

Tribunal de Contas da União (TCU)
Senado Federal (SF)
Secretaria de Orçamento Federal (SOF)
Controladoria-Geral da União (CGU)

ESPECIALIZAÇÃO EM ORÇAMENTO PÚBLICO

**VINCULAÇÃO DE RECEITAS
ORÇAMENTÁRIAS E SEU IMPACTO
NOS ÍNDICES DA EDUCAÇÃO BÁSICA**

Antônio Sérgio da Silva Mendes Júnior

Marcos da Costa Avelar - Especialista

BRASILIA - DF
2010

**Tribunal de Contas da União (TCU)
Senado Federal (SF)
Secretaria de Orçamento Federal (SOF)
Controladoria-Geral da União (CGU)**

ESPECIALIZAÇÃO EM ORÇAMENTO PÚBLICO

**VINCULAÇÃO DE RECEITAS
ORÇAMENTÁRIAS E SEU IMPACTO
NOS ÍNDICES DA EDUCAÇÃO BÁSICA**

Antônio Sérgio da Silva Mendes Júnior

Orientador: Marcos da Costa Avelar - Especialista

Artigo apresentado ao Instituto Serzedello Corrêa
– ISC/TCU, como requisito parcial à obtenção do
grau de Especialista em Orçamento Público.

**BRASILIA - DF
2010**

RESUMO

A partir da constatação que o crescimento contínuo das despesas constitucionais e legais obrigatórias ao longo dos anos prejudica a alocação discricionária do gestor público para o atendimento das demais demandas da sociedade brasileira e que as ações privilegiadas devem culminar em resultados positivos concretos para a sociedade, como no que se refere à educação, este artigo analisa a relação entre as vinculações de receitas à educação básica e os resultados efetivos da melhoria desse nível da educação brasileira. Com foco nos crescentes valores das vinculações do Fundef e Fundeb, a análise perpassa indicadores quantitativos e qualitativos da educação brasileira, como taxa de analfabetismo, número médio de anos de estudo e os sistemas de avaliação Saeb e Ideb. Os resultados obtidos demonstram que há alta correlação entre aumento de recursos e melhoria dos índices, porém o simples aumento percentual dos gastos com educação básica não garante automaticamente a melhoria da qualidade do ensino nas proporções desejadas. A injeção de recursos é importante para a melhoria dos índices, porém não é suficiente, conforme se conclui dos testes e na análise dos valores dos coeficientes angulares das retas que relacionam os recursos dos fundos e os índices estudados. Maiores gastos não necessariamente são acompanhados por mudanças em aspectos que afetam diretamente as condições que são responsáveis pela melhoria da qualidade do ensino básico brasileiro.

Palavras-chave: vinculação, educação, avaliação.

ABSTRACT

After noticing that the continuous growth of mandatory constitutional and legal expenses over the year affect the public manager's discretionary allocation to meet the other demands of the Brazilian society and that the preferred actions should end up in concrete positive outcomes for society as with regard to education, this article analyzes the relationship between the mandatory use of revenues for basic education and the actual results of improvement in education in Brazil. Focusing on increasing values of the compulsory linking of Fundef and Fundeb, the analysis goes through quantitative and qualitative indicators of Brazilian education, such as illiteracy rate, average number of years of study and evaluation systems Saeb and Ideb. The results show that there is high correlation between increased resources and improved rates, but the mere increase in expenditure on basic education does not automatically guarantee improvements in the quality of education in the desired proportions. The injection of funds is important for the improvement of the indexes, but not sufficient, as is apparent from the tests and analyzing the graphics and indexes showed. Increased expenses are not necessarily accompanied by changes in aspects that directly affect the conditions that are responsible for improving the quality of basic education in Brazil.

Keywords: compulsory linking, education, evaluation.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	6
2. REFERENCIAL TEÓRICO.....	9
2.1 Revisão de Literatura.....	9
2.2 O Sistema Educacional Brasileiro.....	14
2.3 As Vinculações à Educação Ontem e Hoje.....	15
3. DESENVOLVIMENTO.....	18
3.1 Recursos Vinculados à Educação.....	18
3.1.1 Comparativo entre Fundef e Fundeb.....	19
3.2 Resultados da Educação.....	22
3.2.1 Taxa de Analfabetismo.....	22
3.2.2 Número Médio de Anos de Estudo.....	24
3.2.3 Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica - Saeb.....	26
3.2.4 Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - Ideb.....	26
3.3 Análise dos Achados.....	29
4. CONCLUSÃO.....	30
5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	32

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico I – Evolução dos recursos do Fundef/Fundeb.....	21
Gráfico II – Percentual de analfabetos com 10 anos ou mais de idade.....	22
Gráfico III – Percentual de analfabetos com 25 anos ou mais de idade sobre o total de analfabetos.....	23
Gráfico IV – Número médio de anos de estudo da população com 25 anos ou mais de idade.....	25
Gráfico V – Notas médias obtidas - IAEB.....	28

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela I - Comparativo dos recursos constitutivos.....	20
Tabela II - Comparativo da distribuição e utilização dos recursos.....	20
Tabela III - Comparativo do valor mínimo nacional por aluno.....	21

1. INTRODUÇÃO

No Estado democrático brasileiro, o poder e a responsabilidade cívica são exercidos por todos os cidadãos, diretamente ou por meio dos seus representantes livremente eleitos por sufrágio universal. Ao escolher seu representante, o cidadão acolhe suas proposições e intenções e espera que ele tenha o poder e a discricionariedade necessária para a implementação das propostas. A discricionariedade conferida ao gestor, para que este opte pela melhor maneira de satisfazer os interesses públicos, deve estar confinada a vários limites, sem os quais se evidenciariam ilegalidades e arbitrariedades. Porém, mantendo-se algum grau de liberdade, mesmo que restrita, para que o eleito efetive o compromisso assumido com a sociedade.

A Constituição Federal de 1988, coadunando-se com as antecessoras, estabeleceu um mecanismo por meio do qual vinculou parcela das receitas arrecadadas a certas finalidades julgadas prioritárias e essenciais para o país. Os constituintes consideraram que tais prioridades deveriam ser cristalizadas para as gerações futuras, pois a sociedade não teria o amadurecimento necessário para uma discussão permanente de suas prioridades. Tais vinculações são imposições aos administradores públicos, e assim reduzem a discricionariedade para a alocação de recursos.

O instrumento de concretização de políticas por meio da alocação de recursos é o orçamento público. Segundo Aliomar Baleeiro, o orçamento público “é o ato pelo qual o Poder Executivo prevê e o Poder Legislativo autoriza, por certo período de tempo, a execução das despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica ou geral do país, assim como a arrecadação das receitas já criadas em lei.” Desta forma, anualmente, como instrumento político, o orçamento deve espelhar as preferências dos governantes eleitos, que representam as prioridades escolhidas pelos cidadãos.

No entanto, em virtude da carência de recursos que contam os governos, associada à ilimitada demanda da sociedade por bens e serviços públicos, os normativos constitucionais e legais que buscavam privilegiar determinadas despesas foram se ampliando ao longo do tempo, com destaque para aqueles destinados à educação e à saúde.

A Lei Orçamentária Anual de 2010, LOA - 2010, apresenta cerca de 90% das receitas alocadas em despesas obrigatórias. O crescimento contínuo das despesas constitucionais e legais obrigatórias ao longo dos anos, como as relacionadas à educação, saúde, previdência e

assistência social, bem como a pessoal e encargos sociais, prejudicam a alocação discricionária do gestor público para o atendimento de demandas da sociedade brasileira.

Os argumentos favoráveis defendem que as vinculações visam garantir que as prioridades nacionais sejam atendidas, já que o Congresso Nacional, que representa a recém democrática sociedade brasileira, ainda não atingiu o amadurecimento necessário para uma discussão permanente de suas prioridades e parte do pressuposto de que quanto maior for a quantidade de recursos disponíveis melhor será a prestação dos serviços públicos por eles abarcados. Os argumentos contrários às vinculações criticam a inversão e engessamento dessas prioridades, o automatismo do gasto e a baixa elasticidade da despesa vinculada face à frustração de receita vinculada.

A vinculação não implica obrigatoriamente em aumento de receita, com exceção da criação ou majoração de um tributo. Independentemente de se considerar as vinculações como boas ou ruins, ao se privilegiar determinada ação do governo, todas as demais são prejudicadas, pois haverá aumento do montante da receita alocada para a ação priorizada e redução dos recursos disponíveis para as demais. Logo, as ações privilegiadas devem culminar em resultados positivos concretos para a sociedade, como no que se refere à educação.

Historicamente, o nível e a qualidade da educação brasileira ainda estão muito aquém de outros países com o mesmo grau de desenvolvimento socioeconômico. O deficit da educação fez com que legisladores e constituintes vinculassem receitas para assegurar recursos para gerações futuras, de forma a garantir que um percentual mínimo da receita seria aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Este estudo pretende verificar as vinculações à educação, especialmente por meio do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - Fundef e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb, e os resultados efetivos dessas vinculações, cuja proporção não pode ser considerada alta ou baixa sem se analisar o que se promove para o bem-estar da sociedade.

