

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ - UFC
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA – CAEN
MESTRADO PROFISSIONAL EM ECONOMIA – MPE**

JOÃO LÚCIO DE ALENCAR NETO

FUNDEF- 2000 a 2003

**IMPACTOS DOS GASTOS NOS MUNICÍPIOS
DO ESTADO DO CEARÁ.**

FORTALEZA - CE

2007

JOÃO LÚCIO DE ALENCAR NETO

FUNDEF- 2000 a 2003

IMPACTOS DOS GASTOS NOS MUNICÍPIOS

DO ESTADO DO CEARÁ

Dissertação submetida à Coordenação do Curso de Pós-Graduação em Economia, da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do grau de mestre em economia com Área de Concentração em Economia de Finanças Públicas, da Universidade Federal do Ceará - CAEN.

Orientador: Flávia Ataliba Flexa D. Barreto

FORTALEZA – CE

2007

AGRADECIMENTO

Agradeço a todos que fizeram o CAEN, professores, funcionários, em especial ao meu orientador professor pós-doutor Flávio Ataliba Flexa D. Barreto pela paciência e amizade, a Ruht, Agda e Carlinhos, minha família que sempre me acolheu, agradeço aos colegas de turma pela convivência, em especial Sérgio Oliveira e Anísio Araújo pelo permanente incentivo.

E agradeço a Deus, sobre todas as coisas.

RESUMO

Este trabalho apresenta um estudo sobre os recursos do Fundef, sua institucionalidade e como os recursos são recolhidos e aportados para os Estados e Municípios. O estudo analisa os ganhos como o Sistema de Financiamento adotado pelo Governo Federal a partir de 1998 (Fundef) e alguns aspectos importantes presente na Lei de Diretrizes e Base da Educação Brasileira (LDB). Além destes elementos, a pesquisa contemplam um estudo descritivo, analisando os resultados dos gastos(recursos do Fundef) associados aos indicadores educacionais como: número de funções docentes, número de professores com licenciatura completa, taxa de evasão escolar nos anos de 2000 a 2003.

Os resultados mais importantantes da pesquisa mostraram que os recursos recebidos através do Fundef, mesmo em grandes aportes pouco modificaram os indicadores educacionais, possivelmente pelo mau uso dos recursos. Focalizando os municípios do Estado do Ceará que também recebera grandes volumes de recursos, e que em grande parte foram destinados as contratações para funções docentes, reproduziu-se o que aconteceu na maioria dos municípios do país, isto é, contratação de mão-de-obra desqualificada.

Palavras - Chave: Fundef. Financiamento. Gastos, Indicadores Educacionais.

ABSTRACT

This paper presents a study on the resources of the FUNDEF, its institutionality and how resources are collected and contributed to the States and Municipalities. The study examines the gain as the Financing Federal Government from 1998 (FUNDEF), and some important aspects of this in Act Guidelines and Base Education Brasileira (LDB). In addition to these elements, the survey includes a descriptive study, analyzing the results of spending resources associated with educational indicators such as: number of functions taught in the years from 2000 to 2003.

The most relevant results of the survey showed that the funds received through the FUNDEF, even in large contributions, educational indicators little changed, possibly by misuse. Focusing on the municipalities of the state of Ceará that received large amounts of resources, and that the contracts were intended for teaching functions, reproduced what happened in the vast majority of municipalities in the country, that is, hiring of labour - disqualified.

Keywords: Fundef. Financing. Spending. Educational indicators.

INTRODUÇÃO

Nas três últimas décadas a literatura nacional e internacional tem apresentado a importância da escolaridade para melhoria da qualidade de vida. Investimentos em educação têm sido a temática de muitos trabalhos utilizando dados do Brasil.

Barros & Ramos (1992); Ueda & Hoffman (2002), apresentam trabalhos mostrando a importância da permanência dos alunos na escola. Portanto, esta permanência deve refletir a importância de se manter uma escola de qualidade. O nível médio de escolaridade no Brasil ainda é muito baixo, cerca de 6 anos de estudos na população adulta, segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD, 2001). Na década de 90, marco da redemocratização do acesso ao ensino público, o Governo Federal iniciou uma agenda de discussões em torno da qualidade do ensino e do acesso à escola, em observância à Constituição Federal de 1988. Foram mudanças institucionais que provocaram um redirecionamento do ensino no País.

Castro & Menezes (2003), destacam que a partir de 1990, as discussões no Brasil tiveram como foco a escolaridade e a *má qualidade do ensino público*. Nesta oportunidade os recursos financeiros atingiram, de forma especial, os alunos do ensino fundamental.

Em janeiro de 1998, pautado na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) aprovada em 1996, entra em vigor o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef) criado para servir de mecanismo de distribuição e redistribuição de recursos, para redução das desigualdades regionais e melhoria da qualidade do ensino. Grande mudança no Sistema de Financiamento foi realizada com a instituição do Fundo.

Após uma década de **Fundef**, esta pesquisa apresenta uma concreta avaliação dos impactos dos gastos com educação nos municípios do Estado do Ceará, onde se analisa os reflexos destes gastos na taxa de evasão escolar, aprovação, repetência, escolarização, número de matrículas no início do ano

letivo, número de funções docentes, número professores com licenciatura completa no ensino fundamental.

Os dados foram disponibilizados pela Secretaria de Educação Básica do Estado do Ceará (SEDUC) e Tribunal de Contas da União (TCU). Desta forma, a pesquisa procura contemplar, com uma maior compreensão os desafios da educação brasileira, colocando o Ceará no foco das discussões.

O primeiro capítulo descreve sobre a educação pública no Brasil e acontecimentos internacionais com repercussão no ensino público brasileiro. Ainda na primeira parte, são apresentados aspectos relevantes da LDB e políticas educacionais recentes.

No segundo capítulo, a abordagem é sobre o panorama da educação pública no Estado do Ceará, onde se analisa as taxas de evasão, aprovação e escolarização dos municípios.

No terceiro capítulo amostra dos dados fornecidos pela SEDUC e TCU e gráficos apresentando como se comportam os gastos frente as variáveis: função docente e número de professores com licenciatura plena.

No quarto capítulo, um quadro teórico descrevendo a educação e a economia, onde os resultados de muitos estudos com dados no Brasil e em outros países denotam, praticamente, as mesmas conclusões.

No quinto capítulo, análise dos resultados que foram alcançados e, no capítulo sexto as conclusões pertinentes.

1. EDUCAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL

1.1 Acontecimentos no Brasil e no Mundo

A década de 1990 inicia-se inaugurando um novo momento na educação brasileira. A Constituição Federal de 1988 estabelece como preceito à universalização do ensino fundamental e para todos que concluírem este nível de ensino, as condições adequadas para continuidade dos estudos no ensino médio, ainda que não seja obrigatório, porém, em prol do desenvolvimento pessoal.

A democratização do acesso ao ensino fundamental e médio veio acompanhada também de uma ampla reforma curricular e implantação de sistema de avaliação. O governo se empenha em redesenhar os sistemas educacionais sob a responsabilidade dos estados e à luz dos princípios federativos. Nos primeiros anos da década de 1990, a evolução nos números de matrículas no ensino fundamental e médio nas dependências administrativas públicas cresceram de forma surpreendente.

Gasparini et alli, constatou que entre 1990 a 2001 a taxa de alfabetização de pessoas com 15 anos ou mais cresceu de 82% para 87%. No mesmo intervalo de tempo, taxa de matrícula líquida no nível fundamental, criança de 7 a 14 anos, elevou-se de 86% para 97% e taxa de matrícula líquida no ensino médio praticamente quintuplicou passando de 15% para 71%. Estes aumentos foram representativos, porém, não refletiram de forma adequada uma ação política educacional por parte do governo para responder pelo contingente de alunos que ao concluir o ensino fundamental desejavam continuar os estudos ingressado no ensino médio.

Em 1995, os problemas foram se acumulando motivado pelo o avanço das matrículas e a falta de estrutura do próprio sistema educacional que não

tinha como atender aos alunos nos horários diurnos, e que chegavam as escolas incentivados pelos programas de governo.

No primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, mais de 70% dos 4,9 milhões de alunos matriculados no ensino médio freqüentava escolas noturnas, porque a oferta era preeminente no período da noite, aproveitando espaços ociosos das escolas de ensino fundamental. (CASTRO e TIEZZI, 2005).

Os alunos em grande parte foram obrigados a estudar no turno da noite. Estes números evidenciam a fraqueza da política educacional do governo, que não conseguiu evitar uma distribuição desta natureza. Nos anos subseqüentes o governo passa a desenvolver uma agenda para continuar o processo de democratização do acesso ao ensino fundamental e médio, meta alcançada por quase todos os pais da América Latina.

No mesmo momento em que no Congresso Nacional tramitava a nova Lei de Diretrizes da Educação (LDB) para o país, que somente no final de 1996 foi aprovada, oito anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988, que se tornou um marco na história da educação brasileira, apresentando-se com um grande aparato institucional que veio fortalecer a prática da gestão democrática do sistema educacional. Foi no Governo de Fernando Henrique Cardoso que o país conheceu a lei geral da educação, após os primeiros anos do que se chamou de período da redemocratização do acesso ao ensino público. No contexto internacional realiza-se a Conferência Mundial sobre Educação para Todos, em Jomtien, Tailândia, março de 1990, e que inaugurou um grande projeto de educação em nível mundial para a década que se iniciava, financiado pelas agências Unesco, Unicef, Pnud e Banco Mundial.

A Conferência de Jomtien apresentou uma perspectiva do que seria o decênio de 1990 e como centro das discussões as idéias era a satisfação das necessidades básicas de aprendizagem. A Declaração contou com a participação 155 países, além de agências internacionais, organizações não-

governamentais, associações profissionais e destacadas personalidades na área da educação em nível mundial. Os pontos relevantes da declaração incluem a educação de jovens e adultos, conteúdos básicos da aprendizagem, envolvendo tanto aspectos teóricos como prático.

A valorização do ser humano, sua melhoria na qualidade de vida, a dignidade, além da observância das diferenças culturais de cada país. A **Declaração de Jomtien** serviu como referencial para iniciar um grande conjunto de ações que apontariam para grandes mudanças na educação no Brasil e no mundo.

Cada pessoa – criança, jovem ou adulta deverá estar em condições de aproveitar as oportunidades educacionais oferecidas para satisfazer suas necessidades básicas de aprendizagem. Estas necessidades abarcam tanto as ferramentas essenciais para a aprendizagem (a leitura e a escrita, a expressão oral, o cálculo, a solução de problemas) como os conteúdos básicos da aprendizagem (conhecimentos teóricos e práticos, valores e atitudes) necessários para que os seres humanos possam sobreviver, desenvolver plenamente suas capacidades, viver e trabalhar com dignidade, participar plenamente do desenvolvimento, melhorar a qualidade de sua vida, tomar decisões fundamentais e continuar aprendendo. A amplitude das necessidades básicas de aprendizagem varia de país a país em sua cultura e muda inevitavelmente com o transcurso do tempo. (DECLARAÇÃO DE JOMTIEN, 1990).

O Brasil participou como um dos signatários das ações a serem adotadas no momento em que possui uma das maiores *taxas de analfabetismo* do mundo. Em 1992, o país se encontrava no Governo de Fernando Collor de Melo, que pouco acompanhou os acontecimentos, pois no segundo ano do seu mandato foi alvo de denúncias que culminaram com o processo do *impeachment*.

Entre 1993 a 1996, ainda no cenário Internacional, a comissão para Educação do Século XXI convocada pela Organização das Nações Unidas para

Educação (UNESCO), composta de especialistas e coordenada pelo francês *Jacques Delors*, produziu o *Relatório Delors*, no qual se fez um diagnóstico do contexto de interdependência globalizada da educação. Evidenciaram o desemprego e a exclusão social, mesmo em países ricos.

O Relatório fez recomendações de conciliação, consenso, cooperação e solidariedade para enfrentar as tensões da mundialização, a perda das referências e de raízes, as demandas de conhecimento científico-tecnológico, principalmente das tecnologias de informação. A educação seria, portanto, o instrumento fundamental para desenvolver nos indivíduos a capacidade de responder a esses desafios, particularmente a educação média.

No Brasil, em 1996, a nova LDB estabeleceu um novo conceito para educação no País. A criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF), se tornou-se a ação mais expressiva da nova Lei, que instituiu mudanças profundas na estrutura de financiamento do ensino fundamental no país, ponto que será abordado adiante.

O Ministério da Educação no período de 1995 a 2002 comandou uma reforma objetivando a melhoria e a expansão do sistema de ensino sintonizado com as demandas dos setores produtivos do País, o que não tinha acontecido com a reforma em 1971². A nova LDB traz uma releitura atualizada do mundo. As integrações comerciais entre os países e os avanços tecnológicos mostram necessidades de se adquirir conhecimento organizado e a nova Lei aprovada em dezembro de 1996 foi o caminho para enfrentar este novo paradigma educacional.

A política educacional adotada pelo governo por muitos anos foi baseada numa expansão indiscriminada da oferta de vagas, justificada pela urgência de atender à demanda de mercado, porém era preciso avaliar os efeitos desta política a médio e longo prazo, pois a ação pedagógica na escola não se conclui simplesmente com a matrícula dos alunos no início de cada ano letivo. A

² Lei 5692/71 – Foi a primeira vez que uma lei se aprofundou em questões financeiras(22 artigos).

qualificação dos professores, estrutura física, e o projeto de ação pedagógica são fontes para se ajuizar em parte como anda a qualidade dos serviços prestados pelo governo neste segmento. A partir de 1998, o Conselho Nacional de Educação estabeleceu, por força de Lei, as Diretrizes Curriculares Nacionais, e um sistema de Avaliação por meio do Exame Nacional de Ensino Médio (ENEM) e do Sistema de Avaliação do Ensino Básico (SAEB) com o objetivo também de produzir informações sobre o aprendizado dos estudantes nas disciplinas de língua portuguesa e matemática. Em 2003, foram avaliados 300 mil alunos de sete mil escolas brasileiras. Em 2005, este número foi ampliado para 5 milhões de estudantes de 43 mil escolas do país, em 5400 municípios.

O Ministério da Educação também desenvolveu novos instrumentos de avaliação, como a Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB) e a Avaliação Nacional de Rendimento Escolar (ANRESC), que no futuro substituirão o SAEB. Esses instrumentos fornecerão subsídios para a melhoria da qualidade da educação com dados inéditos no Brasil sobre o que se tornou um aspecto central da reforma do ensino fundamental e médio e da política de fomento para melhoria da qualidade do ensino no Brasil.

