, fontes e distribuição dos recursos e sistema de incentivos na transição FUNDEF-FUNDEB. Rio de Janeiro, 2007. 151p. Dissertação de Mestrado – Departamento de Sociologia e Política, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

O presente estudo se concentra no esquema de financiamento da educação delimitando-se à análise do FUNDEF desde uma perspectiva comparada com o seu sucessor, FUNDEB. O objetivo central é identificar as principais limitações e potencialidades do primeiro e, investigar se estas limitações do FUNDEF serão hipoteticamente superadas ou não com a criação do FUNDEB. A análise é organizada por três temas: as atribuições e responsabilidades das três esferas de governo, o esquema de financiamento propriamente dito que é trazido com a implantação do FUNDEF e o sistema de incentivos e punições trazidos com a introdução do fundo. Entre as principais conclusões destaca-se que a criação do FUNDEF contribuiu para a melhora de indicadores de fluxo e cobertura educacional. Entretanto, quando se analisa o desempenho dos alunos observa-se um resultado insatisfatório, colocando o Brasil em uma posição de extrema desvantagem quando comparado com os outros países analisados e, mesmo quando se comparam os dados entre os alunos brasileiros, observa-se também que estes experimentaram um decréscimo. Além da expansão da cobertura da educação infantil e média, um dos principais desafios do FUNDEB é melhorar a qualidade da educação. Um avanço seria a criação de mecanismos de monitoramento que compatibilizem o acesso, fluxo e rendimento. Uma mostra disso foi a criação do IDEB que compatibiliza indicadores de fluxo e rendimento. Provavelmente, a utilização do IDEB como um dos critérios de distribuição dos recursos fosse um incentivo adicional e eficaz à priorização da qualidade da educação básica.

Palavras-chave:

Educação; FUNDEF; FUNDEB; financiamento; regulação.

Abstract

Amorim, Erica Pereira; Raposo, Eduardo de Vasconcelos (Advisor). **The Financing Scheme of Basic Education in Brazil (1998 to 2007):** Attributions and responsibilities, sources and distribution of resources and incentives framework in the FUNDEF-FUNDEB transition. Rio de Janeiro, 2007. 151p. MSc Dissertation. – Departamento de Sociologia e Política, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

The present study focuses on the financing scheme of education underlining the analysis of FUNDEF from a comparative perspective with its successor, FUNDEB. The main objective is to identify the main limitations and potentialities of the first one and investigating whether the limitations of FUNDEF will hypothetically be overcome or not with the creation of FUNDEB. The analysis is organized in three themes: the attributions and responsibilities of the three government spheres, the financing scheme *per se* which is brought with the implementation of FUNDEF, and the incentives and punishment system brought by the introduction of the fund. Among the main conclusions, it is relevant to highlight that the creation of FUNDEF has contributed to the improvement of flow and enrollment rate indicators. However, when the performance of students is analyzed, an unsatisfactory result appears which places Brazil at a position of extreme disadvantage if compared to other analyzed countries. Even if only the data of Brazilian students is compared with each other, the obtained results have experienced a decrease. Therefore, one can affirm that the FUNDEF has prioritized inclusion in detriment of the quality of education, expanding the educational offer. This is one of the main challenges of FUNDEB, as well as the expansion of the coverage of secondary and garden education. In this sense, an important progress would be the creation of monitoring mechanisms that makes the flow and achievement compatible. The Ministry of Education has shown signs of this progress with the recent launch of the IDEB, which makes flow and quality indicators compatible. Probably, the use of IDEB as one of the criterion for the distribution of resources would be an additional and effective incentive to the prioritization of the quality of basic education.

Keywords:

Education; FUNDEF; FUNDEB; financing; regulation.

Sumário

1. Introdução	17
2. Esquema de financiamento do FUNDEF e FUNDEB	24
2.1. Esquema de Financiamento da Educação no período Pré-FUNDEF	25
2.2. Esquema de Financiamento do FUNDEF-FUNDEB	38
2.3. Considerações Finais	56
3. Atribuições e responsabilidades das três esferas de governo no FUNDEF- FUNDEB	59
3.1. Competências e responsabilidades das esferas de governo no FUNDEF	59
3.2. As limitações do FUNDEF e as atribuições e responsabilidades no âmbito do FUNDEB	69
3.3. Considerações Finais	76
4. O Sistema de Incentivos e Punições gerados pelo FUNDEF e FUNDEB	80
4.1. Efeitos Quantitativos do FUNDEF	81
4.2. Análise sobre os incentivos e punições nos resultados e na qualidade da Educação	96
5. Os potenciais e possíveis efeitos da criação do FUNDEB na educação básica nacional	118
5.1. Contextualizando o FUNDEB	119
5.2. Potenciais e possíveis Efeitos do FUNDEB na Educação Básica	129
6. Conclusão	138
7. Referências Bibliográficas	144

Lista de Tabelas e Quadro

Quadro 1 – Distribuição das matrículas da Educação de Jovens e Adultos (EJA) segundo a dependência administrativa - 1999/2005	72
Tabela 1 – Impostos e Transferências vinculadas à Educação a partir da Constituição Federal de 1988 segundo as esferas de governo	28
Tabela 2 – Estrutura de Financiamento da Educação no Brasil segundo os entes federados	35
Tabela 3 – Despesas consideradas com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) segundo a LDB	36
Tabela 4 – Evolução do Valor aluno/ano nacional definido legalmente por Decreto Presidencial - 1997/2006	45
Tabela 5 – Quadro Comparativo entre o valor aluno/ano prática e Custo Aluno/ano	45
Tabela 6 – Proporção de matrículas da Educação básica que serão utilizadas para distribuição de recursos nos três primeiros anos do FUNDEB	51
Tabela 7 – Evolução dos Impostos e transferências nos três primeiros anos do FUNDEB	51
Tabela 8 – Evolução das Matrículas do Ensino Fundamental segundo a dependência administrativa das escolas - 1996/2006	83
Tabela 9 – Evolução da Taxa de matrícula líquida no ensino fundamental segundo as Grandes Regiões e Unidades da Federação do País - 1992/2005	86
Tabela 10 – Evolução da Taxa de matrícula bruta no ensino fundamental segundo as Grandes Regiões e Unidades da Federação do País - 1992/2005	88
Tabela 11 – Valor Aluno/Ano segundo as Unidades da Federação - 1998/2006	92

Tabela 12 – Porcentagem de crianças entre 10 e 14 anos de idade que possuem mais de 2 anos de atraso escolar - 1992/2005	100
Tabela 13 – Infra-estrutura das escolas estaduais e municipais do Ensino Fundamental nas Grandes Regiões do País - 1999/2006	101
Tabela 14 – Abrangência do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB)	105
Tabela 15 – Comparação das médias ajustadas em Línguas no PISA – 2000	114
Tabela 16 – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - 2005/2021	124
Tabela 17 – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica nas escolas da rede pública segundo as Unidades da Federação – 2005	125
Tabela 18 – Ranking do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica nas escolas da rede pública segundo as Unidades da Federação – 2005	126

Lista de Gráficos

Gráfico 1 – Evolução dos recursos do FUNDEF - 1998/2006	39
Gráfico 2 – Taxa de crescimento anual dos Recursos do FUNDEF e FUNDEB - 1998/2007	40
Gráfico 3 – Estrutura da Receita do FUNDEF - 1998/2006	41
Gráfico 4 – Distribuição dos Impostos e transferências na receita do FUNDEF 1998/2006	42
Gráfico 5 – Taxa de Crescimento das Matrículas segundo a esfera administrativa 1996/2006	84
Gráfico 6 – Taxa de Crescimento do Valor Aluno/Ano - 1998/2006	91
Gráfico 7 – Evolução da Taxa de Analfabetismo Infantil (crianças entre 10 e 14 anos) no Brasil e nas Grandes Regiões do País - 1992/2005	97
Gráfico 8 – Evolução das Taxas de retenção da 4ª e 8ª série do ensino fundamental no Brasil - 1997/2005	99
Gráfico 9 – Proporção de Docentes segundo o grau de escolaridades nas escolas públicas brasileiras de ensino fundamental – 1996/2005	103
Gráfico 10 – Médias de Proficiência em Língua Portuguesa na 4ª série do Ensino Fundamental - 1995/2005	105
Gráfico 11 – Taxa de Crescimento das Médias em Proficiência em Língua Portuguesa na 4ª série do Ensino Fundamental no Brasil e Grandes Regiões - 1995/2005	106
Gráfico 12 – Médias de Proficiência em Matemática 4ª série do Ensino Fundamental - 1995/2005	106
Gráfico 13 – Taxa de Crescimento das Médias de Proficiência em Matemática na 4ª série do Ensino Fundamental no Brasil e Grandes Regiões - 1995/2005	107

Gráfico 14 – Médias de Proficiência em Língua Portuguesa na 8ª série do Ensino Fundamental - 1995/2005	107
Gráfico 15 – Taxa de Crescimento das Médias de Proficiência Língua Portuguesa na 8ª série do Ensino Fundamental no Brasil e Grandes Regiões - 1995/2005	108
Gráfico 16 – Médias de Proficiência em Matemática na 8ª série do Ensino Fundamental - 1995/2005	108
Gráfico 17 – Taxa de Crescimento das Médias de Proficiência em Matemática na 8ª série do Ensino Fundamental no Brasil e Grandes Regiões - 1995/2005	109
Gráfico 18 – Média em Leitura no PISA – 2000	113
Gráfico 19 – Porcentagem dos jovens entre 18 e 24 anos que concluíram o Ensino Médio ou que freqüentam escola ou estão na PEA - 2005	131

Siglas

AJA – Alfabetização de Jovens e Adultos

CEPAL – Comissão Econômica para América Latina

COFINS – Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social

CONSED – Conselho Nacional dos Secretários de Educação

CPMF – Contribuição Provisória sobre a Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira

DF – Distrito Federal

DRU – Desvinculação de Recursos da União

EC – Emenda Constitucional

EJA – Educação para Jovens e Adultos

ENDEF – Estudo Nacional da Despesa Família

ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio

FHC – Fernando Henrique Cardoso

Fies – Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FPE – Fundo de Participação Estadual

FPM – Fundo de Participação Municipal

FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

GF – Governo Federal

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e prestação de Serviços

IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

Iets – Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

INSS – Instituto Nacional do Seguro Social

IOF – Imposto sobre Operações Financeiras

IOF- Ouro – Imposto sobre Operações Financeiras sobre Ouro
IPCA – Índice Nacional de Preço ao Consumidor Amplo
Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados
IPI-exp – Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações
IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano
IPVA – Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
IRRF – Imposto de Renda Retido na Fonte
IR – Imposto de Renda
ISS – Imposto sobre Serviço de Qualquer Natureza
ITBI – Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis
LC 87/96 – Lei Complementar N. 87 de 1996 (Desoneração de Exportações)
LDB – Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MDE – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MEC – Ministério da Educação
OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PCCN – Programa de Combate às Carências Nutricionais
PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola
PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação
PEA – População Economicamente Ativa
PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PIB – Produto Interno Bruto
PISA – Programa Internacional de Avaliação de Alunos
PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio
PNATE – Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar
Proinfância – Programa Nacional de Reestruturação e aquisição de equipamentos da rede escolar pública de Educação Infantil.
PSF – Programa de Saúde em Família
PT – Partido dos Trabalhadores
SAEB – Sistema de Avaliação da Educação Básica
TCU – Tribunal de Contas da União
TRI – Teoria de Resposta ao Item

UAB – Universidade Aberta do Brasil

UNDIME – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

1 Introdução

A educação se situa como fator nodal nas perspectivas de desenvolvimento socioeconômico sustentável e nas condições de vida da população de um país. É no Brasil onde a educação tem ocupado um papel explicativo das limitações que o desenvolvimento tem enfrentado historicamente ao longo do Século XX. Condições educacionais precárias influem negativamente tanto a inserção no mercado de trabalho e, portanto, a capacidade de gerar renda, como afetam, também, a produtividade limitando o crescimento econômico potencial do país. (Ver BARROS & MENDONÇA, 1995; SOARES, 2006; FERNANDES ET ALLI, 2004, 2006; SCHWARTZMAN, 2006a, entre outros).

A precariedade do sistema educacional brasileiro e da educação pública nas décadas anteriores – principalmente no que diz respeito ao acesso – tem sido um dos fatores primordiais na geração de desigualdades na distribuição de renda. Dado que na década de 80, por exemplo, poucos tinham acesso à educação, os retornos no mercado de trabalho eram mais altos para os mais escolarizados, gerando assim desigualdades de renda. De acordo com o estudo de Barros e Mendonça (1995) cada ano adicional de escolaridade tende a elevar, em média, a remuneração dos trabalhadores em 15%. Além disso, verificam que o valor adicionado ao salário por cada ano a mais na escola varia de acordo com o nível educacional que o trabalhador possui. Neste sentido, um trabalhador com a primeira parte do ensino fundamental, ao adicionar um ano de educação, tenderia a elevar seu salário em menos de 15%. Por outro lado, para um trabalhador que possua ensino médio ou superior, um ano adicional de estudo implicaria em ganhos superiores a 15% em sua remuneração.

Entretanto, estes altos retornos da educação vêm diminuindo nos últimos anos, o que pode ser visto como um indício de melhora no acesso à educação no país. Estudos recentes mostraram que esta relação entre nível de escolaridade e rendimentos vem caindo ao longo dos últimos anos. Este processo vem ocorrendo de forma concomitante à redução das desigualdades de rendimentos (Ver SOARES, 2006). Segundo Schwartzman (2006a), o maior acesso à educação,

embora, não tenha elevado de forma mais evidente a renda das pessoas, foi um elemento fundamental nos diferenciais de renda provenientes do mercado de trabalho. Segundo este autor, um indivíduo que completasse o ensino fundamental (7 a 8 anos de estudo) era suficiente para que este apresentasse uma renda semelhante à renda média do país, ao passo que, em 2004, são necessários mais de dez anos de estudo.

Acreditamos, portanto, que a melhora generalizada das condições educacionais do país se constitui em um dos fatores preponderantes para a geração da riqueza nacional e que contribui, conseqüentemente, para a retirada de um vasto contingente da nossa população da pobreza¹. Além disso, aumentos dos níveis de escolaridade não contribuem apenas para aumentar os salários no mercado de trabalho, mas, também garantem uma melhor qualidade de vida da população termos de cultura, lazer e, principalmente, na formação de verdadeiros cidadãos. Para as crianças, principalmente, sabemos que a educação vai muito além de retornos monetários. Futuramente, elas se tornarão adultas e irão ingressar no mercado de trabalho e receberão sim remunerações mais elevadas, mas, também se tornarão adultos melhores, mais cultos e cientes de seu papel na sociedade.

O presente trabalho se propõe a estudar as formas organizacionais do setor da educação no Brasil. Essa escolha de investigar as formas organizacionais do setor de educação deve-se ao fato de tais formas, ainda pouco exploradas pela literatura disponível, constituírem-se em uma das principais vigas do ensino

¹ A construção das linhas de pobreza e de extrema pobreza apresenta variações de acordo com a instituição pela qual é calculada. Por um lado, as linhas de pobreza e de extrema pobreza comumente utilizadas no Brasil se baseiam em um estudo conjunto do Ipea (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), IBGE e CEPAL (Comisión Económica para América Latina) de 1997 e foram obtidas através da combinação de informações da Pesquisa de Orçamento Familiar (POF - 1987) e do Estudo Nacional da Despesa Família (ENDEF - 1976). A linha de extrema pobreza é construída a partir da despesa com alimentação do grupo mais vulnerável da população que seria necessária para satisfazer os requerimentos calóricos recomendados. A linha de pobreza equivale ao dobro da linha de extrema pobreza (Ver BARROS & MENDONÇA, 1997; CEPAL, 1991, entre outros). Por outro lado, o Banco mundial para a construção da linha de pobreza faz uso de três supostos: (1) a pobreza é mensurada como a proporção de pessoas situadas abaixo de uma linha de pobreza; (2) faz uso da lei de Engle que pressupõe que a maior proporção da despesa das famílias mais vulneráveis é com gêneros alimentícios quando comparada com a população mais rica; e, (3) a estrutura da despesa total se mantém constante ao longo dos anos. A partir destes supostos, a linha de pobreza do Banco Mundial é obtida através de duas fases. A primeira fase consiste no cálculo de uma linha de extrema pobreza de gêneros alimentícios. Esta linha indica o custo per capita de uma cesta de alimentos específica. A segunda fase é a construção da linha final de pobreza. Para isto, agregam a linha de extrema pobreza alguns itens não alimentícios (Para mais detalhes ver RAVALLION & BIDANI, 1991).

público em nosso país, contribuindo para a qualidade de seu desempenho e dos resultados obtidos.

Antes de avançarmos em nossa argumentação gostaríamos de, rapidamente, caracterizar e esclarecer que entendemos como formas organizacionais o conjunto de normas, regras e dispositivos que regulam e apóiam políticas públicas do setor tais como: formação de professores, fortalecimento de infra-estrutura física, investimentos, métodos pedagógicos, material didático etc.

De fato, bons resultados na educação dependem do bom desempenho dessas diferentes áreas temáticas que, por sua vez, dependem de formas organizacionais que as articulam e as dinamizam. Assim, resultados na educação podem ser avaliados a partir de áreas e temáticas específicas, mas por trás destas existem outros fatores preponderantes entre os quais as formas organizacionais adquirem um papel protagonista.

Destas estruturas emanam as características institucionais que permitiriam – em tese – o desenvolvimento da indústria da educação. Sim, o termo “indústria” não surge aqui de forma gratuita, mas sim intencionalmente, pois lançamos mão de um termo que auxilia na forma pedagógica de descrever aspectos e dimensões, que por sua natureza semântica instável são sujeitos a más interpretações e implicações quando de fato não requerem um tratamento sofisticado ou de ampla discussão semântica.

Uma indústria se constitui de um significativo número de processos conexos e iterações que passam desde a divisão do trabalho, gestão até a capacidade de reproduzir, permanentemente, condições adequadas de crescimento ao longo do tempo. Esses aspectos ou processos são inerentes ao setor público e ao setor privado, vale tanto para a produção de calçados quanto para a missão de uma igreja. Formas organizacionais que comumente nos referimos como instituições.

Instituições se constituem quando regras, normas e dispositivos conformam um sistema coerente que sirva de arcabouço para a realização de atividades em prol de um fim. É este o sentido utilizado nesta dissertação. Portanto, “indústrias” somente podem ser tidas como tais quando na sua estruturação atingem formas organizacionais complexas e coerentes denominadas “instituições”.

Contudo, refletir sobre formas organizacionais do setor da educação afigura-se em tarefa demasiadamente ampla que precisa ser balizada e delimitada. Assim, a escolha dessas balizas no presente estudo foi realizada focando o esquema de

financiamento da educação. Nesta temática – o esquema de financiamento da educação – nosso objetivo principal é indagar sobre sua sustentabilidade. Sustentabilidade esta que se traduz na ampliação do acesso ao ensino básico, na sua eficiência e qualidade e na eficácia dos resultados educacionais. Retornando à metáfora da indústria, não é possível imaginar o desenvolvimento da educação sem se preocupar com as fontes de recursos que serão disponibilizadas para financiar as diversas atividades.

Para estudarmos o esquema de financiamento da educação no Brasil, dirigimos nosso olhar para o FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério) e para a LDB (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), que se constituíram em uma verdadeira revolução na estrutura de incentivos e delimitação das responsabilidades e atribuições das três esferas de governo, na medida em que estabeleceram, não apenas, novos mecanismos de financiamento do setor, mas também reconfiguraram todo seu desenho institucional.

Em um contexto de fortes distorções educacionais – seja em termos do volume de recursos destinados para o setor, seja nos resultados expressos pelos indicadores educacionais nas grandes regiões do país –, a criação do FUNDEF representou a introdução de novas práticas institucionais com o propósito de assegurar que os compromissos assumidos pela Constituição de 1988 no tocante ao financiamento do ensino fundamental sejam cumpridos.

O objeto de estudo, portanto, consiste em analisar o esquema de financiamento da educação no Brasil comparando o FUNDEF com seu sucessor, o FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação), apontando as principais limitações e potencialidades do primeiro e investigando se estas foram ou não superadas com a criação, em 2007, do FUNDEB.

Entretanto, a própria análise do FUNDEF engloba tal diversidade de temas que dificilmente seria abordada de forma satisfatória nesta dissertação. Assim sendo, escolhemos como foco de nossas preocupações, três eixos temáticos que nortearão as análises empreendidas nesta dissertação. São eles:

- 1) As atribuições e responsabilidades das três esferas de governo no financiamento do ensino público;

- 2) O esquema de financiamento propriamente dito surgido com a implantação do FUNDEF;
- 3) O sistema de incentivos e punições também estabelecidos com a criação do Fundo.

Não seria demasiado chamar atenção para o fato de não pretendermos, com a presente dissertação, estabelecer uma relação imediata entre a criação do FUNDEF e do FUNDEB e a redução dos níveis de pobreza no Brasil.

Tal análise, a nosso ver, implicará, no mínimo, em três questionamentos centrais:

- 1) Em que medida o FUNDEB retoma temáticas que não foram solucionadas com a criação do FUNDEF? Temáticas como a inclusão dos outros níveis de ensino que integram a educação básica como beneficiários do Fundo; criação de mecanismos institucionais que assegurem o cumprimento por parte da União de sua parcela de transferência de recursos para o Fundo, entre outros. Estes são apenas alguns exemplos de uma agenda que permaneceu em discussão e pendente ao longo de todo o período de vigência do FUNDEF;
- 2) Em que medida os avanços e inovações organizacionais cristalizadas no âmbito do FUNDEF, tais como estabelecimento de um patamar mínimo nacional do valor do aluno/ano, foram preservadas e/ou aperfeiçoadas com a criação do FUNDEB? Isto significa questionar se o FUNDEB deu continuidade às experiências de políticas públicas bem sucedidas trazidas com o FUNDEF, dado que no Brasil, infelizmente, este conhecimento adquirido sofre frequentemente rupturas de acordo com os ciclos políticos, e;
- 3) Em que medida a estrutura organizacional proposta pelo FUNDEB redesenhou o sistema de incentivos e punições criados no âmbito do FUNDEF.

Para tanto, esta dissertação está dividida em cinco capítulos – além desta introdução. O próximo capítulo realizará uma análise empírica, apresentando como um de seus principais objetivos dimensionar em termos de recursos o próprio fundo, assim como determinar através de dados alguns temas que têm sido objetos de polêmica durante todo o período de vigência do fundo do ensino fundamental e que permanecem, em certa medida, ainda presentes no FUNDEB.

Temas tais como a definição do valor aluno/ano, complementação da União, entre outros serão analisados neste capítulo.

O terceiro capítulo fará uma análise comparativa do FUNDEF em relação ao FUNDEB, focando a forma pela qual os dois fundos lidaram com as deficiências no que diz respeito à delimitação das atribuições e responsabilidades das três esferas de governo no que diz respeito a temas como financiamento do ensino e responsabilidade pelo ensino fundamental. Observaremos, mais especificamente, em que medida a instauração do FUNDEB conseguiu superar as limitações deixadas pelo FUNDEF, no que diz respeito ao financiamento do ensino básico.

O quarto capítulo analisará o sistema de incentivos e punições trazido com a implantação do FUNDEF. Um dos efeitos mais amplamente documentados pela literatura que trata do tema diz respeito à universalização do ensino fundamental. Entretanto, este incentivo benéfico também gerou uma consequência negativa, na medida em que a preocupação central foi em aumentar o número de alunos matriculados – lembrando que os recursos são transferidos de acordo com o número de alunos matriculados – deixando de lado a priorização da qualidade do sistema educacional. Portanto, esta universalização não apresentou como contrapartida a melhoria da qualidade da educação. Outro tema importante que iremos tratar neste capítulo, guarda relação com o aumento da remuneração dos professores: 60% dos recursos do FUNDEF são alocados para a remuneração e valorização do magistério. Demonstra-se que houve um aumento do salário real dos professores, porém, mais uma vez, este aumento não estimulou melhorias no desempenho escolar.

Esses são apenas alguns exemplos que servirão para ilustrar o capítulo 4, mostrando que a introdução do Fundo trouxe uma modificação no sistema de incentivos para o ensino fundamental e que, muitas vezes, estes incentivos apresentaram resultados limitados.

Os capítulos anteriores foram dedicados a analisar os legados do FUNDEF e, além disso, investigar em que medida o FUNDEB irá superar ou não os desafios do fundo da educação fundamental. O quinto capítulo se dedicará a analisar outros aspectos que, inegavelmente, serão impactados pela a criação do FUNDEB e que, possivelmente, não se apresentaram no âmbito do FUNDEF. Deve-se ter em mente que a própria inclusão de toda a educação básica coloca o FUNDEB frente a desafios que não existiam quando o beneficiário do fundo era

apenas o ensino fundamental. É justamente disto que este capítulo trata. Além dos antigos desafios deixados pelo FUNDEF, *quais são os novos desafios que deverão ser enfrentados pelo fundo da educação básica?*

O sexto e último capítulo explicitará as principais conclusões encontradas ao longo do trabalho.

2

Esquema de financiamento do FUNDEF e FUNDEB

Segundo Fernandes et alli (2004, 2006), uma das principais características de um sistema educacional público é o seu esquema de financiamento, pois, a origem dos recursos e as formas pelas quais estes estão distribuídos são determinantes para a definição de seus principais resultados, tais como grau de acesso e cobertura do serviço ofertado, eficiência na produção de educação, qualidade do ensino ofertado, entre outros. Portanto, torna-se necessário analisar não apenas o montante de recursos direcionados ao ensino fundamental através do FUNDEF, mas, também, a forma pela qual tais recursos são distribuídos e utilizados.

Com esta preocupação, o presente capítulo empreenderá análise empírica procurando dimensionar o próprio fundo, assim como examinará, através de dados, alguns temas que foram objetos de polêmica durante todo o período de vigência do fundo de financiamento do ensino fundamental e que permanecem, em certa medida, ainda presentes no FUNDEB. Referimo-nos a temas tais como a definição do valor aluno/ano e complementação de tais financiamentos, por parte da União, entre outros. Pretendemos, assim, identificar possíveis distorções, avaliar os custos e, acima de tudo, verificar se os objetivos designados para o fundo do ensino fundamental estão sendo efetivamente alcançados.

Para tanto, investigaremos, a partir de uma perspectiva comparada entre FUNDEF e FUNDEB, em que medida este último fundo superou as limitações deixadas pelo FUNDEF, preservando, ao mesmo tempo, as conquistas do mesmo no que diz respeito ao esquema de financiamento do setor da educação. Antes de entrar neste tema especificamente, realizaremos uma descrição do esquema de financiamento na área da educação implantado no Brasil com a Constituição de 1988 até a configuração do FUNDEF em 1996 – que passou a vigorar de forma obrigatória a partir de 1998.

Para alcançar estes objetivos, o presente capítulo está dividido em três seções – excluída a presente introdução. A primeira seção tem como objetivo descrever a estrutura de financiamento que antecede a criação do FUNDEF. Esta

descrição tem como ponto de partida a Constituição de 1988 que se configurou em um marco inicial de mudança institucional do setor educacional no país, na medida em que, entre outras coisas, delimitou, mesmo que de forma parcial, as atribuições e responsabilidades das três esferas de governo assim como vinculou percentuais relativos a impostos e transferências ao setor educacional.

A segunda seção, por sua vez, aborda o esquema de financiamento implantado a partir da instauração do FUNDEF, analisando seus limites e potencialidades. Investigamos se a criação do FUNDEB pode ser vista como uma forma de superar as limitações deixadas pelo FUNDEF, assim como de manter os legados bem sucedidos do fundo do ensino fundamental. A última seção é dedicada às considerações finais do capítulo.

2.1

Esquema de Financiamento do Ensino Fundamental no período Pré-FUNDEF

Em dezembro de 1983, já com o processo de abertura democrática em curso, o Congresso Nacional promulgou a Emenda Constitucional n.24, mais conhecida como Emenda Calmon. Esta emenda restabeleceu a vinculação constitucional dos recursos orçamentários destinados ao financiamento da área de educação¹. De fato, esta emenda estabeleceu percentagens mínimas de aplicação anual por parte das instâncias políticas e administrativas do país na manutenção e desenvolvimento do ensino. À União coube a aplicação de nunca menos de 13% dos recursos orçamentários, aos estados, Distrito Federal e municípios, a participação de, no mínimo 25%, da receita resultante dos impostos e transferências constitucionais (BRASIL, 1983).

De acordo com Castro (2001), uma importante justificativa apresentada para o retorno das vinculações constitucionais deveu-se ao fato de sua suspensão ter ocasionado o declínio, em termos percentuais, dos recursos aplicados na educação.

¹ Retorno, pois, a vinculação constitucional de recursos para a área de Educação foi iniciada em 1934, e, posteriormente, revogada pela Constituição da ditadura no Estado Novo (1937). Foi retomada, novamente, pela Constituição de 1946 e, finalmente, revogada, mais uma vez, em 1967, sendo retomada quase duas décadas depois em 1983 com a Emenda Calmon (CASTRO, 2001). Pela Constituição Federal de 1934, 10% dos impostos da União eram vinculados à Educação, ao passo que nos estados esta porcentagem era de 20% e nos municípios de 10%. A Constituição de 1946 altera a proporção de vinculação dos municípios, passando de 10% como era em 1934 para 20%.

Entretanto, o retorno à vinculação somente beneficiou efetivamente a área da educação, a partir de 1985, quando foi regulamentado pela Lei n. 7.348 de 24 de julho de 1985. Nesta lei, foram explicitadas algumas regras relativas tanto às receitas de impostos como, também, às despesas relativas à manutenção e ao desenvolvimento do ensino. Nesse sentido, de acordo com a emenda constitucional mencionada anteriormente (BRASIL, 1983), a Lei 7.348 também regulamentou que 13% dos recursos da União e 25% das receitas dos impostos dos estados, municípios e Distrito Federal deveriam ser destinados à educação fundamental (BRASIL, 1985).

São, portanto, consideradas despesas com desenvolvimento e manutenção do ensino:

[...]Art. 6º [...] § 1º [...] todas as que se façam, dentro ou fora das instituições de ensino, com vista ao disposto neste artigo, desde que as correspondentes atividades estejam abrangidas na legislação de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e sejam supervisionadas pelos competentes sistemas de ensino ou ainda as que:

- a) resultem da manutenção dos colégios militares de 1º e 2º graus;
- b) resultem em bens ou serviços que se integrem nas programações de ensino;
- c) consistam em levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas, levados a efeito pelas instituições de ensino ou por outros órgãos e entidades, desde que visem precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão racional do ensino;
- d) correspondam à amortização e ao custeio de operações de crédito destinados ao financiamento de programações de ensino, nos termos do corpo deste parágrafo e sua alínea b;
- e) importem em concessão de bolsas de estudo;
- f) assumam a forma de atividades-meio de estabelecimento de normas, gestão, supervisão, controle, fiscalização e outras, necessárias ao regular funcionamento dos sistemas de ensino;
- g) decorram da manutenção de pessoal inativo, estatutário, originário das instituições de ensino, em razão de aposentadoria. (BRASIL, 1985)

Da mesma forma, não são consideradas despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, aquelas efetuadas com pesquisa quando não vinculadas ao ensino ou, quando efetivadas fora dos sistemas de ensino; as que se traduzam em subvenções a instituições privadas, de caráter assistencial ou cultural, e; as que se destinem à formação específica de quadros para a administração pública sejam civis, militares ou diplomáticos (BRASIL, 1985).

Um aspecto importante desta recapitulação sobre as formas de financiamento da educação diz respeito ao processo singular da elaboração, aprovação e promulgação da Constituição de 1988 que, segundo Melo (2005), ocorreu sob circunstâncias excepcionais. De início, deve-se afirmar que a

Constituição teve, além do caráter democrático que se plasmou em todo o novo arcabouço jurídico da representação político-partidária, uma tarefa de caráter nodal: referimo-nos à discussão de um pacto federativo onde a questão das responsabilidades dos entes federativos se realizava em um contexto democrático. A educação e outros setores não podiam ficar de fora desta agenda constitucionalista.

Porém, segundo Melo (2005), o poder executivo não desempenhou um papel efetivo neste processo, cabendo aos atores subnacionais, em especial os governadores, protagonizarem este jogo político. Dado que as primeiras eleições diretas durante a transição política para a democracia foram realizadas para governador, em 1985, os governadores adquiriram grande legitimidade e tornaram-se importantes “guardiões” deste novo regime que surgia e, com isso, puderam desempenhar um papel ativo nas negociações com os atores que representavam o regime militar que desaparecia. Portanto, conforme concluiu Melo (2005), o processo de configuração da Constituição de 1988 foi fortemente influenciado pelos interesses subnacionais.

Com a breve contextualização realizada acima acreditamos que é possível melhor compreender as mudanças que a Constituição de 1988 introduziu no esquema de financiamento da educação no país e que serviu de ponto de partida para a criação do FUNDEF. A denominada Constituição Cidadã, estabeleceu que 25% da receita de impostos e transferências dos estados, municípios e Distrito Federal deveriam estar alocados à educação, ao passo que este montante no que diz respeito à União foi acrescido em cinco pontos percentuais, passando para 18%. Além disso, a Constituição estabeleceu as fontes de recursos (impostos próprios e transferências) das três esferas de governo que seriam vinculadas à educação (Ver Tabela 1). Neste sentido, o volume de recursos alocados para Educação passou a depender única e exclusivamente da capacidade de arrecadação das esferas de governo.

Tabela 1:
Impostos e Transferências vinculadas à Educação a partir da
Constituição Federal de 1988 segundo as esferas de governo*

Federal	Estadual	Municipal
Impostos Próprios	Transferências da União	Transferências da União
IR	FPE	FPM
IPI	IPI-Exp	IPI-Exp
IOF	IRRF-Servidores Estaduais	IRRF-Servidores Municipais
ITR	IOF-Ouro	IOF-Ouro
Imposto sobre Exportação		
Imposto sobre Importação	Impostos Próprios	Transferências do Estado
Imposto sobre Grande Fortunas	ICMS	ICMS
	IPVA	IPVA
		Impostos Próprios
		IPTU
		ITBI
		ISS

Fonte: Constituição Federal 1988.

Nota: *18% dos impostos da União e 25% dos impostos e transferências dos estados e municípios são vinculados constitucionalmente à Educação.

Devemos mencionar que – como amplamente conhecido e documentado – as bases de arrecadação dos diferentes estados e municípios brasileiros são desiguais, o que, por sua vez, apresentava um reflexo direto no volume de recursos destinados para a área da educação. Como consequência, cada escola ficava sujeita à capacidade de arrecadação do ente ao qual estava vinculado (Ver MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2001; CASTRO, 1998, 2001; VAZQUEZ, 2005; FERNANDES ET ALLI, 2004, 2006; DUARTE, 2005; BANCO MUNDIAL, 2002; entre outros).

A esse respeito, de acordo com o Ministério da Educação (1999), o modelo de financiamento da educação implantado a partir da Constituição Federal não foi dotado nem de transparência nem de equidade na distribuição dos recursos nacionais destinados para o setor. Na prática, o que se verificava era um quadro de fortes distorções regionais, dado que o volume de recursos disponíveis para a educação estava a cargo das bases de arrecadação dos estados e municípios aos quais as escolas estavam subordinadas.

Dados do Ministério da Educação evidenciaram que, com certa frequência, municípios localizados nas regiões mais afluentes do país não cumpriam com a porcentagem de 25% dos recursos destinados à educação e, além disso, constataram também desvios destas verbas vinculadas para outros fins tais como pavimentação de ruas, por exemplo. Além disso, identificaram também que em municípios localizados nas regiões mais pobres do país, os recursos vinculados não eram suficientes para garantir um ensino fundamental de mínima qualidade. E

mais do que isto, foram evidenciados casos onde a remuneração do professor não alcançava o valor de um salário mínimo e o gasto aluno/ano se encontrava abaixo de R\$100,00. Seja porque os municípios com maiores recursos não cumpriam com os dispositivos estabelecidos, seja porque nos municípios mais pobres os recursos eram insuficientes. Era notório que mecanismos de regulação e a implementação de uma estrutura eficaz de incentivos para a real aplicação da Lei e seu posterior controle precisavam ser desenhados. A falta deste conjunto de instrumentos é um fator que explica, em parte, o desenvolvimento medíocre e desigual na primeira metade da década de 90 da educação no Brasil.

Outra medida que merece ser mencionada nesta seção guarda relação com a vinculação de 50% dos 18% de responsabilidade da União e 25% dos estados, municípios e Distrito Federal que deveriam ser aplicados na tentativa de erradicar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental durante os dez primeiros anos de promulgação da Constituição. Embora existisse esta vinculação constitucional das receitas advindas das três esferas de governo, a Constituição Federal não delimitou, de forma clara, a responsabilidade de cada ente federativo.

O estabelecimento de receitas vinculadas para a educação definidas pela Constituição Federal (18% da União e 25% dos estados, municípios e Distrito Federal) foi um avanço em termos de garantias de um maior volume de recursos destinados a este setor. Porém, o tema das vinculações constitucionais está longe de ser objeto de consenso em nossa sociedade, existindo polêmica sobre seus méritos (MELLO, 2005). Do ponto de vista fiscal existe uma crítica forte à vinculação de recursos orçamentários que traria consigo o engessamento da estrutura orçamentária, limitando assim o grau de liberdade do poder executivo em realizar investimentos (Ver PRADO, 2007; GIABIAGI, 2007, entre outros). Existem, porém, aqueles que argumentam a favor das vinculações constitucionais para os setores da educação e da saúde, enfatizando que as mesmas, em uma sociedade como a brasileira, constituem-se em garantias mínimas de investimentos na área social (Ver MELCHIOR, 1987; ALMEIDA, 2001; PINTO, 2000; SENA, 2002; entre outros).

A discussão das vinculações constitucionais perpassa não somente o FUNDEF, mas toda a área social. No entanto, estudiosos argumentam que esta discussão não está pautada, pelo menos na área educacional, se deve ou não haver vinculações constitucionais para o setor. Conforme afirma Davies (2006), é pouco

provável que haja discordância sobre a importância e validade das vinculações constitucionais para a área de educação. Entretanto, este tema da vinculação constitucional de receitas, não é tão consensual como afirma Davies, de acordo com Sérgio Prado (2007),

[...] De forma geral, a avaliação da sociedade e dos especialistas é que estes mecanismos trouxeram grande aumento da eficiência no uso e estabilidade no suprimento dos recursos para estas áreas sociais. No entanto, a persistência das vinculações orçamentárias nestes sistemas é uma deficiência para a qual é necessário discutir alternativas. Sua finalidade básica – forçar os governos a dedicar um mínimo de recursos ao setor – pode ser obtida por outros caminhos, sem gerar os problemas que atualmente se verifica: rigidez e ineficiência na prática orçamentária. A dupla vinculação hoje existente – à saúde e à educação – impede o exercício da autonomia das sociedades locais, que não podem realizar escolhas perante uma situação de escassez de recursos como a que aflige particularmente os governos estaduais. (PRADO, 2007, p. 1)

Além disso, deve-se mencionar a discussão em torno dos fundos formados por impostos. De acordo com Pinto (2005), no âmbito federal, a receita tributária vem declinando em favor das denominadas contribuições. Estas contribuições por sua vez, não entram na base do cálculo para as transferências vinculadas no setor de educação.

Segundo Pinto (2005), a estratégia adotada pelo Governo Federal para “fugir” destas obrigações constitucionais foi a criação das contribuições. O autor fazendo uma comparação entra a evolução da receita tributária e a receita proveniente das contribuições verifica que, a receita tributária no período de 1995 a 2003 permaneceu praticamente constante (aproximadamente 7% do PIB), ao passo que as contribuições experimentaram um aumento de 69%. Conforme argumenta Pinto (2005):

[...] Para se ter uma idéia do montante destas contribuições, se 20% da receita de três delas (CONFINS, Contribuição Social sobre o lucro e CPMF) fossem destinadas à educação, o setor teria um aporte adicional de 1,3% do PIB, que é quase o dobro de tudo o que a União gastou em manutenção e desenvolvimento do ensino em 2003. (PINTO, 2005, p.83)

Este tema da vinculação de impostos e transferências *versus* contribuições é um tanto controverso. Pode-se argumentar que dada à natureza das contribuições – que são por definição de caráter provisório – não seria possível criar um fundo baseado em receitas que não são permanentes. É inegável que as receitas provenientes das contribuições experimentaram um crescimento superior à dos

impostos e transferências, mas, não se deve deixar de lado que estas receitas – oriundas das contribuições – são provisórias. Além deste caráter provisório, deve-se sublinhar que as contribuições são fontes de receitas exclusivas da União, na medida em que estas se “transformem” em impostos, estas deverão obrigatoriamente ser repartidas entre estados e municípios. Neste sentido, não seria de interesse da União fazer uso destas contribuições como se as mesmas fossem impostos, pois, assim a União perderia parte significativa de suas receitas.