A ênfase na educação básica ocorre porque é o alicerce para assegurar a todos os brasileiros a formação comum indispensável para o exercício da cidadania e fornecer-lhes os meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores.

Portanto, o que se pretende verificar é até que ponto o aumento das vinculações de receitas destinadas à educação básica impacta positivamente os resultados efetivos da melhoria do nível da educação brasileira.

Para tentar elucidar essa questão procura-se ao longo deste estudo testar as seguintes hipóteses: as receitas vinculadas à educação cresceram nos últimos anos; houve um processo permanente de organização dos índices de qualidade e quantidade da educação básica em níveis progressivamente superiores; o crescimento dos recursos alocados garante a evolução dos índices quantitativos e qualitativos da educação brasileira; e o aumento das vinculações é a principal variável que explica os impactos nos resultados da educação.

O processo de pesquisa foi voltado para a procura de evidências que comprovassem, sustentassem ou refutassem as afirmativas feitas nas hipóteses. Procedeu-se à coleta sistemática de dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - Pnad e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE do Ministério da Educação - MEC, os quais foram trabalhados a fim de que comparações pudessem ser realizadas. No que se refere ao número médio de anos de estudo, utilizou-se a média das pessoas de 25 anos ou mais, pois com essa idade é possível ter terminado com folga a educação básica, bem como o ensino profissional e/ou superior caso não haja abandono nem distorção entre idade e conclusão. Já no caso do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – Saeb, cuja escala numérica varia de 0 a 500, para que possibilitasse um mínimo de comparação com o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - Ideb (que varia de 0 a 10), este trabalho dividiu os valores por 50 para se chegar a uma base 10. Como este estudo focalizou as avaliações de 2001 a 2009, foram utilizados os valores de 2001 e 2003 do Saeb, enquanto que de 2005, 2007 e 2009 utilizou-se o Ideb. A seguir, também para fins de comparação, os dados do Saeb (2001 e 2003) foram transformados para a base do Ideb (2005 a 2009), que neste estudo será chamado de IAEB – Índice para Avaliação da Educação Básica.

Procedeu-se à análise da correlação entre os recursos dos fundos da educação básica e os índices selecionados. O coeficiente ou índice de correlação é um número entre +1,00 e -1,00 que indica a maior ou menor extensão em que os fatos estão relacionados entre si. Um coeficiente de +1,00 ou -1,00 indica correlação perfeita; 0,00 não representa correlação alguma. A correlação positiva ou negativa entre duas variáveis apenas demonstra se essas variáveis crescem no mesmo sentido ou em sentido oposto, não indicando que uma variável influencia a outra.

Para verificar a influência entre as variáveis, foi utilizada a regressão linear simples que, de acordo com Stevenson (1981), “constitui uma tentativa de estabelecer uma equação matemática linear que descreva o relacionamento entre duas variáveis.” O objetivo da utilização da regressão foi estabelecer uma equação para que fosse possível prever valores da variável dependente a partir das variáveis explicativas ou independentes. De acordo com

Oliveira (2007), “variável dependente é a não controlada em um experimento, sendo, por definição, aleatórios seus valores. Independente é a variável que pode ser controlada em um experimento, em outras palavras, seus valores são exatos; é chamada também de variável explicativa.”

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Revisão de Literatura

Antes de entrar na análise do tema, convém observar o contexto no qual se insere o problema proposto. Inicia-se a revisão de literatura com a abordagem das publicações de autores que são importantes para explicar os conceitos-chave deste estudo.

Robbins (1935) define economia como “a ciência que estuda o comportamento humano como relação entre propósitos e escassos meios que têm usos alternativos. A perspectiva e o modo de pensamento da teoria econômica são relevantes no estudo e também na ação relativa ao gasto público”.

Como as necessidades são ilimitadas e os recursos são escassos, é necessário fazer escolhas, elencando prioridades. O instrumento político em que se materializa tais prioridades é o orçamento público que, segundo Lima (2007), “é o planejamento feito pela Administração Pública para atender, durante um determinado período, aos planos e programas de trabalho por ela desenvolvidos, por meio da planificação de receitas a serem obtidas e pelos dispêndios a serem efetuados, objetivando a continuidade e a melhoria quantitativa e qualitativa dos serviços prestados à sociedade”.

No entanto, no Brasil, a liberdade de escolha de prioridades tornou-se limitada, pois ao longo dos últimos anos se implementou uma rigidez orçamentária tão severa que, aliada à má qualidade do ajuste fiscal brasileiro e à crescente demanda de grupos de pressão da sociedade por maiores participações nos recursos orçamentários, vem comprimindo cada vez mais as despesas discricionárias ao gestor público. A Lei Orçamentária Anual de 2010, LOA - 2010, apresenta cerca de 90% das receitas alocadas em despesas obrigatórias. O crescimento contínuo das despesas constitucionais e legais obrigatórias ao longo dos anos, como as relacionadas à educação, saúde, previdência e assistência social, bem como pessoal e encargos sociais, prejudicam a alocação discricionária do gestor público para o atendimento de demandas da sociedade brasileira. Assim, instituíram-se mecanismos que cristalizam

prioridades passadas para o futuro, restringem o planejamento e desestimulam a eficiência no gasto.

Mendes (2009) define receita vinculada como aquela proveniente de tributo ou contribuição cujos valores arrecadados são direcionados, por lei ou pela Constituição, a uma determinada despesa. Todas as contribuições são, por definição, vinculadas a algum tipo de despesa. Contudo, embora a Constituição determine a não afetação de impostos no inciso IV do art. 167, também efetiva a vinculação de impostos em diversos de seus dispositivos.

Considerando o contexto brasileiro, Santos (2005) afirma que a rigidez orçamentária “é o resultado de pressões sobre o orçamento”, e as pressões são originadas de diversas circunstâncias, como os compromissos financeiros acumulados no passado, cujo exemplo clássico é o pagamento da dívida pública; os direitos assegurados em lei a grupos sociais melhor organizados, como, por exemplo, os direitos adquiridos dos servidores públicos, magistrados e militares; as garantias instituídas com respeito ao financiamento de determinados programas governamentais, as vinculações para a saúde e a educação, etc.

Silva (2003) acrescenta que “os segmentos governamentais favorecidos pelas vinculações de receitas, ao não estarem sujeitos a remanejamentos financeiros, têm suas decisões de gasto distanciadas ou mesmo parcialmente desarticuladas das considerações de ordem macroeconômica, o que gera sobrecarga no ônus a que estão sujeitas as demais áreas da administração pública não beneficiadas por esse tipo de blindagem fiscal”. Mas não é só isso. Esse processo de vinculações pode funcionar como mecanismo inibidor do aprimoramento de práticas gerenciais inovadoras e da melhoria dos indicadores relacionados à eficiência do gasto. Em outras palavras, com recursos garantidos, não há incentivos para a melhoria da qualidade do gasto público.

Para Albuquerque (2008), a vinculação de receitas acarreta diversas dificuldades para uma boa gestão das finanças públicas, como a inversão de prioridades, a qual faz com que os órgãos que contam com receitas vinculadas tendam a executar, com esses recursos, os gastos de menor importância na escala de prioridade do governo, de forma a pressionar o Tesouro, posteriormente, no sentido da alocação de recursos adicionais necessários para o atendimento de despesas imprescindíveis, como os pagamentos de pessoal e encargos sociais. Destaca-se ainda o engessamento das prioridades, o automatismo do gasto e a baixa elasticidade da despesa vinculada.

Mendes (2009) cita que desde a redemocratização, em 1985, e, em especial, a partir da promulgação da Constituição de 1988 o País, em atraso, busca a aproximação do Estado do Bem-estar Social e, dessa forma, vive um regime fiscal baseado na expansão da despesa. Para

o referido autor, “a dependência do voto para a sobrevivência política levou à expansão de programas de assistência social para a grande massa de eleitores de baixa renda. Também levou à prática de uma política de rendas, mediante a concessão de aumentos reais para o salário mínimo, que afetou, sobremaneira, a despesa da previdência social com benefícios previdenciários e assistenciais indexados a esse parâmetro. No âmbito do texto constitucional observou-se, por um lado, uma forte descentralização de recursos, por meio de aumento das transferências fiscais obrigatórias para estados e municípios; o que reduziu a receita disponível para o Governo Central. Por outro lado, diversos setores conseguiram a vinculação de receitas de alguns tributos e a criação de contribuições a despesas de seus interesses (educação, cinema, esportes, políticas de amparo ao trabalhador, etc.)”. Completa, ainda, que “na Constituinte e ao longo dos anos seguintes expandiu-se, também, a fixação de despesas obrigatórias em algumas áreas (saúde, previdência e assistência social, judiciário, legislativo e Ministério Público). O resultado foi um orçamento rígido (previamente alocado por determinações constitucionais e legais) e com despesas crescentes”.