1.2 Políticas Recentes e Qualidade de Ensino.

Em 2005 o Governo declarou como o ano da *Qualidade da Educação Básica*, e a agenda de trabalho do Ministério da Educação em favor da qualidade da Educação. Naquele ano previram um conjunto de ações de apoio ao ensino fundamental e médio, valorização e remuneração de professores, estímulo a programas de formação de docentes, obras de infra-estrutura e compra de equipamentos para as escolas.

Em Brasília foi realizado o II Fórum Hemisférico Educacional sob os auspícios da OEA e do governo brasileiro para tratar especialmente da questão da qualidade da educação na América Latina. No Fórum, também houve consenso sobre a necessidade urgente de fortalecer a qualidade da educação nos sistemas educacionais.

Outro importante acontecimento neste mesmo ano se deu no Rio de Janeiro, “O Seminário Internacional da Qualidade da Educação” no qual mais de 400 pessoas entre acadêmicos, gestores públicos, especialistas e professores debateram sobre a abordagem técnica centrada na mensuração dos determinantes e das conseqüências da qualidade da educação, observando a queda da proficiência escolar no Brasil ao longo dos últimos anos, além de discussão sobre o desenho de políticas educacionais, incluindo o mercado de trabalho, metas e pacto educacional.

James Heckman, Nobel de Economia, participou do Seminário sobre *Educação na Primeira Infância* e apresentou trabalhos cujos resultados demonstram os altos retornos da pré-escola.

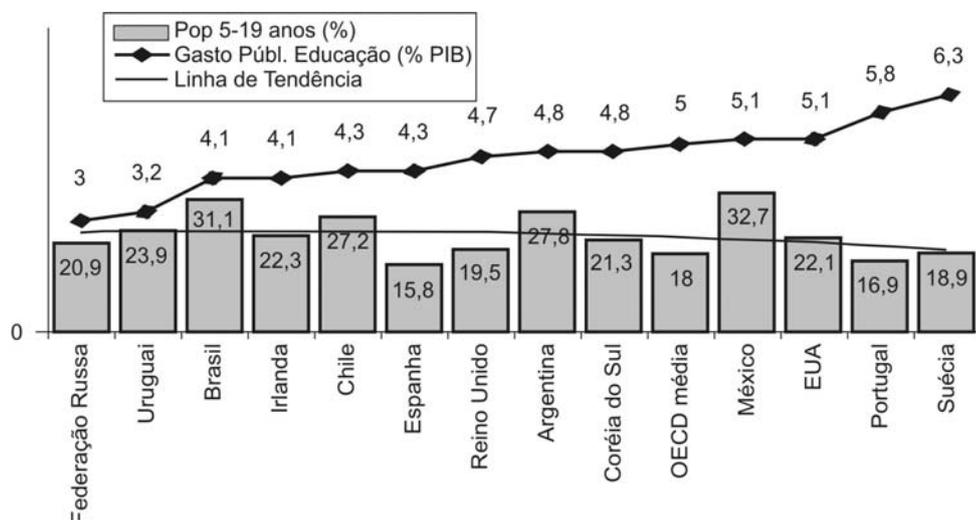
O Brasil nos últimos anos vem apresentando números bastante satisfatórios, com relação à *matrícula no ensino fundamental* e médio. O Censo Escolar (2001) divulgou que o número total de alunos matriculados no ensino fundamental no Brasil em 1996 era de 33,1 milhões e em 2001 alcançou os 35,4 milhões. No ensino médio foram mais 8 milhões de matrículas em 2001, tornando o Brasil um dos maiores sistemas de educação básica do mundo.

A Política Educacional no Brasil a partir de dados da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) mostram que o Brasil gasta pouco com educação básica e muito com ensino superior, a formação dos professores é inadequada e a implantação de um sistema de incentivos à carreira dos professores com melhoria dos salários, mediante avaliação de desempenho, parece não contar com o interesse do governo. Portanto, a educação brasileira vem formando um cenário ainda maior de dificuldades, pela desvalorização destes profissionais.

O gráfico a seguir mostra a relação entre o Gasto com Educação e a População em Idade Escolar – Países selecionados - OCDE

Gasto Público com Educação e a População em Idade Escolar

Países Selecionados - OCDE³



O Brasil com educação gasta 4,1% em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), e se posiciona abaixo de muitos países da América Latina.

Castro assegura que muito pode ser feito pela educação no Brasil, mas é preciso decisão política para realizar mudanças efetivas no Sistema Educacional no País. Os recursos destinados a educação básica deve seguir um diagnóstico correto e transpor a dificuldades burocrática, quanto a utilização e controle destes recursos.

Pesquisa do PNAD/IBGE mostra um queda no índice de analfabetismo em nosso país nos últimos dez anos (1992 a 2002). Em 1992, o número de analfabetos correspondia a 16,4% da população caiu para 10,9% em 2002. Isto, significa um grande avanço, embora para erradicação do analfabetismo no Brasil trata-se de planejamento e esforço político. Em 2006, praticamente todas as crianças de sete a quatorze anos frequentavam a escola.

³ OCDE – Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico. Dados para os anos 2000/2001

1.3 Plano Nacional de Educação (PNE)

O **PNE** foi aprovado pelo Congresso Nacional em dezembro de 2000 e sancionado em janeiro de 2001 (Lei n 10.172, de 09/01/01). O Plano Nacional de Educação abrange os diversos níveis e modalidades de ensino, bem como as áreas da administração educacional. Sua execução deve ser acompanhada pelo Poder Legislativo, com envolvimento de toda a sociedade. Estabelecer um plano de Metas exige uma definição de custos e identificação dos recursos atualmente disponíveis e as estratégias de sua ampliação.

A Constituição Federal estabeleceu percentual mínimo para manutenção e desenvolvimento do ensino no país, servindo estes como bases para implementação das metas que devem ser cumpridas, onde vinculações são realizadas em relação às receitas resultantes de imposto; porém, vale salientar que os valores para educação não são realizados sobre a totalidade dos recursos tributados. Os percentuais sobre os recursos orçamentários em 1998, ano de aplicação do Fundef, por exemplo, vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino, em nível federal, foi pouco mais de 1,1% do orçamento total, isto representa cerca de 3,8 bilhões.

Em 1995, antes da aprovação da Emenda Constitucional n.14, se podia verificar graves distorções no sistema de ensino entre as regiões no Brasil. Exemplo disso vem do Maranhão, na reduzida rede estadual onde o gasto médio por aluno era de 343 reais, ao passo que nas redes municipais, responsáveis pela maioria das matrículas, o valor aplicado não passava de 88 reais. E para enfatizar as distorções antes da criação do Fundef, em São Paulo, neste mesmo ano, onde o Estado arcava com a maior parte das matrículas do ensino fundamental com um gasto por aluno que correspondia a 336 reais, as redes municipais eram 1.165 reais. É possível observar que o aluno do município em São Paulo recebia um tratamento com certeza diferenciado daquele aluno do município no Maranhão.

O Fundef veio para corrigir estas distorções, além de tratar da questão da qualificação dos profissionais que atuam no magistério, o governo Federal, através do Fundo, procura adotar medidas para uniformizar a sua ação em todo

o território nacional. Valendo salientar que o Fundef é constituído de uma cesta de recursos, que veremos mais adiante.

O Plano Nacional de Educação não tem sido amplamente considerado no planejamento e nas ações educacionais em curso, isto por conta da falta de articulação com os planos estaduais e municipais.

A Conferência Nacional de Educação possui extrema importância para o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e Plano Nacional de Educação (PNE) pela necessidade de articulação e observação aos pontos de consensos firmados. Outro aspecto de extrema importância na mobilização nacional refere-se a uma Política Nacional de Avaliação, entendida como processo contínuo que contribua com o desenvolvimento dos sistemas de ensino, das escolas e do processo ensino-aprendizagem, resultando em uma escola de qualidade socialmente referenciada.

O entendimento sobre política educacional não deve se restringir a instrumentos centralizados de avaliação. Os estados e municípios devem ser estimulados como auxiliar do Ministério da Educação a implantarem sistemas próprios de avaliação, que levem em conta a avaliação externa e auto-avaliação das escolas, considerando a ampliação dos indicadores que afetam o desempenho escolar, para além do nível cognitivo dos estudantes e dos indicadores relativos à aprovação e evasão.

Uma concepção ampla de avaliação deve assegurar a articulação entre os sistemas de ensino, por meio do Sistema Nacional de Educação, bem como agregar indicadores institucionais tais como: projetos político pedagógicos, infraestrutura, tempo de permanência do estudante na escola, gestão democrática escolar, participação do corpo discente na vida escolar, sistema de avaliação local; carreira, salário e qualificação dos trabalhadores da educação, formação e método de escolha do dirigente escolar; número de alunos por sala, material pedagógico disponível, dentre outros.

1.4 Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB)

Os princípios que regem a educação nacional que consta no texto constitucional devem ser ajustados, na sua aplicação, às situações concretas que envolvem o funcionamento das redes escolares, a formação dos especialistas e docentes, as condições de matrículas, aproveitamento da aprendizagem e promoção de alunos, recursos financeiros, material, técnico e humano para o desenvolvimento do ensino, a participação do poder público e da iniciativa particular no esforço educacional, a superior administração dos sistemas de ensino, e as peculiaridades que caracterizam a ação didática nas diversas regiões do país.

Essas e outras possuem sua nascente na escrita da Carta Magna, que constitui matéria-prima da Lei de Diretrizes e Bases de Educação Nacional (LDB)

A política e o planejamento educacional nascem da ação conjunta do texto constitucional e do contexto da Lei de Diretrizes e Bases da Educação. Ambos os textos ou códigos legais funcionam de forma harmônica e interdependente, porém a integração normativa possibilita a eficácia da ação educacional. Em face desta harmonia a LDB não pode divergir filosoficamente e doutrinariamente do que estatui a constituição, no que diz respeito aos princípios norteadores da educação brasileira. Acrescentar, omitir, conter minúcias, normas de regulamentação casuística não condiz com o que está expresso na Lei.

A LDB regula a vida das redes escolares, no que concene respeito ao ensino formal, ficando fora de seu alcance todas as manifestações de ensino livre e daquele tipo de curso que funciona sob a supervisão de outros órgãos do Poder Público. Para uma escola estar ao alcance da LDB precisa que o seu funcionamento esteja sujeito a um currículo obrigatório, seriação do curso, ação de *professores habilitados regularmente*, regimento aprovado pelos órgãos competentes do sistema (Conselho de Educação), e supervisão permanente do Poder Público.

Assim, a LDB deve em conteúdo normativo priorizar os aspectos ligada à educação pública e privada, *financiamento do ensino público*, à *formação do corpo docente*, a assistência escolar e as regras de transição entre a extinção da lei anterior e a vigência da nova. Ou seja, a LDB é, por definição, uma lei indicativa com todos os pressupostos como foi dito, e não leis resolutivas, como muitos querem entender.

Consta na LDB para o ensino fundamental no Artigo 32, a duração mínima de oito anos, obrigatório e gratuito na escola pública, com o objetivo de formação básica do cidadão, mediante o desenvolvimento da capacidade de aprender, tendo como meios básicos o pleno domínio da leitura, da escrita, e do cálculo. Porém, os princípios para a educação básica que inclui a educação infantil, fundamental e ensino médio têm uma maior compreensão quando se entende que não basta ofertar vagas para atender a demanda é preciso assegurar aos educandos a permanência estável durante toda a sua vida escolar.

Dos princípios basilares⁴ da educação que constam na LDB três possuem uma grande importância para o objetivo deste trabalho que são:

(i) A valorização dos profissionais da *educação*, que vem se tornando medida de extrema urgência na atualidade da educação no Brasil, pois não se pode ter um ensino de qualidade sem contar com professores qualificados.

(ii) A garantia do padrão de qualidade do ensino, que é subjetivo, pois é preciso definir o que se considera o mínimo aceitável, como padrão de qualidade para se almejar patamares mais altos de qualidade pelas escolas.

(iii) A gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais que expressa a preocupação social da *universalização da oferta* de oportunidades

⁴ Os princípios que norteiam a educação nacional são onze, e constam no texto da LDB- capítulo 2 - artigo 3º.

educacionais, e por outro lado, limita efetivamente a capacidade de atendimento das escolas públicas, pelo fato de serem escassos os recursos orçamentários destinados à educação, por estes refletirem fortemente na dimensão dos gastos do governo.

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

A Lei de Diretrizes e Base da Educação (LDB) define níveis de ação para as três esferas do Poder Público. O ensino fundamental é direito público subjetivo e de oferta obrigatória. Os recursos assegurados pelo FUNDEF têm base legal pela Emenda Constitucional N.14/96, que alterou o Art.60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal, e regulamentado pela Lei 9.424, de 27 de dezembro de 1996 e pelo Decreto N. 2.264, de 27 de junho de 1997.

O Fundef foi instituído para um prazo de duração de dez anos, expirando em 2006. Seus objetivos foram vários dentre outros:

- a) Pagamento do salário dos docentes, técnicos e funcionários que atuem diretamente na ministração do ensino, como diretores e vice-diretores, coordenadores pedagógicos e orientadores educacionais;
- b) pagar encargos sociais devidos pelo Poder Público;
- c) investimento na melhoria dos professores dentro do próprio sistema de ensino como cursos de especialização, ensino superior e reciclagem;

Os Municípios e os Estados ficaram obrigados a gastar 60% dos recursos destinados à educação com a manutenção do salário dos professores e o restante (40%) com manutenção do sistema em que se incluem os gastos com qualificação docente, aquisição de material didático, dentre outros necessários para desenvolvimento do ensino fundamental.

Agora, diferentemente de antes, estes recursos irão inicialmente para um fundo criado no âmbito de cada Estado e Distrito Federal, para depois ser realizada a distribuição dos recursos entre os entes federativos, proporcionalmente ao número de alunos matriculados nas respectivas redes de ensino fundamental.

Do montante de recursos recebidos pelo fundo existe um valor mínimo nacional de gasto por aluno, a ser fixado pela união deve ser observado no âmbito de cada Estado e o Ministério da Educação e do Desporto - MEC realizará, anualmente, censo educacional que constituirão a base para fixar a proporção prevista na CF.

Os recursos são extraídos dos próprios Estados e Municípios de fontes já existentes sendo constituído de 15% do:

- a) Fundo de Participação dos Municípios;
- b) Fundo de Participação dos Estados;
- c) Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços;
- d) Imposto Sobre Produtos Industrializados, proporcionais
às exportações (IPI);
- e) Ressarcimento pela desoneração do que trata a Lei Kandir.

