



Universidade de Brasília
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO PÚBLICA

Iara da Paixão Corrêa Teixeira

**O IMPACTO DAS DESPESAS COM EDUCAÇÃO, NA REDE
ESTADUAL DE ENSINO MÉDIO, NO ÍNDICE DE
DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA – IDEB, NO
PERÍODO DE 2006 A 2015**

Brasília-DF

2017

Iara da Paixão Corrêa Teixeira

**O IMPACTO DAS DESPESAS COM EDUCAÇÃO, NA REDE
ESTADUAL DE ENSINO MÉDIO, NO ÍNDICE DE
DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA – IDEB, NO
PERÍODO DE 2006 A 2015**

Dissertação apresentada como um dos requisitos
para obtenção do título de mestre em Gestão
Pública no curso de Pós-Graduação em Gestão
Pública.

Orientador: Prof. Doutor André Nunes

Brasília-DF

2017

Teixeira, Iara da Paixão Corrêa.

O impacto das despesas com educação na rede estadual do Ensino Médio, no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB, no período de 2006 a 2015/ Iara da Paixão Corrêa Teixeira. – Brasília, 2017.

83 f.

Dissertação (Mestrado em Gestão Pública / Universidade de Brasília, 2017).

Orientador: Prof. Dr. André Nunes, Faculdade UnB Planaltina.

1. Financiamento educacional. 2. IDEB. 3. Qualidade do ensino.

Iara da Paixão Corrêa Teixeira

O IMPACTO DAS DESPESAS COM EDUCAÇÃO, NA REDE ESTADUAL DE ENSINO MÉDIO, NO ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA – IDEB, NO PERÍODO DE 2006 A 2015

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da Faculdade UnB Planaltina, Mestrado Profissionalizante em Gestão Pública, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Gestão Pública pela Comissão Julgadora composta pelos membros:

COMISSÃO JULGADORA

Prof. Dr. André Nunes
Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública
Faculdade UnB Planaltina
Orientador

Profa. Dra. Andrea Oliveira Gonçalves
Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública
Faculdade UnB Planaltina
Examinador Interno

Prof. Dr. Rodrigo de Souza Gonçalves
Examinador Externo

Prof. Dr. Luiz Honorato Silva Junior
Suplente

Aprovada em 26 de janeiro de 2017.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus por me conceder saúde, perseverança e sabedoria para a realização de meus projetos educacionais.

Aos meus pais por nunca medirem esforços para que eu realizasse meus estudos e por sempre me incentivarem a buscar o conhecimento incansavelmente.

Aos meus colegas do mestrado pelo bom convívio, companheirismo e apoio ao longo da Caminhada, em especial às companheiras Queila Morais e Elizete Tavares que sempre me apoiaram nos momentos de angústias na busca do conhecimento.

Aos colegas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação que me apoiaram e souberam suprir a minha ausência.

Aos professores do curso pela dedicação e paciência, cujos valorosos ensinamentos tornaram possível a realização desta dissertação.

Ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, à Universidade de Brasília e ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da Faculdade UnB Planaltina, instituições que proporcionaram as condições necessárias para vencer os desafios ao longo desta caminhada.

À banca examinadora do projeto da dissertação, pelas valiosas observações e sugestões que foram bastante aproveitadas.

Em especial ao Professor Orientador André Nunes pelo acompanhamento, dedicação, paciência e inestimáveis contribuições à concretização deste estudo.

À minha filha Isabela pela sua maturidade, apesar da pouca idade, na compreensão com as minhas ausências e ao meu esposo Luis Carlos por não medir esforços para caminhar lado a lado comigo nessa jornada.

RESUMO

Esta dissertação analisa o impacto da política pública de financiamento educacional na melhoria da qualidade da educação, medida pelo IDEB. Para tanto, o escopo utilizado foi a última etapa da educação básica, rede estadual do Ensino Médio, nos anos de 2006 a 2015. A pesquisa teve como base o estudo do contexto histórico do financiamento educacional ao longo da história do Brasil, a legislação a respeito do financiamento educacional brasileiro, principalmente as diretrizes educacionais presentes na Constituição Federal; a Lei nº. 9.394/96, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB; a Lei nº. 9.424/96, que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF e a Lei n.º 11.494/2007 que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB. Foi ainda realizado estudo da implantação da sistemática de avaliação da qualidade da educação, em especial do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB, indicador de qualidade da educação brasileira medido pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – INEP. A pesquisa consistiu em analisar os dados referentes à despesa empenhada com a função educação, na modalidade Ensino Médio, relacionando ao número de alunos matriculados e estabelecendo uma comparação com a nota atingida no IDEB. O principal objetivo foi verificar se o aumento do investimento em educação, que se deu principalmente após a instituição do FUNDEB, impactou na melhoria do ensino ofertado. A análise de correlação, proposta por Cohen, aponta para resultados bastante heterogêneos entre as Unidades Federadas, contrariando a expectativa de uma relação direta e positiva entre as variáveis investimento educacional e IDEB. Em elevado número de estados essa relação foi negativa, e em outros, foi pequena ou média. Assim, os resultados não indicam uma correlação entre as variáveis analisadas, sugerindo que outros fatores podem influenciar na melhoria da qualidade da educação brasileira.

Palavras-Chave: Financiamento educacional. IDEB. Qualidade do ensino.

ABSTRACT

This dissertation analyzes the impact of the public policy of educational financing on improving the quality of education as measured by the IDEB. To do so, the scope used was the last stage of basic education, the State High School network, from 2006 to 2015. The research was based on the study of the historical context of educational financing throughout Brazilian history, the legislation regarding the Brazilian educational financing, mainly the educational guidelines present in the Federal Constitution; Law no. 9,394 / 96, Law on Guidelines and Bases of National Education - LDB; Law no. 9,424 / 96, which established the Fund for the Maintenance and Development of Primary Education and Valorization of Teaching - FUNDEF and Law No. 11,494 / 2007, which created the Fund for the Maintenance and Development of Basic Education and for the Appreciation of Education Professionals - FUNDEB. A study was also carried out on the implementation of a systematic evaluation of the quality of education, in particular the Basic Education Development Index (IDEB), a quality indicator of Brazilian education measured by the National Institute of Educational Studies and Research (INEP). The research consisted of analyzing the data related to the expenditure committed to the education function, in the High School modality, relating to the number of enrolled students and establishing a comparison with the grade achieved in the IDEB. The main objective was to verify if the increase in investment in education, which occurred mainly after the institution of FUNDEB, impacted on the improvement of the education offered. The correlation analysis, proposed by Cohen, points to very heterogeneous results among the Federated Units, contradicting the expectation of a direct and positive relationship between the variables educational investment and IDEB. In a large number of states, this relationship was negative, and in others it was small or medium. Thus, the results do not indicate a correlation between the analyzed variables, suggesting that other factors may influence the improvement of the quality of Brazilian education.

Key words: Educational financing. IDEB. Quality of teaching.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Estimativa do percentual do investimento público total em educação com relação ao Produto Interno Bruto (PIB), por nível de ensino – Brasil 2000 – 2013.	17
Tabela 2 – Despesa empenhada, matrículas e investimento médio por aluno, rede estadual do Ensino Médio, período de 2006 a 2015.	48
Tabela 3 – Evolução do IDEB na rede estadual do Ensino Médio nas Unidades da Federação, período de 2007 a 2015.	52
Tabela 4 – Investimento na rede estadual do Ensino Médio na região Sul, período de 2006 a 2015.	55
Tabela 5 – Investimento na rede estadual do Ensino Médio na região Sudeste, período de 2006 a 2015.	56
Tabela 6 – Investimento na rede estadual do Ensino Médio na região Centro Oeste, período de 2006 a 2015.	57
Tabela 7 – Investimento na rede estadual do Ensino Médio na região Norte, período de 2006 a 2015.	58
Tabela 8 – Investimento na rede estadual do Ensino Médio na região Nordeste, período de 2006 a 2015.	59
Tabela 9 – Percentual de jovens de 15 a 18 anos na escola, período de 2006 a 2014.	60
Tabela 10 - Coeficiente de Correlação de Pearson por Unidades da Federação selecionadas, período de 2008 a 2015.	64

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Alíquotas da vinculação de recursos para a educação no Brasil, período de 1934 a 1988.	24
Quadro 2 – Composição do FUNDEB.	31
Quadro 3 – Comparação do IDEB na rede estadual do Ensino Médio para os Entes Federados em relação a aferição anterior.	53

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Índice médio da despesa empenhada e do IDEB na rede estadual do Ensino Médio	50
Gráfico 2: Comparação da média do IDEB por região, 2007 e 2015	61
Gráfico 3: Evolução do IDEB por região, período de 2007 a 2015	62

LISTA DE SIGLAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ANEB	Avaliação Nacional da Educação Básica
ANRESC	Avaliação Nacional do Rendimento Escolar
CAQ	Custo-aluno-qualidade
CONFAZ	Conselho Nacional de Política Fazendária
EJA	Educação de Jovens e Adultos
ENADE	Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
INEP	Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais
IPCA – E (IBGE)	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IPIexp	Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações
IPVA	Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores
ITCMD	Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações
ITR	Imposto Territorial Rural
ITRm	Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural devida aos municípios
LDB	Básica Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MDE	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MEC	Ministério da Educação

OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PIB	Produto Interno Bruto
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNE	Plano Nacional de Educação
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SIMCE	Sistema de Medição da Qualidade da Educação
SIOPE	Sistema de Informações sobre Orçamento Público em Educação
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
1.1 Formulação do Problema de Pesquisa	16
1.2 Objetivos.....	18
1.2.1 Objetivo Geral	18
1.2.2 Objetivos Específicos	18
1.3 Justificativa.....	19
2 A POLÍTICA DE FINANCIAMENTO EDUCACIONAL NO BRASIL	21
2.1 Contexto histórico do financiamento educacional brasileiro.....	21
2.2 Avanços e retrocessos legais no financiamento educacional – A Constituição Federal, a LDB e as Leis do FUNDEF e do FUNDEB.....	25
3 A IMPLANTAÇÃO DA POLÍTICA DE AVALIAÇÃO DA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO NO BRASIL	34
3.1 A avaliação da qualidade da educação no Brasil.....	34
3.2 A qualidade da educação medida pelo IDEB	38
4 METODOLOGIA	42
5 ESTUDO DO FINANCIAMENTO EDUCACIONAL E DA QUALIDADE DO ENSINO NO BRASIL	47
5.1 A Evolução do Financiamento Educacional no Brasil no período de 2006 a 2015	48
5.2 A Evolução do IDEB nas Unidades Federadas nos anos de 2007 a 2015.....	50
5.3 A Evolução do Financiamento Educacional por Regiões nos anos de 2006 a 2015.....	54
5.4 A Evolução do IDEB por Região nos anos de 2007 a 2015.....	60
5.5 Correlação entre despesa empenhada e IDEB por Estados, no período de 2008 a 2015	63
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	73
REFERÊNCIAS	79

INTRODUÇÃO

A educação brasileira tem passado nas últimas décadas por mudanças significativas principalmente no que se refere à universalização do ensino e a descentralização, por parte da União, das responsabilidades com a educação básica pública para os Entes Federados. A despeito das mudanças ocorridas no ensino público brasileiro, no que se refere ao acesso à escola pública, quando o tema se volta para a qualidade da educação, ainda há um longo caminho a ser percorrido a fim de se alcançar os patamares desejados e compatíveis com países que possuem níveis de desenvolvimento semelhante ao do Brasil.

Veloso (2009) enfatiza os avanços significativos ocorridos na educação brasileira, a partir de meados da década de 90, nos indicadores relacionados à quantidade de educação, citando como exemplo, a quase universalização do ensino fundamental e médio. No entanto, o autor destaca ainda que, no que se refere à qualidade de educação, os resultados são bastante insatisfatórios. A universalização do ensino no Brasil realmente mudou de patamar, porém, o acesso a uma educação de qualidade ainda é realidade distante para muitos brasileiros.

Na Constituição Federal de 1988 a educação é assegurada como um dos direitos fundamentais do cidadão. A lei máxima destaca o dever do Estado e da família, em colaboração com a sociedade, na responsabilidade por assegurar o acesso a todas as crianças e jovens à escola.

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (BRASIL, 1988).

No dispositivo destacado, o constituinte enfatiza o dever do Estado com a educação de todos os cidadãos. Importante salientar que o dever do Estado com a educação está disposto no texto constitucional anteriormente ao da família e, a escola pública, juntamente com as ações de assistência à educação, que são responsabilidade da União, dos estados e municípios, representa a materialização desse direito.

A análise dos avanços e retrocessos da temática do ensino público brasileiro a partir de uma abordagem histórica evidencia que o texto da Constituição de 1988 apresenta progressos significativos na área educacional. O artigo 206 elenca os princípios norteadores do ensino básico público brasileiro:

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

- I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
- II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;

- III - pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
- IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
- V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)
- VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;
- VII - garantia de padrão de qualidade.
- VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006) (BRASIL, 1988).

Como pano de fundo desta dissertação, considera-se o impacto da política de financiamento educacional na qualidade do ensino, a igualdade de condições para o acesso e a permanência na escola, a gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais e a garantia de padrão de qualidade.

A compreensão da política de financiamento da educação básica pública brasileira tem suas origens desde o período da educação jesuítica sendo marcada, desde então, por vinculações e desvinculações de impostos e taxas destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino. (OLIVEIRA; ADRIÃO, 2007).

No contexto contemporâneo, a política de financiamento assegura a vinculação de impostos à educação. A Lei nº 9.424/96, que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF; a Lei nº 11.494/2007 que institui o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB - substitutivo do FUNDEF; o Plano Nacional de Educação – PNE (2001-2010), Lei nº 10.172/2001; e, mais recentemente, o novo PNE (2014-2024), Lei nº 13.005/2014, são regulamentos que contribuirão para a garantia de aporte de recursos para a educação visando a melhoria da qualidade do ensino ofertado em todo o país.

Todo este aparato legal influenciou diretamente os investimentos públicos em educação em praticamente todos os níveis e modalidades da educação básica e contribuiu para o aumento do indicador quantitativo relacionado ao número de alunos matriculados no Ensino Fundamental e Médio.

Assim no cenário pós-constituição foram aprovados importantes normativos que demarcaram as mudanças ocorridas na educação brasileira nas últimas décadas, contribuirão para o aumento da oferta do ensino em toda a educação básica e auxiliaram os estados e

municípios na orientação com relação aos gastos com a educação visando à melhoria da qualidade do ensino público.

Além do aparato legal que contribuiu para o aumento do investimento público em educação, a implantação de uma sistemática de avaliação da educação pública brasileira, iniciada na década de 90, permitiu o fornecimento de informações que subsidiaram a formulação, a reformulação e o monitoramento de políticas públicas voltadas para o atendimento da educação básica.

1.1 Formulação do Problema de Pesquisa

A discussão em torno da temática do financiamento educacional e da melhoria da qualidade do ensino público no Brasil torna-se relevante diante de um cenário em que se propõe a elevação dos gastos públicos em educação para 10% do Produto Interno Bruto (PIB) e também a melhoria da qualidade do ensino a fim de se elevar o país aos índices dos países desenvolvidos (BRASIL, 2014).

Segundo dados do Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais (INEP), o percentual do investimento público total em relação ao PIB no Brasil destinado a todos os níveis da educação subiu de 4,6% em 2000, para 6,2% em 2013, conforme se observa na Tabela 1. Os dados do Tabela 1 apontam crescimento do investimento em educação em relação ao PIB para a Educação Infantil, as duas etapas do Ensino Fundamental, para o Ensino Médio e para o Ensino Superior. Destaque para o crescimento percentual de cerca de 83% para o Ensino Médio, objeto de pesquisa desta pesquisa.

Tabela 1 - Estimativa do Percentual do Investimento Público Total em Educação em Relação ao Produto Interno Bruto (PIB), por Nível de Ensino - Brasil 2000-2013.

Ano	Percentual do Investimento Público Total em relação ao PIB						
	Todos os Níveis de Ensino	Níveis de Ensino					
		Educação Básica	Educação Infantil	Ensino Fundamental		Ensino Médio	Educação Superior
				De 1 ^a a 4 ^a Séries ou Anos Iniciais	De 5 ^a a 8 ^a Séries ou Anos Finais		
2000	4,6	3,7	0,4	1,5	1,2	0,6	0,9
2001	4,7	3,8	0,4	1,4	1,3	0,7	0,9
2002	4,7	3,8	0,3	1,6	1,3	0,5	1,0
2003	4,6	3,7	0,4	1,5	1,2	0,6	0,9
2004	4,5	3,6	0,4	1,5	1,2	0,5	0,8
2005	4,5	3,6	1,4	1,5	1,2	0,5	0,9
2006	4,9	4,1	0,4	1,6	1,5	0,6	0,8
2007	5,1	4,2	0,4	1,6	1,5	0,7	0,9
2008	5,3	4,4	0,4	1,7	1,6	0,7	0,8
2009	5,6	4,7	0,4	1,8	1,7	0,8	0,9
2010	5,6	4,7	0,4	1,8	1,7	0,8	0,9
2011	5,8	4,8	0,5	1,7	1,6	1,0	1,0
2012	6,0	4,9	0,6	1,7	1,5	1,1	1,0
2013	6,2	5,1	0,6	1,7	1,6	1,1	1,1

Fonte: Inep/MEC - Quadro elaborado pela Deed/Inep. Atualizada em 22/06/2015.

Embora os dados apontem para o aumento do investimento em educação pelo governo brasileiro, ao comparar o percentual do PIB investido na educação com outros países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e considerando que o país possui perfil demográfico jovem, constata-se que o Brasil ainda investe pouco por aluno (MACIEL, 2013).

Acrescenta-se ainda, a essa problemática, o fato de o Brasil possuir indicadores de qualidade muito aquém do desejado e incompatíveis com os recursos destinados à educação. Ressalta-se que não se pode atribuir a um único fator, o investimento em educação, a responsabilidade pela melhoria da qualidade do ensino. Sabe-se que fatores como a prática pedagógica, o *background* educacional, a gestão do ensino, a valorização dos profissionais da educação, dentre outros, também exercem influência na melhoria da qualidade do ensino.

Dessa forma, para avaliar o impacto da política de investimento na educação básica pública brasileira na melhoria da qualidade do ensino, esta dissertação, além deste capítulo introdutório, apresenta mais três capítulos. O segundo, faz um estudo da política de financiamento da educação brasileira, centrando sua discussão na atual política dos Fundos (FUNDEF e FUNDEB), destacando os avanços e retrocessos introduzidos na Constituição

Federal, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e nas leis que tem como temática a educação brasileira.

O terceiro capítulo apresenta a política de avaliação da qualidade da educação brasileira. Além de fazer uma breve análise de como foi implantada a política de avaliação externa do ensino no Brasil e em outros países, este capítulo ainda faz uma breve análise sobre o IDEB, sua implantação, a metodologia utilizada e o objetivo para o qual foi criado.

O quarto capítulo descreve a metodologia utilizada e apresenta o estudo da evolução do financiamento educacional nos últimos dez anos. Assim, este capítulo contém a análise exploratória dos dados relacionados ao investimento educacional e à melhoria da qualidade da educação medida pelo IDEB, para as Unidades da Federação e para as regiões geográficas brasileiras, no período de 2006 a 2015. Ainda, é composto pela análise de correlação dos dados declarados ao SIOPE referente à despesa empenhada na rede estadual do Ensino Médio de 23 (vinte e três) Unidades Federadas selecionadas e do IDEB atingido. Para a análise de correlação o espaço temporal da pesquisa se limitou ao período de 2008 a 2015.

Por fim, são apresentadas as considerações finais que apontam para o crescimento desproporcional entre o investimento na rede estadual do Ensino Médio e a melhoria do índice alcançado pelo IDEB.

1.2 Objetivos

1.2.1 Objetivo Geral

O objetivo geral desta dissertação é analisar o impacto das despesas com educação na rede estadual do Ensino Médio e sua correlação com o IDEB.

1.2.2 Objetivos Específicos

- a) Descrever o contexto histórico do financiamento educacional brasileiro.
- b) Identificar os avanços e retrocessos legais na política de financiamento da educação básica pública brasileira.
- c) Descrever a implantação da política de avaliação da qualidade do ensino no Brasil.
- d) Analisar a correlação entre as despesas com educação e o IDEB, na rede estadual do Ensino Médio das Unidades Federadas selecionadas.

1.3 Justificativa

A política de financiamento educacional no Brasil apresenta-se como temática importante quando se tem como objetivo o desenvolvimento socioeconômico do país. Os países que tiveram um desenvolvimento econômico e social de destaque, em geral, passaram antes por reformas profundas na política educacional, voltadas para a melhoria da qualidade do ensino e para a efetiva política de financiamento da educação.