Além das várias limitações de natureza constitucional e legal, como as vinculações, tem-se ainda a etapa de discussões políticas, o que torna difícil implementar alterações significativas na despesa pública em prazo curto. Isso torna necessário que qualquer programa de redução da despesa pública tenha que ser efetivado de forma gradual. A alternativa mais viável, como defendem vários autores, é fazer com que a despesa cresça menos que o PIB nominal. Para tanto, é imprescindível reduzir o excesso de vinculações e imposições de gasto mínimo, sem o que é impossível reduzir a despesa futura.

Coadunando-se com a dificuldade de se proceder a alterações significativas na despesa pública em prazo curto, Wildavsky (1966) constata que “de longe o mais importante auxílio para o cálculo é o método incremental. Os orçamentos quase nunca são ativamente revisados como um todo no sentido de considerar de uma só vez o valor de todos os programas existentes em relação a todas alternativas possíveis. Em vez disso, o orçamento deste ano é baseado no orçamento do ano passado, com especial atenção a uma estreita faixa de aumentos ou diminuições”. Assim, apesar da existência do orçamento-programa, o mais importante auxílio para o cálculo das dotações é o método incremental. Cálculos elementares são realizados a partir de uma base existente, ou seja, se referem às expectativas comuns entre os participantes no processo orçamentário e que a alocação das receitas nos programas será realizada em um nível acima de gastos do ano anterior. A partilha generalizada da confiança profundamente arraigada sobre a base da organização fornece uma informal, porém significativa, garantia de estabilidade. Quando há um aumento significativo de recursos para

uma determinada área, como ocorre quando há um aumento de vinculações, há uma atipicidade que rompe com essa lógica, o que pode gerar a alocação desses recursos excedentes de forma não planejada e sem resultados efetivos.

Para Veloso (2006), as duas principais áreas beneficiadas por vinculações - seguridade social e educação têm canalizado recursos cujos montantes são superiores aos percentuais vinculados, o que significa dizer que, mesmo se as amarras não existissem, o Governo seria obrigado a direcionar mais e mais recursos para essas áreas. Além disso, quando não for esse o caso, o governo possui mecanismos para evitar a aplicação impositiva de parte desses recursos – ainda que não consiga mudar a destinação - como, por exemplo, o mecanismo de contingenciamento, que é feito por um simples decreto presidencial.

Uma das principais vinculações é a que se refere à educação. O déficit da educação brasileira ao longo do tempo fez com que legisladores e constituintes vinculassem receitas para assegurar recursos para gerações futuras, de forma a garantir que um percentual mínimo da receita fosse aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Celso Bastos (2001) define educação e ensino. Para o autor, “a educação é o processo de desenvolvimento da capacidade física, intelectual e moral da criança e do ser humano em geral, visando à sua melhor integração individual e social”. Já o ensino “é o conjunto de tarefas planejadas e realizadas para promover a aprendizagem, exercida sobre o aluno, com o intuito de transmitir conhecimentos”.

Nina Ranieri (2000) também aborda o tema. Para a autora, a educação “constitui o ato ou efeito de educar-se; o processo de desenvolvimento da capacidade física, intelectual e moral do ser humano, visando a sua melhor integração individual e social. Significa também os conhecimentos ou as aptidões resultantes e tal processo, ou o cabedal científico e os métodos empregados na obtenção de tais resultados”. Já o “ensino, por sua vez, designa a transmissão de conhecimentos, informações ou esclarecimentos úteis ou indispensáveis à educação; os métodos empregados para se ministrar o ensino, o esforço orientado para a formação ou modificação da conduta humana”.

Considerando os resultados e não apenas a eficiência, V.O Key (1940) defende que “é de grande importância saber se uma agência está utilizando, ou planeja utilizar, seus recursos com o máximo de eficiência, mas essa abordagem não trata de um problema mais fundamental. Caso se assuma que uma agência está operando com o máximo de eficiência, permanece ainda a questão de saber se a função vale a pena ser executada, ou se deve ser realizada em grande ou pequena escala, com consequentes transferências de fundos de outras atividades ou para outras atividades de mais ou menos utilidade social”. Para o autor, a

questão fundamental da análise do orçamento é por que se deve fazer *b* ao invés de *a* ou por que se deve fazer maior quantidade de *a* em detrimento de menor quantidade de *b*.

Como destacado em Silva (2005), “o orçamento tem um enorme potencial para a transformação qualitativa da gestão pública, tanto no nível macro quanto no nível organizacional. Assim, além das questões macroeconômicas que têm predominado no debate sobre orçamento público, como as limitações decorrentes da propalada rigidez orçamentária, é fundamental focalizar na qualidade da gestão orçamentária exercidas pelas distintas organizações governamentais que compõem o conjunto do setor público brasileiro”.

Para Diaz (2007), “os modelos, tradicionalmente utilizados, apresentam limitações quando utilizados na análise de dados que possuam uma estrutura hierárquica, como aqueles encontrados nas análises baseadas em pesquisas domiciliares, cuja estrutura é indivíduo/domicílio/estado/região, ou mesmo, na análise de dados educacionais, com alunos agrupados em classes dentro de escolas, ou mesmo de escolas dentro de municípios. A metodologia a ser aplicada, ou seja, dos modelos multinível permite investigar, simultaneamente, efeitos individuais e efeitos contextuais, bem como, acomodar a correlação intragrupo e modelar estruturas complexas de variância”.

Defendendo a utilização de indicadores tanto de quantidade como de qualidade, Demo (2007) afirma que “é equívoco pretender confronto dicotômico entre qualidade e quantidade, pela razão simples de que ambas as dimensões fazem parte da realidade e da vida. Não são coisas estanques, mas facetas do mesmo todo. Por mais que possamos admitir qualidade como algo ‘mais’ e ‘melhor’ que quantidade, no fundo uma jamais substitui a outra, embora sempre seja possível preferir uma à outra.” Quantidade aponta para o horizonte da extensão. Qualidade, por sua vez, aponta para a dimensão da intensidade. Tem a ver com profundidade, perfeição, principalmente com participação e criação. Está mais para o ser do que para o ter.

Ainda segundo Demo (2007), “usa-se muitas vezes o conceito de ‘educação de qualidade’ para acentuar seu compromisso construtivo de conhecimento. Pode ser tomado como pleonástico, já que os dois termos se implicam intrinsecamente. Não há como chegar à qualidade sem educação, bem como não será educação aquela que não se destinar a formar o sujeito histórico e criativo”.

2.2 O Sistema Educacional Brasileiro

É a forma de como se organiza a educação regular no Brasil. Essa organização se dá em sistemas de ensino da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. A Constituição Federal de 1988, com a Emenda Constitucional nº 14, de 1996 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB, instituída pela lei nº 9394, de 1996, são as leis maiores que regulamentam o atual sistema educacional brasileiro.

A atual estrutura do sistema educacional regular compreende a educação básica – formada pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio – e a educação superior. Segundo o dicionário interativo da educação brasileira (2002), o conceito de educação básica foi ampliado a partir da LDB, de 1996, pois a lei anterior estabelecia como básico o ensino chamado de primeiro grau. Atualmente, a nova lei considera como básica para um cidadão a formação que engloba uma educação básica fundamental obrigatória de nove anos contínuos e uma educação básica média universalizada de três anos. A LDB considera que a educação infantil corresponde ao ensino realizado em creches e pré-escolas, o ensino fundamental corresponde ao antigo “primeiro grau” e o ensino médio ao antigo “segundo grau”.

De acordo com a LDB, “a educação básica tem por finalidades desenvolver o educando, assegurar-lhe a formação comum indispensável para o exercício da cidadania e fornecer-lhe meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores”. Além disso, “a educação básica poderá organizar-se em séries anuais, períodos semestrais, ciclos, alternância regular de períodos de estudos, grupos não-seriados, com base na idade, na competência e em outros critérios, ou por forma diversa de organização, sempre que o interesse do processo de aprendizagem assim o recomendar.”

Consoante a legislação vigente, compete aos municípios atuar prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil e aos Estados, no ensino médio. O governo federal, por sua vez, exerce, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, cabendo-lhe prestar assistência técnica e financeira aos demais entes. Além disso, cabe ao governo federal organizar o sistema de educação superior.

A educação infantil, primeira etapa da educação básica, é oferecida em creches, para crianças de até 3 anos de idade e em pré-escolas, para crianças de 4 e 5 anos. O ensino fundamental, com duração mínima de nove anos, é obrigatório e gratuito na escola pública, cabendo ao Poder Público garantir sua oferta para todos, inclusive aos que a ele não tiveram acesso na idade própria. O ensino médio, etapa final da educação básica, tem duração mínima

de três anos e atende a formação geral do educando, podendo incluir programas de preparação geral para o trabalho e, facultativamente, a habilitação profissional.