Além dos recursos previstos na Constituição Federal, várias são as Leis Complementares e portarias do MEC que substanciam toda a estrutura de financiamento da educação fundamental. O exemplo disto, a Lei Complementar 61, de 26 de dezembro de 1989 que estabelece normas para a participação dos Estados e Distrito Federal no produto de arrecadação do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI, na forma do art. 159, inciso II, da CF.

TABELA 01 – FONTES DE RECURSOS DO PODER PÚBLICO

Poder Público	Fontes
União	Recursos orçamentários, oriundos da receita de impostos federais (18%). Recursos provenientes do Salário-Educação (1/3). Outros recursos oriundos de diversas fontes.
Estados	Recursos orçamentários ordinários provenientes da receita tributária estadual (25%) Fundo de Participação dos Estados (FPE), resultante da transferência de recursos federais (25%) Recursos provenientes da cota estadual do salário-educação correspondem ao número de alunos matriculados no ensino fundamental da rede estadual. Outros recursos oriundos de fontes diversas.
Municípios	Recursos orçamentários ordinários, provenientes da receita tributária municipal (25%) Fundo de Participação dos Municípios (FPM), resultante da transferência de recursos federais (25%). Recursos provenientes da cota do salário-educação, correspondem aos números de alunos matriculados no ensino fundamental da rede municipal

O sistema brasileiro de financiamento à educação é baseado em vinculações de recursos e constitui parte do planejamento da política e da gestão pública do governo. Os repasses para as contas específicas do FUNDEF de cada unidade federativa são automáticos e com periodicidade da seguinte forma:

- a) FPE, FPM e IPI-exp são repasses decenal nos dias 10, 20 e 30 de cada mês;
- b) ICMS são repasses semanais;
- c) Desoneração de Exportações são repassando em mensalmente;

TABELA 02 - RECEITAS PROVENIENTES DE IMPOSTOS

	União	Estados	Municípios
Impostos Próprios	II / IE ITR (50% MUNICIPIOS) IR (21,5% FPE) FPM (22,5%) (3% Reg) IPI (10% Estados) IOF / IE	IPVA(50% Munic.) ITCM(25%Munic.) ICMS(25%Munic.)	IPTU ITBI ISS
Impostos Transferidos		Da União: FPE (IR+IPI) IPI-Exp (25% Municípios) IRRF	Da União: FPM (IR+ IPI) ITR IRRF Do Estado IPVA ICMS/ IPI - Exp

A ação de financiar a educação tem reflexos na importante tarefa do planejamento de gastos, bem como, no diagnóstico correto dos problemas que direta ou indiretamente permeia o processo de aprendizagem dos alunos.

O financiamento da educação pública concretiza a possibilidade de avançar na direção de uma educação de qualidade, porém, é preciso enfrentar as dificuldades concernentes a este tema. A educação brasileira em seus diferentes graus e modalidades torna-se complexa a dinâmica da ação do

financiamento e gasto através dos recursos provenientes do setor público e privado. Esta tarefa é uma competência dos órgãos da administração direta e indireta das esferas federal, estadual e municipal.

O Sistema de Financiamento da Educação Pública está praticamente descentralizado e presente em todo o texto da LDB como princípios que norteiam a concepção da gestão pública, fundamento próprio da institucionalização da Lei. A descentralização repassa para os estados e municípios a responsabilidade da gestão dos recursos, que constitui suas prerrogativas e competência.

As fontes públicas de recursos para a educação que provêm das três esferas governamentais a União, os Estados, e os Municípios. Pode ser visto no artigo 212 da constituição de 1988 que refere-se ao financiamento da educação pública nos seguintes termos:

[...] União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, de receita resultante de imposto, compreendida a proveniente das transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.(CF, 1988)

Cabe à União ao final de cada ano, com validade para o ano subsequente instituir o *custo mínimo por aluno*, fundamentado naquilo que se chama *padrão mínimo de oportunidades educacionais*, previsto em lei. A União exerce uma ação supletiva e redistributiva dos recursos de modo a corrigir, progressivamente, as disparidades de acesso e garantir o padrão mínimo de qualidade de ensino.

A união poderá fazer a transferência direta de recursos a cada estabelecimento de ensino, considerando o número de alunos que efetivamente freqüenta a escola. Importante aspecto constitucional é quando se refere às despesas possíveis de financiamento à educação. A aplicação dos recursos

deve ser feita em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), procurando evitar aplicações errôneas dos recursos. Este ponto sugere uma grande atenção por parte das autoridades e administradores competentes junto às secretarias estaduais e municipais. Os recursos para educação mesmo constituídos por um grande aparato constitucional e um aporte de recursos inicialmente satisfatórios, especialistas nesta área acreditam na má distribuição dos mesmos.

[...] mesmo admitindo que as vinculações constitucionais aportem um volume razoável de recursos para educação, elas não garantem que o sistema de financiamento à educação básica seja adequado, uma vez que os recursos podem estar sendo mal distribuídos (REYNALDO FERNANDES, 2004)

A má aplicação dos recursos da educação tem sido um dos problemas na atual conjuntura do sistema financeiro educacional no Brasil. No Estado do Ceará, este quadro não é muito diferente.

Tenho pesquisado, dito e repito que a má aplicação de recursos é um dos problemas do financiamento da educação no Brasil. Entendendo que há flagrantes perdas nos intrincados processos burocráticos de tramitação entre a liberação de recursos e sua chegada à escola. Vieira (2005).

O governo federal desde 1995 adotou mecanismo de repasse de recursos direto para as escolas, exemplo disto, é o PDDE (Programa de Dinheiro Direto na Escola) recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Programa destinado ao atendimento de necessidades cotidianas e emergências. Outros recursos que chegam às escolas públicas são os de empréstimos internacionais (FUNDESCOLA) que representam uma importante fonte adicional de recursos para educação. Estes recursos vêm fortalecer as

escolas públicas no sentido educacional, controle social e autonomia em suas ações, sem, entretanto, perder o direcionamento da lei. Uma vez que os recursos destinados à educação estão vinculados como prever a lei, é preciso observar os gastos como um dos determinantes para educação de qualidade.

[...] outros países, com recursos semelhantes (ao Brasil), conseguem resultados bem melhores. Embora existam ainda muitas carências, que podem justificar gastos adicionais, o que se necessita agora é, sobretudo, de uma nova geração de reformas que parta de um diagnóstico correto dos problemas e permita usar bem todo este investimento que já existe. (SCHWARTZMAN, 2004).

O sistema de financiamento à educação pública deve servir como um instrumento de políticas públicas com o objetivo de procurar diminuir distorções na distribuição dos recursos e procurando assegurar a todos os alunos uma educação de qualidade, onde o planejamento sem dúvida antecede qualquer procedimento visando à execução de propostas, pedagógica ou administrativo-financeira. Os instrumentos de planejamento, orçamento e controle público estabelecidos em leis específicas e com amparo constitucional mostra os caminhos percorridos pelos recursos destinados às escolas. No entanto é preciso identificar como aproveitar melhor os recursos públicos destinados à educação.

A Constituição Federal estabelece em seu art. 35, uma série de punições pelo não cumprimento do art. 212, onde competem aos Tribunais de Contas da União e dos entes federativos emitirem parecer técnico acerca das contas dos gestores. A fiscalização é exercida pela Assembléia Legislativa e nas Câmaras Municipais, mediante controle externo com apoio dos respectivos Tribunais de Contas (TCU e TCM).

Ainda relevante, para o panorama da educação no Brasil, os Programas de Estabilidade Fiscal e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) que surgem como dois instrumentos legais para garantir que o sistema de controle funcione, respeitando as variações orçamentárias previstas na Lei. Estes instrumentos

têm como objetivo, além de um controle sistemático dos recursos gastos pelo poder público, o interesse do governo central na redução do déficit público.

O Fundef foi a institucionalização de um novo panorama para o sistema de financiamento educacional brasileiro. Com o FUNDEF os ganhos foram principalmente pela forma objetiva da utilização dos recursos. As grandes diferenças regionais entre as unidades da federação dificultam uma análise uniforme dos ganhos com a implantação do programa; porém, os municípios mais empobrecidos tiveram a possibilidade da ampliação dos números de matrículas e de melhorar os salários dos professores. Os recursos do Fundef em 1998 foram de R\$ 13,2 bilhões, chegando em 2002 em R\$ 22,9 bilhões. Os valores são bastante expressivos a tabela a seguir mostra a evolução das receitas realizadas segundo a origem dos recursos no Brasil.

TABELA 03 - Evolução das Receitas do Fundef – Brasil (R\$ milhões)

	1998	1999	2000	2001	2002
Receitas	Valor	Valor	valor	valor	valor
ICMS	8.797,4	9.975,8	12.209,3	14.049,1	15.275,10
FDE	1.638,0	1.814,2	2.149,8	2.529,9	3.131,0
FPM	1.838,3	2.045,9	2.238,7	2.626,9	3.249,8
IPI-Exp	237,9	239,8	264,6	284,7	281.701
LC87/96(*)	313,4	684,7	565,6	536,0	591,3
COMPL	486,6	579,9	485,4	391,5	421,8
TOTAL	13.311,9	15.340,6	17.913,6	20.418,2	22.950,7

Fonte:STN/MF (*) Lei Complementar 87/96 –prevê o ressarcimento, pela união, em favor dos estados e municípios.

O que se observa é que no primeiro ano do benefício do Fundef, a participação percentual média do ICMS corresponde a 66,1%, totalizando um montante de 8,8 bilhões de reais. Os fundos de participação de Estados e Municípios correspondem a 12,3% e 13,8% respectivamente somando o valor

de 3,5 bilhões. O IPI-Exportação e o Ressarcimento da LC 87/96 têm participações reduzidas, 1,8% e 2,3%, respectivamente. A participação da União através da complementação de recursos atinge 486,6 bilhões, o que representa cerca de 3,6% do Fundo. Entretanto quem comparar à evolução do Fundef / Brasil com o Fundef / Nordeste, vai observar que a participação percentual média do ICMS na região Nordeste é menor em torno de 40% em relação à média nacional. Esta componente do Fundo é sem dúvida a mais expressiva em termos de valores.

A complementação Federal (parcela de recursos) que compõe o Fundo foi criada com o objetivo de assegurar um valor mínimo de recursos por aluno/ano aos governos estaduais e municipais no âmbito do Estado onde esse limite não seja alcançado. Vale salientar que o recurso vem diminuindo, perdendo em parte o objetivo para o qual foi instituído. Veja a tabela da evolução do Fundef no Nordeste entre os anos de 1998 a 2001 e o comportamento da complementação.

TABELA 04 - Evolução das Receitas do Fundef – Nordeste (R\$ milhões)

Lei Complementar 87/96 – prevê o ressarcimento, pela união, em favor dos estados e municípios.

Receitas	1998 Valor	1999 Valor	2000 Valor	2001 Valor
Icms	1.243,5	1.365,7	1.682,1	1.936,4
FDE	859,2	951,6	1.127,7	1.327,0
FPM	647,4	718,8	782,4	916,7
IPI-Exp	23,9	23,3	24,7	26,5
LC87/96(*)	35,9	49,0	57,3	55,9
COMPL	374,2	463,4	391,2	329,95
TOTAL	3.184,4	3.572,07	4.065,6	4.592,7

Fonte:STN/MF

A trajetória da complementação de recursos federais ao Fundef foi irregular na região Nordeste, apresentando um crescimento entre 1998 e 1999, e entre 2000 e 2001 reduções a cada ano. Ainda com relação aos recursos do Fundo, o Nordeste no período de 1998 a 2001 cresceu em 44,2%, passando de 3,2

bilhões para 4,6 bilhões. A evolução do ICMS atinge um crescimento de 55,7%, porém inferior ao crescimento nacional deste imposto, enquanto os fundos de participação dos estados e municípios (FPE/FPM) crescem respectivamente, 54,4% e 41,6%.

A distribuição dos recursos depende também dos dados do Censo Escolar realizado anualmente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP / MEC) e prefeituras municipais, como ditos anteriormente. Os dados sobre as matrículas são levantados entre os meses de março e abril de cada ano e consolidados por estado, no âmbito das Secretarias Estaduais de Educação, processados em sistema informatizado mantido pelo INEP e publicados no *Diário Oficial* da União.

Após a publicação dos dados preliminares (entre os meses de setembro e outubro) os estados e municípios dispõem de 30 dias para apresentação de recursos com vistas à retificação de dados eventualmente incorretos. No final de o valor por **aluno /ano** é calculado com base na receita do Fundef e no número de alunos do ensino fundamental (regular e especial) das redes públicas estaduais e municipais no ano anterior.

O valor mínimo anual por aluno 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 da Lei.

Os recursos do Fundo, incluída a complementação da União, quando for o caso, serão utilizados pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, assegurados, pelo menos, 60% (sessenta por cento) para a remuneração dos profissionais do Magistério, em efetivo exercício de suas atividades no ensino fundamental público.

TABELA 05 - VALOR MÍNIMO NACIONAL POR ALUNO / ANO

Ano	1ª. / 4ª. Série	5ª. / 8ª. série e Ed. Especial	1ª. / 8ª.	Lei
1997			300,00	Art.6 lei 9424
1998			315,00	Dec. 2.440
1999			315,00	Dec. 2.935
2000	333,00	349,65		Dec. 3.326
2001	363,00	381,15		Dec. 3.742
2002	418,00	438,90		Dec. 4.103

Fonte: Ministério da Educação

Lei 9.424 / 96 prevê a fixação de um valor mínimo por aluno/ano, a ser assegurado ao governo estadual e os governos municipais localizados nos estados onde a relação entre o total da receita do Fundo e o total de alunos do ensino fundamental (estadual e municipal) for inferior a esse valor mínimo estabelecido.

Para 1997 esse valor foi estabelecido pela própria lei que regulamentou o Fundef. Em 1998 passou a ser fixada por meio de Decreto Federal e, a partir de 2000, a fixação passou a ocorrer definindo-se valores diferenciados para 1ª. à 4ª. séries, 5ª. à 8ª. e educação especial. No quadro, os valores de 1997 a 2002.

A **União** acompanha objetivamente a arrecadação das receitas que compõem o fundo, e conseqüentemente, se houver diminuição (ou aumento) do aporte de recursos originários do Estado/Município, os recursos federais serão ajustados com o objetivo sempre de atender o valor mínimo aluno/ano estabelecido para cada estado ou região.

