

4

O Sistema de Incentivos e Punições gerados pelo FUNDEF e pelo FUNDEB

Os capítulos anteriores analisaram a forma pela qual o FUNDEF e o FUNDEB lidaram com dois temas fundamentais na área de educação: delimitação das atribuições e responsabilidades das três esferas de governo e o esquema de financiamento do setor. Além disso, a análise procurou também, apontar e discutir alguns pontos que consideramos fortes e fracos do FUNDEF, com o propósito de investigar em que medida o Fundo da Educação Básica (FUNDEB) foi capaz de manter e/ou aperfeiçoar as conquistas do FUNDEF e, além disso, superar a agenda temática pendente deixada aberta pelo FUNDEF.

No Capítulo 3, analisamos como o FUNDEF e o FUNDEB definiram as competências e responsabilidades das três esferas de governo. Esta delimitação por sua vez, criou determinados incentivos e punições – como é o caso, por exemplo, do incentivo à municipalização do Ensino Fundamental. Cada dispositivo então concebido trouxe intrinsecamente em seu corpo um conjunto de incentivos e punições. Estes incentivos, por sua vez, atingiram o comportamento do atores envolvidos direta ou indiretamente nas ações decorrentes de sua regulamentação, gerando resultados não previsíveis.

O presente capítulo responderá as seguintes perguntas:

- ✓ Quais foram os incentivos e as punições gerados pelo arcabouço institucional do FUNDEF e FUNDEB?
- ✓ Qual foi o impacto desta estrutura de incentivos e punições no comportamento dos atores?
- ✓ Quais foram os resultados obtidos pela interação incentivos/punições e o comportamento dos atores envolvidos?

Antes de explicitar, porém, o procedimento adotado neste capítulo, vale ressaltar que a comunidade escolar envolve um número significativo de atores tais como professores, alunos, diretores, pais de alunos, funcionários do setor administrativo das escolas, gestores, autoridades e, também, os representantes da sociedade civil. Não é objetivo de este capítulo analisar o comportamento de todos

estes atores envolvidos. Analisaremos apenas a estrutura de incentivos e punições, assim como o comportamento resultante desta estrutura, principalmente, nas três esferas de governo e, de forma tangencial, sobre os alunos e professores da educação básica.

Para isto, adotamos a estratégia de investigar, em um primeiro momento, o efeito quantitativo do FUNDEF e, posteriormente, o efeito deste fundo em determinados indicadores de resultados educacionais. Denominamos de efeito quantitativo do FUNDEF, o incentivo trazido pelo FUNDEF aos seguintes aspectos: a municipalização do ensino fundamental, universalização deste nível de ensino, o aumento do valor aluno/ano destinado ao ensino fundamental e seu possível efeito de redução das disparidades estaduais em termos de recursos destinados ao ensino fundamental e aumento da remuneração dos professores. Por outro lado, analisaremos os possíveis efeitos da criação do Fundo em indicadores de resultados tais como taxa de analfabetismo infantil, atraso escolar, taxas de retenção, médias de proficiência em matemática e português, entre outros. Estes indicadores serão utilizados com o propósito de investigar se o FUNDEF contribuiu ou não para a melhora da qualidade da educação.

Como já ressaltado, a análise destes dados não será realizada no âmbito do FUNDEB, dado seu curto período de existência, não é possível analisar o impacto do FUNDEB em variáveis como estas. Portanto, a análise do FUNDEB está circunscrita a análise da legislação que dá origem a este fundo.

Este capítulo está dividido em duas seções. A primeira investigará o efeito quantitativo do FUNDEF em termos, principalmente, da universalização do ensino fundamental, municipalização deste ciclo de ensino, entre outros. A segunda seção se encarregará de investigar se a criação do FUNDEF contribuiu para a melhora da qualidade do ensino fundamental.

4.1 **Efeitos Quantitativos do FUNDEF**

A criação do FUNDEF pode ser vista como a introdução de um sistema de incentivos na área de educação que apresentou importante impacto da educação fundamental tanto do ponto de vista quantitativo quanto qualitativo. Acreditamos que o FUNDEF não deve, de forma alguma, ser considerado apenas como um esquema de financiamento *estrito senso* cujos efeitos se circunscrevem apenas à

dimensão financeira e que apresenta como função somente a redistribuição de recursos já existentes tais como impostos e transferências constitucionais. Mais do que isso, a implantação do FUNDEF trouxe um conjunto de impactos mais amplos e significativos, principalmente, no que diz respeito ao aprofundamento do processo de descentralização do ensino fundamental, universalização deste nível de ensino, redução das disparidades em termos de recursos aplicados neste nível de ensino, entre outros.

Esta seção abordará quatro aspectos que, possivelmente, foram influenciados pelo FUNDEF. O primeiro deles foi o incentivo para o aprofundamento do processo de descentralização do ensino fundamental. Este processo, na verdade, já vinha sendo desenhado no Brasil há pelo menos duas décadas, sendo que suas bases legais foram criadas com a promulgação da Constituição de 1988.

O segundo aspecto está diretamente relacionado à ampliação do acesso ao ensino fundamental. Uma das grandes conquistas do FUNDEF foi, justamente, a quase universalização deste ciclo. Universalização que pode ser considerada como um resultado positivo do FUNDEF no sentido de atenuar as disparidades estaduais e regionais no país.

O terceiro guarda relação com o incremento de recursos a este nível de ensino, diretamente relacionado ao aumento do valor aluno/ano que, segundo as diretrizes e objetivos do FUNDEF, contribuiria, de forma significativa, para a redução das desigualdades verificadas entre as Unidades da Federação e Grandes Regiões do país. Finalmente, o quarto aspecto aqui analisado diz respeito ao aumento da remuneração dos professores do ensino fundamental como resultado, em grande parte, da criação do FUNDEF.

O FUNDEF, em conjunto com a LDB, delimitou o âmbito de atuação prioritária dos três níveis de governo. Entretanto, e como apontado, deve-se considerar que esta delimitação já estava presente na Constituição Federal de 1988. A inovação trazida pela legislação do Fundo do ensino fundamental consistiu em determinar os mecanismos pelos quais esta descentralização fosse ser efetiva. Assim, o FUNDEF introduziu mecanismos que “puniam” aos municípios que não se especializassem no fundamental.

Como a contribuição ao fundo é compulsória – independente do ente federativo atuar ou não no ensino fundamental – e o retorno desta contribuição é

vinculado ao número de matrículas presenciais no ensino fundamental, duas conseqüências, entre outras, foram geradas.

A primeira foi o incentivo para que os prefeitos – através das suas secretarias de educação – se empenhassem, de forma mais ativa, em colocar as crianças nas escolas. Em segundo lugar, incentivou os municípios a assumirem as matrículas do ensino fundamental que estavam sob a responsabilidade dos estados. Vale destacar que a distribuição dos recursos segue as matrículas, portanto, na medida em que os municípios captassem mais matrículas, mais recursos seriam disponibilizados.

A Tabela 8 resume, através de dados, as afirmações contidas nos parágrafos anteriores sobre a municipalização do ensino fundamental. Segundo dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), é possível verificar que, em 1996, o número de matrículas do ensino fundamental das escolas estaduais era 60% superior ao número de matrículas deste mesmo nível de ensino nas escolas municipais (18,13 milhões e 10,9 milhões de matrículas, respectivamente). Portanto, os estados brasileiros, em 1996, eram responsáveis por 62% das matrículas do ensino fundamental, ao passo que esta porcentagem nas escolas municipais era de apenas 37,5%.

Tabela 8:
Evolução das Matrículas do Ensino Fundamental segundo a dependência administrativa das escolas - 1996/2006

Rede	1996		1999*		2000		2006	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Estadual	18.137.075	62,4	16.589.455	50,6	15.482.869	48,1	11.637.616	40,7
Federal	31.981	0,1	28.571	0,1	26.310	0,1	24.330	0,1
Municipal	10.916.488	37,5	16.164.369	49,3	16.688.406	51,8	16.921.759	59,2
Total Matrículas	29.085.544		32.782.395		32.197.585		28.583.705	

Fonte: Censo Escolar MEC/INEP.

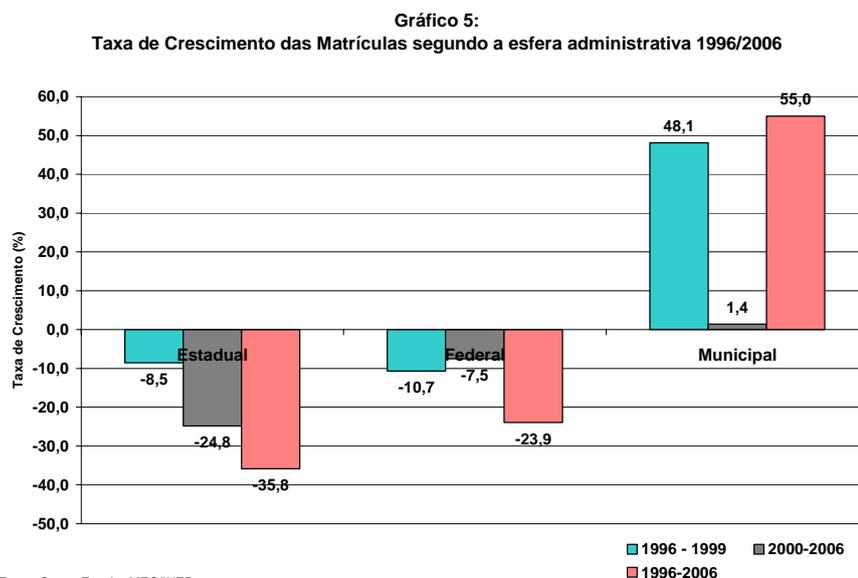
*Segundo ano de vigência do FUNDEF.

Em 1999, segundo ano de vigência do fundo do ensino fundamental, claramente, se percebeu um quadro bem diferente ao verificado em 1996. Em 1999, as matrículas estaduais e municipais deste nível de ensino podem ser praticamente, equiparadas. As escolas municipais neste ano foram responsáveis por 49% das matrículas do ensino fundamental das escolas públicas brasileiras, ao passo que as escolas estaduais representavam 50,6% das matrículas neste nível de ensino. A partir do ano de 2000, o processo de municipalização do ensino

fundamental se aprofunda mais ainda. Neste ano, as matrículas do ensino fundamental nas escolas municipais ultrapassaram as matrículas deste nível de ensino nas escolas estaduais (16,6 milhões e 15,4 milhões, respectivamente) (Ver Tabela 8).

Em 2006, último ano de vigência do fundo da educação fundamental, a diferença entre as matrículas estaduais e municipais do ensino fundamental se torna ainda mais acentuada, fazendo com que o processo de municipalização alcance um estágio ainda mais avançado. As matrículas do ensino fundamental nas escolas municipais alcançaram o patamar de 60% das matrículas das escolas públicas, com 16,9 milhões de matrículas contra 11,6 milhões de matrículas deste nível de ensino nas escolas públicas estaduais – o que representou 41% das matrículas do ensino fundamental público (Ver Tabela 8).

O Gráfico 5 expressa a taxa de crescimento das matrículas do ensino fundamental segundo a esfera administrativa à qual a escola está subordinada. De uma maneira geral, é possível verificar que apenas as matrículas do ensino fundamental experimentaram um crescimento no período 1996-2006 (55%, barra em cor rosa). Este resultado era esperado dado o processo de municipalização promovido pelo FUNDEF.



O primeiro período selecionado, 1996 a 1999, demonstrou o efeito do FUNDEF na municipalização do ensino fundamental. Entre 1996 e 1999,

verificou-se um forte crescimento das matrículas nas escolas municipais do ensino fundamental. Este crescimento corrobora com as afirmações anteriores de que a legislação do FUNDEF trouxe um incentivo à municipalização do ensino fundamental. No segundo período selecionado, 2000 a 2006, o crescimento foi modesto, apenas 1,4%. Este resultado era esperado, dado que, em 2000, já se mostravam fortes indícios em direção à universalização do ensino fundamental (Ver Gráfico 5).

O segundo e inegável incentivo gerado pelo FUNDEF foi a ampliação do acesso ao ensino fundamental e não somente isso, seguiu-se rumo à universalização deste nível de ensino (Ver MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 1999, 2002; MENDES, 2001, 2004; BANCO MUNDIAL, 2002; FERNANDES ET ALLI, 2003; VERHINE ET ALLI, 2003; MENEZES ET ALLI, 2004, entre outros).

As Tabelas 9 e 10 expressam a evolução das taxas líquida e bruta de matrículas do ensino fundamental para o período 1992-2005 segundo as Unidades da Federação e as Grandes Regiões brasileiras. A taxa líquida de matrículas considera apenas as crianças entre 7 e 14 anos sob o total da população nesta faixa etária, ao passo que para o cálculo da taxa bruta leva-se em consideração o total de alunos matriculados no ensino fundamental independente da faixa etária sob a população entre 7 e 14 anos. É por esta razão que a taxa bruta de matrículas ultrapassa 100%, mostrando que existem pessoas que ainda freqüentam o ensino fundamental, quando na verdade já deveriam ter concluído e, portanto, estão atrasadas.

