

DO FUNDEF AO FUNDEB: A QUALIDADE AINDA FORA DE PAUTA

FROM FUNDEF TO FUNDEB: QUALITY STILL OUT OF SCHEDULE

Rosimar de Fátima Oliveira*

Beatriz de Basto Teixeira**

Resumo

Este trabalho apresenta reflexão inicial que dá suporte à pesquisa O Financiamento da Educação em Cidades Mineiras: do FUNDEF ao FUNDEB (1998-2007), que conta com apoio da FAPEMIG. Resulta da análise de textos legais que formulam e regulamentam os dois mecanismos de financiamento da educação, bem como da produção acadêmica sobre o tema. A comparação entre os princípios e fundamentos do FUNDEF e do FUNDEB leva à consideração de que este surge anacrônico com relação às atuais necessidades da educação básica brasileira. Mesmo que o Poder Executivo, tardiamente para alguns, tenha sintetizado na sua proposta conteúdo legislativo resultante das principais críticas ao FUNDEF e, ainda, elementos de propostas já em curso no Legislativo, essas medidas não foram suficientes. Pode-se considerar que as regras gerais instituídas pela Emenda Constitucional 53/2006 agregam equidade aos valores implícitos no modelo de financiamento anterior, particularmente no que se refere à inclusão de outros níveis e modalidades de ensino relativos à educação básica. O anacronismo ocorre quando o novo Fundo induz a expansão das matrículas e novas relações federativas para a distribuição dos recursos de manutenção e desenvolvimento do ensino, mas negligencia a qualidade da educação como seu fundamento.

Palavras-chave: FUNDEF, FUNDEB, Financiamento da Educação.

Abstract

This paper presents the initial reflections that give support to the research "The Financing of Education in towns of Minas Gerais: from FUNDEF to FUNDEB (1998-2007)", under the aegis of FAPEMIG. It results from the analysis of legal texts that regulate and make the two mechanisms of financing education and the academic production on the subject. The comparison between the principles and foundations of FUNDEF and FUNDEB leads to the consideration that there is an anachronism in relation to the current needs of basic education in Brazil. Even if the government, although belatedly in the opinion of some, has summarized in their proposal some legislative content resulting from major criticism of FUNDEF, and that some elements of these proposals may be already underway in the Congress, these measures were not sufficient. One can assume that the general rules established by the Constitutional Amendment 53/2006 aggregate equity values implicit in the model of previous funding, particularly with regard to the inclusion of other levels and modes of instruction relating to basic education. The anachronism occurs when the new fund induces expansion of federative relations and new registrations for the distribution of resources for the maintenance and development of education, but ignores the quality of education as its foundation.

Key words: Education Financing Policy, FUNDEF, FUNDEB.

I Introdução

A qualidade da educação tem estado na pauta de discussões acadêmicas e dos gestores da educação com ênfase a partir da década de 1990. Ao lado da preocupação com a universalização da educação, tarefa posta pela Constituição Federal de 1988 (CF/1988) – quando reconhece a educação como direito público e subjetivo –, instala-se o desafio de que à permanência e ao sucesso dos alunos na escola corresponda certa qualidade.

A política educacional mais recente do Governo Federal, o PDE (Plano de Desenvolvimento da Educação), tem como objetivo primordial proporcionar um salto de qualidade na educação nacional. Articula ações já existentes do MEC (Ministério da Educação). Agrega-as à novidade do IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica), que passa a ser a medida de qualidade da educação, por meio da associação dos resultados da Prova Brasil com o rendimento escolar (relativo ao tempo médio de conclusão de uma série) nas escolas e redes de ensino brasileiras. Esse Plano traz

também como novidade a Provinha Brasil, que mede avanços e deficiências nas séries iniciais do ensino fundamental (Brasil. MEC, 2008). Ao lado disso, foi também alterado o mecanismo de financiamento da educação, agora básica, com a criação do FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação). É à análise desse novo mecanismo que pretendemos chegar, chamando a atenção para aquilo que identificamos ser nele um anacronismo.

Partimos da análise de textos legais que formulam e regulamentam os dois mecanismos de financiamento da educação que regularam a distribuição de recursos desde 1996, a saber: o FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério) e o FUNDEB. Consideramos, também, a produção acadêmica sobre o tema. A comparação entre os princípios e os fundamentos do FUNDEF e do FUNDEB leva à consideração de que este surge anacrônico com relação às atuais necessidades da educação básica brasileira. Mesmo que o Poder Executivo, tardiamente para alguns, tenha sintetizado na sua proposta conteúdo legislativo resultante das principais críticas ao FUNDEF e, ainda, elementos de propostas já em curso no Legislativo, essas medidas não foram suficientes. Pode-se considerar que as regras gerais instituídas pela EC (Emenda Constitucional) nº 53/2006 agregam equidade aos valores implícitos no modelo de financiamento anterior, particularmente no que se refere à inclusão de outros níveis e modalidades de ensino relativos à educação básica. O anacronismo ocorre quando o novo Fundo induz a expansão das matrículas e novas relações federativas para a distribuição dos recursos de manutenção e desenvolvimento do ensino, mas negligencia a qualidade da educação como seu fundamento.