Além do ensino regular, integram a educação formal a educação especial, para os portadores de necessidades especiais; a educação de jovens e adultos, destinada àqueles que não tiveram acesso ou continuidade de estudos no ensino fundamental e médio na idade apropriada; e a educação profissional, integrada às diferentes formas de educação, ao trabalho, à ciência e à tecnologia, com o objetivo de conduzir ao permanente desenvolvimento de aptidões para a vida produtiva. O ensino de nível técnico é ministrado de forma independente do ensino médio regular. Este, entretanto, é requisito para a obtenção do diploma de técnico.

A educação superior abrange os cursos de graduação nas diferentes áreas profissionais, abertos a candidatos que tenham concluído o ensino médio ou equivalente e tenham sido classificados em processos seletivos. Também faz parte desse nível de ensino a pós-graduação, que compreende programas de mestrado e doutorado e cursos de especialização. A partir da LDB foram criados os cursos sequenciais por campo do saber, de diferentes níveis de abrangência, que são abertos a candidatos que atendam aos requisitos estabelecidos pelas instituições de ensino superior.

2.3 As Vinculações à Educação Ontem e Hoje

No que se refere ao histórico das vinculações de recursos à educação, já na realização da Conferência Interestadual do Ensino Primário, realizada no Rio de Janeiro, por convocação do Ministério da Justiça, discutia-se a proposta de vinculação de recursos à Educação. De acordo com texto de A Educação nas Mensagens Presidenciais (1987), a mensagem presidencial de 1922 registra que aquela “chegou, felizmente, a conclusões práticas, consubstanciadas na lei, com que o governo se encontraria armado para enfrentar este magno problema nacional, e pela qual foi autorizado a entrar em acordo com os Estados, a fim de ser estabelecido um regime de subvenção destinado a difundir o ensino primário com as seguintes bases: os Estados acordantes se comprometem a aplicar, pelo menos, 10% de sua receita na instrução primária; a subvenção da União variará de 10% a 60% da importância despendida pelo Estado acordante; a subvenção será relativa às escolas primárias e às normais julgadas em condições de equiparação ao tipo que a União adotar; a fiscalização desse serviço competirá à União e aos Estados facilitando estes a ação daquela; a fiscalização, por parte da União, poderá ser confiada a fiscais de nomeação do Ministério da Justiça e Negócios Interiores, com a gratificação de que trata o Decreto nº 13.014, de 4 de maio de 1918; e para

ocorrer às despesas resultantes da execução deste dispositivo o governo poderá abrir créditos não excedentes ao máximo de 300:000\$, por Estado acordante.”

No que tange às disposições constitucionais que vincula parte dos recursos tributários (receita resultante de impostos) à manutenção e desenvolvimento do ensino - MDE, Sena (2002) afirma que tem sua origem próxima na chamada Emenda Calmon (Emenda nº 24/83, que acrescentava o § 4º ao art. 176 da Emenda Constitucional nº 1, de 1969), e seu antecedente remoto na Constituição de 1934. Esta Carta Magna preceituava:

“Art. 156. A União e os municípios aplicarão nunca menos de dez por cento, e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento, da renda resultante dos impostos, na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos.

Parágrafo único. Para a realização do ensino nas zonas rurais, a União reservará, no mínimo, vinte por cento das quotas destinadas à educação no respectivo orçamento anual.”

A atual Constituição Federal dispõe, em seu art. 6º, que são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados. A educação é um direito social, o primeiro a ser citado na ordem dos direitos sociais dos brasileiros. A Constituição também afirma que a educação é direito de todos e dever do Estado, que “visa ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” e que “tenha garantia de padrão de qualidade”.

O art. 212 traz uma das exceções ao princípio da não vinculação de receitas: “A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino”. De acordo com Sena (2002), segundo os dados oficiais, a União tem se mantido com folga acima do patamar indicado. O autor ainda identifica uma pressão do Poder Executivo, em todos os níveis federativos, pela desvinculação de recursos.

O artigo 22, inciso XXIV, dispõe como competência legislativa da União a fixação das diretrizes e bases da educação nacional. O parágrafo único do referido artigo possibilita aos Estados legislarem a respeito de questões específicas relacionadas ao tema, desde que autorizados por lei complementar.

Esse dever foi cumprido com a edição da citada Lei nº 9.394, de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. De acordo com o art. 68 da LDB, os recursos públicos destinados à educação são aqueles originários da receita de impostos federais,

estaduais, distritais e municipais, recursos de transferências constitucionais e outras transferências, receita do salário-educação e de outras contribuições sociais, recursos de incentivos fiscais e outros previstos em lei.

O artigo 70 da referida lei estabelece que considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação; aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino; uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino; levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino; realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino; concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas; amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo; e aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

Já o artigo 71 da LDB dispõe que não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão; subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural; formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos; programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social; obras de infraestrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar; e pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.

O importante é a delimitação das ações que são objetos dos recursos públicos para o financiamento da educação. Assim, devem se identificar com aquelas atividades estabelecidas pelo artigo 70 da LDB.

Por outro lado, o art. 24, inciso IX, da Constituição Federal, estabeleceu competência legislativa concorrente para a União, os Estados e o Distrito Federal quanto à educação, podendo os municípios, conforme autorização do art. 30, inciso II, complementar a legislação federal e estadual, no que lhe couber.

Tem-se ainda o Plano Nacional de Educação - PNE, com duração decenal, que, segundo o art. 214 da Carta Magna, tem o objetivo de articular o sistema nacional de

educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a erradicação do analfabetismo; universalização do atendimento escolar; melhoria da qualidade do ensino; formação para o trabalho; promoção humanística, científica e tecnológica do País; e estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto. O atual Plano Nacional de Educação é a Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. O Congresso Nacional tem a missão de aprovar, até o final de 2010, o novo PNE, para vigorar no período entre 2011 e 2020.

3. DESENVOLVIMENTO

3.1 Recursos Vinculados à Educação

Neste estudo examina-se o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - Fundef e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb, os quais são mecanismos para redistribuir, dentro de cada estado, entre o governo estadual e as prefeituras, uma parte dos impostos já vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino pela Constituição Federal de 1988, com base no número de matrículas no ensino fundamental regular (o Fundef) e na educação básica (o Fundeb). A participação federal se daria com uma complementação aos fundos estaduais cujo valor *per capita* não alcançasse o valor mínimo nacional, destinado a garantir um padrão mínimo de qualidade. O Fundef vigorou de 1998 a 2006 e foi substituído pelo Fundeb a partir de 2007.

O Fundef foi instituído pela Emenda Constitucional nº 14, de setembro de 1996, e regulamentado pela Lei nº 9.424, de 24 de dezembro do mesmo ano, e pelo Decreto nº 2.264, de junho de 1997. O Fundef foi implantado, nacionalmente, em 1º de janeiro de 1998, quando passou a vigorar a nova sistemática de redistribuição dos recursos destinados ao Ensino Fundamental.

A maior inovação do Fundef consiste na mudança da estrutura de financiamento do Ensino Fundamental no País, ao subvincular a esse nível de ensino uma parcela dos recursos constitucionalmente destinados à Educação. A Constituição de 1988 vincula 25% das receitas dos Estados e Municípios à Educação. Com a Emenda Constitucional nº 14/96, 60% desses

recursos (o que representa 15% da arrecadação global de Estados e Municípios) ficam reservados ao Ensino Fundamental. Além disso, introduz novos critérios de distribuição e utilização de 15% dos principais impostos de Estados e Municípios, promovendo a sua partilha de recursos entre o Governo Estadual e seus municípios, de acordo com o número de alunos atendidos em cada rede de ensino.

Já o Fundeb foi criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 e pelo Decreto nº 6.253/2007, em substituição ao Fundef, que vigorou de 1998 a 2006.

É um fundo especial, de natureza contábil e de âmbito estadual (um fundo por estado e Distrito Federal, num total de vinte e sete fundos), formado por parcela financeira de recursos federais e por recursos provenientes dos impostos e transferências dos estados, Distrito Federal e municípios, vinculados à educação por força do disposto no art. 212 da Constituição Federal. Independentemente da origem, todo o recurso gerado é redistribuído para aplicação exclusiva na educação básica.

Com vigência estabelecida para o período 2007-2020, sua implantação começou em 1º de janeiro de 2007, sendo plenamente concluída no seu terceiro ano de existência, ou seja, 2009, quando o total de alunos matriculados na rede pública passa a ser considerado na distribuição dos recursos e o percentual de contribuição dos estados, Distrito Federal e municípios para a formação do fundo atinge o patamar de 20%.

Além dos recursos originários dos entes estaduais e municipais, recursos federais também integram a composição do Fundeb, a título de complementação financeira, com o objetivo de assegurar o valor mínimo nacional por aluno/ano a cada estado, ou ao Distrito Federal, em que este limite mínimo não for alcançado com recursos dos próprios governos.

