

O IMPACTO DO FINANCIAMENTO EDUCACIONAL NA MELHORIA DA QUALIDADE DO ENSINO, NOS ESTADOS DA BAHIA, CEARÁ E PERNAMBUCO NOS ANOS DE 2005 A 2013

Iara da Paixão Corrêa Teixeira¹

André Nunes²

Alexandre Nascimento de Almeida³

Introdução

A discussão sobre investimento em educação torna-se relevante em um ambiente no qual se propõe a elevação dos gastos públicos em educação para 10% do Produto Interno Bruto (PIB). As evidências encontradas na pesquisa apontam que a simples elevação dos gastos, sem uma forte preocupação com a qualidade do ensino, pode não produzir os resultados esperados.

As legislações que subsidiaram a compreensão que circunda o financiamento educacional brasileiro e poderá promover a melhoria da qualidade do ensino perpassou pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB e pelas leis que instituíram o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB.

¹ Mestranda em Gestão Pública pela Universidade de Brasília. E-mail: i.iara.teixeira@gmail.com.

² Doutor em Economia e Professor da Universidade de Brasília. E-mail: andrenunes@unb.br.

³ Doutor em Engenharia Florestal pela Universidade Federal do Paraná e Professor da Universidade de Brasília. E-mail: alexalmeida@unb.br.

O impacto do financiamento educacional na qualidade do ensino foi verificado utilizando como parâmetro a nota atingida no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb, em especial da rede estadual do Ensino Médio nos estados da Bahia, Ceará e Pernambuco, nos anos de 2005 a 2013. Para tanto, foi realizada também uma pesquisa acerca de como é calculado o Ideb e qual foi o propósito para a criação deste indicador.

A aferição da qualidade do ensino, além de servir como um diagnóstico da condição da educação brasileira também serve para que as metas sejam projetadas em consonância com as diretrizes educacionais estabelecidas nas diversas legislações educacionais sem deixar de lado as metas previstas no Plano Nacional de Educação – PNE, tanto o vigente nos anos de 2001 a 2010, como o atual, PNE – 2014 a 2024.

Este artigo tem como objetivo principal verificar se as despesas com a função educação foram capazes de impactar na melhoria da qualidade do ensino medida por meio do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb, em três estados da Região Nordeste: Bahia, Ceará e Pernambuco, nos anos de 2005 a 2013. Secundariamente, analisa as notas atingidas pelos estados pesquisados e verifica se os mesmos tem melhorado a qualidade do ensino na última etapa da educação básica, o Ensino Médio.

O artigo está estruturado em seis partes, sendo a primeira esta breve introdução. A segunda faz uma análise do contexto do financiamento da educação no Brasil, principalmente após a Constituição de 1988. Na sequência, faz-se uma breve apresentação sobre o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb, buscando compreender como ocorre a aferição deste indicador e quais são as projeções para o Brasil até o ano de 2021. A quarta parte trata da metodologia utilizada e como foram coletados os dados necessários para a verificação do impacto do financiamento educacional brasileiro na melhoria do ensino. A quinta seção traz a discussão dos resultados, fazendo uma comparação entre as despesas empenhadas no Ensino Médio, com o número de alunos matriculados e a nota do Ideb atingida, buscando assim verificar se o investimento em educação está alcançando melhores índices nas

avaliações do Ideb. Finalmente, na sexta parte, apresentam-se as considerações finais.

1. O contexto do Financiamento da Educação Brasileira

A educação brasileira tem passado nas últimas décadas por mudanças significativas principalmente no que se refere à universalização do ensino. No entanto, no que diz respeito à qualidade, a educação brasileira ainda tem muito a evoluir para que se alcance 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, ainda de acordo com o autor citado, no que diz respeito à qualidade de educação, os resultados são bastante insatisfatórios. A universalização do ensino no Brasil realmente alcançou patamares nunca antes atingidos, porém, o acesso a uma educação de qualidade ainda é uma realidade distante.