A Tabela 9 evidencia que, em 1992, 18% das crianças entre 7 e 14 anos estavam fora da escola. Com exceção do estado de Tocantins (73,2% das crianças freqüentando o ensino fundamental), as maiores proporções de crianças nesta faixa etária que não freqüentavam a escola residiam na região Nordeste do país. A taxa líquida de matrícula nesta região oscilava de 63,8% (Maranhão) a 78,5% (Rio Grande do Norte).

Analisando-se o ano de 1998 observa-se, claramente, o efeito da criação do FUNDEF no aumento do número de matrículas no ensino fundamental. Comparando este ano com o ano imediatamente anterior a instauração do FUNDEF (1997) e o ano em que o fundo passou a ser obrigatório em todas as Unidades da Federação, verifica-se que houve um aumento desta taxa líquida,

passando de 88,6% (1997) para 91% (1998). Isto significa que, em 1997, 11,4% das crianças entre 7 e 14 anos estavam fora da escola, ao passo que, em 1998, esta porcentagem decresceu em 2,5 pontos percentuais. A partir de 1998 verifica-se uma trajetória de crescimento sustentada da taxa líquida de matrículas do ensino fundamental. Em 2005, a porcentagem de crianças que não estavam estudando era de 5,4%, 13 pontos percentuais a menos que em 1992 e seis em relação a 1998.

Tabela 9:
Evolução da Taxa de matrícula líquida no ensino fundamental segundo as Grandes Regiões e Unidades da Federação do País - 1992/2005

	1992	1993	1995	1996	1997	1998	1999	2001	2002	2003	2004	2005
Brasil	81,4	83,0	85,5	86,6	88,6	91,0	92,5	93,4	93,9	94,0	94,0	94,6
Norte¹	82,6	83,7	86,3	86,5	86,8	90,1	91,6	92,2	92,2	92,8	92,2	93,2
Acre	88,4	85,0	89,9	89,9	88,7	86,5	88,8	93,1	93,9	95,3	90,7	91,0
Amapá	93,8	86,9	90,2	92,7	90,2	94,8	95,6	96,1	91,8	94,5	94,4	95,8
Amazonas	82,8	81,7	84,9	85,7	84,0	89,2	91,1	91,9	92,1	91,8	93,9	94,8
Pará	82,3	84,6	84,9	85,6	86,5	88,8	91,0	92,0	92,4	92,5	91,1	92,0
Rondônia	87,7	87,9	90,2	89,3	89,3	93,2	94,7	92,7	92,9	93,6	92,8	93,8
Roraima	95,4	95,4	96,9	95,4	89,6	93,1	97,5	94,4	83,0	94,1	95,5	95,5
Tocantins	73,2	78,2	85,7	83,9	88,2	92,3	90,3	91,7	92,6	93,2	92,5	93,8
Nordeste	69,7	72,7	76,1	78,0	81,9	86,7	89,2	90,7	91,6	91,7	91,7	92,5
Alagoas	64,8	69,5	67,6	70,5	77,1	81,0	84,7	90,6	91,4	89,7	91,3	94,2
Bahia	69,0	70,9	75,8	80,0	81,7	85,5	90,0	90,5	91,3	91,6	89,9	91,9
Ceará	66,4	67,6	71,0	75,8	83,9	88,8	90,6	91,9	92,6	91,9	93,7	92,9
Maranhão	63,8	70,5	72,7	72,4	75,9	84,5	85,0	86,6	88,1	86,5	88,8	88,7
Paraíba	69,4	73,0	77,4	77,6	83,3	88,2	92,5	93,2	93,2	95,4	94,1	93,6
Pernambuco	75,6	77,4	80,8	81,5	83,0	88,0	89,1	90,0	92,5	92,6	92,8	93,6
Piauí	71,2	78,2	79,4	76,8	82,7	87,8	89,1	93,1	92,7	94,3	93,1	93,1
Rio Grande do Norte	78,5	79,2	85,5	85,6	87,6	89,6	93,0	93,5	93,9	95,6	94,7	95,4
Sergipe	77,9	81,0	83,9	82,9	87,0	90,0	90,5	91,2	91,4	94,1	92,2	93,6
Centro-Oeste	85,9	85,6	88,1	89,8	90,5	93,1	93,6	94,7	93,9	94,0	94,5	94,9
Distrito Federal	92,2	92,6	92,9	93,9	94,8	95,5	94,8	95,2	93,6	93,7	95,6	94,7
Goiás	83,3	83,2	85,9	88,5	89,7	91,8	93,9	94,4	94,2	94,4	94,1	94,9
Mato Grosso do Sul	87,2	84,7	87,6	90,3	89,9	92,9	93,3	95,4	95,0	96,1	96,4	95,9
Mato Grosso	85,0	85,4	89,2	88,9	89,3	94,2	92,2	94,1	92,6	91,9	92,8	94,1
Sudeste	88,1	89,2	91,0	91,2	92,3	93,2	94,2	94,8	95,2	95,3	95,5	96,0
Espírito Santo	87,7	83,1	87,2	89,4	91,6	91,1	93,2	93,5	94,0	94,9	95,1	92,9
Minas Gerais	84,0	85,3	88,6	89,4	91,9	92,8	94,3	94,9	95,7	96,0	96,0	96,0
Rio de Janeiro	85,8	87,9	89,3	88,6	88,7	90,2	92,1	91,4	92,3	92,6	92,3	93,8
São Paulo	91,1	92,3	93,3	93,3	93,9	94,8	94,9	96,1	96,1	96,0	96,4	97,0
Sul	86,9	88,6	90,3	92,2	93,3	94,2	95,2	95,5	95,9	95,8	95,6	96,1
Paraná	85,3	86,2	89,3	90,9	92,6	93,9	94,0	95,2	96,2	95,2	95,4	95,8
Rio Grande do Sul	88,7	90,6	91,0	92,9	93,7	94,5	95,6	95,0	95,4	95,8	95,4	96,0
Santa Catarina	86,6	89,4	91,1	93,3	93,8	94,3	96,4	96,8	96,4	97,3	96,5	96,9

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD).

Notas:

1- A pesquisa não foi a campo em 1994 e 2000.

2- O indicador considera as pessoas de 7 a 14 anos frequentando o ensino fundamental sobre a população de 7 a 14 anos.

Contudo, deve-se atentar para o fato de que não somente as crianças na faixa etária de 7 a 14 anos passaram a frequentar a escola a partir da criação do FUNDEF, mas, também, a população em geral. Em 1998, a taxa bruta de matrículas do ensino fundamental foi de 122,4%, ao passo que, em 1992, esta taxa se aproximava de 100% (Ver Tabela 10). Este aumento da taxa bruta em uma primeira etapa, dado que houve uma ampliação do acesso ao ensino fundamental, pode ser encarado como um sinal de que a implantação desta política está sendo bem sucedida, na medida em que está aumentando a frequência à escola tanto das crianças na faixa etária de 7 a 14 anos quanto da população em geral¹.

Deve-se notar que a partir de 2001 esta taxa começa a apresentar uma trajetória decrescente. Este fenômeno também pode ser visto como um indício positivo do FUNDEF, na medida em que, conforme mencionado no parágrafo anterior, o primeiro impacto desta política de ampliação do acesso deve ser seguido por um aumento da taxa bruta de matrículas, mas este aumento não pode adquirir uma trajetória constante e sustentada. O esperado é que, em um segundo momento, esta taxa comece a declinar, pois, assim o processo de inclusão dos alunos “atrasados” já estaria em andamento em um estágio bem avançado. Isto foi o que efetivamente ocorreu com o FUNDEF. O resultado no final do processo é que esta taxa bruta de matrícula se aproxime cada vez mais da taxa líquida, promovendo assim uma correção do fluxo escolar.

¹ O FUNDEF apresentou o efeito de aumentar a frequência escolar, entretanto, não se deve deixar de lato que outros fatores também contribuíram para este aumento, como, por exemplo, uma maior conscientização e preocupação por parte da população em relação ao papel da educação no futuro das crianças e jovens.

Tabela 10:
Evolução da Taxa de matrícula bruta no ensino fundamental segundo as Grandes Regiões e Unidades da Federação do País - 1992/2005

	1992	1993	1995	1996	1997	1998	1999	2001	2002	2003	2004	2005
Brasil	103,6	106,6	111,0	114,1	118,0	122,4	124,5	125,5	124,9	123,4	121,2	121,0
Norte¹	112,8	116,6	120,0	125,3	124,9	128,3	131,4	133,2	130,6	129,7	126,2	123,5
Acre	131,5	124,1	126,1	130,9	128,7	117,8	130,2	129,7	130,8	125,9	122,4	114,5
Amapá	124,0	119,3	123,4	141,6	132,8	137,8	128,4	174,3	122,1	128,4	124,9	124,6
Amazonas	111,2	115,4	123,0	128,7	124,6	128,2	136,4	135,0	133,2	129,8	129,4	123,5
Pará	111,9	116,9	116,8	124,8	122,9	127,6	132,1	132,7	132,5	130,5	126,3	124,9
Rondônia	116,6	113,5	120,5	117,7	128,3	128,7	124,0	120,6	121,7	123,9	122,6	120,3
Roraima	129,9	125,9	122,9	126,8	120,0	136,2	124,4	130,5	110,8	127,9	124,2	120,7
Tocantins	104,6	115,6	120,0	120,0	126,0	128,8	128,9	135,0	133,6	133,4	124,1	125,0
Nordeste	94,6	99,3	105,3	109,5	116,1	125,4	130,2	134,4	136,9	133,4	130,4	129,4
Alagoas	91,5	93,4	94,6	96,0	106,5	120,6	122,9	138,2	141,5	134,3	135,5	137,4
Bahia	95,6	98,0	107,9	117,0	121,3	130,7	138,3	141,6	142,2	135,8	132,0	131,4
Ceará	89,5	93,1	96,0	102,4	114,1	122,0	128,3	129,7	129,1	125,8	125,2	122,1
Maranhão	82,1	93,6	101,2	99,4	106,6	118,5	120,7	129,1	131,9	127,9	124,4	125,2
Paraíba	94,6	100,8	104,7	108,8	118,0	122,0	133,1	135,4	139,1	143,2	136,6	135,2
Pernambuco	102,1	104,7	110,4	114,1	118,6	125,3	126,4	129,1	134,3	133,4	128,9	128,9
Piauí	97,3	109,2	108,7	104,0	112,3	126,7	127,7	139,8	147,3	141,7	137,8	134,9
Rio Grande do Norte	100,6	106,3	113,0	117,3	119,2	128,1	132,8	133,1	131,8	134,5	135,1	126,9
Sergipe	111,6	113,1	117,3	120,9	122,4	132,6	138,4	129,8	140,3	134,8	130,7	134,3
Centro-Oeste	111,2	111,0	115,1	120,3	119,1	125,4	127,4	126,8	124,8	122,5	120,1	120,4
Distrito Federal	119,0	122,0	124,9	127,5	129,3	131,0	132,2	127,5	121,0	117,2	121,9	116,5
Goiás	110,9	110,1	113,1	118,3	117,9	124,0	127,1	128,7	126,1	126,2	120,3	120,3
Mato Grosso do Sul	108,6	104,0	111,5	115,6	111,8	119,1	119,1	120,6	125,5	121,3	121,3	124,8
Mato Grosso	108,0	110,2	114,4	122,7	120,4	129,2	131,5	127,8	124,7	120,4	117,5	120,1
Sudeste	108,9	110,6	114,9	115,9	119,1	119,7	120,7	119,5	117,2	117,3	115,5	116,5
Espírito Santo	108,0	101,9	109,4	114,9	117,8	113,2	117,0	115,8	116,3	118,7	113,7	114,1
Minas Gerais	102,1	105,5	112,7	116,9	121,6	120,4	122,3	120,8	120,0	118,1	118,0	117,0
Rio de Janeiro	108,6	112,8	117,5	115,0	118,8	120,9	122,2	121,4	120,8	123,2	119,9	122,2
São Paulo	112,7	113,4	115,6	115,8	117,9	119,6	119,7	118,6	114,7	114,7	112,7	114,4
Sul	102,8	106,3	107,5	112,3	116,2	119,3	117,1	117,4	116,5	115,0	114,5	113,7
Paraná	102,9	107,0	108,0	112,2	117,8	121,6	116,7	115,7	116,2	114,3	114,8	114,0
Rio Grande do Sul	104,3	107,2	107,2	112,4	115,6	117,9	116,4	117,3	116,4	115,0	113,9	113,8
Santa Catarina	99,7	103,5	107,2	112,2	114,3	117,9	119,2	120,9	117,2	116,2	114,9	112,9

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)

Notas:

1 - A pesquisa não foi a campo em 1994 e 2000.