Com efeito, pode-se argumentar que esta discussão se baseia no fato de que fundos formados por receitas do governo, não se constituem apenas e livremente da necessidade de aumentar a qualidade da educação no país, estando submetidos à contabilidade dos orçamentos públicos do país. As proporções são fixas e invariáveis de determinados impostos e transferências para a área da educação e, além disso, esta parcela é tida como limite máximo e não mínimo das transferências (DAVIES, 2006).

Assim, devemos sempre ter em mente que parte do sucesso do projeto educacional do país depende da situação financeira da União, dos Estados e municípios e de seus esforços em aumentar suas bases de arrecadação.

Em certo sentido, a visão que se contrapõe a existência das vinculações constitucionais tem sua razão na medida em que criticam a inexistência de mecanismos que assegurem o cumprimento na utilização dos recursos. Porém, aqueles que defendem as vinculações chamam atenção para o importante aspecto das garantias mínimas que devem existir para um setor tão estratégico para o desenvolvimento nacional.

É necessário, porém, chamar atenção para o fato destas duas visões polares em relação ao tema das vinculações orçamentárias, tanto na área de educação como na saúde, não tocarem em um aspecto central da questão. Referimo-nos ao incentivo oferecido para que a educação ofertada pelo serviço público seja de boa qualidade. De fato, nenhuma dessas duas posições discute a vinculação de recursos atrelada ao estabelecimento de parâmetros de eficiência e a criação de metas de qualidade que visem, principalmente, aperfeiçoar a qualidade da educação nacional. Acreditamos que a discussão sobre o estabelecimento de metas de eficiência e de qualidade do ensino oferecido atualmente pelo país venha contribuir para o aperfeiçoamento da educação nacional.

Independente de uma visão ou outra, a utilização dos recursos em questão apresentou, como mencionado anteriormente, um alcance limitado por dois motivos principais: (i) ausência de mecanismos capazes de garantir a efetiva aplicação destes recursos e (ii) falta de delimitação das responsabilidades entre estados e municípios no que diz respeito aos diferentes ciclos educacionais (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 1999).

Em 1995, primeiro ano do Governo Fernando Henrique Cardoso, ainda prevalecia um quadro acentuado de deficiências educacionais como consequência da precariedade das políticas setoriais implementadas nos períodos anteriores com relação, por exemplo, à universalização do ensino obrigatório. Segundo a PNAD, 86% das crianças entre 7 e 14 anos, em 1995, estavam freqüentando a escola. Ou seja, 14% das crianças que deveriam estar estudando, estavam fora da mesma. Outro indicador que revelava um quadro preocupante era o atraso escolar. Em 1995, 33,4% das crianças entre 10 e 14 possuíam mais de dois anos de atraso escolar.

Os dois governos de Fernando Henrique Cardoso (1994 a 2002) foram marcados pela aprovação de leis e emendas que apresentaram um forte impacto no esquema de financiamento da educação no Brasil tais como a Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (Lei n. 9.394 de 20 de dezembro de 1996), a Emenda Constitucional n.14 (setembro de 1996), a criação do FUNDEF (criado pela Emenda Constitucional n.14 e regulamentado pela Lei n.9424 de dezembro de 1996, passando a vigorar a partir de janeiro de 1998), Plano Nacional de Educação, entre outras.

De acordo com Pinto (2002), o pressuposto básico dos dois governos de Fernando Henrique Cardoso para o setor de educação era que os recursos existentes já eram suficientes, sendo tarefa urgente otimizar a utilização dos mesmos. Outra preocupação do Governo Fernando Henrique Cardoso na área de educação foi completar o processo de descentralização que a própria Constituição de 1988 havia iniciado. Neste último aspecto, aprofundar a descentralização na gestão e na oferta de educação, assim como manter os controles da União sobre as Unidades da Federação, parecem ter sido fatores nevrálgicos para os dois governos de Fernando Henrique Cardoso. Estes dois eixos norteadores marcaram a intervenção do Poder Executivo no processo de aprovação da Emenda Constitucional n.14 (EC n.14), que entre coisas, instituiu o FUNDEF.

Durante o processo de aprovação da EC n.14, o poder executivo vetou três dispositivos propostos. O primeiro dizia respeito à inclusão da educação de jovens e adultos como beneficiária do FUNDEF. O segundo estava relacionado à proibição da utilização da contribuição do salário-educação² como parte da complementação da União aos estados, municípios e DF que não conseguirem alcançar o valor mínimo nacional aluno/ano. O terceiro que exigia a transferência automática das quotas estaduais para os municípios no lugar do FUNDEF. Segundo Melo (2005), estes vetos apresentaram como propósito garantir que o governo federal reduzisse seu valor nas contribuições para o fundo, assim como manter o controle do Governo Federal tanto sobre o FUNDEF quanto sobre os municípios. Portanto, pode-se concluir que, possivelmente, estes vetos apresentaram dois lados: aprofundamento do processo de descentralização das atribuições e recursos e, por outro lado, aumento do controle do Governo Federal sobre o fundo e os próprios municípios.

Melo (2005) ressalta que organizações que poderiam vir ser opositoras à aprovação desta Emenda tais como a UNDIME (União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação) e o PT (Partido dos Trabalhadores), entre outras, conforme se avançava no processo de tramitação se tornavam parte da base de sustentação em tópicos específicos da Emenda. Uma oposição mais evidente ficou a cargo dos governadores dos estados na qual o processo de descentralização já se encontrava em estágios mais avançados.

A oposição dos governadores se realizava incorporando, também, outro tema de grande importância não apenas para a configuração do fundo, mas também para o processo de institucionalização dos papéis de cada nível federativo na Educação: o timing da transição deste processo. Durante a negociação desta emenda e da Lei que regulamentou o FUNDEF, estes estados que eram “potencialmente perdedores”, dado que havia uma relação negativa entre suas

² Segundo o FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação), o salário-educação é uma contribuição social destinada ao financiamento de programas, projetos e ações voltados para o financiamento do ensino fundamental público, podendo ainda, ser aplicada na educação especial, desde que vinculada ao referido nível de ensino. Tal contribuição está prevista no artigo 212, § 5º, da Constituição Federal, regulamentada pelas Leis nºs 9.424/96, 9.766/98 e 10.832/03 e pelos Decretos nºs 3.142/99 e 4.943/03. A alíquota é de 2,5% sobre o valor total das remunerações pagas ou creditadas pelas empresas, a qualquer título, aos segurados empregados, ressalvadas as exceções legais. Cabe ao FNDE tanto o papel da gestão da arrecadação da contribuição social do salário-educação quanto o da distribuição dos recursos, na forma prevista na legislação. Posteriormente, com a instauração do FUNDEB este dispositivo será aprovado, proibindo assim, a utilização desta contribuição como parte da complementação da União do fundo.

contribuições para o Fundo e o que eles recebiam do mesmo, pois, grande parte do ensino fundamental já estava sob o controle dos seus municípios, pressionaram para que o período de transição fosse de cinco anos, ao invés de três meses como proposto originalmente, amenizando assim suas perdas orçamentárias. Como resultado destas negociações, o período de transição ficou em 12 meses.

Sobre a Emenda Constitucional n.14, a mesma não tratava apenas da configuração do FUNDEF ou se limitava às resoluções sobre o ensino fundamental, incluindo, também, temas como delimitação de atribuições em relação às três esferas de governo, obrigatoriedade da progressiva universalização do ensino médio, o tema da autonomia do ensino superior³, entre outros. A tramitação legislativa do FUNDEF também durou cerca de um ano. Segundo Melo (2005), um passo crucial para acelerar o processo de aprovação desta Emenda ocorreu quando a disposição sobre a autonomia das universidades que estava bloqueando, foi retirada.

Devemos mencionar que esta emenda também sub-vincula o percentual destinado à educação, estabelecendo que, nos primeiros dez anos a partir da promulgação desta emenda, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão, no mínimo, 60% destes recursos (dos 18% da União e 25% dos Estados, municípios e Distrito Federal) a manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental, com o propósito de assegurar a universalização no que diz respeito ao acesso a este ciclo educacional e a remuneração considerada adequada do magistério.

Por fim, e o mais importante para a presente pesquisa, esta emenda criou o FUNDEF. Um fundo de âmbito estadual e do Distrito Federal, de natureza contábil, para a manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e valorização do magistério. Este Fundo foi regulamentado pela Lei n.9424 de dezembro de 1996. Conforme ressalta Castro (2001), a criação deste fundo teve como razão estratégica dar continuidade à prioridade já atribuída ao ensino

³ O tema da autonomia das universidades federais é, amplamente, polêmico e ainda permanece em vigor, principalmente, com a proposta de reforma universitária. A autonomia universitária está prevista no artigo 207 da Constituição de 1988, porém, na prática, este dispositivo nunca foi regulamentado. Segundo este artigo, “As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre pesquisa, ensino e extensão” (Art. 207, BRASIL, 1988). Os representantes das 54 IFES (Instituições Federais de Ensino Superior) são praticamente unânimes na defesa da adoção da autonomia administrativa e financeira como forma de garantir a qualidade e permitir a expansão do ensino superior público e gratuito.

fundamental, assim como o de reafirmar o papel do Ministério da Educação como coordenador das políticas educacionais, e deixar a cargo dos estados, municípios e DF a execução das mesmas. Uma das linhas estratégicas de ação foi a criação deste fundo.

Tabela 2:
Estrutura de Financiamento da Educação no Brasil segundo os entes federados

União	Estados	Municípios
1.Orçamentários (Tesouro)	1.Orçamentários (Tesouro)	1.Orçamentários (Tesouro)
Ordinários do Tesouro	Vinculação da receita de Impostos (25%) para MDE	Vinculação da receita de Impostos (25%) para MDE
Vinculação da receita de impostos(18%) para MDE	Subvinculação do FUNDEF (15% de determinados impostos e transferências)	Subvinculação do FUNDEF (15% de determinados impostos e transferências)
Desvinculação das Receitas da União (DRU)		
2. Contribuições Sociais	2. Transferências	2. Transferências
Salário-educação/quota federal	Salário-educação/quota federal	Salário-educação/quota estadual
Contribuição sobre o lucro líquido	Orçamentários da União (como é o caso da complementação da União no FUNDEF)	Salário-educação/quota federal
Contribuição para a seguridade social	Aplicação do Salário-educação/quota federal e outras fontes do FNDE	Orçamentários do estado
Receitas brutas de prognósticos		Orçamentários da União
3. Outras fontes	3.Contribuição social	Aplicação do Salário-educação/quota federal e outras fontes do FNDE
Operações de Crédito	Salário-educação/quota estadual	
Renda líquida da loteria federal		
Renda de órgãos autônomos	4.Outros	3.Outros
Aplicação do Salário-educação/quota federal e outras fontes do FNDE	Diretamente arrecadados	Diretamente arrecadados
Diretamente arrecadados	Operações de crédito	Operações de crédito
Diversos	Diversos	Diversos

Fonte: Castro (2001).

* Com base na Constituição Federal, LDB e demais leis ordinárias do setor.

A Tabela 2 sintetiza a estrutura de financiamento da educação no Brasil com a criação do FUNDEF e a promulgação da LDB. Os recursos da União para educação são aplicados da seguinte forma: na manutenção dos sistemas federal de ensino, na execução de seus próprios programas e em transferências para estados e municípios. As receitas estaduais para educação são compostas por transferências da União e por sua base de arrecadação. Por fim, a composição das receitas municipais advém de transferências oriundas dos estados e da União e de seus próprios recursos originados da arrecadação de seus impostos (CASTRO, 2001).

Castro (2001) define de forma clara a estrutura de financiamento da educação no Brasil. Segundo suas palavras:

A estrutura de financiamento da educação [...] é mista e complexa, com a maior parte dos recursos sendo proveniente de fontes do aparato fiscal, que é o caso típico dos recursos da vinculação de impostos. Parcela razoável provém das contribuições sociais, principalmente das contribuições originalmente destinadas ao financiamento da seguridade social e daquela contribuição criada exclusivamente para a educação que é o salário-educação. Outra parte provém de operações de crédito com agências internacionais e, por último, têm-se as outras fontes em que entram desde as aplicações financeiras do Fundo Nacional de Desenvolvimento da

Educação (FNDE) até os recursos arrecadados diretamente pelas instituições vinculadas. A partir de 1994, um fundo de financiamento atípico, o Fundo Social de Emergência (FSE) começou a funcionar e, também, foi utilizado para financiar a educação. (CASTRO, 2001, p. 13)

Antes de passar para a descrição do FUNDEF – objeto da próxima seção – identificaremos alguns elementos importantes da Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei n. 9.394 de 20 de dezembro de 1996, promulgada três meses depois da Emenda Constitucional n.14, e quatro dias antes da lei que regulamentou o FUNDEF (Lei n.9424).

Assim como a Constituição de 1988, a LDB também continuou dando destaque às vinculações constitucionais para a educação. Entretanto, a LDB foi mais explícita no que diz respeito à definição do que é ou não considerado despesa com manutenção e desenvolvimento do ensino. A Tabela 3 abaixo apresenta de forma resumida o que esta Lei considera como despesas relativas à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE).

Tabela 3:
Despesas consideradas com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) segundo a LDB

Considera-se MDE	Não se considera MDE
1.a remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;	1. a pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;
2.a aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;	2. a subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;
3.o uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;	3. a formação de quadros especiais para administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;
4. os levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;	4. os programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;
5. a realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino	5. as obras de infra-estrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;
6. a concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;	6. o pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio da função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.
7. a amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;	
8. a aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.	

Fonte: Castro (2001).

Os aspectos esquematicamente descritos até aqui revelam que o processo de institucionalização da oferta de educação – como era de se esperar – incorporou tarefas prévias e necessárias ao bom funcionamento de todo setor público. Este avanço no processo de “institucionalização” do setor educacional através da criação do FUNDEF e da LDB tem se revelado tarefa ampla e complexa na medida em envolveram temas que vão além do setor educacional.

De fato, a criação de um fundo para a educação não implicava apenas em uma questão meramente de cunho orçamentário, mas, trazia para o centro do debate questões relativas à descentralização administrativa e ao pacto federativo, que haviam sido deixados em aberto com a Constituição Federal de 1988. Havia a necessidade, como de fato ocorreu no Governo Fernando Henrique Cardoso, de construir todo um marco regulatório e institucional do setor educacional no país. Tanto avanços quanto retrocessos na área, possivelmente, refletem estas questões que ainda não foram solucionadas em nosso pacto federativo.

Em síntese, a análise empreendida até aqui nos permite apontar para três conclusões principais. Em primeiro lugar, o timing e a seqüência de implementação das políticas educacionais implementadas entre a promulgação da Constituição de 1998 e o governo Fernando Henrique Cardoso. Os dois governos de FHC foram caracterizados pela promulgação de uma vasta gama de leis, emendas e decretos que apresentaram um impacto significativo no setor educacional no país.

Discutir o timing implica, por sua vez, duas questões. Primeira, a Constituição Federal que, apesar de ter estabelecido as bases deste setor no país, durante 8 anos, até 1996, não promoveu nenhum tipo de iniciativa por parte do poder público que visasse aperfeiçoar as contribuições trazidas pela Constituição. O ano de 1996 pode ser caracterizado como um período singular e rico marcado pela produção de inúmeros instrumentos institucionais no setor educacional. Segunda, claramente, se percebe que FHC “gasta o seu capital político” neste esforço legislativo no sentido de aprovar leis, emendas, normas, entre outros dispositivos institucionais de longo e médio prazo e que apresentaram conseqüências importantes no setor.

A segunda conclusão é que a Constituição de 1988 e, posteriormente, a LDB e a regulamentação do FUNDEF, sem dúvida alguma, contribuíram para aprofundar o processo de descentralização do setor no país. Porém, o desafio de estabelecer os âmbitos de atuação prioritária das esferas subnacionais, delimitando de forma mais explícita as atribuições e responsabilidades de cada esfera de governo, ainda permaneceu em aberto e inconcluso.

Finalmente, a terceira conclusão é relativa às fontes e distribuição de recursos na área educacional, isto é, as receitas e despesas do setor. Pode-se dizer que houve um avanço em termos da composição e do volume da receita destinada

ao setor educacional no país. Os dois governos de Fernando Henrique Cardoso demonstraram preocupação em definir exatamente o que integrava as receitas para a educação. Um avanço no lado da despesa em relação à Constituição Federal foi a retirada do pagamento de professores aposentados e pensionistas que eram classificados como despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino.

A próxima seção se dedica a analisar o esquema de financiamento do FUNDEF e FUNDEB.

2.2

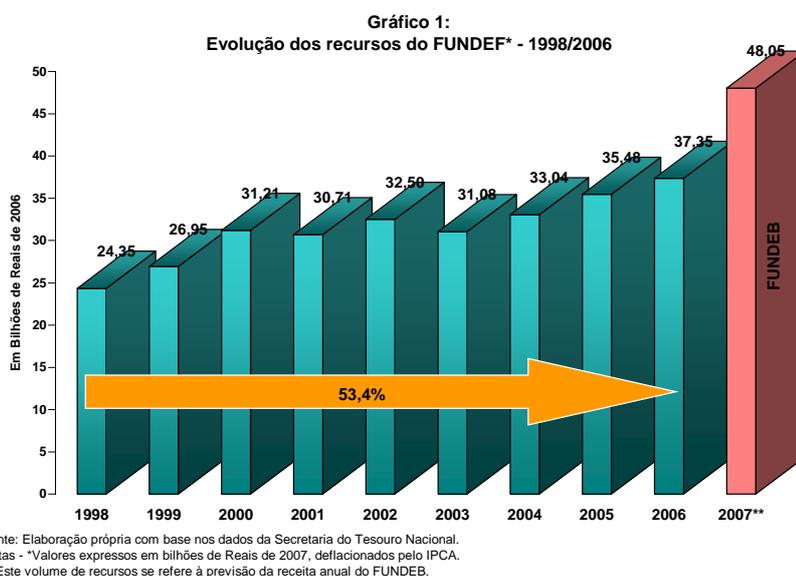
Esquema de Financiamento do FUNDEF-FUNDEB

O FUNDEF é um fundo de natureza contábil e de âmbito estadual, composto pela alíquota de 15% dos seguintes impostos e transferências: FPM (Fundo de Participação Municipal), FPE (Fundo de Participação Estadual), ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e prestação de Serviços), IPI-exp (Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações) e LC 87/96 (Lei Complementar N. 87 de 1996 – Desoneração de Exportações)⁴. Além destes impostos e transferências, o fundo também contava com uma parcela

⁴ Vale descrever os principais objetivos destes impostos e transferências que integram o FUNDEF. O Fundo de Participação dos Municípios é uma transferência constitucional (CF, Art. 159, I, b), composto de 22,5% da arrecadação do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados. A distribuição dos recursos aos Municípios é feita de acordo com o número de habitantes. São fixadas faixas populacionais, cabendo a cada uma delas um coeficiente individual. O mínimo é de 0,6 para Municípios com até 10.188 habitantes, e, o máximo é 4,0 para aqueles acima 156 mil. Do total de recursos 10% são destinados aos Municípios das capitais, 86,4% para os demais Municípios e 3,6% para o fundo de reserva a que fazem jus os Municípios com população superior a 142.633 habitantes (coeficiente de 3,8), excluídas as capitais. Anualmente o IBGE, divulga estatística populacional dos Municípios e o Tribunal de Contas da União, com base nessa estatística, publica no Diário Oficial da União os coeficientes dos Municípios. O Fundo de Participação dos Estados é constituído de 21,5% da arrecadação líquida (arrecadação bruta deduzida de restituições e incentivos fiscais) do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza – IR e do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI. Os percentuais dos 26 Estados e do Distrito Federal foram fixados pela Lei Complementar nº 62/89, que determina a seguinte distribuição dos recursos: 85% para os Estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e 15% para os Estados das regiões Sul e Sudeste. No caso do Fundo de Compensação pelas Exportações de Produtos Industrializados (IPI-Exportações), as Leis Complementares nos 61/89 e 65/91 estabeleceram que 10% da arrecadação do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) deve ser distribuído aos Estados e ao Distrito Federal na proporção do respectivo volume de exportação de produtos industrializados. Essa proporção não pode ultrapassar 20%. O ICMS é um imposto estadual que incide (base de cálculo) sobre a circulação de mercadorias, prestações de serviços de transporte interestadual, ou intermunicipal, de comunicações, de energia elétrica. Também sobre a entrada de mercadorias importadas e serviços prestados no exterior. A Lei Complementar n.º 87, de 13 de setembro de 1996 (LC 87/96), mais conhecida como a Lei Kandir, dispõe sobre a desoneração do imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual, intermunicipal e de comunicação (ICMS) nas transações de produtos destinados à exportação, e sobre os bens de capital, a energia elétrica e os bens de uso e consumo adquiridos pelas empresas.

relativa à complementação da União. Esta complementação seria utilizada quando os estados através de suas arrecadações não conseguissem alcançar o valor aluno/ano estabelecido, nacionalmente, através de decreto presidencial.

Em 1998, o montante de recursos que integraram o FUNDEF foi de R\$ 24,3 bilhões, ao passo que este valor, em 2006, último ano de vigência do fundo passou para R\$ 37,4 bilhões⁵. Este aumento em termos de recursos durante o período de vigência do fundo do ensino fundamental representou uma taxa de crescimento, em termos reais, de 53,4% (Ver Gráfico 1).



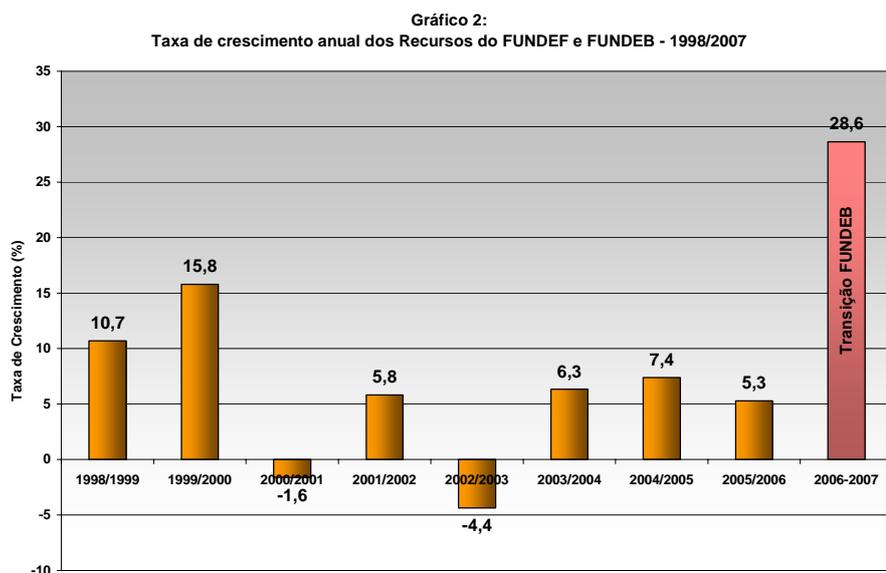
Entretanto, analisar apenas os anos extremos, isto é, 1998 e 2006, pode, possivelmente, esconder certas diferenças. Antes de analisar tais diferenças, deve-se sublinhar que os valores referentes ao FUNDEF, a preços correntes, não sofreram decréscimos ao longo dos anos de sua existência, mas, dado que optamos por atualizar os valores para Reais de 2007, para que assim se tornasse possível a comparação, de forma mais precisa, com o volume de recursos de seu sucessor, o FUNDEB, pode-se identificar reduções na evolução dos valores para os períodos 2000-2001 e 2002-2003, principalmente, devido aos processos inflacionários.

O Gráfico 2 expressa as taxas de crescimento anual no período de vigência do FUNDEF. De acordo com este gráfico, é possível observar que no período

⁵ Os valores estão expressos em Reais de 2007, deflacionados pelo IPCA (Índice Nacional de Preço ao Consumidor Amplo).

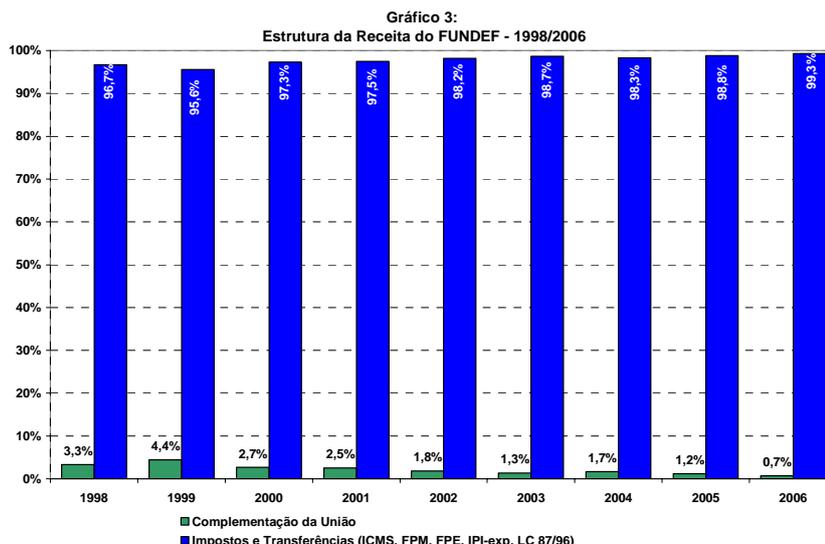
1999-2000, houve o maior crescimento, em termos reais, do montante de recursos do fundo (15,8%). Excluindo-se os períodos onde houve uma taxa de decréscimo, o último período do FUNDEF – 2005/2006 – foi o que apresentou o menor crescimento quando comparado com os outros períodos analisados (5,3%).

O período 2006/2007 não pode ser comparado com os outros períodos analisados no gráfico, justamente porque ele traz a passagem do FUNDEF para o FUNDEB. Deve-se lembrar que com a criação do FUNDEB houve tanto a ampliação da alíquota de impostos e transferências vinculadas ao fundo (passando de 15% para 20%), assim como foram incluídos novos impostos e transferências. Devido a isto, verificou-se que, em 2006 – último ano de vigência do FUNDEF – a receita foi de R\$ 37.4 bilhões, ao passo que, em 2008 com a criação do FUNDEB, a receita total estimada era de R\$ 48.1 bilhões.



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Secretaria do Tesouro Nacional.

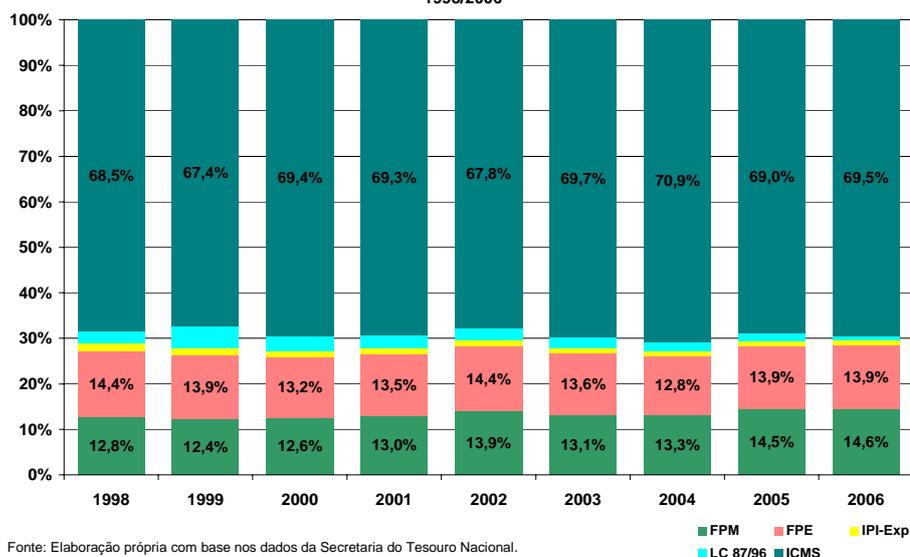
Conforme mencionamos anteriormente, a receita do fundo era composta por impostos e transferências, assim como recursos relativos à complementação da União. Em todos os anos de vigência do FUNDEF, tais impostos e transferências responderam a mais de 95% do volume total de recursos do fundo e o restante 5% correspondeu à complementação da União. Isto já era esperado, dado que o próprio desenho do fundo já previa que as maiores contribuições seriam provenientes de estados e municípios (Ver Gráfico 3).



Por sua vez, quando se analisa a estrutura dos impostos e transferências que integravam o FUNDEF, observa-se que o maior peso é do ICMS – imposto dos estados da federação –, representando mais de 68% dos impostos e transferências do fundo em todos os anos sob análise. Em segundo lugar, têm-se o Fundo de Participação Municipal (FPM) e, em terceiro, o Fundo de Participação Estadual (FPE). Até 2003, em termos percentuais, a participação do FPE era ligeiramente maior do que a participação do FPM. A partir de 2004, o FPM passou a ocupar a segunda colocação. As duas transferências em conjunto – FPM e FPE – responderam, em todos os anos de vigência do fundo, a mais de 25% da receita proveniente de impostos e transferências que integram o FUNDEF. A maior proporção destas transferências foi verificada em 2006, onde representaram um pouco mais de 28% do total da receita do FUNDEF – excluindo a parcela relativa à complementação da União (Ver Gráfico 4).

O Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPI-exp) e a Lei Complementar No. 87 de 1996 (LC 87/96) responderam, em conjunto, proporcionalmente, em média, a 4% da receita de impostos e transferências do FUNDEF. A maior proporção destes, em conjunto, foi obtida em 1999, com 6,3%. No outro extremo, em 2006, representaram apenas 2%, sendo que a LC 87/96 contribuiu com uma porcentagem inferior a 1% (Ver Gráfico 4).

Gráfico 4:
Distribuição dos Impostos e transferências na receita do FUNDEF
1998/2006



Com efeito, apesar do próprio desenho do FUNDEF ter estabelecido que a maior parte das suas contribuições fosse oriunda dos estados e municípios, não se deve deixar de lado o papel equalizador atribuído à União no sentido de reduzir as desigualdades em termos de recursos destinados à educação através da complementação. Em termos percentuais, a complementação da União experimentou um aumento apenas nos dois primeiros anos de vigência do fundo, 1998 e 1999, passando de 3,3% para 4,4%. A partir de 2000, o valor da complementação da União vem sofrendo decréscimos progressivos e sem exceções até o último ano de vigência do fundo, alcançando menos de 1% em 2006 (Ver Gráfico 3).

Segundo Vazquez (2005), a complementação da União, no âmbito do FUNDEF, se tornou o único instrumento utilizado para a política de correção das desigualdades inter-regionais e, justamente, esta redução das desigualdades foi colocada como um dos objetivos estratégicos do fundo. De acordo com este autor, em um período anterior a implementação do FUNDEF, entre os anos de 1996 e 1997, os dados mostraram que existia uma forte dispersão e iniquidade em relação à média nacional no que diz respeito ao gasto por aluno em educação, pois, conforme foi mencionado anteriormente, o valor aluno/ano dependia, exclusivamente, da base de arrecadação das esferas de governo e das transferências vinculadas constitucionalmente ao setor.

Com a implementação do FUNDEF, Vazquez (2005) afirma que um reflexo imediato verificado, através da análise dos dados, foi uma redução da desigualdade em termos do valor aluno/ano inter e intra estados, na medida em que o fundo estabelecia critérios de repartição dos recursos. Além desta redução das disparidades, em termos do custo aluno/ano, observou-se também um aumento deste custo.

Mas, imediatamente após a implementação do FUNDEF, a partir de 1998, Vazquez (2005) argumenta que o papel equalizador desempenhado pela União perde a sua importância, na medida em que o valor aluno/ano estabelecido oficialmente alcançou patamares bem inferiores ao que deveria caso fosse cumprido Artigo 6 da Lei 9.424 que institui o FUNDEF. De acordo com este artigo:

Art. 6º A União complementarará os recursos do Fundo a que se refere o art. 1º sempre que, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente.

§ 1º O valor mínimo anual por aluno, ressalvado o disposto no § 4º, será fixado por ato do Presidente da República e nunca será inferior à razão entre a previsão da receita total para o Fundo e a matrícula total do ensino fundamental no ano anterior, acrescida do total estimado de novas matrículas, observado o disposto no art. 2º, § 1º, incisos I e II.

§ 2º As estatísticas necessárias ao cálculo do valor anual mínimo por aluno, inclusive as estimativas de matrículas, terão como base o censo educacional realizado pelo Ministério da Educação e do Desporto, anualmente, e publicado no Diário Oficial da União.

§ 3º As transferências dos recursos complementares a que se refere este artigo serão realizadas mensal e diretamente às contas específicas a que se refere o art. 3º.

§ 4º No primeiro ano de vigência desta Lei, o valor mínimo anual por aluno, a que se refere este artigo, será de R\$ 300,00 (trezentos reais). (BRASIL, 1996c).

O reduzido volume da complementação da União foi consequência do estabelecimento do valor aluno/ano nacional, através de decreto presidencial, em patamares inferiores ao estabelecido pela Lei. Existe uma grande polêmica ao respeito de como este valor aluno/ano deve ser calculado. Neste sentido, pode-se afirmar que a Lei dá margem a diferentes interpretações.

De forma esquemática, existem dois grupos de argumentos polares sobre a forma pela qual deve ser obtido este valor aluno/ano nacional (Ver VAZQUES, 2005, PINTO, 2002; DAVIES, 2006, entre outros). Por um lado, como defendido e utilizado oficialmente pelo Governo Federal em conjunto com o MEC, considera-se que, sendo o fundo de âmbito estadual, e não havendo transferências entre estados, mas, sim intra-estados, o cálculo deve ser feito da seguinte forma:

- 1) Deve ser calculado, separadamente, o valor aluno/ano em cada Unidade da Federação, obtendo assim 27 valores per capita;
- 2) O valor mínimo definido nacionalmente pelo Governo Federal é um valor intermediário entre o menor e o maior valor per capita – considerando os 27 valores per capitas obtidos separadamente – assegurando que o menor valor per capita experimentará um acréscimo.

A segunda possibilidade de cálculo deste valor aluno/ano nacional é defendida, principalmente, pelo Ministério Público, TCU (Tribunal de Contas da União), UNDIME (União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação), CONSED (Conselho Nacional dos Secretários de Educação), entre outros. Estes argumentam que o valor aluno/ano deve ser obtido tendo como base a receita total do FUNDEF e o número total de alunos matriculados no ensino fundamental em **todos** os estados e no Distrito Federal (DF). Desta forma, quando se compara este valor obtido através da média nacional com o valor oficialmente utilizado, observa-se grande diferença, sendo o primeiro bem superior ao segundo.

A Tabela 4 expressa a evolução do valo aluno/ano definido nacionalmente através do decreto presidencial, desde 1997, ano em que o FUNDEF é regulamentado, mas, sua obrigatoriedade é a partir de 1998, até o último ano de vigência do fundo (2006). De acordo com esta Tabela, analisando os valores de referência (primeira parte do ensino fundamental) – coluna em cor cinza – observa-se que o valor aluno/ano experimentou um expressivo aumento, em termos nominais, nos oitos anos de vigência do fundo, passando de R\$ 300,00 (1998) para R\$ 682,6 (2006), a preços correntes. Esta tabela também evidencia que, apenas a partir de 2000, os critérios de diferenciação começam a ser cumpridos parcialmente. Os critérios de diferenciação para a distribuição dos recursos somente foram cumpridos em sua totalidade nos dois últimos anos de vigência do fundo (2005 e 2006).

Tabela 4:
Evolução do Valor aluno/ano nacional definido legalmente por Decreto Presidencial - 1997/2006

Ano	Valor aluno/Ano* (Referência)	1ª a 8ª série	1ª a 4ª série	5ª a 8ª série e Educação Especial	1ª a 4ª série zona urbana	1ª a 4ª série zona rural	5ª a 8ª série zona urbana	5ª a 8ª série - Ed. Especial e zonas urbana e rural	Ato legal de fixação do valor
1997	300	300	-	-	-	-	-	-	Art. 6º, § 4º da Lei nº 9.424, de 24.12.1996
1998	315	315	-	-	-	-	-	-	Dec. nº 2.440, de 23.12.1997
1999	315	315	-	-	-	-	-	-	Dec. nº 2.935, de 11.01.1999
2000	333	-	333	349,65	-	-	-	-	Dec. nº 3.326, de 31.12.1999
2001	363	-	363	381,15	-	-	-	-	Dec. nº 3.742, de 01.02.2001
2002	418	-	418	438,9	-	-	-	-	Dec. nº 4.103, de 24.01.2002
2003	462	-	462	485,1	-	-	-	-	Dec. nº 4.861, de 20.10.2003
2004	564,63	-	564,63	592,86	-	-	-	-	Dec. nº 5.299, de 07.12.2004
2005	620,56	-	-	-	620,56	632,97	651,59	664	Dec. nº 5.374, de 17.02.2005
2006	682,6	-	-	-	682,6	696,25	716,73	730,38	Dec. nº 5.690, de 03.02.2006

Fonte: Ministério da Educação.

* Este valor de referência se refere à primeira parte do fundamental (1ª a 4ª série). Em 2004 e 2005, são aplicadas as seguintes ponderações de acordo com os níveis, modalidades e estabelecimento de ensino: 1 - séries iniciais urbanas, 1,02 - séries iniciais rurais, 1,05 quatro séries finais urbanas, 1,07 - quatro séries finais rurais e educação especial nas áreas rural e

* Valores a preços Correntes

A Tabela 5, por sua vez, expressa o exercício de comparar estas duas visões sobre a forma de calcular este valor aluno/ano e, conseqüentemente, o montante relativo à complementação da União para o período 1988 a 2002.

Tabela 5:
Quadro Comparativo entre o valor aluno/ano pratica e Custo Aluno/ano

Anos	1ª a 4ª série		5ª a 8ª série e Educação Especial		Estados Beneficiados		Complementação da União (R\$ Milhões)		
	Média Nacional	Praticado	Média Nacional	Praticado	Média Nacional	Praticado	Média Nacional	Praticado	Diferença
1998	418,78	315	418,78	315	17	7	2.060,60	486,7	1.573,90
1999	453,1	315	453,1	315	15	8	2.590,70	580	2.010,70
2000	511,35	333	536,91	349,65	14	5	3.128,00	485,5	2.642,50
2001	585,38	363	614,65	381,15	15	4	3.507,60	391,6	3.116,00
2002	685,66	418	719,95	438,9	12	4	3.913,50	496,2	3.417,30
						Total	15.200,40	2.378,70	12.760,40

Fonte: Ministério da Educação (2003).

No que diz respeito às diferenças entre o valor praticado e o valor obtido utilizando a média nacional tanto na primeira quanto na segunda parte do ensino fundamental, observa-se que, em média, o valor obtido através da média nacional é cerca de 60% superior ao valor efetivamente praticado. Em 1998, por exemplo, caso fosse utilizado à média nacional para a obtenção do valor aluno/ano na primeira parte do ensino fundamental, este seria de R\$ 418,78 e não R\$ 315,00 conforme estabelecido pelo Decreto N. 2.440 de 23/12/97. Em 2002, utilizando-se a média nacional, o valor aluno/ano na segunda parte do ensino fundamental seria de R\$ 718,95 e não R\$ 438,90 (Ver Tabelas 4 e 5).

Conforme foi dito anteriormente, a definição do valor aluno/ano em patamares inferiores à uma das interpretações possíveis dada a legislação que sugere a utilização da média nacional apresenta como reflexo direto um valor reduzido no montante relativo à complementação da União. Considerando o

período 1998-2002, o valor total da complementação seria cerca de seis vezes maior do que efetivamente foi praticado (15,2 milhões e 2,4 milhões, respectivamente) caso fosse utilizado para fins de cálculo à média nacional. Em conseqüência, o número de estados, que seriam potenciais beneficiários desta complementação, seria significativamente maior. A maior diferença em termos de estados beneficiados pela complementação ao se utilizar a média nacional e, conseqüentemente da complementação da União seria em 2001. Neste ano, apenas quatro estados foram contemplados com estes recursos complementares, ao passo que, utilizando-se a média nacional o número de estados beneficiados destes recursos seria 15 – mais da metade das 27 Unidades da Federação (Ver Tabela 5).