Na década de 90 foram aprovados importantes normativos que demarcaram as mudanças ocorridas na educação brasileira e contribuíram 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. Podem ser citados como normativos orientadores da educação básica e que influenciaram o financiamento do ensino público: a Lei n.º. 9.394/96 Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB; a Lei n.º. 9.424/96, que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF; a Lei n.º 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 Plano Nacional de Educação (2014-2024) - PNE, Lei nº. 13.005/2014.

Todo este aparato legal influenciou diretamente os investimentos públicos com a educação em praticamente todos os níveis e modalidades de ensino e contribuiu significativamente para o aumento do indicador quantitativo relacionado ao número de alunos matriculados no ensino fundamental e médio.

No que se refere ao financiamento da educação no Brasil, destaca-se, inicialmente, a criação do Fundo Nacional para o Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – FUNDEF, pela Lei nº. 9.424/96. O FUNDEF 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. Assim, o FUNDEF acabou por contribuir para que ocorresse a municipalização da oferta de vagas no ensino fundamental.

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 Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais - Inep. Segundo aponta este 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. Também após a criação deste fundo, ficou estabelecido um valor mínimo nacional de gasto por aluno que deve ser observado por cada estado a cada ano.

No que se refere à valorização do magistério, a Lei do FUNDEF, determinou que 60% dos recursos do fundo deveriam ser destinados ao pagamento do salário dos professores. Veloso (2009) destacou existir evidências empíricas de que o FUNDEF tenha elevado o salário dos professores em regiões carentes resultando em uma melhoria do desempenho dos alunos nessas regiões.

O FUNDEF desempenhou um importante papel na expansão do ensino fundamental, pois se tratava de um fundo destinado

exclusivamente a esta etapa da educação básica. Após os dez anos de vigência do FUNDEF, surgiu a necessidade de distribuição de recursos para atender os alunos concluintes do ensino fundamental que necessitava ser atendido 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. Para corrigir esta distorção foi instituído o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB. De acordo com Sena (2008), este novo fundo sinaliza a construção do financiamento em uma perspectiva de custo: são ampliadas as categorias etapas, modalidades, tipos de estabelecimento, incluindo a jornada, sobre as quais incidem as ponderações.

O FUNDEB é um fundo de natureza contábil que é constituído em cada estado da federação, em parte, por 20% do total arrecadado com os principais impostos estaduais: 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: 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.

O monitoramento de aplicação dos recursos do FUNDEB é realizado por meio 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.

Assim, 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 implantação

de políticas públicas eficazes que possam culminar com a melhoria da qualidade da educação.

2. O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica e a Qualidade do Ensino no Brasil

Sendo o FUNDEB o fundo responsável pela distribuição de recursos que culminou com a quase universalização da educação básica no Brasil, a melhoria da qualidade do ensino torna-se o maior desafio da política educacional brasileira para as futuras gerações. Dessa forma, deve-se ter como prioridade estabelecida na política educacional a oferta de um ensino que atenda aos padrões mínimos de qualidade e seja capaz de assegurar a permanência dos alunos na escola, uma vez que o acesso à educação está praticamente resolvido.

A LDB, em seu artigo 9º, inciso VI, no título que trata da organização da educação nacional, enfatiza a necessidade de uma política de avaliação da educação. 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. Percebe-se que a LDB, tanto esboça preocupação com a universalização do ensino como também tem como objetivo sistematizar o processo de avaliação a fim de garantir um instrumento que tem como finalidade a melhoria da qualidade da educação ofertada aos brasileiros.

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.

Para assegurar a avaliação do rendimento escolar e aferir a qualidade da educação no Brasil foi criado, pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - Inep, em 2007, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb. Em estudo realizado, Fernandes (2007) verifica que os indicadores de desempenho educacional utilizados para monitorar o sistema de ensino no País são, fundamentalmente, de duas ordens: a) indicadores de fluxo (promoção, repetência e evasão) e b) 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). 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.

