

## A efetividade educacional do Fundeb no financiamento da educação brasileira: o caso do Paraná

**Isabelle Fiorelli Silva**

Universidade Estadual de Londrina  
isabellefiorelli@gmail.com

O presente texto é resultado parcial da pesquisa desenvolvida no projeto “A efetividade educacional do Fundeb no financiamento da educação brasileira de 2007 a 2015: os casos do Paraná e de Londrina”, cujo objetivo central é de analisar a Efetividade Educacional do Fundeb no estado do Paraná e no município de Londrina, quanto ao seu objetivo legítimo de universalização da educação básica.

Temos a Efetividade Educacional (EF) como conceito necessário para a avaliação das políticas educacionais, constituindo-se na avaliação da medida em que os objetivos de um programa e/ou política foram realizados e, portanto, de colocar em relação os objetivos obtidos em relação aos objetivos esperados.

A tentativa, neste texto em particular, é de avaliar a EF do Fundeb no estado do Paraná de 2007 a 2012 quanto à universalização da educação básica. Para isso, foram utilizados como procedimentos metodológicos a revisão bibliográfica, a análise

documental e a coleta de dados secundários financeiros e educacionais do estado do Paraná.

A opção em avaliar o Fundeb implica na análise de uma importante política pública, reconhecendo a necessidade de perseguir, antes de tudo, a questão de como se produz a ordem política em sociedades cada vez mais complexas, fragmentadas e abertas ao exterior, pois é nela que se processa a ação pública (MULLER, 2011, p. 53).

Atualmente o financiamento da educação no Brasil possui como principal mecanismo de distribuição do montante de recursos para a educação básica – composta pelas etapas de educação infantil (0-5 anos), ensino fundamental (6-14anos) e ensino médio (15-17 anos) - a política de fundos denominada de Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação). Ela funciona a partir da junção, no interior de cada estado, de parte dos recursos que cada município deve investir em educação, bem como do próprio estado, conforme determinação constitucional, sendo que sua implantação tem gerado impactos e mudanças substantivas não só na distribuição dos recursos, mas também na oferta e desempenho dos alunos.

Para uma pesquisa que pretende analisar os resultados do Fundeb no acesso à escolarização básica, há que se desvelar os objetivos implícitos e explícitos da política para cotejá-los aos resultados gerados, pois a análise de política pública demanda uma compreensão das concepções e objetivos que lhe foram atribuídos tanto no processo de formulação quanto de implantação, permitindo posterior conhecimento aprofundado acerca de seus resultados, efeitos e impactos. Para o desvelamento dos objetivos explícitos selecionamos o conjunto de documentos produzidos pelos formuladores da política de fundos, nos quais identificamos os objetivos e suas respectivas metas cerca da universalização, do padrão de qualidade, do regime de colaboração e da equidade. Vejamos no quadro I os objetivos e metas explicitados nesses documentos.

Ao compreender o processo de formulação da ‘política de fundos’, tanto nos documentos oficiais quanto na literatura especializada, foi possível apreender os objetivos tanto implícitos quanto explícitos da política, o que nos possibilita avaliar sua

efetividade na oferta educacional paranaense, pois, para Draibe (2000:35), a efetividade refere-se à relação entre objetivos e metas, de um lado, e impactos e efeitos, de outro.

Para a apreensão dos efeitos e resultados do Fundeb no Paraná, faz-se necessária a observação de alguns aspectos acerca da implantação da ‘política de fundos’ no estado federado em questão. O Paraná tem 399 municípios e conta com um regime de colaboração no âmbito da educação que se configura pela repartição de responsabilidades entre o estado e os municípios desde no início da década de 1990, sendo que o primeiro se responsabiliza pela oferta dos anos iniciais do ensino fundamental e o ensino médio, enquanto que o segundo se responsabilizou pela educação infantil e pelos anos iniciais do ensino fundamental. Tal repartição de responsabilidades tem como consequência o crescimento das redes municipais.

Observando os dados de matrícula e de repasse do Fundeb para a educação básica no Paraná temos o diagnóstico de que as matrículas no estado, somadas as redes estadual e municipais, cresceram 25,58% no período de 2007 a 2012. Nesse mesmo período o montante de repasse do Fundeb cresceu 57%, sendo que o gasto por aluno-ano aumentou em 28%. Isso pode ser visualizado na tabela I.

Essas questões permitem problematizar a insuficiência do Fundeb em superar as desigualdades entre as redes de ensino público no estado, além de baixa capacidade de promover a universalização da educação básica, pois não apresenta uma relação ótima entre as matrículas e o montante de recursos do fundo. Ou seja, a relação estabelecida entre os dados financeiros e os de matrícula para verificação da efetividade educacional demonstra que nem sempre teremos relação direta e coerente entre as duas variáveis de análise, faltando construir as bases para uma constante avaliação da Efetividade Educacional da política de fundos, com vistas à incessante diminuição da lacuna entre os objetivos e metas da política e os resultados gerados por ela.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Proposta de Emenda à Constituição nº 233, de 23 de outubro de 1995*. Modifica o artigo 34 e o Capítulo III, Seção I, da Constituição Federal e o artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Situação: Transformada na Emenda Constitucional 14/1996. Origem: MSC 1078/1995. Autor: Poder Executivo. Brasília, 23 out. 1996a.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. *Proposta de Emenda à Constituição nº 415, de 16 de junho de 2005*. Dá nova redação ao § 5º do art. 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Situação: Apensada à PEC 216/2003. Autor: Poder Executivo. Brasília, 16 jun. 2005.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. *Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996*. Modifica os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, 12 set. 1996b.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. *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, 19 dez. 2006.