Quanto à política de correção das desigualdades interestadual proposta pelo Fundef, a mesma é realizada através da complementação de recursos federais aos fundos estaduais, onde o volume de recursos vinculados ao Fundef

não seja suficiente para garantir um valor médio por aluno/ano superior ao valor mínimo estabelecido nacionalmente. Neste pleito, o Fundef representa um avanço para se encontrar o equilíbrio e maior equidade entre os entes federativos. Entretanto, a evolução dos recursos totais do Fundef, nas regiões Norte e Nordeste crescem em um ritmo inferior à média nacional, indicando desta forma o crescimento da desigualdade dos recursos e ampliando progressivamente os desequilíbrios regionais entre os estados e macrorregiões brasileiras, contrapondo-se objetivamente ao propósito de sua criação.

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental - FUNDEF é um mecanismo de distribuição e redistribuição de recursos que deve servir como um avanço na direção da redução das desigualdades dentro do sistema de ensino e como mecanismo para universalização do atendimento no nível do ensino fundamental em todo o País.

A maior inovação do FUNDEF consistiu na mudança da estrutura de financiamento do ensino fundamental. A criação do fundo criou-se subvinculação com distribuição realizada automaticamente de acordo com o número de alunos matriculados em cada rede de ensino fundamental. Além de promover uma integração maior do governo estadual e municipal.

O FUNDEF contribui significativamente sem dúvida para uma melhor utilização dos recursos públicos para este nível de ensino. As mudanças instituídas se identificaram com o crescimento da oferta de vagas nos municípios que ampliaram o seu sistema de ensino recebendo grandes quantidades de matrículas, porém, é preciso acompanhar a dinâmica deste movimento, pois, o avanço no número de matrícula tem reflexo direto na qualidade da vida escolar. Na pesquisa por Oliveira (2005), revela que com a instituição do FUNDEF, mais de dois milhões de alunos acima da idade se matricularam, diluindo assim os possíveis ganhos de eficiência do sistema.

Ao governo faltou uma melhor compreensão do próprio sistema de ensino. O governo focalizou o ensino fundamental, porém, quando se trata de educação não é possível enxergar apenas parte do problema. Em uma ação política educacional do porte do FUNDEF o Governo deveria ter flexionado suas

ações, para alcançar maior êxito com o propósito firmado. Não seria demais saber quem já se encontrava na escola como estava? Qual a estimativa de alunos que voltariam a estudar, com a aplicação do FUNDEF? Refletindo sobre este ponto podemos surgir com outros relevantes problemas, inclusive de aprendizagem. Especialistas nesta área quando se referem ao Fundef fazem severas críticas sobre as medidas consideradas impresumíveis que acabaram por ofuscar em parte os objetivos do programa.

A tabela 1 - Ilustra a contribuição do Fundef, para a população de alunos acima da faixa etária em 1996 (antes da aplicação do Fundef) e em 2002, quando o fundo já estava operacionalizando o sistema financeiro há cinco anos.

TABELA 06 - População de alunos acima da faixa etária, 1996-2002.

	Anos	Total	De 7 a 14 anos De idade	15 anos de idade ou mais	15 anos de idade ou mais(%)
Brasil	1996	33.131.370	25.909.860	7.221.510	21,8
	2002	35.150.362	27.572.578	7.577.784	21,6
Bahia	1996	3.553.446	2.315.394	1.238.052	34,8
	2002	3.629.276	2.251.200	1.378.076	38,0
Ceará	1996	1.843.948	1.312.969	518.268	28,1
	2002	1.863.625	1.397.306	466.319	25,0
Goiás	1996	1.135.948	801.191	334.757	29,5
	2002	1.099.223	823.200	276.023	25,1
Paraná	1996	1.808.149	1.508.496	299.653	16,6
	2002	1.693.577	1.533.161	160.116	9,5
São Paulo	1996	6.394.838	5.312.782	1.082.058	16,9
	2002	5.993.885	5.300.860	693.035	11,6

Fonte: MEC/Inep, Sinopse Estatística, 1996 e 2002

A tabela mostra que para um aumento de dois milhões de alunos entre 1996 e 2002, no Estado do Ceará, por exemplo, o número de aluno na faixa de 7 a 14 anos de idade aumentou em 2002 cerca de 6,4% em relação a 1996, enquanto, o número de alunos com idade superior a 15 anos diminuiu cerca de 10% comparando 1996 e 2002.

Em todo o país, o impacto maior do Fundef se deu entre os alunos com mais de 15 anos de idade. Entre 1996 – 2002 foi observado um aumento de 1,6 milhões na estatística no sistema; porém, que deste total, um milhão aproximadamente foi a simples reclassificação das classes de alfabetização. Na verdade, pouco mais de seiscentos mil novos alunos retornaram à escola ou vieram pela primeira vez.

Outra intenção com a criação do fundo foi melhorar a eficiência do sistema através do aumento nos salários e qualificação dos professores, porém, mas maior contribuição se deu para o pagamento dos salários de professores leigos nas regiões mais pobres.

De fato, o Fundef contribuiu para aumentar os salários dos professores não qualificados. Entretanto, mesmo que os salários aumentassem, conforme alegam algumas autoridades governamentais, não se demonstrou nenhum relacionamento entre melhoria de salários e melhor desempenho dos alunos (OLIVEIRA, 2005)

Ainda com relação à melhoria da eficiência do sistema educacional, o País continua enfrentando uma duplicidade de comando, com a existência de dois sistemas públicos de ensino: estadual e municipal dificultando ainda mais o planejamento educacional local.

O Fundef não consegue atingir plenamente seus objetivos da qualificação do ensino com serviço prestado à população. As novas contratações realizadas pelo sistema educacional, professores e outras funções

docentes, principalmente nos municípios mais pobres, não sinalizam ganhos na qualidade de ensino ou eficiência do sistema.

O Fundef foi instituído para garantir que o dinheiro destinado à educação, seja de fato gasto com educação, porém, como o programa foram criado para ser aplicado durante dez anos, era preciso que novas ações de políticas educacionais fossem sendo implementadas para corrigir e ajustar os descompassos que começam a surgir.

“Um dos efeitos do Fundef foi estimular o envolvimento das prefeituras com a educação fundamental, reduzindo o tamanho e a burocracia das administrações estaduais do ensino. (CASTRO, 1998. KOSLINSKI, 2000)”.

Não há dúvida da significativa mudança introduzida nos estados pelo Fundef, mas, é preciso notar o que aconteceu e como fisionomia do sistema educacional brasileiro. As cidades mais pobres se beneficiaram de forma relevante, aumentando número de matrículas em face à oferta de vagas oferecida pelas prefeituras, porém, o efeito em outros centros foi completamente diferente:

O maior impacto (Fundef) se deu na direção dos pequenos municípios das regiões mais empobrecidas do País; sua criação veio trazer recursos que passaram a ser acrescidos aos caixas municipais, provocando um inegável impacto sobre o aumento da oferta de matrículas. Nos centros de médio e grande porte, contudo, a situação de depauperamento progressivo do magistério persiste e o referido instrumento pouco ou nenhum alento veio a representar. (VIEIRA,2005)

2. A EDUCAÇÃO PÚBLICA NO ESTADO DO CEARÁ

2.1- SEDUC - Secretaria da Educação Básica do Estado do Ceará

A Seduc tem por finalidade definir diretrizes e prioridades educacionais e coordenar o sistema de educação básica em nível estadual, desenvolvendo políticas educacionais para garantir a oferta de um ensino de qualidade, bem como a manutenção e o funcionamento dos estabelecimentos oficiais de ensino público do Estado.

A mudança na política educacional no contexto nacional levou Estado e Município a um reposicionamento sobre a gestão pública no contexto educacional. No Ceará nas escolas públicas é possível confirmar avanço significativo, principalmente no sentido da autonomia a cada unidade escolar. Foi criado um Núcleo Gestor cuja escolha dos membros é realizada por um processo seletivo de provas, títulos e pela eleição direta realizada pela comunidade escolar. Entretanto, outras dificuldades ressurgem dentro da ação político-pedagógica da escola, trata-se do processo de manutenção e custeio.

A autonomia da escola não é institucionalmente absoluta, os avanços obtidos nos últimos anos dizem respeito à transferência de recursos diretamente para as unidades escolares de ensino. Os recursos que as escolas recebem são vinculados a programas ou projetos de redistribuição de renda. No entanto, os órgãos responsáveis por estes recursos não conseguem fazer com que os mesmos cheguem às unidades escolares de forma dimensionada e com viabilidade estratégica para o seu uso.

[...] Analisando os recursos que chegam à escola pública estadual, percebe-se que a planificação idealizada pelos órgãos centrais não vislumbra uma realidade factível e dinâmica. Muitas vezes, a dinâmica do real é engessada pelo dimensionamento definido e inviabiliza quaisquer ações de longo prazo, bem como a reposição ideal para funcionamento das unidades escolares (Arnoud, 2005).

Para analisar o verdadeiro alcance do projeto de gestão participativa implantado pela SEDUC é preciso procurar compreender a sistemática da utilização dos recursos e os objetivos a que estes se propõem. As escolas recebem equipamentos, computadores, aparelhos de televisão, vídeo, bancadas e outros, entretanto, o processo de deteriorização e a conseqüente reposição de equipamento ficam engessado diante de muitas dificuldades encontradas em processos burocráticos.

A partir da estrutura organizacional da Secretaria de Educação do Estado do Ceará é possível tem uma maior visibilidade de todas as atividades técnico-administrativa e pedagógica, além das dimensões de suas ações. A Secretária é composta pela:

- ✓ DIREÇÃO SUPERIOR (Secretário da Educação, Secretário Adjunto da Educação);
- ✓ GERÊNCIA SUPERIOR (Secretaria Executiva (SEXEC);

ÓRGÃOS DE ASSESSORAMENTO (Assessoria de Desenvolvimento Institucional (ADINS), Assessoria Jurídica (ASJUR), Ouvidoria (OUVID));
ÓRGÃOS DE EXECUÇÃO PROGRAMÁTICA (Coordenadoria de Planejamento da Educação (COPEDE), Célula de Elaboração e Acompanhamento Orçamentário (CEORC), Célula de Planos e Políticas Educacionais (CEPPE), Coordenadoria de Desenvolvimento da Escola (CDESC), Célula de Gestão Escolar (CEGES), Célula de Aperfeiçoamento Pedagógico (CEAPE), Célula de Formação do Jovem Cidadão (CEJOV); Coordenadoria de Cooperação com os Municípios (COPEM), Célula de Apoio ao Desenvolvimento da Gestão Municipal (CEGEM), Célula de Cooperação Financeira (CECOF), Célula de Projetos para os Municípios (CEPRO); Coordenadoria de Avaliação e Acompanhamento da Educação (COAVE); Célula de Avaliação do Desempenho Acadêmico (CEADE), Célula de Avaliação Institucional (CEAVI), Célula de Estudos e Pesquisas (CEPES);
ÓRGÃOS DE EXECUÇÃO INSTRUMENTAL ,Coordenadoria Administrativa Financeira (COAFI), Célula de Gestão Financeira (CEGEF), Célula de Gestão Logística (CEGEL), Célula de Gestão de Tecnologia da Informação (CEGET), Célula de Gestão Administrativa (CEGEA), Coordenadoria de Gestão de Pessoas (COGEP), Célula de Desenvolvimento de Pessoas

(CEDEP), Célula de Administração de Pessoas (CEAPS), Célula de Normas, Direitos e Vantagens(CENOR)

Além de toda esta estrutura a secretaria conta com os órgãos de execução local e regional – CREDES que são em número de 21 centros regionais de desenvolvimento da educação com as áreas divididas em núcleos de desenvolvimento pedagógico, gestão, administrativo financeiro. Os CREDES atendem a todos os municípios do Ceará, que atualmente possui 664 Estabelecimentos Oficiais de Ensino Público do Estado (Escolas), das quais 179 em Fortaleza e 485 nos outros municípios.

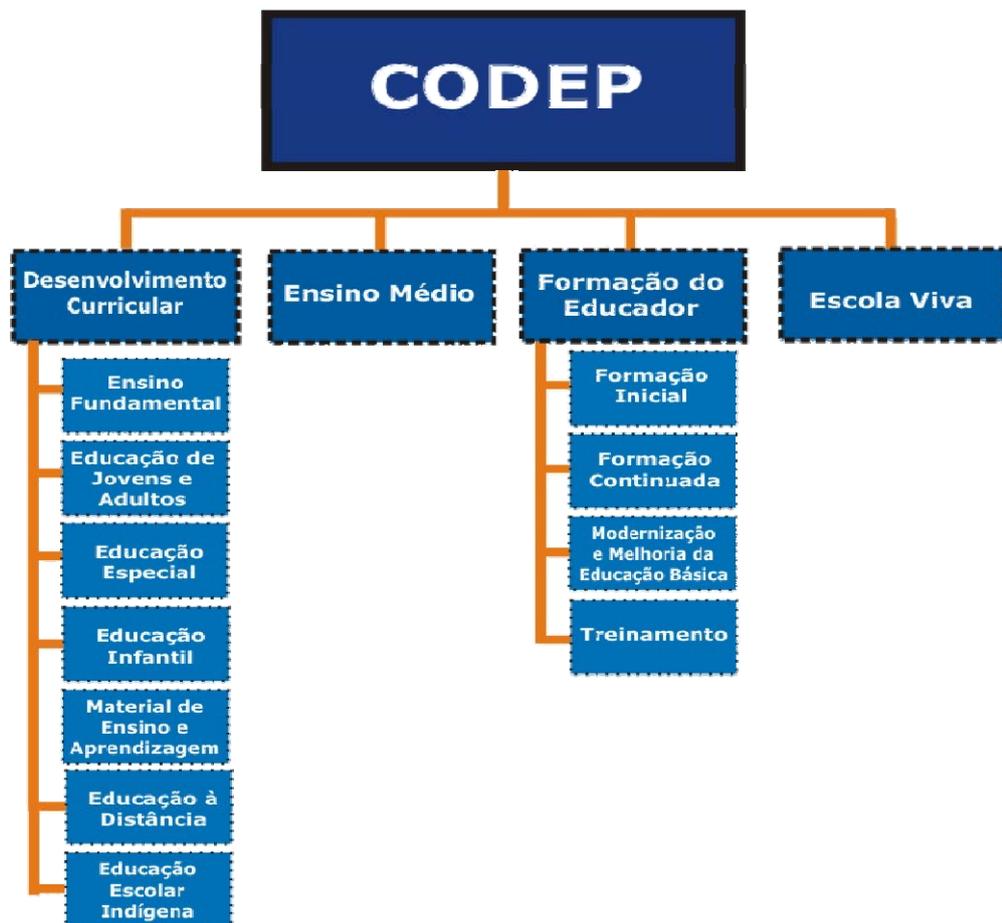
O Processo Decisório da **SEDUC** tem a seguinte estrutura: Comitê Executivo, que servirá como fórum de discussões com a função de fornecer soluções estratégicas aos problemas, tendo a seguinte composição: Secretário da Educação; Secretário Adjunto da Educação; Secretário Executivo; Assessorias, Coordenadores.