De acordo com o Relatório do FUNDEF do ano de 2003, em 1998, caso a legislação fosse cumprida, o número de estados contemplados seriam de 17 e não de 7, como ocorreu efetivamente. Em 2002, esta diferença continua sendo expressiva, foram beneficiados quatro Unidades da Federação, quando na verdade o número de estados beneficiados deveria ser três vezes maior, ou seja, doze estados (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2003). Segundo Pinto (2005), desde 1998 – ano de implantação do FUNDEF – até 2004, a União, possivelmente, deixou de contribuir com mais de 20 bilhões de Reais para o fundo.

Avançando na descrição e nas implicações da distribuição dos recursos, analisamos o impacto no nível municipal. Com efeito, independente da natureza da política pública a ser implementada sempre irão existir, por um lado, ganhadores e, por outro, perdedores. Segundo Davies (2006), a complementação da União, no âmbito do FUNDEF, contribuiu para reduzir, em um primeiro momento, as desigualdades em termos de recursos empreendidos na área de educação de alguns municípios e estados mais pobres, como por exemplo, no Nordeste e no Pará. Entretanto, conforme argumenta Davies, ao mesmo tempo em que trouxe ganhos em muitos municípios, também trouxe perdas em municípios com menor número de habitantes. Estes últimos são conseqüentemente, conforme argumenta este autor, mais dependentes das transferências da FPM.

Municípios de menor porte populacional argumenta o autor, por possuírem receitas próprias muito pequenas, perderam com a implementação do fundo. Perderam, na medida em que, contribuíram ao FUNDEF com um valor superior ao que foi recebido de volta.

Segundo Bremaeker (2003), as regiões Norte e Nordeste do país, em 2002, são as que receberam maior aporte de recursos do FUNDEF. Em 2002, analisando o balanço do FUNDEF, o autor constatou que 39,3% dos municípios brasileiros⁶, ou seja, 2185 municípios perderam com o fundo (diferença entre dedução e crédito). A região Centro-Oeste foi a que apresentou a maior perda (65,4%), sendo seguida pelas regiões Sudeste (55,6%) e Sul (55,5%).

Ao agrupar os municípios segundo seu porte populacional, Bremaeker (2003) assim como Davies (2006) concluiu que as perdas são mais acentuadas nos municípios com até 10 mil habitantes – sendo ainda mais expressivas nos municípios com população entre 2 e 5 mil habitantes. Em síntese, o autor conclui que a lógica do FUNDEF parece contrariar a lógica do FPM.

A lógica do FPM, segundo Bremaeker (2003) consiste em transferir recursos para os municípios de pequeno tamanho populacional, dado que a grande maioria destes municípios é eminentemente rural e não possui uma ampla base de arrecadação tributária, tornando-os assim mais dependentes das transferências federais. Além disso, dado seu pequeno porte, o número de matrículas como era esperado também é pequeno.

Portanto, este conflito de objetivos entre o Fundo de Participação Municipal (FPM) e o FUNDEF parece ser produto de uma falha de engenharia institucional que envolve atores e instrumentos de política. Atores, na medida em que o fato de o FUNDEF ser implementado no âmbito estadual introduz um ator – os estados – que não está presente no FPM. A redução de desigualdades na distribuição dos recursos proposta pelo FUNDEF é feita entre os estados e não sendo estabelecidos mecanismos para garantir a redução destas desigualdades no âmbito municipal, objetivo principal do FPM.

A afirmação anterior é confirmada por um relatório do Banco Mundial (2002), onde foi constatado que em 2001, 24 dos 26 estados brasileiros transferiram, conjuntamente, R\$ 2,1 Bilhões, no âmbito do FUNDEF, para seus respectivos municípios. Mas, estas transferências para os municípios não ocorreram de forma equitativa entre os estados. O Rio de Janeiro, por exemplo, foi responsável por quase ¼ das transferências totais de estados para municípios,

⁶ Sendo que a maior concentração está nos municípios de pequeno porte (71%).

ao passo que, nove estados do Nordeste são responsáveis por quase metade da redistribuição do FUNDEF.

Além desta transferência de estados para municípios, o FUNDEF também implica na redistribuição entre os próprios municípios de um mesmo estado. Em 2001, de acordo com o Banco Mundial (2002), dos 5.375 municípios cujos dados estão disponíveis, 2.033 contribuíram mais ao FUNDEF do que receberam de volta. A contribuição líquida destes municípios foi cerca de R\$ 800 milhões. Por outro lado, 3.342 municípios obtiveram um balanço final positivo, ou seja, receberam mais do que contribuíram e a soma destes ganhos foi de R\$ 3,6 bilhões⁷.

Em síntese, os dados mostram que, em 2001, os municípios “ganhadores” com o FUNDEF estão localizados na região Nordeste⁸, ao passo que os “perdedores” estão nas regiões Sul e Sudeste.

Um exemplo destes municípios perdedores é o caso de Franca no estado de São Paulo. De acordo com a Fundação Perseu Abramo (2006), este município transferiu para o estado de São Paulo cerca de 50% dos recursos destinados ao FUNDEF. A rede municipal é formada prioritariamente pelo Ensino Infantil e supletivo, sendo o número de alunos do ensino fundamental bem reduzido. Este nível de ensino no município é mantido, em sua esmagadora maioria, pelo Estado.

De acordo com a Fundação Perseu Abramo (2006), o governo municipal como resultado do processo de implantação do FUNDEF, resolveu atender ao ensino fundamental – o que é um efeito esperado do FUNDEF, dado que o fundo incentiva a municipalização do fundamental – e, além disso, manter a oferta de educação infantil – cuja atuação prioritária é do município de acordo com a LDB e a legislação do FUNDEF – e EJA (Educação de Jovens e Adultos).

Entretanto, esta Fundação argumenta que Franca não pôde aderir ao programa de municipalização do Estado de São Paulo na medida em que os salários dos professores da rede municipal de Franca são mais altos que os dos

⁷ Estes R\$ 3,6 Bilhões estão divididos da seguinte forma: R\$ 2,3 Bilhões resultante de transferências dos estados e o restante proveniente da complementação da União. Em 2001, o município de Guarulhos em São Paulo foi o que mais perdeu, com uma contribuição de R\$ 42 milhões (BANCO MUNDIAL, 2002).

⁸ Os municípios do Nordeste respondem por 53% dos ganhos com o FUNDEF, apesar de os mesmos representarem um pouco mais de 30% dos municípios do país.

professores da rede estadual. Neste sentido, a estratégia utilizada por Franca foi de atender de forma gradativa a demanda pelo Ensino Fundamental. Desta forma, consegue alcançar a meta de garantir escola a todas as crianças, embora de forma mais lenta. Como a demanda a ser atendida é grande, o governo municipal deu ênfase à construção de escolas de custo baixo utilizando o sistema de mutirão, nos bairros mais distantes onde não havia escola. De acordo com esta fundação, através do programa Escola Mutirão tanto o processo de descentralização do Ensino Fundamental quanto de incentivo à escolarização (prevenção à evasão escolar), foram contemplados.

Com efeito, as páginas anteriores se dedicaram a investigar o esquema de financiamento originado com a criação do FUNDEF, assim como seus possíveis efeitos tais como a municipalização do ensino fundamental, o aumento do volume de recursos destinados ao ensino fundamental, entre outros. Entretanto, faz-se necessário levantar algumas possíveis “limitações” sobre esta estrutura de financiamento e analisá-las de forma comparativa com o sucessor do fundo da educação fundamental o FUNDEB.

Um tema de importante relevante em relação ao financiamento da educação consiste em determinar qual seria o montante “ideal” de recursos a serem alocados na área de educação. Esta é uma discussão polêmica e não existe um consenso acerca de qual seria exatamente este valor “ideal”. Esta discussão não será empreendida aqui. De fato, o que os dados mostram é que com a criação do FUNDEF, houve um aumento do valor aluno/ano efetivamente praticado no ensino fundamental. O seu sucessor, o FUNDEB aumentou o volume de recursos destinados ao setor educacional. Deve-se ter em mente que o FUNDEB inclui toda educação básica, desde a creche ao ensino médio.

O FUNDEB, assim como o FUNDEF, é um fundo de natureza contábil e de âmbito estadual que, além dos impostos e transferências que integravam o FUNDEF, inclui também o ITCMD (de Transmissão Causa Mortis e Doação), IPVA (Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores), quota parte de 50% do ITR (Imposto Territorial Rural) e a receita da dívida tributária relativa aos impostos previstos assim como juros e multas eventualmente incidentes. Além disso, altera a alíquota dos impostos e transferências vinculados, passando de 15% para 20%.

Este aumento tanto da porcentagem vinculada quanto do número de impostos e transferências que integram o fundo representou um aumento, em termos reais, de 28,6%, quando comparado com o último ano de vigência do FUNDEF (2006). Em 2007, o montante estimado de recursos que irão compor o FUNDEF é de R\$ 48,05 bilhões – cerca de 10 bilhões a mais quando comparado com o FUNDEF em seu último ano (Ver Gráficos 1 e 2).

Entretanto, autores como Davies (2006) argumentam que o impacto positivo deste acréscimo da receita do fundo é reduzido ou até mesmo neutralizado com a inclusão de novas matrículas dos outros níveis de ensino – educação infantil, médio e EJA. Além disso, autores argumentam que o valor aluno/ano no ensino fundamental alcançará, no âmbito do FUNDEB, valores inferiores quando comparado com o FUNDEF.

As afirmações realizadas no parágrafo anterior merecem ser qualificadas. Em primeiro lugar, a legislação do FUNDEB, em seu artigo 32, estabelece que o valor aluno/ano no fundo de cada estado não poderá ser inferior ao valor que foi efetivamente praticado no âmbito do FUNDEF em 2006. A legislação ainda prevê que, caso isto ocorra, adotar-se-á o valor do FUNDEF em 2006 – corrigido pelo INPC (Índice Nacional de Preços ao Consumidor) – para a distribuição dos recursos no ensino fundamental. E, não somente o valor aluno/ano e cada Unidade da Federação, mas, também o valor mínimo do aluno/ano definido nacionalmente não poderá ser inferior ao definido no último ano do fundo do ensino fundamental (Arts. 32 e 33, BRASIL, 2007).

Em segundo lugar, deve-se levar em conta também que a implantação do FUNDEB será realizada de forma gradual e progressiva tanto em relação às matrículas da educação básica quanto dos impostos e transferências que integram o fundo, alcançando a sua plenitude a partir do terceiro ano de vigência (2009). Em relação às matrículas da educação básica que serão utilizadas para fins de distribuição de recursos do fundo, a Tabela 6 expressa como as mesmas serão incorporadas ao longo dos três primeiros anos, sendo o ensino fundamental, o único ciclo de ensino que será contemplado, de forma integral, desde o primeiro ano de funcionamento do FUNDEB.

Tabela 6:
Proporção de matrículas da Educação básica que serão utilizadas para distribuição de recursos nos três primeiros anos do FUNDEB

Etapas de Ensino	Primeiro Ano (2007)	Segundo Ano (2008)	Terceiro Ano (2009)
Educação Infantil (Creche e Pré-escola)	1/3	2/3	Total
Ensino Fundamental	Total	Total	Total
Ensino Médio	1/3	2/3	Total
Educação de Jovens e Adultos*	1/3	2/3	Total

Fonte: Brasil (2007)

*A proporção de recursos está limitada a 15% do volume total de recursos do fundo no âmbito de cada estado e DF.

Conforme foi mencionado anteriormente, tanto as matrículas quanto os impostos e transferências são integrados ao FUNDEB de forma gradual e progressiva. A Tabela 7 mostra a evolução das alíquotas dos impostos e transferências nos três primeiros anos de vigência do fundo. Vale notar que os impostos e transferências que faziam parte do FUNDEF, desde o primeiro ano do FUNDEB já apresentam alíquotas superiores às praticadas no âmbito do FUNDEF.

Tabela 7:
Evolução dos Impostos e transferências nos três primeiros anos do FUNDEB

Impostos e Transferências	Primeiro Ano (2007)	Segundo Ano (2008)	Terceiro Ano (2009)
FPM			
FPE			
ICMS	16,66%	18,33%	
IPI-exp			20%
LC 87/96			
ITCMD			
IPVA	6,66%	13,33%	
Quota Parte do ITR			

Fonte: Brasil (2007)

Em 2007, o valor aluno/ano definido nacionalmente através do Decreto Presidencial N. 6.091 de 24 de dezembro de 2006, no âmbito do FUNDEB, é de R\$ 946,29, o que representou, em termos nominais, um crescimento de 38,6%

quando comparado com este valor no âmbito do FUNDEF em 2006, cujo valor era de R\$ 682,6⁹ (Ver Tabela 4).

De fato, o que pode vir a ocorrer é um decréscimo no volume total de recursos direcionados ao ensino fundamental, na medida em que dada a universalização do ensino fundamental, dados do INEP (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira) mostram que, a partir de 2000, o número de matrículas do ensino fundamental vem sofrendo um decréscimo. Poderia se argumentar que o valor aluno/ano para o fundamental aumentaria, caso a vinculação de impostos e transferências permanecessem inalteradas e não fossem incluídas as outras modalidades de ensino. Mas, é documentado pela literatura que trata sobre o tema que, justamente, esta priorização do fundamental em detrimento das outras modalidades de ensino trouxe consigo importantes implicações negativas, tais como a redução dos recursos nas outras modalidades de ensino, agravamento da fragmentação escolar, entre outras. A inclusão das outras modalidades de ensino que integram a educação básica é sem dúvida alguma, uma das potencialidades do FUNDEB. Portanto, o FUNDEB apresentou como um dos seus propósitos corrigir esta exclusão das outras modalidades de ensino que pertencem a educação básica (Ver DAVIES, 2006; ESTEVES, 2005, entre outros).

Com efeito, o tema da complementação da União foi objeto de ampla discussão no âmbito do FUNDEF. Esta polêmica continua no FUNDEB, na medida em que este fundo da educação básica não estabelece mecanismos institucionais que assegurem o cumprimento efetivo por parte da União. Conforme foi mencionado anteriormente, estudos mostram que, no âmbito do FUNDEF, a União não respeitou as fórmulas previstas na Lei para o cálculo do valor da aluno/ano, o que teve como consequência uma reduzida contribuição da União para o fundo na forma de complementação¹⁰ (Ver DAVIES, 2006; VAZQUEZ, 2005; DUARTE, 2005; PINTO, 2002, 2005; MEC, 2003, entre outros).

⁹ Deve-se ressaltar que, este valor aluno/ano tanto no âmbito do FUNDEF quanto FUNDEB se refere às séries iniciais do ensino fundamental urbano.

¹⁰ Vale lembrar que tanto no FUNDEF quanto no FUNDEB, a União apresenta, como um dos seus papéis, a complementação dos recursos do fundo quando através de suas contribuições, os estados e DF não conseguem alcançar o valor mínimo estabelecido nacionalmente.

Caso os valores mínimos fossem fixados conforme são previstos pela Lei, as contribuições da União na forma de complementação seriam expressivamente maiores e, além disso, o número de Unidades da Federação contempladas com estes recursos também se elevaria.

O FUNDEB se propõe a solucionar, **parcialmente**, estes dois problemas polêmicos: valor aluno/ano nacional e, conseqüentemente, o montante referente à complementação da União. No FUNDEB, dado que o mesmo inclui toda educação básica, existe uma maior diferenciação em termos de ponderações aplicadas para este valor aluno/ano de acordo com a etapa, nível, modalidade ou tipo de estabelecimento da educação básica. Portanto, existe uma maior diferenciação em termos do custo aluno/ano quando comparado ao FUNDEF. Isto pode ser considerado um avanço, na medida em que diferentes modalidades requerem custos diferenciados, mais altos ou mais baixos. Estas ponderações variam de 0,7 a 1,30.

Entretanto, o valor de referência para o cálculo ao valor aluno/ano nacional é o valor resultante dos anos iniciais do ensino fundamental urbano. Portanto, a este nível de ensino – primeira parte do fundamental na área urbana – é atribuído a ponderação 1. Apesar de adotar estas diferenciações, não existe nenhum dispositivo que assegure o cumprimento das fórmulas de cálculo, permanecendo então um valor inferior deste custo aluno/ano e, conseqüentemente, uma contribuição, possivelmente, reduzida da União na forma de complementação de recursos ao fundo.

Foram dois os mecanismos utilizados pelo FUNDEB para tentar solucionar este problema histórico de descumprimento por parte da União. O primeiro mecanismo foi a implementação gradual do volume de recursos que compõem o fundo quanto do número de matrículas que passam a vigorar de forma plena a partir do terceiro ano de vigência (Ver Tabelas 6 e 7). O segundo mecanismo trazido pelo FUNDEB foi o estabelecimento de limites mínimos para a complementação da União nos três primeiros anos de vigência. Neste sentido, a complementação da União será de, no mínimo, 2 bilhões de Reais no primeiro ano de vigência do fundo; 3 bilhões no segundo ano, 4,5 bilhões no terceiro, e; a partir do quarto ano não poderá ser inferior a 10% do volume de recursos totais do fundo. Estes valores serão atualizados anualmente, através do INPC. Até o terceiro ano de vigência do FUNDEB, a complementação da União não sofrerá

reajustes em função da diferença entre a receita utilizada para o cálculo e a receita realizada no ano de referência (Art. 31, BRASIL, 2007) ¹¹.

Porém, mesmo com este aporte adicional da União para a educação, ainda permanecem críticas de que os recursos provenientes do Governo Federal serão extremamente pequenos no âmbito do FUNDEB. Segundo o Senador Cristovam Buarque (PDT-DF), em entrevista dada ao Jornal O Globo em fevereiro de 2006,

“dados de 2005 mostraram que a União investiu cerca de R\$ 67 bilhões na educação básica; com o FUNDEB, prossegue o senador, a União disponibilizará apenas 2,9% a mais de recursos para a educação básica. O restante dos recursos que integrarão o FUNDEB será proveniente dos estados e municípios que, segundo o Senador, não possuem condições financeiras necessárias para arcar os gastos com educação”.

Com efeito, além da não criação de mecanismos que assegurem o cumprimento por parte da União no que diz respeito à complementação, o FUNDEB se limita apenas a fixar valores nos três primeiros anos e a partir do quarto ano limita a 10% o valor da complementação em relação ao volume total dos recursos do fundo. Adiciona-se a isso o fato de a fórmula do valor aluno/ano permanecer inalterada, permanecendo assim da mesma forma como era no seu antecessor.

Portanto, no âmbito do FUNDEB, ainda permanece a polêmica em torno da definição do valor aluno/ano definido nacionalmente e, conseqüentemente, do volume de recursos relativo à complementação da União. Durante todos os anos de vigência do fundo do ensino fundamental, o poder público não conseguiu solucionar este problema. Mais uma vez, com a criação do FUNDEB, o poder público perdeu uma excelente oportunidade de resolver este conflito. A permanência deste conflito, sem a implementação de medidas que tenham como propósito superá-lo tanto durante o período de vigência do FUNDEF quanto no

¹¹ Mas, ao mesmo tempo, a legislação do FUNDEB, introduz um limite de 30% da complementação da União em relação aos 18% vinculados pela Constituição Federal no artigo 212 para a área de educação. Além deste limite de 30%, a legislação do FUNDEB também inclui que 10% do montante de recursos relativos à complementação da União podem ser utilizados por meio de programas que tenham como objetivo melhorar a qualidade da educação. Mas, para que no âmbito estadual o ente se torne um potencial beneficiário destes 10%, devem-se levar em consideração quatro elementos, a saber: apresentação de projetos em regime de colaboração por estados e respectivos municípios ou por consórcios municipais; desempenho do sistema de ensino no que se refere ao esforço de habilitação dos professores e aprendizagem dos educandos e melhoria do fluxo escolar; esforço fiscal dos entes federados, e; vigência do plano estadual de qualificação (Art. 7, BRASIL, 2007b).

FUNDEB, evidencia que esta questão é um aspecto nodal de negociação entre os atores envolvidos neste jogo político.

Em 2007, segundo estimativas do FUNDEB, do total de recursos do fundo, R\$ 48,05 bilhões, R\$ 2 bilhões são provenientes da complementação da União, o que representa 4,2% dos recursos totais do fundo (BRASIL, 2007a). Caso seja feita a comparação entre a proporção da complementação no FUNDEF e FUNDEB, verificar-se-á que houve um aumento da proporção da mesma, passando de menos de 1% em 2006 com o FUNDEF para 4,2% no âmbito do FUNDEB, ou seja, houve um incremento de mais de três pontos percentuais (Ver Gráfico 3).

O último ponto a ser mencionado neste capítulo diz respeito às deduções do FUNDEF para fins do cálculo da Receita Corrente Líquida (RCL). A RCL é obtida através da dedução da receita total menos as contribuições do FUNDEF. A importância da RCL advém do fato dela ser utilizada como parâmetro para que os estados paguem suas dívidas com a União. No FUNDEF, com o propósito de calcular a dívida dos estados com a União, era deduzida uma parcela de 15% relativa à dedução de impostos e transferências que são fontes integrantes do FUNDEF e, a partir disso, era calculada a dívida do estado com a União. Portanto, os estados poderiam deduzir a totalidade das contribuições do FUNDEF para o cálculo da dívida com a União. No âmbito do FUNDEB, mesmo com o aumento da alíquota de impostos e transferências, passando de 15% para 20%, a dedução para fins de cálculo da RCL permaneceu 15%. A oposição tentou alterar esta porcentagem, mas foi derrotada com 252 votos contra 126. Portanto, mesmo com o aumento de 5% da alíquota de impostos e transferências vinculadas à educação básica com a criação do FUNDEB, a porcentagem de 15% para a dedução da receita corrente para fins de cálculo da dívida dos estados com a União permaneceu inalterada. De acordo com o Paulo Renato (PSDB-SP):

[...] O Estado de Minas Gerais terá elevação de sua contribuição para a composição dos fundos na ordem de R\$ 1 bilhão por ano. Esta elevação não será abatida no cálculo do pagamento da dívida estadual. Minas Gerais deixará de abater R\$ 130 milhões e São Paulo em torno de R\$ 300 milhões por ano [...] Os Estados que têm dívidas grandes são os que mais perdem com a manutenção da dedução em 15% da receita. (LOPES, 2007)

2.3 Considerações Finais

Este capítulo foi dedicado a analisar o esquema de financiamento trazido pelo fundo da educação fundamental no setor da educação, assim como analisar se a criação do FUNDEB virá a ser um mecanismo potencial em superar a agenda de temas pendentes deixadas pelo FUNDEF. A partir desta análise três temas merecem ser ressaltados.

Em primeiro lugar, a discussão em relação ao montante de recursos destinados à educação: os recursos são muitos ou poucos? De uma maneira geral, a discussão acadêmica em torno do volume de recursos para a educação tem sido tratada de forma marginal na medida em que foge das reais necessidades do setor em questão. Aqueles que argumentam que o volume de recursos destinados à educação é insuficiente realizam esta argumentação, pois, comparam os gastos com educação com as outras rubricas de despesas. Por outro lado, aqueles que argumentam que os recursos dados a educação são suficientes e até mesmo mais do que deveriam, pois, argumentam que não existe racionalidade na utilização dos mesmos.

Entretanto, independente de argumentos se o volume de recursos é suficiente ou não, os autores que tratam do tema não se comprometem a determinar o valor considerado razoável para o setor. Esta dissertação também não pretende determinar qual seria o montante ideal de recursos para a área educacional assim como argumentar se o volume de recursos utilizados é suficiente ou não, na medida em que esta determinação tanto do montante quanto se o valor hoje utilizado é muito ou pouco, depende direta e exclusivamente do estabelecimento de padrões de eficiência, metas, objetivos, enfim, de resultados.

Somente a partir do estabelecimento de parâmetros de eficiência é que será possível definir o montante de recursos necessários para o setor. Imaginando, de forma caricatural, duas possíveis situações na área educacional: primeira, caso o objetivo do ensino médio seja que todos os alunos ingressem em programas americanos de doutorado, pode-se afirmar que, sem sombra de dúvida, o volume de recursos destinados à educação é insuficiente; segunda, se o objetivo é apenas incrementar o número de matrículas, poderia se argumentar que os recursos são mais do que suficientes. Portanto, para se estabelecer a ordem dos recursos

destinados à educação deve-se, anteriormente, estabelecer padrões e normas que privilegiam resultados e não o processo como vem sendo realizado.

Em segundo lugar, o papel da União através da complementação que tem por objetivo reduzir as disparidades estaduais em termos de recursos empreendidos na educação. Mais uma vez, a polêmica em relação à definição do valor aluno/ano e, conseqüentemente, o montante relativo à complementação da União permanece no âmbito do FUNDEB. Esta polêmica nos coloca frente dois argumentos polares: por um lado, o executivo e o MEC argumentam que estão respeitando a lei que institui o FUNDEF e, por outro lado, os TC dos estados e da União que argumentam que a União e o MEC (Ministério da Educação) utilizam uma das possíveis interpretações da lei com o simples propósito de reduzir o valor de sua contribuição para o fundo.

Não cabe aqui discutir se a lei apresenta caráter ambíguo ou não. O que interessa ser explicitado é que esta polêmica existiu no FUNDEF e persistiu no FUNDEB, sendo que neste último foram propostas medidas de caráter paliativo, mas, que não se propuseram a solucionar estruturalmente esta questão. Mais uma vez, assim como foi verificado no tema do volume de recursos destinados à educação, as forças políticas não empenharam esforços em solucionar este problema.

Em terceiro lugar, a inconsistência mencionada em relação à engenharia institucional que diz respeito à contradição entre os objetivos do FUNDEF e do FPM. Primeiro, deve-se ter em mente que o FUNDEF é um fundo de âmbito estadual e que apresenta como um de seus objetivos estratégicos reduzir as desigualdades entre estados. Segundo, o propósito do FPM é justamente beneficiar aos municípios, com o objetivo de reduzir as desigualdades intermunicipais, principalmente, os municípios de menor porte que, conseqüentemente, possuem uma base de arrecadação pequena.

No FUNDEF, esta junção de dois âmbitos diferentes através de programas do governo federal gerou uma conseqüência perversa: os municípios de menor porte, ou seja, os mais dependentes dos recursos provenientes desta transferência federal foram os que mais sofreram perdas com a instauração do FUNDEF. O que de fato ocorreu foi que não houve a preocupação do Governo Federal de criar mecanismos institucionais que permitissem a compatibilização destes dois instrumentos de política, gerando assim efeitos perversos principalmente nos

municípios de menor porte populacional. Mais uma vez, o poder público perdeu a oportunidade de configurar mecanismos que resguardassem os municípios de menor porte no âmbito do FUNDEB.

De uma maneira geral, os conflitos expostos nestes três temas mostram que o Governo Federal não se empenhou de forma ativa para solucioná-los. Na verdade, foram evidenciadas tentativas tímidas e superficiais de resolução dos temas que foram deixados pendentes no âmbito do FUNDEF, agora com a criação do FUNDEB.

Com efeito, o próximo capítulo tem como objetivo analisar as atribuições e responsabilidades das três esferas de governo no âmbito do FUNDEF em uma perspectiva comparada com o seu sucessor, o FUNDEB, apontando as principais limitações e potencialidades do primeiro e, investigando se tais limitações evidenciadas no FUNDEF poderão ser superadas ou não com o FUNDEB.

3

Atribuições e responsabilidades das três esferas de governo no FUNDEF- FUNDEB

O capítulo anterior adotou como tarefa analisar o esquema de financiamento da educação no âmbito FUNDEF, assim como investigar os legados e os desafios deixados por este fundo para o FUNDEB. De uma maneira geral, concluímos que temas tais como a complementação da União, definição do valor aluno/ano, entre outros, permaneceram pendentes. Mais do que isso, o poder público não os solucionou em todo período de vigência do FUNDEF (1998 a 2006) e perdeu grande oportunidade de resolvê-los com a criação do FUNDEB (2007).

Este capítulo, por sua vez tem como propósito investigar numa perspectiva comparada a forma pela qual o FUNDEF (e o FUNDEB) lidou (lidaram) com o tema da delimitação e das responsabilidades das três esferas de governo não apenas no que diz respeito ao financiamento, mas, também, a organização institucional do setor.

3.1

Competências e responsabilidades das esferas de governo no FUNDEF

O FUNDEF foi criado pela Emenda Constitucional n.14 (BRASIL, 1996a) e regulamentado pela Lei n. 9.424 (BRASIL, 1996c) e pelo Decreto n. 2.264 (BRASIL, 1997), passando a vigorar, de forma obrigatória, a partir de primeiro de janeiro de 1998 em todos os estados, municípios e Distrito Federal¹. A criação deste fundo delimitou, de forma parcial, as responsabilidades das três esferas de governo, na medida em que determinou as áreas de atuação e de responsabilidade dos diferentes níveis de governo, cabendo a União a responsabilidade administrativa dos sistemas federais de ensino, aos municípios – prioritariamente – a responsabilidade sobre o ensino fundamental e pré-escolar e, aos estados e ao Distrito Federal os ensinos fundamental e médio.

¹ Apenas no estado do Pará, o FUNDEF foi implantado em julho de 1997 devido ao estabelecimento de lei estadual (MEC, 2004).

Com efeito, a Emenda Constitucional n.14 de setembro de 1996, promulgada no governo de Fernando Henrique Cardoso apresentou, como um dos seus objetivos a delimitação das responsabilidades e competências das esferas do governo na oferta do ensino fundamental com o propósito de corrigir as distorções. Para tanto, esta emenda alterou, entre outras coisas, os parágrafos 1º e 2º do art. 211 da Constituição Federal e incluiu os parágrafos 3º e 4º. A redação deste artigo na Constituição era:

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º - A União organizará e financiará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, e prestará assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória.

§ 2º - Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e pré-escolar.”(BRASIL, 1988)

Com a nova redação dada pela EC N.14, estes artigos foram alterados para:

[...] § 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e **exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.**

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e **na educação infantil.**

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, os Estados e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório. (BRASIL, 1996a, grifo meu)

Porém, mesmo a partir da análise das modificações trazidas pela Emenda Constitucional N.14, é possível observar que o problema da delimitação das atribuições e responsabilidades das três esferas, ainda permanece em aberto. A referida Emenda Constitucional ainda reflete as tensões existentes entre Estados e Municípios. Apenas o ensino médio e a educação infantil foram efetivamente delimitados, sendo estas modalidades de responsabilidade dos Estados e Municípios, respectivamente. Assim, o ensino fundamental aparece ainda como responsabilidade das duas sub-esferas de governo. Esta delimitação no que diz respeito ao ensino fundamental foi parcialmente resolvida pela lei que

regulamenta o FUNDEF, pois, esta criou o incentivo à municipalização deste nível de ensino².

Outro ponto importante que merece ser sublinhado em relação a estas alterações trazidas pela EC N.14, é o possível estabelecimento de formas de cooperação entre Estados, Municípios e União. Dado que o problema relativo à clara delimitação das competências ainda permanece, as formas de cooperação previstas no artigo 4 desta emenda se tornam, praticamente, inviáveis. Inviáveis na medida em que como estabelecer algum tipo de cooperação sem que, anteriormente, sejam definidas as competências dos Estados e Municípios.

Apesar de não restringir apenas ao Município a atuação no ensino fundamental, a Emenda Constitucional n. 14 que dá origem ao fundo do ensino fundamental, introduz um sistema de incentivos que pune os municípios que não se especializassem em provisão de educação fundamental (BRASIL, 1996a). A esse respeito, a Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL, 1996b) é mais explícita no que concerne a área de atuação dos Municípios, afirmando que é de responsabilidade do Município:

[...] oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino (Art. 11, BRASIL, 1996c).

Os municípios estão obrigados a transferir 15% de seus impostos e transferências ao FUNDEF, mesmo que não atuem prioritariamente neste ciclo educacional. Para que o município consiga cumprir com esta determinação legal existem duas alternativas: (i) assumir o atendimento majoritário do ensino fundamental e, desta forma, ter acesso aos recursos transferidos ao fundo, dado que os mesmos estão vinculados ao número de matrículas presenciais ou, (ii) firmar convênio com o respectivo estado para que este recurso seja transferido ao estado que oferece o ensino fundamental (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2004). Portanto, pode-se afirmar que existe na configuração do FUNDEF incentivo aos estados e seus respectivos municípios na realização de convênios

² A discussão sobre o incentivo aos municípios em assumir o ensino fundamental será realizada mais extensamente no próximo capítulo.

para a transferência de matrículas dos estados para os municípios assim como a transferência de recursos humanos, materiais e encargos financeiros, na medida em que prevê a transferência automática de recursos do fundo correspondente ao número de alunos transferidos (BRASIL, 1996c).

Com efeito, sendo o FUNDEF um fundo de natureza contábil, em âmbito estadual e de caráter redistributivo, os créditos dos recursos são automaticamente creditados em contas específicas dos governos estaduais, municipais e Distrito Federal, respeitando os coeficientes de distribuição dos recursos. A elaboração destes coeficientes de distribuição dos recursos é de responsabilidade do MEC. O estabelecimento dos mesmos leva em consideração os seguintes componentes, a saber: número de alunos matriculados no ensino fundamental regular no ano anterior com base no Censo Educacional; estimativa de novas matrículas, e; diferenciação do valor aluno/ano segundo os níveis e tipos de estabelecimento (BRASIL, 1997).

Os beneficiários do fundo são Estados, Distrito Federal e Municípios que oferecem educação fundamental de acordo com o número de alunos atendidos. A distribuição dos recursos do fundo não leva em consideração o número de matrículas dos outros níveis de ensino, tais como o médio, a educação infantil, entre outros. A redistribuição financeira dos recursos pertencentes ao fundo não ocorre entre estados, mas sim, entre os estados e seus respectivos municípios e entre os próprios municípios de um mesmo estado. Além disso, deve-se mencionar também que é de responsabilidade do secretário (a) de educação – ou órgão equivalente em conjunto com prefeitos ou governadores ou seu representante – a movimentação dos recursos financeiros creditados por força do FUNDEF (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2004).

De acordo com o Ministério da Educação (2001), este fundo apresenta seis objetivos estratégicos, são eles:

1. Promoção da justiça social, pela inclusão dos alunos originários dos segmentos mais pobres da população brasileira;
2. Uma necessária equidade entre o Estado e seus Municípios, e entre os próprios Municípios, a partir do mecanismo de redistribuição dos recursos financeiros baseado no número de alunos atendidos por cada rede de ensino;

3. Redução dos desníveis interestaduais e inter-regionais, pelo estabelecimento de um valor mínimo nacional a ser assegurado a cada Estado e a cada Município, quando esse limite não for alcançado no âmbito do respectivo Estado a União complementarará;
4. Melhoria qualitativa da educação, decorrente do próprio processo de equidade desencadeado com os efeitos financeiros promovidos pelo Fundo;
5. Condições de assegurar a valorização do magistério, principalmente a partir da melhoria da remuneração e da qualificação dos profissionais em efetivo exercício no magistério, mediante a subvinculação de recursos para essa finalidade, e;
6. Efetivo engajamento da sociedade no processo de acompanhamento da aplicação dos recursos destinados exclusivamente ao ensino fundamental público, zelando pela regularidade de sua utilização.

O FUNDEF é composto de, pelo menos, 15% da receita proveniente dos principais impostos dos Estados, Municípios e do Distrito Federal que devem ser direcionados ao Ensino Fundamental. Tais impostos e transferências são: Fundo de Participação Municipal, Fundo de Participação Estadual, Lei Complementar N. 87 de 1996, Imposto sobre Circulação de Mercadorias e prestação de Serviços (ICMS) Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPI-exp). Além disso, a Emenda Constitucional n.14 estipulou que Estados, Municípios, Distrito Federal e União devem ajustar progressivamente em um prazo de cinco anos, suas contribuições ao fundo com o propósito de assegurar um valor aluno correspondente a padrões mínimos de qualidade do ensino (BRASIL, 1996 a-b). Para que estes ajustes possam ser implementados, seis elementos devem ser levados em consideração, são eles: estabelecimento do número mínimo e máximo de alunos dentro das salas de aula; capacitação permanente dos profissionais da educação; jornada de trabalho diferenciada que incorpore os distintos momentos da atividade docente; complexidade do funcionamento; localização e atendimento da clientela, e; busca do aumento do padrão de qualidade do ensino (BRASIL, 1996c).

Segundo a regulamentação do Fundo, os recursos devem ser gastos da seguinte forma: 60% com remuneração do magistério e 40% com despesas

relativas à manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental³. No que tange à porcentagem destinada à remuneração do magistério, a Lei estabelece que, nos primeiros cinco anos, será permitida a aplicação de parte destes 60% na capacitação de professores leigos⁴ (BRASIL, 1996c). Ainda no que diz respeito à remuneração do magistério, as normas federais não determinam nem o piso e nem o teto salarial dos professores. O piso e teto salariais dos professores são de responsabilidade de cada sistema estadual e municipal, a partir da sua disponibilidade de recursos e critérios definidos legalmente por estas esferas de governo. A elaboração e implementação do Plano de Carreira e de remuneração do magistério são de total responsabilidade dos Estados, Municípios e do Distrito Federal (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2004).

Entretanto, deve-se ressaltar que a criação do FUNDEF não anula a obrigatoriedade dos Estados, Municípios e Distrito Federal de aplicar, na manutenção e desenvolvimento do ensino, 25% dos recursos provenientes da arrecadação tributária e das transferências na área de educação (Art. 212, BRASIL, 1988). Portanto, o esquema de financiamento da educação segundo as esferas municipal e estadual se apresenta da seguinte forma com a introdução do FUNDEF e a permanência das vinculações constitucionais na área de educação:

- a) Municípios: Dos 25% vinculados constitucionalmente, 15% devem ser utilizado no ensino fundamental (FUNDEF). Isto representa 60% do montante de 25% vinculado. Os outros 40% restantes dos 25%, ou seja, 10% de impostos e transferências devem ser utilizados na educação infantil (creche e pré-escola) ou mesmo no ensino fundamental, e;
- b) Estados e Distrito Federal: Dos 25% vinculados constitucionalmente, 15% deve ser utilizado no ensino fundamental (FUNDEF), ou seja, 60% do total de impostos e transferências vinculados à educação (25%). O restante (40% do montante total de 25%) deve ser utilizado, prioritariamente, no ensino médio ou mesmo no ensino fundamental. (Art. 8, Lei n. 9424, BRASIL, 1996c).

³ É vedada a utilização dos recursos do fundo como garantia de operações de crédito internas e externas pelas três esferas de governo. A utilização somente será permitida como contrapartida nas operações que se destinem exclusivamente ao financiamento de programas e projetos do ensino fundamental.

⁴ A partir de 2002, não será mais permitida a utilização de parte destes recursos para a habilitação de professores leigos (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2004).

Através de decreto presidencial, é fixado um valor mínimo nacional por aluno/ano. A definição deste valor utiliza como referência a relação entre a receita prevista para o fundo e o número de alunos atendidos no ensino fundamental no ano anterior, acrescido de novas matrículas (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2003). Cabe a União o papel de complementar os recursos do fundo sempre que os estados não consigam, através da alíquota de suas arrecadações, alcançarem o valor mínimo definido nacionalmente (BRASIL, 1996a). Os recursos destinados a complementação da União aos Estados serão enquadrados no orçamento do FNDE, podendo ser destinados para esta finalidade os recursos oriundo das contribuições do salário-educação, desde que este montante não ultrapasse a proporção de 20% do valor total da complementação da União. Além disso, o Ministério da Fazenda é responsável pelo cálculo do valor desta complementação e pela divulgação do cronograma de desembolsos mensais (BRASIL, 1997).

A distribuição dos recursos do fundo deverá também seguir a diferenciação segundo os níveis de ensino e tipos de estabelecimento, de acordo com os seguintes componentes: 1^a a 4^a séries; 5^a a 8^a séries; estabelecimentos de ensino especial, e; escolas rurais (BRASIL, 1996c). Entretanto, os dados do MEC mostraram que a distribuição de recursos atendendo aos níveis diferenciados de ensino passou a vigorar, de forma parcial, apenas a partir de 2000. De forma parcial, pois, os estabelecimentos localizados não eram diferenciados dos situados em áreas rurais. Somente em 2005, a legislação passou a ser cumprida na íntegra com diferenciação no valor aluno/ano segundo os níveis de ensino, tipo de estabelecimentos e zona a qual está situada escola (rural ou urbana) e se o estabelecimento era de educação especial.

O FUNDEF foi o instrumento utilizado para modificar toda a estrutura de incentivos e punições vigentes anteriormente. Segundo Melo (2005), uma das maiores inovações institucionais do FUNDEF foi a vinculação do repasse de recursos ao número de matrículas presenciais no ensino fundamental. Segundo este mesmo autor, isto produziu uma verdadeira “revolução” na estrutura de incentivos deste setor.