As considerações apresentadas por este artigo fazem parte da reflexão inicial que dá suporte à pesquisa *O Financiamento da Educação em Cidades Mineiras: do FUNDEF ao FUNDEB (1998-2007)*, que conta com apoio da FAPEMIG (Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais). Essa investigação é desenvolvida em duas cidades mineiras, Juiz de Fora e Viçosa, buscando comparar os efeitos de dez anos de FUNDEF nas suas redes municipais de ensino.

O artigo está dividido em três sessões. A primeira apresenta um balanço do FUNDEF, discutindo desde os aspectos que fundamentaram a sua formulação até os seus principais efeitos para o ensino fundamental. A segunda sessão aborda os principais elementos que constituem o FUNDEB, argumentando que sua criação prolonga e complementa a política de financiamento instituída pelo FUNDEF, não apresentando rupturas com relação aos seus fundamentos primordiais. A terceira sessão, finalizando, discute a qualidade da educação como principal aspecto negligenciado pelo FUNDEB.

2 FUNDEF: uma década de financiamento da educação

O FUNDEF completou no ano de 2006 dez anos de vigência legal¹. Sua aprovação, em setembro de 1996, por intermédio da EC nº 14, trouxe não só promessas, mas fortes expectativas da comunidade educacional, sobretudo quanto à elevação do padrão de atendimento no ensino fundamental e à valorização dos docentes desse nível de ensino. Embora sua criação não tenha significado aporte de novos recursos para a manutenção e o desenvolvimento do ensino, relativamente àqueles já estabelecidos pela CF/1988, a definição de novos mecanismos de distribuição dos recursos já existentes vai instituir, legalmente e de fato, um novo padrão de gestão da educação básica. Essa inovação ocorre basicamente porque 15% de alguns impostos devidos aos estados e municípios são retidos numa conta única e repassados a esses entes federados proporcionalmente ao número de alunos matriculados no ensino fundamental das suas respectivas redes de ensino, considerando, no mínimo, o valor por aluno/ano definido nacionalmente.

A ideia de que a universalização do ensino fundamental nos termos previstos pela CF/1988 havia sido obstaculizada pela ineficiência na gestão dos recursos constitucionalmente previstos para a manutenção e o desenvolvimento do ensino foi o entendimento que levou à proposição do FUNDEF pelo Governo Fernando Henrique Cardoso². Recentemente, já na vigência do Governo Luiz Inácio Lula da Silva, o relatório que avaliou o FUNDEF no período compreendido entre 1997 e 2002 corroborou tal entendimento explicitando que as regras de financiamento definidas na CF/1988 revelaram-se limitadas para produzir as mudanças estruturais e qualitativas

necessárias ao ensino fundamental, já que a legislação não contemplava mecanismos reguladores que fossem capazes de assegurar a efetiva aplicação das verbas destinadas à educação e, além disso, pela ausência de uma definição clara das responsabilidades a serem assumidas pelos estados e municípios no tocante à demanda pelos diferentes níveis de educação. Além disso, o relatório destaca, ainda, que as regras vigentes até a criação do FUNDEF também não garantiam equidade na alocação das despesas públicas em educação, uma vez que as diferenças regionais geravam disparidades na arrecadação que resultavam em "profundas desigualdades nos padrões de funcionamento e atendimento das redes estaduais e municipais de ensino"³ (Brasil. MEC, 2006, p. 4).

Com a reestruturação da gestão dos recursos financeiros destinados à educação, pretendeu-se que o FUNDEF trouxesse resultados, tais como universalização do ensino fundamental, equidade na distribuição de recursos entre os entes federados, redução das disparidades regionais, melhoria da qualidade na educação, valorização do magistério e participação da sociedade no processo de acompanhamento e aplicação dos recursos destinados à educação. Esses dois últimos resultados foram pretendidos principalmente por meio da subvinculação de 60% dos recursos do FUNDEF para a remuneração docente⁴ e da criação de conselhos de acompanhamento e controle social no âmbito dos municípios, estados e União.

Quanto às avaliações dos impactos do FUNDEF, conforme destacam Verhine e Magalhães (2003), se por um lado esse Fundo tem sido enaltecido pelas suas qualidades de promover transparência por meio da previsão de controle social e da correção das disparidades regionais pela definição de um dispêndio por aluno correspondente a um padrão mínimo de qualidade, por outro lado tem sofrido críticas que denunciam a insuficiência dos seus recursos⁵, a focalização no ensino fundamental em detrimento da educação básica e a iniquidade na proporção de recursos disponíveis em cada estado da federação.