A **SEDUC** adota como estratégia gerencial o modelo de gestão participativa implementado nos seus três níveis hierárquicos (SEDUC / CREDE / ESCOLA), cujas decisões são discutidas e compartilhadas pelo Núcleo Gestor, para fins de implementação. O núcleo gestor é constituído pela **SEDUC**, o **CREDE** e a **ESCOLA**.

A Coordenação de Desenvolvimento Técnico-Pedagógico tem a monitoramento da dimensão pedagógica escolar, implantando estratégias que competência de desenvolver mecanismos de acompanhamento e assegurem a modernização e melhoria dos serviços educacionais. A Secretaria conta com o CODEP para desenvolver sua atividade técnico-administrativa. O CODEP trabalha com o desenvolvimento curricular em todos os níveis de ensino do fundamental ao nível médio, passando pela educação de jovens e adultos, educação indígena, educação a distância, além de cuida da formação dos educadores e modernização e melhoria da educação básica.

ORGANOGRAMA DA COORDENADORIA DE DESENVOLVIMENTO

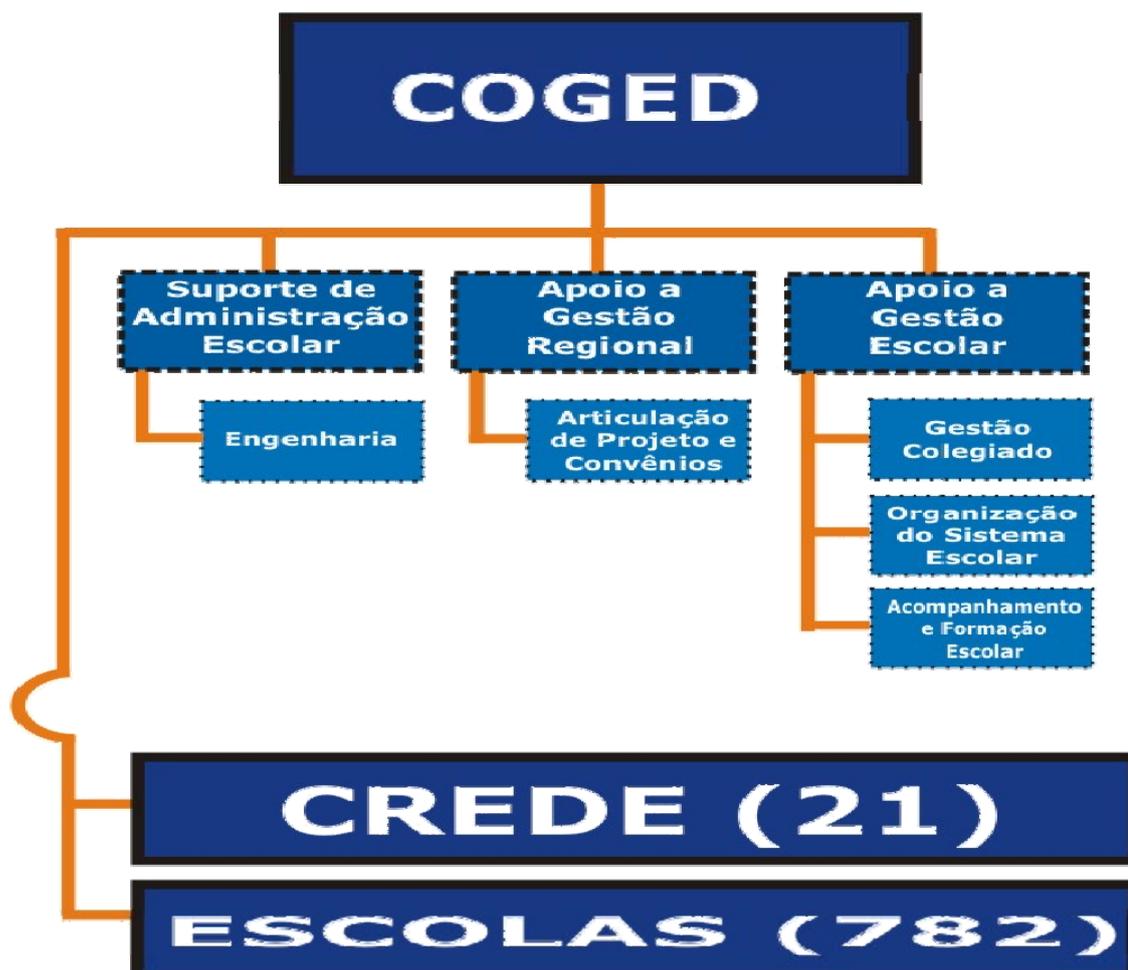
TÉCNICO-PEDAGÓGICO (CODEP)



Além de implementar, acompanhar e assegurar o desenvolvimento de projetos e/ou programas emanados dos Governos Federal e Estadual, são competências do **CODEP**: **Coordenar** o processo de atendimento às escolas quanto aos padrões básicos de funcionamento; **Fortalecer**, monitorar o desenvolvimento do Programa de Alimentação Escolar, bem como a elaboração de cardápios alternativos e regionalizados; **Monitorar**, acompanhar e fiscalizar as obras de engenharia (construção, ampliação e reforma), de acordo com os convênios e contratos, assessorando tecnicamente os **CREDES** / Escolas quanto aos projetos arquitetônicos. **Viabilizar** e acompanhar a liberação de recursos para a manutenção das escolas estaduais. **Assessorar** os CREDES

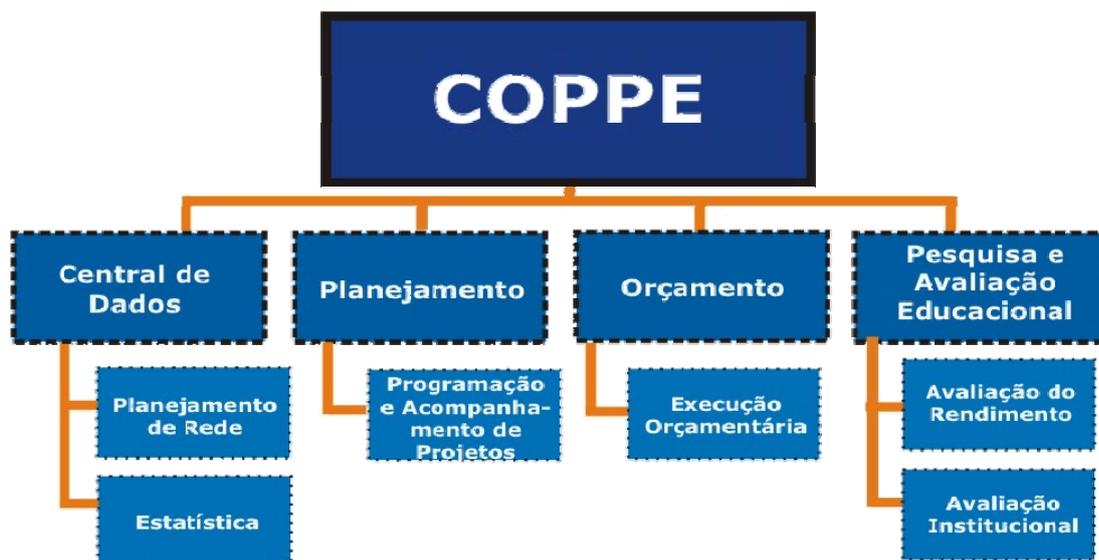
no acompanhamento das ações desenvolvidas nas unidades escolares e Secretarias Municipais; **Implantar / implementar** e acompanhar a execução do PDE(FUNDESCOLA e PENM) junto aos CREDES; **Efetivar** o Regime de Colaboração Estado/Município, através de parcerias com a UNDIME, APRECE e Instituições afins para o fortalecimento da rede pública de ensino; **Fortalecer** o processo de construção da Gestão Democrática na escola; **Definir** e coordenar a política de formação continuada dos Organismos Escolares; **Coordenar** o processo de desempenho e avaliação da gestão dos CREDES / escolas; **Coordenar** o processo de eleição dos diretores escolares e de seleção dos orientadores de CREDE; Coordenação de Articulação e Gestão Educacional-COGED.

ORGANOGRAMA DA COORDENADORIA DE ARTICULAÇÃO E GESTÃO EDUCACIONAL (COGED)



A Coordenadoria do **COGED** é responsável pelos processos de Gestão Democrática na rede pública de ensino, estabelecendo parcerias e assegurando mecanismos de interlocução, participação e mobilização das diversas representações de controle social, tendo em vista a qualidade do ensino e a eficácia das políticas educacionais. Compete ao **COGED**: **Coordenar** o processo de atendimento às escolas quanto aos padrões básicos de funcionamento; **Fortalecer**, monitorar o desenvolvimento do Programa de Alimentação Escolar, bem como a elaboração de cardápios alternativos e regionalizados; **Monitorar**, acompanhar e fiscalizar as obras de engenharia (construção, ampliação e reforma), de acordo com os convênios e contratos, assessorando tecnicamente os CREDES / Escolas quanto aos projetos arquitetônicos. **Assessorar** os CREDES no acompanhamento das ações desenvolvidas nas unidades escolares e Secretarias Municipais; **Viabilizar** e acompanhar a liberação de recursos para a manutenção das escolas estaduais. **Implantar / implementar** e acompanhar a execução do PDE(FUNDESCOLA e PENM) junto aos CREDES; **Efetivar** o Regime de Colaboração Estado/Município, através de parcerias com a UNDIME, APRECE e Instituições afins para o fortalecimento da rede pública de ensino; **Fortalecer** o processo de construção da Gestão Democrática na escola; **Definir** e coordenar a política de formação continuada dos Organismos Escolares; **Coordenar** o processo de desempenho e avaliação da gestão dos CREDES / escolas; **Coordenar** o processo de eleição dos diretores escolares e de seleção dos orientadores de CREDES.

COORDENADORIA DE PLANEJAMENTO E POLÍTICA EDUCACIONAIS



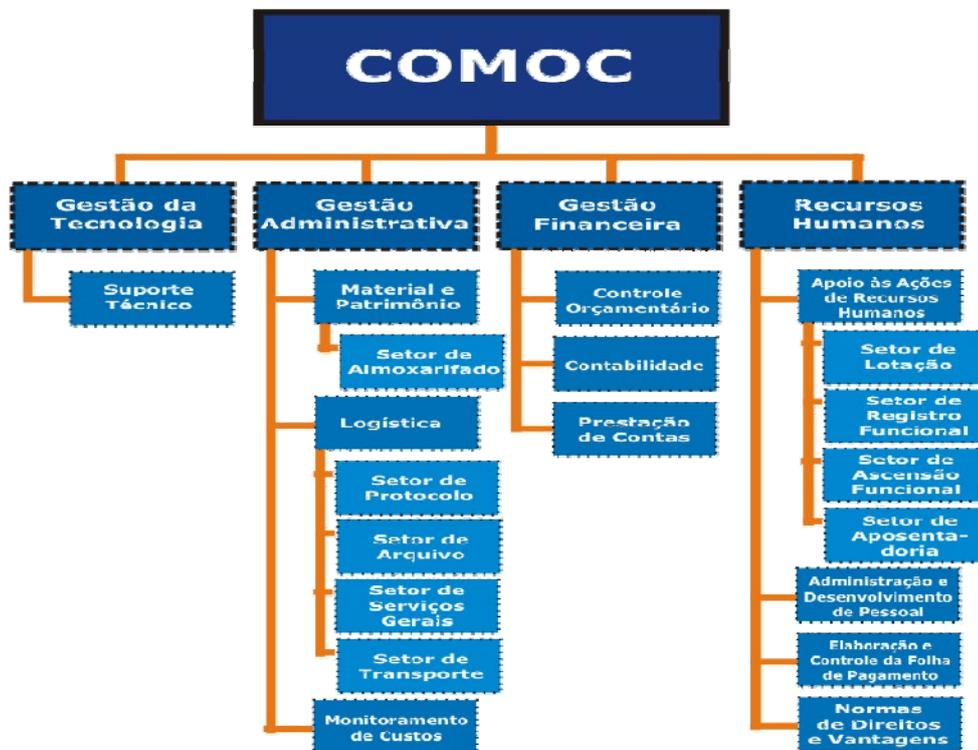
Fonte: Seduc/Ce ;2007

A **COPPE** é responsável pelo planejamento dos financiamentos das macropolíticas educacionais para o Estado do Ceará (elaboração da Lei Orçamentária Anual – **LOA**) referente ao setorial educação e o Plano Operativo Anual (**POA**) da SEDUC, em articulação com outros órgãos e instâncias internas e externas do sistema educacional procurando viabilização dos programas e projetos integrantes do Plano de Educação Básica *Escola Melhor Vida Melhor*.

Outras relevantes participações do **COPPE** são: **Subsidiar** o Governo na elaboração do Plano Plurianual (PPA). Além de produzir e disseminar os dados/ indicadores educacionais, mantendo atualizado o SIED/MEC. **Prestar assessoramento estatístico** aos órgãos estaduais e municipais, às ONGS, entidades privadas e usuários internos e externos. **Analisar** dados de população, capacidade de atendimento, matrícula, localização das escolas nas áreas de abrangência, tendo em vista o planejamento da rede pública de ensino. **Realizar a Avaliação** do Sistema Educacional do Ceará, através das duas vertentes do SPAECE: avaliação do rendimento escolar e avaliação institucional, fornecendo indicadores para a tomada de decisões relativa à formulação, reformulação e monitoramento das políticas educacionais. **Desenvolver pesquisas** relacionadas a programas,

projetos e ações implementadas nos diversos níveis e modalidades de ensino. **Oferecer cooperação técnica** junto aos CREDES, municípios e escolas, visando o fortalecimento da cultura da avaliação institucional no Estado.

A coordenação COMOC é responsável por coordenar, acompanhar e controlar a implementação das atividades administrativa, financeira, tecnológica e de recursos humanos, buscando uma maior eficiência através da descentralização administrativa. Veja a seguir o organograma do COMOC e descrição das suas responsabilidades.



