

REFLEXÕES ACERCA DAS POLÍTICAS DE FINANCIAMENTO E AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO: A QUESTÃO DA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO

Michele Borges de Souza
Universidade Federal do Pará
michelinhe@yahoo.com.br

Mariza Felipe Assunção
Universidade Federal do Pará
marizafelippe@yahoo.com.br

Resumo: Este artigo tece algumas considerações sobre a questão da melhoria da qualidade da educação na implementação de políticas de financiamento e de avaliação no período de 1995-2006. Para tanto, iremos fazer um percurso histórico analisando o FUNDEF, o SAEB e o IDEB identificando quais as medidas e ações feitas pelo governo federal para melhorar a qualidade da educação, bem como a relação existente entre essas duas políticas públicas, tendo como foco a construção de um índice determinante.

Palavras-chave: financiamento da educação, política de avaliação, IDEB.

INTRODUÇÃO

Com o advento da Reforma do Estado no ano de 1995 o setor educacional contou com a interferência direta dos organismos internacionais que de certa forma, por meio de seus documentos, delinearão as políticas educacionais brasileiras, sobretudo da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), Banco Mundial (BM) durante o início da década de 1990 (PERONI, 2003). A influência destes organismos foi determinante, na conjuntura política e econômica dos países da América Latina e no Brasil, que em meados da década de 60 experimenta as orientações da Teoria do Capital Humano, que herdeira da Teoria neoclássica (liberal) defende o mercado com um mínimo possível de intervenção pública.

Segundo Shiroma *et al* (2007), à medida que eram discutidas as leis para a educação brasileira o governo nacional embutia decretos, resoluções e medidas provisórias, um arcabouço jurídico legal para a educação, os compromissos firmados em Jomtien¹ e as exigências emanadas pelos organismos internacionais para a educação.

Em função dos compromissos assumidos em Jomtien os governos tanto em nível federal como estadual brasileiro deveriam reorganizar o nível de ensino fundamental, segundo critérios

1 A Conferência Mundial de Educação par Todos realizada em Jomtien, em março de 1990, na Tailândia, foram firmados compromissos em “assegurar uma *educação básica de qualidade* a crianças, jovens e adultos (SHI-ROMA *et al*, 2007 p. 48), na qual o Brasil mais oito países, com taxas de analfabetismo mais altas, precisariam adotar políticas educacionais que visassem a universalização do ensino, no caso do Brasil o ensino fundamental, para que assim pudessem melhorar o cenário educacional nacional.

que propunham adotar políticas de universalização do acesso a esse nível e promoção da equidade (MAUÉS, 2010).

Segundo o Ministro da educação da época (1990) Murílio de Avellar Hingel *apud* Peroni (2003) o Brasil não tomou iniciativas consistentes para cumprir os compromissos afirmados em Jomtien, para tanto, após a Conferência de Educação para Todos, 1993, o ministro tomou a decisão de elaborar um Plano Decenal de Educação para Todos que viesse a ter a participação e mobilização da sociedade e que para Peroni (2003) a elaboração deste plano se configura numa prestação de contas para a sociedade pelo fracasso na área da educação por parte do governo.

Portanto, no ano de 1993 é lançado o Plano Decenal de Educação para Todos ² (1993-2003), em função dos compromissos assumidos em Jomtien, o qual prevê como ações para a universalização do ensino fundamental de qualidade, a valorização e o reconhecimento público do magistério, por meio do “Acordo Nacional de valorização do Magistério da educação Básica³” e o “Pacto pela Valorização do Magistério e Qualidade da educação⁴”, que segundo Maués (2010), foram abandonadas pela falta de continuidade de ações governamentais para sua efetivação.

Entre as iniciativas para o setor educacional, a partir desse plano decenal, destacam-se a definição de políticas, a implantação de reformas, programas e projetos voltados ao trato da educação pública para a universalização da educação, financiamento da educação, avaliação do rendimento escolar e valorização dos profissionais da educação, que foram sendo implementadas por meio da Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996 que cria as Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBN) (MAUÉS, 2010).

Para fins deste artigo daremos destaque, no que se refere a educação básica, particularmente ao nível fundamental, ao financiamento e a avaliação. Portanto, a partir desta breve explanação do cenário educacional brasileiro a partir da Reforma do Estado e da promulgação da lei maior da educação brasileira acima mencionada que iremos delinear algumas reflexões acerca das políticas de financiamento da educação e a relação estabelecida com a avaliação da educação básica, com foco sobre o Índice de Desenvolvimento da Educação (IDEB) no Brasil.

Segundo Shiroma *et al* (2007) a prioridade do Estado durante a década de 1990 foi de assegurar o acesso e permanência dos alunos nas escolas, e para alcançar este fim o programa mais importante seria na visão do MEC, a Bolsa-Escola, pois seus beneficiários recebem auxílio financeiro do governo com a condição que as famílias matriculem os filhos no ensino fundamental e que estes frequentem a escola.