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb representa a medida que reúne num só indicador dois conceitos igualmente importantes para a qualidade da educação: fluxo escolar e médias de desempenho nas avaliações. Esse índice agrega ao enfoque pedagógico dos resultados das avaliações em larga escala do Inep a possibilidade de resultados sintéticos, facilmente assimiláveis, e que permitem traçar metas de qualidade educacional para os sistemas. O indicador é calculado a partir dos dados sobre aprovação escolar, baseados no Censo Escolar, e médias de desempenho nas avaliações do Inep, o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) – para as unidades da federação e para o país, e a Prova Brasil – para os municípios. O Ideb é um índice que é medido em uma escala que varia de zero a dez.

Segundo Chirinéa (2010), 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. O Brasil, de acordo com dados do Inep, possui como meta atingir até 2021 níveis educacionais de países subdesenvolvidos, 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. O Ideb observado nos anos de 2005 a 2007 e a meta projetada para 2021 para o Ensino Médio (Tabela 1).

Tabela 1- Ensino Médio - Brasil

	Ideb Observado					Metas				
	2005	2007	2009	2011	2013	2007	2009	2011	2013	2021
Total	3.4	3.5	3.6	3.7	3.7	3.4	3.5	3.7	3.9	5.2
Dependência Administrativa										
Estadual	3.0	3.2	3.4	3.4	3.4	3.1	3.2	3.3	3.6	4.9
Privada	5.6	5.6	5.6	5.7	5.4	5.6	5.7	5.8	6.0	7.0
Pública	3.1	3.2	3.4	3.4	3.4	3.1	3.2	3.4	3.6	4.9

Fonte: Saeb e Censo Escolar.

(Os resultados destacados na cor cinza referem-se ao Ideb que atingiu a meta).

Ainda não se pode afirmar que a meta proposta para a educação brasileira será atingida até o tempo previsto (2021). No entanto, as políticas públicas educacionais dos últimos anos, principalmente após a década de 90 do século passado, têm sido implantadas tendo como objetivo a universalização da educação básica e a melhoria da qualidade do ensino.

3. Metodologia

A metodologia adotada para avaliar o impacto do financiamento educacional nas notas do Ideb, valeu-se de dados relacionados à despesa empenhada para a educação se limitando ao Ensino Médio.

Dessa forma, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, por meio do Sistema de Informações sobre Orçamento Público em Educação – Siope, disponibilizou os dados relacionados aos gastos com a função educação (função 12) de onde pode ser trabalhado o filtro para que se pudesse obter os gastos somente com a modalidade Ensino Médio (subfunção 362) para três estados da região nordeste.

Para analisar a evolução das despesas empenhadas com a função educação na modalidade Ensino Médio foi necessário também coletar o número de matrículas efetuadas nesta modalidade de ensino nos estados e nos anos pesquisados. Esta coleta de dados foi fundamental para a pesquisa uma vez que a análise apenas do gasto com a educação não é capaz sozinha de indicar o real investimento, pois quanto mais alunos dispuser a rede de ensino mais recursos deverão ser disponibilizados para garantir as condições necessárias para a manutenção do aluno na escola com padrões mínimos de qualidade.

A pesquisa tem como campo, além da delimitação na modalidade Ensino Médio, três estados da Região Nordeste brasileira: Bahia, Ceará e Pernambuco. A escolha da Região Nordeste em detrimento das outras regiões brasileiras: Sul, Sudeste, Centro Oeste e Norte, ocorreu principalmente pela importância do financiamento educacional em uma região pouco desenvolvida economicamente e que possui baixo nível de escolarização. Além disso, a pesquisa se deu no âmbito dos três Estados que possuem maior número de matrículas da região nordeste.