Os dados oficiais divulgados pelo Ministério da Educação destacam os efeitos positivos do FUNDEF com relação aos propósitos estabelecidos na sua criação. Até o seu terceiro ano de vigência, a taxa de atendimento das crianças entre 7 e 14 anos

aumentou de 92% para 97%. O crescimento do número de matrículas no ensino fundamental foi acompanhado do acirramento do processo de municipalização. Se em 1997 os municípios atendiam a 41% dos alunos nesse nível de ensino, já em 2002 esse percentual atinge 54%, invertendo a tendência anterior de concentração dessas matrículas nas redes de ensino estaduais. Acompanhando esse processo de municipalização, o impacto redistributivo do FUNDEF vai se invertendo ao longo da sua vigência e, já no ano de 2001, a receita dos municípios passa a representar 50% mais com relação à sua contribuição – de 6,2 bilhões para 9,3 bilhões. Os maiores ganhos, entretanto, foram aferidos entre aqueles municípios das regiões mais pobres, representando, para os municípios do Nordeste, por exemplo, ganho de cerca de 85% com relação à contribuição realizada. Em 1998, ano de implantação obrigatória do FUNDEF, 2.159 municípios trabalhariam com um valor por aluno/ano abaixo do limite mínimo estabelecido nacionalmente (R\$ 315,00), sendo que mais de 900 municípios trabalhariam com um valor abaixo de R\$ 150,00 caso o FUNDEF não existisse. Com relação à remuneração do magistério, a região Nordeste teve o maior incremento de salário, alcançando no período de 1997-2001 um aumento de 60%, seguida das regiões Norte (35%), Centro-Oeste (27%), Sudeste (24%) e Sul (22%) (Brasil. MEC, 2006).

Destacando resultados de um estudo comparativo realizado em 12 estados brasileiros sobre os impactos do FUNDEF no Brasil, Verhine e Magalhães (2003) desenvolvem perspectiva de análise diversa daquela apresentada pelo MEC⁶, alertando para o fato de que o crescimento nas matrículas relativas ao ensino fundamental durante a vigência do FUNDEF não pode ser considerado real, em virtude do remanejamento de alunos da educação infantil e da educação de jovens e adultos para o ensino fundamental com a intenção de elevar a captação de recursos do FUNDEF. Afirmam, ainda, sobre a tendência de crescimento do valor aluno/ano, que o estudo realizado identificou evidências de incremento nesses valores pela inclusão na prestação de contas de despesas com educação infantil e/ou ensino médio. A elevação dos salários, embora identificada, não foi uma tendência linear, uma vez que houve inclusive redução significativa nesse valor em alguns municípios estudados. Por fim, citando particularmente a situação dos municípios baianos, os autores concluem que, embora o FUNDEF tenha representado ganho de recursos relativamente ao que receberiam caso esse mecanismo de financiamento não existisse, os dados obtidos não permitem

afirmar que esses ganhos relativos tenham produzido um ensino de melhor qualidade ou repercutido positivamente na valorização do magistério (Verhine e Magalhães, 2003; Verhine e Rosa, 2003).

3 O FUNDEB: fundamentos e perspectivas

A principal fragilidade do FUNDEF, entretanto, tem sido reiteradamente apontada pela maioria dos especialistas como decorrência do fato de o Fundo financiar exclusivamente o ensino fundamental em detrimento da educação infantil e do ensino médio, etapas que integram a educação básica. Essa é, aliás, a principal razão que, em 2005, motivou a proposição pelo Governo Luiz Inácio Lula da Silva de um fundo para financiamento, em conjunto, dos diferentes níveis e modalidades da educação básica – o FUNDEB. Segundo a EM (Exposição de Motivos) nº 19/2005-MEC que acompanha a PEC (Proposta de Emenda Constitucional) nº 415/2005, o FUNDEF, embora possa ser considerado uma política "positiva", apresenta-se segmentado e incompleto na medida em que "deixa à margem do processo de inclusão educacional os jovens e adultos (...), bem como as crianças em idade para a educação infantil e todos os jovens que anualmente batem às portas do ensino médio" (Câmara dos Deputados, 2008, p. 3).

Há, desse modo, um claro e anunciado propósito do Poder Executivo Federal de que a criação do FUNDEB venha completar a política instituída pelo FUNDEF, unificando a educação básica com relação às políticas nacionais de financiamento. Apresentada à Câmara dos Deputados, a PEC nº 415/2005 soma-se a seis outras PECs, todas com o mesmo propósito de aperfeiçoar e/ou ampliar os mecanismos do FUNDEF. A primeira delas, a PEC nº 536, apresentada ainda em 1997 pelo então deputado Valdemar Costa Neto (PL/SP), propunha a complementação pela União aos recursos do FUNDEF, de modo que não houvesse redução no custo por aluno praticado pelos municípios no ano de 1997, que antecedeu a implementação obrigatória do FUNDEF. As demais PECs, em linhas gerais, propuseram o aumento da participação da União na complementação dos recursos do FUNDEF, o estabelecimento de piso salarial nacional para os professores e a criação de fundos para a educação infantil e para o ensino médio⁷. De maneira geral, essas PECs sintetizam as principais inovações trazidas pelo

FUNDEB em complementação ao FUNDEF, por intermédio da EC nº 53/2006, promulgada em dezembro de 2006⁸.

O FUNDEB prevê alteração dos critérios para a distribuição dos recursos entre estados e municípios, incluindo todas as etapas da educação básica, assim como do percentual sobre os impostos vinculados de 15% para 20%, além de incluir outros tributos não previstos no FUNDEF⁹. O FUNDEB funcionará com uma escala de implementação gradual e, somente entre os anos de 2007 e 2008, a estimativa é de que haja um crescimento da sua receita total de R\$ 48 bilhões para R\$ 61,9 bilhões. Do mesmo modo, estima-se o crescimento da complementação da União de R\$ 2 bilhões para R\$ 3 bilhões¹⁰ entre o primeiro e o segundo anos, atingindo R\$ 4,5 bilhões no terceiro ano de vigência do FUNDEB. Esse aporte de recursos deverá suportar um crescimento de 50% no total de matrículas comparativamente ao FUNDEF, já que o número de alunos atendidos passaria de 31,7 milhões para 47,7 milhões.