3.1.1 Comparativo entre Fundef e Fundeb

O Fundef, com alcance apenas ao ensino fundamental, teve vigência de dez anos, até 2006, com o atendimento de 30,2 milhões de alunos de acordo com o Censo de 2005. Já o Fundeb amplia a abrangência do financiamento, alcançando toda a educação básica. Terá vigência de 14 anos, até 2020, com o atendimento de 48,1 milhões de alunos a partir do 4º ano de vigência do fundo (Censo de 2005).

Tabela I - Comparativo dos recursos constitutivos

Parâmetro	Fundef	Fundeb
Fontes de recursos que compõem o fundo	<p>15% de contribuição de estados, DF e municípios:</p> <ul style="list-style-type: none"> Fundo de Participação dos Estados (FPE) Fundo de Participação dos Municípios (FPM) Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (Iplexp) Desoneração de exportações (LC nº 87/96) <p>Complementação da União</p>	<p>Contribuição de estados, DF e municípios de:</p> <ul style="list-style-type: none"> 16,66% no 1º ano; 18,33% no 2º ano 20% a partir do 3º ano, sobre: FPE; FPM; ICMS; IPIexp; Desoneração de Exportações (LC nº 87/96). <p>Contribuição de estados, DF e municípios de:</p> <ul style="list-style-type: none"> 6,66 no 1º ano; 13,33% no 2º ano; 20%, a partir do 3º ano, sobre: Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações (ITCMD); Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA); quota-parte de 50% do Imposto Territorial Rural devida aos municípios. <p>Complementação da União</p>
Complementação da União ao fundo	<p>Não há definição, na Constituição, de parâmetro que assegure o montante de recursos da União para o fundo</p>	<p>Consideradas as estimativas, em valores de 2006:</p> <ul style="list-style-type: none"> R\$ 2 bilhões no 1º ano R\$ 3 bilhões no 2º ano R\$ 4,50 bilhões no 3º ano 10% do montante resultante da contribuição dos estados e municípios a partir do 4º ano Valores reajustáveis com base no índice oficial da inflação

Os valores do Fundeb oneram os 18% da receita de impostos da União vinculada à educação, por força do art. 212 da Constituição, em até 30% do valor da complementação.

Tabela II - Comparativo da distribuição e utilização dos recursos

Parâmetro	Fundef	Fundeb
Distribuição dos Recursos	<p>Com base no número de alunos do ensino fundamental regular e especial, de acordo com dados do Censo Escolar do ano anterior.</p>	<p>Com base no número de alunos da educação básica (creche, pré escolar, fundamental e médio), de acordo com dados do Censo Escolar do ano anterior, observada a escala de inclusão:</p> <ul style="list-style-type: none"> Alunos do ensino fundamental regular e especial: 100%, a partir do 1º ano. Alunos da educação infantil, ensino médio e EJA: 33,33% no 1º ano; 66,66% no 2º e 100% a partir do 3º.
Utilização dos Recursos	<ul style="list-style-type: none"> Mínimo de 60% para remuneração dos profissionais do magistério do ensino fundamental. O restante dos recursos, em outras despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público. 	<ul style="list-style-type: none"> Mínimo de 60% para remuneração dos profissionais do magistério da educação básica. O restante dos recursos em outras despesas de manutenção e desenvolvimento da educação básica pública.

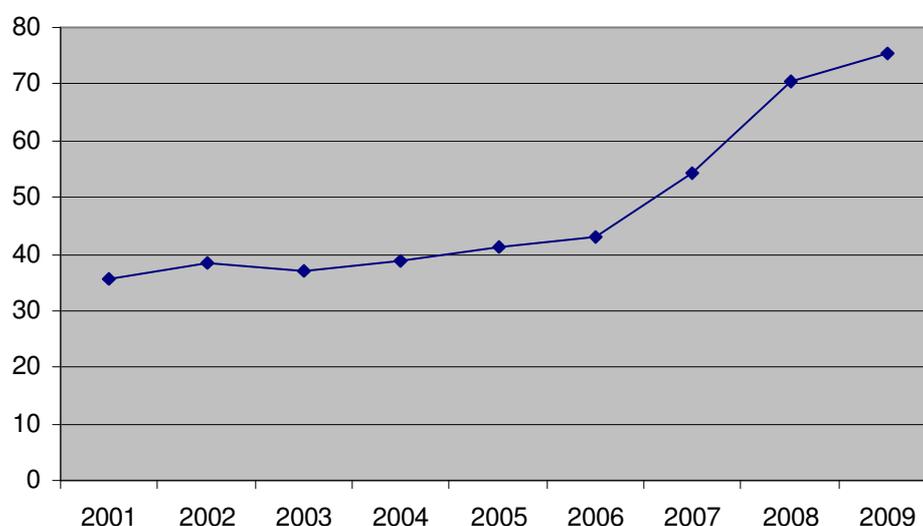
O salário-educação no Fundef era vinculado ao ensino fundamental. Parte da quota federal era utilizada no custeio da complementação da União ao Fundef, permitida até o limite de 20% do valor da complementação. Já o salário-educação no Fundeb é vinculado à educação básica. Não pode ser utilizado para fins de custeio da complementação da União ao Fundeb.

Tabela III - Comparativo do valor mínimo nacional por aluno

Parâmetro	Fundef	Fundeb
Valor mínimo nacional por aluno ao ano	Fixado anualmente, com as diferenciações: Até 2004: <ul style="list-style-type: none"> • 1ª à 4ª série • 5ª à 8ª série e educação especial A partir de 2005: <ul style="list-style-type: none"> • Séries iniciais urbanas • Séries iniciais rurais • Quatro séries finais urbanas • Quatro séries finais rurais e educação especial 	Fixado anualmente com diferenciações previstas para: <ul style="list-style-type: none"> • educação infantil (até três anos) • educação infantil (pré-escola) • séries iniciais urbanas • séries iniciais rurais • quatro séries finais urbanas • quatro séries finais rurais • ensino médio urbano • ensino médio rural • ensino médio profissionalizante • educação de jovens e adultos • educação de jovens e adultos integrada à educação profissional • educação especial • educação indígena e de quilombolas

Os valores totais anuais de Fundef/Fundeb de 2001 a 2009, em bilhões de reais, atualizados para 2010 pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, são:

Gráfico I – Evolução dos recursos do Fundef/Fundeb



Fonte: FNDE/MEC

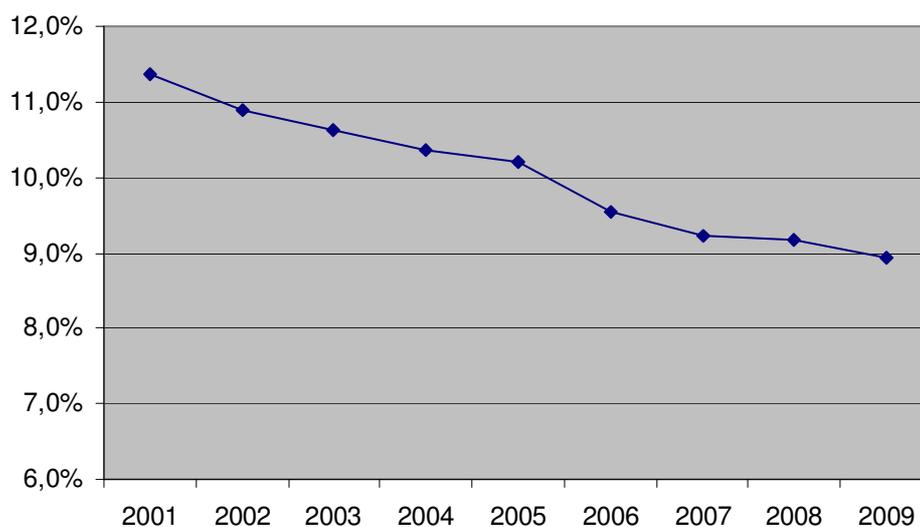
Os valores de Fundef e Fundeb no período subiram de 35,67 em 2001 para 75,31 Bilhões em 2009. Tais valores demonstram um crescimento real de aproximadamente 111%, refletindo a prioridade e ênfase pela grande injeção de recursos na educação básica. Exploram-se, nos próximos tópicos, índices de taxa de analfabetismo e de número médio de anos de estudos, bem como o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – Saeb e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - Ideb, evidenciando-se se esse expressivo crescimento na alocação de recursos foi acompanhado da necessária melhoria de tais índices de quantidade/qualidade da educação em nosso país.