Do sítio do Inep foram extraídas as notas do Ideb nos anos de 2005, 2007, 2009, 2011 e 2013, em que são consideradas as avaliações para a composição do índice, pois este é aferido a cada dois anos. Como a pesquisa está delimitada ao Ensino Médio, foi considerada a nota atingida pelos estudantes concluintes desta última etapa da educação básica. Ainda é importante ressaltar que a coleta de dados relacionados às despesas empenhadas no Ensino Médio para os três estados pesquisados se deu nos anos de 2005 a 2013, tendo como base a declaração que cada unidade da federação informou ao FNDE por meio do Siope. Também foi realizada a coleta anual dos alunos

declarados no censo escolar nos anos de 2005 a 2013. Esses dados estão disponíveis no sítio eletrônico do Inep.

4. Discussão dos Resultados

A análise dos dados tem como ponto de partida o ano de 2005, ano em que se iniciou a aferição do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - Ideb pelo Inep. Assim, toda a coleta de dados, despesa empenhada e número de matrículas, ambas relacionadas ao Ensino Médio, se limitaram ao intervalo estabelecido entre os anos de 2005 a 2013. Para avaliar os resultados do Ideb nestes três estados segue a Tabela 2 - Ideb Observado e Metas Projetadas – Ensino Médio.

Tabela 2 - Ideb Observado e Metas Projetadas – Ensino Médio

Estado	Ideb Observado					Metas Projetadas				
	2005	2007	2009	2011	2013	2007	2009	2011	2013	2021
Bahia	2.7	2.8	3.1	3.0	2.8	2.7	2.8	3.0	3.3	4.5
Ceará	3.0	3.1	3.4	3.4	3.3	3.0	3.1	3.2	3.5	4.8
Pernambuco	2.7	2.7	3.0	3.1	3.6	2.7	2.8	3.0	3.2	4.5

Fonte: Saeb e Censo Escolar. (adaptado pelos autores)

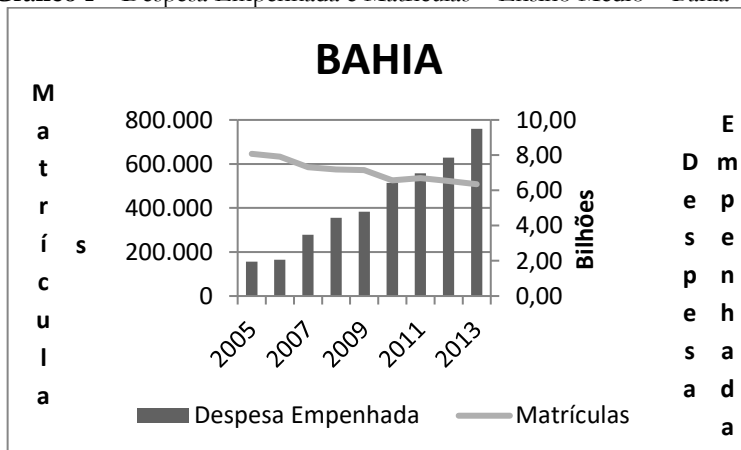
(Os resultados destacados na cor cinza referem-se ao Ideb que atingiu a meta).

Observa-se pela análise da Tabela 2 que as metas projetadas para o ano de 2021 para os estados da Bahia, do Ceará e de Pernambuco, respectivamente, 4,5, 4,8 e 4,5, são inferiores à estimada para a rede estadual de ensino, nesta mesma modalidade se comparadas às projeções para o Brasil (Tabela 1). Feita esta comparação entre o Ideb - Ensino Médio projetado para o Brasil e a nota prevista para estes três estados, cabe aqui algumas considerações. Uma explicação

que pode ser inferida neste cenário é que estes estados, localizados em uma das regiões mais pobres do Brasil, o Nordeste, possui, como comprovam várias pesquisas, um atraso educacional em relação às regiões mais desenvolvidas. Neste cenário de extrema desigualdade educacional é que devem ser concentrados os programas e projetos sociais e educacionais, a fim de minimizar esta diferença.