Quanto à distribuição dos recursos, o FUNDEB mantém o critério que considera as matrículas e o custo-aluno-ano, agora diferenciado para a educação básica, tomando como referência o fator um (1) atribuído ao ensino fundamental e a variação entre setenta centésimos (0,70) e um inteiro e trinta centésimos (1,30) para as demais etapas, modalidades e tipos de estabelecimentos de ensino. Desse modo, estima-se que, no ano de 2008, o menor fator de distribuição (0,70), atribuído à educação de jovens e adultos, garanta um total de R\$ 792,63 anuais por aluno ao ano matriculado nessa modalidade de ensino; e o maior fator (1,30), atribuído ao ensino médio em tempo integral e ao ensino médio integrado à educação profissional, garanta um total de R\$ 1.472,02 anuais por aluno ao ano.

As definições das ponderações e limites de recursos aplicáveis entre as diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimentos, bem como a fixação anual da parcela de complementação da União foram competências atribuídas, por intermédio da Medida Provisória nº 339/2006, à Junta de Acompanhamento dos Fundos. Posteriormente, por meio da Lei nº 11.494/2007, que regulamentou o FUNDEB, essa Junta passou a ser denominada CIFEB (Comissão Intergovernamental de Financiamento

para a Educação Básica de Qualidade)¹¹. Essa Comissão deverá ser composta por 11 membros, dos quais um representante do Ministério da Educação, um representante dos secretários estaduais de Educação e dos secretários municipais de Educação de cada uma das cinco regiões político-administrativas do Brasil indicados, respectivamente, pelo CONSED (Conselho Nacional de Secretários de Estado da Educação) e pela UNDIME (União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação). No exercício da sua competência, conforme define a Lei nº 11.494/2007, a CIFEB deverá observar o dever do Estado com relação à educação¹², as metas de universalização da educação básica previstas no PNE (Plano Nacional de Educação)¹³, bem como estudos de custo elaborados e publicados pelo INEP (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira)¹⁴.

Ao que parece, a criação da CIFEB é o aspecto de fato inovador no conjunto de medidas que instituem o FUNDEB. Embora não prevista pela EC nº 53/2006, é a única medida que destaca a qualidade como elemento normativo no conjunto das disposições legais que disciplinam o novo Fundo. Entretanto, se inova no destaque da qualidade para a criação da CIFEB, o fundamento para a definição da qualidade da educação em que se baseia o FUNDEB está limitado ao direito de acesso e permanência, disciplinado pelo artigo 208 da CF/1997 e pelas metas de universalização do PNE, conforme mencionado anteriormente¹⁵.

A EM nº 19/2005-MEC, que acompanha a PEC nº 415/2005, é o documento que mais enfática e explicitamente destaca a frágil qualidade da educação brasileira. No item que apresenta o diagnóstico da educação básica, o documento enumera aspectos que se referem à infraestrutura dos estabelecimentos, às disparidades regionais quanto à formação docente, à remuneração e condição de trabalho dos docentes, bem como ao desempenho dos estudantes. Destaca-se que, em 2003, nas escolas de ensino fundamental, por exemplo, apenas 16% possuíam laboratório de ciências; 26%, laboratório de informática; 29%, acesso à Internet; e 54% possuíam biblioteca. Entre os professores que atuavam de 5ª a 8ª séries, em 2003, 32% eram leigos e, entre os que atuavam de 1ª a 4ª séries no Nordeste, a remuneração média era de R\$ 293,00. O desempenho dos estudantes, nesse contexto, parece lamentável. Segundo ainda a mesma EM nº 19/2005-MEC, apenas 4,8% dos alunos da 4ª série alcançaram no

SAEB/2003 estágio de competência considerado adequado¹⁶. Diante desse diagnóstico, não parece possível alcançar qualidade observando tão somente os aspectos que se referem ao dever do Estado e à universalização da educação básica previstos em lei. A introdução do critério de qualidade na definição do custo-aluno-ano no FUNDEB, via atuação da CIFE, desse modo, parece ser uma redução que não corresponde ao diagnóstico elaborado pelo próprio MEC por intermédio da sua EM nº 19/2005-MEC.

4 Entre o FUNDEF e o FUNDEB: a qualidade da educação básica

Vale a pena, assim, determo-nos num aspecto que foi considerado por José Marcelino de Rezende Pinto (2007, p. 890) um retrocesso da atual política de financiamento com relação à que vigorou até 2006 com o FUNDEF. O autor afirma que o FUNDEB não apresenta, mesmo que em perspectiva, a ideia de que seu cálculo de custo-aluno tomasse como referência a noção de uma educação de qualidade. Se no caso do FUNDEF o cálculo de um custo-qualidade deveria ser tomado como base a partir de 2001, o que não ocorreu, nem essa disposição em texto está presente na regulamentação do FUNDEB.