Ainda compete à coordenadoria **COMOC: Responder** pela execução administrativo-financeira da SEDUC, garantindo o bom funcionamento da Instituição. **Realizar** procedimentos para aquisição, manutenção e controle do patrimônio material da SEDUC, bem como assegurar o funcionamento satisfatório dos serviços de transporte, protocolo, arquivo e malote, entre outros. **Proceder** ao **monitoramento e controle de custos e serviços de apoio** à SEDUC, CREDE e ESCOLAS, tendo em vista a otimização da utilização dos recursos públicos. **Promover** a utilização da tecnologia da informação como

ferramenta de suporte à gestão educacional e como instrumento para a modernização administrativa, aliada a uma maior racionalização do trabalho e dos recursos disponíveis, dando ênfase a sua influência como mecanismo de apoio à tomada de decisão. **Coordenar** o sistema de gestão dos recursos humanos da Rede Estadual de Ensino, assegurando o provimento, lotação e acompanhamento dos profissionais do magistério, zelando pelo cumprimento de seus direitos e deveres.

2.2 – Os Recursos para a Educação

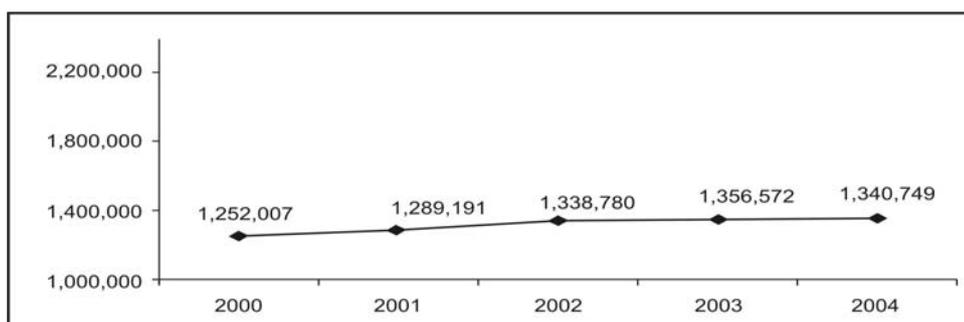
Os recursos para a educação possuem uma sustentação com base legal na arrecadação de impostos, entretanto, segundo a Secretaria de Educação do Estado do Ceará – SEDUC, nos últimos dez anos, a arrecadação estadual tem aumentado; porém, este aumento não tem sido por meio dos impostos, significando perda de receitas na esfera da União, Estado e Município com impacto decisivo sobre o Sistema de Financiamento Educacional. Em 2003, a queda na arrecadação foi da ordem de 365 milhões de reais, e para acentuar ainda mais este problema temos a Desvinculação das Receitas da União (DRU).

Com a criação e implantação do FUNDEF em 1998, é possível observar valores defasados sem nenhuma contrapartida da União no ensino fundamental, e isto, mostra como este quadro se agrava. Em 1998, primeiro ano de utilização dos recursos do fundo, o Estado reclamava à União 59,6 milhões, e em 2003 esta defasagem acumulava 407,8 milhões, cifra extremamente significativa para o Estado.

Com a obrigatoriedade dos municípios com relação ao ensino fundamental, ao farta de matrícula não foi acompanhada de forma simultânea por um regime de colaboração entre o Estado e o Município, para ajustar as elevadas transferências de recursos do Estado aos Municípios. Deste feito, os recursos chegam aos cofres dos Municípios e o Estado fica penalizado por não conseguir com a mesma condição temporal transferir os custos de manutenção

por conta de muitos alunos que não conseguem migrar de um sistema para outro. O gráfico a seguir mostra com se deu esta evolução a partir de 2000.

GRÁFICO 1 - MATRÍCULA NO ENSINO FUNDAMENTAL REDE MUNICIPAL



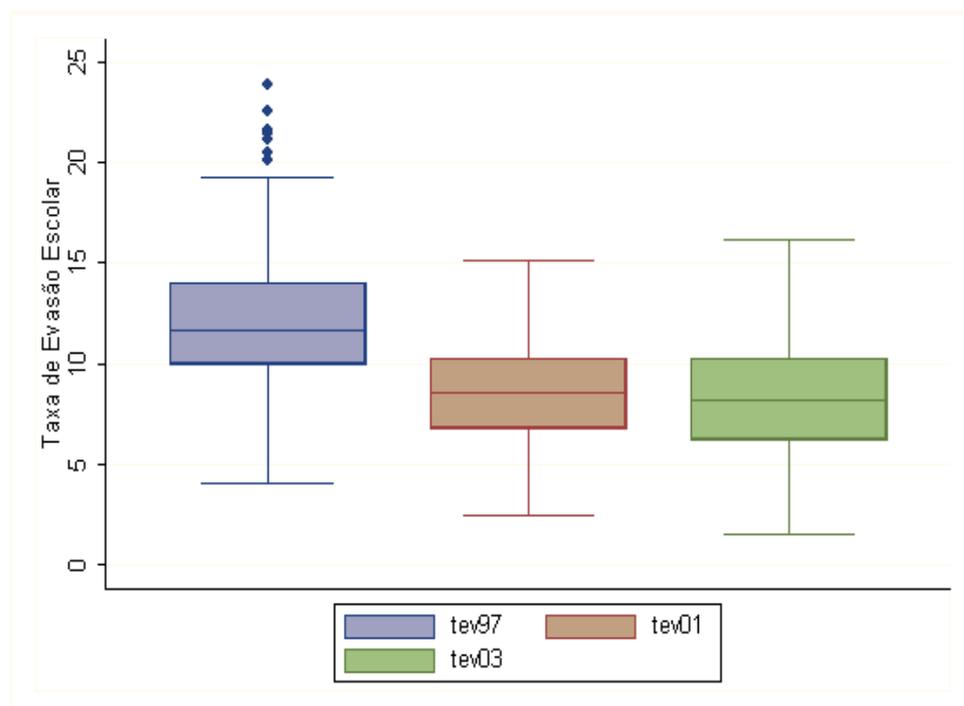
Entre 2000 e 2004 são quase 90 mil matrículas ou transferências de alunos das escolas estaduais para as escolas municipais. Em 2005, representante do governador **Lúcio Alcântara**, em balanço deste ano, ressaltava sobre o descompasso dos custos operacionais que não diminuiriam proporcionalmente, quando da municipalização do ensino fundamental. Isto é, os custos operacionais do estado ainda são altos, mesmo depois das transferências.

A longa espera em todo o país pela definição do Fundeb que redefiniu o financiamento do ensino básico ofuscou em parte os esforços realizados no segmento do ensino fundamental. A Secretaria de Educação do Estado do Ceará (SEDUC) vem implementando ações buscando um crescimento do sistema educacional com qualidade. Recentes políticas de planejamento educacional apontam que a qualidade do ensino ainda tem sido o grande desafio a ser enfrentado nos próximos anos. Qualidade do ensino pode parecer algo subjetivo, entretanto, não parece ser subjetiva a escola não poder contar com a presença de professores qualificados, que na verdade é um dos fatores determinantes para o desempenho com qualidade das ações pedagógicas em sala de aula.

O sistema educacional brasileiro apresenta não só problema de utilização dos recursos, como sérios problemas de qualidade do ensino. Os resultados de proficiência nas disciplinas de português e matemática encontrados recentemente pelo instituto de pesquisa INEP, mostrou objetivamente as deficiências de um ensino público sem um padrão de qualidade e que não inspira confiança. As mudanças estruturais no financiamento da educação fundamental trouxeram avanços significativos. Entretanto, estamos trabalhando ainda com dois sistemas educacionais (estadual e municipal) com políticas e ações que não são compartilhadas. Esta falta de colaboração amplia ainda mais um cenário de dificuldades de se oferecer à sociedade, um serviço de educação com qualidade. No Estado do Ceará, a exemplo do que acontece em muitos outros estados da federação, o ensino médio vem sendo mantido à custa dos convênios e acordos celebrados junto aos organismos financiadores internacionais, com o aval da União. É fácil perceber que estes recursos enfrentam dificuldades e entraves burocráticos, demandando tempo para suas soluções. Neste foco, a escola fica penalizada por ter que trabalhar em tempo real de resposta com os alunos e os recursos financeiros que poderiam se aliar ao professor na tarefa de conduzir uma educação de qualidade, destitui esta possibilidade.

2.3 TAXA DE EVASÃO ESCOLAR DO ENSINO FUNDAMENTAL

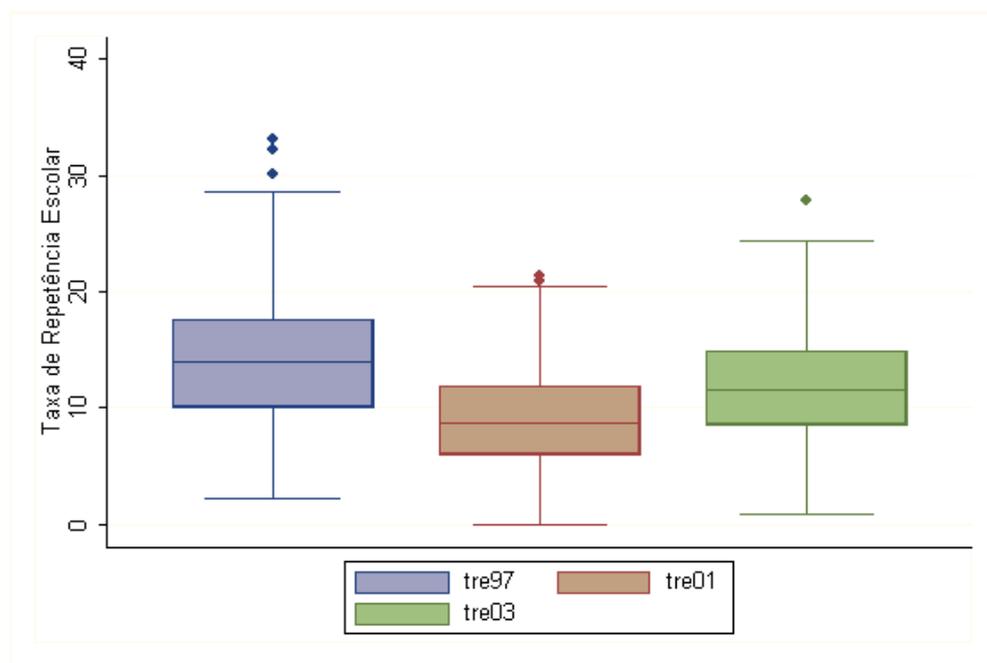
1997, 2001 e 2003.



A taxa média de evasão vem diminuindo. Em 1997, quando ainda não se tinha a aplicação dos recursos do Fundef, a taxa média foi de 11,86%. A diversificação dos valores em torno da média mostra que alguns municípios atingiram uma taxa de evasão superior a 20%. Em 2001, houve em *Arneiroz*, *Tianguá*, *Granjeiro*, *Monsenhor Tabosa* e *Morada Nova* melhoras em dois sentidos: a diminuição da taxa de evasão, e a dispersão em torno da média. Os municípios que apresentavam taxas superiores a 20%, como foi citado, conseguiram reduzir, mostrando um progresso significativo neste indicador. Em 2003, a taxa média de evasão diminuiu ainda mais, atingindo taxa média de 8,15%.

2.4 TAXA DE REPETÊNCIA ESCOLAR DO ENSINO FUNDAMENTAL

1997, 2001 e 2003.



O gráfico acima mostra que houve uma marcante queda na taxa média de repetência entre os municípios nos anos de 1997 e 2001, valendo ressaltar que em 2001 todos os municípios estavam utilizando os recursos originários do Fundef, o que não acontecia em 1997. Com relação à repetência escolar, a promoção de alunos despreparados para enfrentar os desafios do ano seguinte, evidencia problemas futuros. O que muito se saber é de aluno que conclui o ensino fundamental I e II apresentando deficiências de aprendizagem, tanto na leitura com na escrita. Neste tento, é possível avaliar que houve falhas graves no processo de ensino-aprendizagem. Um cenário muito próprio desta situação, são os professores que promovem os alunos para a série seguinte, perante o conselho escolar, vislumbrando a possibilidade deste, no ano seguinte, conseguir acompanhar a série subsequente.

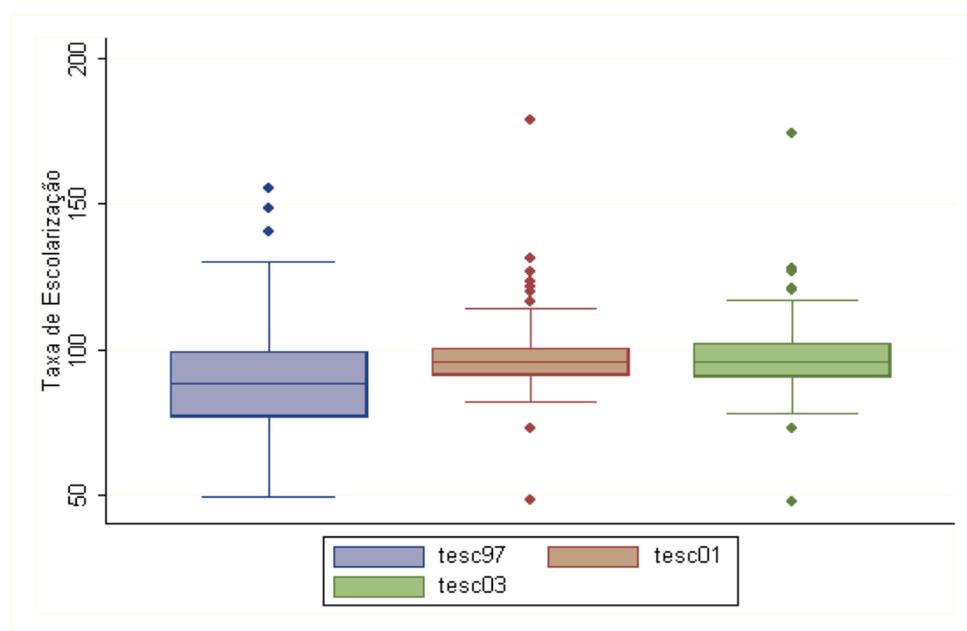
Em 2003 a taxa média de repetência volta a crescer, atingindo novamente patamares mais elevados: 11,80%. Este resultado sinaliza de alguma forma que persistem graves problemas da qualidade de ensino, pois, muitos alunos não

conseguem avançar para as séries subseqüentes. Um relato importante se deu em 2001, quando a avaliação do Saeb (Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica) descreveu os resultados cognitivos do sistema brasileiro de educação básica, evidenciando a necessidade continuada da melhoria da qualidade e da eqüidade no sistema.

A avaliação do SAEB é realizada de forma bianual e em 2003 os resultados foram ainda mais preocupantes, pois mostraram uma queda de proficiência do ensino no Brasil nesta última década.

2.5 TAXA LÍQUIDA DE ESCOLARIZAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL NOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO CEARÁ.

1997, 2001 e 2003.