Fixando agora a análise para o estado da Bahia em relação ao seu Ideb, percebe-se que entre os anos de 2005 a 2011, a meta foi atingida chegando a ser superada em 2007 e 2009. No entanto, em 2013, este estado, além de ter diminuído a sua nota no Ideb, não atingiu a projeção de 3.3, ficando com uma nota igual a 2.8, menor índice desde 2007. Analisando o Gráfico 1 – Despesa Empenhada e Matrículas – Ensino Médio para o estado da Bahia observa-se um decréscimo no número de matrículas no Ensino Médio e, em contrapartida, há um aumento progressivo no gasto com a educação.

Gráfico 1 – Despesa Empenhada e Matrículas – Ensino Médio – Bahia



Fonte: Siope e Inep (elaborado pelos autores)

Da análise do Gráfico 1 observa-se que o aumento da despesa empenhada na modalidade Ensino Médio é considerável entre os anos de 2005 a 2013. Enquanto que no ano de 2005 o estado investiu

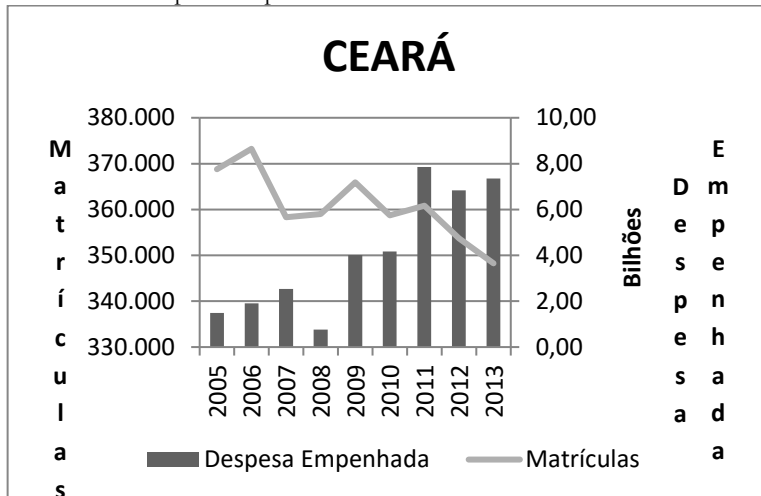
cerca de R\$ 1,9 bilhões; em 2008 (primeiro ano de vigência do FUNDEB) foram gastos R\$ 4,4 bilhões, atingindo, no ano de 2013, R\$ 9,5 bilhões.

No estado da Bahia o investimento no Ensino Médio mais que dobrou após a criação do FUNDEB, mesmo havendo uma diminuição nas matrículas. Em contrapartida, a nota no Ideb, em 2013 (2.8) foi a mesma atingida em 2007 e menor que nos anos de 2009 (3.1) e 2011(3.0). Trata-se de um paradoxo, pois neste estado, o cenário para melhoria das condições na educação parece favorável uma vez que os alunos estão diminuindo e os investimentos aumentando.

Este é um cenário que instiga a pesquisa, uma vez que o aumento do gasto com o Ensino Médio na rede estadual não impactou na melhoria da qualidade da educação oferecida aos estudantes concluintes desta etapa da educação básica. É evidente que a melhoria da qualidade do ensino não depende apenas do fator investimento. Vários outros aspectos devem ser considerados como, por exemplo, a qualificação dos docentes, as condições econômicas das famílias dos estudantes, o *background* educacional dentre outros. Entretanto, a expectativa inicial era a presença de uma correlação entre investimento e melhoria da qualidade do ensino.

Passando agora para a análise dos dados coletados para o estado do Ceará, verifica-se que a exemplo da Bahia, o Ceará também não alcançou a meta projetada no último levantamento do Ideb em 2013. A meta a ser atingida era da ordem de 3.5 e a nota efetivamente alcançada foi de 3.3, inferior aos anos anteriores, 2009 e 2011, ambas com nota 3.4.