Essa constatação requer que retomemos a própria lógica de formulação de uma e outra dessas políticas. Para isso, é preciso voltar ao momento da sua proposição e recordar que o mote que levou o Poder Executivo à apresentação do FUNDEF como novo mecanismo de financiamento da educação era uma clara intenção focalizadora. Elegeram-se o ensino fundamental como prioridade e, nesse sentido, é que a palavra equidade foi empregada. O objetivo era reunir e distribuir recursos de maneira a atender àquele nível de ensino considerado prioritário e ainda insuficientemente satisfeito do ponto de vista do seu acesso. Já foi dito que, com isso, os outros níveis da educação básica ficavam sacrificados em favor da oferta e da universalização das oito séries de escolarização a que nem todos da faixa etária a ela correspondente tinham acesso. O ponto de partida para a alocação de recursos, ou seja, para se basear quanto seria destinado a cada aluno em seu processo de escolarização nessa etapa, por ano, era um cálculo que considerava os recursos já existentes. O FUNDEB amplia os níveis de ensino a serem atendidos, compromete a União com recursos para o financiamento da educação, estabelece coeficientes de diferenciação para a destinação

de recursos entre os diferentes níveis e modalidades de ensino e complementa aspectos do Fundo para o ensino fundamental, respondendo a críticas que haviam sido feitas na década anterior. Mas a preocupação com a qualidade da educação, embora anunciada por seus formuladores, continua submetida à razão contábil instituída pelo FUNDEF.

Isso porque introduzir a qualidade da educação como um conceito norteador da formulação da política de financiamento exige certa "inversão de raciocínio", pode-se chamar assim. Dever-se-ia partir daquilo que se pretende atingir com a educação, dos objetivos que esta tenha, da função que lhe é atribuída pela sociedade, do perfil de aluno que se deseja formar, das habilidades a serem por eles desenvolvidas. Colocar esse norte à frente da preocupação focalizadora em termos da formulação da política é primeiro saber o que se espera da educação e depois alocar os recursos de maneira a realizar essa expectativa. E o que se discute sob esse ponto de vista não é como o Estado alocará os recursos que já julga suficientes para o financiamento da educação, mas o princípio que orienta a própria relação do Estado com a satisfação dessa necessidade da sociedade. Definidos os objetivos da educação, ou seja, a qualidade que esta assumirá, os recursos serão destinados conforme os custos necessários para realizar a educação pretendida. E essa preocupação não esteve presente na formulação do FUNDEF, nem do FUNDEB. Ao contrário, em ambos os Fundos, que podemos assumir ser a mesma política, a qualidade da educação está colocada em um nível inferior na escala de prioridades para os gastos públicos em educação.

Esforços de consideração de uma definição de qualidade em termos operacionais foram feitos pelo grupo que avaliou os efeitos do FUNDEF, reunido pelo MEC, com resultados publicados em 2001 (INEP, 2001), assim como por Verhine (2005), em estudo encomendado pelo INEP. Na tentativa de corrigir aquilo que tinha sido considerado insuficiente na formulação da política, o Relatório do INEP apresentava o que seria uma estimativa de gasto hipotético para o custeio de uma escola de ensino fundamental (INEP, 2001, p. 124). Seria uma proposta de correção de rumo de uma política, uma ação a ser empreendida já num momento de sua implementação, resultante de um processo de avaliação e que caberia ao poder público realizar como parte de sua atribuição de executor de políticas.

Tomar a ideia de uma educação de qualidade como norteadora da formulação de uma política de financiamento poderia ser, por exemplo, considerar (e isso sem sair dos marcos da política educacional em vigor) metas propostas pelo PNE como indicadores de como deve ser a educação brasileira, ou do que devem conter as escolas para que essa educação seja realizada, que extrapolassem os limites do atendimento previsto como parâmetro para a atuação da CEFEB. A quarta meta do PNE para o ensino fundamental se refere a padrões mínimos de infraestrutura para as escolas desse nível, em âmbito nacional, que deveriam ser alcançadas num prazo final de dez anos, reunindo desde condições sanitárias a equipamentos de informática (Brasil, 2001). E a oitava meta desse mesmo Plano para o ensino fundamental indicava que todas as escolas tivessem seus projetos pedagógicos orientados pelas DCNs (Diretrizes Curriculares Nacionais) e pelos PCNs (Parâmetros Curriculares Nacionais). Essa orientação também cria referenciais para um padrão de qualidade, já que os PCNs do ensino fundamental, assim como os parâmetros elaborados para os outros níveis da educação básica, apresentam objetivos para a escolarização e habilidades a serem desenvolvidas pelos educandos, que implicam o emprego de recursos materiais e humanos que precisam ser reunidos nos sistemas de ensino (Teixeira, 2000, 2005, 2006).