2 - O indicador considera todas as pessoas frequentando o ensino fundamental sobre a população de 7 a 14 anos.

A análise empreendida nas páginas anteriores mostrou que a criação do FUNDEF teve um impacto direto tanto na municipalização do ensino fundamental quanto no incremento robusto das matrículas do ensino fundamental – e porque não dizer universalização deste nível de ensino.

Portanto, o FUNDEF ao centrar sua atenção em criar dispositivos que incentivem a municipalização do ensino fundamental, fez com que os municípios alterassem o seu comportamento. Os governos municipais se tornaram mais ativos na captura de matrículas desta modalidade de ensino que estavam sob responsabilidade dos estados. Também se preocuparam em ampliar o acesso ao

ensino fundamental das crianças que estavam fora das escolas e em idade escolar e das pessoas que abandonaram as escolas.

Assim, a descentralização do ensino fundamental foi resultado de dois processos paralelos: ampliação da cobertura do ensino fundamental e a transferência das matrículas dos estados para os municípios. Entretanto, cabe questionar qual foi o incentivo dado aos estados para que os mesmos transferissem suas matrículas, dado que os recursos são proporcionais as matrículas presenciais. Poderia se argumentar que não seria de interesse dos estados transferirem suas matrículas, pois, estariam, claramente, perdendo recursos – dado que a contribuição ao FUNDEF é compulsória. De acordo com a LDB no que diz respeito ao dever dos Estados:

[...] **II - definir, com os Municípios, formas de colaboração** na oferta do ensino fundamental, as quais devem **assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do Poder Público;**

VI - assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio. (Art. 10, BRASIL, 1996b, grifo meu)

Portanto, cabe aos estados em colaboração com os municípios estabelecer parcerias para assegurar o ensino fundamental, mas, por outro lado, a LDB não coloca como competência do estado a provisão prioritária do ensino fundamental. Além disso, dado desenho institucional do FUNDEF, este introduz mecanismos que incentivam esta transferência de matrículas estaduais de ensino fundamental para os municípios, pois, conforme afirma Castro (1999):

As diferenças entre as responsabilidades de matrícula por ente federativo pode ser um indicador de quanto o FUNDEF pode ou não forçar um processo de municipalização, pois estados e municípios em desequilíbrio nesses itens vão ter que efetuar compensações, seja transferindo alunos de uma rede para outra, seja por acordos de repasse de verbas, até que se atinja um ponto de equilíbrio. Por exemplo, regiões como a Sudeste, em que predominam as matrículas na rede estadual, podem ser forçadas a efetuarem uma municipalização abrupta. (CASTRO, 1999, p.13)

Os dados expressos no Gráfico 5 mostram que os estados transferiram de forma ativa suas matrículas para os municípios e, além disso, revelam também que as matrículas do ensino fundamental sob responsabilidade dos estados também experimentaram um decréscimo, revelando justamente estas transferências.

É importante mencionar que este aumento do número de matrículas não foi seguido por um aumento do número de escolas. Conforme ressalta Mendes (2004) este é um dado positivo – o não aumento do número de escolas mesmo com o aumento do número de matrículas do ensino fundamental – se levarmos em consideração o tradicional comportamento dos políticos brasileiros pela realização de obras para a conquista de votos. Entretanto, Mendes (2004) alerta que este não crescimento do número de escolas face ao crescimento das matrículas pode ser conseqüência de dois motivos não excludentes: aproveitamento das instalações antes ociosas e/ou aumento de matrículas por fraudes. Dado que os recursos são distribuídos de acordo com o número de matrículas, possivelmente, este pode ser visto como um incentivo ao surgimento de matrículas “fantasmas”.

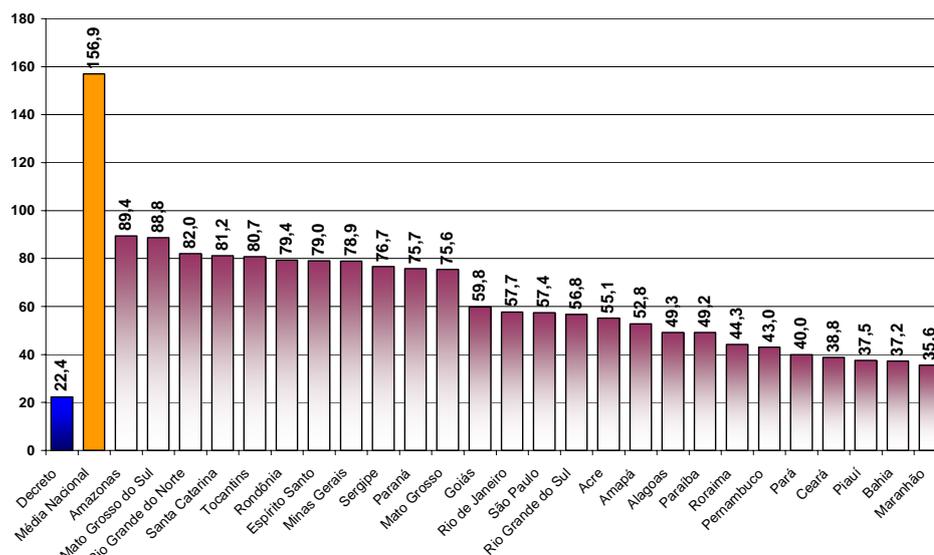
Um dos objetivos estratégicos mais importantes do FUNDEF é reduzir as distorções em termos de volume de recursos destinados ao ensino fundamental entre as Unidades da Federação e entre estas e seus respectivos municípios, seja através do mecanismo de redistribuição de recursos financeiros atrelado ao número de matrículas, seja através do estabelecimento de um valor aluno/ano mínimo nacional e assegurando que caso a UF, através de seu fundo, não consiga alcançar este valor, a União exerça seu papel de complementação.

Para que fosse possível analisarmos se o FUNDEF conseguiu alcançar o objetivo mencionado no parágrafo anterior, adotamos como estratégia analisar, em um primeiro momento, se houve um aumento deste valor aluno/ano segundo as Unidades da Federação (Gráfico 6) e, em segundo momento, analisar se este aumento do valor aluno/ano foi seguido por uma redução das disparidades em termos de recursos empreendidos, mais especificamente, no que concerne o valor aluno/ano entre os estados brasileiros (Tabela 11). Antes de iniciar a análise, é preciso ressaltar que a média nacional expressa na Tabela 11 foi obtida através do somatório do total de recursos do FUNDEF em cada uma das Unidades da Federação sobre o número total de matrículas de ensino fundamental de todos os estados brasileiros.

De acordo com o Gráfico 6, é possível observar que, sem sombra de dúvida, o valor aluno/ano apresentou, no âmbito do FUNDEF, um crescimento expressivo, seja em relação à média nacional, seja em relação ao valor estabelecido por decretos presidenciais. No que diz respeito à média nacional, entre 1998 e 2006, o aumento deste valor foi superior a 100%, ao passo que em

relação aos valores estipulados oficialmente, o incremento foi cerca de 20%. Todas as Unidades da Federação experimentaram aumentos significativos, superiores a 30%, cabendo especial destaque para Amazonas e Mato Grosso do Sul (89,4% e 88,8%, respectivamente). Além disso, onze dos vinte e seis estados analisados experimentaram crescimento superior a 70%.

Gráfico 6:
Taxa de Crescimento do Valor Aluno/Ano - 1998/2006



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Tesouro Nacional.

Portanto, em relação ao aumento do valor aluno/ano pode-se afirmar que o FUNDEF foi bem sucedido, promovendo aumentos expressivos durante o seu período de vigência. Entretanto, cabe indagar se este aumento apresentou como contrapartida a redução, em termos de recursos empreendidos, das disparidades estaduais. A Tabela 11 contém os dados relativos à evolução do valor aluno/ano segundo as Unidades da Federação, assim como a média nacional e o valor estipulado por decreto presidencial.

Tabela 11:
Valor Aluno/Ano segundo as Unidades da Federação - 1998/2006

	1998	1999	2001	2002	2003	2004	2006
Valor Aluno/ Ano							
Decreto Presidencial	580,1	553,2	557,4	591,9	570,3	653,8	709,9
Média Nacional	804,8	840,4	960,1	1.019,1	979,7	1.070,5	2.067,5
Desvio-Padrão							
	272,9	278,8	336,6	392,1	362,2	366,9	427,0
Unidades da Federação							
Acre	1.118,1	1.116,6	1.322,9	1.537,3	1.403,0	1.497,3	1.797,0
Alagoas	618,4	556,3	603,5	655,0	616,0	683,3	774,1
Amazonas	782,9	740,5	895,0	938,2	854,6	911,9	1.018,3
Amapá	1.270,2	1.244,3	1.521,3	1.710,3	1.495,6	1.550,3	1.905,5
Bahia	557,3	575,6	582,6	618,4	572,8	626,5	796,8
Ceará	574,8	579,0	590,9	650,1	613,4	651,4	797,6
Espírito Santo	851,8	952,4	1.151,2	1.150,4	1.225,5	1.388,8	1.734,5
Goiás	637,3	668,8	830,7	949,4	942,0	1.036,6	1.160,2
Maranhão	533,2	573,7	564,6	606,7	547,5	673,1	723,1
Minas Gerais	652,3	684,5	861,0	901,6	887,0	991,2	1.166,7
Mato Grosso do Sul	673,6	848,8	970,8	1.017,4	977,8	1.198,7	1.524,8
Mato Grosso	775,3	901,6	873,9	1.050,2	1.102,7	1.200,8	1.274,9
Pará	569,2	567,2	571,6	604,6	593,0	641,8	764,5
Paraíba	598,0	562,9	650,9	706,1	656,1	681,7	892,4
Pernambuco	577,7	540,7	617,3	673,6	638,9	738,2	923,0
Piauí	562,9	570,9	566,8	621,8	571,3	667,8	826,2
Paraná	770,2	843,8	1.042,5	1.138,5	1.127,4	1.192,1	1.353,4
Rio de Janeiro	1.139,3	1.115,8	1.184,9	1.218,4	1.155,9	1.254,6	1.283,9
Rio Grande do Norte	637,5	663,9	761,0	899,2	873,0	937,3	1.271,5
Rondônia	714,6	751,4	873,9	1.007,9	1.046,9	1.145,9	1.361,1
Roraima	1.659,5	1.628,0	1.814,1	2.190,8	1.977,3	2.028,5	2.394,5
Rio Grande do Sul	1.033,5	1.064,1	1.276,2	1.362,5	1.396,9	1.401,1	1.590,6
Santa Catarina	877,7	947,6	1.139,1	1.254,9	1.287,9	1.357,5	1.482,8
Sergipe	726,6	725,1	902,0	1.019,1	953,7	1.020,0	1.282,1
São Paulo	1.210,7	1.369,9	1.574,1	1.671,7	1.575,2	1.708,5	1.940,9
Tocantins	705,4	740,8	956,9	1.246,2	1.194,2	1.311,2	1.620,4

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Tesouro Nacional.

*Os valores são expressos em Reais de 2007, deflacionados pelo IPCA.

De acordo com esta tabela, analisando a linha relativa ao desvio-padrão, é possível observar que, apenas entre os anos de 2002 e 2003, houve uma ligeira redução das disparidades estaduais. Em todos os outros anos analisados, verificou-se que as desigualdades têm apresentado uma trajetória ascendente. Possivelmente, este impacto praticamente nulo do FUNDEF na redução das disparidades interestaduais pode estar sendo resultado da reduzida participação da União em seu papel de complementar os estados que conseguem alcançar através de suas próprias arrecadações o valor definido nacionalmente, principalmente, a partir de 2000. Portanto, pode-se afirmar que, segundo os dados do Tesouro Nacional, o FUNDEF parece não estar cumprindo com o seu papel de reduzir as desigualdades em termos do valor aluno/ano no ensino fundamental.

Portanto, o mecanismo institucional trazido pelo FUNDEF através do estabelecimento de um valor/aluno nacional com o propósito de reduzir as distorções, em termos de recursos empreendidos no ensino fundamental pelas

Unidades da Federação assim como o aumento do volume de recursos despendidos nesta modalidade de ensino foi, **parcialmente**, bem sucedido. Foi bem sucedido na medida em que, aumentou o valor aluno/ano tanto em relação à média nacional quanto o valor definido por decreto presidencial. Entretanto, os dados parecem evidenciar que em termos de redução das disparidades, o fundo da educação fundamental parece que não foi bem sucedido, na medida em que, não conseguiu nem atenuar e tampouco reduzir as disparidades em termos do valor aluno/ano em cada estado durante o seu período de vigência.

Outro tema relevante a ser tratado nesta seção guarda relação com a complementação da União. O papel da União através da complementação com o propósito de reduzir as distorções, em termos de recursos entre as Unidades da Federação, mais especificamente no que diz respeito ao valor aluno/ano praticado no ensino fundamental, pode estar gerando um efeito perverso não esperado.