A investigação, a discussão e a reflexão em torno da temática do financiamento da educação são importantes por se tratarem de política pública fundamental para qualquer país que tenha como objetivo elevar o patamar de desenvolvimento de sua população. Compreender a história da educação brasileira tendo como pano de fundo a política de financiamento educacional é relevante para o entendimento da atual política brasileira no que se refere ao gasto em educação pública.

Em um cenário crescente de investimento em educação cabe a formulação de trabalhos acadêmicos que sejam capazes de levar à reflexão em torno da efetividade do investimento em educação e do impacto dessa política pública na melhoria da qualidade do ensino. Estudo semelhante ao abordado nesta dissertação foi proposto por Amaral e Menezes-Filho (2008) em pesquisa que teve como objetivo verificar, para o ano de 2005, se o gasto em educação com estudantes do Ensino Fundamental (4ª e 8ª séries) impactava na aprendizagem aferida pela Prova Brasil. A conclusão a que esses autores chegaram é que não há uma ligação sistemática entre os recursos dispendidos pelo sistema de ensino e a qualidade da educação. Afirmaram que somente o aumento de recursos não é suficiente para que ocorra a melhoria no desempenho. Para os autores é evidente a dependência entre a qualidade do ensino e questões de política educacional, que vão além do aporte de recursos.

Ainda em documento que compõem a série de Textos para Discussão da STN, Rocha (2013) e outros autores realizam estudo que avalia se os recursos que os municípios destinam à educação são suficientes para atingir as metas fixadas para o IDEB, em 2021. Argumentam que não é necessário o aumento de recursos para o atingimento da meta do IDEB uma vez que essas são factíveis. Concluem que o gasto efetivamente realizado é superior ao necessário para o atingimento das metas, deixando claro que o problema do baixo desempenho não é a escassez de recursos.

Sendo assim, torna-se fundamental que a sociedade, a classe política e os gestores dos recursos públicos tenham como objetivo garantir uma educação de qualidade em um cenário de possibilidade real de contingenciamento de gastos públicos. Ressalta-se que mesmo que parte dos recursos dos Entes Federados estejam destinados por força constitucional à manutenção e desenvolvimento do ensino, com a diminuição das receitas de impostos, ocasionada pela crise econômica, menos aportes estarão disponibilizados para o custeio da educação no âmbito da União, dos estados e dos municípios. Dessa forma, sendo a efetividade de uma política pública medida pela capacidade de se fazer mais com menos recursos, caberá aos atores responsáveis pela gestão dos recursos públicos, também na área educacional, cumprirem esse importante princípio da Administração Pública.

Portanto, diante de um cenário de aumento do investimento público em educação e de possibilidade de recrudescimento econômico, devido à crise enfrentada pelo país, estudos que se propõem a verificar o impacto da política de financiamento da educação na melhoria da qualidade do ensino medida pelo IDEB são objeto de pesquisa que pode direcionar políticas públicas para a área educacional.

2 A POLÍTICA DE FINANCIAMENTO EDUCACIONAL NO BRASIL

A temática do financiamento da educação brasileira deve ser abordada a partir de uma análise do contexto das mudanças ocorridas no cenário político-econômico brasileiro, principalmente após a promulgação da Constituição Federal de 1988. Uma reflexão mais aprofundada a respeito da política de financiamento educacional no Brasil passa pela compreensão das origens do financiamento da educação brasileira, destacando a vinculação e desvinculação de recursos que marcaram esta política ao longo do tempo, os avanços alcançados pela Constituição Federal, pela LDB e pelas políticas de financiamento educacional oriundas das leis do FUNDEF e do FUNDEB.

Além da análise da política de financiamento da educação brasileira, é relevante a realização do estudo da política de avaliação da educação, com foco no IDEB, instrumento utilizado para medir a qualidade da educação básica brasileira, estabelecer uma comparação com outros países e ainda fixar metas para os sistemas de ensino visando à melhoria da qualidade da educação proporcionada à sociedade de forma a ofertar um ensino com “garantia de padrão de qualidade” (BRASIL, 1988).

Portanto, a abordagem proposta nesta pesquisa passa necessariamente pela compreensão da política de financiamento da educação básica brasileira e do impacto desta na melhoria da qualidade do ensino, aferida pelo IDEB.

2.1 Contexto histórico do financiamento educacional brasileiro

A história do financiamento educacional no Brasil inicia-se ainda no século XVI, quando o Brasil era uma colônia de Portugal. Nessa época a instrução educacional era ministrada pelos jesuítas cabendo à Coroa a manutenção do ensino. “O rei enviava verbas para a manutenção e a vestimenta dos jesuítas; não para construções” (SAVIANI, 2014, p.31). Os recursos que chegavam eram aplicados no colégio da Bahia, situação que só foi contornada em 1564 com o plano da redízima¹ (SAVIANI, 2014).

Corroborando com Saviani (2014), Ramos (2003, p.229) afirma que, até meados do século XVIII, o Brasil não carecia de uma legislação que especificasse ou vinculasse os recursos

¹ Plano instituído pela Coroa Portuguesa que estabelecia o percentual de 10% de todos os impostos arrecadados da colônia brasileira para a manutenção dos colégios jesuíticos.

públicos destinados à educação. Acrescenta, ainda, que “as atividades educativas e catequéticas da Companhia de Jesus eram financiadas a partir de duas fontes, ambas viabilizadas pela coroa portuguesa”. A primeira fonte, garantida pelo Estado português se destinava à instalação do colégio na Bahia de Todos os Santos e posteriormente nas outras capitanias. Já a segunda fonte provinha da exploração das terras e dos animais, doados por Portugal, “e que possibilitaria aos padres a sua sobrevivência e às escolas sua multiplicação”.

Após a expulsão dos jesuítas, Portugal procurou substituir o modelo jesuítico por outro financiado na própria colônia (RAMOS, 2003). Sobre a instituição desse novo tributo, Saviani (2014) afirma que, no período de 1759 a 1827, as reformas pombalinas da instrução pública instituíram as “aulas régias” mantidas pela Coroa por meio do “subsídio literário²” criado em 1772. No entanto, dificuldades relacionadas à cobrança desse tributo impediram a adequada manutenção do ensino.

A primeira Constituição Brasileira (1824) promulgada após a independência política trouxe a temática educacional de forma bastante tímida. Esse assunto foi abordado apenas no último artigo e estabelecia a instrução primária gratuita a todos os cidadãos. Assim, com a gratuidade geral do ensino primário, esta Constituição trouxe a responsabilização do financiamento desse nível de ensino para o Estado, sem, no entanto, fixar a contrapartida do dever do Estado na efetivação da garantia desse direito (SAVIANI, 2013).

Em 1827, foi criada a lei das escolas de primeiras letras que primava pela necessidade de escolas de educação primária nas cidades, vilas e lugares mais populosos. Entretanto, antes de sua efetivação o Ato Adicional à Constituição do Império de 1834 “colocou o ensino primário sob a jurisdição das Províncias, desobrigando o Estado nacional de cuidar desse nível de ensino”. O resultado foi que o século XIX passou sem o desenvolvimento da escola pública no Brasil (SAVIANI, 2013, p.748).

De acordo com Saviani (2014 *apud* CHAIA, 1965, p.32), durante o Segundo Império, “a média anual dos recursos financeiros investidos em educação foi de 1,80% do orçamento do governo imperial, destinando-se para a instrução primária e secundária a média de 0,47%”. A esse respeito Saviani (2013, p.748) conclui: “Era, pois, um investimento irrisório. O Estado, portanto, não cumpria o seu dever em matéria de educação. Logo, não garantia o direito da população ter acesso a ela”.

² O subsídio literário era arrecadado por meio das Câmaras Municipais para custear as escolas, servindo particularmente ao pagamento de professores.

Durante a Primeira República o ensino não avançou, garante Saviani (2014). Tal afirmação pode ser ilustrada pelo elevado número de analfabetos existentes neste período que correspondia a 65% da população total.

Iniciativas mais concretas de vinculação de recursos para a educação se deram com a Constituição de 1934, que influenciada pelo movimento Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, ocorrido em 1932, “propugnava a universalização e democratização da educação pública: a de vincular por lei um percentual de impostos à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE)” (MONLEVADE, 2012, p.4).

Apesar da temática da obrigatoriedade de utilizar parte dos recursos provenientes de impostos no ensino ter previsão na Lei máxima do país desde 1934, a vinculação de recursos de impostos à educação ocorre com avanços e recuos. “Depois de 1934, a vinculação apareceu e desapareceu sistematicamente nos sucessivos textos constitucionais e na legislação educacional decorrente”, afirmam Oliveira e Adrião (2007, p.91).

Ao referir-se à vinculação de recursos para a educação, Saviani (2014) corrobora com as ideias de Oliveira e Adrião (2007) no que se refere à inconstância dessa vinculação ao observar que a Constituição de 1934 determinou que a União e os municípios deveriam aplicar nunca menos de 10% e os estados 20% da arrecadação de impostos na manutenção e desenvolvimento dos sistemas educacionais. Na Constituição do Estado Novo (1937) a vinculação orçamentária destinada pela Constituição de 1934 foi retirada e retomada 9 (nove) anos depois na Carta de 1946. Esta fixou em 20% a obrigação mínima dos estados e municípios com o ensino e, em 10% a da União. Afirmam ainda que a Constituição de 1937 e a Emenda de 1969 voltaram a excluir a vinculação orçamentária para a educação.

Ramos (2003, p.235) coaduna com as ideias apresentadas ao observar que, após a Constituição de 1937, “essa destinação legal de verbas para o ensino vai aparecendo e desaparecendo da lei, de acordo com o caráter mais democrático ou mais autoritário do poder central.”

Ao perfazer essa retrospectiva de vinculação de recursos para a educação ao longo das Constituições Saviani (2014, p.33) ressalta que a “atual Constituição, promulgada em 1988, restabeleceu a vinculação fixando 18% para a União e 25% para estados e municípios.”

De fato, a Constituição de 1988, no Capítulo III – Da Educação, da Cultura e do Desporto, no Art. 212, explicita que:

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 (BRASIL, 1988).

A descontinuidade da política de vinculação e desvinculação de recursos destinados à área educacional é tema abordado por Ramos (2003) e Oliveira e Adrião (2007). O Quadro 1 estabelece um paralelo entre as vinculações de recursos destinados à educação e as alíquotas correspondentes à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

Quadro 1 – Alíquotas da vinculação de recursos para a educação no Brasil, período de 1934 a 1988.

Ano	Dispositivo Legal	Esfera da Vinculação		
		União	Estados/DF	Municípios
1934	Constituição Federal de 1934	10%	20%	10%
1937	Constituição Federal de 1937	nenhuma	nenhuma	nenhuma
1942	Decreto Lei nº 4.958	nenhuma	15 a 20%	10 a 15%
1946	Constituição Federal de 1946	10%	20%	20%
1961	LDB (Lei nº 4.024)	12%	20%	20%
1967	Constituição Federal de 1967	nenhuma	nenhuma	nenhuma
1969	Emenda Constitucional nº 1	nenhuma	nenhuma	20%
1971	LDB (Lei nº 5.692)	nenhuma	nenhuma	20%
1983	Emenda Constitucional nº 14	13%	20%	25%
1988	Constituição Federal de 1988	18%	25%	25%

Fonte: OLIVEIRA e ADRIÃO (2007, p.92)

Uma reflexão a respeito da importância da vinculação de recursos para a área educacional é feita por Ramos (2003, p.241) ao afirmar que: “é preciso dizer que a vinculação de recursos, embora não garanta automaticamente os meios indispensáveis à educação, é um importante instrumento de apoio à luta por mais verbas para o ensino.” A autora afirma ainda que “a vinculação e a determinação da alíquota são questões fundamentalmente de opção política.”

Por outro lado, Oliveira e Adrião (2007) defendem que a principal crítica formulada à vinculação é que ela engessa o orçamento não permitindo ao governante executar livremente as prioridades políticas do seu governo.

Em síntese às ideias expostas por esses autores, Pinto e Adrião (2006, p.42) afirmam que o formato de financiamento determinado pelo Governo permite, mesmo que não seja de forma explícita, a implementação de condições para que se alcance certo padrão de qualidade para a educação pública. No Brasil, tem-se até o momento, a estreita relação entre a qualidade da educação e a política de vinculação de recursos garantidos pela Constituição. “Nos momentos em que esta vinculação foi retirada, os gastos com educação despencaram, é evidente também que a adoção de tal medida, por si só, não garante uma escola de qualidade” (PINTO; ADRIÃO, 2006, p.42).

2.2 Avanços e retrocessos legais no financiamento educacional – A Constituição Federal, a LDB e as Leis do FUNDEF e do FUNDEB.

A educação é matéria recorrente no texto da Constituição sendo tratada especialmente nos artigos 212 a 214. No que se refere especificamente ao financiamento da educação esse tema está disposto nos artigos 212, 213 e no artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT (BRASIL, 1988).

A aplicação da receita de impostos e sua vinculação ao financiamento da educação, em especial na manutenção e desenvolvimento do ensino, é tratada no artigo 212 da Constituição Federal de 1988, o qual estabelece os percentuais mínimos de aplicação da receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios (BRASIL, 1988).

Anteriormente a esse dispositivo, a Carta Magna preceitua o regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios na organização de seus sistemas de ensino (BRASIL, 1988).

Na LDB, Lei nº 9.394/1996, o financiamento educacional é tema do Título VII - Dos Recursos financeiros, que dedica dez artigos à regulamentação dos recursos públicos destinados à educação. No artigo 68, discrimina os recursos que deverão ser destinados à educação, citando como fonte os recursos originários da receita de impostos próprios da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; a receita de transferências constitucionais e outras transferências; a receita do salário-educação e de outras contribuições sociais; a receita de incentivos fiscais; e outros recursos previstos em lei (BRASIL, 1996b).

Em relação ao percentual da receita resultante de impostos e transferências constitucionais que deverão ser aplicadas anualmente na manutenção e desenvolvimento do ensino, a LDB, no artigo 69, reafirma o disposto no artigo 212 da Constituição Federal, nos seguintes termos:

A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, vinte e cinco por cento, ou o que consta nas respectivas Constituições ou Leis Orgânicas, da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências constitucionais, na manutenção e desenvolvimento do ensino público (BRASIL, 1996b).

Este artigo da LDB se apresenta como uma evolução ao texto constitucional. Enquanto este não restringe a vinculação de recursos ao ensino público, aquela acrescenta o termo “ensino público”, o que para Oliveira e Adrião (2007, p.106) “teria consagrado o princípio da exclusividade da aplicação de recursos públicos para as escolas públicas”.

Ressalta-se, entretanto, que tanto a Constituição Federal (Art. 213) quanto a LDB (Art. 77) permitem a destinação de recursos públicos das escolas públicas a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, desde que atendidos os requisitos como a comprovação de finalidade não-lucrativa, a aplicação de seus excedentes financeiros em educação, a destinação do patrimônio a outra escola comunitária filantrópica ou confessional ou ao Poder Público, no caso de encerramento das atividades e, ainda, a prestação de contas dos recursos recebidos ao Estado (BRASIL, 1996b)

A educação pública atende a lógica da demanda de estudantes e da disponibilização de recursos arrecadados e, atualmente, a “quase totalidade dos gastos se faz em instituições públicas mantidas pela União, por 26 Estados, pelo Distrito Federal e por 5.564³ municípios” (MONLEVADE, 2012, p.2).

A articulação do sistema nacional de educação tem previsão no artigo 214 da Constituição Federal, que dispõe a respeito da criação do plano nacional de educação, de duração decenal com a definição das diretrizes, dos objetivos, das metas e das estratégias de implementação a fim de garantir a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades. O inciso VI, desse mesmo artigo, dispõe sobre o estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto (BRASIL, 1988).

³ Atualmente, segundo dados do IBGE (2014), são 5.570 municípios.

Na Constituição Federal de 1988 o legislador prevê a mobilização de esforços a fim de eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental. Assim dispunha o artigo 60 (original) do ADCT, anterior às duas alterações proporcionadas pelas Emendas Constitucionais nº 14, de 1996 e nº 53, de 2006, que instituíram o FUNDEF e o FUNDEB, respectivamente (BRASIL, 1988).

Ainda com relação aos esforços para a universalização do ensino fundamental soma-se a este aparato legal a Lei nº 10.172/2001, que aprovou o Plano Nacional de Educação (2001-2010) e, mais recentemente, a Lei nº 13.005/2014, que aprovou o atual Plano Nacional de Educação (2014-2024).

No que se refere aos esforços voltados para a política de financiamento da educação no Brasil no período pós-Constituição, destaca-se a criação, pela Lei nº 9.424/96, do FUNDEF. Sua implantação se deu em 1º de janeiro de 1998, quando passou a vigorar em todo o país, exceto no Pará, onde a implantação ocorreu em julho de 1997, por força de lei estadual nesse sentido (BRASIL, 2004).

As tentativas de enfrentar o desafio da valorização salarial dos professores e da insuficiência de recursos financeiros destinados à educação, segundo afirma Monlevade (2012), se efetivaram com a posse do Presidente Fernando Henrique Cardoso, em janeiro de 1995, e de seu Ministro da Educação, Paulo Renato Souza. Foi nesse contexto, que a proposta de criação de um fundo, o FUNDEF, foi consolidada trazendo inovações como a implantação de fundos estaduais compostos de 15% da receita dos principais impostos estaduais e municipais a serem redistribuídos nas redes de ensino pela proporção de matrículas do ensino fundamental; a obrigação de destinar 60% dos recursos do fundo para o pagamento dos professores (os outros 40% restantes deveriam ser destinados a outras atividades de manutenção e desenvolvimento do ensino - MDE) e ainda a determinação de complementação da união, caso não se atingisse um valor mínimo nacional por aluno por ano.

O Manual de Orientações do FUNDEF destaca a alteração no financiamento da educação brasileira:

A maior inovação do FUNDEF consistiu na mudança da estrutura de financiamento do Ensino Fundamental Público no País, pela subvinculação de uma parcela dos recursos da educação a esse nível de ensino, com distribuição de recursos realizada automaticamente, de acordo com o número de alunos matriculados em cada rede de

ensino fundamental, promovendo a partilha de responsabilidades entre o Governo Estadual e os Governos Municipais. (BRASIL, 2004, p.7)

A confirmação a respeito da inovação introduzida pelo FUNDEF é tratada também por Castro (2007, p.863) ao afirmar que o FUNDEF “introduziu uma forma inovadora de repartição dos recursos para o ensino fundamental, principalmente ao estipular uma equalização do valor do gasto por aluno/ano com base em um indicador educacional – a matrícula.”

Segundo afirma Amaral (2001, p.208), o FUNDEF é “constituído em cada estado e o efeito provocado pela sua constituição é o de redistribuir recursos dentro do próprio estado.” Acrescenta, ainda, que o Fundo instituído “retira os recursos de alguns municípios e os remete a outros, de tal modo que uniformiza em todo o estado, o valor gasto por estudante do ensino fundamental.”

Portanto, esse Fundo foi criado com o propósito de ser um mecanismo de redistribuição de recursos do ensino fundamental entre redes municipais e estaduais, tendo como objetivo principal reduzir as desigualdades do gasto por aluno e aumentar a eficiência na alocação dos recursos (VELOSO, 2009).

Como a metodologia de distribuição dos recursos do FUNDEF era proporcional ao número de alunos matriculados no ensino fundamental em cada rede de ensino, estadual ou municipal, acabou-se por criar um incentivo para que os municípios incorporassem mais alunos à sua rede de ensino a fim de aumentar os recursos destinados aos municípios. Dessa forma, o FUNDEF contribuiu para que ocorresse a municipalização da oferta de vagas no ensino fundamental. (VELOSO, 2009).

Outra análise a respeito da distribuição das responsabilidades pela educação básica no Brasil após a criação do FUNDEF foi realizada por Pinto (2007) tendo por base os dados do Censo Escolar do INEP. Segundo aponta esse autor, o FUNDEF é o principal fator responsável por esta mudança no perfil de atendimento educacional no país tendo em vista que a parcela dos recursos vinculados à educação foi atrelada à quantidade de alunos matriculados no ensino fundamental regular.

O assunto relacionado ao efeito redistributivo causado pelo FUNDEF também foi apontado por Rodriguez (2001, p.48) que assegurou tratar-se, naquela ocasião, de um “cenário de descentralização muito acelerada”, tendo como base dados de pesquisa sobre a evolução da

matrícula no ensino fundamental por dependência administrativa após a implantação do FUNDEF.

A redistribuição das matrículas após a criação do FUNDEF “sugere um forte impacto sobre os sistemas municipais receptores, que na maioria dos casos não se encontram aparelhados nem administrativamente nem pedagogicamente” (RODRIGUEZ, 2001, p.48).

