

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.

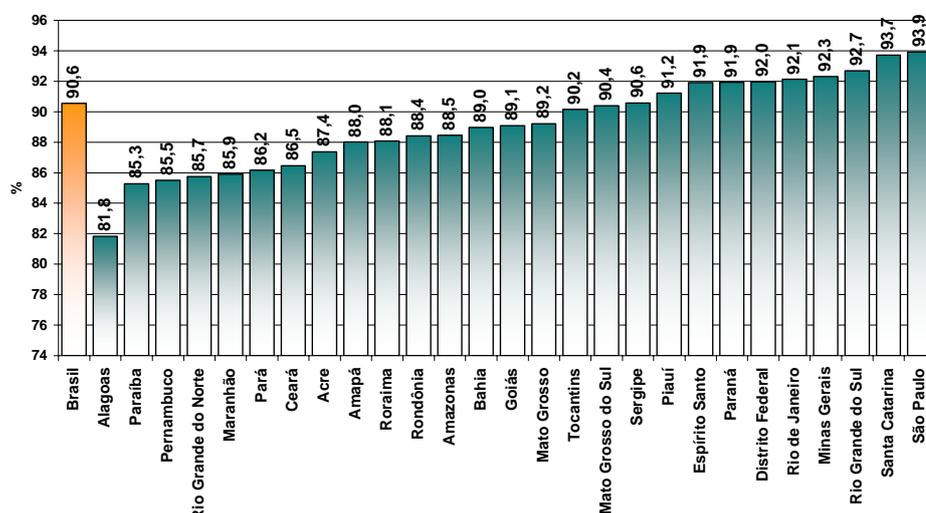
Poder-se-ia argumentar que estas altas porcentagens de jovens que não freqüentavam o ensino médio são resultados do atraso escolar e que, na verdade, estes adolescentes estariam ainda freqüentando o ensino fundamental. Esta afirmação merece ser qualificada.

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.