Através da investigação das possíveis irregularidades do FUNDEF, Mendes (2001, 2004) identifica que um dos pontos fracos do fundo do ensino fundamental é a vulnerabilidade às fraudes. De acordo com a análise, dado que os recursos são distribuídos de acordo com o número de matrículas, o autor argumenta que estados e municípios ficam estimulados a falsificar suas estatísticas, aumentando o seu número de matrículas. Um dos principais achados desta análise é que fraudes/irregularidades parecem estar associados ao recebimento ou não da complementação da União.

Mendes (2001, 2004) identifica que, possivelmente, podem estar ocorrendo dois comportamentos distintos que podem ser chaves para explicar esta relação entre a complementação e a existência de irregularidades no FUNDEF.

O primeiro comportamento se refere aos estados que não recebem complementação. Como a complementação, na verdade, é o único recurso “novo” trazido pelo FUNDEF, o montante de recursos do FUNDEF – excluía a complementação – pertencia aos estados e municípios. Portanto, a fraude, em municípios e estados que não recebiam a complementação, implicava em prejuízo aos municípios vizinhos e ao estado. Provavelmente, o governo estadual e seus respectivos governos municipais, neste contexto, exerciam uma fiscalização mais rigorosa, o que tinha como consequência uma menor incidência de irregularidades nos mesmos.

O segundo comportamento era identificado entre os estados que recebiam complementação da União. Nesta situação, o município que fraudava suas matrículas não estaria prejudicando o município vizinho e tampouco o estado, dado que se tratava de um recurso “novo”. Portanto, argumenta Mendes (2004), não haveria estímulos para que os municípios e o estado fiscalizassem e/ou pressionassem uns aos outros, dado que nenhum dos entes sairia perdendo, aumentando assim a incidência de irregularidade, principalmente, entre as Unidades da Federação que são beneficiárias da complementação da União.

Assim, este incentivo de redução das disparidades através do papel equalizador da União pode estar gerando um resultado comportamental dos estados e municípios não esperado. O mecanismo institucional de complementar recursos para os estados que não alcançassem, através de suas arrecadações e transferências o valor mínimo aluno/ano definido nacionalmente gerou uma consequência não prevista.

Neste sentido, fez com que estados e municípios adotassem uma postura predatória, tentando abarcar o máximo de recursos possíveis, sendo isentos de qualquer tipo de punição. Desta maneira, dada esta constatação tornava-se imprescindível a introdução de mecanismos que punissem, de forma mais ativa, aqueles entes que cometessem irregularidades. Estes mecanismos de punição não foram desenhados e tampouco implementados tanto durante todo o período de vigência do FUNDEF, quanto na criação do FUNDEB. O Governo Central, mais uma vez, deixa passar uma excelente oportunidade de corrigir estes efeitos não previstos no momento do desenho do fundo da educação básica.

O quarto tema tratado nesta seção é o efeito do FUNDEF no aumento da remuneração dos professores do ensino fundamental. O FUNDEF, em seu desenho, procura promover uma maior valorização do magistério como o próprio nome do fundo já diz. Valorização entendida como aumento do salário real dos professores. Para isso, conforme foi mencionado no capítulo anterior, 60% do volume total dos recursos do fundo é direcionado ao pagamento de professores do ensino fundamental em efetivo exercício.

Trabalhos como de Barros et alli (2001a) e de Neto et alli (2004) demonstraram que houve um aumento da remuneração dos professores no período 1995 a 1999. Ambos os trabalhos atribuem este aumento ao FUNDEF. Barros et alli (2001a), usando dados em nível de famílias, verificaram que entre os anos de

95 e 99, o salário dos professores experimentaram um crescimento de 8% quando comparado a remuneração dos professores da rede privada. Outro estudo que utiliza dados em nível de escolas é o de Menezes et alli (2004).

De acordo com Menezes et alli (2004), os dados mostram que houve aumento no salário real dos professores da rede pública. Estes autores identificaram aumento de 32% no salário médio dos professores das escolas públicas, em 1999, quando comparado aos salários dos professores da rede privada. Estes autores concluem que as evidências sugerem que o FUNDEF, em média, contribuiu significativamente para o aumento do salário relativo dos professores. Desta forma, pode-se afirmar que o FUNDEF conseguiu alcançar seu objetivo de aumentar a remuneração dos professores. É fundamental que seja dada atenção a melhora na qualificação dos professores. Ainda em relação ao salário dos professores, apesar deste aumento – que não deve ser desmerecido – ainda permaneceram fortes disparidades em termos salariais quando se comparam salários de professores dentro das Grandes Regiões brasileiras. Uma medida que possibilitaria a redução destas distorções seria o estabelecimento do piso salarial dos professores. Esta medida, por sua vez, não resolveria de forma completa estas disparidades, mas, poderia ser encarada como um importante avanço. O estabelecimento do piso salarial foi uma conquista trazida com a implantação do FUNDEB.

Em síntese, esta seção apresentou como objetivo investigar o impacto do FUNDEF em quatro aspectos fundamentais que foram definidos como objetivos estratégicos do fundo: municipalização do ensino fundamental, universalização deste nível de ensino, redução das distorções em termos de recursos empreendidos pelas Unidades da Federação e seus respectivos municípios no ensino fundamental e a remuneração dos professores. Os dados evidenciaram que, de uma maneira geral, o FUNDEF foi bem sucedido nestes quatro aspectos. Um dos possíveis efeitos mostrado pela literatura que trata sobre o tema é que esta priorização do ensino fundamental pode ter como consequência negativa uma distorção tanto em termos de recursos empreendidos quanto no acesso às outras modalidades de ensino. Em 2004, apenas 18,5% das crianças com até seis anos de idade freqüentavam a educação infantil, 40% dos jovens entre 15 e 17 anos estavam cursando o ensino médio, ao passo que no fundamental, esta porcentagem

ultrapassa 90%. De acordo com Davies (2006), os fundos formais podem vir a apresentar determinados riscos, utilizando as palavras do autor:

No caso dos fundos formais, um grande risco é de eles agravarem a fragmentação da educação escolar, ao privilegiarem um nível de ensino (o ensino fundamental regular, no caso do FUNDEF). Ora, a educação não pode ser pensada em pedaços, como se uma parte (a graduação ou a pós-graduação, por exemplo) pudesse funcionar bem sem as outras (a educação básica, por exemplo). Só uma perspectiva de totalidade, abrangendo desde a creche até a pós-graduação, pode enfrentar alguns dos problemas básicos da educação (DAVIES, 2006, p.755).

Mas, os avanços trazidos com o FUNDEF não devem ser menosprezados. Por outro lado, isto não significa dizer que não restam desafios a serem alcançados, ainda existe desigualdade em termos de recursos empreendidos no fundamental quando se compara as grandes regiões do país, apesar da melhora verificada. Mas, não somente isso cabe ainda indagar se este aumento do volume de recursos apresentou como contrapartida uma melhora nos indicadores relativos à qualidade da educação. Este é o objetivo da próxima seção.

4.2

Análise sobre os incentivos e punições nos resultados e na qualidade da Educação

Um elemento importante que também pode ser utilizado como proxy de melhoria da qualidade da educação é o perfil dos docentes do ensino fundamental. Dado que 60% dos recursos do fundo são utilizados para a remuneração dos professores², cabe investigar também se este aumento do salário – conforme foi evidenciado na seção anterior – apresentou como contrapartida uma melhora na qualificação do docente do ensino fundamental. E, além disso, identificar se este aumento da remuneração apresentou alguma relação com a melhora ou não do rendimento dos alunos do ensino fundamental. No entanto, não existe um consenso acerca de que o aumento salarial apresenta um efeito direto na melhoria da qualificação dos profissionais do magistério e no rendimento dos estudantes.

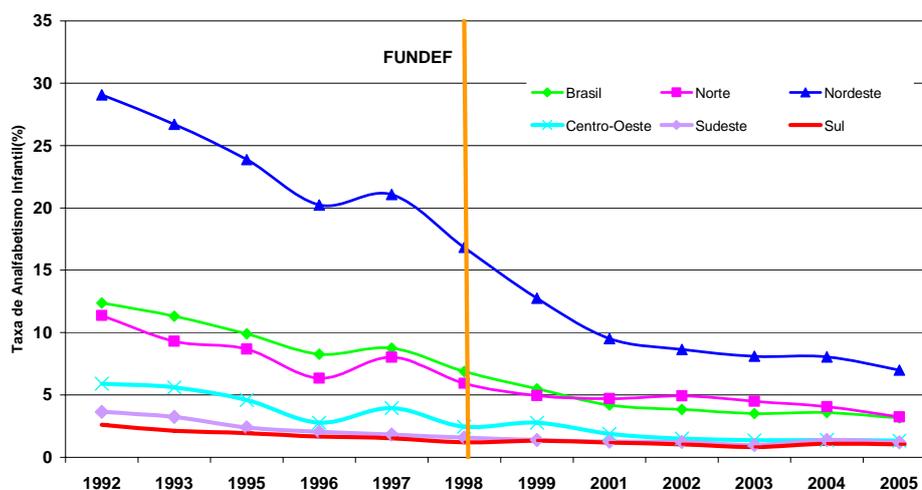
² Deve-se ter em mente que a legislação do FUNDEF permite que este percentual de 60% seja utilizado nos primeiros cinco anos para a capacitação de professores leigos. Este é um dispositivo que corrobora com um dos objetivos estratégicos do FUNDEF que consiste na valorização do profissional do magistério do ensino fundamental.

No que diz respeito aos indicadores de resultados educacionais são utilizados indicadores tais como atraso escolar, analfabetismo infantil, taxas de retenção na quarta e oitava série do ensino fundamental, entre outros. Estes indicadores também serão analisados com o propósito de indagar se o FUNDEF contribuiu para a melhora dos indicadores de resultados educacionais.

Conforme foi evidenciado na seção anterior deste capítulo, o FUNDEF introduziu dispositivos institucionais que criaram o incentivo à universalização do ensino fundamental. Esta universalização do ensino fundamental, possivelmente, teve o efeito de reduzir o analfabetismo entre as crianças com idade entre 10 e 14 anos.

O Gráfico 7 expressa a evolução da taxa de analfabetismo infantil para o período de 1992 a 2005. A taxa de analfabetismo das crianças entre 10 e 14 anos apresentou uma significativa redução, passando de 12,4% (1992) para 6,9% (1998) – ano de criação do FUNDEF – e alcançando 3,2% no último ano de análise. Além desta redução, deve-se atentar para o fato de que, em 1992, as regiões brasileiras apresentavam certa heterogeneidade em termos destas taxas. Quando se comparam as taxas de analfabetismo, neste ano, nas regiões Nordeste e Sul, observa-se que esta taxa na região Sul é cerca de onze vezes inferior à obtida no Nordeste (29,1% e 2,6%), respectivamente (Ver Gráfico 7).

Gráfico 7:
Evolução da Taxa de Analfabetismo Infantil (crianças entre 10 e 14 anos) no Brasil e nas Grandes Regiões do País - 1992/2005



Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio - PNAD/IBGE.

Em 1998, já se verificam indícios de maior convergência desta taxa nas regiões em patamares inferiores, além de reduções significativas das mesmas. Possivelmente, esta redução assim como uma maior convergência entre as regiões brasileiras pode ser vista como um dos efeitos do FUNDEF.

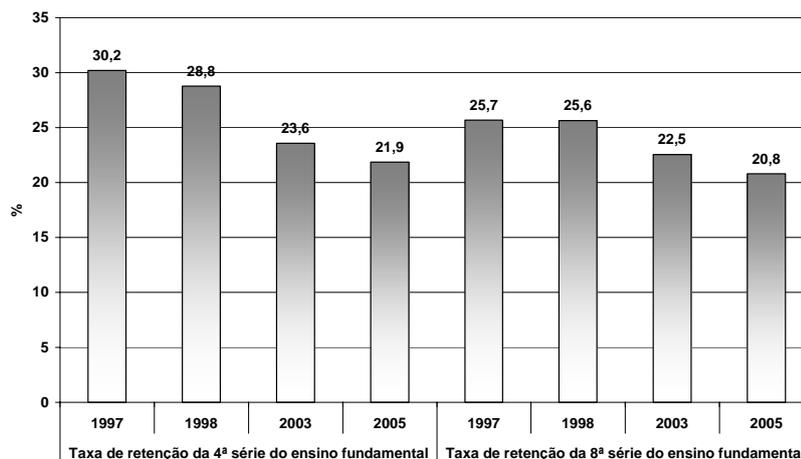
Em 2005, as regiões brasileiras apresentavam uma maior convergência e em patamares bem inferiores quando comparado com os anos anteriores, o que indica uma redução ainda mais expressiva da proporção de crianças analfabetas. A maior redução desta taxa durante o período 1992/2005, foi verificada na região Nordeste do país, 76%, passando de 29,1% (1992) para 7% (2005). Este fato já era esperado dado que a região Nordeste possuía e ainda possui a maior taxa de analfabetismo infantil quando comparada com as outras regiões do país e com o Brasil como um todo (Ver Gráfico 7).