Na reflexão em torno do importante papel desempenhado pelo FUNDEF na expansão do ensino fundamental, Veloso (2009) assegura que se tratava de um fundo destinado exclusivamente a esta etapa da educação básica. No entanto, após os dez anos de sua vigência, surgiu a necessidade de distribuição de recursos para atender os alunos concluintes do ensino fundamental que necessitavam ser recebidos nas escolas da rede pública para continuar seus estudos. Assim, o mecanismo de distribuição de recursos do FUNDEF passou a criar dificuldades para a expansão do ensino médio, tendo em vista que se destinava apenas ao ensino fundamental.

Dessa forma, para corrigir as distorções do FUNDEF foi instituído o FUNDEB. De acordo com Sena (2008), “a experiência do Fundef e o aprendizado que este possibilitou trouxeram a reflexão acerca de quais elementos deste mecanismo deveriam ser preservados ou evitados no novo fundo” (SENA, 2008, p.320).

A propósito da análise a respeito da substituição do FUNDEF por um novo fundo, Amaral (2012, p.135) afirma que o FUNDEB “procurou solucionar, em parte, alguns dos problemas existentes no Fundef”.

Ao realizar uma análise comparativa dos dois Fundos, Veloso (2009) afirma que o FUNDEB é um fundo para o financiamento de toda a educação básica em cada estado, a exemplo do FUNDEF, mas com a inclusão da educação infantil e do ensino médio. Também, à semelhança do FUNDEF, no FUNDEB, os recursos são distribuídos para as redes de ensino na proporção do número de matrículas. Ainda representa como ponto convergente entre esses fundos, a destinação de 60% dos recursos para o pagamento dos salários dos professores.

De acordo com estudo realizado por Amaral (2012) comparando o quantitativo de estudantes do FUNDEF em relação ao FUNDEB verifica-se que este ampliou o quantitativo de estudantes ao envolver toda a educação básica e como consequência ampliou os recursos financeiros em sua composição.

O Manual de Orientação do FUNDEB (2008) define esse como sendo um Fundo de natureza contábil constituído em cada estado da federação, formado por parcela financeira de

recursos federais e por recursos provenientes dos impostos e das transferências dos Estados, Distrito Federal e Municípios vinculados à educação por força do disposto no art. 212 da Constituição Federal. Independentemente da fonte de origem, todo o recurso gerado é redistribuído para aplicação exclusiva na educação básica (BRASIL, 2008b).

O FUNDEB é formado em parte, por 20% do total arrecadado com os principais impostos estaduais, ou seja, Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações (ITCMD) e Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA). Outra parte do Fundo é constituída por valores transferidos da União para o estado, que são: Fundo de Participação dos Estados (FPE), Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPIexp), Desoneração das Exportações, com a Lei Complementar nº 87/96 (Lei Kandir). O FUNDEB é constituído ainda por valores que são repassados da União para os municípios: Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e a cota parte de 50% do Imposto Territorial Rural (ITR) devida aos municípios. (BRASIL, 2007b)

O Manual de Orientação do FUNDEB (2008) apresenta um quadro que sintetiza a formação do Fundo de acordo com o inciso VII e § 5º, I e II, do art.60 do ADCT, arts. 3º e 31, § 1º, I e II, e § 3º, da Lei nº 11.494/2007.

Quadro 2 - Composição do FUNDEB.

Ufs	Origem dos Recursos		Participação no Fundo			
			1º Ano (2007)	2º Ano (2008)	3º Ano (2009)	2010 a 2020
Estados, DF e Municípios	Receitas que compunham o FUNDEF	Fundo de Participação dos Estados (FPE)	16,66%	18,33%	20,00%	20,00%
		Fundo de Participação dos Municípios (FPM)				
		Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS)				
		Imposto Sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPIexp)*				
		Recursos relativos à desoneração de exportações (LC nº 87/96)				
		Receita da dívida ativa tributária, juros e multas				
	Novas Receitas	Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e doações de bens e direitos (ITCMD)	6,66%	13,33%	20,00%	20,00%
		Imposto sobre a Propriedade de Veículos automotores (IPVA)				
		Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITRm)				
		Imposto que a União venha a instituir*				
União	Receita que compunham o FUNDEF	Complementação Federal**	R\$ 2 bilhões	R\$ 3,2 bilhões	R\$ 4,5 bilhões	10% da contribuição total de Estados, DF e Municípios

Fonte: Manual de Orientação do FUNDEB

(*) Inclusive receitas correspondentes à dívida ativa, juros e multas relacionadas aos respectivos impostos

(**) Valores originais, a serem atualizados com base no INPC/IBGE.

Para as despesas consideradas como Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) deve ser observado o disposto no artigo 211 da Constituição Federal que estabelece a atuação prioritária aos municípios, no ensino fundamental e na educação infantil, e aos Estados e Distrito Federal, no ensino fundamental e médio (BRASIL, 1988).

No caso do Distrito Federal, o Manual de Orientação do FUNDEB (2008), traz a responsabilização para com as despesas de MDE referentes à educação infantil, ao ensino fundamental e ao ensino médio para este ente federado. Dessa forma, o Distrito Federal tem atuação nessas três etapas da educação básica, exercendo duplamente a natureza de município e estado (BRASIL, 2008b).

A LDB, nos artigos 70 e 71, traz o rol taxativo das despesas que podem ser consideradas ou não como Despesas de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). Tal temática é tratada por Ramos (2003) ao estabelecer um paradoxo e afirmar que por um lado é importante que exista um instrumento legal que defina as despesas consideradas como de MDE e por outro, vale lembrar que somente o normativo não garante que não possa ocorrer a evasão de recursos da educação *strictu sensu* para atividades-meio.

O artigo 70 estabeleceu como despesas de MDE: remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação; aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino; levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas relacionados a maior qualidade e 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; aquisição de material didático-escolar e manutenção e desenvolvimento de programas de transporte escolar (BRASIL, 1996).

O artigo 71, opostamente, instituiu que não seriam despesas de MDE: pesquisa que não visasse ao aprimoramento da qualidade e expansão do ensino; subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural; formação de quadros especiais para a administração pública (militares, civis ou diplomáticos); programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social; obras de infraestrutura; pessoal docente e demais trabalhadores da educação em desvio de função ou em atividade alheia à MDE (BRASIL, 1996).

Outro aspecto trazido pela Lei do FUNDEB que merece atenção é o fato de que os recursos do fundo poderão ser utilizados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, no exercício financeiro em que lhes forem creditados, em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, sendo que até 5% (cinco por cento) dos recursos recebidos à conta dos Fundos, inclusive relativos à complementação da União poderão ser utilizados no primeiro trimestre do exercício imediatamente subsequente, mediante abertura de crédito adicional (BRASIL, 2007).

O monitoramento de aplicação dos recursos do FUNDEB é realizado por meio da utilização do Sistema de Informações sobre Orçamento Público em Educação (SIOPE) e do estabelecimento de parcerias, em regime de cooperação, com os Tribunais de Contas dos estados e/ou dos municípios. (BRASIL, 2008c)

Embora a política de fundos para o financiamento da educação possua seus defensores há também aqueles que mesmo reconhecendo a sua importância tecem algumas críticas, conforme explicitado por Davies (1997):

Vale ressaltar, ainda, que o percentual vinculado à educação é mínimo, não máximo, como muitas autoridades costumam pensar, e que a obrigação das autoridades não reside na aplicação do mínimo (o que nem sempre fazem), mas sim do percentual igual ou superior ao mínimo que atenda às necessidades educacionais da população e obrigações constitucionais do Poder Público (ou melhor, Estatal). Se o percentual mínimo for insuficiente para atendê-las (o que é provável), ele deve ser ampliado até o valor que permita tal atendimento. Infelizmente, os órgãos encarregados da fiscalização do cumprimento das leis educacionais não demonstram muita eficiência nesta função, deixando os cidadãos, que sustentam tais órgãos com seus impostos, completamente desamparados frente ao Poder Estatal (DAVIES, 1997, p.57).

Ainda a respeito da política de financiamento por meio dos fundos e sua efetividade para a garantia da qualidade da educação básica, Davies, afirma que:

Outro problema dos fundos, sobretudo os que tomam como referência apenas uma parte das receitas dos governos, como os impostos, é que não se baseiam nas necessidades de uma educação de qualidade, qualquer que seja a definição dada a ela, mas sim num percentual fixo e inflexível dos impostos, que é tido pelas autoridades como limite máximo, e não mínimo, como prevê a vinculação para a educação. Ora, a referência para uma educação de qualidade para todos não pode ser o percentual mínimo dos impostos, mas sim no mínimo este percentual. Não é por acaso que a imensa maioria dos governos alega aplicar apenas o percentual mínimo, como se isso fosse suficiente para atender as necessidades educacionais da população (DAVIES, 2006, p.755).

Em que pese os avanços que o novo Fundo trouxe para ao financiamento educacional há críticas e questionamentos acerca de outros aspectos envolvendo o FUNDEB, principalmente aqueles relacionados ao total de recursos provenientes da complementação da União, que é interpretado como pequeno, e ainda, ao fato de não abranger a ideia do custo-aluno-qualidade (CAQ) (AMARAL, 2012).

Dessa forma, o FUNDEB representa um importante instrumento de distribuição de recursos a serem aplicados na educação básica pública e certamente contribui para a ampliação do acesso à educação. O desafio que se impõe para os próximos anos consiste na implementação de políticas públicas eficazes que possam culminar com a melhoria da qualidade da educação.

3 A IMPLANTAÇÃO DA POLÍTICA DE AVALIAÇÃO DA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO NO BRASIL

A política de avaliação da qualidade da educação entrou na agenda da política pública educacional brasileira na década de 90 do século passado. Trata-se de política recente, se comparada aos esforços com o financiamento da educação no país que remontam aos tempos do Brasil colônia, conforme apontado no capítulo anterior. Verifica-se que o acesso à educação avançou nos últimos anos e a problemática da avaliação da qualidade surge, tanto no contexto nacional como internacional, contribuindo para a implantação de sistemas de avaliação externa da educação no Brasil e em países da América Latina. É nesse contexto que os esforços se voltam para a implantação de testes de larga escala que visam aferir a qualidade da educação com o objetivo de subsidiar políticas públicas voltadas para a melhoria da qualidade da educação.

3.1 A avaliação da qualidade da educação no Brasil

O debate em torno dos problemas que acometem a educação no Brasil intensificou-se nos últimos anos devido à ampliação da divulgação das informações produzidas pelo sistema de avaliação externa, em larga escala, que tem como foco o rendimento do aluno e o desempenho dos sistemas de ensino (COELHO, 2008).

Azevedo (2000) afirma que as discussões acerca da necessidade de avaliação do sistema educacional brasileiro ocorriam desde os anos 30. No final dos anos 80, a consolidação de pesquisas na área da educação e do planejamento educacional contribuiu para a elaboração de uma proposta de um sistema nacional de avaliação. Enfim, no final da década de 90, foi implantado o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) (COELHO, 2008, citado por WAISEENFISZ, 1991).

O assunto relacionado às avaliações incorporadas pelo Brasil no início dos anos 90 é tema de pesquisa de autores como Marchelli (2010, p.566) que afirma que o país “tem conseguido avançar lentamente, mas de forma determinada em direção à criação de sistemas específicos para a avaliação da educação básica.”

Corroborando com Marchelli (2010) e Coelho (2008), Chirinéa (2010) afirma ter sido na década de 90 que o Brasil voltou suas atenções para a temática da qualidade da aprendizagem dos alunos e para a aferição do ensino oferecido. Tal preocupação se materializou por meio dos

instrumentos de avaliação externa como o SAEB, a Prova Brasil, o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) e o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE), além da implantação de indicadores que monitoram a qualidade educacional, como o IDEB.

Verifica-se, portanto, que a qualidade da educação básica é tema que permeia a agenda formal das políticas públicas no Brasil, em especial nos últimos anos. Até então, a agenda se voltava para as políticas públicas educacionais com foco na universalização do ensino fundamental e, posteriormente de toda a educação básica. Subsidiariamente o foco era a melhoria do desempenho dos alunos (REZENDE; JANNUZZI, 2008).

Entretanto, esse assunto não se restringe às fronteiras do território brasileiro. A temática da avaliação externa, em larga escala, é incentivada por vários organismos mundiais. O estudo a respeito da internacionalização das políticas educacionais realizado por Beech (2009) evidencia que a política de avaliação da qualidade da educação no Brasil sofreu influências exógenas. Organismos internacionais como a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), o Banco Mundial e a OCDE exerceram papel fundamental na elaboração e implementação das políticas públicas educacionais dos países da América Latina.

Beech (2009) garante que a ideia de uma sistemática de avaliação externa do processo de ensino foi tema das reformas educacionais ocorridas na América Latina nas décadas de 80 e 90. Dentre as inúmeras semelhanças na regulamentação das diretrizes educacionais destes países está o estabelecimento de sistemas centralizados de avaliação do rendimento. Vários países da América Latina estabeleceram uma sistemática avaliativa do ensino, nessa época, como por exemplo: Costa Rica, Chile, Brasil, Colômbia, Paraguai, México, Argentina, Uruguai, Bolívia, Equador, e Peru, afirma Beech (2009, *apud* GVIRTZ; LARRIPA, 2002).

No Brasil, os esforços das políticas educacionais que tem como objetivo melhorar a qualidade da educação podem ser vislumbrados, nas leis que regularizam o sistema educacional, em especial as relacionadas ao financiamento da educação (FUNDEF e FUNDEB); na LDB; nos Plano Nacional de Desenvolvimento da Educação (2001-2010) e (2014-2024); no Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação; e ainda, na implantação ou aprimoramento de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde, conduzidos pelo Ministério da Educação. As normas citadas contribuem para o atendimento dos dispositivos constitucionais que garantem a universalização da educação básica, a melhoria da qualidade do ensino e a avaliação dessa qualidade pelo Poder Público (BRASIL, 1988).

A compreensão dos indicadores de qualidade da educação deve ser analisada do ponto de vista histórico. De acordo com Oliveira e Araujo (2005) os conceitos de qualidade no contexto da educação brasileira tiveram várias vertentes. Em um primeiro momento, a qualidade estava condicionada a oferta limitada de oportunidades de escolarização. Em seguida, a qualidade foi associada ao fluxo, ou seja, era medida pela progressão ou não dos alunos dentro de um determinado sistema de ensino. Atualmente, a qualidade é medida pelo desempenho dos estudantes em testes de larga escala, a exemplo do SAEB, da Prova Brasil e do IDEB.

No contexto interno, o SAEB surge da necessidade de se obter informações mais gerais sobre a educação no país. Esse sistema de avaliação se caracteriza por ser um importante instrumento que tem como objetivo principal “contribuir para a melhoria da qualidade da educação brasileira e para a universalização do acesso à escola, oferecendo subsídios concretos para a formulação, reformulação e o monitoramento das políticas públicas voltadas para a educação básica” (BRASIL, 2002, p.9).

No ano de 2005, o Ministério da Educação (MEC) reformulou o SAEB, por meio da Portaria n.º 931, de 21 de março, que desdobrou esse sistema em duas avaliações complementares: a Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEAB) e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (ANRESC). A ANEB é realizada por amostragem das Redes de Ensino, em cada Unidade da Federação e tem foco nas gestões dos sistemas educacionais. Por manter as mesmas características, esta avaliação recebe o nome do SAEB em suas divulgações. Já a ANRESC é mais extensa e detalhada que a ANEB e é centrada na avaliação das unidades escolares. Tem caráter universal e, por isso, recebe o nome de Prova Brasil em suas divulgações (BRASIL, 2005).

Dessa forma, o sistema de avaliação da educação básica no Brasil conta atualmente com o exame por amostragem (SAEB), com a Prova Brasil e o IDEB, este último, criado para “monitorar o andamento das políticas públicas pela análise combinada do desempenho dos alunos nos exames Prova Brasil e SAEB e das taxas de aprovação de cada escola” (COELHO, 2008, p.231).

Essas avaliações têm como objetivo medir o desempenho dos estudantes das séries iniciais e finais do Ensino Fundamental e do 3º ano do Ensino Médio em língua portuguesa, foco na leitura, e matemática, centrada na resolução de problemas (ALAVARSE, BRAVO e MACHADO, 2013).

A respeito do debate em torno da avaliação da qualidade do ensino, Alavarse, Bravo e Machado (2013) afirmam que, se por um lado, o conceito de qualidade não se confunde com desempenho em leitura e resolução de problemas, por outro, são conceitos que estão intrínsecos a uma educação de qualidade. Afirmam ainda que esses termos são “suporte para todos os outros conhecimentos abordados no processo de escolarização” (ALAVARSE; BRAVO e MACHADO, 2013, p.18).

Na análise da implantação do sistema avaliativo da educação brasileira, Silva (2010) afirma tratar-se de um algo complexo que produz informações importantes sobre o desempenho dos alunos e do contexto dentro da escola e fora dela. Por outro lado, a autora alerta que:

... deve haver parcimônia na utilização de seus resultados, uma vez que podemos utilizá-los, tanto como norteador no aprimoramento das políticas educacionais rumo à universalização da qualidade do ensino enquanto direito subjetivo dos cidadãos como incorrer numa simplificação do significado de qualidade de ensino, vertendo para uma lógica meritocrática, eficientista e, consequentemente, competitiva entre as unidades e redes de ensino (SILVA, 2010, p.433).

Outro autor que também realizou essa análise acerca da implantação dos sistemas de avaliação centralizados na América Latina foi Casassus (2009) que faz críticas aos sistemas de avaliações padronizadas as quais ele chama de “estandarizadas”. Afirmar que as provas de múltipla escolha, como as realizadas no Brasil (SAEB) e no Chile (Sistema de Medição da Qualidade da Educação - SIMCE), têm como propósito determinar posições e definir um *ranking* entre os atores examinados.

Silva (2010) destaca que os pesquisadores e os responsáveis pela formulação de políticas educacionais devem considerar determinantes como: o nível socioeconômico e cultural dos alunos, formação docente, valorização do magistério, condições materiais e imateriais de trabalho, infraestrutura, insumos e instalações na investigação e compreensão da qualidade do ensino. Caso contrário, pode incorrer no risco de atribuir a boa qualidade da educação ou o seu fracasso somente ao desempenho dos alunos, dos professores e da escola. Sugere ainda que os dados coletados nos questionários contextuais utilizados na mensuração da qualidade do ensino no país devem ser utilizados a fim de “desvelar alguns impasses e generalizações que se encontram presentes nos resultados do SAEB e do IDEB” (SILVA, 2010, p.435).

3.2 A qualidade da educação medida pelo IDEB

Com a ampliação do acesso à Educação Básica no Brasil, as preocupações em torno das políticas públicas educacionais se concentram na temática da melhoria da qualidade do ensino. Assim, o esforço governamental, atualmente, está direcionado na busca de soluções para a reversão do quadro revelado pelas avaliações sistemáticas de proficiência dos estudantes ao longo do ciclo escolar (REZENDE; JANNUZZI, 2008).

A preocupação com a qualidade do ensino é assegurada na Constituição e na LDB. Na Lei maior do país a garantia da qualidade do ensino está incluída no rol taxativo de princípios do ensino. A LDB, em conformidade com o texto constitucional, reafirma ser dever do Estado com a educação escolar pública a garantia de “padrões mínimos de qualidade do ensino” dispositivo idêntico ao da Constituição Federal, acrescentando-se a forma como esse padrão de qualidade será atingido, “definidos como a variedade e a quantidade mínimos, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem” (BRASIL, 2006).

A necessidade de uma política de avaliação da educação está disposta na LDB, em seu artigo 9º, inciso VI, no título que trata da organização da educação nacional. Este normativo afirma ser responsabilidade da União “assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino” (BRASIL, 2006).

Rezende e Jannuzzi (2008) apontam que a questão da quantidade em relação à qualidade da educação foi a maior preocupação dos governos e de suas políticas educacionais. O fato revelador da preocupação com a qualidade do ensino foi a proposta “de uma medida concreta e objetiva para monitoramento e avaliação dos resultados das ações e programas voltados a essa dimensão educacional: o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)” (REZENDE; JANNUZZI, 2008, p.122).

O IDEB é um dos mais importantes instrumentos de avaliação do rendimento escolar. Esse indicador educacional foi proposto pelo Ministério da Educação (MEC) no âmbito do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) com o objetivo de ser o instrumento utilizado para o monitoramento e avaliação dos resultados das ações e programas voltados à qualidade da educação. Importante ressaltar que o IDEB possui ampla divulgação no campo educacional, possui metas estabelecidas de elevação de suas cifras para os municípios de todo o país, para um período de 2 anos (REZENDE; JANNUZZI, 2008).

O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007, legitima o IDEB como instrumento de avaliação da qualidade educacional:

A qualidade da educação básica será aferida, objetivamente, com base no Ideb, calculado e divulgado periodicamente pelo Inep, a partir de dados sobre rendimento escolar, combinados com o desempenho dos alunos, constantes do censo escolar e do Sistema de Avaliação da Educação Básica – Saeb, composto pela Avaliação Nacional da Educação Básica – Aneb e a Avaliação Nacional de Rendimento Escolar (Prova Brasil). (Brasil, 2007a).