A Lei n. 9.424/96, que regulamentou o FUNDEF, continuou dando ênfase ao papel de complementação da União previsto pela EC n.14, mas, acrescentou outras funções no que concerne ao seu papel. A União, através do Ministério da Educação, passou a ter a responsabilidade de realizar, anualmente, censos

educacionais a serem publicados no Diário Oficial da União e, que servirão de subsídio para o cálculo da distribuição dos recursos do fundo⁵ (Art. 2, BRASIL, 1996c). O MEC também será responsável pela realização de avaliações periódicas com o propósito de analisar o efetivo cumprimento da Lei, assim como a adoção de medidas operacionais e de caráter corretivo. A primeira avaliação deverá ser realizada no segundo ano de implantação do FUNDEF (Art. 12, IDEM). Por fim, a União será responsável por desenvolver políticas de estímulo às iniciativas de melhoria da qualidade da educação (Art. 12, IDEM).

A legislação do FUNDEF também instituiu conselhos de acompanhamento e controle social. Estes conselhos são instituídos nas três esferas de governo. Os governos estaduais e municipais devem apresentar, mensalmente, a estes conselhos os demonstrativos da execução financeira dos recursos do fundo. Segundo a legislação do FUNDEF, este conselho possui três atribuições básicas, a saber: a) acompanhar e controlar a distribuição, transferência e aplicação dos recursos do fundo; b) supervisionar o censo escolar anual, e; c) acompanhar controlar a transferência e a aplicação de recursos repassados do PNATE (Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar) e, analisar também a prestação de contas destes programas, com o intuito de elaborar pareceres conclusivos da aplicação destes recursos e encaminhá-los ao FNDE (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2004).

No nível federal, os conselhos devem ser compostos por, no mínimo, seis membros; no âmbito estadual por, no mínimo, sete membros; no Distrito Federal por, no mínimo cinco membros, e; finalmente, nos municípios por, no mínimo, quatro membros. A legislação também estabeleceu a participação de representantes do poder executivo local, dos pais de alunos, professores, servidores e diretores. Estes conselhos não possuem estrutura administrativa própria e, além disso, de forma alguma, seus membros receberiam algum tipo de remuneração (Art. 4, BRASIL, 1996c).

Vale lembrar que o conselho não é o gestor ou administrador de recursos do programa. A função do conselho é acompanhar toda a gestão do programa seja no

⁵ Vale lembrar também que a Lei 9.424 estabelece um prazo de trinta dias, para os Estados, Municípios e DF apresentarem recursos caso estejam em desacordo com os dados publicados pelo MEC (Art. 2, Lei n. 9424, BRASIL, 1996c). Além disso, as receitas provenientes de aplicações financeiras de eventuais saldos das contas do Fundo deverão ser utilizadas seguindo os mesmos critérios estabelecidos para o FUNDEF (Art. 3, IDEM).

Município, no Estado ou no Distrito Federal, tanto no que diz respeito à receita quanto à despesa dos recursos do FUNDEF (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2004).

Uma pesquisa realizada por amostragem pelo MEC mostra que, em 1998, 80% dos conselhos municipais estavam instituídos. A instauração dos conselhos não indica de forma direta a sua efetividade. Há um debate no Brasil em relação à eficácia destes mecanismos de controle social. Conforme argumenta o relatório do Banco Mundial (2002), este debate gira em torno do fato de que estes mecanismos de controle social apenas existem formalmente e, além disso, uma vez instituídos, estes poucas vezes se reúnem e, desta forma, os gestores adquirem ingerência sobre o total de recursos do fundo e como os mesmos devem ser utilizados. De acordo com o Ministério da Educação (2003), 15,5% dos Presidentes dos conselhos são indicados pelo Prefeito/Governador e 15,6% pelos Secretários de Educação. Estes dados mostram que mais de ¼ dos presidentes são indicados pelos gestores. Isto nos leva a pensar em que medida estes conselhos atuam de forma independente do controle político de prefeitos, governadores ou secretários de educação.

Além disso, deve-se mencionar que a fiscalização dos recursos não é somente realizada por estes conselhos, mas, também pelos Tribunais de Contas das três esferas de governo e dos poderes legislativos municipais e estaduais. Neste sentido, a legislação também explicitou que os órgãos responsáveis pelos sistemas de ensino, assim como os tribunais de conta devem criar mecanismos de fiscalização para garantir a efetividade do FUNDEF e o cumprimento das vinculações previstas pela Constituição Federal⁶ (Art. 11, BRASIL, 1996c).

Desde sua criação, o FUNDEF tem gerado polêmica sobre vários de seus aspectos. Verdine et alli (2003) sistematizam os argumentos tanto dos defensores como dos opositores do FUNDEF. Os defensores do fundo argumentam, entre outras coisas, que a sua criação representou uma maior transparência e controle social do financiamento da educação no país; a garantia da destinação efetiva dos

⁶ Um exemplo destes mecanismos de fiscalização é o Programa de Fiscalização a partir de Sorteios públicos da Controladoria Geral da União. Este programa apresentou uma análise das irregularidades na administração municipal do FUNDEF. Foram examinados 67 municípios nos quais havia o recebimento de verbas federais. Os dados revelaram que, apenas 1% dos municípios auditados não apresentava qualquer tipo de irregularidade. A irregularidade mais encontrada foi a ineficácia dos conselhos (73%), onde se verificou, principalmente, o forte poder político dos líderes locais (MENDES, 2004).

recursos para a educação; etc. Verdine et alli (2003), fazendo uso dos argumentos daqueles que defendem o fundo, enfatizam que o mesmo substitui a manipulação política pela racionalidade técnica na distribuição dos recursos, da mesma forma que apresenta um caráter redistributivo com o propósito de corrigir desigualdades regionais e sociais. Por sua vez, os opositores do fundo, enfatizam principalmente que: o cálculo estabelecido dos valores a serem disponibilizados por aluno por ano é insuficiente; o descumprimento por parte da União de seu papel de complementação; a ênfase no ensino fundamental em detrimento dos outros níveis de ensino, e; por fim, argumentam que seus procedimentos favorecem os municípios mais ricos.

Independente dos argumentos a favor ou contra, a partir de 1998, o FUNDEF se tornou um dos mais importantes eixos da política educacional brasileira, na medida em que estabeleceu não apenas os mecanismos de financiamento, mas também traçou o desenho institucional de todo o setor. Previamente a criação do FUNDEF, o volume de recursos gastos em educação estava diretamente relacionado à capacidade de arrecadação dos estados e municípios os quais as escolas estavam subordinadas, apresentando, conseqüentemente, importantes assimetrias e heterogeneidades no volume de recursos destinados à educação em cada Unidade da Federação. Neste contexto, o FUNDEF surgiu como uma forma de atenuar estas disparidades, na medida em que estabeleceu patamares mínimos no que diz respeito ao gasto aluno/ano para todo o país conseguindo, desta forma, reduzir, consideravelmente, estas disparidades orçamentárias inter-regionais.

De acordo com Melo (2005), a política educacional com a implementação do FUNDEF representou a forma pela qual as inovações institucionais são utilizadas como mecanismos de pré-compromissos com o propósito de assegurar que os mesmos sejam cumpridos.

Enfim, a descrição realizada nas presentes páginas teve por objetivo identificar os principais elementos organizacionais no âmbito do FUNDEF, dando ênfase, entre outros elementos, as atribuições e responsabilidades das três esferas de governo. Sem sombra de dúvida, a criação do FUNDEF em conjunto com a promulgação da LDB, foram mecanismos institucionais que contribuíram para uma melhor delimitação das atribuições e responsabilidades dos estados, municípios e União. Entretanto, ainda restam desafios a serem superados e, que

em certa medida, estão sendo aperfeiçoados com a implementação do FUNDEB. A próxima subseção é dedicada, justamente, a discutir as limitações identificadas na análise em uma perspectiva comparada com o FUNDEB.

3.2

As limitações do FUNDEF e as atribuições e responsabilidades no âmbito do FUNDEB

Apesar de a LDB em conjunto com o FUNDEF ter definido que Estados e Municípios devem atuar prioritariamente no ensino fundamental, a EC n.14 e a Lei 9.424 (BRASIL, 1996b-c), introduziram mecanismos que, claramente, incentivaram à municipalização do ensino fundamental. Incentivaram, na medida em que foi estabelecida uma contribuição compulsória ao fundo, independente, de o município atuar ou não no ensino fundamental.

Em 1996, 34% das matrículas do ensino fundamental estavam em escolas municipais, ao passo que, em 2001, este percentual passou para 54%. Mas, mesmo com este incentivo à descentralização, no âmbito do FUNDEF e da própria LDB, as atribuições e responsabilidades das três esferas de governo à educação básica ainda permanecem um pouco confusas.

O FUNDEB dá um passo adiante, porém, dedicou-se mais a delimitar as atribuições e responsabilidades das esferas municipais.

No que diz respeito ao ensino fundamental, este permanece como área de atuação prioritária dos municípios, mas, o artigo 7 da Emenda Constitucional N. 53⁷ (BRASIL, 2006a) dá suporte a modificação no ensino fundamental que passa de 8 para 9 anos. A partir desta emenda, a gratuidade da educação pré-escolar, que antes era até os seis anos de idade, passa a ser até os cinco anos de idade. As crianças de seis anos passam a ser obrigatoriamente incluídas no ensino fundamental.

As creches⁸ também são incluídas como um nível obrigatório, a legislação do FUNDEF se refere à educação infantil (primeira etapa da educação básica que é composta pela creche e pré-escola) e, este nível de ensino permanece de

⁷ O FUNDEB foi instituído pela Emenda Constitucional n.º 53, de 19 de dezembro de 2006 e regulamentado pela Medida Provisória 339, de 28 de dezembro do mesmo ano, convertida na Lei 11.494, de 20 de junho de 2007, sendo iniciada a sua implantação em 1º de janeiro de 2007.

⁸ A introdução das creches foi um tema amplamente discutido e foi considerado por muitos uma vitória, na medida em que esta modalidade de ensino não estava prevista no projeto original do FUNDEB.

competência dos municípios. Anteriormente com o FUNDEF, mais especificamente, com a EC n.14, era atribuição dos municípios manterem, com a cooperação técnica e financeira da União e dos Estados, programas de educação pré-escolar e fundamental. Agora, com o FUNDEB, a nova redação deste artigo, modificou educação pré-escolar para educação infantil, ampliando assim a competência dos municípios para a manutenção da educação infantil.

O FUNDEB também considerou as matrículas em instituições filantrópicas, comunitárias ou confessionais sem fins lucrativos, conveniadas ao setor público, que ofereçam a modalidade creches para crianças de até três anos de idade⁹ e a educação especial para fins de distribuição de matrículas. A legislação do FUNDEB definiu a educação especial¹⁰, não detalhada no âmbito do FUNDEF.

Uma das diferenças básica entre o FUNDEF e o FUNDEB consistiu na abrangência do fundo. Por um lado, o FUNDEF incluía apenas as matrículas do ensino fundamental e a educação especial. Por outro lado, o FUNDEB contemplou todas as modalidades de ensino da chamada educação básica: educação infantil (creche e pré-escola), ensino fundamental, ensino médio, educação especial, educação indígena e quilombola, Educação de Jovens e Adultos (EJA) e EJA integrada à educação profissional de nível médio. De acordo com os dados do INEP, o número de alunos atendidos passará com a introdução do FUNDEB de 30,2 milhões (FUNDEF) para 48,1 milhões (FUNDEB)

A inclusão dos outros ciclos educacionais, inequivocamente, traz a tona, mais uma vez, o problema da delimitação das responsabilidades e atribuições. O problema foi solucionado de forma parcial no âmbito do FUNDEF e, agora com o FUNDEB ainda permanecem alguns destes entraves que também não foram enfrentados de forma integral.

A título de ilustração, julgamos pertinente identificar algumas possíveis conseqüências da inclusão da modalidade EJA. Segundo o FNDE, o Programa de Apoio aos sistemas de ensino para o atendimento do EJA tem como beneficiários cidadãos que não tiveram acesso ou não puderam permanecer no ensino fundamental. Segundo o FNDE, os órgãos executores deste programa são estados

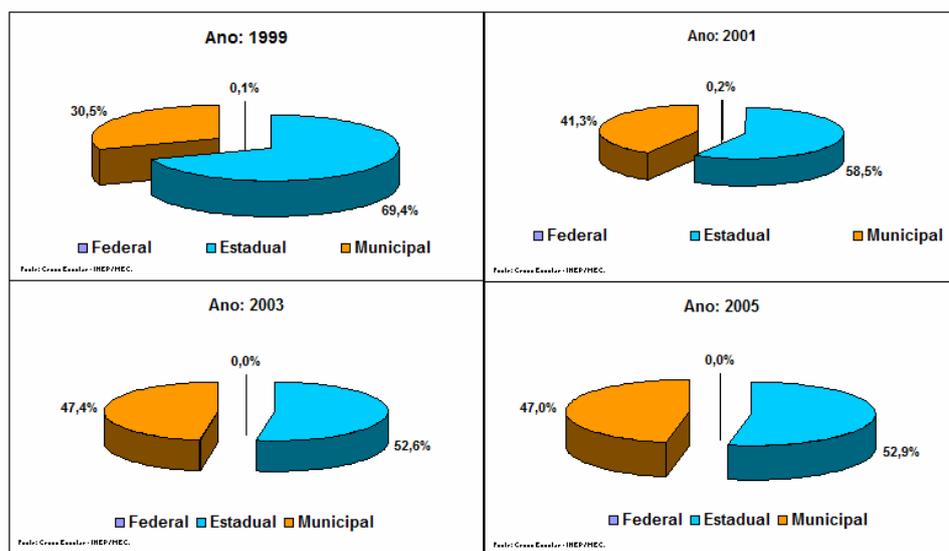
⁹ Entretanto, no período de quatro anos, serão computadas as matrículas destas instituições de crianças com idade até cinco anos para a distribuição de recursos. (Art. 8, BRASIL, 2007b).

¹⁰ Serão consideradas, para a educação especial, as matrículas na rede regular de ensino, em classes comuns ou em classes especiais de escolas regulares, e em escolas especiais ou especializadas (Art. 9, IDEM).

e municípios. Mas, como os recursos são vinculados ao número de matrículas de acordo com o âmbito de atuação prioritária dos entes federados – lembrando que aos estados cabe o ensino fundamental e médio e aos municípios educação infantil, fundamental e educação especial – provavelmente, esta inclusão poderá gerar diversas conseqüências.

A inclusão do EJA pode contribuir para acirrar a concorrência entre Estados e Municípios, dado que os recursos são vinculados às matrículas. Além disso, a legislação não delimita o ente responsável por esta modalidade. Os dados do INEP mostram que, em 1999, os estados eram responsáveis por aproximadamente 70% das matrículas nesta modalidade de ensino. Com o passar dos anos, esta apropriação de matrículas entre estados e municípios vem se apresentando de forma mais equilibrada. Em 2005, os estados eram responsáveis por 53% das matrículas, ao passo que nos municípios esta porcentagem é de 47%. Se compararmos com esta porcentagem de matrículas de responsabilidades dos municípios entre os anos de 1999 e 2005, observa-se um aumento de mais de dezesseis pontos percentuais (30,5% e 47%, respectivamente). (Ver Quadro 1). Além disso, deve-se ter em mente a forte expansão das matrículas desta modalidade no sistema público de ensino, entre 1999 e 2005, verificou-se um aumento de mais de 60%, passando de 2,6 milhões (1999) para 4,4 milhões (2006).

Quadro 1:
Distribuição das matrículas da Educação de Jovens e Adultos (EJA)
segundo a dependência administrativa - 1999/2005



Ainda em relação ao EJA, autores como Oliveira (2007) argumentam que a inclusão desta modalidade de ensino poderia levar a pulverização dos recursos e a explosão do número de matrículas, o que acabaria comprometendo a distribuição de recursos para as outras modalidades de ensino (Ver OLIVEIRA, 2007). Mas, a legislação do FUNDEB, em certo sentido, prevê este possível efeito colateral, na medida em que estabelece uma vinculação de até 15% do total de recursos do fundo, para a educação de jovens e adultos.

Com efeito, o papel da União também tem sido alvo de muitas discussões polêmicas no âmbito do FUNDEF. Segundo Melo (2005), a criação do FUNDEF, ao mesmo tempo em que tem como objetivo acentuar o processo de descentralização, apresentou também o propósito de aumentar o controle da União sobre os recursos da educação e sobre os municípios. A definição do valor aluno/ano nacional no FUNDEB, por exemplo, continua de responsabilidade do Poder Executivo. Neste sentido, pode-se especular que existe certa discricionariedade no estabelecimento deste valor, sendo possivelmente determinado pela disponibilidade orçamentária da União e não das reais necessidades do setor.

Um elemento importante nesta discussão sobre atribuições e responsabilidades guarda relação com a fiscalização dos recursos. Um dos

mecanismos de fiscalização são os conselhos de acompanhamento e controle social, instituídos nos três níveis de governo. O sucessor do fundo do ensino fundamental, o FUNDEB, mantém estes conselhos. A diferença básica entre estes dois conselhos, como era de se esperar, está em relação ao seu número de membros nos âmbitos estaduais, municipais e federal.

Dado que o FUNDEB inclui toda a educação básica, era de se esperar que representantes de outros níveis educacionais também fizessem parte destes conselhos. Em relação aos membros dos conselhos, dois fatos merecem ser explicitados. O primeiro guarda relação com a inclusão de representantes estudantis. O segundo, em nível municipal, a legislação do FUNDEB também prevê a inclusão de um representante do conselho tutelar.

Nos dois fundos (FUNDEF e FUNDEB), os conselhos não possuem estrutura administrativa própria e tampouco seus membros recebem qualquer tipo de remuneração por exercerem a função de conselheiros. Além disso, o FUNDEB define a função de conselheiro como sendo de interesse social. A legislação do FUNDEB é mais explícita em determinadas especificações, tais como:

- 1) A legislação do FUNDEB é mais explícita delimitando quem e quais membros podem ser indicados. Isto foi um problema identificado no âmbito do FUNDEF. De acordo com o Ministério da Educação (2002), mais de $\frac{1}{4}$ dos presidentes nos conselhos do FUNDEF foram indicados pelos gestores. Isto leva a pensar em que medida estes conselhos atuam de forma independente do controle político de prefeitos, governadores ou secretários de educação. Em relação ao FUNDEB, por exemplo, no caso dos professores e servidores, estes devem ser indicados pelas entidades sindicais da respectiva categoria. Além disso, a legislação do FUNDEB não permite que o presidente do conselho seja o representante do governo gestor dos recursos do fundo no âmbito em que o mesmo for instituído, ou seja, federal, municipal e estadual.
- 2) O FUNDEB, de forma clara, delimita quem pode ou não ser membro dos conselhos. A legislação do FUNDEB veda, por exemplo, a participação de parentes consangüíneos ou afins até terceiro grau do poder executivo federal e local; tesoureiro,

contador ou funcionários de empresa de assessoria que prestem serviços relacionados à administração do fundo assim como seus respectivos parentes consangüíneos ou afins até terceiro grau; pais de alunos que exerçam cargos públicos; estudantes que não sejam emancipados; entre outros.

- 3) Finalmente, nos dois fundos, os conselhos são responsáveis por acompanhar a aplicação dos recursos federais transferidos a conta do PNATE¹¹. Entretanto, no âmbito do FUNDEB passa a ser de responsabilidade dos conselhos também acompanhar a aplicação dos recursos federais no Programa de Apoio aos sistemas de ensino para atendimento à EJA. Além disso, a legislação do FUNDEB, também prevê, quando necessária, visitas *in loco* para a efetiva investigação da aplicação de recursos.

O penúltimo tema a ser tratado nesta seção é sobre os professores ou, de forma mais ampla, como no FUNDEB, os profissionais da educação. Tanto o FUNDEF quanto do FUNDEB apresentam uma vinculação de 60% dos recursos do fundo para a remuneração e valorização do magistério. Entretanto, o FUNDEB, trata dos profissionais da educação e não apenas dos professores – como era no FUNDEF.

No âmbito do FUNDEB, as garantias constitucionais antes pertinentes apenas a categoria do magistério público – garantias tais como planos de carreira, piso salarial e ingresso exclusivo por meio de concurso público –, agora dizem respeito à todos os profissionais da educação escolar em efetivo exercício. O FUNDEB se preocupa em definir exatamente o que se entende por remuneração, profissionais do magistério e efetivo exercício.

De acordo com a legislação do FUNDEB, a remuneração se constitui no total de pagamentos devido aos profissionais do magistério da educação em

¹¹ O PNATE, Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar, criado em junho de 2004, tem como objetivo garantir o acesso e a permanência dos alunos nas escolas de ensino fundamental público que residem nas áreas rurais do país e necessitam utilizar o transporte escolar. Este programa consiste na oferta de assistência financeira da União, em caráter suplementar, aos estados, Distrito Federal e municípios, com a transferência automática de recursos financeiros, sem necessidade de convênio ou outro instrumento congênere, para custear despesas com a manutenção de veículos escolares pertencentes às esferas municipal ou estadual e para a contratação de serviços terceirizados de transporte, tendo como base o número de alunos transportados e informados ao Censo Escolar.

decorrência do seu efetivo exercício, assim como os encargos sociais incidentes. Por profissionais do magistério da educação, a legislação os define como docentes, profissionais que exercem suporte pedagógico direto ao exercício de docência tais como direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional e coordenação pedagógica. Finalmente, efetivo exercício é conceituado pela legislação como atuação efetiva no desempenho das atividades de magistério.

Em relação à remuneração do magistério, no âmbito do FUNDEF, as normas federais não determinavam qual seria nem o piso e tampouco o teto salarial dos mesmos, cabendo aos entes federados, através de seus planos de carreira e remuneração estabelecerem os limites salariais do magistério. Neste sentido, no âmbito do FUNDEF, a União apenas cumpria o papel de “obrigar” aos estados e municípios a elaborar estes planos de carreira e remuneração. Por outro lado, a legislação do FUNDEB, muda este quadro, na medida em que estabelece que o poder público tem a responsabilidade de fixar, em lei específica, até o final do mês de agosto de 2007, o piso salarial nacional para os profissionais do magistério público da educação básica.

O último tema que merece ser mencionado nesta seção guarda relação com as formas de cooperação entre estados, municípios e União. Nos dois fundos de educação, os estados e respectivos municípios poderão celebrar convênios para a transferência de alunos, recursos humanos e outras transferências, sendo as mesmas acompanhadas pela transferência imediata de recursos vinculados ao número de alunos matriculados efetivamente. O FUNDEB inclui também a possibilidade da realização de convênios para o transporte escolar (Art. 18, BRASIL, 2007b).

O Artigo 14 da legislação do FUNDEF (BRASIL, 1996c) atribuía a União o papel de desenvolver políticas que visassem à melhoria da qualidade do ensino e permanência na escola que devem ser promovidas pelas esferas estaduais e municipais, dando ênfase aos jovens em situação de risco social. A legislação do FUNDEB mantém este papel a União, mas, acrescenta que, em regime de colaboração deve dar suporte a programas de apoio para a conclusão da educação básica dos alunos matriculados nos sistemas públicos que cumpram pena no sistema penitenciário – mesmo que a pena seja provisória e aos que tenham sido

alvo de medidas sócio-educativas nos termos do estatuto da criança e adolescente (Art. 39, BRASIL, 2007b).

Finalmente, ainda em relação à cooperação entre estados, municípios e União, o FUNDEB institui a chamada Comissão Intergovernamental de financiamento para a Educação Básica de qualidade. Esta comissão será composta por três membros: 1 (um) representante do MEC; 1 (um) representante dos secretários estaduais de educação das cinco grandes regiões do país indicado pelas seções regionais do CONSED, e; 1 (um) representante dos secretários municipais das cinco grandes regiões do país indicado pela UNDIME.

Esta comissão apresenta, entre outras, quatro atribuições principais:

- 1) Estabelece anualmente as ponderações para as diferentes etapas, modalidades e estabelecimentos de ensino;
- 2) Fixa, anualmente, as parcelas de apropriação dos recursos do fundo de acordo com as diferentes etapas, modalidades e estabelecimentos de ensino;
- 3) Fixa, anualmente, a parcela referente à complementação da União a ser distribuída para os fundos através de programas direcionados para a melhoria da qualidade da educação básica¹², e;
- 4) Elabora, requisita ou orienta, sempre que necessário, a elaboração de estudos técnicos¹³.

3.3 Considerações Finais

A reflexão realizada neste capítulo apresentou como foco central analisar a forma pela qual o fundo do ensino fundamental e seu sucessor, FUNDEB lidaram com o tema das atribuições e responsabilidades das três esferas de governo. Desta reflexão, três temas merecem ser ressaltados.

Em primeiro lugar, o processo de municipalização do ensino fundamental. Antes de entrar diretamente no tema, seria relevante explicitar, de forma sucinta, o que a literatura que argumenta a favor deste processo de descentralização do

¹² Em 2007, esta proporção foi fixada em 10% do valor da complementação da União no âmbito do FUNDEB.

¹³ Além destas atribuições, a legislação estipula que é atribuição desta comissão a elaboração do seu regimento interno, regulamentado em portaria do Ministério da educação.

ensino fundamental. De uma maneira geral, a literatura argumenta que a descentralização acarreta efeitos positivos na eficiência social e técnica e na melhora a qualidade do serviço ofertado. O pressuposto básico destes que defendem o processo de descentralização é que as unidades subnacionais apresentam um maior acesso – quando comparada com o governo central – sobre as preferências, necessidades e condições locais onde estes serviços serão implantados e oferecidos. Desta maneira, este maior acesso fará com que estas unidades se tornem o local privilegiado de decisões que consigam adequar às necessidades da população e as características locais e, assim ofereçam melhores serviços. Estes ressaltam também que a descentralização cria maiores responsabilidades dos poderes locais com a comunidade (Ver BARROS e MENDONÇA, 1998; LOBO, 1990; MENDES, 2001; BANCO MUNDIAL, 2002; entre outros).

Em relação ao tema da descentralização no âmbito do FUNDEF, é possível observar que este processo apesar do seu estágio avançado, continua em andamento. Ainda existem escolas que oferecem ensino fundamental sob a responsabilidade da esfera estadual. De acordo com os dados do MEC, em 2006, 60% das matrículas do ensino fundamental estão sob a responsabilidade dos municípios, 40,7% dos estados e menos de 1% da União (Ver Tabela 8 no próximo capítulo).

Várias razões podem ser identificadas para a não completa descentralização do ensino fundamental. Estas variam desde a capacidade técnica e institucional dos municípios até a ausência de infra-estrutura municipal para arcar com a totalidade de matrículas deste nível de ensino. Dentre esta variedade de possíveis razões destacamos a remuneração dos professores. Existem municípios no Brasil – como é o caso de Franca no estado de São Paulo – onde o salário dos professores na rede municipal é inferior ao mesmo na rede estadual. Neste sentido, o município não tem como arcar com os salários superiores dos professores desta modalidade de ensino na rede estadual devido, principalmente, a sua situação financeira. Assim, o município termina impossibilitado de aderir ao processo de municipalização de forma completa.

Assim, pode-se argumentar que uma das deficiências do FUNDEF ao incentivar a municipalização do ensino fundamental foi não prever que estas diferenças salariais são uma realidade no Brasil e, deste modo, não criou

mecanismos que permitissem com que a descentralização do fundamental fosse completada. Uma possível solução para este problema seria a criação de um piso salarial nacional para o magistério. O estabelecimento deste piso foi um avanço trazido pelo FUNDEB e que pode contribuir para suprir esta deficiência.

Entretanto, a ênfase dada ao processo de descentralização no FUNDEF parece estar perdendo força no âmbito do FUNDEB. Tanto na regulamentação do FUNDEB quanto do FUNDEF (apesar deste incentivar fortemente a municipalização), o ensino fundamental ainda permanece sob dos estados e dos municípios. E, mais do que isto, dado que o FUNDEB engloba toda a educação básica, o incentivo à municipalização do ensino fundamental não aparece mais como tarefa emergencial, pois, como a legislação prevê que as esferas estaduais e municipais podem atuar nesta modalidade de ensino. Não são criados incentivos aos estados para transferirem suas matrículas aos municípios, pois, o mecanismo de distribuição de recursos através do número de matrículas permanece inalterado.

O segundo tema que merece ser sublinhado nos comentários finais deste capítulo guarda relação com o papel dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social. Conforme foi dito anteriormente, o FUNDEB introduziu dispositivos que, possivelmente, contribuirão para que estes conselhos funcionem, de forma um pouco mais independente do controle político dos gestores estaduais e municipais. A regulamentação destes conselhos no âmbito do FUNDEB introduz mecanismos que delimitam os membros destes conselhos, além de incluírem novos participantes, dado que toda a educação básica se torna beneficiária do fundo. O tema que merece ser ressaltado é em relação à capacitação destes conselheiros. Para que estes conselheiros consigam exercer efetivamente suas funções, o poder público deveria cumprir a função de oferecer treinamentos especializados e direcionados para que os mesmos compreendam não somente quais são suas funções, mas, que também as exerçam de forma consciente. Porém, aí reside um problema: como mandato dos conselheiros nos dois fundos é de dois anos, podendo ser renovável por igual período, *como treinar em apenas dois anos?* De acordo com o Banco Mundial (2002), em relação ao treinamento dos conselheiros: “É dito que [...] Mesmo o treinamento é de pouca utilidade, porque os membros do conselho têm um mandato de dois anos, e já estão saindo quando realmente começam a entender suas responsabilidades” (BANCO MUNDIAL, 2002, p.19).

O terceiro tema que merece ser ressaltado guarda relação com as formas de cooperação municipal. Tanto o FUNDEF quanto o FUNDEB não estabelecem mecanismos que incentivem consórcios municipais. Não se pretende nesta dissertação defender a regionalização ao invés da municipalização dos níveis de ensino. O que se pretende é identificar formas organizacionais que contribuam para o aumento da eficácia do sistema educacional. Um dos principais objetivos da formação de consórcios municipais seria tentar superar a fragilidade encontrada em um determinado município e que este ao invés de tentar resolvê-la de forma isolada, passasse a contar não apenas com os seus próprios esforços, mas, também com o de seus vizinhos e porque não do próprio estado. De acordo com Urani e Reis (2004), no caso dos municípios de pequeno porte, estas parcerias são ainda mais desejáveis, pois, possuem o objetivo de criar economias de escala e, além disso, podem ser utilizadas para fortalecer o poder de barganha destes municípios frente ao poder estadual e federal.

Com efeito, o próximo capítulo é dedicado a analisar o sistema de incentivos e punições trazidos com a implantação do FUNDEF e investigar em que medida o FUNDEB mantém e/ou altera esta estrutura. Um dos efeitos mais amplamente documentados diz respeito à universalização do ensino fundamental, entretanto, este incentivo benéfico também gerou uma conseqüência negativa, na medida em que a preocupação central foi em aumentar o número de alunos matriculados – lembrando que os recursos são transferidos de acordo com o número de alunos matriculados – deixando de lado a priorização da qualidade do sistema educacional. Portanto, esta universalização não apresentou como contrapartida a melhoria da qualidade da educação. Outro tema importante guarda relação com o aumento da remuneração dos professores. 60% dos recursos do FUNDEF são alocados para a remuneração e valorização do magistério. Demonstra-se que houve um aumento do salário real dos professores, porém, mais uma vez, este aumento não estimulou melhorias no desempenho escolar.

4

O Sistema de Incentivos e Punições gerados pelo FUNDEF e pelo FUNDEB

Os capítulos anteriores analisaram a forma pela qual o FUNDEF e o FUNDEB lidaram com dois temas fundamentais na área de educação: delimitação das atribuições e responsabilidades das três esferas de governo e o esquema de financiamento do setor. Além disso, a análise procurou também, apontar e discutir alguns pontos que consideramos fortes e fracos do FUNDEF, com o propósito de investigar em que medida o Fundo da Educação Básica (FUNDEB) foi capaz de manter e/ou aperfeiçoar as conquistas do FUNDEF e, além disso, superar a agenda temática pendente deixada aberta pelo FUNDEF.

No Capítulo 3, analisamos como o FUNDEF e o FUNDEB definiram as competências e responsabilidades das três esferas de governo. Esta delimitação por sua vez, criou determinados incentivos e punições – como é o caso, por exemplo, do incentivo à municipalização do Ensino Fundamental. Cada dispositivo então concebido trouxe intrinsecamente em seu corpo um conjunto de incentivos e punições. Estes incentivos, por sua vez, atingiram o comportamento do atores envolvidos direta ou indiretamente nas ações decorrentes de sua regulamentação, gerando resultados não previsíveis.

O presente capítulo responderá as seguintes perguntas:

- ✓ Quais foram os incentivos e as punições gerados pelo arcabouço institucional do FUNDEF e FUNDEB?
- ✓ Qual foi o impacto desta estrutura de incentivos e punições no comportamento dos atores?
- ✓ Quais foram os resultados obtidos pela interação incentivos/punições e o comportamento dos atores envolvidos?

Antes de explicitar, porém, o procedimento adotado neste capítulo, vale ressaltar que a comunidade escolar envolve um número significativo de atores tais como professores, alunos, diretores, pais de alunos, funcionários do setor administrativo das escolas, gestores, autoridades e, também, os representantes da sociedade civil. Não é objetivo de este capítulo analisar o comportamento de todos

estes atores envolvidos. Analisaremos apenas a estrutura de incentivos e punições, assim como o comportamento resultante desta estrutura, principalmente, nas três esferas de governo e, de forma tangencial, sobre os alunos e professores da educação básica.

Para isto, adotamos a estratégia de investigar, em um primeiro momento, o efeito quantitativo do FUNDEF e, posteriormente, o efeito deste fundo em determinados indicadores de resultados educacionais. Denominamos de efeito quantitativo do FUNDEF, o incentivo trazido pelo FUNDEF aos seguintes aspectos: a municipalização do ensino fundamental, universalização deste nível de ensino, o aumento do valor aluno/ano destinado ao ensino fundamental e seu possível efeito de redução das disparidades estaduais em termos de recursos destinados ao ensino fundamental e aumento da remuneração dos professores. Por outro lado, analisaremos os possíveis efeitos da criação do Fundo em indicadores de resultados tais como taxa de analfabetismo infantil, atraso escolar, taxas de retenção, médias de proficiência em matemática e português, entre outros. Estes indicadores serão utilizados com o propósito de investigar se o FUNDEF contribuiu ou não para a melhora da qualidade da educação.

Como já ressaltado, a análise destes dados não será realizada no âmbito do FUNDEB, dado seu curto período de existência, não é possível analisar o impacto do FUNDEB em variáveis como estas. Portanto, a análise do FUNDEB está circunscrita a análise da legislação que dá origem a este fundo.

Este capítulo está dividido em duas seções. A primeira investigará o efeito quantitativo do FUNDEF em termos, principalmente, da universalização do ensino fundamental, municipalização deste ciclo de ensino, entre outros. A segunda seção se encarregará de investigar se a criação do FUNDEF contribuiu para a melhora da qualidade do ensino fundamental.

4.1

Efeitos Quantitativos do FUNDEF

A criação do FUNDEF pode ser vista como a introdução de um sistema de incentivos na área de educação que apresentou importante impacto da educação fundamental tanto do ponto de vista quantitativo quanto qualitativo. Acreditamos que o FUNDEF não deve, de forma alguma, ser considerado apenas como um esquema de financiamento *estrito senso* cujos efeitos se circunscrevem apenas à

dimensão financeira e que apresenta como função somente a redistribuição de recursos já existentes tais como impostos e transferências constitucionais. Mais do que isso, a implantação do FUNDEF trouxe um conjunto de impactos mais amplos e significativos, principalmente, no que diz respeito ao aprofundamento do processo de descentralização do ensino fundamental, universalização deste nível de ensino, redução das disparidades em termos de recursos aplicados neste nível de ensino, entre outros.

Esta seção abordará quatro aspectos que, possivelmente, foram influenciados pelo FUNDEF. O primeiro deles foi o incentivo para o aprofundamento do processo de descentralização do ensino fundamental. Este processo, na verdade, já vinha sendo desenhado no Brasil há pelo menos duas décadas, sendo que suas bases legais foram criadas com a promulgação da Constituição de 1988.

O segundo aspecto está diretamente relacionado à ampliação do acesso ao ensino fundamental. Uma das grandes conquistas do FUNDEF foi, justamente, a quase universalização deste ciclo. Universalização que pode ser considerada como um resultado positivo do FUNDEF no sentido de atenuar as disparidades estaduais e regionais no país.

O terceiro guarda relação com o incremento de recursos a este nível de ensino, diretamente relacionado ao aumento do valor aluno/ano que, segundo as diretrizes e objetivos do FUNDEF, contribuiria, de forma significativa, para a redução das desigualdades verificadas entre as Unidades da Federação e Grandes Regiões do país. Finalmente, o quarto aspecto aqui analisado diz respeito ao aumento da remuneração dos professores do ensino fundamental como resultado, em grande parte, da criação do FUNDEF.

O FUNDEF, em conjunto com a LDB, delimitou o âmbito de atuação prioritária dos três níveis de governo. Entretanto, e como apontado, deve-se considerar que esta delimitação já estava presente na Constituição Federal de 1988. A inovação trazida pela legislação do Fundo do ensino fundamental consistiu em determinar os mecanismos pelos quais esta descentralização fosse ser efetiva. Assim, o FUNDEF introduziu mecanismos que “puniam” aos municípios que não se especializassem no fundamental.

Como a contribuição ao fundo é compulsória – independente do ente federativo atuar ou não no ensino fundamental – e o retorno desta contribuição é

vinculado ao número de matrículas presenciais no ensino fundamental, duas conseqüências, entre outras, foram geradas.

A primeira foi o incentivo para que os prefeitos – através das suas secretarias de educação – se empenhassem, de forma mais ativa, em colocar as crianças nas escolas. Em segundo lugar, incentivou os municípios a assumirem as matrículas do ensino fundamental que estavam sob a responsabilidade dos estados. Vale destacar que a distribuição dos recursos segue as matrículas, portanto, na medida em que os municípios captassem mais matrículas, mais recursos seriam disponibilizados.

A Tabela 8 resume, através de dados, as afirmações contidas nos parágrafos anteriores sobre a municipalização do ensino fundamental. Segundo dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), é possível verificar que, em 1996, o número de matrículas do ensino fundamental das escolas estaduais era 60% superior ao número de matrículas deste mesmo nível de ensino nas escolas municipais (18,13 milhões e 10,9 milhões de matrículas, respectivamente). Portanto, os estados brasileiros, em 1996, eram responsáveis por 62% das matrículas do ensino fundamental, ao passo que esta porcentagem nas escolas municipais era de apenas 37,5%.

Tabela 8:
Evolução das Matrículas do Ensino Fundamental segundo a dependência administrativa das escolas - 1996/2006

Rede	1996		1999*		2000		2006	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Estadual	18.137.075	62,4	16.589.455	50,6	15.482.869	48,1	11.637.616	40,7
Federal	31.981	0,1	28.571	0,1	26.310	0,1	24.330	0,1
Municipal	10.916.488	37,5	16.164.369	49,3	16.688.406	51,8	16.921.759	59,2
Total Matrículas	29.085.544		32.782.395		32.197.585		28.583.705	

Fonte: Censo Escolar MEC/INEP.

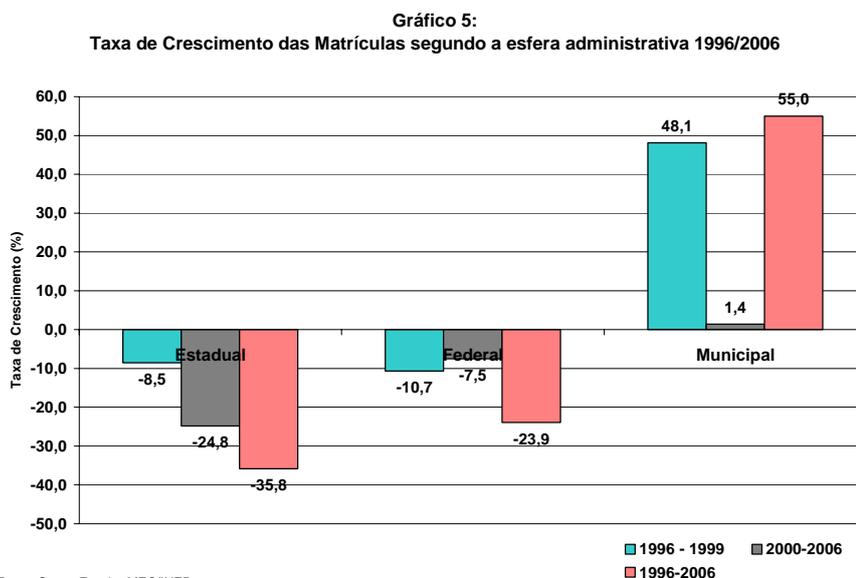
*Segundo ano de vigência do FUNDEF.