Portanto, pode-se concluir que o FUNDEF ao incentivar a universalização do ensino fundamental, apresentou o efeito de redução das taxas de analfabetismo infantil tanto no Brasil como um todo quanto nas suas grandes regiões.

Por outro lado, cabe investigar se estas crianças que, provavelmente, foram incluídas no ensino fundamental continuaram estudando ou abandonaram as escolas, seja devido a necessidade de trabalhar, seja devido a má qualidade das escolas que não criaram incentivos para que os alunos permaneçam estudando. O indicador aqui utilizado é a taxa de retenção.

Com efeito, o Gráfico 8 revela a taxa de retenção da 4ª e 8ª série do ensino fundamental para o quatro anos no período de 1997 a 2005. O indicador taxa de retenção é a razão entre o número de pessoas que apenas concluiu com sucesso até um determinado ano escolar e não continuou os estudos e o número de pessoas que, incluindo estas, continuou estudando.

Gráfico 8:
Evolução das Taxas de retenção da 4ª e 8ª série do ensino fundamental no
Brasil - 1997/2005



Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio - PNAD/IBGE.

Em 2005, 22% das pessoas que concluíram a 4ª série do ensino fundamental não continuaram a freqüentar as escolas. Esta taxa na oitava série do ensino fundamental era de 21%. Apesar de estas taxas permanecerem em patamares ainda elevados, verifica-se nos anos analisados uma redução desta taxa de redução, o que, possivelmente, pode evidenciar que as pessoas, em média, estão permanecendo mais tempo nas escolas observando que a maior redução está na 4ª série quando comparada com a 8ª série. (Ver Gráfico 8).

Um indicador importante para analisar o comportamento do fluxo escolar é o atraso escolar. A Tabela 12 expressa a porcentagem de crianças de 10 a 14 anos que possuem mais de dois anos de atraso escolar para o período 1992/2005 segundo as Unidades da Federação e grandes regiões brasileiras.

Tabela 12:
Porcentagem de crianças entre 10 e 14 anos de idade que possuem mais de 2 anos de atraso escolar - 1992/2005

	1992	1993	1995	1996	1997	1998	1999	2001	2002	2003	2004	2005
Brasil	37,4	36,1	33,4	31,3	29,8	26,4	22,8	18,3	16,1	14,2	12,8	12,2
Norte'	46,9	43,6	40,4	38,9	39,4	34,7	29,9	25,7	22,9	21,3	17,7	15,0
Acre	39,3	35,9	35,9	29,1	26,8	20,2	22,2	16,2	7,6	17,4	13,1	12,3
Amapá	31,4	30,4	30,9	25,0	31,1	25,7	17,3	17,0	14,3	15,6	12,2	10,5
Amazonas	43,6	44,7	40,2	33,7	37,3	34,2	29,3	25,0	22,0	16,6	14,6	10,3
Pará	51,7	49,2	43,5	47,1	46,4	42,2	39,4	30,3	27,4	28,7	23,0	19,2
Rondônia	29,6	21,6	26,6	23,0	20,3	13,7	11,4	14,3	16,3	10,8	9,0	10,3
Roraima	19,2	15,4	25,9	14,9	24,7	22,4	9,1	11,0	17,3	6,2	7,3	10,8
Tocantins	62,1	52,8	48,3	44,8	44,2	37,6	27,6	27,6	19,4	17,0	16,7	14,1
Nordeste	61,5	59,0	57,0	54,4	52,7	48,0	42,1	34,0	30,2	25,8	22,9	22,0
Alagoas	64,1	56,0	62,3	59,9	59,4	56,0	43,5	43,1	35,8	34,5	29,9	26,8
Bahia	65,6	63,4	60,3	55,8	53,2	50,9	43,9	34,1	29,8	24,8	25,1	21,4
Ceará	63,9	61,1	58,4	55,8	53,0	43,3	36,9	23,7	20,8	16,6	13,3	15,0
Maranhão	66,9	64,1	61,9	59,0	61,7	54,4	48,9	43,8	36,2	32,8	28,7	30,3
Paraíba	61,4	53,2	56,7	55,6	54,9	48,4	39,1	35,3	35,1	25,2	24,7	22,3
Pernambuco	50,1	49,6	47,7	45,5	43,8	41,5	37,8	32,1	28,1	25,4	20,6	20,6
Piauí	66,8	67,5	61,8	64,0	59,2	57,2	52,2	40,7	42,3	34,1	26,1	26,9
Rio Grande do Norte	45,8	47,0	41,0	39,9	37,7	32,7	33,8	24,9	23,7	20,2	17,9	17,0
Sergipe	60,1	57,8	54,7	51,1	49,6	40,2	42,2	36,1	32,6	28,8	23,4	25,0
Centro-Oeste	31,7	30,6	28,3	26,2	23,3	19,7	16,1	13,0	10,7	8,9	8,6	8,0
Distrito Federal	23,1	23,9	21,8	16,7	14,8	12,2	8,4	8,9	6,6	7,6	7,9	9,0
Goiás	36,0	34,4	32,9	30,6	27,3	22,3	18,6	14,4	11,3	9,5	7,8	7,1
Mato Grosso do Sul	23,8	26,7	25,2	25,4	22,5	19,4	15,7	9,5	10,5	9,0	8,3	10,1
Mato Grosso	36,9	31,9	26,9	25,3	22,6	20,3	17,0	16,2	12,6	8,4	10,7	7,4
Sudeste	24,2	23,8	19,9	18,0	15,7	13,6	11,2	8,5	7,5	7,1	7,1	6,6
Espírito Santo	24,5	26,7	24,2	19,9	16,1	18,0	16,9	13,2	12,2	9,8	10,1	9,1
Minas Gerais	33,6	32,8	29,7	26,0	22,2	17,5	14,0	10,8	9,0	9,1	7,7	8,1
Rio de Janeiro	31,5	30,9	24,8	22,6	22,4	19,6	18,0	14,6	12,6	12,0	12,6	12,8
São Paulo	16,4	16,0	12,9	12,0	10,2	9,1	6,8	4,8	4,5	4,0	4,4	3,4
Sul	19,0	17,7	16,9	15,1	14,1	11,9	10,2	8,9	7,8	6,8	6,6	6,8
Paraná	22,6	21,0	18,3	17,8	15,5	12,1	10,4	8,8	6,9	7,0	6,7	6,1
Rio Grande do Sul	15,7	15,2	15,1	13,3	13,3	12,0	10,0	9,8	8,9	7,1	7,5	8,7
Santa Catarina	18,3	16,0	17,7	13,6	13,1	11,4	10,0	7,5	7,6	5,7	4,9	4,9

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD).
 Obs.: A pesquisa não foi a campo em 1994 e 2000.

Em 1992, 37,4% das crianças na faixa etária entre 10 e 14 anos possuíam mais de dois anos de atraso escolar. Quando se desagrega esta análise segundo as grandes regiões e as Unidades da Federação do país, este quadro se torna ainda mais dramático. Na região Nordeste, 61,5% das crianças nesta faixa etária

possuíam mais de 2 anos de atraso escolar. No Piauí e no Maranhão, estas porcentagens chegavam a 67%.

Por outro lado, em 2005, já se verificavam fortes indícios de melhora no atraso escolar das crianças. Quando se compara a porcentagem de crianças com mais de 2 anos de atraso escolar entre os anos de 1992 e 2005, observa-se que, em 2005, esta porcentagem foi reduzida em mais de 25 pontos percentuais, passando de 37,4% (1992) para 12,2% (2005). A maior redução da porcentagem de crianças com atraso escolar foi verificada em Goiás, foi de aproximadamente 29 pontos percentuais – passando de 36% (1992) para 7,1% (2005).

Assim, conclui-se que o FUNDEF, além de contribuir para a universalização do ensino fundamental, possivelmente, em conjunto com outros fatores influenciou a permanência das crianças nas escolas, assim como na redução do atraso escolar.

Agora, cabe indagar se o FUNDEF apresentou incentivos para a melhora da infraestrutura das escolas e para a qualificação dos docentes. Com efeito, estudos como o de Franco et alli (2002a) e Banco Mundial (2002), entre outros, demonstram que a qualidade da estrutura física das escolas assim como a melhora da qualificação do docente contribui, de forma significativa, para um melhor rendimento dos alunos. A Tabela 13 expressa para os anos de 1999 e 2006 alguns indicadores relativos à infra-estrutura das escolas, ao passo que o Gráfico 15 apresenta o perfil dos docentes do ensino fundamental no Brasil segundo o grau de escolaridade dos mesmos para os anos de 1996, 2000 e 2005.

Tabela 13:
Infra-estrutura das escolas estaduais e municipais do Ensino Fundamental nas Grandes Regiões do País - 1999/2006

	Biblioteca		Laboratório de Informática		Laboratório de Ciências		Sala para TV/Video		Computadores		Internet*
	1999	2006	1999	2006	1999	2006	1999	2006	1999	2006	1999
Brasil	24,9%	27,7%	4,5%	17,2%	6,6%	7,6%	14,8%	17,3%	18,3%	41,6%	1,5%
Norte	12,7%	15,2%	1,1%	6,2%	0,8%	1,8%	9,3%	8,5%	5,0%	21,7%	0,1%
Nordeste	9,2%	13,6%	1,1%	5,8%	0,8%	1,9%	7,6%	7,6%	4,0%	18,5%	0,2%
Sudeste	46,4%	37,6%	12,1%	38,4%	15,3%	13,5%	27,6%	32,0%	40,9%	71,5%	5,1%
Sul	51,4%	68,7%	7,6%	31,2%	18,7%	24,4%	22,4%	34,0%	38,8%	78,7%	1,0%
Centro-Oeste	30,5%	39,0%	3,8%	23,0%	4,1%	5,8%	18,1%	21,1%	27,0%	76,1%	2,8%

Fonte: Censo Escolar INEP/MEC.

*Em 2006, o Censo não traz dados sobre o acesso à internet.

De acordo com a Tabela 13 é possível observar que os indicadores selecionados apresentaram uma melhora importante no período 1999 a 2006 – com exceção da existência de laboratório de ciência e biblioteca na região Sudeste e salas para TV/Vídeo na região Norte do país.

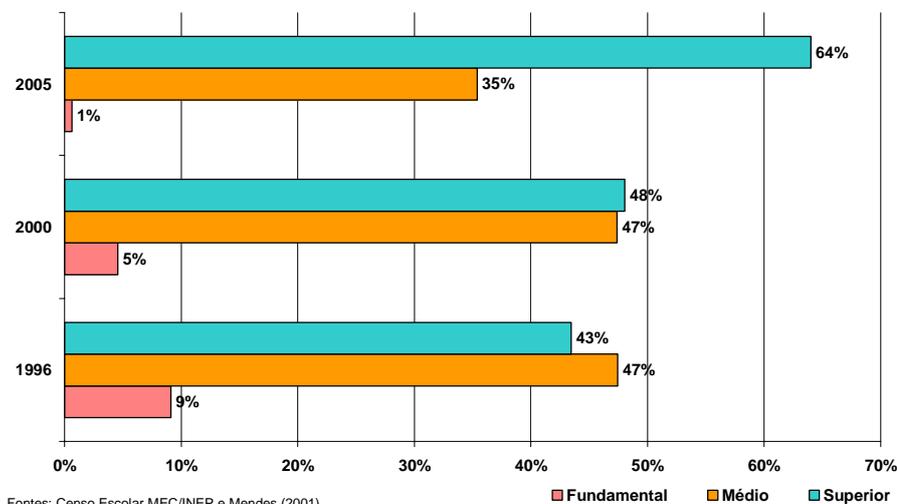
Os maiores avanços verificados tanto no Brasil quanto nas regiões específicas foram os relativos à presença de computadores nas escolas do ensino fundamental. Entretanto, este crescimento deve ser visto com cautela, na medida em que a presença de um maior número de computadores não necessariamente indica que os mesmos estão sendo usados para fins pedagógicos. Os mesmos podem estar sendo utilizados pela parte administrativa das escolas.

Um dos objetivos explícitos do FUNDEF é a chamada valorização do magistério. Conforme já foi mencionado, 60% dos recursos do Fundo são dirigidos à remuneração dos professores, contribuindo para o aumento de seus salários. Entretanto, deve-se investigar se a elevação dos salários dos professores decorrentes do FUNDEF apresentou como contrapartida o aumento da qualificação dos mesmos.

O Gráfico 9 apresenta dados relativos ao nível de escolaridade dos docentes do ensino fundamental. Duas conclusões principais merecem ser realizadas a partir da análise deste gráfico. Em primeiro lugar, a significativa redução da proporção de professores que possuem apenas o ensino fundamental completo ou incompleto, passando de 9% (1996) para 1% (2005). Este pode ser considerado um indício positivo trazido pelo FUNDEF, na medida em que o mesmo prevê a utilização de uma parcela dentro dos 60% dos recursos do fundo destinados à remuneração e valorização do magistério para a capacitação de professores leigos nos primeiros cinco anos de implantação do FUNDEF.