Fernandes (2007) analisa que os indicadores de desempenho educacional utilizados para monitorar o sistema de ensino no País são, fundamentalmente, de duas ordens. Na primeira ordem estão os indicadores de fluxo, como por exemplo: promoção, repetência e evasão. E na segunda ordem apresentam-se as pontuações em exames padronizados obtidas por estudantes ao final de determinada etapa do sistema de ensino (4ª série ou 5º ano e 8ª série ou 9º ano, ambos do ensino fundamental e 3º ano do ensino médio). Esse autor ressalta, ainda, que os estudos e análises sobre desempenho educacional raramente combinam as informações produzidas por esses dois tipos de indicadores, ainda que a complementaridade entre elas seja evidente.

Segundo aponta Rezende e Jannuzzi (2008, p.132) o IDEB foi criado com o objetivo de “acompanhar a efetividade dos programas, estabelecer metas concretas a perseguir e focalizar as ações do MEC.” Afirmam ainda que a proposição do indicador da educação básica foi inspirada levando em consideração a perversidade tanto da “indústria da aprovação automática” quanto a “indústria da repetência” levando a combinação dos resultados de desempenho escolar (obtido pela pontuação média dos estudantes em exames padronizados ao final de cada etapa da educação básica - SAEB ou Prova Brasil) e os de rendimento escolar (taxa média de aprovação dos estudantes na correspondente etapa de ensino) em um único indicador.

De acordo com Fernandes (2007), o problema da educação brasileira ainda reside nas altas taxas de repetência, na elevada taxa de evasão escolar, principalmente no caso de adolescentes que abandonam a escola sem concluir a educação básica e na baixa proficiência obtida por nossos estudantes em exames padronizados. Sendo assim, um indicador de desenvolvimento educacional deveria combinar tanto informações de desempenho em exames padronizados como informações sobre fluxo escolar.

Corroborando com Fernandes (2007), Chirinéa (2010) afirma que o IDEB é um indicador estatístico, condutor de políticas públicas de melhoria da educação. Seu cálculo é baseado no tempo de permanência dos alunos na escola e na média de desempenho dos estudantes em testes

padronizados. As metas do IDEB são bienais e servem para traçar a evolução dos índices de qualidade da educação no país, assim como para mobilizar uma série de ações estratégicas das escolas e sistemas de ensino para o alcance das metas estabelecidas.

De acordo estudos realizados por Rezende e Jannuzzi (2008) o IDEB apresenta características inerentes a um bom indicador, como a validade (retrata o conceito ou o objetivo para o qual foi criado), a confiabilidade (computado a partir de dados de boa qualidade e de fontes e pesquisas consistentes), a inteligibilidade (transparência da metodologia de sua construção), a comunicabilidade (capacidade de ser compreendido por diferentes públicos), a sensibilidade (capacidade de refletir tempestivamente às mudanças), a especificidade (reflete as alterações decorrentes do objeto monitorado), a periodicidade, a factibilidade da disponibilidade do indicador (leva em consideração o custo e o tempo para a obtenção do indicador e sua real necessidade) e a historicidade (permite acompanhar tendências e comparar eventuais efeitos e impactos do programa ao longo do tempo).

De acordo com Nota Técnica do Ministério da Educação, disponível no sítio do INEP, o IDEB é resultado do produto entre o desempenho e o rendimento escolar. Para a melhor compreensão de como o indicador pode ser interpretado, segue o exemplo: para uma escola A com média padronizada da Prova Brasil igual a 5,0 em determinada etapa da educação Básica e o tempo médio de conclusão de cada série de 2 anos, teremos o IDEB igual a 5,0 multiplicado por 1/2, ou seja, IDEB de 2,5. Ou ainda, para uma escola B com média padronizada da Prova Brasil igual a 5,0 e tempo médio para conclusão igual a 1 ano, o IDEB será igual a 5,0.

De acordo com Marchelli (2010, p.578) o IDEB é “decorrente de uma nova geração de indicadores para avaliar a qualidade do ensino no país.” Afirma ainda que com base na nota obtida pelo IDEB, há a previsibilidade de distribuição de recursos adicionais para os municípios com escores de qualidade mais baixos.

Com relação às vantagens do indicador proposto, Fernandes (2007) assegura que o IDEB:

possui a vantagem de ser de fácil compreensão, simples de calcular, aplicável às escolas e explícito em relação à “taxa de troca” entre probabilidade de aprovação e proficiência dos estudantes. Ou seja, o indicador torna claro o quanto se está disposto a perder na pontuação média do teste padronizado para se obter determinado aumento na taxa média de aprovação (FERNANDES, 2007, p.8).

Acrescentam-se, ainda, como vantagens do IDEB destacadas por Fernandes (2007) a possibilidade que tem esse índice de detectar as escolas e/ou redes de ensino que possuem alunos

com baixo desempenho e de monitoramento da evolução temporal do desempenho dos alunos e da escola e/ou rede de ensino.

Com relação às críticas ao IDEB, Rezende e Jannuzzi (2008, p.137) destacam como limitação a “padronização dos escores de proficiência”, o que “acarreta uma perda relativa de comensurabilidade das medidas originais, já que as escalas do Saeb e da Prova Brasil deixam de ser referência para o seu entendimento.”

Outra limitação apontada por Rezende e Jannuzzi (2008, p.137) refere-se à “combinação das notas padronizadas de Português e Matemática, para o cálculo de uma nota média”, tendo como consequência a “perda de especificidade dos indicadores.” Portanto, “o Ideb por si só não é específico para programas de ensino em nenhuma das duas áreas.”

Ainda, Rezende e Jannuzzi (2008) apontam como fatores limitantes do IDEB o fato de não haver ponderação explícita dos dois indicadores considerados na composição do índice, o modo como está sendo usado na priorização de público-alvo na seleção de apoio financeiro do MEC e, para esses autores, a maior limitação do IDEB reside no fato de não considerar a dimensão do abandono escolar.

O Brasil, de acordo com informações do sítio eletrônico do INEP, possui como meta atingir até 2021 níveis educacionais de países desenvolvidos, o que equivale a média 6 para os anos iniciais do ensino fundamental, 5,5 para os anos finais do ensino fundamental e 5,2 para o ensino médio, em uma escala de zero a dez. No ano de 2015, as notas obtidas no IDEB, em nível nacional, foram; 5,5 pontos para os anos iniciais do Ensino Fundamental; 4,5 para os anos finais do Ensino Fundamental; e 3,7 para o Ensino Médio. Este indicador para o Ensino Médio está estagnado, a nível nacional, desde 2011 e nos anos de 2013 e 2015 não atingiu a meta que era de 3,9 e 4,3, respectivamente.

4 METODOLOGIA

Para a realização desta pesquisa foi necessário coletar os dados relacionados ao investimento em educação. Esta coleta foi realizada junto à base de dados do SIOPE, no site do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). O SIOPE é um sistema eletrônico, operacionalizado pelo FNDE, instituído para coleta, processamento, disseminação e acesso público às informações referentes aos orçamentos de educação da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Este sistema calcula a aplicação da receita vinculada à manutenção e desenvolvimento do ensino de cada ente federado e tem como objetivo principal informar, por meio de dados declarados pelos Entes Federados, o quanto as três esferas de governo investem efetivamente em educação no Brasil, fortalecendo, assim, os mecanismos de controle social dos gastos na manutenção e desenvolvimento do ensino (BRASIL, 2010).

Os Entes Federados têm a responsabilidade de declarar os dados ao SIOPE, tendo como fonte o seu balanço geral contábil. O envio das informações ao SIOPE deverá ocorrer até 30 de abril de cada ano para os municípios, e 31 de maio, para os estados. A base de dados do SIOPE possui integração com a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), com o INEP, com o FNDE e com o Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ). Essa integração impede, em parte, que os Entes Federados declarem informações que distorcem de sua realidade contábil. Dessa forma, é possível realizar “filtros de consistência” nas informações declaradas que estiverem em desacordo com essas fontes. Estes filtros são informações oficiais, relativas a cada ente federado, contidas em um banco de dados, que são disponibilizadas no SIOPE para fins de cruzamento dos dados declarados (BRASIL, 2010).

Assim, foram coletados os dados declarados pelos Entes Federados, relacionados à despesa empenhada com a Educação (função 12), modalidade Ensino Médio (subfunção 362) para todos os Entes Federados para os anos de 2006 a 2015. Para fins desta pesquisa, os termos investimento e gasto se referem à despesa empenhada, pelos Entes Federados com a rede estadual do Ensino Médio

A classificação da despesa em função e subfunção, é denominada classificação funcional. De acordo com Giacomoni (2005, p.98) a classificação funcional tem como objetivo “fornecer as bases para a apresentação de dados e estatísticas sobre os gastos públicos nos principais segmentos em que atuam as organizações do Estado.” Essa classificação identifica em que áreas a ação governamental que está sendo paga será realizada. A função refere-se ao maior

nível de agregação das diversas áreas da despesa pública. A subfunção representa uma partição da função agregando determinado subconjunto de despesa do setor público (BRASIL, 1999).

Os dados declarados do orçamento em educação constatantes no SIOPE, no que se refere à despesa, são subdivididos em Despesa Orçada, Despesa Empenhada, Despesa Liquidada e Despesa Paga. Para os dados dessa pesquisa foram consideradas as despesas declaradas como Despesa Empenhada. A decisão por utilizar os dados da Despesa Empenhada se justifica pelo fato de que no cálculo do percentual constitucional mínimo investido em educação pelos Entes Federados são consideradas as Despesas Empenhadas.

Considera-se como despesa empenhada aquela em que o empenho foi efetuado. O empenho representa o primeiro estágio da despesa orçamentária. É registrado no momento da contratação do serviço, aquisição do material ou bem, obra e amortização da dívida. No artigo 58 da Lei nº 4.320/64, o empenho é definido como “o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição. Consiste na reserva de dotação orçamentária para um fim específico.” (BRASIL, 1964)

Configura-se, para fins desta pesquisa, as despesas que foram declaradas como provenientes das transferências do FUNDEB, as despesas com recursos próprios e as despesas vinculadas por força de dispositivo legal.

Na classificação por categoria econômica, as despesas podem ser divididas em despesas correntes e despesas de capital. As despesas correntes correspondem as realizadas com a manutenção dos equipamentos e com o funcionamento dos órgãos. Já as despesas de capital são aquelas que contribuem para a formação ou aquisição de bem de capital, as amortizações de dívida e concessões de empréstimos (GIACOMONI, 2005).

Dessa forma, foram coletados os dados referentes à despesa empenhada total dos Entes Federados que corresponde à soma da despesa corrente e de capital aplicadas na rede estadual do Ensino Médio. A data da coleta dos dados referentes ao orçamento da educação ocorreu em 12/09/2016.

A despesa empenhada declarada pelos Entes Federados nos anos de 2006 a 2015 foi corrigida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo, IPCA-E (IBGE) que é utilizado pelo Banco Central do Brasil desde junho de 1999 para o acompanhamento dos objetivos estabelecidos no sistema de metas de inflação, sendo esse considerado o índice oficial de inflação do país. Para fins de correção foi utilizado como data inicial o dia 31/12 de cada ano pesquisado,

sendo os valores corrigidos até a data final de 31/12/2015. A justificativa para a utilização do último dia do ano civil é explicada pelo fato de que as informações sobre o orçamento em educação declaradas ao SIOPE referem-se à despesa anual empenhada até o dia 31 de dezembro do ano anterior ao da declaração.

Ressalta-se que, a declaração anual dos dados sobre orçamento em educação ao SIOPE é obrigatória, ficando aqueles entes que não enviam seus dados ao sistema impedidos de celebrar convênios e termos de cooperação com o Ministério da Educação ou órgãos da administração indireta a ele vinculados. Mesmo diante dessa imposição legal, estados como Rio Grande do Sul, Alagoas, Minas Gerais e Rio Grande do Norte não haviam, até a data da coleta (12/09/2016), informado os dados ao SIOPE. O estado do Rio Grande do Sul não havia transmitido suas informações, referente aos anos de 2013, 2014 e 2015. Da mesma forma, Alagoas e Minas Gerais não tinham declarado as informações sobre o orçamento em educação dos anos de 2014 e 2015 e o Rio Grande do Norte apresentava atraso com a transmissão da declaração referente ao ano de 2015. Dessa forma, nos anos em que não foi possível a extração dos dados pela ausência de informação dos dados ao SIOPE, optou-se por repetir a despesa empenhada no último ano declarado com a devida correção pelo IPCA-E.

Do sítio do INEP foram extraídas as notas do IDEB nos anos de 2007, 2009, 2011, 2013 e 2015. Ressalta-se que a projeção das metas a serem atingidas a cada aferição tem como início da série o ano de 2005 (primeiro ano de medida do indicador) que serviu de parâmetro para o estabelecimento das metas para as aferições subsequentes. Como o escopo da pesquisa está delimitado na última etapa da educação básica, o Ensino Médio, o IDEB considerado foi o índice alcançado na rede pública estadual do Ensino Médio.

A distribuição dos recursos investidos em educação pelo FUNDEB considera o número de matrículas informadas no Censo Escolar segundo níveis/modalidades de ensino por Município/Estado e disponibilizadas pelo INEP. Assim foi necessário também recorrer ao Censo Escolar dos anos considerados (2006 a 2015) a fim de se obter o número de matrículas no Ensino Médio em cada Unidade da Federação.

O registro das matrículas da rede estadual do Ensino Médio foram extraídos do SIOPE a partir das informações fornecidas pelo INEP ao FNDE para o cálculo dos indicadores educacionais como o valor gasto por aluno por cada ente federado entre outros. A necessidade da

coleta do número de matrículas surgiu para que se pudesse observar o real aumento do investimento em educação quando comparado ao número de alunos assistidos.

Após a coleta dos dados da despesa empenhada, das matrículas e das notas atingidas pelo IDEB, foi feita a análise exploratória dos dados. Primeiramente, foi realizada a análise dos dados a fim de se verificar a evolução do financiamento educacional a nível nacional. Dessa forma, foi somada a despesa empenhada por todas as 27 Unidades da Federação, os registros de matrículas e calculado o valor investido por aluno por ano desde o ano de 2006 até o ano de 2015. Para o IDEB, foi calculada a média do índice para os anos de 2007 a 2015 por Unidade da Federação, obtendo-se uma média por unidade federada e também a média a nível nacional, para a rede estadual do Ensino Médio.

Em seguida, a fim de se obter informações sobre a evolução do financiamento educacional e a melhoria da qualidade do ensino, medida pelo IDEB, nas regiões brasileiras, os dados coletados foram agrupados em 5 blocos correspondentes à região Sul, Sudeste, Centro-Oeste, Norte e Nordeste. Para cada região, foram explorados os dados relacionados à despesa empenhada e ao número de alunos matriculados, ambos tendo como escopo a rede estadual do Ensino Médio. Tendo como referência essas duas variáveis calculou-se o valor investido por aluno para cada ano. Outra informação explorada nessa etapa foi o IDEB atingido no terceiro ano da rede estadual do Ensino Médio.

Na etapa exploratória seguinte, foi realizada a análise do IDEB em cada uma das regiões brasileiras. Para se obter essa informação foi feita a média aritmética do IDEB dos Entes Federados que compõem cada região tendo como referência os anos em que houve aferição do indicador a partir de 2007.

A seguir, foi feita a análise de correlação bivariada entre os dados das variáveis despesa empenhada e nota atingida pelo IDEB para as Unidades da Federação selecionadas no período de 2008 a 2015. Nesse escopo, foram excluídos os estados do Rio Grande do Sul, de Alagoas, de Minas Gerais e do Rio Grande do Norte devido a ausência de transmissão de dados ao SIOPE em pelo menos um dos anos envolvidos nessa análise de correlação. A escolha por esse método estatístico se justifica tendo em vista a necessidade de se verificar em que grau essas duas variáveis quantitativas estão correlacionadas. De acordo com Garson (2009) a correlação mede a força, ou seja, o grau de relacionamento entre duas variáveis. Outro autor que apresentou um conceito simples para esse fenômeno foi Moore (2007) que diz que a correlação é um método

estatístico capaz de mensurar a direção e o grau de relação linear entre duas variáveis quantitativas.

Para a realização da análise de correlação foi utilizado o software de estatística SPSS (Statistical Package for the Social Sciences – Pacote Estatístico para as Ciências Sociais) versão 13.0 para Windows.

Na análise de correlação entre as duas variáveis que compõem esta pesquisa: despesa empenhada na rede estadual do Ensino Médio pelos Entes Federados selecionados e qualidade do ensino medida pelo IDEB, existe uma diferença no período de aferição dos indicadores propostos. Com relação à despesa empenhada, a aferição acontece anualmente. Os Entes Federados selecionados informam os dados sobre o seu orçamento em educação até o dia 31 de maio de cada ano. Os dados declarados referem-se ao orçamento das unidades federadas realizado até o dia 31 de dezembro do ano anterior ao da declaração. O IDEB é aferido a cada dois anos, tendo como parâmetros a nota atingida na Prova Brasil e o tempo de permanência dos alunos na escola. Dessa forma, para se equiparar a periodicidade da aferição da despesa empenhada pelos Estados selecionados e pelo Distrito Federal ao do IDEB, foi calculada a média aritmética da despesa no ano anterior à aferição do IDEB e no ano de medida desse indicador.

Dessa forma, para a despesa empenhada nos anos de 2008 e 2009, foi feita a média aritmética simples e correlacionada ao IDEB atingido no ano de 2009. A seguir, a análise de correlação foi feita com a média da despesa empenhada nos anos de 2010 e 2011 e o IDEB de 2011; o IDEB atingido em 2013 foi correlacionado à média do investimento empenhado nos anos de 2012 e 2013; e por último, a média da despesa empenhada em 2014 e 2015 foi correlacionada ao IDEB aferido em 2015.

A análise de correlação entre a média da despesa empenhada em cada biênio e o IDEB foi realizada para cada estado selecionado e para o Distrito Federal, conforme explicado anteriormente. Nessa etapa, os dados das variáveis envolvidas na análise de correlação foram explorados de forma a compreender o resultado do Coeficiente de Pearson para cada unidade pesquisada.

No capítulo seguinte está detalhado o estudo do impacto do financiamento educacional na melhoria do índice de qualidade da educação brasileira, IDEB.

5 ESTUDO DO FINANCIAMENTO EDUCACIONAL E DA QUALIDADE DO ENSINO NO BRASIL

A análise do impacto da política do financiamento educacional na melhoria da qualidade do ensino poderá ser melhor compreendida ao se fazer um estudo com ênfase em alguns dados que compõem a educação no Brasil, como o investimento em educação e o IDEB, indicador responsável por fornecer informações a respeito da qualidade do ensino oferecido no país.

Para tanto, a partir das informações coletadas foi realizada a análise dos dados tratados, primeiramente a nível nacional, com o agrupamento de todas as 27 (vinte e sete) Unidades da Federação e, depois, agrupados por regiões, de acordo com a atual Divisão Regional do Brasil. A intenção foi compreender como ocorre a distribuição dos recursos destinados à educação no território brasileiro, tanto no âmbito nacional, como no contexto das cinco regiões.

Outra variável utilizada na pesquisa foi o número de matrículas efetuadas nas redes estaduais de Ensino Médio, coletadas pelo censo escolar. Esse dado também foi explorado no plano nacional e regional para os anos de 2006 a 2015. A relevância da inclusão dessa variável é dar fidedignidade à análise ao levar em conta o número de alunos atendidos diante do recurso disponibilizado pelo ente federado.

O censo escolar é um levantamento de dados estatísticos educacionais de âmbito nacional coordenado pelo INEP e realizado anualmente. Conta com a colaboração das secretarias estaduais e municipais de educação e com as informações prestadas pelas escolas públicas e privadas do país. (BRASIL, 2008a)

Com relação ao IDEB, assim como as variáveis relacionadas ao investimento em educação e as matrículas que compõe a rede estadual do Ensino Médio, foi feita a análise a nível nacional, por unidade federada e regional. Nesse caso, entretanto, os dados disponíveis estão dentro do espaço temporal da pesquisa que são anos de 2007, 2009, 2011, 2013 e 2015; uma vez que a aferição desse indicador é bienal.

A intenção de explorar os dados relacionados ao investimento na educação e o indicador IDEB é justificada pela probabilidade na relação entre a qualidade e a disponibilização de recursos que assegurem um padrão de qualidade desejável para determinado fator, que no caso específico dessa pesquisa é a educação.