A taxa de escolarização é definida como a razão entre o número de matrículas do ensino fundamental na faixa etária de 7 a 14 anos e número da população do município nesta mesma faixa etária. Em 2003, a média ficou em torno de 100% e com um desvio padrão menor do que no ano anterior.

Desta forma, se entende que praticamente todas as crianças estão matriculadas. Isto reflete diretamente nos recursos financeiros que o município recebe e que são calculados a partir das informações enviados ao MEC. Porém, os municípios que contemplaram com esta estatística, reservam-se o dever de conduzir os trabalhos pedagógicos e administrativos com muito mais eficiência e atenção para que os alunos consigam uma aprendizagem com qualidade e não sejam o motivo da contingência, fato que venha depreciar sua permanência na escola.

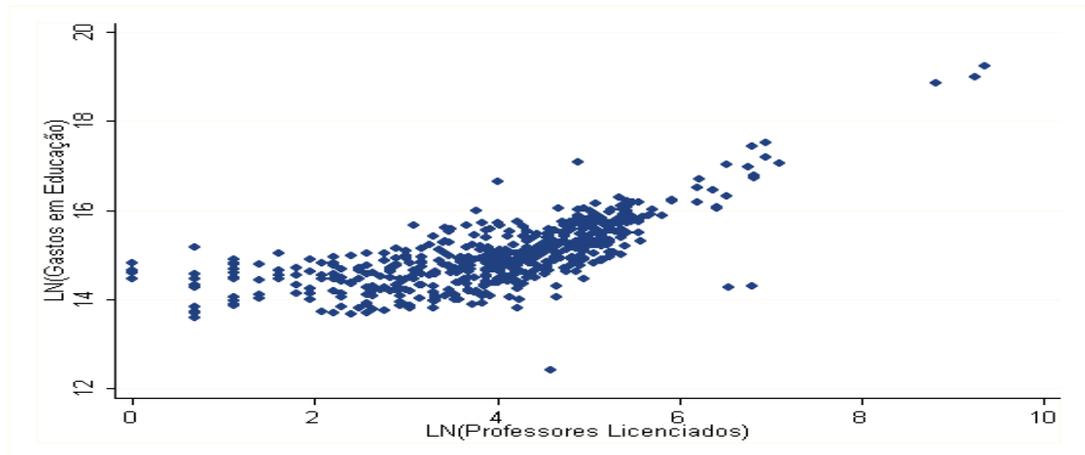
3. AMOSTRA DOS DADOS

3.1 – Associação Entre Variáveis e Gráficos

O recurso para educação do ensino fundamental, como já foi dito, tem seu fundamento principal para a formação da receita no número de matrícula em cada município; logo, é possível observar uma forte associação entre as receitas para educação municipal e número de matrícula. A obrigatoriedade das vinculações legais, quanto aos percentuais mínimos exigidos pela CF que são anualmente de 25% de aplicação na educação, determina em parte o volume dos recursos para ensino fundamental, através do Fundef, que arregimenta 60% dos recursos e equivale a 15% da tributação especificada na lei. Um dos propósitos do fundo é fazer ressoar este investimento também na qualificação dos profissionais docentes que compõem o quadro efetivo da escola.

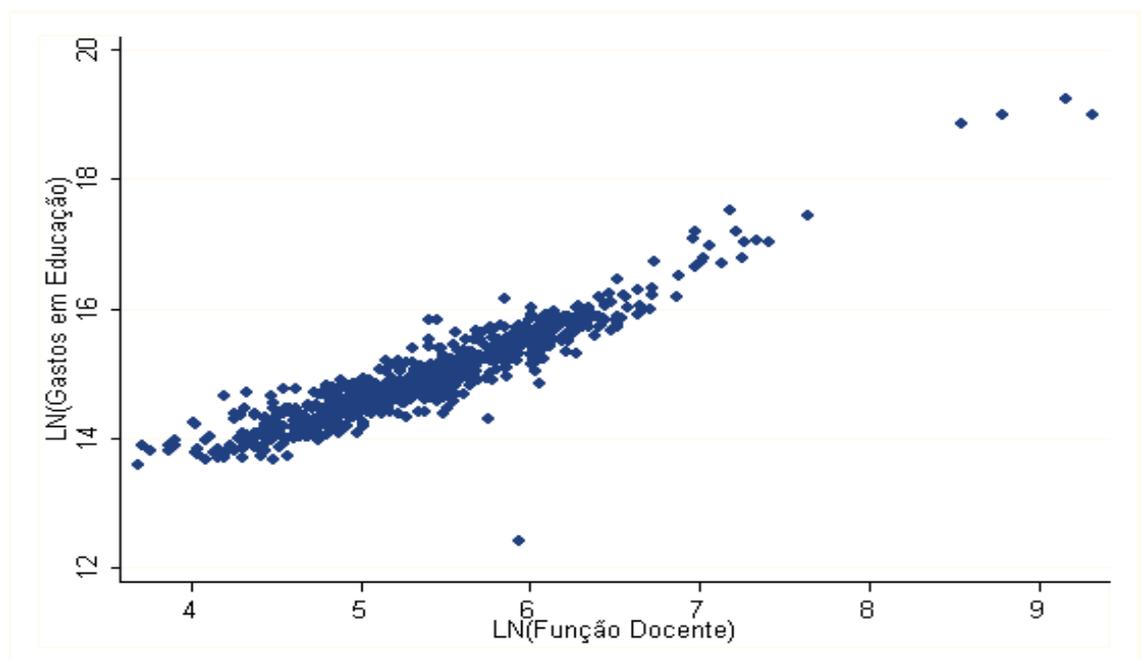
Os gráficos a seguir apresentam a associação da variável gasto com educação municipal, número de professores com licenciatura completa e número de funções docente.

(ii) GASTOS COM EDUCAÇÃO X PROFESSORES COM LICENCIATURA



O gráfico mostra que existe uma correlação positiva entre o número de professores com licenciatura completa e os gastos em educação. Porém, o quadro de professores com licenciatura plena, ainda coloca-se em uma posição de desafio para as autoridades competentes.

(ii) GASTOS COM EDUCAÇÃO X FUNÇÃO DOCENTE



3.2 – Estatística Descritiva

Tabela 07 ESTATÍSTICA DESCRITIVA

Variáveis	Obs	Média	Desvio Padrão	Min	Max
Gastos em Educação	697	4.997.697. 00	14.300.000.	0	229.000.000 .00
População	735	63755.94	415.652.40	0	10400000.0 0
Evasão Escolar	734	9.29	4.10	0	28.28
Função Docente	736	313.72	640.73	40	11116.00
Matrículas	735	9523.29	27583.28	960	524950.00
Professores Licenciados	732	154.35	737.57	0	11606.00

Os dados apresentados na tabela descritiva mostram a média de professores com licenciatura completa no ensino fundamental de 154.35 e um desvio de 737.57. O Estado do Ceará possui 184 municípios, e torna-se bastante evidente a existência de muitos municípios com um número pequeno de profissionais qualificados. Nos últimos anos, com a instituição do Fundef, as prefeituras têm realizado contratações de professores, porém, muitas destas contratações foram de professores com pouca qualificação, acentuando as dificuldades de construir uma escola de qualidade. A taxa de evasão escolar apresenta um sério e secular problema, nos municípios cearense. A média de 9,29% e desvio padrão de 4,10% para evasão escolar é muito alta, além disto, é possível encontrar municípios com taxa de evasão acima de 20%, evidenciando graves problemas. Os municípios devem procurar identificar quais os fatores que de forma direta ou indireta acentuam este problema. A busca por solução para evasão escolar atinge um nível de discussão alcançando certamente outras secretarias do governo.

4. ECONOMIA E EDUCAÇÃO

A economia da Educação é um campo de pesquisa que se relaciona com as grandes áreas da ciência econômica – microeconômica, macroeconomia e econometria – como também com campos específicos: economia do trabalho, economia da saúde, demografia econômica etc...

No Brasil este tema (teoria da educação) é extremamente necessário, porém, pouco explorado, sobretudo em seus aspectos teóricos. Por outro lado, os trabalhos empíricos no Brasil, que procuram estudar aspectos relacionados à educação, como por exemplo, “os determinantes da evasão e da reprovação escolar”, “Impacto da educação sobre o nível de crescimento econômico”, entre outros temas, trata-se de estudos de casos, sem, entretanto, alcançar o cerne da questão.

“A educação é um importante fator de produção”; conclusões como esta, devem parecer bastante razoável, entretanto, quando se procura estabelecer uma relação quantitativa direta entre educação e crescimento, entre **gastos com educação e evasão escolar**, etc., é que se vê que existem poucos consensos. Há países que gastam mais do que outros em educação, e crescem menos. Ainda não foi possível, neste fundamento, determinar um *nível ótimo* de educação de um país, ou o tempo de investimentos e volumes de recursos em educação, para se chegar a um patamar mínimo de escolaridade média da população.

A educação trata-se de um bem de experiência (*ex ante*) é preciso experimentá-lo para conhecer seus atributos. Só será possível avaliar adequadamente (a qualidade) o serviço prestado, depois que os conhecimentos, técnicas ou conceitos já tiverem sido transmitidos (*ex-post*). Há nesta situação uma assimetria de informação, pois a *escola-professor-instituição* sabe que vai ensinar, porém os *alunos-pais*, não conhecem o que vai ser ensinado. Entretanto, mesmo depois de provida a educação, uma correta avaliação do serviço prestado (qualidade) por parte dos alunos-pais, não está garantida, pois o aluno pode não saber se o professor ensinou tudo o que deveria ensinar.

Outra importante explicação na teoria econômica da educação surge quando se considera a desigualdade de acesso à educação e a desigualdade de tratamento, principalmente se tratando de sistemas públicos de ensino onde os **recursos financeiros são regulamentados por lei**, como por exemplo, o Brasil.

Revisando a literatura, Levin (1992) e Crahay (1997) reconhecem que a igualdade de acesso ao ensino e de tratamento dos alunos são evidenciados pelo nível de *financiamento* (gasto por aluno), uma condição necessária, mas não suficiente, para se atingir a equidade nos resultados escolares.

A desigualdade de resultados escolares, por sua vez, é observada a partir de testes padronizados externos (como por exemplo, o ENEM). Uma vez detectado as deficiências dos alunos, se poderiam compensar com recursos financeiros com o objetivo de assegurar aos mesmos, um programa para melhorar estes resultados escolares.

Uma primeira análise parece simples, porém, para se obter uma compensação desta forma, seria preciso uma distribuição desigual de recursos entre os alunos, isto para privilegiar os mais “necessitados” em detrimento aos mais talentosos ou mais bem dotados de capital social. Uma preocupação inicial poderia surgir neste contexto: seria aceitável cercear o potencial de florescimento intelectual daqueles alunos talentosos em detrimento aos outros com dificuldade de aprendizagem? Parece contraditório, entretanto, se a distribuição de recursos para cada aluno procurar promover o mesmo nível de aprendizagem, isto seria suficiente para justificar uma política de distribuição de recursos com diferenciais para todas as regiões do País.

Para Levin (1992), equidade está baseada na idéia de todos os grupos sociais poderem atingir diferentes níveis educacionais: “teremos obtido equidade educacional quando representantes de diferentes raças, gênero e origem socioeconômico tiverem aproximadamente as mesmas probabilidades de atingir diferentes resultados educacionais”.

Zachary e Vandenberghe (2000) reconhecem a existência de múltiplas definições de equidade, mas apontam um denominador comum: a relação entre a origem socioeconômica do aluno e seu desempenho escolar. “Quanto mais o desempenho escolar dos alunos fosse dependente das suas origens socioeconômica, menos equânimes seria o sistema, pois seria determinista, desfavorável às oportunidades de mobilidade social”.

4.1 Insumos Monetários versus Produção de Educação

A teoria de economia da educação incorporou pelo lado da oferta da educação a análise microeconômica com o uso de funções de produção de educação. A idéia foi comparar as entidades do sistema escolas, faculdades, universidades etc. - às firmas que deveriam alocar seus recursos de maneira ótima, tendo em vista a tecnologia disponível, a fim de atingir seus objetivos. Os fundamentos da microeconômica da firma podem servir para avaliar, por exemplo, o nível de eficiência alocativa de determinada escola, conjunto de escolas, ou de modo agregado, do sistema educativo. Levando-se em conta este caminho para a pesquisa, bastava agora criar modelos que pudessem relacionar os custos dos insumos (gastos com professores, funcionários administrativos da escola, número de alunos, disponibilidade de infra-estrutura escolar, gastos com a qualificação dos professores, etc...) e que avaliassem depois o produto final, isto é, avaliassem o nível de educação ou os resultados pós-escolares dos alunos. Os resultados dos alunos (*ex-post*) poderiam se observados no mercado (salários) a partir de um grupo de controle. Desta forma, seria possível determinar a tecnologia de produção de educação à disposição das escolas.

Admite-se implicitamente, que o objetivo das escolas e de todos os agentes envolvidos no processo de produção é maximizar este produto final. No entanto, se o modelo (função) respondesse de forma satisfatória, se passaria a procurar a fronteira de possibilidades de produção de educação e, a partir daí, construir um diagnóstico favorável para alocação dos recursos disponíveis, isto é, redesenhar políticas que estabelecessem combinações desejáveis de cada

insumo para elevar os resultados do produto final do sistema (resultados escolares).

Inúmeros estudos empíricos já foram realizados, tendo como objetivo encontrar a forma exata de tecnologia de produção de educação. O objetivo do sistema educativo numa ótica mais ampla é desenvolver nos alunos certas capacidades cognitivas gerais. Para que seja possível a aplicação das ferramentas da teoria microeconômica é preciso estabelecer o objetivo da escola e do sistema. Para Belfield (2000), “Em geral, os estudos optavam por considerar que o objetivo das escolas e do sistema fosse o de alcançar o mais alto nível agregado de resultados escolares dos alunos”.

A teoria econômica da educação evidencia uma hipótese deste estudo em que o processo educativo é semelhante à produção de outros bens, isto é, poder-se-ia injetar recursos financeiros e conduzir a um aumento do produto (resultados escolares). A associação entre as duas variáveis (insumo-produto), parece óbvia, porém, construir uma relação de determinação entre a quantidade de recursos e o produto final, trata-se de uma grande discussão entre especialistas, e que ainda não se chegou a um consenso.

“O desempenho escolar dependia muito mais da origem socioeconômica do aluno e do contexto escolar em que ele se encontrava (efeito de pares), do que de variáveis que representassem recursos injetados na produção de educação” (Relatório de Coleman, 1966). Coleman segue esta linha de entendimento, os recursos monetários para educação, não se apresentam como o mais importante determinante dos resultados escolares, isto é, aumentar os gastos com professores ou reduzir número de aluno por professor, não seria tão importante quanto buscar outras alternativas de melhorar o desempenho dos alunos.