Em segundo lugar, verifica-se o aumento relativo dos professores que possuem o ensino superior. Em 1996, mais da metade dos professores possuíam os ensinos fundamental e médio completos. Em 2000, a proporção de professores com ensino superior ultrapassa a porcentagem de professores com ensino médio. Em 2006, 64% dos professores que lecionam no ensino fundamental possuíam o ensino superior.

Gráfico 9:
Proporção de Docentes segundo o grau de escolaridades nas escolas públicas
brasileiras de ensino fundamental – 1996/2005



Com efeito, até aqui ficou demonstrado que o FUNDEF contribuiu de alguma forma para a melhora de indicadores tais como atraso, analfabetismo, taxas de retenção, escolaridade dos docentes, entre outros. Entretanto, não se pode afirmar categoricamente que o FUNDEF foi o único responsável pela melhora da qualificação do docente, pois, poderia se argumentar que na verdade o que o fundo fez foi contratar mais professores com maior grau de escolaridade, o que por sua vez, fez com que estes índices aumentassem. Independente de qualificar os professores que já atuavam na educação básica ou de aumentar a contratação de professores mais qualificados, os dados sugerem que o FUNDEF parece ter apresentado um efeito sobre a melhora na escolaridade do docente.

A tarefa agora consiste em analisar o comportamento dos alunos em termos de seu rendimento na quarta e oitava séries do ensino fundamental com propósito de avaliar se houve ou não uma melhora nos resultados obtidos pelos alunos do ensino fundamental. Em outras palavras, significa investigar se o FUNDEF criou mecanismos que incentivassem a melhora no rendimento dos alunos. Conforme foi ressaltado nas páginas anteriores, estudos mostraram que, por exemplo, existe uma relação entre a melhora da qualidade do docente, infraestrutura das escolas e o rendimento dos alunos. Esta análise sobre o rendimento dos alunos toma como referência as informações do SAEB para o período de 1995 a 2005.

Com efeito, de acordo com Franco et alli (2002b), a década de 1990 no Brasil foi marcada pelo surgimento de iniciativas públicas cujo objetivo

primordial eram a avaliação do sistema educacional. Estas iniciativas se cristalizaram com a criação do SAEB (Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica), do ENEM (Exame Nacional do Ensino Médio) e do Provão. De acordo com estes autores, o significado destas iniciativas é polêmico e engloba uma variedade de pontos de vista. Segundo estes autores:

[...] O significado geral dessas iniciativas é polêmico e a literatura educacional tem refletido os diferentes pontos de vista acerca deste tema, incluindo a associação entre essas iniciativas e políticas neoliberais (Gentili, 1996), a valorização da avaliação como promotora da melhoria da qualidade da educação (Castro & Carnoy, 1997), o papel desempenhado pela avaliação no acompanhamento de políticas educacionais e a associação entre avaliação e promoção de políticas de equidade (Castro, 1999). (FRANCO ET ALLI, 2002b, p.92).

Entretanto, antes de analisar os resultados do SAEB, cabe explicitar algumas considerações de cunho metodológico, além de descrever os principais objetivos deste sistema de avaliação assim como suas limitações e potencialidades.

O SAEB apresenta como referencial a Teoria de Resposta ao Item (TRI). A opção metodológica por este referencial faz com que as pontuações obtidas entre diferentes anos e séries sejam comparáveis, podendo-se assim avaliar a evolução destes resultados (MENEZES ET ALLI, 2004).

Este sistema de avaliação foi criado em 1990 e, a partir daí, realizado a cada dois anos. O primeiro foi realizado em 1995. De acordo com Franco (2001), os objetivos do SAEB podem ser resumidos em três grandes temas: acompanhamento do sistema educacional, acompanhamento do comportamento do sistema educacional como promotor de equidade e apreensão dos fatores que podem estar explicando os resultados escolares.

Em relação a este último objetivo, Franco (2004) argumenta que o SAEB não consegue atingir de forma satisfatória este, dado que o FUNDEF, em seu desenho não mensura aprendizagem, mas, sim o desempenho dos alunos. Segundo este autor, a compreensão fundamentada dos fatores que poderiam estar explicando o desempenho dos alunos, somente poderia ser alcançada através de estudos longitudinais.

Franco et alli (2002a, 2004) identifica três limitações do SAEB. Em primeiro lugar, a ausência de uma variável de renda familiar que torne capaz a diferenciação da renda entre as famílias das crianças que estudam na mesma

escola. Em segundo lugar, o fato de medir desempenho dos alunos e não a capacidade de aprendizagem. Finalmente, a forma pela qual o SAEB foi concebido não permite a criação de uma variável que diferencie os rendimentos, por exemplo, dos alunos da sétima série em relação aos alunos da oitava série. A Tabela 14 apresenta dados sobre a abrangência do SAEB desde a sua implementação até 2005.

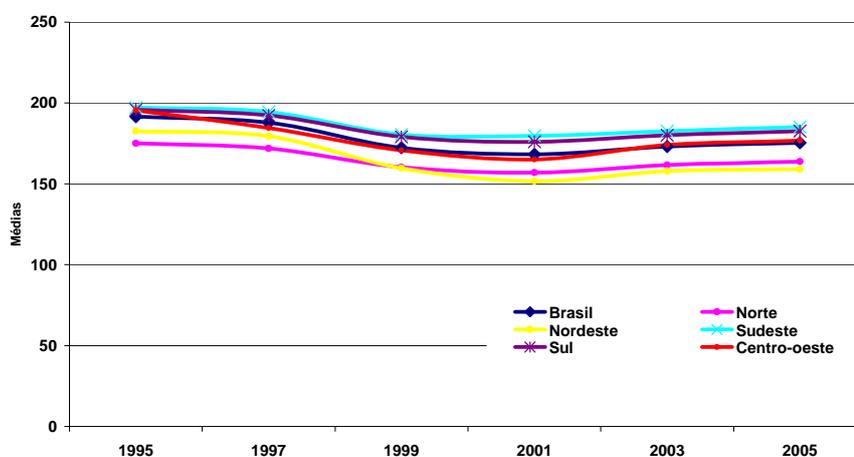
Tabela 14:
Abrangência do Sistema de Avaliação da
Educação Básica (SAEB)

Anos	Escolas	Ensino Fundamental		3ª série	Total
		4ª série	8ª série		
1995	2.839	30.749	39.482	26.432	96.663
1997	1.933	70.445	56.490	40.261	167.196
1999	6.798	107.657	89.671	82.436	279.764
2001	6.935	114.512	100.792	72.415	287.719
2003	5.598	92.198	73.917	52.406	218.521
2005	5.940	83.929	66.353	44.540	194.822

Fonte: INEP (2007).

Com efeito, a série de gráficos 10-17 apresenta os resultados do SAEB em português e matemática no ensino fundamental (4ª e 8ª série), assim como as taxas de crescimento e/ou redução destes resultados para o período 1995/2005 segundo as grandes regiões e o Brasil como um todo.

Gráfico 10:
Médias de Proficiência em Língua Portuguesa na 4ª série do Ensino
Fundamental- 1995/2005



Fonte: INEP (2005)

Gráfico 11:
Taxa de Crescimento das Médias em Proficiência em Língua Portuguesa na 4ª série do Ensino Fundamental no Brasil e Grandes Regiões - 1995/2005

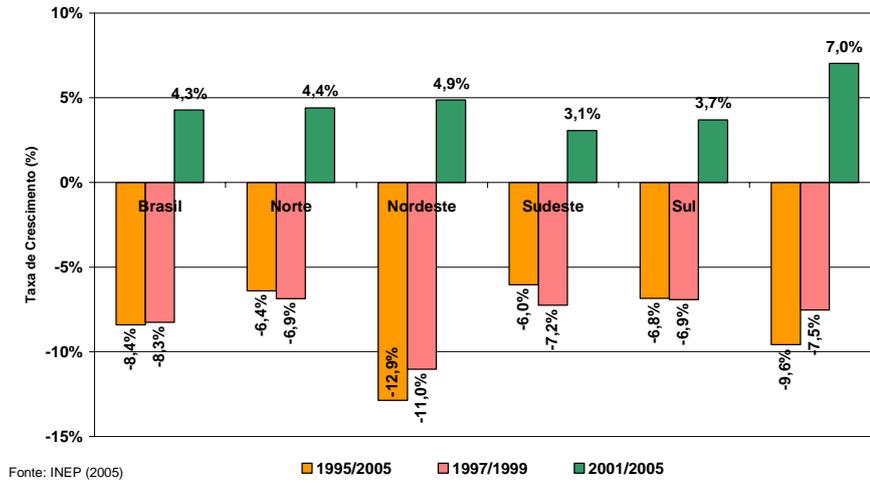


Gráfico 12:
Médias de Proficiência em Matemática 4ª série do Ensino Fundamental - 1995/2005

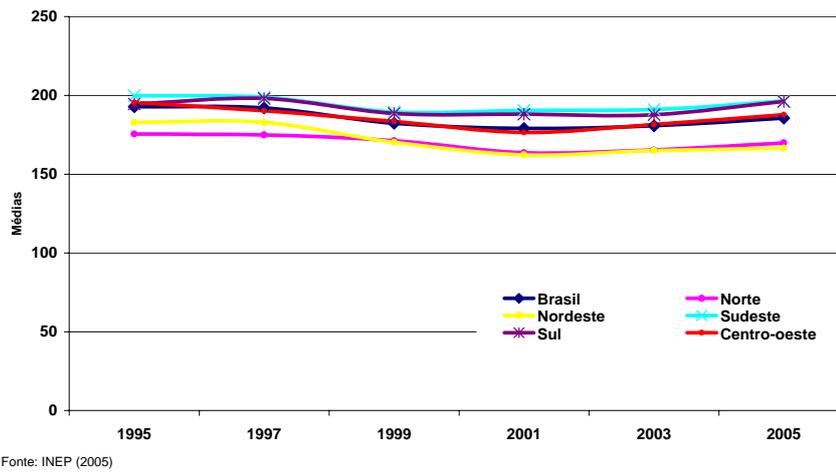


Gráfico 13:
Taxa de Crescimento das Médias de Proficiência em Matemática na 4ª série do Ensino Fundamental no Brasil e Grandes Regiões - 1995/2005

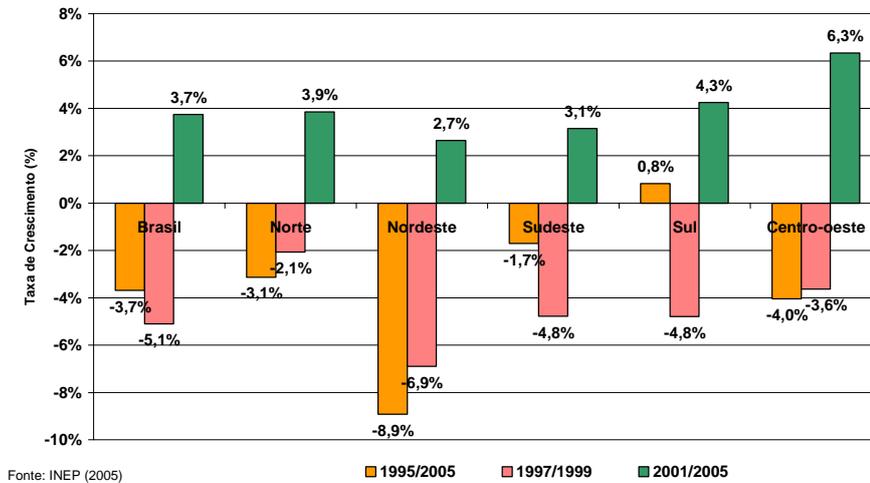


Gráfico 14:
Médias de Proficiência em Língua Portuguesa na 8ª série do Ensino Fundamental - 1995/2005

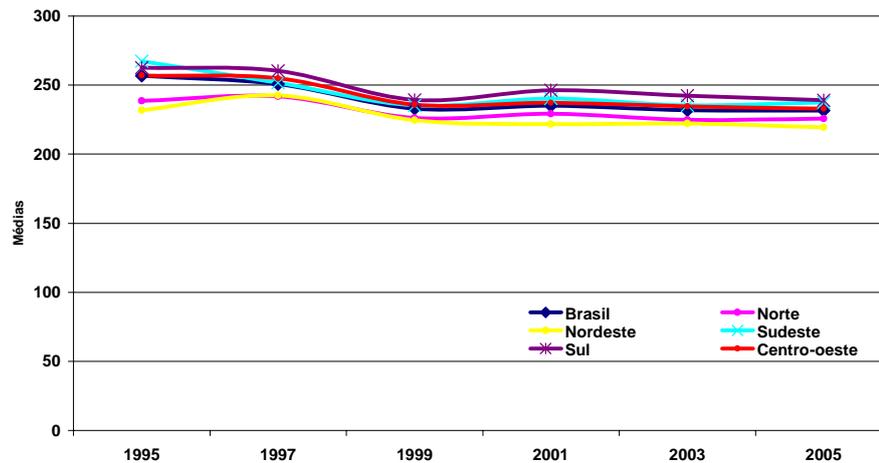


Gráfico 15:
Taxa de Crescimento das Médias de Proficiência Língua Portuguesa na 8ª série do Ensino Fundamental no Brasil e Grandes Regiões - 1995/2005