Gráfico 2 – Despesa Empenhada e Matrículas – Ensino Médio – Ceará



Fonte: Siope e Inep (elaborado pelos autores)

Observa-se (Gráfico 2) que os investimentos com o Ensino Médio vêm crescendo ao longo dos anos, principalmente de 2009 a 2013, e que o número de matrículas apresenta uma forte tendência de queda. Isso deveria sinalizar que o estado possui capacidade de oferecer um ensino com maior qualidade uma vez que têm, em sua rede estadual de ensino, cada vez menos alunos matriculados no Ensino Médio e as verbas vinculadas à educação apresentam tendência de crescimento.

Analisando o aumento do investimento no Ensino Médio tomando como base a despesa empenhada a cada ano, constata-se que o ano de 2008 é atípico. Mesmo sendo o primeiro ano de vigência do FUNDEB, que tem como objetivo ampliar a área de atuação para toda a educação básica, houve uma diminuição da despesa. Em 2007, a despesa empenhada foi de R\$ 2.536.179.607,15 (dois bilhões, quinhentos e trinta e seis milhões, cento e setenta e nove mil, seiscentos e sete reais e quinze centavos) e em 2008, R\$ 758.185.488,51 (setecentos e cinquenta e oito milhões, cento e oitenta e cinco mil, quatrocentos e oitenta e oito reais e cinquenta e

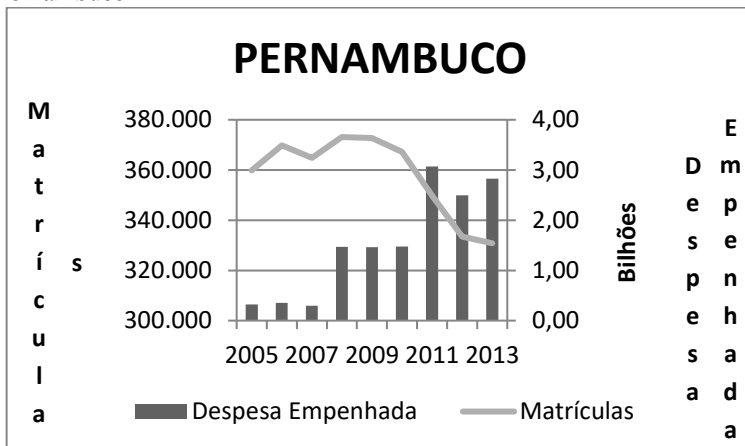
um centavos), apresentando queda de 70%. Esse cenário de decréscimo nos gastos com o Ensino Médio somente aconteceu de 2007 para 2008. No ano de 2009, o gráfico volta a apresentar crescimento e a despesa empenhada permanece estável em cerca de R\$ 6,8 bilhões a R\$ 7,8 bilhões nos anos de 2011 a 2013.

No entanto, o aumento no investimento com o Ensino Médio no Ceará após o ano de 2008 não significou o atingimento da meta no Ideb relacionado ao ano de 2013. Destaca-se que este estado é o que apresenta a maior meta projetada para o ano de 2021 (4.8) dentre os três que são objeto deste estudo.

A análise do impacto do investimento em educação na rede pública estadual em Pernambuco segue mesma tendência observada nos demais estados anteriormente analisados. Observa-se, para o estado de Pernambuco, que a nota do Ideb nos anos de 2005 e 2006 foi de 2.7, subindo para 3.0 e 3.1 nos anos de 2007 e 2009, respectivamente (Tabela 2). No ano de 2013, Pernambuco foi o estado que obteve a maior nota no Ideb, dentre os três aqui apresentados, atingindo a nota de 3.6, quatro pontos a mais do que a projetada para o ano.

Com relação à despesa empenhada para o Ensino Médio na rede estadual de educação de Pernambuco verifica-se que após o primeiro ano de vigência do FUNDEB (2008) houve um aumento do investimento que passou de ordem de 320 milhões em 2005 para mais de 1.4 bilhões em 2008. Nos anos seguintes, 2008, 2009 e 2010, o investimento destinado aos alunos da rede estadual de ensino, especificamente o Ensino Médio, permaneceu praticamente estável (Gráfico 3) mesmo sendo observada uma redução de 5.000 matrículas.