Em artigo dedicado a um balanço da pesquisa sobre eficácia escolar no Brasil, Maria Teresa Alves e Creso Franco (2008) referem-se ao peso que tem sido atribuído aos recursos escolares e como tem sido verificada sua influência positiva sobre as atividades pedagógicas. Quando se fala em recursos escolares, estão incluídos equipamentos, infraestrutura e sua conservação. Ainda mencionam como fatores associados à eficácia escolar a formação e o salário dos docentes, mesmo que de forma mais esparsa e merecendo mais investigação, dada a significância estatística menor que a verificada na correlação entre eficácia e recursos. Mas consideramos importante destacar esses dois fatores porque reforçam a necessidade da consideração da qualidade, do objetivo a ser alcançado – o que será o parâmetro da eficácia – na formulação da política que destina e aloca recursos para a educação; isso também porque relativos aos aspectos do financiamento da educação que estão explícitos até no nome do Fundo.

Voltando a considerar a política educacional em vigor, e mais especificamente o recente Plano elaborado pelo MEC (Brasil. MEC, 2008) – o PDE –, tomar a qualidade como um referencial na formulação da política de financiamento teria sido ato antecipadamente coerente com a proposta mais geral do Ministério. O FUNDEB, ainda que sua aprovação seja anterior à publicação do Plano pelo MEC, é uma das ações a serem implementadas pela educação de qualidade no Brasil. Qualidade da educação apurada por um índice que considera desempenho e fluxo dos alunos, entendendo que esses resultados podem traduzir os efeitos de investimento em educação, de ações e programas desenvolvidos pelos vários entes da Federação de maneira articulada, e ainda prestam contas à população da eficácia e eficiência das políticas educacionais. No entanto, o FUNDEB, mecanismo que distribui e aloca recursos nos vários níveis da educação básica, não instituiu um efetivo padrão de qualidade como norte para sua implementação. E agora? Quais serão os efeitos dessa política de financiamento, que surge anacrônica com relação às necessidades da educação básica, para a próxima década na educação brasileira? Os gestores da educação, sobretudo, têm esse grande desafio pela frente.

Notas

¹ A Lei nº 9.424/1996 determinou a implantação obrigatória do FUNDEF a partir de 1º de janeiro de 1998 e facultativa a partir do ano de 1997. Portanto, sua vigência legal teve início em 1997 e completou dez anos em 2006 (Brasil, MEC, 2006b).

² Essa ideia, inclusive, está explícita na Exposição de Motivos que justifica ao Poder Legislativo a proposição da PEC que cria o FUNDEF. O documento afirma que "há uma grande iniquidade na atribuição de responsabilidades entre os níveis de governo quando se leva em consideração a capacidade de investimento de cada um. Esta distribuição perversa induz à conclusão de que há escassez de recursos quando, na realidade, temos evidente desequilíbrio na repartição de responsabilidades e recursos" (Brasil, 1995 *apud* Oliveira, 2000, p. 30). Para análise aprofundada dessa Exposição de Motivos e sobre o processo de formulação e regulamentação do FUNDEF, ver Oliveira (2000).

³ O relatório aprofunda esse argumento apontando que a oferta do ensino fundamental se desenvolveu de maneira bastante diferenciada nas 27 unidades da federação. "A capacidade de

investimento da esfera estadual", afirma, "sempre se mostrou maior que a dos municípios, principalmente nos estados mais pobres da federação. Mas era justamente nos estados mais pobres que os municípios arcavam com a maioria dos alunos do Ensino Fundamental. Nos municípios nordestinos, principalmente do interior, onde os recursos são mais escassos, as prefeituras tinham que arcar com a despesa de manutenção do ensino, já que o governo estadual não estava presente, enquanto, nas regiões mais ricas, a presença dos governos estaduais predominava" (Brasil, MEC, 2006, p. 4-5).

⁴ A legislação permitiu, ainda, que o percentual de 60% dos recursos destinados à remuneração do magistério pudesse ser utilizado também, até o ano de 2001, para a qualificação dos professores leigos.

⁵ O grupo de trabalho instituído pelo MEC para analisar o financiamento da educação estimou o gasto hipotético de custeio para o funcionamento de uma escola de ensino fundamental de qualidade, concluindo sobre a necessidade de um custo aluno/ano de R\$ 1.799,86. O maior valor por aluno/ano estabelecido pelo FUNDEF foi R\$ 730,38, destinado aos alunos das séries finais do ensino fundamental da zona rural e educação especial, representando menos da metade, portanto, do referencial de qualidade estabelecido pelo grupo de trabalho referido (INEP, 2001).

⁶ Para uma crítica dos aspectos positivos e negativos do FUNDEF, ver, também, Davies (2006).

⁷ Além da PEC nº 536/1997, faz-se referência às PECs nº 312/2000 (deputado Carlos Alberto Rosado – PFL/RN), nº 190/2003 (deputado Maurício Rabelo – PL/TO), nº 216/2006 (deputado Carlos Abicalil – PT/MT), nº 105/2005 (deputada Janete Capiberibe – PT/AP) e nº 247/2004 (deputado Valdemar Costa Neto – PL/SP).

⁸ Para uma análise comparativa entre o FUNDEF e o FUNDEB, ver Pinto (2007).

⁹ Serão acrescentados no FUNDEB os seguintes tributos: ITCMD (Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações), IPVA (Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores) e quota parte de 50% do ITR (Imposto Territorial Rural devida aos Municípios).

¹⁰ Os recursos da União, em 2007, complementaram a receita do FUNDEB em Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco e Piauí e, em 2008, também no estado do Amazonas.