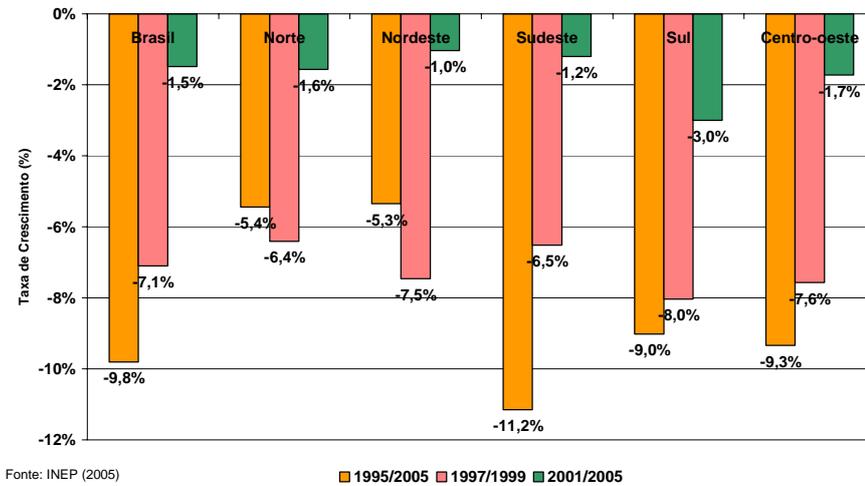


Gráfico 16:
Médias de Proficiência em Matemática na 8ª série do Ensino Fundamental - 1995/2005

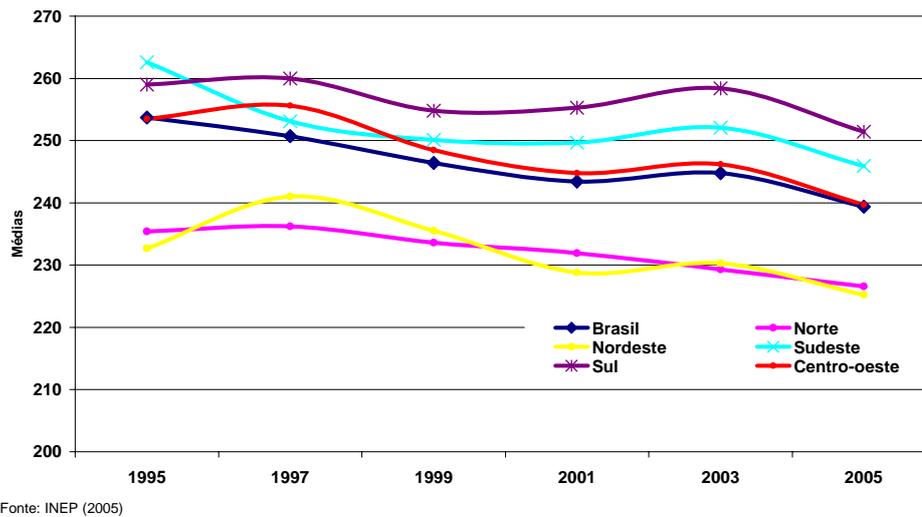
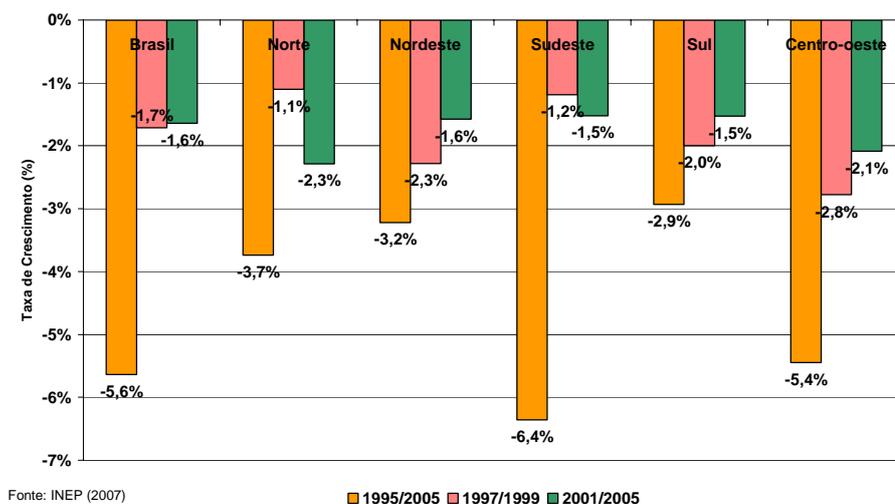


Gráfico 17:
Taxa de Crescimento das Médias de Proficiência em Matemática na 8ª série do
Ensino Fundamental no Brasil e Grandes Regiões - 1995/2005



A partir da análise destes gráficos, dois comentários merecem ser realizados. Em primeiro lugar, identificam-se dois comportamentos distintos quando se comparam estas médias da quarta e oitava série do ensino fundamental.

Tanto em português quanto em matemática, nas duas séries analisadas, observa-se que no período 1995 a 2005, houve uma expressiva redução destas médias. Entretanto, ao se desagregar este período em dois sub-períodos, 1997 a 1999 e 2001 a 2005, se verificam estes dois comportamentos mencionados no parágrafo anterior. O primeiro comportamento está relacionado com as médias da quarta série do ensino fundamental. Na quarta série do ensino fundamental, tanto em português quanto em matemática, observa-se que no período 1997 a 1999 houve decréscimo destas médias, ao passo que no período subsequente as mesmas experimentaram um aumento. Este pode ser um resultado que corrobora a análise de Fernandes et alli (2003). Estes autores argumentam que a piora no desempenho escolar possivelmente está associada à mudança no perfil das crianças avaliadas, na medida em que houve uma ampliação do acesso ao fundamental, redução das taxas de evasão e repetência. Deve-se ressaltar que estes autores partem do pressuposto de que as crianças “atrasadas” apresentam um desempenho inferior ao das crianças na idade correta.

O segundo comportamento identificado a partir da análise dos resultados do SAEB é relativo às médias obtidas nas disciplinas de português e de matemática na oitava série do ensino fundamental. Durante todo o período analisado,

independente da desagregação do período total em sub-períodos, as médias nestas duas disciplinas decresceram.

O segundo comentário realizado a partir da análise dos dados do SAEB diz respeito à diferença entre a maior e menor nota obtida nas grandes regiões do país. A diferença entre a maior e a menor nota nas grandes regiões do país aumentou na quarta série do ensino fundamental, ao passo que esta diferença diminuiu quando se analisa a oitava série do ensino fundamental. Em 1995, por exemplo, diferença entre a maior (região Sul: 195,9) e a menor média (região Norte: 175) obtida em português na quarta série era de 20,9 pontos. Em 2005, esta diferença cresce para 26,1 pontos – maior média obtida pela região Sudeste (185,2) e a menor média obtida pela região Nordeste do país (159,1).

Em síntese, os dados relativos ao rendimento dos alunos evidenciaram uma deterioração no desempenho dos alunos nas duas séries do ensino fundamental. Porém, esta “piora” merece ser qualificada. De acordo com Fernandes et alli (2003), deve-se ressaltar que a redução do desempenho escolar em períodos de ampliação do acesso é um fenômeno que não ocorreu apenas no Brasil. Esta conclusão também é confirmada por Franco (2004) que argumenta que a deterioração é, em grande parte, reflexo tanto do processo de universalização do ensino fundamental quanto da mudança do perfil social dos estudantes.

Segundo Fernandes et alli (2003), a forma apropriada para avaliar se houve ou não melhora no desempenho dos alunos deve ser realizada comparando gerações distintas, ao invés de comparar séries em anos distintos. Estes autores fazem o exercício de comparar os dados do SAEB entre diferentes gerações (1995 e 1999), excluindo da amostra os alunos atrasados e adiantados. Estes autores excluem tanto os alunos atrasados quanto adiantados, pois, partem do pressuposto de que os alunos atrasados apresentam um desempenho inferior aos alunos em idade correspondente a série, ao passo que os alunos adiantados possuem um desempenho superior. Quando realizam este exercício, os autores concluem que houve uma ligeira melhora no desempenho das crianças na quarta série do ensino fundamental entre 1995 e 1999.

Menezes et alli (2004) em sua análise sobre os efeitos do FUNDEF no rendimento dos alunos apresentam três conclusões principais. Em primeiro lugar, os autores concluem que a transferência de recursos do FUNDEF parece ter tido impacto direto na proficiência das escolas municipais do Norte e Nordeste do país.

Em segundo lugar, os resultados evidenciaram que políticas de transferência de recursos parecem apresentar impacto positivo no desempenho dos alunos apenas nas regiões de maior carência, ao passo que a retirada destes recursos nas regiões mais afluentes do país, parece não apresentar um efeito negativo no desempenho dos alunos destas localidades.

Finalmente, os resultados parecem indicar que o aumento da remuneração dos professores não afeta diretamente, pelo menos no curto prazo, o desempenho dos alunos. Entretanto, deve-se ressaltar que a qualidade dos professores, segundo Franco et alli (2002b) afeta significativamente o rendimento dos alunos.

Os dados do SAEB expressam os resultados dos alunos brasileiros, mas, quais seriam estes resultados em uma comparação internacional? Desde 2000, o Brasil foi convidado pelos países membros da OCDE para integrar os países avaliados no PISA. O PISA foi desenvolvido através da cooperação dos países membros da OCDE e consiste em uma avaliação de habilidades e conhecimentos de jovens de 15 anos de idade. Três são os objetivos centrais do PISA, a saber:

[...] a) Avaliar conhecimentos e habilidades que são necessários em situações da vida real. O Pisa enfatiza a eficácia externa do processo de escolarização e se propõe a examinar o desempenho alcançado pelos alunos nos três domínios avaliados (Leitura, Matemática e Ciências), abordando-os em situações que estão além do contexto escolar.

b) Relacionar diretamente o desempenho dos alunos a temas de políticas públicas. O Pisa foi concebido para apresentar os resultados alcançados em um número considerável de países, de maneira a lançar luz sobre questões de interesse dos governos, como, por exemplo, sobre o preparo escolar das crianças para a vida em sociedade; sobre as estruturas e práticas educacionais que maximizam as oportunidades de alunos vindos de contextos desvantajosos, ou sobre a influência da qualidade dos recursos escolares sobre os resultados alcançados pelos alunos.

c) Permitir o monitoramento regular dos padrões de desempenho. O Pisa está comprometido com a avaliação das áreas de Leitura, Matemática e Ciências. Visa avaliar, a cada três anos, se os jovens estão sendo preparados para enfrentar os desafios do mundo contemporâneo, procurando fornecer indicadores internacionais em condições de serem utilizados por responsáveis pela administração de sistemas educacionais na orientação de políticas públicas (INEP, 2001, p.20).

O primeiro ciclo do PISA foi realizado em 2000 onde 32 países³ foram selecionados. Os ciclos seguintes foram realizados em 2003 e 2006. Além disso,

³ Em 2000, os 32 países que participaram do exame foram: Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica, Brasil, Canadá, Coreia do Sul, Dinamarca, Espanha, Estados Unidos, Federação Russa, Finlândia, França, Grécia, Holanda, Hungria, Irlanda, Islândia, Itália, Japão, Letônia, Liechtenstein, Luxemburgo, México, Noruega, Nova Zelândia, Polônia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Suécia e Suíça.

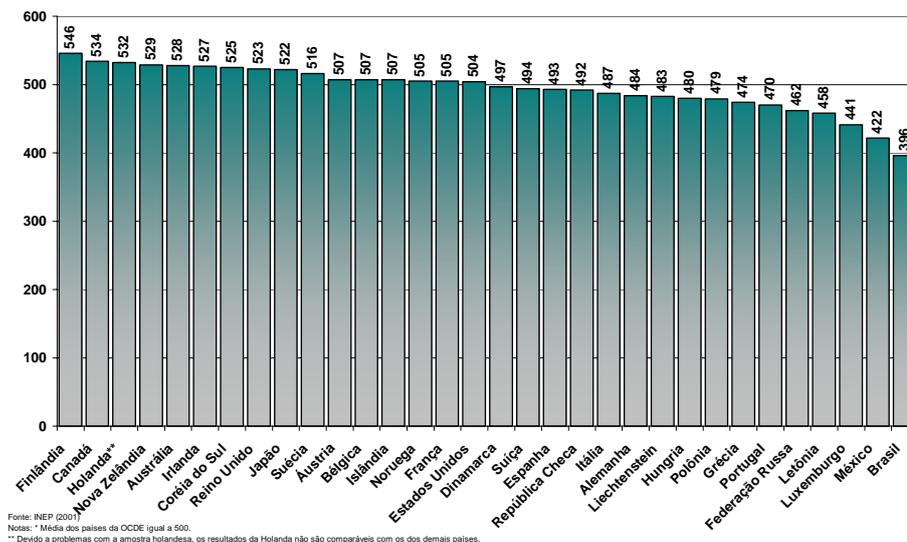
cada ciclo prevê um tema que será aprofundado e o mesmo responderá a 2/3 de todas as questões da prova – em 2000, o tema foi leitura, e; em 2003, matemática.