5.1 A Evolução do Financiamento Educacional no Brasil no período de 2006 a 2015

A política de financiamento público da educação básica no Brasil apresentou crescimento, em especial após a criação do FUNDEF e do FUNDEB, fundos que contribuíram, caso do primeiro que foi substituído em 2007 pelo segundo, e contribuem, como o segundo que terá vigência até 2020, para que o país persiga a meta de permitir o acesso e a permanência do aluno a uma escola com padrões mínimos de qualidade.

No Ensino Médio, os recursos destinados a garantir o acesso e a permanência do aluno na escola tiveram aumento considerável no período da pesquisa. Analisando o investimento das 27 Unidades da Federação na última etapa da Educação Básica nos anos de 2006 a 2015, verifica-se que em 2006 o investimento era da ordem de R\$ 11,2 bilhões, chegando ao valor aproximado de R\$ 48,1 bilhões em 2015, ou seja, mais de quatro vezes maior, conforme Tabela 2.

Por outro lado, os dados dispostos na Tabela 2 indicam que as matrículas efetuadas na rede estadual do Ensino Médio tiveram em decréscimo. Em 2006, essa rede de educação registrou 7.584 (sete milhões quinhentos e oitenta e quatro mil) alunos matriculados. Embora a queda não tenha sido tão expressiva quanto o aumento no investimento, em 2015, o registro de matrículas foi de 7.026 (sete milhões vinte e seis mil).

Tabela 2 - Despesa empenhada, matrículas e investimento médio por aluno, rede estadual do Ensino Médio, período de 2006 a 2015.

Ano	Despesa empenhada (em bilhões)*	Matrículas (em milhares)	Valor investido/aluno (em reais)*
2006	11,2	7.584	1.471
2007	15,3	7.239	2.108
2008	20,9	7.177	2.906
2009	20,6	7.163	2.880
2010	27,2	7.177	3.794
2011	41,4	7.182	5.764
2012	41,1	7.111	5.784
2013	45,0	7.047	6.391
2014	46,6	6.760	6.891
2015	48,1	7.026	6.848

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do SIOPE/FNDE.

(*) Valores corrigidos pelo IPCA, com base em 31/12/2015.

Os dados da despesa empenhada e do quantitativo de matrículas permitem verificar o valor investido por aluno. Assim, pelos dados observados na Tabela 2, constata-se que o valor médio investido por aluno, em 2006, foi igual a R\$ 1.471,00 (mil quatrocentos e setenta e um

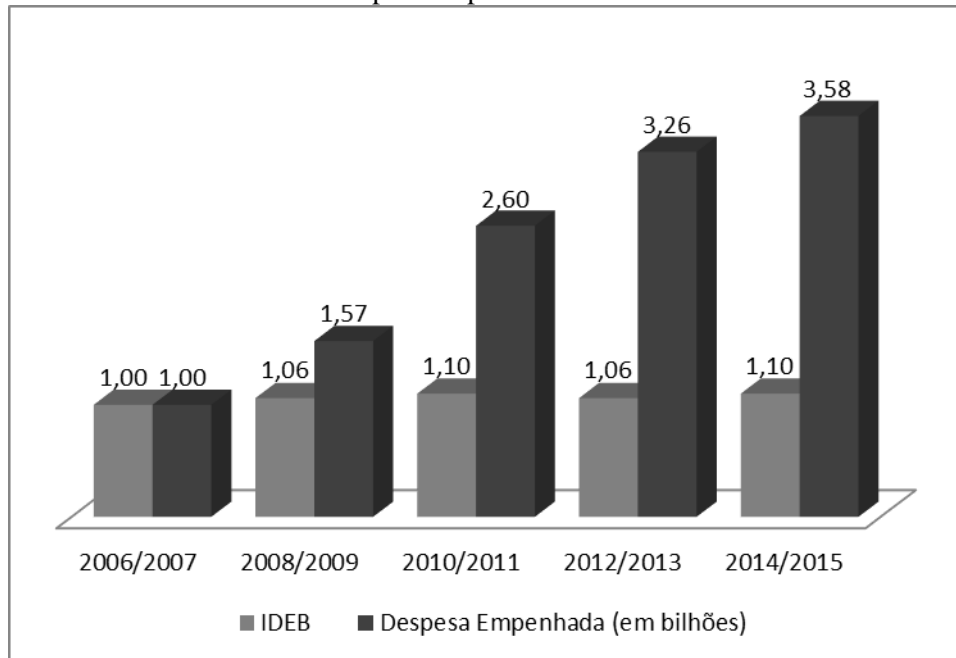
reais) e, em 2015, R\$ 6.848,00 (seis mil oitocentos e quarenta e oito reais). Os dados permitem concluir que, em dez anos, o valor investido por aluno na rede estadual do Ensino Médio aumentou cerca de 365%.

Por meio da análise dos dados da Tabela 2, verifica-se que na rede estadual de ensino o investimento aumenta e o número de matrículas apresenta queda no período analisado. Vários fatores podem estar contribuindo para esse decréscimo no número de matrículas. Um aspecto que pode explicar o fenômeno é o ingresso de alunos nos cursos de Educação de Jovens e Adultos (EJA) ou em cursos Técnico Profissionalizante que não estão contemplados no escopo da pesquisa.

Dados do Censo Escolar da Educação Básica 2013, apontam queda de 3,4% nas matrículas para a EJA. Mesmo assim foram registradas 3,77 milhões de matrículas, sendo que 35,1% desse total estão no Ensino Médio integrados à educação profissional ou não. Ainda, os números da educação profissional apontam para a manutenção de sua expansão. Considerando as matrículas da educação profissional concomitante, subsequente e integradas ao Ensino Médio, o crescimento foi de 5,8%, alcançando o contingente de 1,44 milhão de alunos em 2013. Ressalta-se que, no ano de 2012, 80%, da população de 15 a 17 anos de idade estavam matriculados na escola. Tal fato assegura que o Brasil tem ainda um longo caminho a ser percorrido para a universalização do ensino, em especial na última etapa da Educação Básica.

O Gráfico 1 compara a média da despesa empenhada para a rede estadual do Ensino Médio com a média do IDEB. Com o intuito de demonstrar o quanto o investimento apresentou crescimento significativo no período pesquisado e o IDEB permaneceu praticamente estagnado foi feita a conversão dos valores das duas variáveis para o ano base de 2006/2007. Dessa forma, assume-se o valor 1,00 para a despesa empenhada, no biênio, e para o IDEB atingido em 2007. Para os biênios seguintes, os valores foram calculados tendo como parâmetro esse valor inicial, chegando aos índices apresentados.

Gráfico 1- Índice médio da despesa empenhada e do IDEB na rede estadual do Ensino Médio.



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do SIOPE/FNDE e INEP.

Assim, os dados do Gráfico 1 indicam que a despesa empenhada alcançou o índice de 3,58 em 2015 ao passo que o IDEB atingiu apenas 1,10. Ainda conclui-se que enquanto o investimento na rede estadual do Ensino Médio teve aumento equivalente a 258%, a qualidade do ensino, medida pelo IDEB, obteve um crescimento de apenas 10%.

Verifica-se que os dados de investimento público em educação realizado pelos Entes Federados em suas redes estaduais do Ensino Médio apresentam um aumento considerável principalmente a partir de 2007, ano de implantação do FUNDEB, que ampliou os recursos do Fundo para toda a Educação Básica e não apenas para o Ensino Fundamental como era na vigência do FUNDEF. Esse aumento se deu em um contexto de queda no número de alunos. Como consequência, o valor investido por aluno a cada ano para os estudantes da rede estadual do Ensino Médio apresentam tendência de crescimento significativo.

5.2 A Evolução do IDEB nas Unidades Federadas nos anos de 2007 a 2015

O IDEB é indicador de qualidade oficial da educação brasileira como já mencionado anteriormente. Trata-se de um indicador que mensura a qualidade do ensino levando em conta o fluxo escolar e o desempenho dos estudantes nas séries iniciais e finais do Ensino Fundamental e na série final do Ensino Médio.

O IDEB foi criado em 2007, a partir de dados aferidos com base na nota da Prova Brasil e do fluxo escolar alcançado pelas redes de ensino no ano de 2005. Portanto, a série histórica de resultados do IDEB se inicia nesse ano, a partir de onde foram estabelecidas metas bienais de qualidade a serem atingidas não apenas pelo país, mas também por escolas, municípios e Unidades da Federação. A proposta desta pesquisa engloba os anos de 2006 a 2015. Para o IDEB, que é aferido a cada dois anos, nos anos ímpares, obtivemos dados referentes aos anos de 2007, 2009, 2011, 2013 e 2015.

A Tabela 3, elaborada a partir de dados do INEP, apresenta o IDEB atingido pelas redes estaduais no Ensino Médio nos anos de 2007 a 2015.

Tabela 3 - Evolução do IDEB na rede estadual do Ensino Médio nas Unidades da Federação, período de 2007 a 2015.

Unidade da Federação (UF)	2007	2009	2011	2013	2015	Média por UF
Santa Catarina	3,8	3,7	4,0	3,6	3,4	3,7
São Paulo	3,4	3,6	3,9	3,7	3,9	3,7
Paraná	3,7	3,9	3,7	3,4	3,6	3,7
Minas Gerais	3,5	3,6	3,7	3,6	3,5	3,6
Rio Grande do Sul	3,4	3,6	3,4	3,7	3,3	3,5
Mato Grosso do Sul	3,4	3,5	3,5	3,4	3,5	3,5
Goiás	2,8	3,1	3,6	3,8	3,8	3,4
Espírito Santo	3,2	3,4	3,3	3,4	3,7	3,4
Acre	3,3	3,5	3,3	3,3	3,5	3,4
Rondônia	3,1	3,7	3,3	3,4	3,3	3,4
Roraima	3,1	3,5	3,5	3,2	3,4	3,3
Ceará	3,1	3,4	3,4	3,3	3,4	3,3
Tocantins	3,1	3,3	3,5	3,2	3,3	3,3
Distrito Federal	3,2	3,2	3,1	3,3	3,5	3,3
Pernambuco	2,7	3,0	3,1	3,6	3,9	3,3
Rio de Janeiro	2,8	2,8	3,2	3,6	3,6	3,2
Amazonas	2,8	3,2	3,4	3,0	3,5	3,2
Paraíba	2,9	3,0	2,9	3,0	3,1	3,0
Maranhão	2,8	3,0	3,0	2,8	3,1	2,9
Mato Grosso	3,0	2,9	3,1	2,7	3,0	2,9
Bahia	2,8	3,1	3,0	2,8	2,9	2,9
Amapá	2,7	2,8	3,0	2,9	3,1	2,9
Piauí	2,5	2,7	2,9	3,0	3,2	2,9
Pará	2,3	3,0	2,8	2,7	3,0	2,8
Sergipe	2,6	2,9	2,9	2,8	2,6	2,8
Rio Grande do Norte	2,6	2,8	2,8	2,7	2,8	2,7
Alagoas	2,6	2,8	2,6	2,6	2,8	2,7
Média Anual	3,0	3,2	3,3	3,2	3,3	3,2

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do INEP.

De acordo com os dados da Tabela 3, Paraná, Santa Catarina e São Paulo são os estados que possuem a maior média do IDEB no período considerado, figurando no topo da lista com média atingida igual a 3,7. A seguir, está o estado de Minas Gerais, com média do IDEB igual a 3,6. Na parte inferior, apresentando as menores médias do IDEB, estão Alagoas e Rio Grande do Norte com média 2,7; seguidos de Pará e Sergipe, com média de 2,8.

Na análise da melhoria da qualidade do ensino na rede estadual do Ensino Médio por parte dos Entes Federados medida pelo IDEB, ao longo dos anos pesquisados, verifica-se que se

compararmos o ano de 2007 com a última aferição do indicador, ano de 2015, temos que o IDEB diminuiu em Santa Catarina, no Paraná e no Rio Grande do Sul, permaneceu estável em Minas Gerais, Mato Grosso e Sergipe, e nos demais Entes Federados, que corresponde a vinte e uma unidades, o índice aumentou, conforme Tabela 3.

Assim, verifica-se que o IDEB diminuiu em 11% das Unidades Federadas. Da mesma forma, permaneceu estável em 11% dos estados e aumentou em 78% deles na comparação entre o ano inicial da pesquisa e o final. Ressalta-se que dos estados que melhoraram o desempenho no IDEB, 13 (treze) deles tiveram um aumento variando entre 0,1 a 0,4 pontos; 6 (seis) tiveram o IDEB variando entre 0,5 e 0,8 pontos. Os maiores aumentos no IDEB ocorreram nos estados de Goiás e Pernambuco, com crescimento de 1,0 e 1,2 pontos, respectivamente.

No entanto, verifica-se que em muitas Unidades Federadas o crescimento, a diminuição e a estagnação do IDEB varia de uma aferição para outra. A fim de demonstrar essa variação, o Quadro 3, apresenta a comparação do IDEB para os Entes Federados em relação à aferição anterior desde 2007 até 2015.

Quadro 3 - Comparação do IDEB na rede estadual do Ensino Médio para os Entes Federados com relação a aferição anterior.

	Aumento do IDEB	Diminuição do IDEB	Estagnação do IDEB
De 2007 para 2009	SC SP PR MG RS MS GO ES AC RO RR CE TO PE AM PB MA BA AP PI PA SE RN AL	MG	DF RJ
De 2009 para 2011	SC SP MG GO TO PE RJ AM MG AP PI	PR RS ES AC RO DF PB BA PA AL	MS RR CE MA SE RN
De 2011 para 2013	RS GO ES RO DF PE RJ PB PI	SC SP PR MG MS RR CE TO AM MA MT BA AP PA SE RN	AC AL
De 2013 para 2015	SP PR MS ES AC RR CE TO DF PE AM PB MA MT BA AP PI PA RN AL	SC MG RS RO SE	GO RJ

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do INEP.

Por meio do Quadro 3 verifica-se que de 2007 para 2009 houve uma melhora na qualidade do ensino na rede pesquisada. Nesse período, 89% dos estados apresentaram aumento do IDEB, o que equivale a 24 (vinte e quatro) unidades. Apenas o estado de Minas Gerais apresentou queda no índice e mantiveram a mesma nota do IDEB o Distrito Federal e o Rio de Janeiro. No período de 2009 para 2011, o IDEB aumentou em 11 (onze) unidades, diminuiu em 10 (dez) e ficou estagnado em 6 (seis). A diminuição do IDEB foi expressiva no período de 2011

para 2013, quando 16 (dezesseis) estados tiveram queda no indicador, o que representa um decréscimo do IDEB em 59% dos estados. Nesse ano, 9 (nove) Entes Federados aumentaram o IDEB em relação à aferição anterior e apenas 2 (dois) permaneceram com a mesma nota. No período de 2013 para 2015, verifica-se melhoria no quantitativo de Entes Federados que aumentaram o indicador em relação a aferição anterior. Dessa forma, 20 (vinte) estados, 74%, aumentaram a nota do IDEB, 5 (cinco) diminuíram o índice e 2 (dois) permaneceram estáveis.

De acordo com o INEP, o Brasil tem como meta atingir um IDEB igual a 6,0 (a escala é de zero a dez) equivalente a países desenvolvidos até o ano de 2021. No entanto, a média apresentada para a rede estadual do Ensino Médio demonstra que o IDEB passou de 3,0 no ano de 2007 para 3,3 no ano de 2015, sendo que nas aferições posteriores a 2007 houve a alternância entre os valores 3,2 e 3,3, conforme demonstrado na Tabela 3.

A situação apresentada com relação à média do indicador de qualidade da educação tem despertado a atenção da sociedade envolvida com as políticas educacionais, governantes, ministros, políticos e educadores, em especial após a divulgação dos dados do IDEB 2015, ocorrida em setembro deste ano. A maior preocupação das autoridades é com a estagnação apresentada pelo índice atingido no Ensino Médio. Tal fato culminou com o debate em torno da mudança do currículo escolar desta etapa da Educação Básica e com a implantação de políticas públicas educacionais para reverter esse quadro de estagnação da qualidade da educação brasileira.

5.3 A Evolução do Financiamento Educacional por Regiões nos anos de 2006 a 2015

O Brasil é um país de grandes dimensões o que acarreta muitas diferenças socioeconômicas. Os 26 estados e o Distrito Federal estão agrupados em 5 regiões: Sul, Sudeste, Centro Oeste, Norte e Nordeste. Devido aos contrastes regionais existentes no território brasileiro percebe-se a necessidade de analisar os dados associados ao financiamento e à qualidade do ensino segregado por regiões.

A seguir são apresentadas tabelas contendo dados a respeito do financiamento educacional em cada região do Brasil. Todos os dados são relacionados à rede estadual de Ensino Médio para os anos de 2006 a 2015. A última linha da tabela apresenta o somatório nas colunas da despesa empenhada e da matrícula e nas colunas do investimento por aluno e do IDEB é apresentada a média.

Na região Sul, Tabela 4, verifica-se que o estado do Paraná é o que possui a maior rede estadual de ensino com 4.106 (quatro milhões cento e seis mil) matrículas sendo também o estado que teve a maior despesa empenhada, correspondendo a cerca de 48% do total do gasto na região. Dessa forma, a média do valor investido por aluno é da ordem de R\$ 4.509,00 (quatro mil quinhentos e nove reais), segundo dados declarados ao governo federal por meio do SIOPE. Dessa forma, os dados indicam que Paraná é o estado que mais investe em educação da região Sul.

Ainda com relação aos números do financiamento da rede estadual de ensino para o Sul, os dados apontam que essa é a região que apresenta a maior média para o IDEB. É nessa região também que estão os dois estados que apresentaram a maior média desse indicador dentre as 27 unidades da federação, a saber, Paraná e Santa Catarina.

Importante destacar que o Rio Grande do Sul não informou os dados do seu orçamento em educação ao SIOPE nos anos de 2013, 2014 e 2015. A declaração é obrigatória e condição para a liberação de recursos e celebração de convênios com o governo federal.

Tabela 4 - Investimento na rede estadual do Ensino Médio na região Sul, período de 2006 a 2015.

Sigla da UF	UF	Despesa Empenhada (em bilhões)*	Matrícula (em milhares)	Investimento/aluno (em reais)*	IDEB
PR	Paraná	18,52	4.106	4.509	3,7
RS	Rio Grande do Sul**	13,35	3.542	3.768	3,5
SC	Santa Catarina	6,34	2.149	2.948	3,7
		38,21	9.798	3.899	3,6

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do SIOPE/FNDE e INEP.

(*) Valores corrigidos pelo IPCA, com base em 31/12/2015.

(**) Como o estado do Rio Grande do Sul não declarou os dados ao SIOPE nos anos de 2013, 2014 e 2015, foram utilizados os dados de 2012.

A região Sudeste possui a maior rede estadual de ensino no Ensino Médio de todas as regiões brasileiras, apresentando também o maior investimento por aluno, no valor de R\$ 5.261,00 (cinco mil duzentos e sessenta e um reais). Ainda é a que possui segunda maior média na avaliação do IDEB, nota 3,5. A Tabela 5 apresenta os números do financiamento da rede estadual de ensino no Ensino Médio para a região Sudeste.

Tabela 5 - Investimento na rede estadual do Ensino Médio na região Sudeste, período de 2006 a 2015.

Sigla da UF	UF	Despesa Empenhada (em bilhões)*	Matrícula (em milhares)	Investimento/aluno (em reais)*	IDEB
ES	Espírito Santo	7,11	1.136	6.259	3,4
MG	Minas Gerais**	23,00	7.195	3.196	3,6
RJ	Rio de Janeiro	18,19	4.869	3.736	3,2
SP	São Paulo	102,81	15.522	6.623	3,7
		151,12	28.724	5.261	3,5

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do SIOPE/FNDE e INEP.

(*) Valores corrigidos pelo IPCA, com base em 31/12/2015.

(**) Como o estado de Minas Gerais não declarou os dados ao SIOPE nos anos de 2014 e 2015, foram utilizados os dados de 2013.

O estado de São Paulo possui os maiores números para as variáveis abordadas na tabela. Apresenta a maior rede estadual, com 15.522 (quinze milhões quinhentos e vinte e duas) matrículas, o que representa 54% dos alunos matriculados no Sudeste. Por consequência, possui o maior valor da despesa empenhada, correspondendo a 68% do valor investido na rede estadual de ensino da região. Com relação ao investimento por aluno e ao IDEB, São Paulo também apresenta os maiores indicadores da região, respectivamente, R\$ 6.623,00 (seis mil seiscentos e vinte e três reais) e 3,7.

Na região Sudeste, o estado de Minas Gerais não informou os dados ao SIOPE para os anos de 2014 e 2015. Dessa forma, os dados referentes ao ano de 2013 foram reproduzidos para os anos em que não houve declaração.

Na região Centro Oeste, Tabela 6, Mato Grosso do Sul é o estado que menos se destaca tanto no investimento por aluno quanto na nota atingida pelo IDEB. A média do valor investido por aluno nesse estado é de R\$ 3.202,00 (três mil duzentos e dois reais) e a média da nota do IDEB é de 2,9.