¹¹ Essa Comissão foi proposta pela relatora da Medida Provisória nº 339/2006, deputada Fátima Bezerra (PT-RN), que ampliou a participação de três membros previstos antes, para a composição da Junta de Acompanhamento, para 11 membros integrantes da Comissão. Segundo Pinto (2007), entretanto, a criação dessa Comissão é controversa, já que suas competências caberiam ao Conselho Federal do FUNDEB.

¹² Segundo a CF/1988, o dever do Estado com relação à educação deverá ser efetivado mediante: "I – ensino fundamental, obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria; II – progressiva universalização do ensino médio gratuito; III – atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino; IV – educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade" (Brasil, MEC, 2006a).

¹³ As metas previstas pelo PNE para a universalização da educação básica são, sinteticamente, as seguintes: a) atender, até o final da década, a 50% das crianças de 0 a 3 anos e a 80% das crianças de 4 a 5 anos; b) universalizar o ensino fundamental, garantindo acesso e permanência de todas as crianças na escola; c) oferecimento de vagas para 100% da demanda no ensino médio, decorrente da universalização no ensino fundamental; d) erradicar o analfabetismo até o final da década da educação; e e) universalizar, em dez anos, a oferta de programas educacionais equivalentes às quatro primeiras séries do ensino fundamental, ampliando, gradativamente, a oferta das quatro séries finais.

¹⁴ Entre os principais estudos de custo elaborados pelo INEP, mencionamos Dourado, Oliveira e Santos (2007) e, sobretudo, Verhine (2005), esse último, encomendado pelo INEP com a finalidade de subsidiar a criação do FUNDEB.

¹⁵ Apesar de a Lei nº 11.494/2007 fazer referência também aos estudos de custo elaborados pelo INEP, do ponto de vista normativo, a previsão de que a CEFEB deverá "considerar" tais estudos é mais uma indicação que, em função da sua natureza demasiadamente vaga, não cria critérios, nem estabelece parâmetros para a fixação de critérios de qualidade. Tais critérios poderiam, e podem, variar infinitamente de acordo com o conteúdo e a natureza de tais estudos.

¹⁶ Para uma análise do impacto dessas variáveis na qualidade da educação, ver Albernaz, Ferreira e Franco (2002).

Referências

ALBERNAZ, A.; FERREIRA, F. H. G.; FRANCO, C. Qualidade e equidade na educação fundamental brasileira. *Texto para Discussão n° 455*. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2002.

ALVES, M. T. G.; FRANCO, C. A pesquisa em eficácia escolar no Brasil: evidências sobre o efeito das escolas e fatores associados à eficácia escolar. In: BROOKE, N.; SOARES, J. F. (Org.). *Pesquisa em eficácia escolar: origem e trajetórias*. Belo Horizonte: Ed. da UFMG, 2008. p. 482-500.

BOMENY, H. *O financiamento da educação na América Latina*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

BRASIL. *Lei n° 10.172, de 10 de janeiro de 2001*. Aprova o Plano Nacional de Educação. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br>>. Acesso em: 10 fev. 2001.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 17 dez. 2006a.

BRASIL. *Lei n° 9.424, de 24 de dezembro de 1996*. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9424.htm>. Acesso em: 17 dez. 2006b.

BRASIL. *Lei n° 11.494, de 20 de junho de 2007*. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei n. 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Disponível em: <ftp://ftp.fnde.gov.br/web/fundeb/lei_11494_20062007.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2008.

BRASIL. MEC. *FUNDEF – Relatório sintético 1998/2002*. Brasília: MEC, 2006.

BRASIL. MEC. *Plano de Desenvolvimento da Educação*. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/index.php>>. Acesso em: 20 jul. 2008.

BREMAEKER, F. E. J. *A influência do FUNDEF nas finanças municipais*. Rio de Janeiro: IBAM, 2003. (Série Estudos Especiais).

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Proposta de Emenda à Constituição n° 415, de 12 de maio de 2005*. Dá nova redação ao § 5° do art. 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das

Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília: Câmara dos Deputados. Disponível em: <www.câmara.gov.br/sileg/integras/315929.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2008.

CASTRO, J. A. *O fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino e valorização do magistério (Fundef) e seu impacto no financiamento do ensino fundamental*. Brasília: IPEA, 1998.

CNTE. *FUNDEF: avaliação do primeiro ano*. Brasília: CNTE, 1999.

DAVIES, N. FUNDEB: solução ou remendo para o financiamento da educação básica. In: GOUVEIA, A. B.; SOUZA, A. R. de; TAVARES, T. M. *Conversas sobre o financiamento da educação no Brasil*. Curitiba: UFPR, 2006. p. 43-72.

DOURADO, L. F. *Financiamento da educação básica*. Campinas: Autores Associados/Goiânia: Ed. da UFG, 1999.

_____; OLIVEIRA, J. F. de; SANTOS, C. de A. *Qualidade da educação: conceitos e definições*. Brasília: INEP, 2007.

FARENZENA, N. *A política de financiamento da educação básica*. Porto Alegre: UFRGS, 2006.

_____. (Org.). *Custos e condições de qualidade da educação em escolas públicas: aportes de estudos regionais*. Brasília: INEP, 2005.