3.2 Resultados da Educação

3.2.1 Taxa de Analfabetismo

No Censo Demográfico, realizado com periodicidade decenal, e na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - Pnad, com periodicidade bianual, são consideradas analfabetas as pessoas com 10 anos ou mais incapazes de ler e escrever pelo menos um bilhete simples no idioma que conhecem. Aquelas que aprenderam a ler e escrever, mas esqueceram e as que apenas assinam o próprio nome também são consideradas analfabetas. O gráfico a seguir demonstra a Taxa de Analfabetismo - TA de 2001 a 2009:

Gráfico II – Percentual de analfabetos com 10 anos ou mais de idade



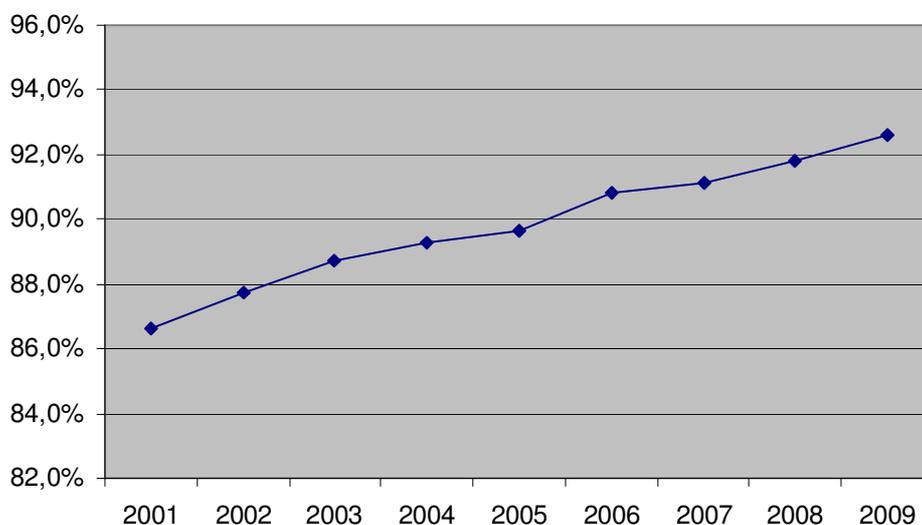
Fonte: PNAD/IBGE

Como se observa a taxa é decrescente ao longo do tempo, com variação negativa aproximada de 21%. Comparando-se com a evolução dos recursos à disposição dos fundos da educação básica - FE, pode-se dizer que são inversamente correlacionados, com índice de correlação de - 0,85 entre as variáveis, considerado alto. Uma tentativa de explicar a variação da taxa de analfabetismo em função da variação dos recursos apresenta a função $TA = - 0,1511 FE + 1,0874$, indicando que o incremento dos recursos implicará em redução da taxa de analfabetismo.

Entretanto, o resultado do teste F informa que a variação dos recursos explica apenas em parte a variação da taxa de analfabetismo. Isso também pode ser observado pela grande diferença entre as inclinações das curvas de recursos e da taxa e analfabetismo, o que indica que grande parte da elevação dos recursos parece ter sido desperdiçada, não causando a diminuição desejada da taxa.

Além disso, seria interessante uma análise do percentual de analfabetos da faixa etária de 25 anos ou mais, isto é, o analfabetismo avaliado acima da faixa etária onde é possível ter terminado com folga a educação básica, bem como o ensino profissional e/ou superior caso não haja abandono nem distorção entre idade e conclusão. O gráfico a seguir demonstra, em percentual, o número de analfabetos com 25 anos ou mais sobre o número total, ou seja, do total de analfabetos, qual a porcentagem dos que possuem 25 anos ou mais de idade:

Gráfico III – Percentual de analfabetos com 25 anos ou mais de idade sobre o total de analfabetos



Fonte: PNAD/IBGE

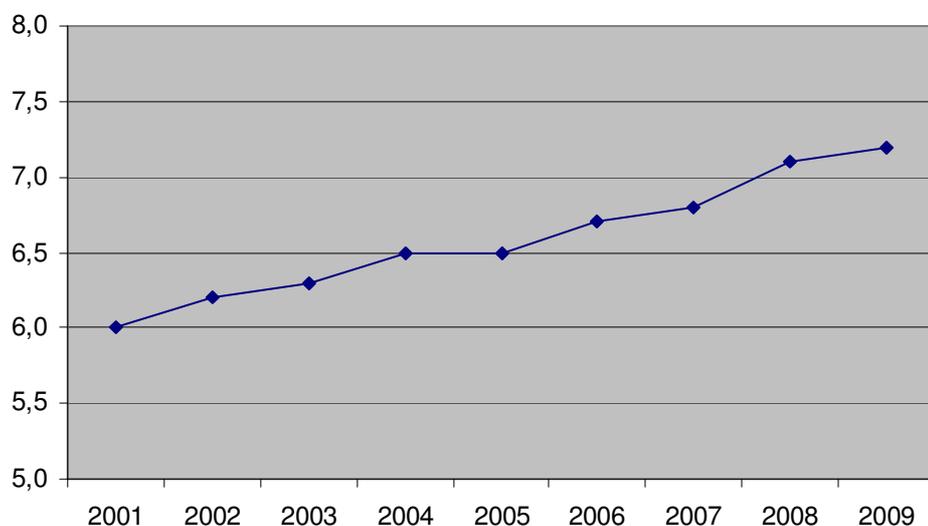
Os dados revelam que a taxa é crescente com a idade. A maior concentração de analfabetos foi registrada entre as pessoas pertencentes aos grupos de idade mais elevados: em 2009, 92,6% deles tinham 25 anos ou mais de idade. Em 2001, 86,6 % dos analfabetos tinham 25 anos ou mais. Observa-se que o número de analfabetos com 25 anos ou mais vem se aproximando do número total de analfabetos da população. Comparando-se com o aumento dos recursos alocados, há uma demonstração que a população mais jovem está sendo alfabetizada e a tendência é que o problema seja resolvido a longo prazo. Por outro lado, o analfabetismo prossegue resistente entre os de maior idade por ser um tema difícil de ser tratado quando já está cristalizado na idade adulta.

A redução pode ser considerada significativa nessa idade de 25 anos ou mais, porém segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad 2009 - 2001), a queda da taxa foi diferente entre as grandes regiões, com o Sul e Sudeste apresentando os menores níveis de analfabetismo, enquanto que a taxa de analfabetismo na Região Nordeste permanece como a maior.

3.2.2 Número Médio de Anos de Estudo

De forma similar à análise da taxa de analfabetismo, considera-se o número médio de anos de estudo da população brasileira da faixa etária de 25 anos ou mais, isto é, avaliado acima da faixa etária onde é possível ter terminado com folga o ensino médio e técnico, bem como o ensino superior caso não haja abandono nem distorção entre idade e conclusão. Levando-se em conta que a educação básica tem um ciclo de 12 anos, percebe-se que o número médio de anos de estudo do brasileiro ainda é muito baixo. O mínimo aceitável seria exatamente o básico, que compreenderia estes 12 anos. O gráfico a seguir considera os anos de 2001 a 2009.

Gráfico IV – Número médio de anos de estudo da população com 25 anos ou mais de idade



Fonte: PNAD/IBGE

O estudo mostra um aumento do número médio de anos de estudo no Brasil. A melhora fica evidenciada ao se observar a distribuição das pessoas de 25 anos ou mais de idade e o número médio de anos de estudo, que aumentou 20% de 2001 para 2009, saltando de 6,0 para 7,2 anos.

Como se observa, o número médio de anos de estudo - AE é crescente ao longo do tempo com variação aproximada de 20% de acréscimo. Comparando-se com a evolução dos recursos à disposição dos fundos da educação básica, pode-se dizer que os mesmos são diretamente correlacionados, com índice de correlação de 0,92 entre as variáveis, considerado alto. Uma tentativa de explicar a variação do número médio de anos de estudo em função da variação dos recursos apresenta a função $AE = 0,1462 FE + 0,9007$. Os resultados dos testes qui-quadrado e F, mais próximos à unidade, indicam que o incremento dos recursos implicará em acréscimo do número médio de anos de estudo.

Contudo, da mesma forma que na taxa de analfabetismo, a grande diferença entre as inclinações das curvas de recursos e do número médio de anos de estudo indica que grande parte da elevação dos recursos parece ter sido desperdiçada, não causando a elevação desejada do índice em estudo. Enquanto no período os recursos cresceram aproximadamente 111%, o número médio de anos de estudo cresceu apenas 20%.

3.2.3 Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica - Saeb

O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica - Saeb foi a primeira iniciativa brasileira, em escala nacional, para se conhecer o sistema educacional brasileiro em profundidade. Ele começou a ser desenvolvido no final dos anos 80 e foi aplicado pela primeira vez em 1990.

Em 1995, o Saeb passou por uma reestruturação metodológica que possibilita a comparação dos desempenhos ao longo dos anos. Desde a sua primeira avaliação, fornece dados sobre a qualidade dos sistemas educacionais do Brasil como um todo, das regiões geográficas e das unidades federadas (estados e Distrito Federal).

O Saeb é feito a cada dois anos e avalia uma amostra representativa dos alunos regularmente matriculados nas 5ª e 9ª séries do ensino fundamental e 3º ano do ensino médio, de escolas públicas e privadas, localizadas em área urbana ou rural.