Após a publicação do Relatório de Coleman, como ficou conhecido, Hanushek (1986) realizou uma pesquisa analisando 147 funções de produções contidas em diversos artigos empíricos. E a sua conclusão é semelhante à de Coleman em um aspecto: *a maioria dos estudos mostra que a origem socioeconômica é mais importante do que recursos ou insumos monetários*. No

entanto, Hanushek detectou que em algumas escolas, professores tinham uma particular influência no aumento do desempenho escolar de alunos. A conclusão essencial do seu estudo foi de que “não existe uma relação direta entre dispêndios em recursos educativos e desempenho dos alunos”

Card e Krueger (1992) tentaram refutar as conclusões de Hanushek, acreditando na presença do efeitos-recurso, procurando aperfeiçoar o tratamento econométrico a fim de evitar erros de estimativa.

Incluíram no modelo econométrico uma variável para controlar as diferenças sistemáticas entre taxas de retornos à educação, observada a partir de características específicas dos indivíduos (efeito *coorte*) e utilizando dados transversais estimando a variável salário como variável dependente em função de gasto por aluno (variável explicativa), e os resultados encontrados foram coeficientes positivos e estatisticamente significantes. Entretanto, críticas metodológicas se dirigiram ao estudo, pelo fato de que os dados estariam demasiadamente agregados, gerando vieses e superestimando os coeficientes.

Um aspecto importante que se pode ressaltar a respeito destes estudos é que Card e Krueger trabalharam com resultados pós-escolares, enquanto que a discussão de Coleman e Hanushek se trata de resultados ou desempenho dos alunos em exames padronizados. Portanto, os estudos não parecem estritamente comparáveis.

Hanushek (1997) apresentou um estudo atualizando as evidências empíricas de seu trabalho de 1986, desta vez, considerou para analisar, os estudos que incluíssem algum tipo de controle para a origem socioeconômica. O total foi 376 estimações de funções de produção e os resultados de Hanushek não diferem muito do artigo de 1986, isto é, as estimativas não dão crédito de que os insumos monetários possam causar impactos substanciais sobre o desempenho escolar.

Dewey *et alii* (2000) propõem uma análise mais ampla do que a realizada por Hanushek, dividindo os estudos econométricos em “bons” - especificações corretas e “ruins” - especificações incorretas. Os resultados de Dewey *et alii*,

contradizem os resultados de Hanushek, onde 66% dos coeficientes dos estudos “bons” são positivos e significativos. Uma característica dos estudos “ruins” de Dewey *et alii*, é incluir a renda dos pais como variável explicativa na função de produção, criando sérios problemas estatísticos que impedem a conclusão de que os gastos com educação são importantes.

Belfield (2000) procura explicar através de razões metodológicas, porque não se encontra uma relação entre insumos e produto em educação. Belfield começa destacando; (i) a questão conceitual da utilização da função de produção, pois pode ser que esta não seja adequada e, portanto, os resultados não surgem (difícil separar os efeitos endógenos do contexto). (ii) o volume de recursos para educação pode não ser um vetor de variáveis explicativas satisfatório para boas estimativas (pode não apresentar variabilidade suficiente de uma escola para outra). (iii) escolas com menos recursos financeiros podem ter uma qualidade melhor nos gastos e (iv) algumas escolas podem oferecer reforço escolar aos alunos com dificuldades, colocando-os em salas menores, oferecendo-lhes mais condições de aprendizagem, e isto pode distorcer a estimativa do coeficiente associado, por exemplo, à razão aluno/professor, observada por Hanushek (1997) em 276 estimações em funções de produção.

Wössman (2001) se posiciona concordando com os resultados de Hanushek sobre a ausência de efeitos dos recursos sobre o produto e desenvolve uma série de estudos econométricos mais sofisticados, que incluem não apenas variáveis instrumentais, além do uso de dados coletados em experimentos controlados, para se precaver contra o potencial de endogenidade de certos recursos no processo educativo, como foi mencionado por Belfield (2000). Wössman, também não consegue verificar a relação entre insumos e produtos no sistema.

O que se verifica até aqui é que os resultados apresentados por Coleman, em 1966, conseguem ser tão atualizados, quanto as pesquisas recentes de Wössman (2001) e Hanushek (2002), sendo que este se mantém na mesma tônica dos resultados de 1997, podendo nos induzir a pensar na não-importância dos recursos na determinação dos resultados escolares dos alunos. Entretanto, outras evidências recolhidas mostraram que em vários

estudos, que a qualidade dos professores estava associada a melhores resultados de aprendizagem dos alunos.

Quanto à realidade brasileira, Barros et alli (2001), fizeram estudos e procuraram apontar os determinantes do desempenho educacional no Brasil, com base em dados provenientes da Pnad e da PPV. A variável dependente é a escolaridade, ao invés de resultados do desempenho escolar como realizou Hanushek, ou Card e Krueger com resultados pós-escolares. Os resultados de (Barros e *alli*. 2001:2) mostraram que certos insumos monetários, principalmente a disponibilidade de equipamentos têm influência sobre o desempenho dos alunos do ensino fundamental. Outro ponto em destaque do estudo de Barros é quanto ao efeito da origem sócio econômica, que mostrou forte influência nos resultados escolares, tanto quanto os trabalhos de Hanushek e Wössman, citados anteriormente.

Reynaldo Fernandes, partindo do pressuposto que um maior o volume de recursos garante uma maior qualidade do ensino e que um sistema “adequado” de financiamento à educação básica deveria procurar atender a dois objetivos centrais:

- a) garantir um nível satisfatório de recursos aluno/ano para cada etapa de ensino; e
- b) assegurar a igualdade de oportunidades a todos os alunos por meio de uma distribuição equânime dos recursos.

Berhman e Birdell(1983) tratam a questão da qualidade escolar incluindo no modelo econométrico a equação de capital humano de Mincer ao mesmo tempo que utilizam a abordagem consensual na literatura econômica, que interpreta os rendimentos do indivíduo como resultado de seu investimento em educação e qualificação profissional. Mincer analisa o grau de escolarização do professor estabelecendo uma relação entre rendimento e anos de escolaridade. Porém, não utiliza os indicadores tradicionais como: recurso financeiro, salários dos professores, teste de desempenho, gasto com educação, anos de escolaridade do professores.

Estudo sobre escolaridade, Ferreira e Veloso (2003) encontrou forte correlação entre a escolaridade de pais e filhos e fortes influências da raça e da região onde se vive sobre as condições socioeconômicas. Pereira (2001) também encontrou fortes influências da educação dos pais sobre os rendimentos salariais dos filhos e confirmou a influência dos fatores socioeconômicos.

5. ANÁLISE DOS RESULTADOS

A pesquisa trouxe uma ampla visão dos acontecimentos da educação no Brasil e no mundo, evidenciando a necessidade de se melhorar a qualidade do Sistema Educacional no Brasil. Com a promulgação da Constituição de 1988 e a definição da LDB em 1996, muitos estudos vem mostrando a necessidade de se ter a adoção de novas políticas públicas para educação.

Um problema secular na educação pública no Brasil tem sido as dificuldades de se trabalhar com dados em educação. As avaliações do SAEB (Sistema de Avaliação de Ensino Básico) foram implantadas recentemente, se comparadas com o tempo que o governo tenta enfrentar sem sucesso os problemas com analfabetismo, evasão escolar, atraso escolar e repetência.

O trabalho apresenta, de forma sintética, o que foi considerado por muitos especialistas e técnicos em educação, como a maior reformulação no Sistema de Financiamento da Educação nestes últimos anos no País, o Fundef. Entretanto, o que se observou foi os gastos com educação dos municípios concentrado praticamente nas contratações de pessoal para função docente.

O número de profissionais com licenciatura completa, mostrou uma tímida influência dos gastos. Isto porque não houve praticamente investimento direcionado na qualificação dos professores. O que de fato ocorre é que quando os professores se sentem motivados a fazer um curso de graduação ou especialização, não podem contar financeiramente com os órgãos públicos aos quais estão vinculados. Não existe um programa institucionalizado com este fim. Aqui temos um cenário de grande dificuldade para enfrentar.

Não se pode falar de qualidade do ensino público sem pensar na qualificação dos professores. A escola pode contar com um grande aparato tecnológico e técnico-pedagógico, porém, sem investimento simultâneo em capital humano e capital físico, parece obviamente comprometida a iniciativa de validar propostas e mais propostas pedagógicas por uma escola de qualidade.

E este tem sido um dos pontos importantes observados pelos especialistas em educação quando se trata da questão sobre **qualidade do ensino público**. Estudos mostram que professores bem qualificado refletem diretamente na qualidade da educação escolar. Assim, pode-se imaginar o caminho a ser seguindo pelas políticas públicas para se chegar a uma escola de qualidade e com profissionais bem remunerados e qualificados.

A taxa de evasão escolar encontra-se ainda associada a muitos problemas que vão desde a aprendizagem na escola até as estruturas familiares. E é na família, muitas vezes com problemas de renda e necessidades básicas, que começam as dificuldades escolares dos alunos. Não é possível um olhar uniforme quando se tratar de renda, desigualdade social e educação. Porém, os resultados sobre *evasão escolar* para os municípios do Estado do Ceará, onde a pesquisa teve seu foco, apresentou uma suave queda nos últimos anos, significando uma fraca relação com os gastos municipais em educação.

Analisando os resultados sobre taxas de aprovação, reprovação, repetência, escolarização dos alunos nenhuma destas variáveis mostrou estatisticamente relação com os gastos realizados em educação nos municípios, confirmando de forma evidente a teoria economia da educação. Esta não associa de forma determinista gastos com resultados escolares. As contratações *funções docentes e professores com licenciatura completa* respondem por mais de 60% dos gastos municipais. Entretanto, este não é um fato que esteja ocorrendo somente no Estado do Ceará, trata-se de uma condição legal da aplicação dos recursos do Fundef.

6. CONCLUSÕES

Este trabalho apresentou um estudo sobre os recursos do Fundef e as formas como os Estados e Municípios aportam os recursos, seguindo orientação institucional do Governo Federal. As conclusões encontradas foram:

(i) Os gastos utilizando os recursos do **Fundef** tiveram reflexos positivos nos municípios mais pobres e carentes de recursos do que nos grandes centros urbanos;

(ii) Os ganhos esperados com a qualificação dos professores não ocorreram de forma relevante, apesar dos grandes volumes de recursos transferidos;

(iii) A União responsável pelas complementações dos recursos para os Estados e Municípios, não cumpriu de forma satisfatória o seu papel, provocando desta maneira um desequilíbrio no sistema de financiamento;

(iv) Focalizando os Municípios do Estado do Ceará os resultados dos indicadores educacionais (taxa de evasão escolar e taxa de repetência) apresentaram suaves quedas, entretanto, estes indicadores se perpetuam no contexto de um processo de aprendizagem ainda falho;

(v) Quanto aos recursos financeiros, a pesquisa mostrou que nos municípios do Estado do Ceará existem evidências do mau uso dos recursos público, destinado para a educação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BORGES, V. O.; BARBOSA, S. M. **FUNDEF Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, Manual de Orientação**, maio, 2003.

DRAIBE, S. M.; Brasil 1.980-2.000: **Poteção e insegurança sociais em tempos difíceis**. Taller Inter-Regional, Santiago, Chile, maio, 2002.

GREENE, WILIAM H.; **Econometric Analysis**. 2^aed., Nova York: Macmillan, 2000.

GUJARATI, D. N. **Econometria Básica**. 3^aed. São Paulo: Pearson 2000.

PINDYCK, R. S.; RUBINFELD, D. L., **Econometria Modelos e Previsões**. 4^a ed. São Paulo: Editora Campus, 2004.

SOARES, I. G.; CASTELAR, I.; **Econometria Aplicada com o uso do Eviews**. Fortaleza: UFC/CAEN, 2003.

SCHWARTZMAN, S.; BROCK, C.; **Os desafios da educação no Brasil**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2005.

VIEIRA, S. LERCHER; VIDAL, E. M.; **Gestão escolar, recursos financeiros e patrimoniais**. Fortaleza: Secretaria da Educação Básica do Ceará, 2005.

WALTENBERG, F. D.; **Análise econômica de sistemas educativos**. Uma resenha crítica da literatura e uma avaliação empírica da iniquidade do sistema educativo brasileiro. São Paulo: FEAC/USP 2002.

WOOLDRIDGE, JEFFREY M. **Econometric Analysis of cross section and panel data.** Cambridge, Massachusetts: The mit press, 2002.

PITOLI, ADRIANO; **O Problema da Assimetria de Informação no Mercado de Cursos Superiores - O papel do provão.** São Paulo: FEAC/USP, 2004.

BARROS, Ricardo Paes de; Mendoça, Rosana; Santos, Daniel; Quintares, Giovanni; **Uma análise dos determinantes do desempenho educacional no Brasil.** São Paulo: IPEA, 2001 (Texto para Discussão do IPEA, n. 834).

BELFIELD, Clive R. ***Economic principles for education. Theory and evidence.*** Cheltenham, Reino Unido e Northampton, EUA: Edward Elgar, 2000.

SOUSA, Paulo Nathanael Pereira de; SILVA, Eurides Brito da; **Como entender e aplicar A NOVA LDB.** São Paulo: Pioneira, 1997.

CARD, David e ALAN, B. Krueger, Does school quality matter? Return to education and the characteristics of public schools in the United States, **Journal of political economy**, vol.100, n.1, pp1-40.

INEP(2001), Censo Escolar (2001), [Informações disponíveis no sítio do INEP: www.inep.gov.br]

HANUSHEK, Eric E. The economics of schooling: production and efficiency in public schools. **Journal of Economic Literature**, vol.24, p.1141-1177, 1986

HANUSHEK, Eric E. **Assessing the effect of school resources on student performance: an update.**

Educational Evaluation and Policy Analysis, vol.19, n.2
(verão):141-164,1997.

BLAUG, Mark, **Economic of education**.Vol.1, 1971
Harmondsworth, Reino Unido: Penguin,1971.

COLEMAN, James S. **Social capital in the creation of
human capital**. American journal of Sociology,
vol.94,Supplement S95-120,1998.

FILHO,MENEZES; AQUINO,NAÉRCIO.**Reprovação, avanço
e evasão escolar no Brasil**.São Paulo:USP/IPEA,1998(Texto
para discussão), IPE/USP,2002.

LEVIN, Henry M. **The necessary and sufficient conditions
for achieving educational equity**. .(paper prepared for the
Commissioners Equity Study Groups, NY State), Stanford
University, 1992.