_____; GOUVEIA, A. B.; SOUZA, A. R. de; PERONI, V. *O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF): o estado da arte*. Curitiba: UFPR/Núcleo de Política, Gestão e Financiamento da Educação. Disponível em: <<http://br.geocities.com/npgfufpr/anped1.pdf>>. Acesso em: 17 dez. 2006.

INEP. Relatório do grupo de trabalho sobre financiamento da educação. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília: INEP, v. 82, n. 200/201/202, p. 117-136, jan./dez. 2001.

LIMA, M. J. R.; DIDONET, V. (Org.). *FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização dos Profissionais da Educação: avanços na universalização da educação básica*. Brasília: INEP, 2006.

LUCE, M. B.; FARENZENA, N. *Financiamento da educação infantil e do ensino fundamental nos municípios do Rio Grande do Sul: estudo das fontes e usos de recursos e dos custos educacionais*. Porto Alegre: UFRGS, 1998. (Relatório de Pesquisa).

MELCHIOR, J. C. de A. *Mudanças no financiamento da educação no Brasil*. Campinas: Autores Associados, 1997.

MONLEVADE, J. *O FUNDEF e seus pecados capitais*. Ceilândia: Idéa, 1998.

NEGRI, B. *O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério*. Brasília: INEP, 1997.

OLIVEIRA, R. de F. *O FUNDEF em três dimensões: formulação, regulamentação e implementação*. 2000. Dissertação (Mestrado)—Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2000.

_____. Efeitos do FUNDEF nos municípios mineiros: equidade social? In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 24., 2001, Caxambu. *Anais...* Caxambu: ANPEd, 2001. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/reunioes/24/T0563203073144.doc>>. Acesso em: 17 dez. 2006.

PINTO, J. M. de R. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 28, n. 100, p. 877-897, out. 2007. Especial.

SILVA, C. C.; GIL, I. C.; DI PIERRO, M. C. *Política educacional no Brasil: avaliando o primeiro ano do FUNDEF*. São Paulo: Ação Educativa. Disponível em: <<http://www.acaoeducativa.org.br>>. Acesso em: 14 jul. 1999.

SOBREIRA, R.; CAMPOS, B. C. Investimento público em educação fundamental e a qualidade do ensino: uma avaliação dos resultados do FUNDEF. *Texto para discussão*. Santa Catarina: CMDE/UFPR, 2005.

SOUZA, C. Dez anos de descentralização: a experiência dos municípios brasileiros. In: FACHIN, R. C.; CHANLAT, A. *Governo Municipal na América Latina*. Porto Alegre: Sulina/UFRGS, 1998. p. 31-54.

TEIXEIRA, B. de B. *Por uma escola democrática: colegiado, currículo e comunidade*. 2000. Tese (Doutorado)-Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.

_____. PCN do ensino fundamental no contexto de escolas mineiras. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 28., 2005, Caxambu. *Anais...* Caxambu: ANPEd, 2005. 15 p, GT CURRÍCULO. I CD-ROM.

_____. *PCN do ensino fundamental: teoria e prática do currículo na rede estadual de ensino em Juiz de Fora*. Juiz de Fora: UFJF/ICH/Departamento de Ciências Sociais, 2006. (Relatório de Pesquisa)

UNDIME. *O Fundef na avaliação da UNDIME*. Brasília: UNDIME, 1999.

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

VERHINE, R. E.; MAGALHÃES, A. L. O impacto do FUNDEF no Brasil: resultado de um estudo comparativo realizado em rede nacional. In: ENCONTRO INTERNACIONAL DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE EDUCAÇÃO COMPARADA: CONSTRUINDO A

IDENTIDADE LATINO-AMERICANA, 3., 2003, Porto Alegre. *Anais...* Porto Alegre: SBEC, 2003.

VERHINE, R. E.; ROSA, D. L. O FUNDEF no Estado da BAHIA. *Revista Gestão em Ação*, Salvador, v. 6, n. 2, p. 107-118, jul./dez. 2003.

VERHINE, R. E. *Levantamento do custo-aluno-ano em escolas de educação básica que oferecem condições de oferta para um ensino de qualidade*. Brasília: INEP, 2005 (Relatório de Pesquisa).

Dados das autoras:

*Rosimar de Fátima Oliveira

Doutora em Educação – USP – e professora no Programa de Pós-Graduação em Educação – UFV

Endereço para contato:

Universidade Federal de Viçosa – Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes

Departamento de Educação

Avenida P. H. Rolfs, s/n – Campus Universitário

36.570-000 Viçosa/MG – Brasil

Endereço eletrônico: rosimar@ufv.br

**Beatriz de Basto Teixeira

Doutora em Educação – USP – e professora no Programa de Pós-Graduação em Educação – UFJF

Endereço para contato:

Universidade Federal de Juiz de Fora – Instituto de Ciências Humanas e Letras (ICHL)

Departamento de Ciências Sociais (DCSO)

Campus Universitário

Bairro Martelos

36.015-400 Juiz de Fora/MG – Brasil

Endereço eletrônico:

beatriz.teixeira@oi.com.br

Data de recebimento: 4 dez. 2008

Data de aprovação: 2 abr. 2009