Os resultados do Saeb são divulgados a toda a sociedade. Eles não seguem a lógica das provas clássicas que avaliam conteúdos. Por exemplo, essas avaliações não vão de zero a dez e não têm relação direta com a quantidade de questões acertadas. Suas médias são apresentadas em uma escala de desempenho. A escala é numérica e varia de 0 a 500. Como os números indicam apenas uma posição, é feita uma interpretação pedagógica dos resultados por meio da descrição, em cada nível, do grupo de habilidades que os alunos demonstraram ter desenvolvido, ao responderem às provas.

A escala descreve as competências e as habilidades que os alunos são capazes de demonstrar. A escala de proficiência é única para as séries avaliadas, em cada disciplina. Ela apresenta os resultados de desempenho dos estudantes de cada uma dessas séries, em uma mesma métrica.

É possível saber, pela localização numérica do desempenho na escala, quais habilidades os alunos já construíram, quais eles estão desenvolvendo e quais ainda faltam ser alcançadas. Não se espera que alunos da 5ª série alcancem os níveis finais da escala, pois estes representam as habilidades desenvolvidas ao longo de todo o percurso da educação básica.

3.2.4 Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - Ideb

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - Ideb foi criado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - Inep, em 2007, e representa a

iniciativa pioneira de reunir num só indicador dois conceitos igualmente importantes para a qualidade da educação: fluxo escolar e médias de desempenho nas avaliações. Ele agrega ao enfoque pedagógico dos resultados das avaliações em larga escala do Inep a possibilidade de resultados sintéticos, facilmente assimiláveis, e que permitem traçar metas de qualidade educacional para os sistemas. O indicador é calculado a partir dos dados sobre aprovação escolar, obtidos no Censo Escolar, e médias de desempenho nas avaliações do Inep, o Saeb – para as unidades da federação e para o país, e a Prova Brasil – para os municípios. O Ideb vai de zero a dez.

O Ideb é um indicador de qualidade educacional que combina informações de desempenho em exames padronizados (Prova Brasil ou Saeb) – obtido pelos estudantes ao final das etapas de ensino (5ª e 9ª séries do ensino fundamental e 3ª série do ensino médio) – com informações sobre rendimento escolar.

O Ideb foi desenvolvido para ser um indicador que sintetiza informações de desempenho em exames padronizados com informações sobre rendimento escolar, por meio da taxa média de aprovação dos estudantes na etapa de ensino.

Como o Ideb é resultado do produto entre o desempenho e do rendimento escolar (ou o inverso do tempo médio de conclusão de uma série) então ele pode ser interpretado da seguinte maneira: para uma escola A cuja média padronizada da Prova Brasil, 5ª série, é 5,0 e o tempo médio de conclusão de cada série é de 2 anos, a rede/escola terá o Ideb igual a 5,0 multiplicado por $\frac{1}{2}$, ou seja, $Ideb = 2,5$. Já uma escola B com média padronizada da Prova Brasil, 5ª série, igual a 5,0 e tempo médio para conclusão igual a 1 ano, terá $Ideb = 5,0$.

Indicadores educacionais como o Ideb são desejáveis por permitirem o monitoramento do sistema de ensino do País. Sua importância, em termos de diagnóstico e norteamo de ações políticas focalizadas na melhoria do sistema educacional, está em detectar escolas e/ou redes de ensino cujos alunos apresentem baixa performance em termos de rendimento e proficiência; e monitorar a evolução temporal do desempenho dos alunos dessas escolas e/ou redes de ensino.

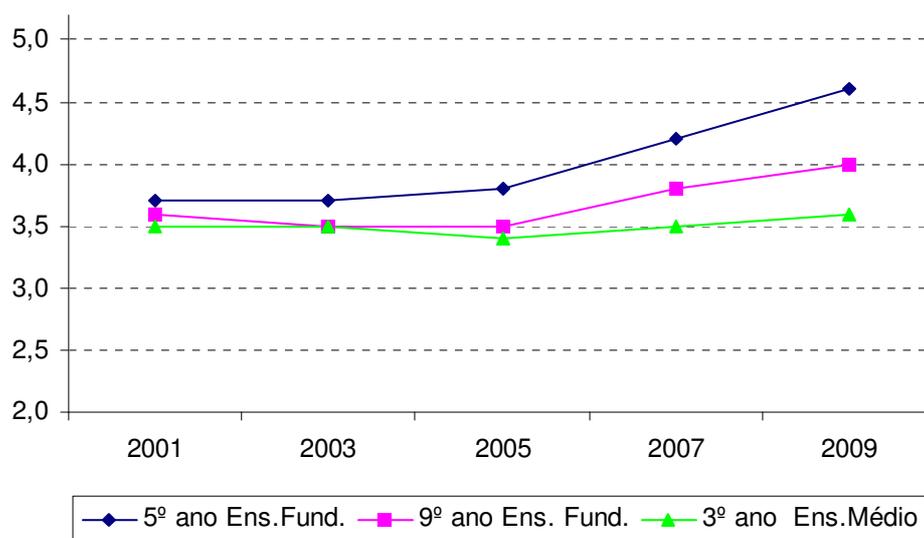
O Ideb é importante por ser condutor de política pública em prol da qualidade da educação. É a ferramenta para acompanhamento das metas de qualidade do PDE para a educação básica. O Plano de Desenvolvimento da Educação estabelece, como meta, que em 2022 o Ideb do Brasil seja 6,0 – média que corresponde a um sistema educacional de qualidade comparável a dos países desenvolvidos.

Estudos e análises sobre qualidade educacional raramente combinam as informações produzidas, ainda que a complementaridade entre elas seja evidente. Um sistema educacional

que reprova sistematicamente seus estudantes, fazendo com que grande parte deles abandone a escola antes de completar a educação básica, não é desejável, mesmo que aqueles que concluem essa etapa de ensino atinjam elevadas pontuações nos exames padronizados. Por outro lado, um sistema em que todos os alunos concluem o ensino médio no período correto não é de interesse caso os alunos aprendam muito pouco na escola. Em suma, um sistema de ensino ideal seria aquele em que todas as crianças e adolescentes tivessem acesso à escola, não desperdiçassem tempo com repetências, não abandonassem a escola precocemente e, ao final de tudo, aprendessem.

A seguir, apresentam-se os dados das avaliações. Para fins de comparação, os dados do Saeb (2001 e 2003) foram transformados para a base do Ideb (2005 a 2009), que neste estudo será chamado de IAEB – Índice para Avaliação da Educação Básica. O gráfico traz as notas médias obtidas desse novo índice, de 2001 a 2009:

Gráfico V – Notas médias obtidas - IAEB



Fonte: PNAD/IBGE

Como se observa, a taxa é crescente ao longo do tempo com variação aproximada de 24%, 11% e 3%, respectivamente, para o 5º ano e 9º ano do Ensino Fundamental e 3º ano do Ensino Médio. Comparando-se com a evolução dos recursos à disposição dos fundos da educação básica, pode-se dizer que os mesmos são diretamente correlacionados, com índices de correlação de 0,99, 0,95 e 0,73 entre as variáveis, respectivamente, para o 5º ano e 9º ano do Ensino Fundamental e 3º ano do Ensino Médio, considerados altos. Uma tentativa de explicar a variação das notas do Ideb/Saeb em função da variação dos recursos apresenta as

funções $N5 = 0,2277 FE + 0,7705$; $N9 = 0,1232 FE + 0,8541$ e $N3 = 0,0317 FE + 0,9567$, respectivamente, para o 5º ano - N5 e 9º ano - N9 do Ensino Fundamental e 3º ano do Ensino Médio - N3, com os resultados dos testes qui-quadrado e F indicando que o incremento dos recursos implicará em melhoria das notas. A exceção se dá no teste F para o 3º ano do Ensino Médio, cujo valor de 0,5550 denota que o aumento dos recursos não tem influência sobre as notas nessa fase final da educação básica.

Todavia, da mesma forma que os demais índices estudados, a grande diferença entre as inclinações das curvas de recursos e das notas médias indica que grande parte da elevação dos recursos parece ter sido desperdiçada, não causando a elevação desejada dos índices.

3.3 Análise dos Achados

No contexto atual das políticas brasileiras voltadas para a educação, onde se observa a crescente alocação de recursos, torna-se evidente a necessidade em melhorar, em proporções significativas, os níveis de eficiência na utilização das receitas disponíveis e elevar a eficácia com que se alcançam os objetivos de melhoria nos índices quantitativos e qualitativos. Nesse sentido, o emprego adequado de modelos de avaliação e a análise dos índices podem oferecer valiosas contribuições para os diagnósticos das necessidades e para o aperfeiçoamento da gestão de políticas e programas educacionais.

