

6

Conclusão

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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