Em 1999, segundo ano de vigência do fundo do ensino fundamental, claramente, se percebeu um quadro bem diferente ao verificado em 1996. Em 1999, as matrículas estaduais e municipais deste nível de ensino podem ser praticamente, equiparadas. As escolas municipais neste ano foram responsáveis por 49% das matrículas do ensino fundamental das escolas públicas brasileiras, ao passo que as escolas estaduais representavam 50,6% das matrículas neste nível de ensino. A partir do ano de 2000, o processo de municipalização do ensino

fundamental se aprofunda mais ainda. Neste ano, as matrículas do ensino fundamental nas escolas municipais ultrapassaram as matrículas deste nível de ensino nas escolas estaduais (16,6 milhões e 15,4 milhões, respectivamente) (Ver Tabela 8).

Em 2006, último ano de vigência do fundo da educação fundamental, a diferença entre as matrículas estaduais e municipais do ensino fundamental se torna ainda mais acentuada, fazendo com que o processo de municipalização alcance um estágio ainda mais avançado. As matrículas do ensino fundamental nas escolas municipais alcançaram o patamar de 60% das matrículas das escolas públicas, com 16,9 milhões de matrículas contra 11,6 milhões de matrículas deste nível de ensino nas escolas públicas estaduais – o que representou 41% das matrículas do ensino fundamental público (Ver Tabela 8).

O Gráfico 5 expressa a taxa de crescimento das matrículas do ensino fundamental segundo a esfera administrativa à qual a escola está subordinada. De uma maneira geral, é possível verificar que apenas as matrículas do ensino fundamental experimentaram um crescimento no período 1996-2006 (55%, barra em cor rosa). Este resultado era esperado dado o processo de municipalização promovido pelo FUNDEF.



O primeiro período selecionado, 1996 a 1999, demonstrou o efeito do FUNDEF na municipalização do ensino fundamental. Entre 1996 e 1999,

verificou-se um forte crescimento das matrículas nas escolas municipais do ensino fundamental. Este crescimento corrobora com as afirmações anteriores de que a legislação do FUNDEF trouxe um incentivo à municipalização do ensino fundamental. No segundo período selecionado, 2000 a 2006, o crescimento foi modesto, apenas 1,4%. Este resultado era esperado, dado que, em 2000, já se mostravam fortes indícios em direção à universalização do ensino fundamental (Ver Gráfico 5).

O segundo e inegável incentivo gerado pelo FUNDEF foi a ampliação do acesso ao ensino fundamental e não somente isso, seguiu-se rumo à universalização deste nível de ensino (Ver MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 1999, 2002; MENDES, 2001, 2004; BANCO MUNDIAL, 2002; FERNANDES ET ALLI, 2003; VERHINE ET ALLI, 2003; MENEZES ET ALLI, 2004, entre outros).

As Tabelas 9 e 10 expressam a evolução das taxas líquida e bruta de matrículas do ensino fundamental para o período 1992-2005 segundo as Unidades da Federação e as Grandes Regiões brasileiras. A taxa líquida de matrículas considera apenas as crianças entre 7 e 14 anos sob o total da população nesta faixa etária, ao passo que para o cálculo da taxa bruta leva-se em consideração o total de alunos matriculados no ensino fundamental independente da faixa etária sob a população entre 7 e 14 anos. É por esta razão que a taxa bruta de matrículas ultrapassa 100%, mostrando que existem pessoas que ainda freqüentam o ensino fundamental, quando na verdade já deveriam ter concluído e, portanto, estão atrasadas.

A Tabela 9 evidencia que, em 1992, 18% das crianças entre 7 e 14 anos estavam fora da escola. Com exceção do estado de Tocantins (73,2% das crianças freqüentando o ensino fundamental), as maiores proporções de crianças nesta faixa etária que não freqüentavam a escola residiam na região Nordeste do país. A taxa líquida de matrícula nesta região oscilava de 63,8% (Maranhão) a 78,5% (Rio Grande do Norte).

Analisando-se o ano de 1998 observa-se, claramente, o efeito da criação do FUNDEF no aumento do número de matrículas no ensino fundamental. Comparando este ano com o ano imediatamente anterior a instauração do FUNDEF (1997) e o ano em que o fundo passou a ser obrigatório em todas as Unidades da Federação, verifica-se que houve um aumento desta taxa líquida,

passando de 88,6% (1997) para 91% (1998). Isto significa que, em 1997, 11,4% das crianças entre 7 e 14 anos estavam fora da escola, ao passo que, em 1998, esta porcentagem decresceu em 2,5 pontos percentuais. A partir de 1998 verifica-se uma trajetória de crescimento sustentada da taxa líquida de matrículas do ensino fundamental. Em 2005, a porcentagem de crianças que não estavam estudando era de 5,4%, 13 pontos percentuais a menos que em 1992 e seis em relação a 1998.

Tabela 9:
Evolução da Taxa de matrícula líquida no ensino fundamental segundo as Grandes Regiões e Unidades da Federação do País - 1992/2005

	1992	1993	1995	1996	1997	1998	1999	2001	2002	2003	2004	2005
Brasil	81,4	83,0	85,5	86,6	88,6	91,0	92,5	93,4	93,9	94,0	94,0	94,6
Norte¹	82,6	83,7	86,3	86,5	86,8	90,1	91,6	92,2	92,2	92,8	92,2	93,2
Acre	88,4	85,0	89,9	89,9	88,7	86,5	88,8	93,1	93,9	95,3	90,7	91,0
Amapá	93,8	86,9	90,2	92,7	90,2	94,8	95,6	96,1	91,8	94,5	94,4	95,8
Amazonas	82,8	81,7	84,9	85,7	84,0	89,2	91,1	91,9	92,1	91,8	93,9	94,8
Pará	82,3	84,6	84,9	85,6	86,5	88,8	91,0	92,0	92,4	92,5	91,1	92,0
Rondônia	87,7	87,9	90,2	89,3	89,3	93,2	94,7	92,7	92,9	93,6	92,8	93,8
Roraima	95,4	95,4	96,9	95,4	89,6	93,1	97,5	94,4	83,0	94,1	95,5	95,5
Tocantins	73,2	78,2	85,7	83,9	88,2	92,3	90,3	91,7	92,6	93,2	92,5	93,8
Nordeste	69,7	72,7	76,1	78,0	81,9	86,7	89,2	90,7	91,6	91,7	91,7	92,5
Alagoas	64,8	69,5	67,6	70,5	77,1	81,0	84,7	90,6	91,4	89,7	91,3	94,2
Bahia	69,0	70,9	75,8	80,0	81,7	85,5	90,0	90,5	91,3	91,6	89,9	91,9
Ceará	66,4	67,6	71,0	75,8	83,9	88,8	90,6	91,9	92,6	91,9	93,7	92,9
Maranhão	63,8	70,5	72,7	72,4	75,9	84,5	85,0	86,6	88,1	86,5	88,8	88,7
Paraíba	69,4	73,0	77,4	77,6	83,3	88,2	92,5	93,2	93,2	95,4	94,1	93,6
Pernambuco	75,6	77,4	80,8	81,5	83,0	88,0	89,1	90,0	92,5	92,6	92,8	93,6
Piauí	71,2	78,2	79,4	76,8	82,7	87,8	89,1	93,1	92,7	94,3	93,1	93,1
Rio Grande do Norte	78,5	79,2	85,5	85,6	87,6	89,6	93,0	93,5	93,9	95,6	94,7	95,4
Sergipe	77,9	81,0	83,9	82,9	87,0	90,0	90,5	91,2	91,4	94,1	92,2	93,6
Centro-Oeste	85,9	85,6	88,1	89,8	90,5	93,1	93,6	94,7	93,9	94,0	94,5	94,9
Distrito Federal	92,2	92,6	92,9	93,9	94,8	95,5	94,8	95,2	93,6	93,7	95,6	94,7
Goiás	83,3	83,2	85,9	88,5	89,7	91,8	93,9	94,4	94,2	94,4	94,1	94,9
Mato Grosso do Sul	87,2	84,7	87,6	90,3	89,9	92,9	93,3	95,4	95,0	96,1	96,4	95,9
Mato Grosso	85,0	85,4	89,2	88,9	89,3	94,2	92,2	94,1	92,6	91,9	92,8	94,1
Sudeste	88,1	89,2	91,0	91,2	92,3	93,2	94,2	94,8	95,2	95,3	95,5	96,0
Espírito Santo	87,7	83,1	87,2	89,4	91,6	91,1	93,2	93,5	94,0	94,9	95,1	92,9
Minas Gerais	84,0	85,3	88,6	89,4	91,9	92,8	94,3	94,9	95,7	96,0	96,0	96,0
Rio de Janeiro	85,8	87,9	89,3	88,6	88,7	90,2	92,1	91,4	92,3	92,6	92,3	93,8
São Paulo	91,1	92,3	93,3	93,3	93,9	94,8	94,9	96,1	96,1	96,0	96,4	97,0
Sul	86,9	88,6	90,3	92,2	93,3	94,2	95,2	95,5	95,9	95,8	95,6	96,1
Paraná	85,3	86,2	89,3	90,9	92,6	93,9	94,0	95,2	96,2	95,2	95,4	95,8
Rio Grande do Sul	88,7	90,6	91,0	92,9	93,7	94,5	95,6	95,0	95,4	95,8	95,4	96,0
Santa Catarina	86,6	89,4	91,1	93,3	93,8	94,3	96,4	96,8	96,4	97,3	96,5	96,9

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD).

Notas:

1- A pesquisa não foi a campo em 1994 e 2000.

2- O indicador considera as pessoas de 7 a 14 anos frequentando o ensino fundamental sobre a população de 7 a 14 anos.

Contudo, deve-se atentar para o fato de que não somente as crianças na faixa etária de 7 a 14 anos passaram a frequentar a escola a partir da criação do FUNDEF, mas, também, a população em geral. Em 1998, a taxa bruta de matrículas do ensino fundamental foi de 122,4%, ao passo que, em 1992, esta taxa se aproximava de 100% (Ver Tabela 10). Este aumento da taxa bruta em uma primeira etapa, dado que houve uma ampliação do acesso ao ensino fundamental, pode ser encarado como um sinal de que a implantação desta política está sendo bem sucedida, na medida em que está aumentando a frequência à escola tanto das crianças na faixa etária de 7 a 14 anos quanto da população em geral¹.

Deve-se notar que a partir de 2001 esta taxa começa a apresentar uma trajetória decrescente. Este fenômeno também pode ser visto como um indício positivo do FUNDEF, na medida em que, conforme mencionado no parágrafo anterior, o primeiro impacto desta política de ampliação do acesso deve ser seguido por um aumento da taxa bruta de matrículas, mas este aumento não pode adquirir uma trajetória constante e sustentada. O esperado é que, em um segundo momento, esta taxa comece a declinar, pois, assim o processo de inclusão dos alunos “atrasados” já estaria em andamento em um estágio bem avançado. Isto foi o que efetivamente ocorreu com o FUNDEF. O resultado no final do processo é que esta taxa bruta de matrícula se aproxime cada vez mais da taxa líquida, promovendo assim uma correção do fluxo escolar.

¹ O FUNDEF apresentou o efeito de aumentar a frequência escolar, entretanto, não se deve deixar de lato que outros fatores também contribuíram para este aumento, como, por exemplo, uma maior conscientização e preocupação por parte da população em relação ao papel da educação no futuro das crianças e jovens.

Tabela 10:
Evolução da Taxa de matrícula bruta no ensino fundamental segundo as Grandes Regiões e Unidades da Federação do País - 1992/2005

	1992	1993	1995	1996	1997	1998	1999	2001	2002	2003	2004	2005
Brasil	103,6	106,6	111,0	114,1	118,0	122,4	124,5	125,5	124,9	123,4	121,2	121,0
Norte¹	112,8	116,6	120,0	125,3	124,9	128,3	131,4	133,2	130,6	129,7	126,2	123,5
Acre	131,5	124,1	126,1	130,9	128,7	117,8	130,2	129,7	130,8	125,9	122,4	114,5
Amapá	124,0	119,3	123,4	141,6	132,8	137,8	128,4	174,3	122,1	128,4	124,9	124,6
Amazonas	111,2	115,4	123,0	128,7	124,6	128,2	136,4	135,0	133,2	129,8	129,4	123,5
Pará	111,9	116,9	116,8	124,8	122,9	127,6	132,1	132,7	132,5	130,5	126,3	124,9
Rorônia	116,6	113,5	120,5	117,7	128,3	128,7	124,0	120,6	121,7	123,9	122,6	120,3
Roraima	129,9	125,9	122,9	126,8	120,0	136,2	124,4	130,5	110,8	127,9	124,2	120,7
Tocantins	104,6	115,6	120,0	120,0	126,0	128,8	128,9	135,0	133,6	133,4	124,1	125,0
Nordeste	94,6	99,3	105,3	109,5	116,1	125,4	130,2	134,4	136,9	133,4	130,4	129,4
Alagoas	91,5	93,4	94,6	96,0	106,5	120,6	122,9	138,2	141,5	134,3	135,5	137,4
Bahia	95,6	98,0	107,9	117,0	121,3	130,7	138,3	141,6	142,2	135,8	132,0	131,4
Ceará	89,5	93,1	96,0	102,4	114,1	122,0	128,3	129,7	129,1	125,8	125,2	122,1
Maranhão	82,1	93,6	101,2	99,4	106,6	118,5	120,7	129,1	131,9	127,9	124,4	125,2
Paraíba	94,6	100,8	104,7	108,8	118,0	122,0	133,1	135,4	139,1	143,2	136,6	135,2
Pernambuco	102,1	104,7	110,4	114,1	118,6	125,3	126,4	129,1	134,3	133,4	128,9	128,9
Piauí	97,3	109,2	108,7	104,0	112,3	126,7	127,7	139,8	147,3	141,7	137,8	134,9
Rio Grande do Norte	100,6	106,3	113,0	117,3	119,2	128,1	132,8	133,1	131,8	134,5	135,1	126,9
Sergipe	111,6	113,1	117,3	120,9	122,4	132,6	138,4	129,8	140,3	134,8	130,7	134,3
Centro-Oeste	111,2	111,0	115,1	120,3	119,1	125,4	127,4	126,8	124,8	122,5	120,1	120,4
Distrito Federal	119,0	122,0	124,9	127,5	129,3	131,0	132,2	127,5	121,0	117,2	121,9	116,5
Goiás	110,9	110,1	113,1	118,3	117,9	124,0	127,1	128,7	126,1	126,2	120,3	120,3
Mato Grosso do Sul	108,6	104,0	111,5	115,6	111,8	119,1	119,1	120,6	125,5	121,3	121,3	124,8
Mato Grosso	108,0	110,2	114,4	122,7	120,4	129,2	131,5	127,8	124,7	120,4	117,5	120,1
Sudeste	108,9	110,6	114,9	115,9	119,1	119,7	120,7	119,5	117,2	117,3	115,5	116,5
Espírito Santo	108,0	101,9	109,4	114,9	117,8	113,2	117,0	115,8	116,3	118,7	113,7	114,1
Minas Gerais	102,1	105,5	112,7	116,9	121,6	120,4	122,3	120,8	120,0	118,1	118,0	117,0
Rio de Janeiro	108,6	112,8	117,5	115,0	118,8	120,9	122,2	121,4	120,8	123,2	119,9	122,2
São Paulo	112,7	113,4	115,6	115,8	117,9	119,6	119,7	118,6	114,7	114,7	112,7	114,4
Sul	102,8	106,3	107,5	112,3	116,2	119,3	117,1	117,4	116,5	115,0	114,5	113,7
Paraná	102,9	107,0	108,0	112,2	117,8	121,6	116,7	115,7	116,2	114,3	114,8	114,0
Rio Grande do Sul	104,3	107,2	107,2	112,4	115,6	117,9	116,4	117,3	116,4	115,0	113,9	113,8
Santa Catarina	99,7	103,5	107,2	112,2	114,3	117,9	119,2	120,9	117,2	116,2	114,9	112,9

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)

Notas:

1 - A pesquisa não foi a campo em 1994 e 2000.

2 - O indicador considera todas as pessoas frequentando o ensino fundamental sobre a população de 7 a 14 anos.

A análise empreendida nas páginas anteriores mostrou que a criação do FUNDEF teve um impacto direto tanto na municipalização do ensino fundamental quanto no incremento robusto das matrículas do ensino fundamental – e porque não dizer universalização deste nível de ensino.

Portanto, o FUNDEF ao centrar sua atenção em criar dispositivos que incentivem a municipalização do ensino fundamental, fez com que os municípios alterassem o seu comportamento. Os governos municipais se tornaram mais ativos na captura de matrículas desta modalidade de ensino que estavam sob responsabilidade dos estados. Também se preocuparam em ampliar o acesso ao

ensino fundamental das crianças que estavam fora das escolas e em idade escolar e das pessoas que abandonaram as escolas.

Assim, a descentralização do ensino fundamental foi resultado de dois processos paralelos: ampliação da cobertura do ensino fundamental e a transferência das matrículas dos estados para os municípios. Entretanto, cabe questionar qual foi o incentivo dado aos estados para que os mesmos transferissem suas matrículas, dado que os recursos são proporcionais as matrículas presenciais. Poderia se argumentar que não seria de interesse dos estados transferirem suas matrículas, pois, estariam, claramente, perdendo recursos – dado que a contribuição ao FUNDEF é compulsória. De acordo com a LDB no que diz respeito ao dever dos Estados:

[...] II - definir, com os Municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do Poder Público;

VI - assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio. (Art. 10, BRASIL, 1996b, grifo meu)

Portanto, cabe aos estados em colaboração com os municípios estabelecer parcerias para assegurar o ensino fundamental, mas, por outro lado, a LDB não coloca como competência do estado a provisão prioritária do ensino fundamental. Além disso, dado desenho institucional do FUNDEF, este introduz mecanismos que incentivam esta transferência de matrículas estaduais de ensino fundamental para os municípios, pois, conforme afirma Castro (1999):

As diferenças entre as responsabilidades de matrícula por ente federativo pode ser um indicador de quanto o FUNDEF pode ou não forçar um processo de municipalização, pois estados e municípios em desequilíbrio nesses itens vão ter que efetuar compensações, seja transferindo alunos de uma rede para outra, seja por acordos de repasse de verbas, até que se atinja um ponto de equilíbrio. Por exemplo, regiões como a Sudeste, em que predominam as matrículas na rede estadual, podem ser forçadas a efetuarem uma municipalização abrupta. (CASTRO, 1999, p.13)

Os dados expressos no Gráfico 5 mostram que os estados transferiram de forma ativa suas matrículas para os municípios e, além disso, revelam também que as matrículas do ensino fundamental sob responsabilidade dos estados também experimentaram um decréscimo, revelando justamente estas transferências.

É importante mencionar que este aumento do número de matrículas não foi seguido por um aumento do número de escolas. Conforme ressalta Mendes (2004) este é um dado positivo – o não aumento do número de escolas mesmo com o aumento do número de matrículas do ensino fundamental – se levarmos em consideração o tradicional comportamento dos políticos brasileiros pela realização de obras para a conquista de votos. Entretanto, Mendes (2004) alerta que este não crescimento do número de escolas face ao crescimento das matrículas pode ser conseqüência de dois motivos não excludentes: aproveitamento das instalações antes ociosas e/ou aumento de matrículas por fraudes. Dado que os recursos são distribuídos de acordo com o número de matrículas, possivelmente, este pode ser visto como um incentivo ao surgimento de matrículas “fantasmas”.

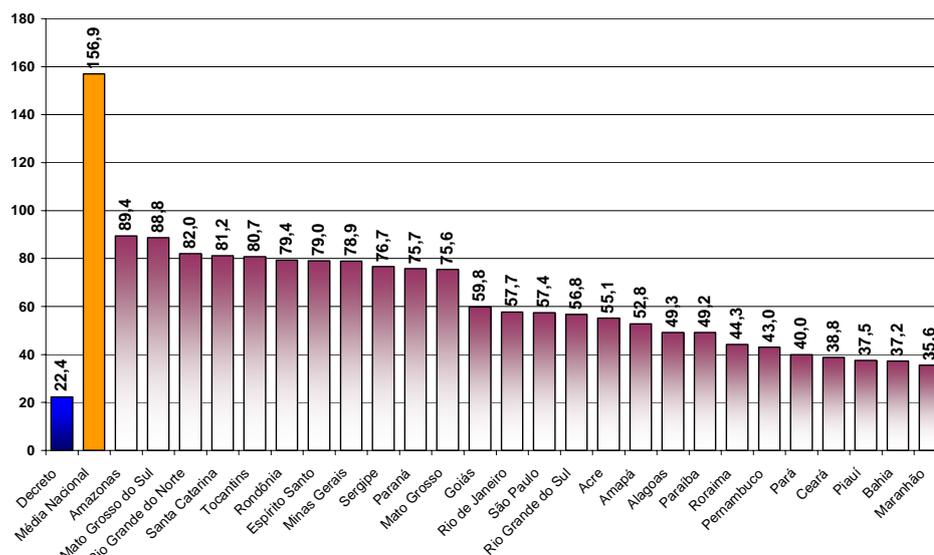
Um dos objetivos estratégicos mais importantes do FUNDEF é reduzir as distorções em termos de volume de recursos destinados ao ensino fundamental entre as Unidades da Federação e entre estas e seus respectivos municípios, seja através do mecanismo de redistribuição de recursos financeiros atrelado ao número de matrículas, seja através do estabelecimento de um valor aluno/ano mínimo nacional e assegurando que caso a UF, através de seu fundo, não consiga alcançar este valor, a União exerça seu papel de complementação.

Para que fosse possível analisarmos se o FUNDEF conseguiu alcançar o objetivo mencionado no parágrafo anterior, adotamos como estratégia analisar, em um primeiro momento, se houve um aumento deste valor aluno/ano segundo as Unidades da Federação (Gráfico 6) e, em segundo momento, analisar se este aumento do valor aluno/ano foi seguido por uma redução das disparidades em termos de recursos empreendidos, mais especificamente, no que concerne o valor aluno/ano entre os estados brasileiros (Tabela 11). Antes de iniciar a análise, é preciso ressaltar que a média nacional expressa na Tabela 11 foi obtida através do somatório do total de recursos do FUNDEF em cada uma das Unidades da Federação sobre o número total de matrículas de ensino fundamental de todos os estados brasileiros.

De acordo com o Gráfico 6, é possível observar que, sem sombra de dúvida, o valor aluno/ano apresentou, no âmbito do FUNDEF, um crescimento expressivo, seja em relação à média nacional, seja em relação ao valor estabelecido por decretos presidenciais. No que diz respeito à média nacional, entre 1998 e 2006, o aumento deste valor foi superior a 100%, ao passo que em

relação aos valores estipulados oficialmente, o incremento foi cerca de 20%. Todas as Unidades da Federação experimentaram aumentos significativos, superiores a 30%, cabendo especial destaque para Amazonas e Mato Grosso do Sul (89,4% e 88,8%, respectivamente). Além disso, onze dos vinte seis estados analisados experimentaram crescimento superior a 70%.

Gráfico 6:
Taxa de Crescimento do Valor Aluno/Ano - 1998/2006



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Tesouro Nacional.

Portanto, em relação ao aumento do valor aluno/ano pode-se afirmar que o FUNDEF foi bem sucedido, promovendo aumentos expressivos durante o seu período de vigência. Entretanto, cabe indagar se este aumento apresentou como contrapartida a redução, em termos de recursos empreendidos, das disparidades estaduais. A Tabela 11 contém os dados relativos à evolução do valor aluno/ano segundo as Unidades da Federação, assim como a média nacional e o valor estipulado por decreto presidencial.

Tabela 11:
Valor Aluno/Ano segundo as Unidades da Federação - 1998/2006

	1998	1999	2001	2002	2003	2004	2006
Valor Aluno/ Ano							
Decreto Presidencial	580,1	553,2	557,4	591,9	570,3	653,8	709,9
Média Nacional	804,8	840,4	960,1	1.019,1	979,7	1.070,5	2.067,5
Desvio-Padrão							
	272,9	278,8	336,6	392,1	362,2	366,9	427,0
Unidades da Federação							
Acre	1.118,1	1.116,6	1.322,9	1.537,3	1.403,0	1.497,3	1.797,0
Alagoas	618,4	556,3	603,5	655,0	616,0	683,3	774,1
Amazonas	782,9	740,5	895,0	938,2	854,6	911,9	1.018,3
Amapá	1.270,2	1.244,3	1.521,3	1.710,3	1.495,6	1.550,3	1.905,5
Bahia	557,3	575,6	582,6	618,4	572,8	626,5	796,8
Ceará	574,8	579,0	590,9	650,1	613,4	651,4	797,6
Espírito Santo	851,8	952,4	1.151,2	1.150,4	1.225,5	1.388,8	1.734,5
Goiás	637,3	668,8	830,7	949,4	942,0	1.036,6	1.160,2
Maranhão	533,2	573,7	564,6	606,7	547,5	673,1	723,1
Minas Gerais	652,3	684,5	861,0	901,6	887,0	991,2	1.166,7
Mato Grosso do Sul	673,6	848,8	970,8	1.017,4	977,8	1.198,7	1.524,8
Mato Grosso	775,3	901,6	873,9	1.050,2	1.102,7	1.200,8	1.274,9
Pará	569,2	567,2	571,6	604,6	593,0	641,8	764,5
Paraíba	598,0	562,9	650,9	706,1	656,1	681,7	892,4
Pernambuco	577,7	540,7	617,3	673,6	638,9	738,2	923,0
Piauí	562,9	570,9	566,8	621,8	571,3	667,8	826,2
Paraná	770,2	843,8	1.042,5	1.138,5	1.127,4	1.192,1	1.353,4
Rio de Janeiro	1.139,3	1.115,8	1.184,9	1.218,4	1.155,9	1.254,6	1.283,9
Rio Grande do Norte	637,5	663,9	761,0	899,2	873,0	937,3	1.271,5
Rondônia	714,6	751,4	873,9	1.007,9	1.046,9	1.145,9	1.361,1
Roraima	1.659,5	1.628,0	1.814,1	2.190,8	1.977,3	2.028,5	2.394,5
Rio Grande do Sul	1.033,5	1.064,1	1.276,2	1.362,5	1.396,9	1.401,1	1.590,6
Santa Catarina	877,7	947,6	1.139,1	1.254,9	1.287,9	1.357,5	1.482,8
Sergipe	726,6	725,1	902,0	1.019,1	953,7	1.020,0	1.282,1
São Paulo	1.210,7	1.369,9	1.574,1	1.671,7	1.575,2	1.708,5	1.940,9
Tocantins	705,4	740,8	956,9	1.246,2	1.194,2	1.311,2	1.620,4

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Tesouro Nacional.

*Os valores são expressos em Reais de 2007, deflacionados pelo IPCA.

De acordo com esta tabela, analisando a linha relativa ao desvio-padrão, é possível observar que, apenas entre os anos de 2002 e 2003, houve uma ligeira redução das disparidades estaduais. Em todos os outros anos analisados, verificou-se que as desigualdades têm apresentado uma trajetória ascendente. Possivelmente, este impacto praticamente nulo do FUNDEF na redução das disparidades interestaduais pode estar sendo resultado da reduzida participação da União em seu papel de complementar os estados que conseguem alcançar através de suas próprias arrecadações o valor definido nacionalmente, principalmente, a partir de 2000. Portanto, pode-se afirmar que, segundo os dados do Tesouro Nacional, o FUNDEF parece não estar cumprindo com o seu papel de reduzir as desigualdades em termos do valor aluno/ano no ensino fundamental.

Portanto, o mecanismo institucional trazido pelo FUNDEF através do estabelecimento de um valor/aluno nacional com o propósito de reduzir as distorções, em termos de recursos empreendidos no ensino fundamental pelas

Unidades da Federação assim como o aumento do volume de recursos despendidos nesta modalidade de ensino foi, **parcialmente**, bem sucedido. Foi bem sucedido na medida em que, aumentou o valor aluno/ano tanto em relação à média nacional quanto o valor definido por decreto presidencial. Entretanto, os dados parecem evidenciar que em termos de redução das disparidades, o fundo da educação fundamental parece que não foi bem sucedido, na medida em que, não conseguiu nem atenuar e tampouco reduzir as disparidades em termos do valor aluno/ano em cada estado durante o seu período de vigência.

Outro tema relevante a ser tratado nesta seção guarda relação com a complementação da União. O papel da União através da complementação com o propósito de reduzir as distorções, em termos de recursos entre as Unidades da Federação, mais especificamente no que diz respeito ao valor aluno/ano praticado no ensino fundamental, pode estar gerando um efeito perverso não esperado.

Através da investigação das possíveis irregularidades do FUNDEF, Mendes (2001, 2004) identifica que um dos pontos fracos do fundo do ensino fundamental é a vulnerabilidade às fraudes. De acordo com a análise, dado que os recursos são distribuídos de acordo com o número de matrículas, o autor argumenta que estados e municípios ficam estimulados a falsificar suas estatísticas, aumentando o seu número de matrículas. Um dos principais achados desta análise é que fraudes/irregularidades parecem estar associados ao recebimento ou não da complementação da União.

Mendes (2001, 2004) identifica que, possivelmente, podem estar ocorrendo dois comportamentos distintos que podem ser chaves para explicar esta relação entre a complementação e a existência de irregularidades no FUNDEF.

O primeiro comportamento se refere aos estados que não recebem complementação. Como a complementação, na verdade, é o único recurso “novo” trazido pelo FUNDEF, o montante de recursos do FUNDEF – excluía a complementação – pertencia aos estados e municípios. Portanto, a fraude, em municípios e estados que não recebiam a complementação, implicava em prejuízo aos municípios vizinhos e ao estado. Provavelmente, o governo estadual e seus respectivos governos municipais, neste contexto, exerciam uma fiscalização mais rigorosa, o que tinha como consequência uma menor incidência de irregularidades nos mesmos.

O segundo comportamento era identificado entre os estados que recebiam complementação da União. Nesta situação, o município que fraudava suas matrículas não estaria prejudicando o município vizinho e tampouco o estado, dado que se tratava de um recurso “novo”. Portanto, argumenta Mendes (2004), não haveria estímulos para que os municípios e o estado fiscalizassem e/ou pressionassem uns aos outros, dado que nenhum dos entes sairia perdendo, aumentando assim a incidência de irregularidade, principalmente, entre as Unidades da Federação que são beneficiárias da complementação da União.

Assim, este incentivo de redução das disparidades através do papel equalizador da União pode estar gerando um resultado comportamental dos estados e municípios não esperado. O mecanismo institucional de complementar recursos para os estados que não alcançassem, através de suas arrecadações e transferências o valor mínimo aluno/ano definido nacionalmente gerou uma consequência não prevista.

Neste sentido, fez com que estados e municípios adotassem uma postura predatória, tentando abarcar o máximo de recursos possíveis, sendo isentos de qualquer tipo de punição. Desta maneira, dada esta constatação tornava-se imprescindível a introdução de mecanismos que punissem, de forma mais ativa, aqueles entes que cometessem irregularidades. Estes mecanismos de punição não foram desenhados e tampouco implementados tanto durante todo o período de vigência do FUNDEF, quanto na criação do FUNDEB. O Governo Central, mais uma vez, deixa passar uma excelente oportunidade de corrigir estes efeitos não previstos no momento do desenho do fundo da educação básica.

O quarto tema tratado nesta seção é o efeito do FUNDEF no aumento da remuneração dos professores do ensino fundamental. O FUNDEF, em seu desenho, procura promover uma maior valorização do magistério como o próprio nome do fundo já diz. Valorização entendida como aumento do salário real dos professores. Para isso, conforme foi mencionado no capítulo anterior, 60% do volume total dos recursos do fundo é direcionado ao pagamento de professores do ensino fundamental em efetivo exercício.

Trabalhos como de Barros et alli (2001a) e de Neto et alli (2004) demonstraram que houve um aumento da remuneração dos professores no período 1995 a 1999. Ambos os trabalhos atribuem este aumento ao FUNDEF. Barros et alli (2001a), usando dados em nível de famílias, verificaram que entre os anos de

95 e 99, o salário dos professores experimentaram um crescimento de 8% quando comparado a remuneração dos professores da rede privada. Outro estudo que utiliza dados em nível de escolas é o de Menezes et alli (2004).

De acordo com Menezes et alli (2004), os dados mostram que houve aumento no salário real dos professores da rede pública. Estes autores identificaram aumento de 32% no salário médio dos professores das escolas públicas, em 1999, quando comparado aos salários dos professores da rede privada. Estes autores concluem que as evidências sugerem que o FUNDEF, em média, contribuiu significativamente para o aumento do salário relativo dos professores. Desta forma, pode-se afirmar que o FUNDEF conseguiu alcançar seu objetivo de aumentar a remuneração dos professores. É fundamental que seja dada atenção a melhora na qualificação dos professores. Ainda em relação ao salário dos professores, apesar deste aumento – que não deve ser desmerecido – ainda permaneceram fortes disparidades em termos salariais quando se comparam salários de professores dentro das Grandes Regiões brasileiras. Uma medida que possibilitaria a redução destas distorções seria o estabelecimento do piso salarial dos professores. Esta medida, por sua vez, não resolveria de forma completa estas disparidades, mas, poderia ser encarada como um importante avanço. O estabelecimento do piso salarial foi uma conquista trazida com a implantação do FUNDEB.

Em síntese, esta seção apresentou como objetivo investigar o impacto do FUNDEF em quatro aspectos fundamentais que foram definidos como objetivos estratégicos do fundo: municipalização do ensino fundamental, universalização deste nível de ensino, redução das distorções em termos de recursos empreendidos pelas Unidades da Federação e seus respectivos municípios no ensino fundamental e a remuneração dos professores. Os dados evidenciaram que, de uma maneira geral, o FUNDEF foi bem sucedido nestes quatro aspectos. Um dos possíveis efeitos mostrado pela literatura que trata sobre o tema é que esta priorização do ensino fundamental pode ter como consequência negativa uma distorção tanto em termos de recursos empreendidos quanto no acesso às outras modalidades de ensino. Em 2004, apenas 18,5% das crianças com até seis anos de idade freqüentavam a educação infantil, 40% dos jovens entre 15 e 17 anos estavam cursando o ensino médio, ao passo que no fundamental, esta porcentagem

ultrapassa 90%. De acordo com Davies (2006), os fundos formais podem vir a apresentar determinados riscos, utilizando as palavras do autor:

No caso dos fundos formais, um grande risco é de eles agravarem a fragmentação da educação escolar, ao privilegiarem um nível de ensino (o ensino fundamental regular, no caso do FUNDEF). Ora, a educação não pode ser pensada em pedaços, como se uma parte (a graduação ou a pós-graduação, por exemplo) pudesse funcionar bem sem as outras (a educação básica, por exemplo). Só uma perspectiva de totalidade, abrangendo desde a creche até a pós-graduação, pode enfrentar alguns dos problemas básicos da educação (DAVIES, 2006, p.755).

Mas, os avanços trazidos com o FUNDEF não devem ser menosprezados. Por outro lado, isto não significa dizer que não restam desafios a serem alcançados, ainda existe desigualdade em termos de recursos empreendidos no fundamental quando se compara as grandes regiões do país, apesar da melhora verificada. Mas, não somente isso cabe ainda indagar se este aumento do volume de recursos apresentou como contrapartida uma melhora nos indicadores relativos à qualidade da educação. Este é o objetivo da próxima seção.

4.2

Análise sobre os incentivos e punições nos resultados e na qualidade da Educação

Um elemento importante que também pode ser utilizado como proxy de melhoria da qualidade da educação é o perfil dos docentes do ensino fundamental. Dado que 60% dos recursos do fundo são utilizados para a remuneração dos professores², cabe investigar também se este aumento do salário – conforme foi evidenciado na seção anterior – apresentou como contrapartida uma melhora na qualificação do docente do ensino fundamental. E, além disso, identificar se este aumento da remuneração apresentou alguma relação com a melhora ou não do rendimento dos alunos do ensino fundamental. No entanto, não existe um consenso acerca de que o aumento salarial apresenta um efeito direto na melhoria da qualificação dos profissionais do magistério e no rendimento dos estudantes.

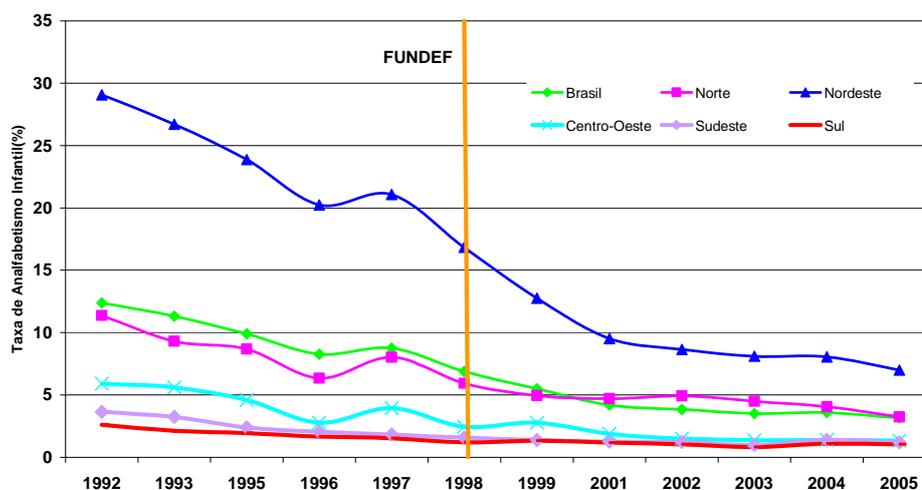
² Deve-se ter em mente que a legislação do FUNDEF permite que este percentual de 60% seja utilizado nos primeiros cinco anos para a capacitação de professores leigos. Este é um dispositivo que corrobora com um dos objetivos estratégicos do FUNDEF que consiste na valorização do profissional do magistério do ensino fundamental.

No que diz respeito aos indicadores de resultados educacionais são utilizados indicadores tais como atraso escolar, analfabetismo infantil, taxas de retenção na quarta e oitava série do ensino fundamental, entre outros. Estes indicadores também serão analisados com o propósito de indagar se o FUNDEF contribuiu para a melhora dos indicadores de resultados educacionais.

Conforme foi evidenciado na seção anterior deste capítulo, o FUNDEF introduziu dispositivos institucionais que criaram o incentivo à universalização do ensino fundamental. Esta universalização do ensino fundamental, possivelmente, teve o efeito de reduzir o analfabetismo entre as crianças com idade entre 10 e 14 anos.

O Gráfico 7 expressa a evolução da taxa de analfabetismo infantil para o período de 1992 a 2005. A taxa de analfabetismo das crianças entre 10 e 14 anos apresentou uma significativa redução, passando de 12,4% (1992) para 6,9% (1998) – ano de criação do FUNDEF – e alcançando 3,2% no último ano de análise. Além desta redução, deve-se atentar para o fato de que, em 1992, as regiões brasileiras apresentavam certa heterogeneidade em termos destas taxas. Quando se comparam as taxas de analfabetismo, neste ano, nas regiões Nordeste e Sul, observa-se que esta taxa na região Sul é cerca de onze vezes inferior à obtida no Nordeste (29,1% e 2,6%), respectivamente (Ver Gráfico 7).

Gráfico 7:
Evolução da Taxa de Analfabetismo Infantil (crianças entre 10 e 14 anos) no Brasil e nas Grandes Regiões do País - 1992/2005



Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio - PNAD/IBGE.

Em 1998, já se verificam indícios de maior convergência desta taxa nas regiões em patamares inferiores, além de reduções significativas das mesmas. Possivelmente, esta redução assim como uma maior convergência entre as regiões brasileiras pode ser vista como um dos efeitos do FUNDEF.