\_\_\_\_\_. FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. *Repasse de recursos do Fundeb*. Brasília, 2013. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb/fundeb-dados-estatisticos> acesso em abril de 2014.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. *Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996*. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Brasília, 24 dez. 1996c.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. *Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007*. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei no 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Brasília, 20 jun. 2007.

DRAIBE, Sônia Mirian. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant (Orgs.). *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2000. p. 13-42.

GOUVEIA, Andrea Barbosa; SILVA, Isabelle Fiorelli. *O gasto-aluno no Paraná (Brasil) e a situação do financiamento da educação nas regiões metropolitanas do estado*. Revista Perspectiva, Florianópolis, v.30, no.1, 305-331, jan/abril, 2012.

MULLER, Pierre. *Les politiques publiques*. 9. ed. Paris: Presses Universitaires de France, 2011.

SILVA, Isabelle Fiorelli. *A efetividade da 'política de fundos' no financiamento da educação no Brasil 2007—2011*. Tese de doutorado. Universidade Federal do Paraná, Curitiba-PR, 2014.

## QUADROS E TABELAS

Quadro 1: Objetivos e metas da 'Política de fundos' presentes na legislação

	Fundef	Fundeb
PEC 233/95 e PEC 415/05	<p><b>Priorizar o ensino fundamental</b>, promover a equidade e a valorização do magistério, além de combater os desvios de verbas no âmbito dos entes federados.</p> <p>Dar maior eficiência ao serviço educacional.</p>	<p><b>Universalizar a educação básica</b> e estabelecimento de padrão de qualidade. Garantia da participação da União, aperfeiçoamento do regime de colaboração, da equidade e do controle social.</p>
EC 14/96 e EC 53/06	<p>Art. 2º É dada nova redação aos Inc. I e II do Art. 208 da Constituição Federal, nos seguintes termos: 1) <b>ensino fundamental obrigatório e gratuito</b>, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiverem acesso na idade própria; 2) <b>progressiva universalização do ensino médio gratuito</b>.</p> <p>§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, os Estados e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.</p> <p>§ 4º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios ajustarão progressivamente, em um prazo de cinco anos, suas contribuições ao Fundo, de forma a garantir um valor por aluno correspondente a um padrão mínimo de qualidade de ensino, definido nacionalmente.</p>	<p>Art. 2º- Conforme art. 60 ADCT, até o 14º (décimo quarto) ano a partir da promulgação desta Emenda Constitucional, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal à <b>manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação</b>.</p> <p>Art. 2º III observadas as garantias estabelecidas nos incisos I, II, III e IV do caput do art. 208 da Constituição Federal e as <b>metas de universalização da educação básica</b> estabelecidas no Plano Nacional de Educação, a lei disporá sobre: a) a organização dos Fundos, a distribuição proporcional de seus recursos, as diferenças e as ponderações quanto ao valor anual por aluno entre etapas e modalidades da educação básica e tipos de estabelecimento de ensino; b) a forma de cálculo do valor anual mínimo por aluno; c) os percentuais máximos de apropriação dos recursos dos Fundos pelas diversas etapas e modalidades da educação básica; d) a fiscalização e o controle dos Fundos; e) prazo para fixar, em lei específica, piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica.</p>
Leis 9.424/96 e 11.494/07	<p>Art. 2º Os recursos do Fundo serão aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público, e na valorização de seu magistério.</p>	<p>Art. 2º Os Fundos destinam-se à manutenção e ao desenvolvimento da educação básica pública e à valorização dos trabalhadores em educação, incluindo sua condigna remuneração, observado o disposto nesta Lei.</p>

Fontes: PEC 233/95 (BRASIL, 1995), PEC 415/05 (BRASIL, 2005), EC 14/96 (BRASIL, 1996a), EC 53/06 (BRASIL, 2006), Lei 9.424/96 (BRASIL, 1996b) e Lei 11.494/07 (BRASIL, 2007).

**Tabela I – Evolução das matrículas, do Fundeb e do gasto-aluno no Paraná de 2007 a 2012**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	EVOLU ÇÃO EM %
<b>matrícula</b>	1.810.763	2.134.130	2.407.608	2.377.324	2.350.400	2.274.003	25,58%
<b>Fundeb</b>	3.553.979.144,32	4.410.290.691,96	4.857.778.736,83	5.075.962.492,07	5.561.397.703,85	5.575.351.101,73	57%
<b>Gasto-aluno</b>	1.962,69	2.066,55	2.017,67	2.135,16	2.366,15	2.519,12	28%

Obs: valores reais pelo INPC (IBGE) de 02/2014.

Fonte: FNDE.