Preocupados com a efetividade dos sistemas escolares, estudos da CEPAL e UNESCO (2005) apontaram que o PISA 2000 apresentou resultados preocupantes para a América Latina e o Brasil. Relacionando-se o gasto acumulado por aluno e o desempenho educativo na escala combinada de leitura, verificou-se que o desempenho dos países latino-americanos se encontra abaixo da expectativa. Mais ainda, Argentina, Chile, Brasil e México obtiveram resultados semelhantes com variações significativas de gasto por aluno, o que sugere possíveis diferenças de efetividade dos sistemas escolares da região. Embora as diferenças de desenho amostral entre países devam ser consideradas com cautela, o Brasil atingiu resultados pouco superiores aos da Indonésia, com gasto acumulado bem maior. No entanto, não está realmente claro se os gastos por aluno no Brasil são crescentes, nem se os dados e a variedade de indexadores à disposição apresentam plena segurança.

Não se espera que haja uma proporcionalidade idêntica de crescimento entre recursos e índices, ou seja, que se os recursos crescessem x , os índices cresceriam x também. No entanto, os valores dos índices são demasiadamente baixos, e qualquer melhora em valores absolutos representaria um alto percentual de crescimento, o que se observa não ter ocorrido

em nenhum dos índices estudados. Por exemplo, se um dado índice com escala de 0 a 10 subisse de 3 para 4,5, mesmo ficando aquém do aceitável, representaria um crescimento de 50%, e se observa que não ocorreu crescimento semelhante.

De maneira geral, o coeficiente de correlação entre os “valores dos fundos” e cada uma das variáveis apresenta um valor elevado, aproximando-se, em módulo, de 1,00, o que indica que os fatos estão relacionados entre si.

A correlação positiva entre duas variáveis apenas mostra que elas crescem no mesmo sentido, enquanto a correlação negativa apenas mostra que elas crescem em sentido oposto, não indicando que uma variável influencia a outra. Para isso, a regressão linear simples busca descrever o relacionamento entre duas variáveis. Uma tentativa de explicar a variação dos índices em função da variação dos recursos apresenta funções de retas acompanhadas dos testes qui-quadrado e F. Entretanto, o resultado dos testes informa que a variação dos recursos explica apenas em parte a variação dos índices. Tal fato é reforçado pela grande diferença entre as inclinações das curvas de recursos e dos índices, o que indica que grande parte da elevação dos recursos parece ter sido desperdiçada, não chegando aos valores desejados.

4. CONCLUSÃO

A receita orçamentária dos entes apresenta um grau acentuado de vinculações a despesas específicas, o que reduz o grau de liberdade dos governos para realizar ajustamentos ao longo do processo orçamentário, afirmação que pode ser comprovada pelo baixo percentual de receitas disponíveis para contemplar todas as ações governamentais. Este quadro é afetado pelo excessivo grau de vinculação de receitas e pelo elevado nível de despesas constitucional e legalmente obrigatórias. É uma lista de previsões constitucionais e legais que se acumulam no ordenamento institucional das finanças públicas no Brasil, com destaque para as vinculações de receitas à educação, confirmando a hipótese de que as receitas vinculadas à educação cresceram nos últimos anos.

O que se conclui é que existe forte correlação entre as vinculações de receitas à educação básica e a melhora dos índices. Assim, não se deve colocar em dúvida a necessidade constante de gastos, porque sem recursos não é possível atingir níveis de qualidade e equidade desejados para nossas escolas.

No entanto, os resultados obtidos demonstram que o simples aumento percentual dos gastos com educação básica não garante automaticamente a melhoria na qualidade do ensino nas proporções desejáveis. Não houve um processo permanente de organização dos índices de

qualidade e quantidade da educação básica em níveis progressivamente superiores, refutando a hipótese de que houve evolução. Por meio dos testes, observou-se que os índices (variáveis dependentes) tornam a inclinação angular da reta muito baixa, indicando a fraca proporção entre aumento dos recursos vinculados do Fundef e Fundeb e a melhoria efetiva da educação básica, o que também refuta a hipótese de que o crescimento dos recursos alocados garante a evolução dos índices quantitativos e qualitativos da educação brasileira. O resultado se coaduna com Wildavsky (1966), pois quando há um aumento significativo de recursos para uma determinada área, como ocorre quando há um aumento de vinculações, há uma atipicidade que rompe com a lógica do incrementalismo, o que pode gerar a alocação desses recursos excedentes de forma não planejada e sem resultados efetivos.

Destaca-se que maiores gastos não necessariamente são acompanhados por mudanças em aspectos que afetam diretamente as condições que efetivamente são responsáveis pela melhoria da qualidade do ensino básico. Antes de elevar gastos é preciso identificar, com a devida precisão, quais aspectos devem ser alterados, e somente, então, avaliar quais recursos (financeiros, humanos, materiais, etc) seriam necessários para promover as transformações necessárias. Avaliações de resultados devem ser feitas constantemente para verificar se os objetivos estão sendo alcançados. Há espaço para melhorar os resultados na mesma proporção significativa em que se aumenta o nível de gasto. Aplicam-se à educação as palavras de Silva (2003), que afirma que o processo de vinculações pode funcionar como mecanismo inibidor do aprimoramento de práticas gerenciais inovadoras e da melhoria dos indicadores relacionados à eficiência do gasto. A injeção de recursos é necessária, porém não suficiente. Contrariando também a última hipótese, o aumento das vinculações não é a principal variável que explica os impactos nos resultados da educação. Que outras variáveis explicam o desempenho do sistema educacional brasileiro deve ser objeto de novos estudos a fim de permitir a melhora deste direito social que com certeza é primordial para o desenvolvimento de qualquer país.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

A EDUCAÇÃO nas Mensagens Presidenciais, vol. 1. Brasília: Inep, 1987.

ALBUQUERQUE, Claudiano, MEDEIROS, Márcio e FEIJÓ, Paulo Henrique. *Gestão de Finanças Públicas*. 2.ed. Brasília: Gestão Pública, 2008.

BALEEIRO, Aliomar. *Uma Introdução à Ciência das Finanças*. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito constitucional*. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL) e ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA (UNESCO). *Invertir mejor para invertir más: financiamiento y gestión de la educación en América Latina y el Caribe*. Santiago do Chile: CEPAL-UNESCO, 2005.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988.

_____. Lei Complementar nº 101, de 04 de Maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF).

_____. Lei Orçamentária Anual da União, Diversos anos.

_____. Lei nº 9394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB).

DEMO, Pedro. *Educação e Qualidade*. 11 ed. Papirus Editora. São Paulo, 2007.

DIAZ, MDM. *Efetividade no ensino superior brasileiro: aplicação de modelos multinível à análise dos resultados do Exame Nacional de Cursos*. Revista EconomiA (ANPEC), v.8, n.1, jan/abr. 2007.

DICIONÁRIO INTERATIVO DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA - EducaBrasil. São Paulo: Midiamix Editora, 2002, <http://www.educabrasil.com.br/eb/dic/dicionario.asp?id=107>, visitado em 30/9/2010

KEY JR. V. O. The lack of a budgetary theory. *American Political Science Review*, 34, pp. 1.137-1.144, dec. 1940.

LIMA, Diana Vaz. CASTRO, Róbison Gonçalves de. *Contabilidade Pública*. São Paulo: Editora Atlas, 2007.

MENDES, Marcos José. Sistema Orçamentário Brasileiro: planejamento, equilíbrio fiscal e qualidade do gasto público *Cad. Fin. Públ.*, Brasília, n.9, p. 57-102, dez. 2009

OLIVEIRA, Francisco Estevam Martins de. *SPSS Básico para Análise de Dados*. Rio de Janeiro: Editora Ciência Moderna, 2007.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. *Autonomia universitária*. São Paulo: Edusp, 2000.

ROBBINS, Lionel. *An essay on the nature and significance of economic science*. 2. ed. Londres: 1935.

SANTOS, Darcy Francisco Carvalho dos. *A crise das finanças estaduais: causas e alternativas*. Porto Alegre: AGE, 2005.

SENA, Paulo. *A União e a aplicação dos recursos vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino*. R. bras. Est. pedag., Brasília, v. 83, n. 203/204/205, jan./dez. 2002.

SILVA, Antonio Rezende da, CUNHA, Armando, OLIVEIRA e Fabrício Augusto de. *Disciplina fiscal e qualidade do gasto público: fundamentos da reforma orçamentária*: FGV Editora, 2005

SILVA, Mauro Santos. *Vinculação de receitas não financeiras da União*. VIII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Panamá, outubro, 2003.

STEVENSON, William J. *Estatística aplicada à administração*. São Paulo: Harbra, 1981.

VELLOSO, Raul. *Contenção e flexibilização da despesa pública*. III Encontro CODEMEC - Desenvolvimento do Mercado de Capitais, Agenda de Reformas e Ajuste Fiscal de Longo Prazo. São Paulo, 2006.

WILDAVSKY, Aaron, DAVIS, Otto e DEMPSTER, A. M. A. H. *A Theory of the Budgetary Process*. The American Political Science Review, Vol. 60, No. 3 (Sep., 1966), pp. 529-547.