

1 Introdução

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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