No Brasil, em 2000, foram avaliados 4.893 estudantes com idade entre 15 e 16 anos, concentrados entre a sétima e oitava série do ensino fundamental e primeiro e segundo ano do ensino médio. Desta amostra foram excluídos os estudantes das escolas rurais da região Norte e as escolas rurais com matrículas inferiores a cinco.

Os resultados em leitura⁴ evidenciaram que o Brasil ocupa a última posição quando comparado com os 31 países participantes no primeiro ciclo do PISA. Os resultados obtidos pelo Brasil o colocam no grupo de países que apresentam médias inferiores a média da OCDE (Ver Gráfico 18). O Brasil quando comparado com o primeiro colocado nos resultados em leitura revela que o nosso país possui uma nota cerca de 40% inferior ao resultado obtido pela Finlândia – melhor país colocado (396 e 546, respectivamente). Vale destacar que estes resultados não diferenciam os alunos segundo a série que os mesmos estão cursando.

⁴ Os resultados em leitura são classificados em seis níveis. De acordo com o relatório do PISA publicado pelo INEP em 2001: [...] **Abaixo do Nível 1** (menor que 335): Não atingiu as habilidades básicas que o PISA objetiva mensurar. **Nível 1** (entre 335 e 407): Localizar informações explícitas em um texto; reconhecer o tema principal ou a proposta do autor, construir uma conexão simples entre uma informação expressa em um texto de uso cotidiano e outras já conhecidas. **Nível 2** (entre 408 e 480): Localizar informações que podem ser inferidas em um texto, reconhecer a idéia principal, em um texto, compreendendo as relações ou construindo um sentido; construir uma comparação ou várias conexões entre o texto e outros conhecimentos extraídos de experiência pessoal. **Nível 3** (entre 481 e 552): Localizar e reconhecer as relações entre várias informações presentes no texto; integrar várias partes de um texto em uma ordem para identificar a idéia principal, compreendendo uma relação ou construindo o sentido de uma palavra ou frase; construir conexões, comparações ou explicações ou avaliar uma característica do texto. **Nível 4** (entre 553 e 625): Localizar e organizar informações relacionadas em um texto; interpretar os vários sentidos da linguagem em uma parte do texto, levando em conta o texto como um todo; empregar o conhecimento formal ou público para formular hipóteses sobre um texto ou para avaliá-lo criticamente. **Nível 5** (maior que 626): Localizar e organizar várias informações contidas no texto, inferindo a informação; demonstrar uma compreensão global e detalhada de um texto com conteúdo ou forma não familiar; avaliar criticamente ou por hipótese um texto, extraindo dele determinado conhecimento. (INEP, 2001, p. 60, grifos meus).

Gráfico 18:
Média* em Leitura no PISA - 2000



O PISA realiza o exercício de ajustar as médias de acordo com o nível socioeconômico e cultural dos alunos. Os resultados indicam que existe uma tendência de aumento das médias de acordo com o aumento do nível socioeconômico e cultural dos alunos. Esta relação também é verificada quando se associa a média dos alunos com o grau de desigualdade na distribuição de renda⁵ dos países. Neste sentido, observa-se que as maiores médias parecem estar associadas a menores níveis de desigualdade na distribuição de renda. O PISA realiza o exercício de ajustar as médias em português de acordo com o nível socioeconômico e cultural do país. No caso do Brasil, observa-se que a média ajustada sofre um aumento de 10%, passando de 396 para 435. Deve-se ressaltar que esta foi a maior diferença entre a média com e sem ajuste quando comparada com os outros países avaliados, sendo o Brasil seguido pelo México (9,2%) (Ver Tabela 15).

⁵ Desigualdade mensurada através do Coeficiente de Gini dos países. Este Coeficiente mede a desigualdade e o mesmo varia de 0 a 1. Onde zero corresponde à completa igualdade e 1 completa desigualdade. Assim, quanto mais próximo de 1, pior a distribuição de renda.

Tabela 15:
Comparação das médias ajustadas em Línguas no PISA - 2000

Países Avaliados	Médias sem o Ajuste	Médias Ajustadas pelo nível socioeconômico e cultural dos alunos	Diferença
Finlândia	546	544	-0,4%
Canadá	534	526	-1,5%
Holanda	532	530	-0,4%
Nova Zelândia	529	523	-1,1%
Austrália	528	513	-2,8%
Irlanda	527	527	-
Coréia do Sul	525	532	1,3%
Reino Unido	523	524	0,2%
Japão	522	526	0,8%
Suécia	516	504	-2,3%
Áustria	507	503	-0,8%
Bélgica	507	511	0,8%
Islândia	507	492	-3,0%
França	505	511	1,2%
Noruega	505	486	-3,8%
Estados Unidos	504	498	-1,2%
Dinamarca	497	495	-0,4%
Suíça	494	495	0,2%
Espanha	493	502	1,8%
República Checa	492	498	1,2%
Itália	487	485	-0,4%
Alemanha	484	473	-2,3%
Liechtenstein	483	481	-0,4%
Hungria	480	486	1,3%
Polônia	479	495	3,3%
Grécia	474	484	2,1%
Portugal	470	487	3,6%
Federação Russa	462	480	3,9%
Letônia	458	473	3,3%
Luxemburgo	441	446	1,1%
México	422	461	9,2%
Brasil	396	435	9,8%

Fonte: INEP (2001).

Em 2003, os resultados do PISA mostraram diferenças pouco significativas quando comparados com os resultados obtidos em 2000. Foram obtidas melhoras pouco significativas tanto em português quanto em matemática e ciências. Realizando-se a comparação da média obtida em matemática nos dois anos de PISA, observar-se-á uma melhora de 16% no valor desta média, passando de 300 para 350.

De uma maneira geral, os resultados do PISA em 2000 e 2003 evidenciam uma situação precária da educação no Brasil quando comparado com os outros países avaliados, principalmente, no que diz respeito à leitura, compreensão e produção de textos. De acordo com Menezes (2007):

Um dos fatos que poderia explicar o baixo desempenho médio dos alunos brasileiros no PISA é que este teste examina todos os alunos aos 15 anos de idade, supondo que eles estarão na série correta, ou seja, com pelo menos 8 anos completos de estudo. O problema é que os brasileiros tendem a estar bastante atrasados na escola, devido à entrada tardia e repetência, principalmente os oriundos de famílias mais pobres. Assim, estes alunos ainda não teriam aprendido os conteúdos exigidos no PISA. Um teste alternativo foi realizado pela UNESCO em 1995, comparando apenas alunos de países latino-americanos cursando a 3ª e 4ª série [...] Os resultados indicam que o país com melhor desempenho é Cuba, muito à frente dos demais países. Em seguida aparecem os estudantes argentinos, brasileiros e chilenos, seguidos dos demais países. Desta forma, parece que, quando avaliados em série específica, os alunos brasileiros não se saem tão mal em comparação com os dos demais países latino-americanos, com exceção de Cuba. Entretanto, isto parece indicar que todos estes países estão com problemas educacionais. (MENEZES, 2007, p.8)

Com efeito, o último tema abordado nesta seção diz respeito aos fatores que influenciam o desempenho escolar dos alunos. Segundo Franco et alli (2002b), diferenças quantitativas e qualitativas dos insumos escolares ainda apresentam um impacto significativo na diferença entre as escolas. De acordo com estudo realizado por Naércio Menezes (2007) analisando os dados do SAEB no ano de 2003, os dados revelaram existir uma grande heterogeneidade nas notas no interior de cada estado, com escolas que atingiram boas e péssimas colocações dentro da mesma rede, mesmo depois de levar em conta as características familiares dos alunos. O autor argumenta que este resultado indica que a gestão da escola se configura em um dos elementos essenciais no desempenho apresentado pelos alunos.

Seis fatores são apontados pela literatura como os que influenciam mais diretamente o desempenho escolar dos alunos⁶. Em primeiro lugar, a qualidade do professor mensurada a partir do nível de escolaridade dos mesmos (Ver FRANCO, 2002b; BARROS ET ALLI, 2001b; entre outros). Segundo Franco et alli (2002b), o aumento da escolaridade dos professores contribui para melhor desempenho dos alunos. Entretanto, deve-se notar que este efeito, segundo estes autores, atua de forma crescente de acordo com o nível socioeconômico dos alunos. Mas, não se deve deixar de lado que o próprio aumento da escolaridade dos professores por si só, por aumentar a eficácia das escolas já é um elemento desejável.

⁶ Além destes quatro fatores, a literatura também aponta outros que influenciam o desempenho escolar dos alunos. Dentre estes fatores podemos citar características tais como cor (família e dos alunos), atraso escolar, reprovação prévia, número de livros, presença de computadores, entre outros (MENEZES, 2007).

Em segundo lugar, o desempenho dos alunos parece estar associado com o nível socioeconômico da família e da escola em que o aluno frequenta (FRANCO, 2002b). Segundo a economista Danielle Carusi (2007), “como a entrada e permanência na escola envolvem custos, o total de recursos familiares é chave para determinar o montante a ser gasto no investimento do capital humano” (CARUSI, 2007, p 40-41).

Em terceiro lugar, o desempenho dos alunos está, também, ligado à escolaridade dos pais e, em especial da mãe. Segundo Barros et alli (2001b), a escolaridade dos pais se configura no determinante mais importante do desempenho escolar dos alunos⁷. Segundo Carusi (2007), a educação dos pais apresenta efeitos diretos e indiretos no grau de escolaridade e no desempenho dos filhos. Os efeitos diretos, segundo a autora, estão relacionados com o fato de que pais que possuem um nível educacional mais elevado apresentam rendimentos maiores e, portanto, possuem mais recursos para serem investidos no incremento de capital humano das crianças. Os efeitos indiretos, por sua vez, estão relacionados com o fato de que quanto mais alto o nível de escolaridade dos pais, menores tendem a serem as dificuldades e os custos de aprendizagem dos filhos (IDEM, p. 41). De acordo com Barros et alli (2001b), um ano a mais de escolaridade dos pais, provoca um acréscimo de 0,3 ano de estudo nos filhos. Este efeito supera o acréscimo de três anos a mais de escolaridade dos professores.

O quarto fator guarda relação com a infra-estrutura das escolas. Estudos mostram que existe uma relação entre a estrutura física das escolas – estrutura física no mais amplo sentido envolvendo desde recursos financeiros até bibliotecas – e o desempenho dos alunos. Neste sentido, recursos financeiros, salas arejadas, número de alunos por turma em um nível aceitável, bibliotecas, entre outros, podem estar influenciando o desempenho dos alunos.

O quinto fator é o número de horas-aula. De acordo com Menezes (2007), uma das únicas variáveis que influenciam consideravelmente o desempenho escolar é o tempo em que os alunos permanecem nas escolas. Segundo este autor:

[...] um política educacional que poderia ter um efeito grande de aumentar a qualidade do ensino seria a de aumentar o número de horas-aula, mesmo que para isto seja necessário aumentar o número de alunos por classe, pois o tamanho da

⁷ Este resultado já havia sido explicitado por autores como COLEMAN (1988), BEHRMAN (1995), entre outros.

turma não parece afetar o desempenho do aluno em nenhuma série. (MENEZES, 2007, p.3)

Finalmente, o último fator apontado pela literatura guarda relação com a idade de entrada do aluno na escola. Um estudo que analisa os dados do SAEB de 2003 evidenciou que os alunos que fizeram pré-escola apresentaram um desempenho superior quando comparados com os alunos que entraram diretamente na primeira série. Este resultado indica que investimentos públicos na pré-escola parecem ter mais chances de influenciar positivamente o desempenho dos estudantes.

Em síntese, a análise empreendida nas páginas anteriores a partir de dados relativos ao desempenho dos alunos demonstrou que no período 1995 a 2005, houve uma deterioração do desempenho dos alunos, seja através de comparações nacionais, como é o caso do SAEB, seja através de comparações internacionais como o PISA, onde o Brasil, dentre os países analisados ocupa a última colocação em termos de médias obtidas.

O próximo capítulo tratará de aspectos que, sem sombra de dúvida, serão impactados pela criação do FUNDEB. A própria ampliação da abrangência do FUNDEB, o coloca frente a desafios que não existiam quando os beneficiários do fundo era apenas o ensino fundamental. Em outras palavras, serão apresentados os novos desafios impostos pela criação do FUNDEB para a educação básica.