O Distrito Federal apresenta o maior valor na variável investimento por aluno. Em comparação com as demais unidades da federação é o segundo maior valor investido por aluno. Em contrapartida, possui a média da nota atingida pelo IDEB nos anos de 2007 a 2015 de apenas 3,3. A média do investimento por aluno na região Centro Oeste é de R\$ 4.792,00 (quatro mil setecentos e noventa e dois reais) e a média da nota do IDEB é 3,3. Destaque para o estado de Mato Grosso que apresenta o maior IDEB da região, média de 3,5 para os anos pesquisados. A maior rede estadual de ensino nessa última etapa da educação básica é a do estado de Goiás concentrando cerca de 43% das matrículas da região e quase 40% da despesa empenhada para essa modalidade de ensino.

Tabela 6 - Investimento na rede estadual do Ensino Médio na região Centro Oeste, período de 2006 a 2015.

Sigla da UF	UF	Despesa Empenhada (em bilhões)*	Matrícula (em milhares)	Investimento/aluno (em reais)*	IDEB
DF	Distrito Federal	6,42	781	8.217	3,3
GO	Goiás	9,93	2.250	4.411	3,4
MT	Mato Grosso	6,08	1.369	4.437	3,5
MS	Mato Grosso do Sul	2,69	839	3.202	2,9
		25,12	5.241	4.792	3,3

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do SIOPE/FNDE e INEP.

(*) Valores corrigidos pelo IPCA, com base em 31/12/2015.

A região Norte apresentada na Tabela 7 possui a segunda menor rede estadual de ensino com 6.872 (seis milhões, oitocentos e setenta e dois mil) alunos matriculados, somados os anos abrangidos pela pesquisa. A média atingida pelo IDEB nesse período é de 3,2 acima apenas da região Nordeste. É ainda a região que apresenta o menor valor investido por aluno R\$ 3.650,00 (três mil seiscentos e cinquenta reais).

O estado do Pará é o que menos investe seus recursos por aluno atingindo o valor de R\$ 3.098,00 (três mil e noventa e oito reais) e apresenta a menor média do IDEB da região, apenas 2,8. Investiu aproximadamente R\$ 10 bilhões, quase 40% do valor da despesa empenhada na região em uma rede de ensino que representa quase a metade (47%) das matrículas da região.

Nessa região, Amapá é o estado que mais investe por aluno da rede estadual do Ensino Médio, apresentando uma média igual a R\$ 6.120,00 (seis mil cento e vinte reais), entretanto, possui a segunda menor média do IDEB (2,8). Em seguida, estão os estados de Tocantins e Rondônia com investimento por aluno no valor de R\$ 5.814,00 (cinco mil oitocentos e catorze reais) e de R\$ 5.455,00 (cinco mil quatrocentos e cinquenta e cinco reais), respectivamente.

Tabela 7 - Investimento na rede estadual do Ensino Médio na região Norte, período de 2006 a 2015.

Sigla da UF	UF	Despesa Empenhada (em bilhões)*	Matrícula (em milhares)	Investimento/aluno (em reais)*	IDEB
AC	Acre	1,16	346	3.349	3,4
AM	Amazonas	5,39	1.582	3.400	3,2
AP	Amapá	2,08	340	6.120	2,9
PA	Pará	10,00	3.227	3.098	2,8
RO	Rondônia	2,37	559	4.230	3,4
RR	Roraima	0,98	169	5.814	3,3
TO	Tocantins	3,11	646	4.807	3,3
		25,09	6.872	3.650	3,2

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do SIOPE/FNDE e INEP.

(*) Valores corrigidos pelo IPCA, com base em 31/12/2015.

Os dados referentes à região Nordeste estão discriminados na Tabela 8. Essa região possui a segunda maior rede estadual de ensino com atendimento a 20.833 (vinte milhões, oitocentos e trinta e três mil) alunos nos anos de 2006 a 2015. Apresenta a menor média da nota atingida pelo IDEB para os anos pesquisados (2,9).

A região Nordeste abriga os dois estados que apresentaram a nota mais baixa no IDEB no cálculo da média, apenas 2,7 para Alagoas e Rio Grande do Norte. De acordo com os dados declarados, constantes da Tabela 7, Sergipe é o estado da região e do Brasil que possui o maior valor investido por aluno, R\$ 8.509,00 (oito mil quinhentos e nove reais) na média dos últimos dez anos. Os dados apontam que o estado da Bahia atende a mais de 1/4 (um quarto) dos alunos da região em sua rede estadual e em consonância sua despesa corresponde a aproximadamente 27% do total do valor investido na rede estadual do Ensino Médio da região.

Tabela 8 - Investimento na rede estadual do Ensino Médio na região Nordeste, período de 2006 a 2015.

Sigla da UF	UF	Despesa Empenhada (em bilhões)*	Matrícula (em milhares)	Investimento/aluno (em reais)*	IDEB
AL	Alagoas**	3,00	1.062.235	2.828	2,7
BA	Bahia	22,06	5.428.902	4.063	2,9
CE	Ceará	17,03	3.537.268	4.813	3,3
MA	Maranhão	9,93	2.774.890	3.577	2,9
PB	Paraíba	4,09	1.186.996	3.446	3,0
PE	Pernambuco	6,89	3.507.224	1.965	3,3
PI	Piauí	5,93	1.408.050	4.210	2,9
RN	Rio Grande do Norte***	4,17	1.241.813	3.749	2,7
SE	Sergipe	5,84	686.140	8.509	2,9
		79,43	20.833	3.812	2,9

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do SIOPE/FNDE e INEP.

(*) Valores corrigidos pelo IPCA, com base em 31/12/2015.

(**) Como o estado de Alagoas não declarou os dados ao SIOPE nos anos de 2014 e 2015, foram utilizados os dados de 2013.

(***) Como o estado do Rio Grande do Norte não declarou os dados ao SIOPE no ano de 2015, foram utilizados os dados de 2014.

Na análise das matrículas efetuadas em cada região nos anos de 2006 a 2015, verificamos que a região Sudeste comporta 40% dos alunos da rede estadual no Ensino Médio, de todo o Brasil no acumulado dos anos abrangidos por esta pesquisa. A região Nordeste é a segunda em número matrículas, com aproximadamente 29% do total. Na terceira posição está a região Sul (14%), em quarto lugar, com 10% de matrículas, temos a região Norte e na última posição, está a região Centro Oeste, comportando apenas 7% das matrículas do país.

A porcentagem de jovens de 15 a 17 anos matriculados no Ensino Médio, no ano de 2014, no Brasil, foi de 82,6%, segundo dados disponíveis no endereço eletrônico do Observatório do Plano Nacional de Educação. O Indicador é calculado com base nos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). A Tabela 9 representa o percentual de jovens de 15 a 17 anos atendidos na rede educacional, para o ano de 2006 e 2014, por região brasileira.

Tabela 9 - Percentual de jovens de 15 a 17 anos na escola, período de 2006 a 2014.

	Porcentagem de jovens de 15 a 17 anos na escola (2006)	Porcentagem de jovens de 15 a 17 anos na escola (2014)	Crescimento da Porcentagem de jovens de 15 a 17 anos na escola * (2006 - 2014)
Sul	77,3%	79,9%	3,36%
Sudeste	82,7%	85,4%	3,26%
Centro Oeste	79,8%	80,6%	1,00%
Norte	74,8%	80,9%	8,15%
Nordeste	76,0%	81,4%	7,10%
Brasil	78,8%	82,6%	4,82%

Fonte: IBGE/PNAD/Observatório do Plano Nacional de Educação.

(*) Cálculo do crescimento observado na taxa de atendimento educacional, de 2006 a 2014.

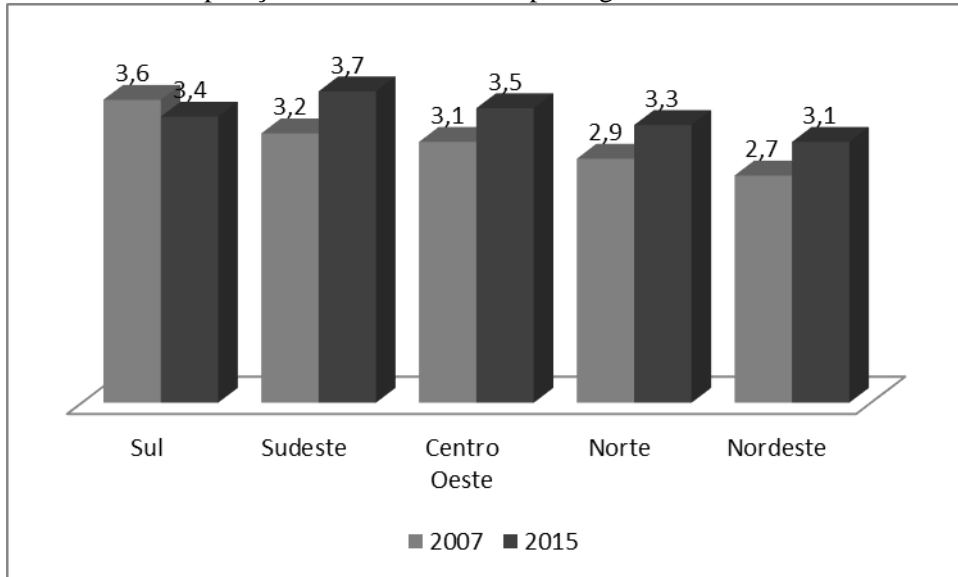
Os dados indicam crescimento no atendimento à população nessa faixa etária para todas as regiões brasileiras entre o ano de 2006 e 2014. Em 2014, o Sudeste apresentou a maior taxa de jovens de 15 a 17 anos na escola (85,4%) seguido do Nordeste (81,4%). Após seguem, nessa ordem, as regiões Norte (80,9%), Centro Oeste (80,6%) e Sul (79,9%). Os dados do Tabela 9, permitem calcular o crescimento do atendimento escolar à população de jovens de 15 a 17 anos. Dessa forma, as regiões que tiveram maior crescimento no percentual de jovens entre 15 e 17 anos atendidos na rede escolar foram o Norte (8,15%) e o Nordeste (7,10%).

No que se refere ao atendimento educacional à população de 15 a 17 anos, verifica-se que 61,4% dos jovens nessa faixa etária, estão matriculados no Ensino Médio. No Brasil, cerca de 2,8 milhões de crianças e jovens de 4 a 17 anos estão fora da escola. Desses, aproximadamente 1,7 milhão são jovens de 15 a 17 anos que deveriam estar cursando o Ensino Médio. Mesmo diante de um cenário de melhoria do acesso ao Ensino Médio, o Brasil ainda está longe de alcançar patamares ideais.

5.4 A Evolução do IDEB por Região nos anos de 2007 a 2015

Após a disposição dos dados relacionados ao financiamento educacional serem agrupados por região utiliza-se essa mesma representação para a outra variável que compõe o escopo desta pesquisa, o IDEB. Assim, o Gráfico 2 compara a média do IDEB no ano de 2007 com a média atingida para 2015, nas cinco regiões brasileiras.

Gráfico 2 - Comparação da média do IDEB por região, 2007 e 2015.



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do INEP.

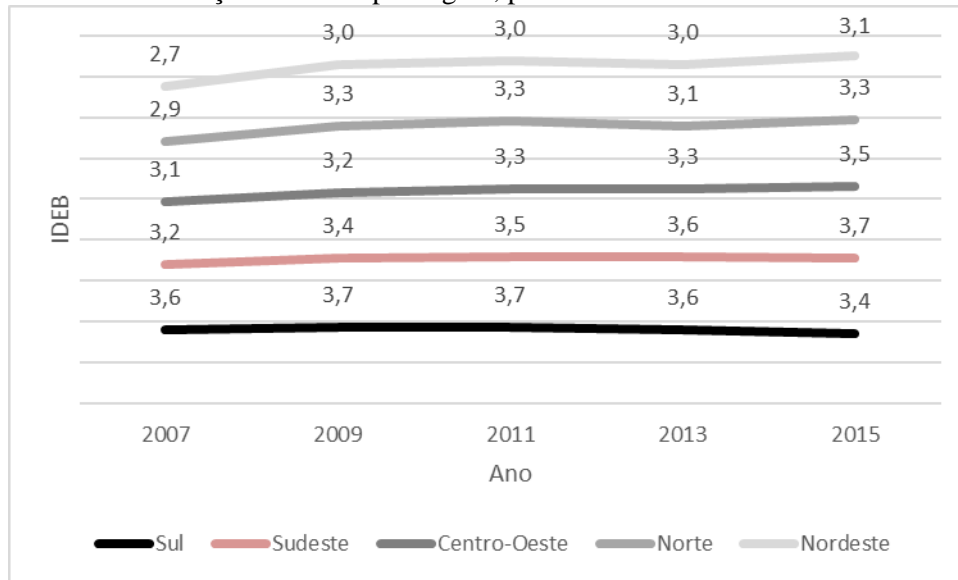
Verifica-se no Gráfico 2 que as regiões brasileiras apresentam diferenças consideráveis na média do IDEB. Analisando primeiramente o ano inicial abrangido pela pesquisa, verifica-se que a média do IDEB é maior na região Sul se comparada às outras regiões. Nesse ano, o seu indicador supera em 0,4 pontos a região Sudeste, em 0,5 a região Centro Oeste e, quando comparamos com as regiões Norte e Nordeste, essa diferença sobe para 0,7 e 0,9 pontos, respectivamente. No ano de 2015, a região Sudeste apresentou a maior média do IDEB (3,7) seguida pela região Centro Oeste (3,5) e após pela região Sul (3,4). As regiões Norte, com índice médio igual a 3,3 e a Nordeste, que alcançou 3,1 pontos, continuam apresentando os piores desempenhos na média do IDEB.

Com relação ao desempenho apresentado, verifica-se que as regiões Sudeste, Centro Oeste, Norte e Nordeste aumentaram a média do IDEB de 2007 até 2015, sendo que o aumento do indicador para a região Sudeste foi de 0,5 pontos e as outras três regiões apresentaram uma diferença de 0,4 pontos para mais em relação ao alcançado em 2007. No entanto, na região Sul, o IDEB diminuiu passando de 3,6 em 2007 para 3,4 em 2015.

A média do IDEB apresenta índices variáveis ao longo dos anos de aferição para as regiões brasileiras, apresentando períodos de aumento, de queda e de estabilidade no indicador. Como foi constatada essa variação no âmbito dos Entes Federados, conforme demonstrado no Quadro 3, que apresenta a comparação do IDEB na rede estadual do Ensino Médio para os Entes

Federados em relação a aferição anterior, o comportamento se repete para a média do IDEB para as regiões brasileiras. Dessa forma, o Gráfico 3 apresenta a evolução do IDEB em cada região, no período de 2007 a 2015.

Gráfico 3 - Evolução do IDEB por região, período de 2007 a 2015.



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do INEP.

Os dados apresentados no Gráfico 3 indicam que a média do IDEB cresceu em todas as regiões no período de 2007 a 2009. A região Norte foi a que obteve o maior desempenho na média do índice de qualidade aumentando o seu indicador em 0,4 pontos, uma vez que a sua média passou de 2,9 para 3,3. Na aferição de 2011, comparada à de 2009, as regiões Sul, Norte e Nordeste permaneceram com a mesma média do IDEB, ficando com o indicador estagnado e as regiões Sudeste e Centro Oeste subiram apenas 0,1 ponto. Em 2013, o IDEB manteve estagnado nas regiões Centro Oeste (3,3) e Nordeste (3,0) tendo apresentado declínio nas regiões Sul e Norte e melhoria do desempenho na região Sudeste. Na aferição de 2015, apenas a região Sul tem desempenho menor que a aferição anterior. Ressalta-se que os dados referem-se à média do IDEB que é calculada com base nas medições atingidas pelos estados que compõem cada região.

Os dados da aferição do IDEB, tanto no cenário nacional como regional, indicam que a situação da qualidade da educação brasileira requer atenção principalmente no cenário apresentado onde há aumento na disponibilização de recursos e pouco avanço na melhoria do ensino, conforme constatado na principal ferramenta de medida da qualidade utilizada pelo país.

5.5 Correlação entre despesa empenhada e IDEB por Estados, no período de 2008 a 2015

Na verificação da análise de correlação entre a despesa empenhada e o IDEB atingido por cada Ente Federado o período da pesquisa foi delimitado para o ano de 2008 a 2015, diferente das análises feitas anteriormente, que se situaram entre os anos de 2006 a 2015. Tal delimitação se justifica pelo fato de que as informações sobre orçamento público em educação declaradas ao SIOPE são mais consistentes após o ano de 2008, devido ao aprimoramento do sistema por parte do FNDE. As informações anteriores a 2008, embora estejam disponíveis para extração e utilização para diversos fins, inclusive para pesquisas, são fragilizadas em virtude da incipiência do SIOPE em seus primeiros anos de implantação.

Outra mudança no escopo da análise de correlação em relação ao estudo realizado até esta seção se refere à seleção dos Entes Federados. Para a correlação foram retirados os estados do Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Alagoas e Rio Grande do Norte a fim de evitar o enviesamento da correlação e por serem estas as unidades da federação que estão irregulares junto ao FNDE por não transmitirem os dados referentes ao orçamento em educação ao SIOPE até a data legalmente estabelecida. Assim, a análise de correlação representa fielmente as informações declaradas pelos Entes Federados ao SIOPE, no que se refere à despesa empenhada, e à nota atingida no IDEB nos anos de 2009 a 2015, aferidas pelo INEP.

Dessa forma, utilizou-se como variáveis a despesa empenhada na rede estadual de Ensino Médio, declarada pelos Entes Federados selecionados, num total de 23 (vinte e três) unidades, para os anos de 2008 a 2015, e o IDEB atingido nos anos de 2009 a 2015. O Coeficiente de Correlação de Pearson para as unidades selecionadas está discriminado na Tabela 10.

Tabela 10 - Coeficiente de Correlação de Pearson por Unidades da Federação selecionadas, período de 2008 a 2015.

Coeficiente de Correlação de Pearson					
Grande (0,50 < α < 1)		Médio (0,30 < α < 0,49)		Pequeno (0,10 < α < 0,29)	
Sinal Positivo					
Amapá	0,96	Espírito Santo	0,49	Goiás	0,26
Piauí	0,95			Paraíba	0,12
Pernambuco	0,92			Amazonas*	0,08
Rio de Janeiro	0,91			Pará*	0,02
Distrito Federal	0,87				
São Paulo	0,58				
Sinal Negativo					
Rondônia	0,64	Tocantins	0,49	Mato Grosso do Sul	0,26
Sergipe	0,62	Mato Grosso	0,45	Roraima	0,22
Bahia	0,58	Ceará	0,36	Maranhão*	0,02
Santa Catarina	0,53	Acre	0,35		
		Paraná	0,34		

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do SIOPE/FNDE e INEP.

(*) O Coeficiente de Correlação de Pearson não se enquadra na classificação proposta por Cohen (1988).

A classificação utilizada para a distribuição dos índices de Coeficiente de Correlação foi a proposta por Cohen (1988), que considera os valores entre 0,10 e 0,29 como correlação pequena; os escores entre 0,30 e 0,49 são considerados como médios; e os valores entre 0,50 e 1 podem ser interpretados como grandes. Ainda é importante ressaltar que quanto mais o coeficiente de correlação se aproxima do valor 1, maior é o grau de dependência estatística entre as variáveis, independente do sinal, e, por outro lado, quanto mais o valor se aproxima de zero, mais fraca é a correlação.

Observa-se na Tabela 10 que das 23 Unidades da Federação selecionadas para a correlação, 10 (cerca de 44%) apresentam Coeficiente de Correlação de Pearson considerado grande indicando que os fatos (investimento e IDEB) estão fortemente correlacionados entre si. Destas 10 Unidades, 6 têm correlação positiva e 4 possuem correlação negativa. Apresentam escores considerados médios na classificação de Cohen (1988), 6 (seis) estados, o que representa 26% das unidades selecionadas, sendo que 5 (cinco) destes possuem correlação média negativa e apenas 1 (um) possui correlação média positiva. O Coeficiente de Correlação de Pearson considerado pequeno foi apresentado por 7 estados, o que representa 30% do total das unidades selecionadas, indicando pequeno grau de dependência estatística entre a despesa empenhada e a

melhoria da qualidade da educação ofertada. Dentre essas correlações fracas, 4 possuem correlações positivas e 3 têm correlações negativas.

Os estados do Amazonas, Maranhão e Pará apresentaram valores do Coeficiente de Correlação de Pearson inferiores ao mínimo proposto por Cohen (1988) para a classificação considerada pequena ($\alpha < 0,10$), conforme Tabela 10. No entanto, para fins didáticos, classificamos esses estados na correlação pequena, ressaltando, entretanto, que quanto mais próxima de zero, mais fraca é a correlação entre as variáveis.