Gráfico 3 – Despesa Empenhada e Matrículas – Ensino Médio – Pernambuco



Fonte: Siope e Inep (elaborado pelos autores)

A título de complementação à pesquisa norteadora deste artigo e ainda para verificar se o investimento no Ensino Médio nestes três estados está sendo efetivo, ou seja, se aquele estado que mais gasta por aluno apresenta um índice (Ideb) melhor, foram extraídos do Siope o indicador: Gasto Educacional por Aluno do Ensino Médio.

Este indicador tem como finalidade dimensionar o gasto educacional médio na última etapa da educação básica por aluno a cada ano. A fórmula utilizada para aferição do indicador é calculada pelo próprio sistema Siope com base nos dados declarados pelos estados para a função educação. Para se obter o valor do indicador faz-se a divisão entre a despesa com Manutenção de Desenvolvimento do Ensino (MDE) no âmbito do Ensino Médio e o Número total de alunos matriculados nesta modalidade de ensino.

Os dados necessários para verificar a efetividade dos gastos com o Ensino Médio nos estados da Bahia, Ceará e Pernambuco estão apresentados na Tabela 3 – Ideb Observado e Gasto Educacional por Aluno em 2013 – Ensino Médio.

Tabela 3 – Ideb Observado Gasto Educacional por Aluno em 2013 – Ensino Médio

Estado	Ideb Observado em 2013	Gasto educacional por aluno em 2013
Bahia	2.8	R\$ 4.512,56
Ceará	3.3	R\$ 5.229,63
Pernambuco	3.6	R\$ 2.096,67

Fonte: FNDE (Siope) e Inep (elaborado pelos autores)

Pela Tabela 3 constata-se que os indicadores de gastos educacional por aluno em 2013, extraídos do Siope, e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) não guardam correlação entre o gasto médio por aluno e o Ideb observado. O estado de Pernambuco foi o que teve o menor dispêndio médio por aluno, entretanto, foi o que obteve a maior nota no Ideb (3.6) superior em 0.3 pontos à do Ceará e em 0.8 à da Bahia.

Considerações Finais

A educação pública no Brasil teve avanços significativos em especial após as últimas décadas do século passado. As melhorias alcançadas ainda são tímidas, no entanto, já se pode considerar que a quase universalização da educação básica seja uma conquista da população brasileira. A melhoria alcançada com a quase universalização da educação básica só se tornou uma realidade devido aos inúmeros esforços que culminaram com a publicação de leis, na década de 90 do século passado e início deste milênio, que tinham como principal objetivo tornar o acesso e a permanência de todos a uma educação básica de qualidade. Naturalmente que ainda há muito para ser feito a fim de que o Brasil alcance níveis de escolarização e de qualidade do ensino próximos a países desenvolvidos.

A presente pesquisa realizada em três estados da Região Nordeste pode ser um indicativo do que acontece nos demais estados e municípios brasileiros. Constatou-se que embora os recursos destinados ao financiamento da educação básica pública tenham tido um aumento considerável, principalmente após a criação do FUNDEF e sua posterior ampliação para o FUNDEB, ainda há muito a ser feito para que a qualidade do ensino oferecido seja considerada ideal.

A análise dos dados pesquisados nos estados da Bahia, Ceará e Pernambuco mostra que o número de matrículas no Ensino Médio tem sofrido uma queda considerável no período em que foi realizada a pesquisa, de 2005 a 2013. Em contrapartida os recursos aplicados nesta modalidade de ensino aumentaram, principalmente após o ano de 2008, ano em que os recursos foram ampliados em virtude da institucionalização do FUNDEB. Nos anos anteriores, desde 1996, estava em vigor o FUNDEF que não incluía em sua distribuição de recursos o Ensino Médio.