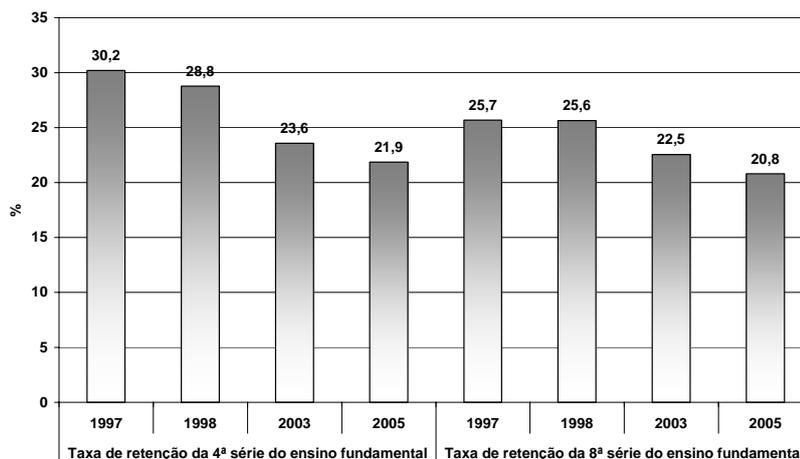
Em 2005, as regiões brasileiras apresentavam uma maior convergência e em patamares bem inferiores quando comparado com os anos anteriores, o que indica uma redução ainda mais expressiva da proporção de crianças analfabetas. A maior redução desta taxa durante o período 1992/2005, foi verificada na região Nordeste do país, 76%, passando de 29,1% (1992) para 7% (2005). Este fato já era esperado dado que a região Nordeste possuía e ainda possui a maior taxa de analfabetismo infantil quando comparada com as outras regiões do país e com o Brasil como um todo (Ver Gráfico 7).

Portanto, pode-se concluir que o FUNDEF ao incentivar a universalização do ensino fundamental, apresentou o efeito de redução das taxas de analfabetismo infantil tanto no Brasil como um todo quanto nas suas grandes regiões.

Por outro lado, cabe investigar se estas crianças que, provavelmente, foram incluídas no ensino fundamental continuaram estudando ou abandonaram as escolas, seja devido a necessidade de trabalhar, seja devido a má qualidade das escolas que não criaram incentivos para que os alunos permaneçam estudando. O indicador aqui utilizado é a taxa de retenção.

Com efeito, o Gráfico 8 revela a taxa de retenção da 4ª e 8ª série do ensino fundamental para o quatro anos no período de 1997 a 2005. O indicador taxa de retenção é a razão entre o número de pessoas que apenas concluiu com sucesso até um determinado ano escolar e não continuou os estudos e o número de pessoas que, incluindo estas, continuou estudando.

Gráfico 8:
Evolução das Taxas de retenção da 4ª e 8ª série do ensino fundamental no
Brasil - 1997/2005



Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio - PNAD/IBGE.

Em 2005, 22% das pessoas que concluíram a 4ª série do ensino fundamental não continuaram a frequentar as escolas. Esta taxa na oitava série do ensino fundamental era de 21%. Apesar de estas taxas permanecerem em patamares ainda elevados, verifica-se nos anos analisados uma redução desta taxa de redução, o que, possivelmente, pode evidenciar que as pessoas, em média, estão permanecendo mais tempo nas escolas observando que a maior redução está na 4ª série quando comparada com a 8ª série. (Ver Gráfico 8).

Um indicador importante para analisar o comportamento do fluxo escolar é o atraso escolar. A Tabela 12 expressa a porcentagem de crianças de 10 a 14 anos que possuem mais de dois anos de atraso escolar para o período 1992/2005 segundo as Unidades da Federação e grandes regiões brasileiras.

Tabela 12:
Porcentagem de crianças entre 10 e 14 anos de idade que possuem mais de 2 anos de atraso escolar - 1992/2005

	1992	1993	1995	1996	1997	1998	1999	2001	2002	2003	2004	2005
Brasil	37,4	36,1	33,4	31,3	29,8	26,4	22,8	18,3	16,1	14,2	12,8	12,2
Norte'	46,9	43,6	40,4	38,9	39,4	34,7	29,9	25,7	22,9	21,3	17,7	15,0
Acre	39,3	35,9	35,9	29,1	26,8	20,2	22,2	16,2	7,6	17,4	13,1	12,3
Amapá	31,4	30,4	30,9	25,0	31,1	25,7	17,3	17,0	14,3	15,6	12,2	10,5
Amazonas	43,6	44,7	40,2	33,7	37,3	34,2	29,3	25,0	22,0	16,6	14,6	10,3
Pará	51,7	49,2	43,5	47,1	46,4	42,2	39,4	30,3	27,4	28,7	23,0	19,2
Rondônia	29,6	21,6	26,6	23,0	20,3	13,7	11,4	14,3	16,3	10,8	9,0	10,3
Roraima	19,2	15,4	25,9	14,9	24,7	22,4	9,1	11,0	17,3	6,2	7,3	10,8
Tocantins	62,1	52,8	48,3	44,8	44,2	37,6	27,6	27,6	19,4	17,0	16,7	14,1
Nordeste	61,5	59,0	57,0	54,4	52,7	48,0	42,1	34,0	30,2	25,8	22,9	22,0
Alagoas	64,1	56,0	62,3	59,9	59,4	56,0	43,5	43,1	35,8	34,5	29,9	26,8
Bahia	65,6	63,4	60,3	55,8	53,2	50,9	43,9	34,1	29,8	24,8	25,1	21,4
Ceará	63,9	61,1	58,4	55,8	53,0	43,3	36,9	23,7	20,8	16,6	13,3	15,0
Maranhão	66,9	64,1	61,9	59,0	61,7	54,4	48,9	43,8	36,2	32,8	28,7	30,3
Paraíba	61,4	53,2	56,7	55,6	54,9	48,4	39,1	35,3	35,1	25,2	24,7	22,3
Pernambuco	50,1	49,6	47,7	45,5	43,8	41,5	37,8	32,1	28,1	25,4	20,6	20,6
Piauí	66,8	67,5	61,8	64,0	59,2	57,2	52,2	40,7	42,3	34,1	26,1	26,9
Rio Grande do Norte	45,8	47,0	41,0	39,9	37,7	32,7	33,8	24,9	23,7	20,2	17,9	17,0
Sergipe	60,1	57,8	54,7	51,1	49,6	40,2	42,2	36,1	32,6	28,8	23,4	25,0
Centro-Oeste	31,7	30,6	28,3	26,2	23,3	19,7	16,1	13,0	10,7	8,9	8,6	8,0
Distrito Federal	23,1	23,9	21,8	16,7	14,8	12,2	8,4	8,9	6,6	7,6	7,9	9,0
Goiás	36,0	34,4	32,9	30,6	27,3	22,3	18,6	14,4	11,3	9,5	7,8	7,1
Mato Grosso do Sul	23,8	26,7	25,2	25,4	22,5	19,4	15,7	9,5	10,5	9,0	8,3	10,1
Mato Grosso	36,9	31,9	26,9	25,3	22,6	20,3	17,0	16,2	12,6	8,4	10,7	7,4
Sudeste	24,2	23,8	19,9	18,0	15,7	13,6	11,2	8,5	7,5	7,1	7,1	6,6
Espírito Santo	24,5	26,7	24,2	19,9	16,1	18,0	16,9	13,2	12,2	9,8	10,1	9,1
Minas Gerais	33,6	32,8	29,7	26,0	22,2	17,5	14,0	10,8	9,0	9,1	7,7	8,1
Rio de Janeiro	31,5	30,9	24,8	22,6	22,4	19,6	18,0	14,6	12,6	12,0	12,6	12,8
São Paulo	16,4	16,0	12,9	12,0	10,2	9,1	6,8	4,8	4,5	4,0	4,4	3,4
Sul	19,0	17,7	16,9	15,1	14,1	11,9	10,2	8,9	7,8	6,8	6,6	6,8
Paraná	22,6	21,0	18,3	17,8	15,5	12,1	10,4	8,8	6,9	7,0	6,7	6,1
Rio Grande do Sul	15,7	15,2	15,1	13,3	13,3	12,0	10,0	9,8	8,9	7,1	7,5	8,7
Santa Catarina	18,3	16,0	17,7	13,6	13,1	11,4	10,0	7,5	7,6	5,7	4,9	4,9

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD).
 Obs.: A pesquisa não foi a campo em 1994 e 2000.

Em 1992, 37,4% das crianças na faixa etária entre 10 e 14 anos possuíam mais de dois anos de atraso escolar. Quando se desagrega esta análise segundo as grandes regiões e as Unidades da Federação do país, este quadro se torna ainda mais dramático. Na região Nordeste, 61,5% das crianças nesta faixa etária

possuíam mais de 2 anos de atraso escolar. No Piauí e no Maranhão, estas porcentagens chegavam a 67%.

Por outro lado, em 2005, já se verificavam fortes indícios de melhora no atraso escolar das crianças. Quando se compara a porcentagem de crianças com mais de 2 anos de atraso escolar entre os anos de 1992 e 2005, observa-se que, em 2005, esta porcentagem foi reduzida em mais de 25 pontos percentuais, passando de 37,4% (1992) para 12,2% (2005). A maior redução da porcentagem de crianças com atraso escolar foi verificada em Goiás, foi de aproximadamente 29 pontos percentuais – passando de 36% (1992) para 7,1% (2005).

Assim, conclui-se que o FUNDEF, além de contribuir para a universalização do ensino fundamental, possivelmente, em conjunto com outros fatores influenciou a permanência das crianças nas escolas, assim como na redução do atraso escolar.

Agora, cabe indagar se o FUNDEF apresentou incentivos para a melhora da infraestrutura das escolas e para a qualificação dos docentes. Com efeito, estudos como o de Franco et alli (2002a) e Banco Mundial (2002), entre outros, demonstram que a qualidade da estrutura física das escolas assim como a melhora da qualificação do docente contribui, de forma significativa, para um melhor rendimento dos alunos. A Tabela 13 expressa para os anos de 1999 e 2006 alguns indicadores relativos à infra-estrutura das escolas, ao passo que o Gráfico 15 apresenta o perfil dos docentes do ensino fundamental no Brasil segundo o grau de escolaridade dos mesmos para os anos de 1996, 2000 e 2005.

Tabela 13:
Infra-estrutura das escolas estaduais e municipais do Ensino Fundamental nas Grandes Regiões do País - 1999/2006

	Biblioteca		Laboratório de Informática		Laboratório de Ciências		Sala para TV/Video		Computadores		Internet*
	1999	2006	1999	2006	1999	2006	1999	2006	1999	2006	1999
Brasil	24,9%	27,7%	4,5%	17,2%	6,6%	7,6%	14,8%	17,3%	18,3%	41,6%	1,5%
Norte	12,7%	15,2%	1,1%	6,2%	0,8%	1,8%	9,3%	8,5%	5,0%	21,7%	0,1%
Nordeste	9,2%	13,6%	1,1%	5,8%	0,8%	1,9%	7,6%	7,6%	4,0%	18,5%	0,2%
Sudeste	46,4%	37,6%	12,1%	38,4%	15,3%	13,5%	27,6%	32,0%	40,9%	71,5%	5,1%
Sul	51,4%	68,7%	7,6%	31,2%	18,7%	24,4%	22,4%	34,0%	38,8%	78,7%	1,0%
Centro-Oeste	30,5%	39,0%	3,8%	23,0%	4,1%	5,8%	18,1%	21,1%	27,0%	76,1%	2,8%

Fonte: Censo Escolar INEP/MEC.

*Em 2006, o Censo não traz dados sobre o acesso à internet.

De acordo com a Tabela 13 é possível observar que os indicadores selecionados apresentaram uma melhora importante no período 1999 a 2006 – com exceção da existência de laboratório de ciência e biblioteca na região Sudeste e salas para TV/Vídeo na região Norte do país.

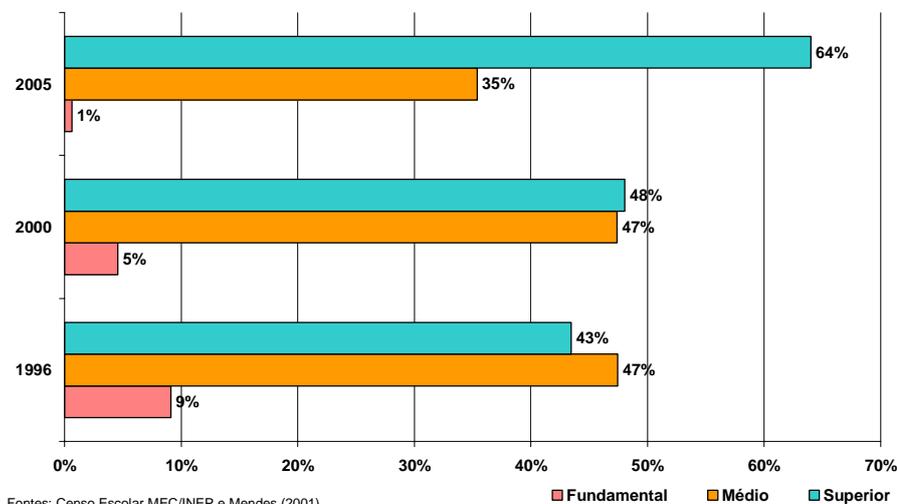
Os maiores avanços verificados tanto no Brasil quanto nas regiões específicas foram os relativos à presença de computadores nas escolas do ensino fundamental. Entretanto, este crescimento deve ser visto com cautela, na medida em que a presença de um maior número de computadores não necessariamente indica que os mesmos estão sendo usados para fins pedagógicos. Os mesmos podem estar sendo utilizados pela parte administrativa das escolas.

Um dos objetivos explícitos do FUNDEF é a chamada valorização do magistério. Conforme já foi mencionado, 60% dos recursos do Fundo são dirigidos à remuneração dos professores, contribuindo para o aumento de seus salários. Entretanto, deve-se investigar se a elevação dos salários dos professores decorrentes do FUNDEF apresentou como contrapartida o aumento da qualificação dos mesmos.

O Gráfico 9 apresenta dados relativos ao nível de escolaridade dos docentes do ensino fundamental. Duas conclusões principais merecem ser realizadas a partir da análise deste gráfico. Em primeiro lugar, a significativa redução da proporção de professores que possuem apenas o ensino fundamental completo ou incompleto, passando de 9% (1996) para 1% (2005). Este pode ser considerado um indício positivo trazido pelo FUNDEF, na medida em que o mesmo prevê a utilização de uma parcela dentro dos 60% dos recursos do fundo destinados à remuneração e valorização do magistério para a capacitação de professores leigos nos primeiros cinco anos de implantação do FUNDEF.

Em segundo lugar, verifica-se o aumento relativo dos professores que possuem o ensino superior. Em 1996, mais da metade dos professores possuíam os ensinos fundamental e médio completos. Em 2000, a proporção de professores com ensino superior ultrapassa a porcentagem de professores com ensino médio. Em 2006, 64% dos professores que lecionam no ensino fundamental possuíam o ensino superior.

Gráfico 9:
Proporção de Docentes segundo o grau de escolaridades nas escolas públicas
brasileiras de ensino fundamental – 1996/2005



Com efeito, até aqui ficou demonstrado que o FUNDEF contribuiu de alguma forma para a melhora de indicadores tais como atraso, analfabetismo, taxas de retenção, escolaridade dos docentes, entre outros. Entretanto, não se pode afirmar categoricamente que o FUNDEF foi o único responsável pela melhora da qualificação do docente, pois, poderia se argumentar que na verdade o que o fundo fez foi contratar mais professores com maior grau de escolaridade, o que por sua vez, fez com que estes índices aumentassem. Independente de qualificar os professores que já atuavam na educação básica ou de aumentar a contratação de professores mais qualificados, os dados sugerem que o FUNDEF parece ter apresentado um efeito sobre a melhora na escolaridade do docente.

A tarefa agora consiste em analisar o comportamento dos alunos em termos de seu rendimento na quarta e oitava séries do ensino fundamental com propósito de avaliar se houve ou não uma melhora nos resultados obtidos pelos alunos do ensino fundamental. Em outras palavras, significa investigar se o FUNDEF criou mecanismos que incentivassem a melhora no rendimento dos alunos. Conforme foi ressaltado nas páginas anteriores, estudos mostraram que, por exemplo, existe uma relação entre a melhora da qualidade do docente, infraestrutura das escolas e o rendimento dos alunos. Esta análise sobre o rendimento dos alunos toma como referência as informações do SAEB para o período de 1995 a 2005.

Com efeito, de acordo com Franco et alli (2002b), a década de 1990 no Brasil foi marcada pelo surgimento de iniciativas públicas cujo objetivo

primordial eram a avaliação do sistema educacional. Estas iniciativas se cristalizaram com a criação do SAEB (Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica), do ENEM (Exame Nacional do Ensino Médio) e do Provão. De acordo com estes autores, o significado destas iniciativas é polêmico e engloba uma variedade de pontos de vista. Segundo estes autores:

[...] O significado geral dessas iniciativas é polêmico e a literatura educacional tem refletido os diferentes pontos de vista acerca deste tema, incluindo a associação entre essas iniciativas e políticas neoliberais (Gentili, 1996), a valorização da avaliação como promotora da melhoria da qualidade da educação (Castro & Carnoy, 1997), o papel desempenhado pela avaliação no acompanhamento de políticas educacionais e a associação entre avaliação e promoção de políticas de equidade (Castro, 1999). (FRANCO ET ALLI, 2002b, p.92).

Entretanto, antes de analisar os resultados do SAEB, cabe explicitar algumas considerações de cunho metodológico, além de descrever os principais objetivos deste sistema de avaliação assim como suas limitações e potencialidades.

O SAEB apresenta como referencial a Teoria de Resposta ao Item (TRI). A opção metodológica por este referencial faz com que as pontuações obtidas entre diferentes anos e séries sejam comparáveis, podendo-se assim avaliar a evolução destes resultados (MENEZES ET ALLI, 2004).

Este sistema de avaliação foi criado em 1990 e, a partir daí, realizado a cada dois anos. O primeiro foi realizado em 1995. De acordo com Franco (2001), os objetivos do SAEB podem ser resumidos em três grandes temas: acompanhamento do sistema educacional, acompanhamento do comportamento do sistema educacional como promotor de equidade e apreensão dos fatores que podem estar explicando os resultados escolares.

Em relação a este último objetivo, Franco (2004) argumenta que o SAEB não consegue atingir de forma satisfatória este, dado que o FUNDEF, em seu desenho não mensura aprendizagem, mas, sim o desempenho dos alunos. Segundo este autor, a compreensão fundamentada dos fatores que poderiam estar explicando o desempenho dos alunos, somente poderia ser alcançada através de estudos longitudinais.

Franco et alli (2002a, 2004) identifica três limitações do SAEB. Em primeiro lugar, a ausência de uma variável de renda familiar que torne capaz a diferenciação da renda entre as famílias das crianças que estudam na mesma

escola. Em segundo lugar, o fato de medir desempenho dos alunos e não a capacidade de aprendizagem. Finalmente, a forma pela qual o SAEB foi concebido não permite a criação de uma variável que diferencie os rendimentos, por exemplo, dos alunos da sétima série em relação aos alunos da oitava série. A Tabela 14 apresenta dados sobre a abrangência do SAEB desde a sua implementação até 2005.

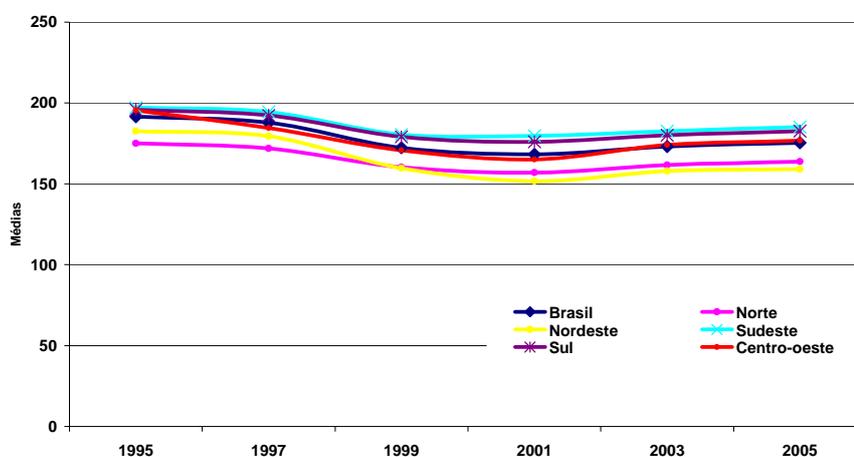
Tabela 14:
Abrangência do Sistema de Avaliação da
Educação Básica (SAEB)

Anos	Escolas	Ensino Fundamental		3ª série	Total
		4ª série	8ª série		
1995	2.839	30.749	39.482	26.432	96.663
1997	1.933	70.445	56.490	40.261	167.196
1999	6.798	107.657	89.671	82.436	279.764
2001	6.935	114.512	100.792	72.415	287.719
2003	5.598	92.198	73.917	52.406	218.521
2005	5.940	83.929	66.353	44.540	194.822

Fonte: INEP (2007).

Com efeito, a série de gráficos 10-17 apresenta os resultados do SAEB em português e matemática no ensino fundamental (4ª e 8ª série), assim como as taxas de crescimento e/ou redução destes resultados para o período 1995/2005 segundo as grandes regiões e o Brasil como um todo.

Gráfico 10:
Médias de Proficiência em Língua Portuguesa na 4ª série do Ensino
Fundamental- 1995/2005



Fonte: INEP (2005)

Gráfico 11:
Taxa de Crescimento das Médias em Proficiência em Língua Portuguesa na 4ª série do Ensino Fundamental no Brasil e Grandes Regiões - 1995/2005

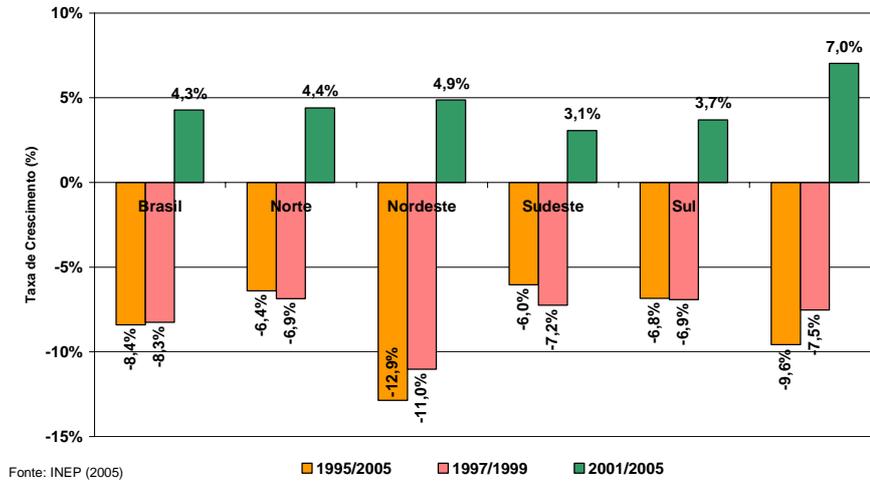


Gráfico 12:
Médias de Proficiência em Matemática 4ª série do Ensino Fundamental - 1995/2005

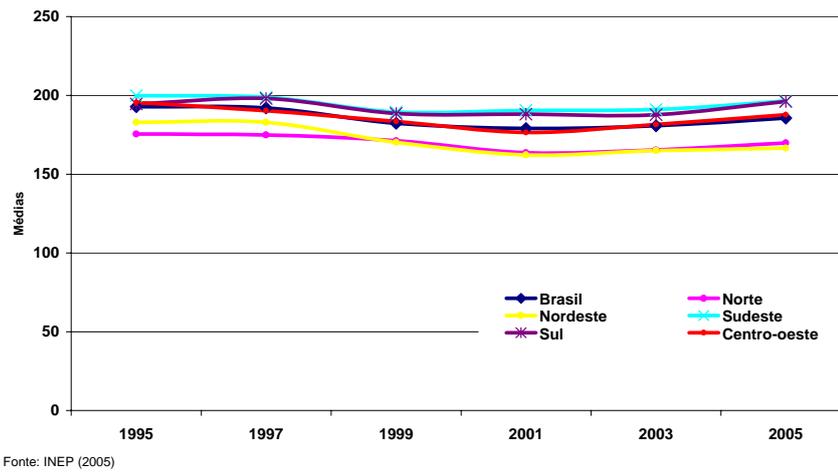


Gráfico 13:
Taxa de Crescimento das Médias de Proficiência em Matemática na 4ª série do Ensino Fundamental no Brasil e Grandes Regiões - 1995/2005

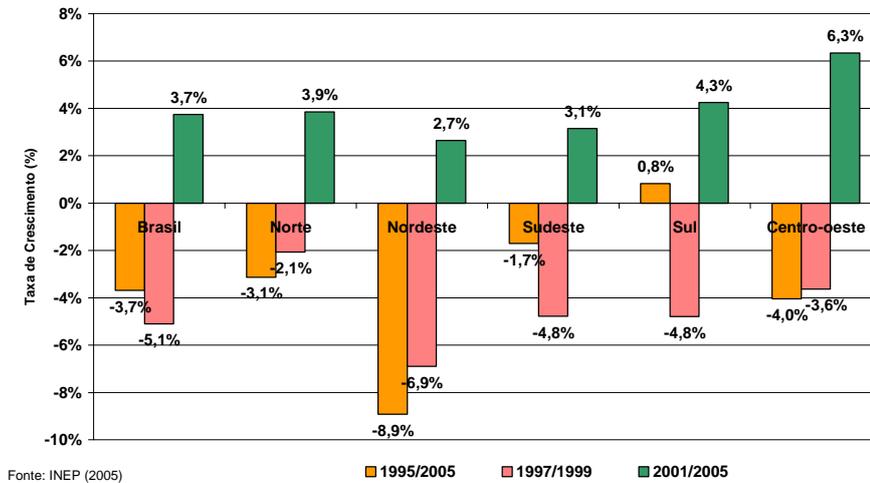


Gráfico 14:
Médias de Proficiência em Língua Portuguesa na 8ª série do Ensino Fundamental - 1995/2005

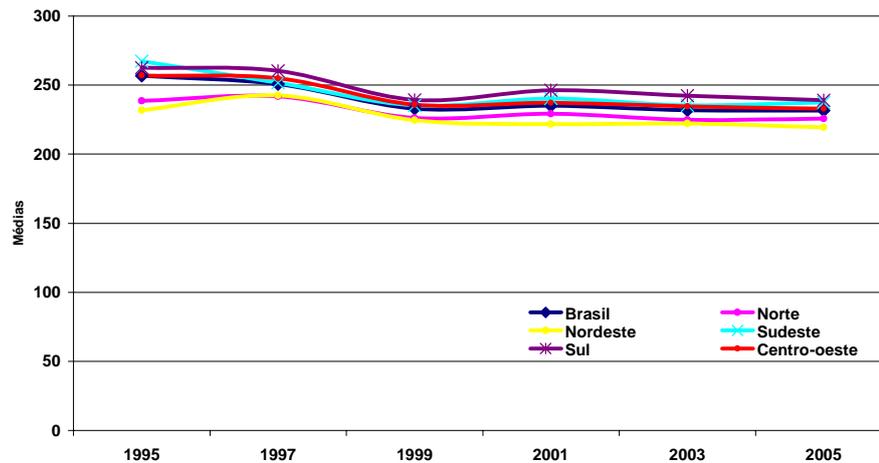


Gráfico 15:
Taxa de Crescimento das Médias de Proficiência Língua Portuguesa na 8ª série do Ensino Fundamental no Brasil e Grandes Regiões - 1995/2005

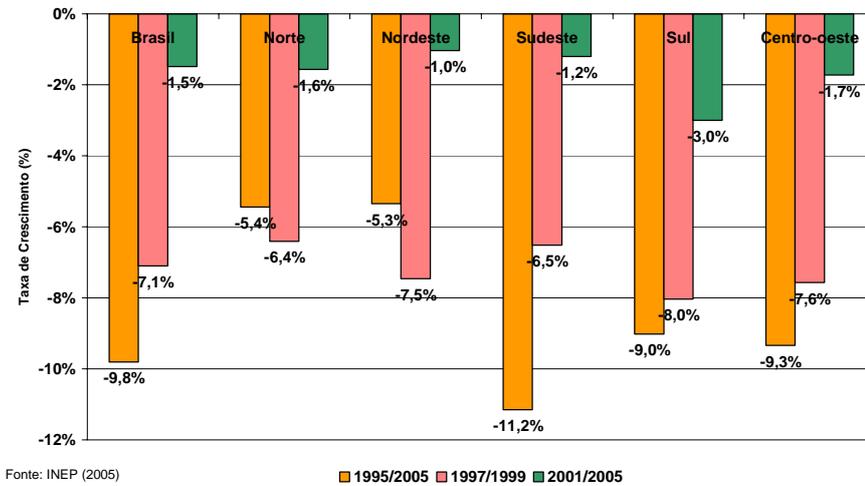


Gráfico 16:
Médias de Proficiência em Matemática na 8ª série do Ensino Fundamental - 1995/2005

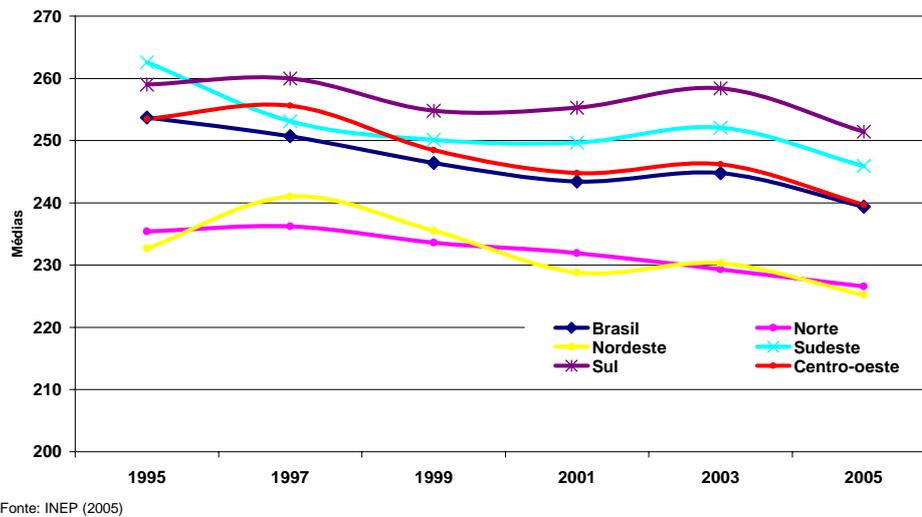


Gráfico 17:
Taxa de Crescimento das Médias de Proficiência em Matemática na 8ª série do
Ensino Fundamental no Brasil e Grandes Regiões - 1995/2005



A partir da análise destes gráficos, dois comentários merecem ser realizados. Em primeiro lugar, identificam-se dois comportamentos distintos quando se comparam estas médias da quarta e oitava série do ensino fundamental.

Tanto em português quanto em matemática, nas duas séries analisadas, observa-se que no período 1995 a 2005, houve uma expressiva redução destas médias. Entretanto, ao se desagregar este período em dois sub-períodos, 1997 a 1999 e 2001 a 2005, se verificam estes dois comportamentos mencionados no parágrafo anterior. O primeiro comportamento está relacionado com as médias da quarta série do ensino fundamental. Na quarta série do ensino fundamental, tanto em português quanto em matemática, observa-se que no período 1997 a 1999 houve decréscimo destas médias, ao passo que no período subsequente as mesmas experimentaram um aumento. Este pode ser um resultado que corrobora a análise de Fernandes et alli (2003). Estes autores argumentam que a piora no desempenho escolar possivelmente está associada à mudança no perfil das crianças avaliadas, na medida em que houve uma ampliação do acesso ao fundamental, redução das taxas de evasão e repetência. Deve-se ressaltar que estes autores partem do pressuposto de que as crianças “atrasadas” apresentam um desempenho inferior ao das crianças na idade correta.

O segundo comportamento identificado a partir da análise dos resultados do SAEB é relativo às médias obtidas nas disciplinas de português e de matemática na oitava série do ensino fundamental. Durante todo o período analisado,

independente da desagregação do período total em sub-períodos, as médias nestas duas disciplinas decresceram.

O segundo comentário realizado a partir da análise dos dados do SAEB diz respeito à diferença entre a maior e menor nota obtida nas grandes regiões do país. A diferença entre a maior e a menor nota nas grandes regiões do país aumentou na quarta série do ensino fundamental, ao passo que esta diferença diminuiu quando se analisa a oitava série do ensino fundamental. Em 1995, por exemplo, diferença entre a maior (região Sul: 195,9) e a menor média (região Norte: 175) obtida em português na quarta série era de 20,9 pontos. Em 2005, esta diferença cresce para 26,1 pontos – maior média obtida pela região Sudeste (185,2) e a menor média obtida pela região Nordeste do país (159,1).

Em síntese, os dados relativos ao rendimento dos alunos evidenciaram uma deterioração no desempenho dos alunos nas duas séries do ensino fundamental. Porém, esta “piora” merece ser qualificada. De acordo com Fernandes et alli (2003), deve-se ressaltar que a redução do desempenho escolar em períodos de ampliação do acesso é um fenômeno que não ocorreu apenas no Brasil. Esta conclusão também é confirmada por Franco (2004) que argumenta que a deterioração é, em grande parte, reflexo tanto do processo de universalização do ensino fundamental quanto da mudança do perfil social dos estudantes.

Segundo Fernandes et alli (2003), a forma apropriada para avaliar se houve ou não melhora no desempenho dos alunos deve ser realizada comparando gerações distintas, ao invés de comparar séries em anos distintos. Estes autores fazem o exercício de comparar os dados do SAEB entre diferentes gerações (1995 e 1999), excluindo da amostra os alunos atrasados e adiantados. Estes autores excluem tanto os alunos atrasados quanto adiantados, pois, partem do pressuposto de que os alunos atrasados apresentam um desempenho inferior aos alunos em idade correspondente a série, ao passo que os alunos adiantados possuem um desempenho superior. Quando realizam este exercício, os autores concluem que houve uma ligeira melhora no desempenho das crianças na quarta série do ensino fundamental entre 1995 e 1999.

Menezes et alli (2004) em sua análise sobre os efeitos do FUNDEF no rendimento dos alunos apresentam três conclusões principais. Em primeiro lugar, os autores concluem que a transferência de recursos do FUNDEF parece ter tido impacto direto na proficiência das escolas municipais do Norte e Nordeste do país.

Em segundo lugar, os resultados evidenciaram que políticas de transferência de recursos parecem apresentar impacto positivo no desempenho dos alunos apenas nas regiões de maior carência, ao passo que a retirada destes recursos nas regiões mais afluentes do país, parece não apresentar um efeito negativo no desempenho dos alunos destas localidades.

Finalmente, os resultados parecem indicar que o aumento da remuneração dos professores não afeta diretamente, pelo menos no curto prazo, o desempenho dos alunos. Entretanto, deve-se ressaltar que a qualidade dos professores, segundo Franco et alli (2002b) afeta significativamente o rendimento dos alunos.

Os dados do SAEB expressam os resultados dos alunos brasileiros, mas, quais seriam estes resultados em uma comparação internacional? Desde 2000, o Brasil foi convidado pelos países membros da OCDE para integrar os países avaliados no PISA. O PISA foi desenvolvido através da cooperação dos países membros da OCDE e consiste em uma avaliação de habilidades e conhecimentos de jovens de 15 anos de idade. Três são os objetivos centrais do PISA, a saber:

[...] a) Avaliar conhecimentos e habilidades que são necessários em situações da vida real. O Pisa enfatiza a eficácia externa do processo de escolarização e se propõe a examinar o desempenho alcançado pelos alunos nos três domínios avaliados (Leitura, Matemática e Ciências), abordando-os em situações que estão além do contexto escolar.

b) Relacionar diretamente o desempenho dos alunos a temas de políticas públicas. O Pisa foi concebido para apresentar os resultados alcançados em um número considerável de países, de maneira a lançar luz sobre questões de interesse dos governos, como, por exemplo, sobre o preparo escolar das crianças para a vida em sociedade; sobre as estruturas e práticas educacionais que maximizam as oportunidades de alunos vindos de contextos desvantajosos, ou sobre a influência da qualidade dos recursos escolares sobre os resultados alcançados pelos alunos.

c) Permitir o monitoramento regular dos padrões de desempenho. O Pisa está comprometido com a avaliação das áreas de Leitura, Matemática e Ciências. Visa avaliar, a cada três anos, se os jovens estão sendo preparados para enfrentar os desafios do mundo contemporâneo, procurando fornecer indicadores internacionais em condições de serem utilizados por responsáveis pela administração de sistemas educacionais na orientação de políticas públicas (INEP, 2001, p.20).

O primeiro ciclo do PISA foi realizado em 2000 onde 32 países³ foram selecionados. Os ciclos seguintes foram realizados em 2003 e 2006. Além disso,

³ Em 2000, os 32 países que participaram do exame foram: Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica, Brasil, Canadá, Coréia do Sul, Dinamarca, Espanha, Estados Unidos, Federação Russa, Finlândia, França, Grécia, Holanda, Hungria, Irlanda, Islândia, Itália, Japão, Letônia, Liechtenstein, Luxemburgo, México, Noruega, Nova Zelândia, Polônia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Suécia e Suíça.

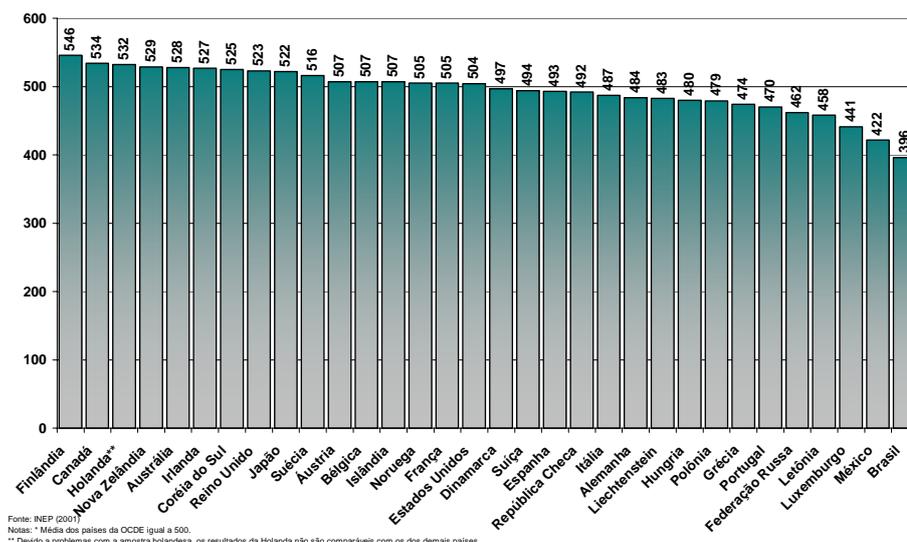
cada ciclo prevê um tema que será aprofundado e o mesmo responderá a 2/3 de todas as questões da prova – em 2000, o tema foi leitura, e; em 2003, matemática.

No Brasil, em 2000, foram avaliados 4.893 estudantes com idade entre 15 e 16 anos, concentrados entre a sétima e oitava série do ensino fundamental e primeiro e segundo ano do ensino médio. Desta amostra foram excluídos os estudantes das escolas rurais da região Norte e as escolas rurais com matrículas inferiores a cinco.

Os resultados em leitura⁴ evidenciaram que o Brasil ocupa a última posição quando comparado com os 31 países participantes no primeiro ciclo do PISA. Os resultados obtidos pelo Brasil o colocam no grupo de países que apresentam médias inferiores a média da OCDE (Ver Gráfico 18). O Brasil quando comparado com o primeiro colocado nos resultados em leitura revela que o nosso país possui uma nota cerca de 40% inferior ao resultado obtido pela Finlândia – melhor país colocado (396 e 546, respectivamente). Vale destacar que estes resultados não diferenciam os alunos segundo a série que os mesmos estão cursando.