Nas Unidades da Federação que apresentam correlação positiva pode-se afirmar que as variáveis investimento na rede estadual da educação e melhoria da qualidade do ensino medida pelo IDEB crescem no mesmo sentido, ou seja, o gasto com a educação aumenta e o IDEB também, embora o índice de qualidade tenha crescido em proporções significativamente menores que o investimento na educação.

Dessa forma, Amapá, Distrito Federal, Pernambuco Piauí, Rio de Janeiro e São Paulo são as unidades federativas que têm correlação positiva e grande entre as variáveis estudadas. De fato, todos esses Entes Federados apresentam em comum o aumento da despesa empenhada na sua rede estadual do Ensino Médio acompanhado da melhoria do desempenho no IDEB.

O maior coeficiente de correlação apresentado foi para o estado do Amapá, que obteve Coeficiente de Correlação de Pearson (α) igual a 0,96. A média da despesa empenhada em 2009/2010 (aproximadamente R\$ 154 milhões) teve acréscimo de 18% até biênio 2014/2015 (cerca de R\$ 182 milhões). Seguindo a mesma tendência de aumento, em 2009, o IDEB aferido foi igual a 2,8 e, na última apuração, atingiu a nota igual a 3,1 apresentando a diferença de 0,3 pontos entre as medições.

Coeficiente de Correlação de Pearson (α) para o Distrito Federal foi de 0,87 conforme dados da Tabela 10. No primeiro biênio, a média da despesa empenhada foi de aproximadamente R\$ 523 milhões e o IDEB alcançado foi igual a 3,2. O média do investimento na rede estadual do Ensino Médio no último biênio quase alcançou a casa dos bilhões (R\$ 932 milhões) e foi 78% superior à média da despesa empenhada em 2008/2009. Os acréscimos nos valores da despesa empenhada nos anos intermediários, 2010/2011 e 2012/2013, foram sempre constantes. Paralelamente ao aumento da despesa, o IDEB apresentou melhoria passando de 3,2 no ano de 2009 para 3,5 em 2015.

Pernambuco figura na lista dos estados que apresentaram grande correlação positiva com Coeficiente de Correlação de Pearson (α) é igual a 0,92. Nesse caso, em 2009, o IDEB atingido foi igual a 3,0 e, em 2015, apresentou a maior nota entre as unidades da Federação, 3,9. Com relação a outra variável, a média da despesa empenhada, o aumento foi próximo a 100%. Em 2008/2009 o empenho para a rede estadual do Ensino Médio foi de aproximadamente R\$ 570 milhões e, no biênio 2014/2015, foi superior a R\$ 1 bilhão.

O mesmo comportamento apresenta as variáveis despesa empenhada e IDEB para o Piauí. O Coeficiente de Correlação de Pearson (α) também foi alto, valor igual a 0,95 confirmando que as variáveis pesquisadas estão indo para a mesma direção, ambas apresentam crescimento. No caso da média da despesa, o aumento quase alcançou 140%, de R\$ 484 milhões no biênio de 2008/2009, para R\$ 1,15 bilhões, em 2014/2015. O IDEB obteve aumento de 0,5 pontos. Sua aferição em 2009 foi igual a 2,7 e, em 2015, atingiu nota igual a 3,2.

O Coeficiente de Correlação de Pearson (α) apresentado para o Rio de Janeiro foi igual a 0,91. O aumento do IDEB entre o ano de 2009 e 2015 foi igual a 0,8. Em 2009 o IDEB alcançado foi de 2,8; subindo para 3,2 em 2011 e permaneceu estagnado nas aferições correspondentes aos anos de 2013 e 2015, em 3,6. Paralelamente a esse acréscimo no IDEB, a média da despesa empenhada para o Ensino Médio passou de R\$ 1,93 bilhões no biênio 2008/2009 para R\$ 2,37 bilhões, o que corresponde a um aumento de cerca de 23%.

A média da despesa empenhada para o estado de São Paulo em 2008/2009 foi de aproximadamente R\$ 4,35 bilhões. Ao longo do período abrangido pela pesquisa, a média da despesa foi apresentando crescimento considerável. Em 2010/2011, o valor gasto foi de cerca de R\$ 10,81 bilhões, aumento superior a 148% em relação ao período anterior. De 2009 para 2011, o IDEB passou de 3,6 para 3,9. No biênio seguinte (2012/2013), a média da despesa empenhada foi R\$ 15,93 bilhões, aumento de mais de 47% em relação ao biênio anterior. Entretanto, o IDEB diminuiu em 0,2 pontos, saindo de 3,9 para 3,7. No último biênio pesquisado 2014/2015, a média da despesa alcançou R\$ 16,67 bilhões, superior em mais de 200% a média do investimento realizado no primeiro biênio e o IDEB atingido foi igual a 3,9, o que representa 0,3 pontos superior a aferição realizada em 2009. Diante desse cenário, o Coeficiente de Correlação de Pearson (α) apresentado para São Paulo foi de 0,58 valor bem próximo da correlação considerada média na classificação proposta por Cohen (1988).

Os dados indicam correlação positiva média para o estado do Espírito Santo, com Coeficiente de Correlação (α) no valor de 0,49 (Tabela 10). Verifica-se que no biênio 2008/2009 a despesa empenhada foi de aproximadamente R\$ 400 milhões e no biênio seguinte (2010/2011) passou para cerca de R\$ 780 milhões, um aumento de 95%. Nesse mesmo período o IDEB diminuiu em 0,1 ponto, passando de 3,4, em 2009, para 3,3 em 2011. No entanto, nos dois biênios seguintes, a despesa empenhada aumentou (R\$ 1,03 bilhões e 1,07 bilhões, respectivamente) e o IDEB subiu para 3,4, em 2013, e 3,7, em 2015, podendo ser esta variação fator indicativo para que a correlação tenha sido considerada média, uma vez que o comportamento das variáveis não foi constante no período. Ressalta-se que a tendência é de aumento da despesa empenhada acompanhado da melhoria do desempenho medido pelo IDEB.

O Coeficiente de Correlação de Pearson considerado pequeno e positivo foi apresentado para os estados Amazonas, Goiás, Pará e Paraíba. Analisando os dados do Amazonas, Coeficiente de Correlação de Pearson (α) igual a 0,08, verifica-se que os gastos em educação foram elevados do primeiro para o segundo biênio (aumento superior a 100%), assim como o desempenho, que apresentou aumento de 0,2 pontos no período, passando de 3,2 para 3,4. No entanto, do segundo para o terceiro biênio, o valor empenhado para a rede estadual do Ensino Médio diminuiu em cerca de 14%, de R\$ 860 milhões para R\$ 736 milhões, e o desempenho no IDEB saiu do patamar de 3,4 para 3,0, apresentando uma redução correspondente a 0,4 pontos. No biênio 2014/2015, a despesa empenhada tem uma redução próxima a 18%. Paralelamente a essa diminuição do investimento, o IDEB atinge 3,5 pontos, superior em 0,5 pontos a aferição anterior.

O Coeficiente de Correlação de Pearson (α) apresentado para Goiás foi igual a 0,26, conforme Tabela 10. A média da despesa empenhada na rede estadual do Ensino Médio goiana no primeiro biênio foi de aproximadamente R\$ 1,13 bilhões e no último biênio atingiu pouco mais de R\$ 1,30 bilhões representando um aumento de cerca de 13%. Nos anos intermediários aos limites temporais inicial e final da pesquisa a média da despesa empenhada diminuiu em 2010/2011 (aproximadamente R\$ 1 bilhão), voltando a apresentar um pequeno aumento no biênio 2012/2013 (cerca de R\$ 1,11 bilhões). Com relação ao IDEB, o desempenho apresentado quando consideramos o ano de 2009 (3,1) e o ano de 2015 (3,8) é satisfatório, uma vez que houve aumento de 0,7 pontos. Ressalta-se que o IDEB do estado de Goiás na rede estadual do Ensino

Médio manteve-se estagnado nas duas últimas aferições, fato que pode ter influenciado na classificação do estado na pequena correlação.

O estado de Pará apresentou Coeficiente de Correlação de Pearson (α) igual a 0,02 indicando que a correlação entre as variáveis é insignificante. Os dados mostram que a média de despesa empenhada no biênio 2008/2009 foi de aproximadamente R\$ 880 milhões e o IDEB apresentado foi igual a 3,0. Verifica-se que a variável que mede a qualidade do ensino em 2015 permaneceu estagnada mesmo quando se observa aumento do investimento. As variações no IDEB ocorreram em 2011 (2,8) e 2013 (2,7) e ainda assim, com quadro de declínio. Por outro lado, a média da despesa empenhada apresentou aumento superior a 50% , uma vez que essa variável atingiu o valor aproximado a R\$ 1,3 bilhões no biênio 2014/2015.

A Paraíba também apresentou correlação pequena, com Coeficiente de Correlação de Pearson (α) igual a 0,12, quando se analisa as variáveis média da despesa empenhada e qualidade do ensino medida pelo IDEB. O IDEB apresentou comportamento variável durante essas aferições. Assim, em 2009 o valor atingido foi igual a 3,0. Na aferição seguinte, caiu para 2,9 voltando a alcançar, em 2013, o mesmo valor atingido no início da série dessa pesquisa. Em 2015 atingiu o valor de 3,1. Paralelamente, a média da despesa empenhada também apresentou comportamento irregular, tendo aumentado nos três primeiros biênios (R\$ 240 milhões, em 2008/2009; R\$ 393 milhões, em 2010/2011 e R\$ 580 milhões em 2012/2013) e diminuído do penúltimo para o último biênio, 2014/2015, quando foi empenhado um valor aproximado de R\$ 440 milhões. Dessa forma, observa-se que quando se analisa os dados utilizados para a análise de correlação o aumento do IDEB nem sempre é acompanhado de maior investimento na rede estadual do ensino, confirmando a pequena correlação apresentada para os estados do Amazonas, Goiás, Pará e Paraíba.

Existe forte correlação também nas variáveis observadas para os estados da Bahia, Rondônia, Santa Catarina e Sergipe, no entanto, a correlação apresentou sinal negativo. Tal fenômeno indica que o crescimento no investimento em educação, embora exerça forte influência no indicador da qualidade do ensino, aponta para sentidos opostos. Uma vez feita essa constatação, vamos analisar os dados das variáveis envolvidas para o estado de Rondônia, que apresentou a maior correlação negativa entre os estados selecionados, com Coeficiente de Correlação de Pearson (α) igual a - 0,64. A despesa empenhada na rede estadual do Ensino Médio passou de cerca de R\$ 171 milhões, no primeiro biênio, para aproximadamente, R\$ 420

milhões, aumento de quase 145%. Por outro lado, o IDEB, que no ano de 2009 atingiu o índice de 3,7, diminuiu em 0,4 pontos, chegando à nota de 3,3, em 2015.

Com relação aos dados referentes ao estado da Bahia, cujo Coeficiente de Correlação de Pearson (α) foi igual a - 0,58 verifica-se que média da despesa empenhada no biênio 2008/2009 foi aproximadamente igual a R\$ 1,81 bilhões e o IDEB atingido foi 3,1. No biênio seguinte, houve aumento de cerca de 31% na média da despesa, valor empenhado aproximado de R\$ 2,36 bilhões, com diminuição do IDEB para 3,0. Novamente, o fenômeno se repete no biênio 2012/2013, quando a despesa empenhada aumenta em 15% aproximadamente (R\$ 2,72 bilhões) e o IDEB diminui para 2,8. Constata-se que nesses estados a variável despesa empenhada aumenta, enquanto o desempenho apresenta tendência de queda, ou seja, as variáveis caminham em sentidos opostos, justificando a correlação negativa.

Analisando os dados para esse estado de Santa Catarina, Coeficiente de Correlação de Pearson (α) igual a 0,53 negativo, verificamos que em 2008 e 2009 foram empenhados, em média, R\$ 460 milhões na rede estadual do Ensino Médio e nos dois últimos anos abrangidos pela pesquisa a média do investimento foi da ordem de R\$ 807 milhões. Portanto, o aumento nos gastos com o Ensino Médio foi de 75%. Por outro lado, quando se analisa o IDEB, verificamos que, no ano de 2009, esse estado alcançou um índice de 3,7 e em 2015 a apuração foi igual a 3,4. Dessa forma, concluímos que as variáveis caminham em sentidos opostos, o IDEB diminui em um período em que há considerável aumento no investimento na rede estadual de ensino.

No caso do estado de Sergipe, cujo Coeficiente de Correlação de Pearson (α) foi igual a 0,62 (negativo), o valor médio da despesa empenhada na rede estadual do Ensino Médio passou de R\$ 538 milhões (biênio 2008/2009) para aproximadamente R\$ 702 milhões (biênio 2014/2015), indicando um aumento superior a 30% enquanto o IDEB aferido no ano de 2009 foi de 2,9 tendo caído para 2,6 em 2015, um decréscimo de 0,3 pontos. Observa-se que as variáveis apresentam comportamento contrários pois o investimento na rede estadual do Ensino Médio aumenta ao passo que o IDEB diminui comprovando a correlação negativa apresentada.

A correlação média negativa foi verificada nos estados do Acre, Ceará, Mato Grosso, Paraná e Tocantins. O Coeficiente de Correlação de Pearson (α) apresentado no estado do Acre foi de 0,35 (negativo) valor classificado como médio por Cohen (1988). Observa-se que a média da despesa empenhada aumenta consideravelmente no período pesquisado saindo de R\$ 3 milhões, no biênio 2008/2009, para R\$ 221 milhões na média de 2014/2015, aumento expressivo

superior a 7000%. Entretanto, o IDEB aferido em 2009 foi igual ao de 2015, valor de 3,5. Nas medições de 2011 e 2013, o indicador da qualidade do ensino ficou estagnado em 3,3. Constatase que enquanto a média da despesa empenhada apresenta significativo incremento o IDEB permanece inalterado, apresentando diminuição e aumento alternadamente.

Exemplo semelhante ao do Acre, o estado do Ceará também apresentou Coeficiente de Correlação de Pearson (α) negativo e médio no valor de 0,36. No estado do Ceará, apesar do aumento da média da despesa empenhada na rede estadual do Ensino Médio ter sido expressivo, superando 150%, a nota atingida no IDEB permaneceu estável em 3,4, sendo que no biênio 2012/2013, o valor diminuiu para 3,3.

O estado do Mato Grosso possui Coeficiente de Correlação de Pearson (α) médio no valor de -0,45. De fato, a análise das variáveis detalhadamente demonstra que a média da despesa empenhada cresceu, em especial nos biênios 2012/2013 e 2014/2015, mas ao se comparar o crescimento do biênio 2008/2009 (R\$ 74 milhões) para 2014/2015 (650 milhões), atinge-se o percentual aproximado a 770%. Nesse contexto de alta de investimento, o IDEB tem comportamento irregular apresentando crescimento e queda alternadas, com saldo positivo de apenas 0,1 ponto nas medições de 2009 a 2015.

Outro Ente Federado que teve uma correlação média negativa foi o Paraná, com Coeficiente de Correlação de Pearson (α) no valor de - 0,34. Nesse caso, a média da despesa empenhada passou de R\$ 1,78 bilhões em 2008/2009 para R\$ 2,55 bilhões em 2014/2015, aumento aproximado de 45%. Nos biênios intermediários houve sempre aumento em relação ao valor investido no biênio anterior. Por outro lado, a variável IDEB diminuiu de 3,9 em 2009 para 3,6 em 2015. Verifica-se que a variável da despesa aumenta enquanto que a qualidade da educação diminui em 0,3 pontos.

Para o estado do Tocantins, novamente o cenário de aumento da média da despesa empenhada se repete enquanto o IDEB permanece estagnado ao se comparar a aferição de 2009 com a de 2015, com variações de aumento e queda nas aferições de 2011 e 2013, respectivamente. Dessa forma, o Coeficiente de Correlação de Pearson (α) apresentado foi igual a - 0,49. A média do investimento na rede estadual do Ensino Médio, em 2008/2009, foi de R\$ 208 milhões e, em 2014/2015, o valor gasto foi superior a R\$ 460 milhões, aumento de 25%. O desempenho no IDEB, aumentou de 2009 (3,3) para 2011 (3,5); diminuiu em 2013 (3,2), voltando ao patamar inicial em 2015, com indicador de 3,3.

Nos estados do Acre, Ceará, Mato Grosso, Paraná e Tocantins, que apresentaram correlação média negativa, observa-se que a despesa empenhada apresenta tendência de crescimento, enquanto que o IDEB apresenta variações, para mais ou para menos, ou ainda permanece inalterado.

Ainda em relação aos dados da Tabela 10, apresentaram escores considerados pequeno e negativo os estados do Maranhão, do Mato Grosso do Sul e de Roraima. O resultado apresentado no Coeficiente de Correlação de Pearson indica que o grau de dependência estatística linear entre as variáveis, média da despesa empenhada e IDEB, é fraco.

O Coeficiente de Correlação de Pearson (α) apresentado pelo Maranhão foi igual a -0,02. A média da despesa empenhada, assim como observado para a maioria dos demais Entes Federados, aumentou nos anos pesquisados. O investimento médio na rede estadual em 2008/2009 foi próximo a R\$ 230 milhões. No biênio seguinte, esse valor foi superior a R\$ 1 bilhão, indicando aumento de 422%. Nesse mesmo período, o IDEB permaneceu estável com valor igual a 3,0. Em 2013, o IDEB apurado diminuiu para 2,8 diante de um cenário de aproximadamente 30% de aumento de investimento e, em 2015, aumentou para 3,1; acompanhado de aumento da despesa empenhada que atingiu o valor aproximado de R\$ 1,85 bilhões investidos.

A pequena correlação entre as variáveis média da despesa empenhada e IDEB nos anos pesquisados também foi constatada para o estado do Mato Grosso do Sul, que possui Coeficiente de Correlação de Pearson (α) igual a -0,26. A média da despesa aplicada na rede estadual do Ensino Médio no biênio 2008/2009 (cerca de R\$ 300 milhões) foi quatro vezes menor que a empenhada em 2014/2015 (R\$ 1,31 bilhões) ao mesmo tempo que o IDEB permanece estagnado em 3,5. Nesse período, no ano de 2013, o IDEB diminuiu para 3,4.

No estado de Roraima, o Coeficiente de Correlação de Pearson (α) apresentado foi igual a -0,22. Analisando os dados do orçamento declarado ao governo federal, verifica-se que a média da despesa empenhada aumentou de R\$ 75 milhões, em 2008/2009, para R\$ 169 milhões, em 2014/2015, representando um aumento médio de 125%. Paralelamente, o IDEB ficou estagnado no valor correspondente a 3,5 em 2009 e 2011, diminuiu para 3,2 em 2013, e aumentou, em 2015, para 3,4.

A análise do Coeficiente de Correlação de Pearson permite afirmar ainda que, das 23 (vinte e três) Unidades da Federação selecionadas, 11 (onze) possuem correlação positiva o que

representa 48%. A correlação é negativa em 12 (doze) unidades, representando 52%, quando se investiga a correlação entre as variáveis despesa empenhada na rede estadual do Ensino Médio e melhoria da qualidade do ensino medida pelo IDEB. Esses dados levam a repensar a eficiência do investimento em educação na melhoria da qualidade do ensino, em especial na rede gerida pelos estados.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa que ensejou a elaboração dessa dissertação teve como foco a avaliação da política de financiamento educacional e o impacto dessa na melhoria da qualidade do ensino, especificamente na rede estadual do Ensino Médio.

No estudo do contexto histórico do financiamento da educação brasileira fica evidente que a vinculação e a desvinculação de impostos para subsidiar o ensino era uma constante nas constituições brasileiras e na política educacional. A educação foi marcada, ao longo dos anos, pela ausência de recursos legalmente instituídos e pela presença deles. Em geral, se observa que nos regimes democráticos ocorreu a vinculação de recursos para a área educacional, sendo que nos regimes mais autoritários, a vinculação de impostos para custear a educação não era contemplada.

A Constituição de 1988, além de restabelecer a vinculação da receita de impostos para a educação, também ampliou o percentual que cada esfera governamental deve aplicar na manutenção e desenvolvimento do ensino. Assim, a União deve destinar, no mínimo, 18%, e os estados e municípios, 25% da receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação, reforça esse dispositivo, e ainda assegura a destinação dos recursos dos impostos ao ensino público, exclusivamente. Destaca-se que o constituinte estabeleceu o valor mínimo a ser aplicado em educação pelos Entes Federados, e não o máximo. No entanto, esse limite mínimo acaba sendo um limitador para que os estados e municípios apliquem valores superiores ao mínimo estabelecido na Constituição.