O cenário que pode ser visto para a educação básica pública brasileira no Ensino Médio é de diminuição de alunos matriculados e de ampliação de recursos oriundos do FUNDEB. Assim, o que se espera é uma melhora significativa nas metas que visam aferir a qualidade do ensino oferecida pelo poder público. No entanto, o que se constatou é que as metas do Ideb para os estados pesquisados, ainda que sejam inferiores à meta alcançada e a projetada para o Brasil, não foram atingidas no ano de 2013, mesmo ocorrendo, conforme mencionado, um aumento dos recursos disponibilizados para o Ensino Médio.

Observa-se, também, que não há evidência de que um maior gasto induz a qualidade. Isto pode ser verificado quanto se compara gasto médio por aluno nos estados pesquisados. Pernambuco foi o Estado com dispêndio médio por aluno mais reduzido e obteve nota Ideb mais elevada que Bahia e Ceará.

Dessa forma, embora óbvio que o investimento em educação é importante para a melhoria da qualidade do ensino, as evidências da pesquisa mostram que ele não é suficiente para induzir a melhoria da qualidade. A elevação de gastos deve ser acompanhada de políticas

de valorização dos profissionais da educação, de melhoria dos cursos de formação de professores, de melhoria na infraestrutura das escolas, de melhoria de condições para a permanência e continuidade dos estudos e isto envolve uma gestão eficiente dos recursos destinados à educação. Assim, na realidade em que se vive a educação brasileira, pode se afirmar que o principal problema não consiste na falta de investimento, mas na forma como os recursos estão sendo aplicados.

Referências

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição**: República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, 23 dez. 1996.

Disponível em: <

<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/ldb.pdf> >

_____. Lei nº. 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEF. **Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, 26 dez. 1996. Disponível em:<

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19424.htm >

_____. Lei n. 11.494, de 20 de junho de 2007. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEB. **Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, 21 jun. 2007.

Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111494.htm >

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

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

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

SENA, P. A Legislação do FUNDEB. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, 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> >

VELOSO, F. 15 Anos de avanços na educação no Brasil: onde estamos? In: VELOSO, Fernando et al. (Orgs.). **Educação Básica no Brasil: construindo o país do futuro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009. Cap.1.

Recebido em 18/01/2017 e
aceito em 17/06/2017.

Resumo: O artigo analisa o impacto do investimento na educação, na rede estadual de ensino dos estados da Bahia, Ceará e Pernambuco nos anos de 2005 a 2013. A pesquisa teve como base teórica a legislação sobre o financiamento educacional, principalmente a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB e as leis que instituíram o FUNDEF e o FUNDEB. Para tanto, analisou os dados referentes à despesa empenhada na função educação, modalidade Ensino Médio, relacionando ao número de alunos matriculados e comparando com o Ideb, proxy de qualidade empregada. O principal objetivo foi verificar se o aumento do investimento em educação impactou na melhoria do ensino. Os resultados apontam para a não existência de causalidade entre investimento e melhoria da qualidade. Os dados indicam que o problema não está na falta de investimento, mas na forma como os recursos são aplicados.

Palavras-chave: Financiamento Educacional, FUNDEB, Ideb, Qualidade do Ensino.

Title: Educational funding impact on schooling quality improvement in Bahia, Ceará and Pernambuco states, from 2005 to 2013

Abstract: This paper analyzes the investment impact on education in Bahia, Ceará and Pernambuco state schools, from 2005 to 2013. The research was theoretically based on the educational funding legislation, mainly the bills which established FUNDEF and FUNDEB, as well as the National Education Guidelines and Bases Bill – LDB. In order to accomplish that, it was examined the data related to the committed expenditure from the budgetary educational function, secondary education modality, to the quantity of students enrolled, and yet compared to IDEB, a proxy used for quality. The results point out to the absence of causality between investment and quality improvement. The data indicate that the problem is not on lack of investment, but on how those resources are employed.

Keywords: Education Funding, FUNDEB, Ideb, Education Quality.