⁴ Os resultados em leitura são classificados em seis níveis. De acordo com o relatório do PISA publicado pelo INEP em 2001: [...] **Abaixo do Nível 1** (menor que 335): Não atingiu as habilidades básicas que o PISA objetiva mensurar. **Nível 1** (entre 335 e 407): Localizar informações explícitas em um texto; reconhecer o tema principal ou a proposta do autor, construir uma conexão simples entre uma informação expressa em um texto de uso cotidiano e outras já conhecidas. **Nível 2** (entre 408 e 480): Localizar informações que podem ser inferidas em um texto, reconhecer a idéia principal, em um texto, compreendendo as relações ou construindo um sentido; construir uma comparação ou várias conexões entre o texto e outros conhecimentos extraídos de experiência pessoal. **Nível 3** (entre 481 e 552): Localizar e reconhecer as relações entre várias informações presentes no texto; integrar várias partes de um texto em uma ordem para identificar a idéia principal, compreendendo uma relação ou construindo o sentido de uma palavra ou frase; construir conexões, comparações ou explicações ou avaliar uma característica do texto. **Nível 4** (entre 553 e 625): Localizar e organizar informações relacionadas em um texto; interpretar os vários sentidos da linguagem em uma parte do texto, levando em conta o texto como um todo; empregar o conhecimento formal ou público para formular hipóteses sobre um texto ou para avaliá-lo criticamente. **Nível 5** (maior que 626): Localizar e organizar várias informações contidas no texto, inferindo a informação; demonstrar uma compreensão global e detalhada de um texto com conteúdo ou forma não familiar; avaliar criticamente ou por hipótese um texto, extraindo dele determinado conhecimento. (INEP, 2001, p. 60, grifos meus).

Gráfico 18:
Média* em Leitura no PISA - 2000



O PISA realiza o exercício de ajustar as médias de acordo com o nível socioeconômico e cultural dos alunos. Os resultados indicam que existe uma tendência de aumento das médias de acordo com o aumento do nível socioeconômico e cultural dos alunos. Esta relação também é verificada quando se associa a média dos alunos com o grau de desigualdade na distribuição de renda⁵ dos países. Neste sentido, observa-se que as maiores médias parecem estar associadas a menores níveis de desigualdade na distribuição de renda. O PISA realiza o exercício de ajustar as médias em português de acordo com o nível socioeconômico e cultural do país. No caso do Brasil, observa-se que a média ajustada sofre um aumento de 10%, passando de 396 para 435. Deve-se ressaltar que esta foi a maior diferença entre a média com e sem ajuste quando comparada com os outros países avaliados, sendo o Brasil seguido pelo México (9,2%) (Ver Tabela 15).

⁵ Desigualdade mensurada através do Coeficiente de Gini dos países. Este Coeficiente mede a desigualdade e o mesmo varia de 0 a 1. Onde zero corresponde à completa igualdade e 1 completa desigualdade. Assim, quanto mais próximo de 1, pior a distribuição de renda.

Tabela 15:
Comparação das médias ajustadas em Línguas no PISA - 2000

Países Avaliados	Médias sem o Ajuste	Médias Ajustadas pelo nível socioeconômico e cultural dos alunos	Diferença
Finlândia	546	544	-0,4%
Canadá	534	526	-1,5%
Holanda	532	530	-0,4%
Nova Zelândia	529	523	-1,1%
Austrália	528	513	-2,8%
Irlanda	527	527	-
Coréia do Sul	525	532	1,3%
Reino Unido	523	524	0,2%
Japão	522	526	0,8%
Suécia	516	504	-2,3%
Áustria	507	503	-0,8%
Bélgica	507	511	0,8%
Islândia	507	492	-3,0%
França	505	511	1,2%
Noruega	505	486	-3,8%
Estados Unidos	504	498	-1,2%
Dinamarca	497	495	-0,4%
Suíça	494	495	0,2%
Espanha	493	502	1,8%
República Checa	492	498	1,2%
Itália	487	485	-0,4%
Alemanha	484	473	-2,3%
Liechtenstein	483	481	-0,4%
Hungria	480	486	1,3%
Polônia	479	495	3,3%
Grécia	474	484	2,1%
Portugal	470	487	3,6%
Federação Russa	462	480	3,9%
Letônia	458	473	3,3%
Luxemburgo	441	446	1,1%
México	422	461	9,2%
Brasil	396	435	9,8%

Fonte: INEP (2001).

Em 2003, os resultados do PISA mostraram diferenças pouco significativas quando comparados com os resultados obtidos em 2000. Foram obtidas melhoras pouco significativas tanto em português quanto em matemática e ciências. Realizando-se a comparação da média obtida em matemática nos dois anos de PISA, observar-se-á uma melhora de 16% no valor desta média, passando de 300 para 350.

De uma maneira geral, os resultados do PISA em 2000 e 2003 evidenciam uma situação precária da educação no Brasil quando comparado com os outros países avaliados, principalmente, no que diz respeito à leitura, compreensão e produção de textos. De acordo com Menezes (2007):

Um dos fatos que poderia explicar o baixo desempenho médio dos alunos brasileiros no PISA é que este teste examina todos os alunos aos 15 anos de idade, supondo que eles estarão na série correta, ou seja, com pelo menos 8 anos completos de estudo. O problema é que os brasileiros tendem a estar bastante atrasados na escola, devido à entrada tardia e repetência, principalmente os oriundos de famílias mais pobres. Assim, estes alunos ainda não teriam aprendido os conteúdos exigidos no PISA. Um teste alternativo foi realizado pela UNESCO em 1995, comparando apenas alunos de países latino-americanos cursando a 3ª e 4ª série [...] Os resultados indicam que o país com melhor desempenho é Cuba, muito à frente dos demais países. Em seguida aparecem os estudantes argentinos, brasileiros e chilenos, seguidos dos demais países. Desta forma, parece que, quando avaliados em série específica, os alunos brasileiros não se saem tão mal em comparação com os dos demais países latino-americanos, com exceção de Cuba. Entretanto, isto parece indicar que todos estes países estão com problemas educacionais. (MENEZES, 2007, p.8)

Com efeito, o último tema abordado nesta seção diz respeito aos fatores que influenciam o desempenho escolar dos alunos. Segundo Franco et alli (2002b), diferenças quantitativas e qualitativas dos insumos escolares ainda apresentam um impacto significativo na diferença entre as escolas. De acordo com estudo realizado por Naércio Menezes (2007) analisando os dados do SAEB no ano de 2003, os dados revelaram existir uma grande heterogeneidade nas notas no interior de cada estado, com escolas que atingiram boas e péssimas colocações dentro da mesma rede, mesmo depois de levar em conta as características familiares dos alunos. O autor argumenta que este resultado indica que a gestão da escola se configura em um dos elementos essenciais no desempenho apresentado pelos alunos.

Seis fatores são apontados pela literatura como os que influenciam mais diretamente o desempenho escolar dos alunos⁶. Em primeiro lugar, a qualidade do professor mensurada a partir do nível de escolaridade dos mesmos (Ver FRANCO, 2002b; BARROS ET ALLI, 2001b; entre outros). Segundo Franco et alli (2002b), o aumento da escolaridade dos professores contribui para melhor desempenho dos alunos. Entretanto, deve-se notar que este efeito, segundo estes autores, atua de forma crescente de acordo com o nível socioeconômico dos alunos. Mas, não se deve deixar de lado que o próprio aumento da escolaridade dos professores por si só, por aumentar a eficácia das escolas já é um elemento desejável.

⁶ Além destes quatro fatores, a literatura também aponta outros que influenciam o desempenho escolar dos alunos. Dentre estes fatores podemos citar características tais como cor (família e dos alunos), atraso escolar, reprovação prévia, número de livros, presença de computadores, entre outros (MENEZES, 2007).

Em segundo lugar, o desempenho dos alunos parece estar associado com o nível socioeconômico da família e da escola em que o aluno frequenta (FRANCO, 2002b). Segundo a economista Danielle Carusi (2007), “como a entrada e permanência na escola envolvem custos, o total de recursos familiares é chave para determinar o montante a ser gasto no investimento do capital humano” (CARUSI, 2007, p 40-41).

Em terceiro lugar, o desempenho dos alunos está, também, ligado à escolaridade dos pais e, em especial da mãe. Segundo Barros et alli (2001b), a escolaridade dos pais se configura no determinante mais importante do desempenho escolar dos alunos⁷. Segundo Carusi (2007), a educação dos pais apresenta efeitos diretos e indiretos no grau de escolaridade e no desempenho dos filhos. Os efeitos diretos, segundo a autora, estão relacionados com o fato de que pais que possuem um nível educacional mais elevado apresentam rendimentos maiores e, portanto, possuem mais recursos para serem investidos no incremento de capital humano das crianças. Os efeitos indiretos, por sua vez, estão relacionados com o fato de que quanto mais alto o nível de escolaridade dos pais, menores tendem a serem as dificuldades e os custos de aprendizagem dos filhos (IDEM, p. 41). De acordo com Barros et alli (2001b), um ano a mais de escolaridade dos pais, provoca um acréscimo de 0,3 ano de estudo nos filhos. Este efeito supera o acréscimo de três anos a mais de escolaridade dos professores.

O quarto fator guarda relação com a infra-estrutura das escolas. Estudos mostram que existe uma relação entre a estrutura física das escolas – estrutura física no mais amplo sentido envolvendo desde recursos financeiros até bibliotecas – e o desempenho dos alunos. Neste sentido, recursos financeiros, salas arejadas, número de alunos por turma em um nível aceitável, bibliotecas, entre outros, podem estar influenciando o desempenho dos alunos.

O quinto fator é o número de horas-aula. De acordo com Menezes (2007), uma das únicas variáveis que influenciam consideravelmente o desempenho escolar é o tempo em que os alunos permanecem nas escolas. Segundo este autor:

[...] um política educacional que poderia ter um efeito grande de aumentar a qualidade do ensino seria a de aumentar o número de horas-aula, mesmo que para isto seja necessário aumentar o número de alunos por classe, pois o tamanho da

⁷ Este resultado já havia sido explicitado por autores como COLEMAN (1988), BEHRMAN (1995), entre outros.

turma não parece afetar o desempenho do aluno em nenhuma série. (MENEZES, 2007, p.3)

Finalmente, o último fator apontado pela literatura guarda relação com a idade de entrada do aluno na escola. Um estudo que analisa os dados do SAEB de 2003 evidenciou que os alunos que fizeram pré-escola apresentaram um desempenho superior quando comparados com os alunos que entraram diretamente na primeira série. Este resultado indica que investimentos públicos na pré-escola parecem ter mais chances de influenciar positivamente o desempenho dos estudantes.

Em síntese, a análise empreendida nas páginas anteriores a partir de dados relativos ao desempenho dos alunos demonstrou que no período 1995 a 2005, houve uma deterioração do desempenho dos alunos, seja através de comparações nacionais, como é o caso do SAEB, seja através de comparações internacionais como o PISA, onde o Brasil, dentre os países analisados ocupa a última colocação em termos de médias obtidas.

O próximo capítulo tratará de aspectos que, sem sombra de dúvida, serão impactados pela criação do FUNDEB. A própria ampliação da abrangência do FUNDEB, o coloca frente a desafios que não existiam quando os beneficiários do fundo era apenas o ensino fundamental. Em outras palavras, serão apresentados os novos desafios impostos pela criação do FUNDEB para a educação básica.

5

Os potenciais e possíveis efeitos da criação do FUNDEF na educação básica nacional

A análise empreendida no capítulo anterior evidenciou que o FUNDEF apresentou impactos significativos tanto em termos quantitativos – como, por exemplo, a universalização do ensino fundamental – quanto em relação à indicadores de resultados educacionais – tais como analfabetismo infantil, atraso escolar, entre outros.

Em termos quantitativos observou-se que o fundo, de uma maneira geral, foi bem-sucedido em aspectos tais como: municipalização do ensino fundamental; universalização deste nível de ensino; redução das distorções em termos de recursos empreendidos pelas Unidades da Federação e seus respectivos municípios no ensino fundamental e; a remuneração dos professores. A análise investigou também se esta melhora “quantitativa” trazida pelo fundo apresentou como contrapartida uma melhora nos indicadores relativos à qualidade da educação.

A evolução dos indicadores mostrou evidências que o FUNDEF contribuiu para a melhora de indicadores tais como atraso, analfabetismo, taxas de retenção, escolaridade dos docentes, entre outros, que caracterizam uma melhora nos indicadores de fluxo e cobertura educacional. Todavia, quando se analisa o desempenho dos alunos brasileiros observou-se um resultado insatisfatório, tanto em comparações internacionais (PISA) quanto através da evolução dos resultados obtidos pela avaliação nacional feita pelo SAEB.

Assim visto, ainda restam desafios, principalmente, no que diz respeito à melhora da qualidade do sistema educacional que não foram superados durante o período de vigência do FUNDEF. Mas, deve-se ressaltar que não restam apenas desafios relativos à melhoria da qualidade de educação, outras questões permanecem como entraves a eficácia do sistema educacional brasileiro. Entraves tais como: o não estabelecimento de mecanismos que assegurem o cumprimento por parte da União do seu papel de complementação; delimitação mais clara e precisa das responsabilidades e atribuições das três esferas de governo; falta de

mecanismos que evitem fraudes e irregularidades, principalmente, entre os estados que recebem complementação; estabelecimento do piso salarial dos profissionais do magistério; modernização da gestão, entre outros.

Estes são alguns dos desafios que precisam ser enfrentados no âmbito do FUNDEB.

Este capítulo pretende contribuir chamando atenção para aspectos que não foram abordados nas páginas anteriores e que, inegavelmente, serão impactados com ação proveniente do FUNDEB. Deve-se ter em mente que a própria inclusão de toda a educação básica no FUNDEB coloca este Fundo frente a desafios que não existiam quando o fundo se concentrava apenas no ensino fundamental. Além dos antigos desafios deixados pelo FUNDEF, *quais são os novos desafios que deverão ser enfrentados pelo fundo da educação básica?*

Na medida em que não existem dados estatísticos suficientes e que o tempo de existência do FUNDEB ainda não permite uma análise mais completa de seus efeitos, este capítulo analisará as possíveis conseqüências da criação do FUNDEB na educação básica brasileira a partir do conteúdo de sua legislação. Mas, para realizarmos esta análise, será necessário contextualizar o cenário político e institucional em que o mesmo foi regulamentado.

Portanto, este capítulo está dividido em duas seções. A primeira seção contextualiza o FUNDEB como uma das ações do plano amplo lançado pelo Governo Federal em 2007, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). A segunda seção é destinada a identificar os potenciais efeitos do FUNDEB na educação básica no Brasil.

5.1

Contextualizando o FUNDEB

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) é a mais importante das ações do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Este plano lançado pelo Governo Federal em 2007 prioriza a educação básica. Este plano prevê a participação das três esferas de governo, das escolas e da sociedade civil no desenvolvimento da educação básica. Argumenta que somente assim será possível a construção de uma educação democrática e de qualidade.

Apesar de priorizar a educação básica, este plano é composto por ações que irão afetar todo o ciclo educacional. O FUNDEB é uma das quarenta ações¹ que integram o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), lançado pelo MEC no presente ano. Este plano abrange as mais diversas ações. Ações estas que apresentam como propósito melhorar a qualidade do sistema educacional brasileiro. Estas ações vão desde o auxílio à construção de creches e melhorias do censo educacional até a ampliação do acesso às universidades públicas brasileiras.

A título de exemplo têm-se programas como: Brasil Alfabetizado, Caminho da Escola, Plano de Metas, Universidade Aberta do Brasil, Biblioteca nas Escolas, Educação Profissional, Estágios para Alunos do Ensino Superior e Ensino Médio, Provinha Brasil, Proinfância, Mais Educação, IDEB, entre outros. Estes são exemplos da diversidade de ações programáticas que integram o Plano de Desenvolvimento da Educação e que adotam como tarefa emergencial melhorar a qualidade da educação no Brasil.

Entretanto, estas ações e programas não se articulam de forma integrada com o fundo da educação básica. Dado que o FUNDEB é a maior fonte de recursos para a educação básica pública no Brasil, porque não torná-lo um elemento adicional, caminhando de forma conjunta a estas ações rumo à melhora da qualidade do sistema educacional? Não basta apenas acrescentar o FUNDEB como uma ação a mais do Plano, mas sim articular as ações de forma que juntas sigam em prol não só da ampliação do acesso às outras fases da educação básica, mas também da melhoria da qualidade do sistema educacional brasileiro.

Atualmente, os dois únicos programas que de fato se articulam diretamente com o FUNDEB são: Piso Salarial e o programa Proinfância. Este último programa tem o propósito suprir a carência dos municípios em termos de instalações para a educação infantil. O Governo Federal pretende investir, entre os anos de 2007 e 2010, cerca de R\$ 800 milhões para que os Municípios e o Distrito Federal ampliem e aperfeiçoem suas respectivas instalações direcionadas à educação infantil.

¹ Dentre as principais ações, cabe destacar: incentivo à ciência; transporte escolar para os alunos das escolas rurais; plano de metas de qualidade no sistema educacional; ampliação do programa Brasil Alfabetizado; Luz para todos; estabelecimento do piso salarial para os professores da educação básica; ampliação da Universidade Aberta do Brasil (UAB); ampliação das vagas nas universidades federais; modificação das regras para facilitar o acesso ao ensino superior (Fies); biblioteca nas escolas; salas multifuncionais; saúde na escola; Provinha Brasil; entre outros.

Outras ações muitas vezes prevêem aportes adicionais de recursos para a educação básica caso o município atinja determinadas metas de qualidade mensuradas, como por exemplo, o IDEB. Pode-se pensar em vincular não apenas esta parcela de recursos extras devido ao cumprimento das metas de qualidade pré-estabelecidas, mas também, o próprio recurso do fundo da educação básica.

De forma esquemática, segundo o relatório de avaliação deste Plano elaborado pela Confederação Nacional da Indústria (2007), as ações que integram o PDE podem ser classificadas em quatro categorias:

- 1) Gestão: Nesta categoria encaixam-se programas/ações tais como FUNDEB; Dinheiro na escola; Mais educação; Brasil Alfabetizado; Educação Profissional; Estágio; Educação Superior; FIES /PROUNI– Acesso facilitado; Pós-Doutorado; Professor equivalente; Acessibilidade; Educação especial; Saúde nas escolas; Olhar Brasil; Guia de Tecnologias; Censo pela internet;
- 2) Avaliação: Nesta categoria encaixam-se programas/ações tais como Plano de Metas do PDE; IDEB; Provinha Brasil; Gosto de ler; Concurso;
- 3) Infra-Estrutura: Nesta categoria encaixam-se programas/ações tais como Proinfância; Luz para todos; Cidades-pólo; Biblioteca na escola; Transporte escolar; Inclusão digital; Salas multifuncionais; Coleção educadores, e;
- 4) Professores: Nesta categoria encaixam-se programas/ações como Piso salarial do magistério; Formação.

Com efeito, entre estas quarenta ações, cabe aqui destacar seis, a saber: Plano de Metas, Piso salarial do magistério da educação básica, formação dos professores, guia de tecnologias, Educacenso e Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). Todas estas ações visam aumentar a qualidade da educação básica no Brasil. Estas ações são aqui abordadas, pois, conforme foi verificado no capítulo anterior, apesar de o FUNDEF ter trazido melhoras, o grande gargalo ainda permanece no que diz respeito à qualidade da educação. A breve descrição destas ações e programas tem o objetivo de demonstrar que existem iniciativas em prol de aperfeiçoar a qualidade do sistema educacional, mas, estas permanecem isoladas.

Um das grandes conquistas trazidas pelo PDE em conjunto com o FUNDEB foi o estabelecimento do piso salarial dos professores da educação básica. Esta era uma reivindicação histórica dos professores não somente deste nível de ensino. O Projeto de Lei que regulamenta este piso estabelece o valor de R\$ 850,00 para professores da educação básica em efetivo exercício nas escolas públicas brasileiras que possuam jornada de trabalho de quarenta horas semanais.

Este Projeto de Lei também estabeleceu que o alcance deste piso fosse realizado de forma gradual e progressiva: até primeiro de Janeiro de 2008, é previsto um acréscimo de 1/3 da diferença entre o valor atual e o valor estabelecido como piso; e, até Janeiro de 2009, os outros 2/3. Entretanto, este projeto não prevê a atualização deste piso para os anos em que o mesmo for utilizado.

Uma segunda ação que interfere na atividade do magistério é o Programa Universidade Aberta do Brasil (UAB). O principal objetivo deste programa é fornecer formação para os professores da educação básica que ainda não possuem graduação. É um programa de ensino a distância que visa, justamente, capacitar os professores considerados leigos em todo o país, na tentativa de minimizar o efeito de professores localizados em regiões de difícil acesso. Além disso, conforme ficou evidenciado no capítulo 4, melhoras na qualidade do docente – através do incremento de sua escolaridade – podem proporcionar melhoras no desempenho dos alunos.

A terceira ação de interesse para este estudo é a elaboração do guia contendo as melhores práticas e métodos para a educação básica. O objetivo deste guia, segundo o Ministério da Educação, é aproveitar as melhores experiências em tecnologias educacionais para aumentar a qualificação das escolas do ensino básico. Ainda segundo o MEC, os principais objetivos deste guia são pré-qualificar tecnologias educacionais que sirvam de insumo para aperfeiçoar qualitativamente as escolas públicas brasileiras de ensino básico, estabelecer e disseminar padrões de qualidade que sirvam de guia para as práticas pedagógicas, entre outros.

A quarta ação é o Educacenso. Os censos escolares em suas versões anteriores não apresentavam informações individualizadas no nível dos alunos, professores, escolas e turmas. Esta ausência de informações, muitas vezes, não permitia que se conhecesse efetivamente a realidade educacional dos alunos,

professores e escolas brasileiras. De acordo com o INEP, três modificações trazidas pelo Censo de 2007 merecem ser explicitadas.

Em primeiro lugar, a data de referência passa a ser dia 30 de maio de cada ano. Esta alteração foi realizada devido ao fato de que, da forma como os dados eram coletados – no início do ano letivo – muito dados ainda não estavam consolidados. Foram verificados problemas tais como: matrículas duplicadas, alunos transferidos de escolas, entre outros.

Em segundo lugar, a forma de preenchimento. Em 2007, o Censo será respondido pela Internet no período entre os dias 30 de maio e 31 de agosto. Em terceiro lugar, o conteúdo das informações coletadas. Além dos dados de caráter mais geral sobre as escolas, o censo de 2007 traz perguntas específicas sobre cada aluno, professor e turmas. Neste sentido, segundo o Ministério da Educação, será possível com estas informações conhecer melhor a realidade educacional brasileira. De acordo com o Ministério da Educação:

[...] Sobre cada aluno da Educação Básica será possível saber onde mora, em que turma estuda, quais as matérias que está tendo, se tem necessidades especiais. Os dados sobre alunos são: nome completo, data de nascimento, sexo, cor/raça, nome dos pais, naturalidade, endereço residencial e ainda se necessita de atendimento escolar diferenciado (hospitalar ou domiciliar), se utiliza transporte público, se tem necessidade educacional especial ou se recebe apoio pedagógico, além de informações sobre o rendimento escolar do ano anterior (se foi aprovado ou reprovado) e frequência escolar. [...] As informações sobre professores em regência de classe também serão individualizadas. Além de escolaridade, será possível saber se o professor tem feito cursos para formação continuada e ainda sobre a docência que exerce: turmas em que atua e disciplinas que leciona. [...] Das escolas serão pedidas informações a respeito da infra-estrutura, equipamentos, participação em programas como livro didático e alimentação escolar, dados educacionais como modalidades (regular, especial ou de jovens e adultos) e etapas (creche, pré-escola, fundamental, médio, profissional) oferecidas. Informações sobre utilização de material didático específico para grupo étnico, sala de recursos, atendimento educacional especializado, também serão levantadas. (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, PDE, 2007).

As últimas páginas desta seção são dedicadas a descrever o Plano de metas e o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). O Plano de Metas foi desenhado tomando como base o IDEB. O IDEB, por sua vez, é um indicador sintético que combina indicadores de fluxo e desempenho dos alunos. Portanto, este índice sintético combina dois indicadores: a) indicadores de fluxo (promoção, repetência e evasão), e; b) indicadores de desempenho (pontuações na quarta e oitava série do ensino fundamental e terceiro ano do ensino médio) (FERNANDES, 2007).

Fernandes (2007) elenca duas vantagens da utilização de indicadores sintéticos. Em primeiro lugar, permite identificar escolas ou redes de ensino onde os alunos apresentam desempenho pouco satisfatório. Em lugar, possibilita o monitoramento do desempenho dos alunos. Este índice varia de 0 a 10. As escolas brasileiras obtiveram a nota 4. A Tabela 16 expressa os valores deste índice sintético segundo a localização das escolas e a dependência administrativa das mesmas.

Tabela 16:
Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - 2005/2021

		Anos iniciais do Ensino Fundamental		Anos finais do Ensino Fundamental		Ensino Médio	
		2005	2021	2005	2021	2005	2021
Brasil		3,8	6	3,5	5,5	3,4	5,2
Área	Urbana	4	6,2	-	-	-	-
	Rural	2,7	4,9	-	-	-	-
Dependência Administrativa	Pública	3,6	5,8	3,2	5,2	3,1	4,9
	Federal	6,4	7,8	6,3	7,6	5,6	7
	Estadual	3,9	6,1	3,3	5,3	3	4,9
	Municipal	3,4	5,7	3,1	5,1	2,9	4,8
	Privada	5,9	7,5	5,8	7,3	5,6	7

Fonte: MEC (2007).

O Plano de Metas do PDE estabelece que os sistemas estaduais, municipais e federal devem alcançar, no prazo de quinze anos, um valor de IDEB igual a seis². Pela análise dos dados projetados, é possível observar que as escolas situadas na zona rural e as escolas municipais não conseguirão alcançar esta meta. Portanto, se faz necessário uma intervenção mais ativa nestas escolas.

Em 2005, apenas as escolas federais no ensino fundamental³ apresentavam o valor deste índice igual ou superior à meta estabelecida. No ensino médio, independente da área em que está localizada a escola e sua dependência administrativa, nenhuma escola possui índice igual a média estabelecida como meta.

² A fixação deste valor seis foi proveniente da aplicação da metodologia do IDEB nos países membros da OCDE. Os dados mostram que este valor foi obtido pelos vinte países melhores colocados (FERNANDES, 2007).

³ Vale lembrar que o número de escolas federais de ensino fundamental é extremamente baixo. Em 2005, segundo os dados do Censo Escolar do INEP, existiam apenas 57 escolas federais de ensino fundamental no país.

Em 2021, caso as medidas implantadas pelo PDE com o objetivo de melhorar o desempenho escolar dos alunos assim como os indicadores de fluxo educacional não apresentem mudança, as escolas municipais de primeira a quarta série do ensino fundamental assim como as escolas estaduais e municipais que ministram a segunda parte do ensino fundamental e médio, não conseguirão atingir a meta previamente estabelecida pelo PDE.

O IDEB foi calculado em nível estadual, municipal e por escolas. A Tabela 17 apresenta os dados do IDEB segundo as Unidades da Federação, ao passo que a Tabela 18 expressa o ranking destes valores segundo as Unidades da Federação.

Tabela 17:
Índice de Desenvolvimento da Educação Básica nas escolas da rede pública segundo as Unidades da Federação - 2005

	Ensino Fundamental		Ensino Médio
	Anos iniciais	Anos Finais	
Norte			
Acre	3,3	3,4	3,0
Amazonas	2,9	2,6	2,3
Amapá	3,0	3,4	2,7
Pará	2,7	3,2	2,7
Rio Grande do Norte	2,5	2,5	2,6
Rondônia	3,5	3,1	3,0
Roraima	3,6	3,2	3,3
Tocantins	3,4	3,3	2,9
Nordeste			
Alagoas	2,4	2,3	2,8
Bahia	2,5	2,6	2,8
Ceará	2,8	2,8	3,0
Maranhão	2,7	2,8	2,5
Paraíba	2,7	2,5	2,7
Pernambuco	2,8	2,4	2,7
Piauí	2,6	2,8	2,4
Sergipe	2,8	2,7	2,9
Sudeste			
Espírito Santo	3,9	3,5	3,1
Minas Gerais	4,6	3,6	3,5
Rio de Janeiro	4,0	3,2	2,8
São Paulo	4,5	3,8	3,3
Centro-Oeste			
Distrito Federal	4,4	3,3	3,0
Goiás	3,8	3,3	2,9
Mato Grosso do Sul	3,4	3,1	2,8
Mato Grosso	3,5	3,0	2,6
Sul			
Paraná	4,4	3,3	3,2
Rio Grande do Sul	4,1	3,6	3,5
Santa Catarina	4,3	4,1	3,5

Fonte: MEC (2007).

Tabela 18:
Ranking do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica nas
escolas da rede pública segundo as Unidades da Federação - 2005

Posição	Ensino Fundamental		Ensino Médio
	Anos Iniciais	Anos Finais	
1	Minas Gerais	Santa Catarina	Santa Catarina
2	São Paulo	São Paulo	Minas Gerais
3	Paraná	Rio Grande do Sul	Rio Grande do Sul
4	Distrito Federal	Minas Gerais	São Paulo
5	Santa Catarina	Espírito Santo	Roraima
6	Rio Grande do Sul	Amapá	Paraná
7	Rio de Janeiro	Acre	Espírito Santo
8	Espírito Santo	Paraná	Rondônia
9	Goiás	Tocantins	Distrito Federal
10	Roraima	Distrito Federal	Acre
11	Rondônia	Goiás	Ceará
12	Mato Grosso	Roraima	Sergipe
13	Tocantins	Rio de Janeiro	Tocantins
14	Mato Grosso do Sul	Pará	Goiás
15	Acre	Rondônia	Rio de Janeiro
16	Amapá	Mato Grosso do Sul	Mato Grosso do Sul
17	Amazonas	Mato Grosso	Alagoas
18	Ceará	Maranhão	Bahia
19	Pernambuco	Ceará	Pernambuco
20	Sergipe	Piauí	Pará
21	Paraíba	Sergipe	Amapá
22	Maranhão	Amazonas	Paraíba
23	Pará	Bahia	Rio Grande do Norte
24	Piauí	Rio Grande do Norte	Mato Grosso
25	Bahia	Paraíba	Maranhão
26	Rio Grande do Norte	Pernambuco	Piauí
27	Alagoas	Alagoas	Amazonas

Fonte: MEC (2007).

Da análise destas tabelas alguns comentários merecem ser realizados. Primeiro, se dividirmos as 27 Unidades da Federação em três grupos, observa-se que:

- 1) Os estados da região Sul e Sudeste – com exceção do Rio de Janeiro nos anos finais do ensino fundamental e do ensino médio – tanto no ensino fundamental quanto no ensino médio apresentaram os melhores índices, estando sempre presentes no primeiro grupo (primeiro grupo composto pelos nove estados com maiores IDEB). Cabe destaque para Santa Catarina que ocupa o primeiro lugar nos anos finais do ensino fundamental e médio; Minas Gerais que está em primeiro lugar nos anos iniciais do ensino fundamental e em segundo no ensino médio, e; São Paulo que ocupa a segunda posição no ensino fundamental;
- 2) A maior parte dos estados da região Nordeste se encontra nas últimas colocações em termos do valor do IDEB no ensino fundamental.

Alagoas ocupa a última posição – em relação ao valor do IDEB – quanto comparado com as outras 26 Unidades da Federação no ensino fundamental. O estado do Ceará se destaca dentre os outros estados de sua região na primeira parte do ensino fundamental e, mais ainda, no ensino médio, onde ocupa a décima primeira colocação quando comparado com os outros estados brasileiros, e;

- 3) A situação do estado do Rio de Janeiro, em termos do IDEB, o coloca em desvantagem quando comparado com os outros estados da região sudeste. O Rio é o único estado do sudeste que nos anos finais do fundamental e médio, ficando atrás inclusive de dois estados do Nordeste (Sergipe e Ceará).

Segundo, comparando as Tabelas 16 e 17, observa-se que a média do IDEB nas escolas públicas brasileiras nos anos iniciais do fundamental (3,6) é inferior a todos os estados do Sudeste, Sul e a dois estados do Centro-Oeste (Distrito Federal e Goiás). Nos anos finais do ensino fundamental, a média do IDEB (3,1) é superior a apenas três estados (Minas Gerais, São Paulo e Santa Catarina). Finalmente, no que diz respeito ao ensino médio, a média brasileira (3,1), todos os estados da região Sul, Minas Gerais e São Paulo apresentam índices superiores a esta média. É importante sublinhar que na medida em que se avança da primeira parte do ensino fundamental até a segunda parte do ensino médio, o IDEB médio do Brasil decresce.

Terceiro, os dados sugerem que os anos iniciais do ensino fundamental e do ensino médio se configuram nos grandes desafios do desenvolvimento da educação básica. Os dados sugerem que o maior peso está diretamente relacionado ao ensino médio. Conforme argumenta Wanda Engel (2007), em sua análise sobre a educação no estado do Rio de Janeiro, o calcanhar de Aquiles da educação básica no Brasil é o ensino médio. Segundo a autora:

As altas taxas de desemprego entre os jovens, as dificuldades de inserção no mercado de trabalho formal, a baixa remuneração, além da dificuldade dos mais pobres no financiamento dos seus estudos, constituem fortes desestímulos para os jovens ingressarem ou completarem o ensino médio. [...] o mercado exige cada vez mais um mínimo de onze anos de escolaridade, ou seja, o ensino médio completo, o que contribui para aumentar os níveis de desemprego entre os que desistem. Os jovens vêm desistindo tanto da escola quanto da busca pelo emprego, aumentando o percentual de desocupados, ou seja, dos que nem estudam nem trabalham. Estes jovens tendem a ser as maiores vítimas e os maiores agentes de violência.

Com o baixo índice de terminalidade do ensino médio, perdem os jovens e perde o país. Existe uma enorme discrepância entre o estágio de desenvolvimento do Brasil e o percentual da população economicamente ativa (PEA) com escolaridade média. Enquanto no Brasil 14,4% da PEA completaram o ensino médio, este percentual chega 28,2% na Índia; 45,3% na China e 55,2% na Coreia do Sul. Mesmo entre nossos vizinhos latino-americanos este percentual é pífio, comparado ao México 37%; ao Chile 35,7% e à Argentina 31,1%. (ENGEL, 2007, p. 66)

Ainda em relação ao ensino médio, os dados revelaram que a cobertura desta modalidade de ensino vem permanecendo em patamares baixos e constantes, o que coloca em dúvida o processo de universalização deste nível de ensino. Este é um desafio a mais a ser enfrentado no âmbito do FUNDEB. Em 2003, de acordo com a PNAD, a taxa líquida de matrícula do ensino médio era de 43,5%, ao passo que, em 2005, esta porcentagem se elevou em apenas 2,3 pontos percentuais. Conforme artigo publicado no Blog de Simon Schwartzman analisando os resultados insatisfatórios do ENEM e do SAEB:

[...] Todos os jornais noticiaram a grande queda nos resultados das provas de conhecimento do Ensino Básico (SAEB) e do ENEM. Esta queda acompanha outros indicadores preocupantes que já vinham sendo observados, particularmente em relação ao ensino médio: o sistema parou de crescer, embora a cobertura seja ainda muito pequena; a deserção escolar aumentou; e as taxas de repetência, que haviam caído na década de 90, já não caem mais. Parece que ninguém sabe o que fazer com esta tragédia nacional. (SHWARTZMAN, 2007)

Com efeito, o IDEB também será utilizado como parâmetro para a transferência adicional de 50% dos recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). Este programa apresenta como beneficiários as escolas públicas estaduais e municipais que possuam alunos matriculados no ensino fundamental regular, educação especial e indígena assim como as escolas privadas que possuam a modalidade de educação especial.

Os recursos do PDDE são destinados à cobertura de despesas de custeio, manutenção e pequenos investimentos, sendo vedada a sua utilização para pagamento de pessoal. As escolas de ensino fundamental localizadas nas áreas rurais começarão a receber a parcela adicional de recursos (50%) ainda este ano. As escolas urbanas receberão esta parcela adicional de 50% de acordo com o cumprimento das metas intermediárias do IDEB. Portanto, o recebimento da parcela extra de recursos do PDDE está atrelado ao desempenho dos indicadores de fluxo e rendimento que integram o cálculo do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica.

Em síntese, esta seção apresentou o objetivo de contextualizar política e institucionalmente a criação do FUNDEB. De forma alguma, esta seção teve por objetivo analisar este tema de forma exaustiva, mas, sim demonstrar que o cenário ao qual o FUNDEB foi criado é extremamente propício à criação de mecanismos que melhorem a qualidade da educação básica no Brasil. No entanto, conforme foi mencionado, o Governo Federal não voltou a sua atenção para que estes programas/ações estivessem articulados com a principal fonte de financiamento da educação básica atualmente: FUNDEB.

Com efeito, a próxima seção se dedica a realizar um exercício sobre os potenciais efeitos da criação do FUNDEB na educação básica do sistema público brasileiro.

5.2 Potenciais e possíveis Efeitos do FUNDEB na Educação Básica

Como sinalizado no início deste capítulo, o curto período de existência do fundo da educação básica conjugada a inexistência de dados mais completos que permitam avaliar o seu impacto, nos levou a uma reflexão sobre os possíveis efeitos do FUNDEB na educação básica no Brasil com base apenas na sua legislação de instituição.

De uma maneira geral, duas são as principais diferenças deste fundo com o seu antecessor: ampliação dos níveis de ensino a serem contemplados com recursos do fundo, pois, antes apenas o ensino fundamental era beneficiário destes recursos e ampliação da alíquota de impostos e transferências que integram o fundo – e a inclusão de novos impostos.

Apesar de podermos refletir sobre inúmeras conseqüências da criação do FUNDEB, a análise aqui empreendida se concentra no impacto do fundo da educação básica, principalmente, nos seguintes aspectos:

- 1) Cobertura do ensino médio e educação infantil;
- 2) Inclusão de Jovens e Adultos;
- 3) Comportamento dos estados e municípios;
- 4) Situação financeira dos estados e municípios, e;
- 5) Qualidade da educação básica.

A criação do FUNDEB apresentará um impacto, inegável, na cobertura do ensino médio e da educação infantil. Por um lado, o fundo incentivará os

municípios a expandirem suas redes de ensino que oferecem creche e pré-escola. Deve-se ter em mente que o mecanismo de distribuição de recursos permanece inalterado, isto é, de acordo com o número de matrículas presenciais e que a contribuição ao fundo também continua sendo compulsória, isto acaba por criar um incentivo adicional aos prefeitos e secretários municipais de educação a ampliarem a oferta de educação infantil.

Somado a isto, deve-se ressaltar que a cobertura desta modalidade no Brasil ainda é baixa: somente 18,5% das crianças com idade entre 0 a 6 anos de idade são atendidas nas creches e pré-escolas. Entretanto, isto não significa que ocorrerá a universalização da educação infantil. Em todos os países que possuem esta modalidade de ensino, a porcentagem de crianças que freqüenta a educação infantil não ultrapassa 50% (OLIVEIRA, 2007).

Por outro lado, o FUNDEB fará também com que os estados se empenhem em aumentar o número de matrículas no ensino médio. Apesar de nos últimos anos as matrículas do ensino médio terem apresentado um acréscimo, em 2005, a taxa líquida de matrícula neste nível de ensino era de apenas 45,8%. Isto significa que mais de 50% dos jovens com idade entre 15 e 17 anos não estavam freqüentando o ensino médio. A situação é ainda mais dramática quando se analisam estes dados segundo as Unidades da Federação. Em estados como Alagoas, Maranhão, Sergipe e Piauí, em 2005, mais de 70% dos jovens nesta faixa etária não freqüentavam o ensino médio.

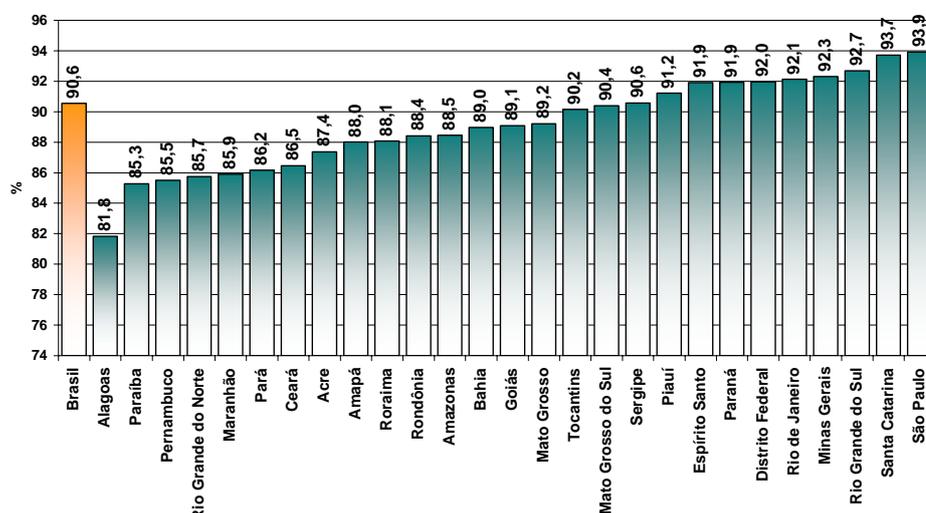
Poder-se-ia argumentar que estas altas porcentagens de jovens que não freqüentavam o ensino médio são resultados do atraso escolar e que, na verdade, estes adolescentes estariam ainda freqüentando o ensino fundamental. Esta afirmação merece ser qualificada.