A política de financiamento educacional ganha reforço com a implantação do FUNDEF, em 1998, fundo que representou uma mudança na estrutura do financiamento do Ensino Fundamental público brasileiro ao distribuir os recursos proporcionalmente ao número de alunos matriculados em cada rede de ensino. Essa metodologia do FUNDEF, possibilitou o compartilhamento de responsabilidade entre os estados e municípios com o Ensino Fundamental e teve como objetivo a redução das desigualdades e a eficiência na alocação dos recursos.

O FUNDEB, instituído pela Lei nº 11.494/2007, foi criado em substituição ao FUNDEF e possibilitou a ampliação do quantitativo de estudantes atendidos ao estender a atuação para toda a educação básica incluindo a Educação Infantil e o Ensino Médio na redistribuição dos seus recursos. O aprendizado trazido na vigência do FUNDEF possibilitou a reflexão em torno das diretrizes que deveriam ser mantidas ou evitadas na constituição do novo fundo. A pesquisa

realizada na construção dessa dissertação confirmou que após a instituição do FUNDEB, a destinação de recursos para o financiamento do Ensino Médio foi ampliada.

Dessa forma, as políticas voltadas para a ampliação do atendimento a todos os estudantes no Ensino Fundamental lograram êxito quando verificamos as inovações trazidas pela LDB e pelas leis que criaram os fundos que culminaram com a ampliação do investimento em educação. Um dos aspectos constatados nesta pesquisa foi o aumento considerável de recursos destinados à rede estadual do Ensino Médio.

No que se refere à qualidade da educação brasileira, ressalta-se que a política de implantação da avaliação da educação em larga escala sofreu influência de organismos internacionais, como a OCDE, o Banco Mundial e a UNESCO. A criação de um sistema nacional de avaliação, na década de 90, demonstra a preocupação com o rendimento do aluno e com o desempenho dos sistemas de ensino e coloca a temática da qualidade da educação na essência das políticas públicas. A sistemática de avaliação da qualidade da educação no Brasil se materializa por meio de instrumentos como o SAEB, a Prova Brasil, dentre outras avaliações, além do IDEB, indicador que tem como objetivo monitorar a qualidade da educação básica brasileira.

O objetivo da implantação da sistemática de avaliação da qualidade da educação no Brasil consiste em assegurar a avaliação do rendimento escolar em todos os níveis educacionais a fim de subsidiar a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino. Recentemente, em setembro de 2015, a divulgação da nota atingida pelo IDEB, em especial no Ensino Médio, proporcionou a discussão em torno de uma reforma nesta modalidade de ensino.

O impacto do financiamento educacional na qualidade do ensino foi verificado para a rede estadual do Ensino Médio em Unidades Federadas e a nível regional. Na análise exploratória, foram considerados os dados de investimento em educação, para os últimos dez anos, e da aferição do IDEB, nos anos de 2007 a 2015. Na análise de correlação bivariada, para a variável despesa empenhada na rede estadual do Ensino Médio, utilizou-se as informações declaradas referentes aos exercícios de 2008 a 2015, e para a variável IDEB, as aferições de de 2009, 2011, 2013 e 2015.

Verifica-se o aumento da despesa empenhada para o Ensino Médio quando se analisa o somatório total do investimento nas 27 Unidades da Federação. Os dados mostram que a soma do valor empenhado pelos Entes Federados em 2015 (R\$ 48,1 bilhões) é superior ao quádruplo do investido em 2006 (R\$ 11,2 bilhões). Nesse contexto, as matrículas efetuadas apresentam

tendência de queda. Em 2006 foram registradas aproximadamente 7,6 milhões de matrículas, sendo que, em 2015, esse valor foi de aproximadamente 7 milhões, o que leva a concluir que o valor investido por aluno por ano tem aumentado no período considerado (passou de R\$ 1.471,00 em 2006 para R\$ 6.848,00 em 2015). Trata-se de um cenário favorável à melhoria da qualidade da educação, se fosse o investimento, o único fator responsável pela melhoria da qualidade do ensino.

A criação de um índice médio, a nível nacional, entre as variáveis investimento na rede estadual do Ensino Médio e IDEB, no período de 2006 a 2015, indica que a despesa empenhada cresceu aproximadamente 2,5 vezes a mais que o IDEB. Enquanto o indicador de qualidade da educação brasileira parte do índice 1,0 para 1,10; a média do investimento, assumindo o valor inicial 1,0 também para a média de despesa empenhada no biênio 2006/2007, atinge o índice de 3,58 no biênio 2014/2015.

Outra constatação possibilitada pela pesquisa é que enquanto ocorre ampliação de recursos para a educação na modalidade Ensino Médio, a média no índice de qualidade, IDEB, para os Entes Federados está estagnada com valores variando entre 3,0 e 3,3 para as aferições de 2007 a 2015. Como uma das funções do indicador é fornecer subsídios para a avaliação da política pública, com a divulgação dos dados do IDEB, em 2015, e a constatação de que a média do indicador está estagnada, iniciou-se amplo debate para que sejam tomadas medidas para mudar esse quadro de baixa qualidade.

Na comparação entre o valor investido por aluno por ano e o IDEB atingido em cada região brasileira constata-se que o Sudeste e o Centro Oeste apresentam os maiores valores investidos por aluno por ano (R\$ 5.261,00 e R\$ 4.792,00 respectivamente). Já para a média do IDEB, os dados mostram que a região Sul (IDEB igual a 3,6) e Sudeste (IDEB igual a 3,5) são as que apresentam índice mais elevado. A região Centro Oeste está classificada na terceira posição para a variável da qualidade do ensino (IDEB igual a 3,3), enquanto que nas duas últimas posições estão a região Norte e Nordeste tanto para a variável investimento em educação quanto para a variável do IDEB. Com relação ao IDEB atingido no ano de 2007 comparado ao de 2015, a região Sul foi a única entre as regiões brasileiras que apresentou piora no desempenho do indicador.

A análise de correlação realizada para os Entes Federados selecionados evidencia a existência de alta correlação positiva entre as variáveis média da despesa empenhada e IDEB,

para 26% dos Entes Federados, percentual que representa 6 (seis) das (23) vinte e três unidades pesquisadas. Nesses Entes Federados, o aumento do investimento em educação, ao longo do período de 2008 a 2015, corresponde à melhoria do IDEB aferido. Esse grupo é composto pelos estados do Amapá, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, São Paulo e Distrito Federal. Verifica-se que o percentual de Entes Federados que apresentaram correlação alta e positiva é pouco superior a 1/4 das unidades pesquisadas, valor considerado pequeno em um cenário em que os principais atores das políticas educacionais defendem a ampliação de recursos como fator primordial para a melhoria da qualidade da educação brasileira.

A média correlação positiva foi constatada apenas para o estado do Espírito Santo, representando 4% das unidades pesquisadas. O índice aponta para uma pequena correlação positiva nos estados do Amazonas, Goiás, Pará e Paraíba, representando 18% do universo da pesquisa. Tal fato indica que, apesar de apresentar sinal positivo, o grau de dependência estatística entre o IDEB e a média da despesa empenhada é médio ou baixo.

A pesquisa aponta correlação negativa para 12 (doze) das 23 unidades pesquisadas, o que representa 52% do total. Os estados que se enquadram nessa classificação são: Acre, Bahia, Ceará, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Paraná, Rondônia, Roraima, Santa Catarina, Sergipe e Tocantins. Esse resultado indica que as variáveis estão inversamente correlacionadas, ou seja, o aumento no investimento é acompanhado por queda ou estagnação no IDEB. Trata-se de um cenário instigante, pois indicam que o aumento de recursos não possui relação direta com a melhoria da qualidade do ensino.

Diante dos resultados encontrados, verifica-se que o cenário retratado para a educação básica pública brasileira na modalidade Ensino Médio é de diminuição de alunos matriculados e de ampliação de recursos oriundos do FUNDEB. Assim, o que se esperava era a melhora significativa nas metas que visam aferir a qualidade do ensino oferecida pelo poder público, uma vez que mais recursos estão sendo destinados a uma população escolar em processo de redução. No entanto, o que se constatou é que as metas do IDEB para a rede estadual de ensino, ainda que sejam inferiores à meta alcançada e a projetada para o Brasil, não foram, em sua maioria, atingidas no ano de 2015, mesmo ocorrendo, conforme mencionado, um aumento dos recursos disponibilizados para o Ensino Médio, levando a repensar o efeito do gasto em educação na qualidade do ensino.

Fato importante a ser analisado, que pode auxiliar na busca por uma resposta que explique o baixo desempenho dos estudantes do Ensino Médio é a proposta de reforma do currículo para esta etapa da Educação Básica. Nas discussões em torno dessa temática o principal foco é uma proposta de mudança no processo de ensino-aprendizagem. Assim, parte da solução pode estar mesmo na reforma e não na elevação de recursos para a educação. Autores como Amaral e Menezes-Filho (2008) e Rocha (2013) corroboram os dados da pesquisa, pois constatam, em estudos anteriores, que a melhoria da qualidade do ensino vai além do aporte de recursos, não havendo ligação direta entre essas variáveis. Ainda, Rocha (2013) afirma que o valor efetivamente investido é mais que suficiente para que se possa atingir a meta do IDEB proposta para o ano de 2021.

Dentre as constatações possibilitadas por essa pesquisa, seguem algumas que podem auxiliar a comunidade acadêmica e os atores responsáveis pela formulação das políticas públicas educacionais:

1. O resultado não foi conclusivo para a existência de correlação entre a despesa empenhada para a rede estadual do Ensino Médio e o IDEB aferido nas 23 (vinte e três) unidades pesquisadas para os anos de 2008 a 2015;
2. Parece evidente a existência de outras variáveis capazes de explicar a baixa qualidade da educação no Ensino Médio que, sem sombra de dúvidas, apresenta um cenário preocupante de estagnação no que se refere a melhoria de sua qualidade;
3. A discussão em torno da reforma do Ensino Médio pode ser um passo inicial para que o cenário apresentado seja modificado e para que se possa atingir a meta proposta para o IDEB em 2021.

Esta pesquisa possui diversas limitações, pois um resultado mais eficiente poderia ser obtido se fossem empregados os dados desagregados por municípios e até mesmo por unidade escolar individualmente. Nesta dissertação, foi empregada a média de todas as despesas empenhadas na rede estadual do Ensino Médio dos Entes Federados. Para a variável IDEB também considerou-se a média em algumas análises. No entanto, a média possui como limitação o fato de ser influenciada por valores extremos. Pesquisas futuras poderão abordar a análise das variáveis investimento em educação e melhoria da qualidade do ensino medida pelo IDEB considerando um escopo menor a fim de se obter resultados mais significativos tanto para a

análise dos dados quanto para a análise da correlação entre as variáveis investimento em educação e melhoria da qualidade do ensino medida pelo IDEB.

Dessa forma, os resultados proporcionados nesta dissertação apontam para a necessidade de realização de pesquisas que levem em consideração um escopo menor e também a verificação de outras variáveis que influenciam na qualidade do ensino oferecido.

REFERÊNCIAS

- AMARAL, N. C. Um novo Fundef ? As idéias de Anísio Teixeira. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 22, n.75, p. 277-290, 2001. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010173302001000200013&script=sci_abstract&tlng=pt >
- _____. **Para compreender o financiamento da educação básica no Brasil**. Brasília: Liber Livro, 2012.
- AMARAL, L. F. L. E.; MENEZES-FILHO, N. A. **A relação entre gastos e desempenho educacional**. In XXXVI Encontro Nacional de Economia, 2008, Salvador - Bahia. Anais do XXXVI Encontro Nacional de Economia, 2008. Disponível em: < <http://www.anpec.org.br/encontro2008/artigos/200807201800160-.pdf> >
- ALAVARSE, O. M.; BRAVO M. H.; MACHADO, C. Avaliações externas e qualidade na educação básica: articulações e tendências. **Est. Aval. Educ.** São Paulo, v. 24, n. 54, p. 12-31, jan/abr. 2013. Disponível em: < <http://www.fcc.org.br/pesquisa/publicacoes/eae/arquivos/1783/1783.pdf> >
- AZEVEDO, J. M. L. O Estado, a política educacional e a regulação do setor educação no Brasil: uma abordagem histórica. In: FERREIRA, N. S. C.; AGUIAR, M. A. S. (Org.). **Gestão da Educação: impasses, perspectivas e compromissos**. São Paulo: Cortez, 2000.
- BEECH, J. A Internacionalização das Políticas Educativas. **Currículo sem Fronteiras**, v.9, n. 2, p. 32-50, jul/dez 2009. Disponível em: < <http://www.curriculosemfronteiras.org/vol9iss2articles/beeceh.pdf> >
- BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm >
- _____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF. Senado Federal, 1988.
- _____. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996a**. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias. Brasília, DF. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm >
- _____. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996b**. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, DF. Disponível em: < <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/ldb.pdf> > Acesso em 19 fev. 2015.

_____. **Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996c.** Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF. Brasília, DF. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19424.htm >

_____. **Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999.** Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1º do art. 2º e § 2º do art. 8º, ambos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências. Disponível em: < <http://www3.tesouro.gov.br/legislacao/download/contabilidade/portaria42.pdf> >

_____. **Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001.** Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm>

_____. **SAEB 2001: novas perspectivas.** Brasília, DF, 2002.

_____. **Manual de Orientação do FUNDEF.** Ministério da Educação. Brasília, DF. 2004. Disponível em: < <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/manual.pdf> >

_____. **Portaria nº 931, de 21 de março de 2005.** Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica. Disponível em: < http://download.inep.gov.br/download/saeb/2005/portarias/Portaria931_NovoSaeb.pdf >

_____. **Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006.** Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, DF. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm >

_____. **Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007a.** Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. Brasília, DF. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm >

_____. **Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007b.** Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB. Brasília, DF. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2007/lei/111494.htm >

_____. **Decreto nº 6.425, de 04 de abril de 2008a.** Dispõe sobre o censo anual da educação. Brasília, DF. Disponível em: < http://download.inep.gov.br/download/censo/2008/Decreto_n_6425.pdf > Acesso em 30 jan. 2016.

_____. **Manual de Orientação do FUNDEB 2008b**. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, Ministério da Educação. Brasília, DF.. Disponível em: < ftp://ftp.fnde.gov.br/web/siope/leis/manual_orientacao_fundeb.pdf >

_____. **Portaria nº 844, de 8 de julho de 2008c**. Define os objetivos do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE) e aprova o manual de Instruções para o Usuário do SIOPE. Brasília, DF. Disponível em: < https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl_tipo=POR&num_ato=00000844&seq_ato=000&vlr_ano=2008&sgl_orgao=MEC >

_____. **Manual de Orientação do SIOPE 2010**. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, Ministério da Educação. Brasília, DF.. Disponível em: < <http://www.fnde.gov.br/fnde-sistemas/sistema-siope-apresentacao/siope-manuais> >

_____. **Censo Escolar da Educação Básica 2013: resumo técnico**. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, Ministério da Educação. Brasília, DF, 2014.

_____. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm >

CASASSUS, J. Uma nota crítica sobre a avaliação estandardizada: a perda de qualidade e a segmentação social. **Sisifo. Revista de Ciências da Educação**, nº 09, p. 71-78, mai/ago. 2009. Disponível em: < https://www.researchgate.net/profile/Juan_Casassus/publication/28320455_Uma_not%C3%A1_critica_sobre_a_avaliacao_estandardizada_A_perda_de_qualidade_e_a_segmentacao_social/links/568d1be6b08aefb48d4bfff63.pdf >

CASTRO, J. A. Financiamento e gasto público na educação básica no Brasil: 1995-2005. **Educação & Sociedade**. Campinas, v. 28, n. 100 - Especial, p. 857-876, out. 2007. Disponível em < <http://www.cedes.unicamp.br> >

CHIRINÉA, A. M. **O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) e as Dimensões Associadas à Qualidade da Educação na Escola Pública Municipal**. 2010. 119 f. Dissertação (Mestrado em Educação). – Universidade Estadual Paulista, Marília, 2010. Disponível em: < https://www.marilia.unesp.br/Home/Pos-Graduacao/Educacao/Dissertacoes/chirinea_am_me_mar.pdf >

COELHO, M. I. de Matos, Vinte anos de avaliação da educação básica no Brasil: aprendizagens e desafios. **Ensaio: aval. pol. públ. Educ**. Rio de Janeiro, v. 16, n. 59, p. 229-258, abr./jun. 2008. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-40362008000200005&script=sci_abstract&tlng=pt >

DAVIES, N. Os recursos financeiros na LDB. **Revista Universidade e Sociedade**. Brasília, v. 14, p. 56-63, out. 1997. Disponível em: < <http://www.redefinanciamento.ufpr.br/antigo/nic3.htm> >

_____. N. FUNDEB: a redenção da educação básica? **Educação & Sociedade**, Campinas, vol. 27, n. 96 - Especial, p. 753-774, out. 2006. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/es/v27n96/a07v2796.pdf> >

FERNANDES, R. **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), 2007.

GARSON, G. D. **Statnotes: Topics in Multivariate Analysis**. 2009.

GIACOMONI, J. Orçamento Público. 13. ed. ampliada, revista e atualizada. São Paulo: Atlas. 2005.

MACIEL, P. J. Finanças públicas no Brasil: uma abordagem orientada para políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 5, p. 1213-241, set./out. 2013. disponível em: < <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/12049> >

MARCHELLI, P. S. Expansão e Qualidade da Educação Básica no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, v.40, n.140, p. 561-585, maio/ago. 2010. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/cp/v40n140/a1340140.pdf> >

MONLEVADE, J. A. Construção da Complexidade do Financiamento da Educação pública no Brasil. **Revista de Financiamento da Educação**, Porto Alegre, v. 2, n. 4, p. 1-9, 2012. Disponível em: < <http://seer.ufrgs.br/index.php/fineduca/article/view/40787> >

MOORE, D. S. **The Basic Practice of Statistics**. New York: Freeman, 2007.

OLIVEIRA, R. P.; ADRIÃO, T. **Gestão, Financiamento e Direito à Educação: Análise da Constituição Federal e da LDB**. 3. ed. São Paulo: Xamã, 2007.

OLIVEIRA, R. P.; ARAUJO, G. C. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação obrigatória de escolarização. **Revista Brasileira de Educação**. Rio de Janeiro, nº 28, jan/fev/mar/abr. 2005. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/rbedu/n28/a02n28> >

PINTO, J. M. R.; ADRIÃO, T. Noções Gerais sobre o Financiamento da Educação no Brasil. **EccoS – Revista Científica**, São Paulo, v. 8, n. I, p. 23-46, jan/jun. 2006. Disponível em: < http://www.pead.faced.ufrgs.br/sites/publico/eixo5/organizacao_gestao/modulo4/texto_financiamento_marcelino_e_thereza.pdf >

PINTO, J. M. R. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100 - Especial, p. 877-897, out. 2007. Disponível em: < <http://www.cedes.unicamp.br> >

RAMOS, A. M. P. **O financiamento da educação brasileira no contexto das mudanças político-econômicas pós-90**. Brasília: Plano, 2003.

REZENDE, L. M.; JANUZZI, P. M. Monitoramento do Plano de Desenvolvimento da Educação: proposta de aprimoramento do Ideb e de painel de indicadores. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 59 (2), p. 121-150, abr./jun. 2008. Disponível em: < <http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/143> >

ROCHA, F. et al. **É possível atingir as metas para a educação sem aumentar os gastos? Uma análise para os municípios brasileiros**. Secretaria do Tesouro Nacional, Ministério da Fazenda. Textos para discussão, nº 15, Brasília, DF, 2013. Disponível em: < http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/200113/TD_Artigo_Educao.pdf >

RODRIGUEZ, V. Financiamento da educação e políticas públicas: o FUNDEF e a política de descentralização. **Cadernos CEDES**, ano XXI, n. 55, p. 42-57, nov. 2001. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-32622001000300004 >

SAVIANI, D. **Sistema Nacional de Educação e Plano Nacional de Educação**: Significado, Controvérsias e Perspectivas, São Paulo: Autores Associados, 2014.

_____. Vicissitudes e perspectivas do direito à educação no Brasil: abordagem histórica e situação atual. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 34, n.124, p. 743-760, jul./set. 2013. Disponível em < <http://www.cedes.unicamp.br> >

SENA, Paulo. A Legislação do FUNDEB. **Cadernos de Pesquisa**, v. 38, n. 134, p. 319-340, maio/ago. 2008. Disponível em: < <http://publicacoes.fcc.org.br/ojs/index.php/cp/article/view/308/317> >

SILVA, I. F. O sistema nacional de avaliação: características, dispositivos legais e resultados. **Est. Aval. Educ.**, São Paulo, v. 21, n. 47, p. 427-448, set./dez. 2010. Disponível em: < <http://www.fcc.org.br/pesquisa/publicacoes/eae/arquivos/1602/1602.pdf> >

VELOSO, F. et. al. 15 anos de avanços na educação no Brasil: onde estamos?. In: **Educação Básica no Brasil**: construindo o país do futuro. Rio de Janeiro: Campus, 2009. Cap. 1.