A afirmação do parágrafo anterior é parcialmente verdadeira na medida em que, conforme foi demonstrado na seção anterior, os dados revelaram que houve um aumento da taxa bruta de matrícula ao ensino fundamental, ou seja, os alunos atrasados foram incorporados. Entretanto, esta taxa não apresentou uma trajetória de crescimento sustentada até o último ano analisado, a partir de 2001 estas taxas começaram a declinar (Ver Tabela 10). Esta redução da taxa bruta de matrícula, conforme foi discutido no capítulo anterior, pode ser encarada como sinalizador de que a política educacional está caminhando em uma direção correta. Contudo, quando se analisa a porcentagem de jovens de 18 a 24 anos que concluíram o

ensino médio, observa-se que a mesma é baixa. Em 2005, 50% dos jovens nesta faixa concluíram o ensino médio. Em estados como Alagoas e Paraíba, esta porcentagem alcançou apenas o valor de 30%.

Finalmente, o último indicador utilizado para qualificar a idéia de que as taxas de matrícula no médio são baixas devido ao atraso escolar é a porcentagem de jovens entre 18 e 24 anos que concluíram o ensino médio ou que freqüentam a escola (independente do nível) ou estão na PEA (População Economicamente Ativa).

Gráfico 19:
Porcentagem dos jovens entre 18 e 24 anos que concluíram o Ensino Médio ou que freqüentam escola ou estão na PEA - 2005



Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD/IBGE).

O Gráfico 19 mostra que, em 2005, 90,6% dos jovens com idade entre 18 e 24 anos ou estavam na escola ou haviam concluído o ensino médio ou estavam no mercado de trabalho. Lendo este indicador de forma contrária, observa-se que, no Brasil, ainda existe um contingente significativo de jovens que não estavam estudando ou trabalhando, ou seja, cerca de 10% dos jovens brasileiros estavam ociosos e, possivelmente, vulneráveis a determinadas situações tais como violência, criminalidade, entre outras. Em Alagoas, esta porcentagem de jovens que em condições de vulnerabilidade cresceu para 18%.

O segundo potencial efeito guarda relação com a inclusão da Educação de Jovens e Adultos (EJA). De acordo com o especialista em educação João Batista

Araújo e Oliveira (2007), dada a restrição de recursos, a ampliação do fundo, incluindo também os alunos matriculados na modalidade EJA como beneficiários do FUNDEB pode comprometer ainda mais a situação financeira dos estados e municípios. Segundo este autor, ao incorporar o EJA no FUNDEB, poderá ocorrer uma maior diluição de recursos caso seja incorporada toda a demanda potencial desta modalidade de ensino.

A Educação de Jovens e Adultos é uma realidade no Brasil há pelo menos duas décadas. Devem ser discutidas duas questões sobre o EJA, sem levar em consideração qualquer característica valorativa desta política.

Em primeiro lugar, a relação entre a oferta e a demanda. Muitos sistemas de ensino que oferecem esta modalidade reportam uma baixa procura. Esta baixa procura não coincide com as estatísticas oficiais que apontam para uma forte demanda potencial. Isto nos leva a pensar que esta baixa procura pode estar associada a fatores tais como a inadequação dos mecanismos institucionais de busca e entrada ou a própria inadequação da estrutura e organização dos cursos que não levam em consideração as reais necessidades do público alvo (CARVALHO & MANSUTTI, 2005).

A segunda questão que merece ser discutida em relação ao EJA é sua própria concepção. O EJA foi concebido, em um primeiro momento, como resposta a um grande contingente de jovens e adultos que não conseguia completar o ensino fundamental. Neste sentido, a concepção do EJA era de uma educação compensatória. A partir desta concepção, o EJA se tornaria desnecessário na medida em que o ensino fundamental fosse universalizado.

De acordo com Ayres (2003), a universalização do ensino fundamental no Brasil e a maior permanência das crianças e jovens nas escolas vieram acompanhadas de analfabetismo na escola. Em 2001, dados do SAEB mostraram que 1 milhão de crianças na quarta série do ensino fundamental não sabiam ler, ao passo que 1,6 milhão de crianças eram capazes apenas de ler e escrever um bilhete simples.

Portanto, Ayres (2003) conclui que é uma falácia acreditar que a demanda por EJA será extinta com a universalização do ensino fundamental, dada a péssima qualidade do sistema educacional que produz altas taxas de evasão e baixos níveis de alfabetização, o que por sua vez alimentará, de forma continuada, a demanda por EJA. Segundo este autor, torna-se necessária uma reconceituação

do EJA que ultrapasse a fronteira de uma educação de caráter compensatório para uma educação de natureza continuada. O EJA deve ser encarado não como restrito a alfabetização ou a ações educativas compensatórias e tampouco a intervenções pontuais, mas, sim uma educação que responda aos desafios da modernidade, onde novos conhecimentos e tecnologias são produzidos a cada instante.

Com efeito, os estudos sobre EJA apontam inúmeras alternativas que tenham como propósito primordial o aumento da eficiência desta intervenção. Entre estas possíveis “soluções” pode ser destacar:

- I) Criação de mecanismos institucionais para atrair o público potencial da EJA, e;
- II) Atender as reais necessidades do público levando em consideração as diversidades sócio-culturais e geográficas. Para isto, torna-se imprescindível, por exemplo:
 - a) Revisão da estrutura e organização dos cursos;
 - b) Flexibilização dos horários de aula;
 - c) Criação de alternativas de educação à distância, e;
 - d) Estabelecimento de mecanismos que incentivem a continuação dos estudos.

Estes são apenas alguns exemplos que a literatura especializada sobre o tema traz como possíveis soluções para o aperfeiçoamento desta modalidade de ensino. De uma coisa não restam dúvidas, muito ainda há por se fazer para que a EJA cumpra, de forma eficaz, o seu papel.

Outro possível efeito causado pela instituição do FUNDEB também apresenta como uma de suas causas a inclusão do EJA, além da inclusão do ensino médio, da educação infantil e do aumento da alíquota de impostos e transferências vinculados ao fundo, é o acirramento da competição entre estados e municípios.

Mesmo com a delimitação das modalidades de atuação prioritária das esferas de governo, ainda permanecem determinadas “confusões” no ensino fundamental que podem ser aprofundadas agora com a inclusão do EJA.

Além disso, conforme foi mencionado no capítulo 3, o aprofundamento do processo de descentralização gerado no âmbito do FUNDEF, possivelmente, irá mostrar sinais de desaceleração no âmbito do FUNDEB. Isto, possivelmente, irá ocorrer porque assim como no FUNDEF, no FUNDEB ainda permanece o

imbróglio da responsabilidade do ensino fundamental – é dos estados e municípios.

Desta forma, dado que o FUNDEB engloba toda a educação básica, o incentivo a municipalização do ensino fundamental não aparece mais de forma tão visível, pois, como a legislação prevê que as esferas estaduais e municipais podem atuar nesta modalidade de ensino, não criará incentivo aos estados para transferirem suas matrículas aos municípios.

Portanto, como a distribuição dos recursos se dá pelo número de matrículas presenciais, prefeitos e governadores se empenharão cada vez mais em colocar crianças, jovens e adultos nas escolas. Agora, no âmbito do FUNDEB, a relação entre contribuição e o valor recebido de volta não permanece tão favorável aos municípios como o ocorria no âmbito do FUNDEF – dado que este fundo contemplava apenas o ensino fundamental e que EC n.14 “punia” aqueles municípios que não se especializassem em educação fundamental.

A inclusão do EJA e do ensino médio faz com que a distribuição dos recursos entre estados e municípios seja mais equilibrada. Um ponto que merece reflexão é justamente o impacto do FUNDEB no orçamento dos estados e municípios.

De acordo com Bremaeker (2007), as receitas provenientes dos estados e municípios, no âmbito do FUNDEB, serão ampliadas em 39% quando comparadas as do FUNDEF. Bremaeker (2007) argumenta que esta ampliação encontra-se em um patamar inferior à ampliação das matrículas que passaram a ser contempladas com o FUNDEB (crescimento de cerca de 60%).

No que diz respeito à origem e o retorno dos recursos, em termos relativos, a origem dos mesmos segue um padrão similar ao verificado no FUNDEF. Segundo Bremaeker (2007), no FUNDEF, 32,1% dos recursos era proveniente dos municípios e 67,9% dos estados, ao passo que no FUNDEB, estas porcentagens passaram para 32,5% e 67,5%, respectivamente.

Por outro lado, na repartição dos recursos, o quadro deixa de ser tão favorável aos municípios – como era no FUNDEF – e passa a ser mais equilibrado entre as esferas subnacionais. Caso a repartição de recursos permanecesse inalterada – isto é, como era no FUNDEF – 60,3% dos recursos iriam para os municípios e 30,7% para os estados. Porém, no âmbito do FUNDEB, estas

proporções não permanecem mais tão favoráveis aos municípios, mas, sim tendem a um equilíbrio: 50,4% dos municípios e 49,6% dos estados.

O último tema a ser investigado nesta seção é o possível efeito da criação do FUNDEB na qualidade da educação básica. Conforme ficou evidenciado nas seções anteriores, o FUNDEF apresentou impacto positivo em aspectos tais como: aumento na remuneração e na escolaridade dos docentes; possivelmente, contribuiu para a redução das taxas de analfabetismo infantil e adulta; reduziu as taxas de retenção no ensino fundamental; universalização deste nível de ensino, entre outros. Portanto, as seções anteriores demonstraram que o FUNDEF contribuiu, de forma considerável, para a melhoria de indicadores de fluxo e cobertura educacional.

Entretanto, quando se analisa o desempenho do aluno, o FUNDEF parece não ter apresentado impacto positivo sobre o rendimento dos estudantes. Os dados parecem evidenciar que a melhora do salário dos professores assim como o aumento de recursos para o ensino fundamental não apresentaram como contrapartida melhoras no desempenho dos alunos. Os resultados obtidos pelos alunos são insatisfatórios tanto em nível nacional quanto em comparações internacionais.

Da análise da legislação que institui o FUNDEB podem-se identificar três dispositivos que estão direta ou indiretamente relacionados à melhoria da qualidade da educação básica (BRASIL, 2007b). O primeiro deles se refere à parcela limitada de 10% do valor da complementação da União que poderá ser distribuída através de programas que tenham como finalidade primordial melhorar a qualidade da educação básica. Esta distribuição apresenta como um dos seus critérios o desempenho do sistema de ensino no que diz respeito à habilitação dos professores, a aprendizagem dos alunos e melhora no fluxo escolar (Art. 7, BRASIL, 2007b). De acordo com a legislação do fundo:

Art. 7o Parcela da complementação da União [...] limitada a até 10% (dez por cento) de seu valor anual, poderá ser distribuída para os Fundos por meio de programas direcionados para a melhoria da qualidade da educação básica, na forma do regulamento.

Parágrafo único. Para a distribuição da parcela de recursos da complementação a que se refere o caput deste artigo aos Fundos de âmbito estadual beneficiários da complementação nos termos do art. 4o desta Lei, levar-se-á em consideração:

I - a apresentação de projetos em regime de colaboração por Estado e respectivos Municípios ou por consórcios municipais;

II - o desempenho do sistema de ensino no que se refere ao esforço de habilitação dos professores e aprendizagem dos educandos e melhoria do fluxo escolar;

III - o esforço fiscal dos entes federados;

IV - a vigência de plano estadual ou municipal de educação aprovado por lei. (IDEM, grifo meu)

O segundo dispositivo está relacionado às atribuições e competências da Comissão Intergovernamental de financiamento para educação básica de qualidade. Entre as competências desta comissão, cabe a ela elaborar, requisitar e orientar estudos técnicos (Art. 13, BRASIL, 2007b).

Finalmente, o último dispositivo que merece ser mencionado nesta seção é o estabelecimento de que nos dois primeiros anos de vigência do FUNDEB, a União alocará recursos para a promoção de programas de apoio ao ensino médio e para reforçar o programa de apoio ao transporte escolar. Estes recursos são adicionais aos recursos destinados à complementação da União (Art. 45, IDEM).

Assim como o FUNDEF, pode-se afirmar que, em certa medida, o FUNDEB – isoladamente – estará priorizando a inclusão em detrimento da qualidade da educação, expandindo a oferta educacional. E, este é justamente um dos principais desafios do FUNDEB, além da expansão da cobertura dos outros níveis de ensino que integram a educação básica. De acordo com Oliveira (2007), o FUNDEB perde a oportunidade de incentivar a correção do fluxo escolar e, possivelmente, pode estar levando este problema – e até mesmo agravando – para o ensino médio.

O primeiro ponto a ser sublinhado guarda relação com o próprio desenho do fundo. O FUNDEB manteve a estrutura de repartição de recursos vinculada ao número de matrículas presenciais da educação básica. Neste sentido, cria apenas o incentivo de ampliar a oferta da educação básica. Esta possível ampliação da cobertura já é por si só desejável, porém, ela não vem acompanhada de incentivos que permitam também a priorização da qualidade do sistema educacional. Não é suficiente apenas colocar as crianças na escola, ou fazer com que as mesmas permaneçam mais tempo, é necessário que existam avaliações que demonstrem que, realmente, as crianças estão aprendendo. Estudos educacionais evidenciaram que políticas de expansão da cobertura, comumente, são acompanhadas por uma piora, por exemplo, no rendimento dos alunos, principalmente pela inclusão de estudantes anteriormente fora das escolas.

Portanto, é necessário criar critérios institucionais de repartição de recursos que assegurem tanto a universalização quanto a melhora na qualidade do sistema educacional. Desta forma, seriam criados mecanismos institucionais que compatibilizassem a expansão da cobertura com indicadores de fluxo e desempenho escolar. Assim, prefeitos e governadores se empenhariam não apenas em colocar mais alunos nas escolas, mas, também em implementar medidas com o propósito de melhorar a qualidade do ensino. Caso esta solução seja adotada, a repartição de recursos deverá ser realizada em função do número de matrículas presenciais e do desempenho do sistema educacional.

6 Conclusão

A análise empregada ao longo do trabalho evidenciou efeitos significativos do FUNDEF sobre a educação fundamental no Brasil. De uma maneira geral, o FUNDEF foi bem-sucedido em aspectos como a municipalização do ensino fundamental; a universalização deste nível de ensino; o aumento da remuneração e qualificação dos professores, dentre outros. Evidenciou-se também que a universalização do ensino fundamental e a ampliação do acesso a este nível de ensino, possivelmente, contribuíram para a diminuição de indicadores tais como analfabetismo infantil, retenção, atraso escolar, entre outros. E não somente foram incluídas as crianças em idade escolar que não freqüentavam as escolas, mas, os “atrasados” também participaram deste processo e, além disso, estas pessoas que passaram a freqüentar a escola também permaneceram mais tempo na escola.

Por sua vez, investigou-se também se o FUNDEF contribuiu para obtenção de melhores indicadores relacionados à qualidade da educação. Assim pode-se dizer que os resultados evidenciaram que, possivelmente, o FUNDEF contribuiu para a melhora de indicadores tais como, por exemplo: atraso, analfabetismo, taxa de retenção, escolaridade dos docentes, entre outros, caracterizando assim uma melhora nos indicadores de fluxo e cobertura educacional. Todavia, quando se analisa o desempenho de alunos, observa-se um resultado insatisfatório. Resultado insatisfatório tanto em comparações internacionais (PISA) quanto em comparações nacionais – como é o caso da análise da evolução dos dados do Saeb.

Destarte, ainda restam desafios, principalmente no que diz respeito à qualidade do sistema educacional e, além disso, permanecem entraves tais como: o não estabelecimento de mecanismos que assegurem o cumprimento por parte da União do seu papel de complementação; a delimitação mais clara e precisa das responsabilidades e atribuições das três esferas de governo que, por sua vez, contribui, por exemplo, para o enfraquecimento de formas de cooperação entre municípios e estados e entre os próprios municípios; a não criação de mecanismos que evitem fraudes e irregularidades, principalmente, entre os estados que

recebem complementação; o estabelecimento do piso salarial dos profissionais do magistério; entre outros.

O FUNDEB, em certa medida, conseguiu superar determinadas limitações do fundo anterior, o FUNDEF. Uma das grandes potencialidades foi a inclusão das outras modalidades de ensino que compõem a educação básica. Conforme se evidenciou nos capítulos anteriores, a priorização do ensino fundamental poderia levar, por exemplo, a uma maior fragmentação do ensino. A inclusão das creches como ensino obrigatório, assim como o aumento da responsabilidade dos municípios não apenas com a pré-escola, mas agora com a educação infantil – que inclui tanto a creche quanto a pré-escola –, também pode ser encarada como avanço. Contudo, no que diz respeito à delimitação das responsabilidades e atribuições, ainda permanecem desafios que precisam ser enfrentados, como a inclusão da EJA - que pode vir a ter como consequência o aumento da competição entre estados municípios, ou até mesmo a pulverização dos recursos do setor educacional e, a permanência da não delimitação do ensino fundamental.

Outro avanço trazido pelo FUNDEB e que merece ser mencionado foi o estabelecimento do piso salarial dos professores. Em relação aos professores, os dados mostraram que houve um aumento do salário e da qualificação dos professores no âmbito do FUNDEF. Entretanto, não podemos afirmar que esta melhora na qualificação dos professores seja um efeito direto do aumento de sua remuneração. Poder-se-ia afirmar que este aumento da qualificação seria resultado da contratação de professores mais qualificados e não do aumento da qualificação dos professores que já lecionavam no ensino fundamental.

Outro ponto importante é o papel da União como equalizador das verbas destinadas à educação com o propósito de reduzir as disparidades orçamentárias entre os estados brasileiros. É inegável que o FUNDEF trouxe consigo um aumento do valor aluno/ano no ensino fundamental, porém, é altamente questionável argumentar que este incremento foi seguido por uma redução das disparidades regionais em termos de recursos. Os dados apresentados no capítulo 2 mostraram que a reduzida participação da União – principalmente a partir de 2000 – pode ter sido uma das principais causas para que o efeito no FUNDEF na redução das disparidades regionais perdesse sua importância e passando, assim, a apresentar um reduzido e até mesmo nulo impacto.

Esta dissertação não pretendeu determinar qual seria o montante ideal de recursos para a área educacional assim como discutir se o volume de recursos utilizados é suficiente ou não. Afirmamos isso, pois determinar tanto o montante quanto se o valor hoje utilizado é muito ou pouco, somente poderia ser realizado através do estabelecimento de parâmetros de eficiência que definiriam o montante de recursos necessários para o setor. Portanto, para se estabelecer a ordem dos recursos destinados à educação deve-se, anteriormente, estabelecer padrões e normas que privilegiam resultados e não o processo como vem sendo realizado.

O tema da complementação da União foi objeto de ampla discussão no âmbito do FUNDEF. Esta polêmica continua no FUNDEB, na medida em que este fundo da educação básica não estabelece mecanismos institucionais que assegurem o cumprimento efetivo por parte da União.

O FUNDEB se propõe a solucionar, de forma parcial, dois problemas polêmicos: o valor aluno/ano nacional e, conseqüentemente, o montante referente à complementação da União. Além da não criação de mecanismos que assegurem o cumprimento por parte da União no que diz respeito à complementação, o FUNDEB limita-se apenas a fixar valores nos três primeiros anos e a partir do quarto ano baliza a 10% o valor da complementação em relação ao volume total dos recursos do fundo. Adiciona-se a isso, o fato de a fórmula do valor aluno/ano permanecer inalterada, mantendo assim a mesma dinâmica do seu antecessor. Não cabe aqui discutir a ambigüidade da legislação em termos do cálculo do valor aluno/ano, mas, sim afirmar que o FUNDEF durante todo o seu período de vigência não solucionou uma de suas principais polêmicas e o FUNDEB, por sua vez, apenas adotou medidas paliativas que não solucionaram de forma estrutural o problema.

Deste modo, no âmbito do FUNDEB, ainda permanece a polêmica em torno da definição: do valor aluno/ano em termos nacionais e, como conseqüência, do volume de recursos relativo à complementação da União. (já falou isto não? Retiraria este parágrafo)

Outro aspecto importante que não foi levado em consideração no FUNDEF e no FUNDEB permaneceu em aberto foi o conflito gerado entre o fundo da educação e o FPM. Os dados evidenciaram que os municípios de menor porte, e conseqüentemente, os mais dependentes desta transferência constitucional, foram, possivelmente os que mais perderam com o FUNDEF. Além disso, o próprio

desenho do FUNDEF e de seu sucessor o FUNDEB não deu ênfase as características próprias dos municípios. Características estas que vão desde a infraestrutura escolar até capacidade técnica e o diferencial salarial dos professores.

Diversos estudos apontam que a definição do valor aluno/ano realizada por meio de decreto presidencial pode acarretar discricionariedade na estipulação deste valor, e pode-se pensar que este mesmo valor é definido não pelas reais necessidades do setor, mas sim pelas condições orçamentárias da União. Assim, pode-se considerar um avanço, a criação da Comissão Intergovernamental de Financiamento para Educação Básica de Qualidade. E não somente em relação à discricionariedade na estipulação deste valor, mas, também como uma forma de fazer com que as três esferas de governo atuem de forma mais concertada.

Esta Comissão Intergovernamental prevê a participação de representantes das três esferas de governo. Entre as competências desta comissão, está a fixação das ponderações a serem aplicadas pelas diferentes modalidades de ensino, assim como a fixação da parcela de complementação da União.

É evidente que a criação desta comissão não soluciona completamente a polêmica, todavia, é um ponto de partida, na medida em que a definição do valor aluno/ano e da complementação da União não ficará a cargo somente do MEC ou do Ministério da Fazenda – como era no FUNDEF – mas, também de uma instância que conta com a participação das três esferas de governo, tornando assim o processo mais democrático.

Entretanto, dado que a legislação vigente no país não delimita, de forma clara e precisa, as competências e responsabilidades dos entes federativos torna-se, praticamente, impossível estabelecer formas de cooperação, seja entre estados e municípios, seja entre os próprios municípios. Formas de cooperação estas que seriam extremamente válidas no sentido de melhorar, por exemplo, a capacidade técnica dos municípios mais carentes.

Sem sombra de dúvida, o grande desafio do FUNDEB é melhorar a qualidade da educação básica. Uma das grandes fragilidades do FUNDEF foi a priorização de ações de inclusão, a despeito da qualidade da educação, preocupando-se, principalmente, na ampliação da oferta do ensino fundamental. Contudo, pela análise da legislação referente ao FUNDEB, não existem indícios

de que a ênfase qualidade seja prioritária, ou mesmo relevante no tocante das ações a serem efetuadas.

Em certo sentido, estas questões não solucionadas que foram abordadas ao longo desta dissertação nos levam a pensar que o governo federal não se empenhou, de forma ativa, em solucioná-los, propondo medidas que, definitivamente, cessariam as limitações deixadas pelo FUNDEF e que, possivelmente, continuarão sendo objeto de discussão e polêmica ao longo do FUNDEB.

Desta maneira, o MEC perde uma grande oportunidade de priorizar a qualidade da política educacional brasileira no âmbito do FUNDEB, sobretudo, considerando o contexto político e institucional no qual este fundo foi criado: uma das principais ações do Plano de Desenvolvimento da Educação. Este plano abrange as mais diversas ações que apresentam como propósito melhorar a qualidade do sistema educacional brasileiro, que apesar de não limitar à educação básica, a prioriza.

Dado que o FUNDEB é a maior fonte de recursos para a educação básica pública no Brasil, porque não torná-lo um elemento adicional, caminhando de forma conjunta a estas ações rumo à melhoria da qualidade do sistema educacional?

Não basta apenas acrescentar o FUNDEB como uma ação a mais do Plano, mas sim articular as ações de forma que juntas sigam em prol não só da ampliação, mas também como da melhoria da qualidade do sistema educacional brasileiro.

A articulação do IDEB com o FUNDEB, fazendo uso do primeiro como critério adicional de repartição dos recursos, pode ser visto como um incentivo suplementar a priorização da qualidade da educação. Desta forma, criam-se mecanismos institucionais que compatibilizam a expansão da cobertura com indicadores de fluxo e desempenho escolar, isto é, a repartição de recursos realiza-se em função do número de matrículas presenciais e do desempenho do sistema educacional. Assim, prefeitos e governadores se empenham não apenas em colocar mais alunos nas escolas, mas, também em implementar medidas com o propósito de melhorar a qualidade do ensino.

O MEC com a criação do IDEB mostra sinais desta preocupação com a qualidade da educação, mas, não articula esta ação com o FUNDEB que se

configura na maior fonte do financiamento da educação básica pública no Brasil. A articulação do IDEB com o FUNDEB, fazendo uso deste primeiro como mais um dos critérios de repartição dos recursos pode ser visto como um incentivo adicional a priorização da qualidade da educação.

Com efeito, o MEC deveria investir na criação de metodologias viabilizassem a compatibilização do IDEB com o número de alunos atendidos, tornando assim o FUNDEB em um mecanismo, mais eficiente, para perseguir a melhora da qualidade da educação nas escolas públicas brasileiras que oferecem educação básica. Algumas ações do PDE já utilizam o IDEB como critério de prover recursos adicionais ou de incentivo à melhoria da qualidade da educação básica, entre estas ações pode destacar o PDDE, Plano de Metas, Planos escolares, entre outros. *Portanto, porque não articular este índice sintético com o FUNDEB? E acima de tudo, porque não articular, de forma mais ativa, as ações do PDE entre si e, principalmente, com o FUNDEB, dado que o mesmo é a maior fonte de financiamento da educação básica no Brasil?*

7

Referências Bibliográficas

ALMEIDA, Ivan Castro De (2001). Gastos com educação no período de 1994 a 1999. Brasília: *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, v. 82, p. 137-198.

ALMEIDA, José Ricardo Pires de. *História da Instrução Pública no Brasil, 1500 a 1889 (1989)*. Brasília: Inep/Ministério da Educação.

ANUATTI NETO, Francisco; FERNANDES, Reynaldo; PAZELLO, Elaine Toldo (2004). Avaliação dos Salários dos Professores da Rede Pública de Ensino Fundamental em Tempos de FUNDEF. São Paulo: *Revista de Economia Aplicada*, v. 8, n. 3, p. 413-437.

AYRES, Robinson (2003). Diversidade na educação de jovens e adultos: o compromisso dos municípios. *3º Telecongresso Internacional – Educação de Jovens e Adultos*. Disponível em: <<http://telecongresso.sesi.org.br/>>. Acesso em: 16 julho 2007.

BANCO MUNDIAL (2002). *Brazil Municipal Education: Resources, Incentives, and Results*. Washington: Banco Mundial, Report No. 24413-BR.

BARROS, Ricardo Paes de; MENDONÇA, Rosane (1995). Determinantes da Desigualdade no Brasil. Rio de Janeiro: Ipea, *Texto para Discussão*, n. 377.

_____. (1997). O Impacto do Crescimento Econômico e de Reduções no Grau de Desigualdade sobre a Pobreza. Rio de Janeiro: IPEA, *Texto para Discussão*, n. 528.

_____. (1998). The Impact of Three Institutional Innovations in Brazilian Education.” In Savedoff, William (Org). *Organization Matters: Agency Problems in Health and Education in Latin America*. Washington.: Inter- American Development Bank.

_____. (2001a). O Mercado de Trabalho para Professores no Brasil. In: *Anais do XXIX Encontro Nacional de Economia*. Salvador: XXIX Encontro Nacional de Economia – ANPEC.

_____. QUINTAES, Giovani; SANTOS, Daniel (2001b). Determinantes do Desempenho Educacional no Brasil. Brasília: IPEA, *Pesquisa e Planejamento Econômico – PPE*, v.31, n.1.

BEHRMAN, J. R. (1995). *Schooling and other human capital investments: can the effects be identified? From parent to child: intrahousehold allocations and intergenerational relations in the United States*. Chicago: *Chicago University Press*, p. 207-212.

BRASIL (1983). Emenda Constitucional n. 24 de 1 de Dezembro de 1983. Estabelece a obrigatoriedade de aplicação anual, pela União, de nunca menos de treze por cento, e pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, de, no mínimo, vinte e cinco por cento da renda resultante dos impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino. Brasília: *Diário Oficial da União*.

_____ (1985). Lei n. 7348 de 24 de julho de 1985. Dispõe sobre a execução do § 4º do art. 176 da Constituição Federal e dá outras providências. Brasília: *Diário Oficial da União*.

_____ (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal.

_____ (1996a). Emenda Constitucional n. 14 de 12 de setembro. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias. Brasília: *Diário Oficial da União*.

_____ (1996b). Lei n. 9394 de 20 de dezembro. Leis das Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília: *Diário Oficial da União*.

_____ (1996c). Lei n. 9424, de 24 de dezembro. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério e dá outras providências. Brasília: *Diário Oficial da União*.

_____ (1997). Decreto n. 2264 de 27 de junho. Regulamenta a Lei nº. 9.424, de 24 de dezembro de 1996, no âmbito federal, do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e determina outras providências. Brasília: *Diário Oficial da União*.

_____ (2006a). Emenda Constitucional n. 53 de 20 de Dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília: *Diário Oficial da União*.

_____ (2006b). Medida Provisória N. 339 de 28 de Dezembro de 2006. Regulamenta o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências. É instituído, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de natureza contábil, nos termos do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília: *Casa Civil*.

_____ (2007a). Decreto N. 6.091 de 24 de Abril. Define e divulga os parâmetros anuais de operacionalização do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, para o exercício de 2007. Brasília: *Diário Oficial da União*.

_____(2007b). Lei n. 11.494, de 20 de Junho. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais de Educação – FUNDEB. Brasília: *Diário Oficial da União*.

_____(2007c). Decreto N. 6.094, de 24 de Abril. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. Brasília: *Diário Oficial da União*.

BREMAEKER, F.E.J (2003). A influência do FUNDEF nas finanças municipais em 2002. Rio de Janeiro: *Série Estudos Especiais*, n. 59, Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM). Disponível em: <<http://www.ibam.org.br>>. Acesso em: Junho de 2007.

_____(2007). O impacto do FUNDEB nas finanças dos municípios brasileiros. Rio de Janeiro: *Série Estudos Especiais*, n. 190b, Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM). Disponível em: <<http://www.ibam.org.br>>. Acesso em: Setembro de 2007.

BUARQUE, Cristovam (2006). Entrevista dada ao “Jornal O Globo” de 18 de Fevereiro de 2006. Disponível em: <<http://www.oglobo.com.br/>>. Acesso em: janeiro de 2007.

CARUSI, Danielle (2007). Uma análise da frequência e do atraso escolar das crianças brasileiras. Rio de Janeiro: *Sinais Sociais* –SESC, n.03, p. 36-65.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de; MANSUTTI, Maria Amábile (2005). Alfabetização e as metas do milênio. São Paulo: *CENPEC*. Disponível em: < http://www.cenpec.org.br/artigo_07.php>. Acesso em: Agosto 2007.

CASTRO, Jorge Abrahão De (1998). O FUNDEF e o seu impacto no financiamento da educação fundamental. Brasília: Ipea, *Texto para Discussão*, n. 604.

_____(1999). Avaliação do impacto do FUNDEF nas receitas fiscais de Estado e Municípios - Estimativa para 1999. In: *4º Curso De Relações Fiscais Intergovernamentais*. Brasília: Curso De Relações Fiscais Intergovernamentais.

_____(2001). Financiamento da Educação no Brasil. Brasília: *Em Aberto*, V.18, n. 74.

CEPAL (1991). Magnitude de la pobreza en America Latina en los años ochenta. Santiago: *CEPAL*.

COLEMAN, J. S. (1988). Social capital in the creation of human capital. *American Journal of Sociology*, v. 94, pp. S95-S120.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA (2007). Plano de Desenvolvimento da Educação: A Avaliação da Indústria. Brasília: *Comissão de Educação do Senado Federal*.

DAVIES, Nicholas (2006). FUNDEB: A Redenção da Educação Básica? Campinas: *Educação e Sociedade*, vol. 27, n. 96 - Especial p. 753-774.

DUARTE, Marisa Ribeiro T. (2005). Regulação Sistêmica e Políticas de Financiamento da Educação Básica. Campinas: *Educação e Sociedade*, 26, n. 92, p. 821-839.

ENGLE, Wanda (2007). Nosso calcanhar de Aquiles: o Ensino Médio. Rio de Janeiro: *Rio Além do Petróleo*, Boletim N. 1, p. 65-67. Disponível em: <http://www.rioalemdopetroleo.com.br/IMG/pdf/doc-33.pdf>. Acesso em: Agosto de 2007.

ESTEVEES, Luiz Carlos Gil. O FUNDEF no estado do Rio de Janeiro: a óptica dos perdedores. Rio de Janeiro: *Rev. Bras. Educ.* 2007, vol. 12, no. 35.

FERNANDES, Reynaldo; NATEZON, Paulo E. (2003). A Evolução Recente do rendimento escolar das crianças brasileiras: uma reavaliação dos dados do SAEB. Brasília: *Estudos em Avaliação Educacional*, N. 28.

_____; ULYSSEA, Gabriel; GREMAUD, Amaury P. (2004). Sistema brasileiro de Financiamento à Educação Básica: Principais características, limitações e alternativas. Brasília: *Escola de Administração Fazendária*, Texto para Discussão n.5

_____. (2006). O impacto do FUNDEF na alocação de recursos para a Educação Básica. Brasília: IPEA, *Pesquisa e Planejamento Econômico – PPE*, v.36, n.1.

_____. (2007). Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). Brasília: INEP, *Texto para Discussão* n. 26.

FRANCO, Creso (2001). O SAEB – Sistema de Avaliação da Educação Básica: potencialidades, problemas e desafios. Rio de Janeiro: *Revista Brasileira de Educação*, V. 17, p. 127-133.

_____; FERRAZ, Francisco; ALBERNAZ, Ângela (2002a). Qualidade e Equidade no Ensino Fundamental Brasileiro. Brasília: IPEA, *Pesquisa e Planejamento Econômico – PPE*, v.32, n.3.

_____; BONAMINO, Alicia; COSCARELLI, Carla (2002b). Avaliação e Letramento: Concepções de aluno letrado subjacentes ao SAEB e ao PISA. Campinas: *Educação & Sociedade*, n. 81, vol. 23, p. 91-113.

_____. (2004). Ciclos e Letramento na fase inicial do Ensino Fundamental. Rio de Janeiro: *Revista Brasileira de Educação*, V. 25, p. 30-38.

FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO (2006).

<<http://www2.fpa.org.br/portal/modules/news/article.php?storyid=2608>>. Acesso em: abril de 2007.

GIAMBIAGI, Fabio (2007). *Brasil, raízes do atraso: paternalismo x produtividade*. Rio de Janeiro: Elsevier, 288 p.

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP (2001). *PISA 2000: Relatório Nacional*. Brasília: Ministério da Educação, INEP.

_____. (2007). *Primeiros Resultados: Médias de desempenho do SAEB/2005 em perspectiva comparada*. Brasília: Ministério da Educação, INEP.

LOBO, Thereza (1990). Descentralização: conceitos, princípios, prática governamental. São Paulo: *Cadernos de Pesquisa*, n.74, p. 5-10.

LOPES, Eugênia (2007). Governo aprova Fundeb na Câmara, dá surra na oposição e enfia a mão no cofre dos Estados. *Estadão On Line*, São Paulo, 11 Abril 2007. Disponível em: <http://veja.abril.com.br/blogs/reinaldo/2007/04/governo-aprova-fundeb-na-camara-d-surra.html> Acesso em: maio de 2007.

MELCHIOR, José C.A. Mudanças no financiamento da educação no Brasil (1997). São Paulo: *Ed. Autores Associados*.

MELO, Marcus André (2005). O Sucesso Inesperado das Reformas de Segunda Geração: Federalismo, Reformas Constitucionais e Política Social. Rio de Janeiro: *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, vol. 48, n. 4, p. 845-889.

MENDES, Marcos (2001). Descentralização do Ensino Fundamental: Avaliação de resultados do FUNDEF. Ipea: *Planejamento e Políticas Públicas*, n.24.

_____. (2004). Análise das irregularidades na administração municipal do FUNDEF: Constatações do programa de fiscalização a partir de sorteios públicos da Controladoria-Geral da União. São Paulo: *Transparência Brasil*.

MENEZES, Naércio A.; PAZZELO, Eliane T (2004). Os efeitos do FUNDEF sobre os Salários dos Professores e a Proficiência dos Alunos. In: *Anais do XXVI Encontro da Sociedade Brasileira de Econometria – SBE*. João Pessoa: XXVI Encontro da Sociedade Brasileira de Econometria – SBE.

_____ (2007). Determinantes do Desempenho Escolar no Brasil. São Paulo: *Instituto Futuro Brasil*. Disponível em: <<http://www.ifb.com.br/estudos>> Acesso em: Julho de 2007.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (1999). *Balanço do Primeiro ano do FUNDEF*. Brasília: Ministério da Educação.

_____ (2001). *FUNDEF: Relatório Sintético 1998-2002*. Brasília: Ministério da Educação.

_____ (2003). *Relatório Final sobre o valor mínimo do FUNDEF*. Brasília: Ministério da Educação.

_____ (2004). *Manual de Orientação do FUNDEF*. Brasília: MEC, Secretaria de Educação Básica.

_____ (2007). Resolução N. 09, 24 de Abril. Dispõe sobre os processos de adesão e habilitação e as formas de execução e prestação de contas referentes ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), e dá outras providências. Brasília: *Ministério da Educação, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)*.

OLIVEIRA, João Batista Araújo e (2007). FUNDEB: Perspectivas e Riscos. Disponível em: <http://sschwartzman.blogspot.com/2007/01/joao-batista-de-oliveira-ai-vem-o.html> Acesso em: Fevereiro de 2007.

PINTO, José Marcelino de Rezende (2000). Os recursos para a educação no Brasil no contexto das finanças públicas. Brasília: *Ed. Plano*.

_____ (2002). Financiamento da Educação no Brasil: Um Balanço do Governo FHC (1995-2002). Campinas: *Educ. Soc., Campinas*, vol. 23, n. 80, p. 108-135.

_____ (2005). Os números do financiamento da educação no Brasil. São Paulo: *Pro-Posições*, v. 16, n. 3 (48).

PRADO, Sérgio (2007). *A Questão Fiscal na Federação Brasileira: diagnóstico e alternativas*. Brasília: CEPAL/IPEA.

RAVALLION, M; BIDANI, B (1994). How robust is a poverty profile? *World Bank Economic Review*, v.8, p.75-102.

SENA, Paulo (2004). A União e a aplicação dos recursos vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino. Brasília: v. 83, n. 203/204/203, p.7-22.

SCHWARTZMAN, Simon (2004). *Pobreza, exclusão social e modernidade: uma introdução ao mundo contemporâneo*. São Paulo: Augurium.

_____ (2006a). Redução da desigualdade, da pobreza, e os programas de transferência de renda. Rio de Janeiro: *Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade*.

_____ (2006b). Programas Sociais voltados à Educação no Brasil: o impacto do Bolsa-Escola. Rio de Janeiro: *Sinais Sociais –SESC*, n.01 p. 114-144.

_____ (2007). Retrocessos. Rio de Janeiro: *Simon`s Blog*. Disponível em: <http://sschwartzman.blogspot.com/2007/02/retrocessos.html>. Acesso em: Março de 2007.

SOARES, Serguei (2006). Educação e Rendimentos. In: *Educação, Pobreza e Desigualdade no Brasil: prioridades*. Rio de Janeiro: IETS-Fundação Konrad Adenauer.

URANI, André; REIS, José Guilherme A. Dos (2004). Desenvolvimento com Justiça Social: uma agenda para os municípios. Rio de Janeiro: *IETS*, Policy paper n.4, 79p.

VAZQUEZ, Daniel A. (2005). Desequilíbrios regionais no financiamento da Educação: A Política Nacional de Equidade do FUNDEF. Curitiba: *Rev. Sociologia e Política*, 24, p. 149-164.

VERHINE, Robert Evan; MAGALHÃES, Ana Lúcia (2003). O Impacto do FUNDEF no Brasil: Resultados de um Estudo comparativo realizado em Rede Nacional. In: *Encontro Internacional da Sociedade Brasileira de Educação Comparada*. Porto Alegre: Encontro Internacional da Sociedade Brasileira de Educação Comparada PUCRS - Extensão, v. 1, p. 1-6.

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)