2 Esse plano foi assinado por várias entidades, como: Conselho Nacional de Secretários da Educação (CONSED), União Nacional do Dirigentes Municipais da Educação (UNDIME) e a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) (PERONI, 2003).

3 O Acordo Nacional de Valorização do Magistério da educação Básica foi assinado pelo Governo Itamar Franco estabelecendo um Piso Profissional Nacional para o Magistério Público.

4 O Pacto pela Valorização do Magistério e Qualidade da Educação tinha como objetivo construir de forma integrada e compartilhada as condições necessárias à adequação do professor e exercício do magistério, visando novos padrões de formação, carreira, remuneração, condições de trabalho e produtividade dos docentes (PACTO PELA VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO E QUALIDADE DA EDUCAÇÃO, 1994).

No campo do financiamento o governo promoveu vários programas entre eles esta o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDE-Escola); Programa Renda Mínima; Fundo de Fortalecimento da Escola (FUNDESCOLA); o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF) e o programa de Expansão da Educação Profissional (PROEP). O governo federal priorizou intervenções de cunho avaliativo como, o Censo Escolar, o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) e o Exame Nacional de Cursos (PROVÃO). (SHIROMA et all, 2007).

No entanto, dentro do financiamento destacaremos Emenda Constitucional nº 14/96 e a Lei 9.424/97 que cria o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), sobre a questão da avaliação iremos discutir o SAEB focando o IDEB, que é fruto do SAEB.

O IDEB também é importante por ser condutor de política pública em prol da qualidade da educação. É a ferramenta para acompanhamento das metas de qualidade do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) para a educação básica.

O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL

O financiamento da educação é definido por parâmetros legais, conforme estabelecido na Constituição Federal de 1988 e na LDB 9394/96 que atribuem a responsabilidade aos entes federais, estaduais e municipais de administrar o sistema educacional para a manutenção e expansão do ensino, com base no regime de colaboração, o que garante a arrecadação de recursos para a educação pública.

Assim, a União deverá dividir a aplicação de seus recursos na manutenção do sistema federal, na execução de programas próprios e em transferências para os sistemas estaduais e municipais. Os Estados somam os recursos recebidos da União aos provenientes de suas fontes e os municípios somam os recursos recebidos da União e dos Estados aos seus próprios recursos (CASTRO, 2001).

É bom frisar que as primeiras iniciativas de financiamento da educação pública não iniciam neste período, mas sim na era jesuítica, que aqui não será mencionada (RAMOS, 2003).

A estrutura de financiamento apresenta-se de forma mista e complexa, a maior parte dos recursos provém das fontes do aparato fiscal, como os recursos da vinculação de impostos; uma parcela razoável das contribuições sociais e outra do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e recursos arrecadados diretamente das instituições vinculadas. Com relação à distribuição dos recursos públicos, no que tange à prioridade de aplicação dos mesmos será o ensino fundamental (CASTRO, 2001). Portanto, os recursos destinados à educação possuem duas fontes basicamente: o salário-educação e os impostos.

O salário-educação é considerado uma contribuição social, sendo proveniente do recolhimento mensal das empresas convencionais vinculadas a Previdência Social, numa

alíquota de 2,5% sobre a folha de pagamento de cada funcionário (PERONI, 2003). Esse valor é destinado ao financiamento de programas, projetos e ações voltadas para o financiamento da educação básica pública. As quotas do salário educação devem ser repassadas aos Municípios e aos Estados de acordo com o número de alunos que cada um deles compreende.

Os impostos continuam sendo as principais fontes de arrecadação de recursos para a educação. De acordo com o que está prescrito no artigo 212 da Constituição Federal

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).

Quanto aos recursos públicos, está presente no artigo 213 da Constituição Federal que eles serão destinados principalmente às escolas públicas, mas podem ser dirigidas às escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, desde que

I - comprovem finalidade não-lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação;
II - assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades (BRASIL, 1988).

O desconhecimento dos mecanismos de financiamento, muitas vezes proporciona aos governantes a oportunidade de alocar recursos em projetos ou atividades, que não se caracterizam como Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) ⁵, art. 70 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) 9394/1996. Todas as despesas com a MDE devem ser apuradas e publicadas com balanço do poder público.

A transferência dos recursos financeiros é feita de forma direta a cada estabelecimento de ensino, desde que sejam respeitados os critérios de uso obrigatório na manutenção e o custo anual do aluno, relativo ao padrão de qualidade.

Como afirmam Monlevade & Ferreira (1998), podemos afirmar que a partir da CF, passamos a vivenciar um período de democratização do ensino fundamental transformações estas possibilitadas, em parte, pela alteração na forma de seu financiamento com a instituição das políticas de fundos vinculadas à educação (ARERALO, 1999).

No governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), o assunto sobre financiamento da educação ganhou grande relevância nos debates sobre a política educacional no país, principalmente, porque foram feitas alterações legais do financiamento

5 De acordo com o artigo 70 da LDB, serão consideradas como manutenção e desenvolvimento de ensino as despesas realizadas com vista à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e dos demais profissionais da educação; aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino; uso e manutenção de bens e serviços vinculados; levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando principalmente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino; realização de atividades necessárias ao funcionamento dos sistemas; concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas; aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

da educação como: aprovação da Lei nº 9.394/1996; a E.C nº 14/96 e a Lei nº 9.424 de 24 de Dezembro de 1996 – que dispõe sobre o FUNDEF; e a Lei nº 10.172/2001 - que estabelece o Plano Nacional de Educação. Pinto (2002) analisa criticamente esse período, apontando a aprovação de algumas leis que tiveram forte impacto no financiamento da educação durante esse governo.

A forma encontrada pelo governo federal para cumprir o que estava prescrito na Constituição, durante o governo de FHC, foi mudar sua redação. Esta mudança no texto constitucional foi conseguida por meio da Emenda Constitucional nº 14, de 12 de Setembro de 1996, como iremos ver mais a frente. Segundo Pinto (2002), esta emenda não foi a única a causar grande impacto no financiamento da educação. O ano de 1996 representou um marco no que se refere à educação brasileira e também de seu financiamento.

Pinto (2002) critica fortemente algumas atitudes tomadas pelo Governo, entre elas a própria aprovação da LDB 9394/96 que passou por várias reformulações, o que revelava uma forte influência contra a participação da população, e um governo que se caracterizava pelo distanciamento dos princípios democráticos.

Segundo este autor houve duas propostas para a LDB: a primeira era originária dos movimentos sociais (Projeto Jorge Hage) e o aprovado pelo Ministério da Educação (MEC). O primeiro projeto era mais restritivo em relação à destinação dos recursos públicos para as escolas privadas, além do mais retirava os gastos com transporte e material didático da contabilização dos gastos com MDE, ampliava a alíquota do salário-educação de 2,5 para 3,5%, criava a quota municipal do salário-educação e o salário-creche. Estes dois últimos foram retiradas da pauta do projeto aprovado e que segundo Pinto (2002) representaria um aumento de cerca de 0,25% do Produto Interno Bruto (PIB) se fossem acampadas.

Outra questão apontada como problema por Pinto (idem) no projeto aprovado diz respeito ao financiamento da educação de qualidade, pois como não foi estipulado um número máximo de alunos por professor em cada nível de ensino ocasionou na grande maioria das escolas, principalmente nas particulares, a superlotação de salas de aula. Isto se deu explica Pinto (2002) por que o principal gasto era com o salário dos docentes, ou seja, o ideal estipulado no projeto Jorge Hage na relação aluno-professor acarretaria em mais gastos.

Outro ponto a discorrer sobre os impactos da aprovação da nova LDB foram os cortes concernentes a seção sobre a carreira docente o que indicava, no projeto Jorge Hage, um maior gasto com a categoria, pois este previa mais investimentos e sobretudo gastos. Em suma, de acordo com Pinto (2002), a nova legislação não acrescentou em quase nada o que já estava estabelecida na Constituição Federal.

Um aspecto positivo referente à LDB aprovada será que esta pudesse dar maior transparência do uso dos recursos educacionais e também de garantir que os percentuais mínimos de recursos destinados ao ensino determinado pela legislação vigente de cada ente federado e do país sejam realmente repassados. Mas como revela Pinto (2002) nada fez o governo federal para que a lei fosse cumprida.

A política de subvinculação de impostos para a educação se configura com a criação de um fundo contábil, no qual transitariam os recursos relevantes para o financiamento do ensino fundamental, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), aprovado por meio da Emenda Constitucional nº. 14 de 12 de Setembro de 1996 (CASTRO, 2001).

Com a subvinculação de impostos, o Estado, o Distrito Federal e os municípios passam a ter a responsabilidade de arcar com os recursos necessários à constituição do FUNDEF, mas a União deve assumir a complementação de recursos, sempre os entes federados não atingirem seu valor *per capita* mínimo (CASTRO, 2010). Com este fundo, reiterou-se a obrigatoriedade do ensino fundamental e a prioridade da sua oferta, pelo poder público.

O FUNDEF apresentou um novo postulado para o financiamento da educação determinando que, além da vinculação de um percentual mínimo de recursos para a MDE, a União deverá exercer uma função redistributiva supletiva, de forma a garantir a “equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade de ensino” mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios (BRASIL, 1988), princípio que é também adotado pela LDB em seu art. 74 onde determina que este custo mínimo por aluno que deve assegurar um ensino de qualidade será calculado pela União, ao final de cada ano, considerando variações regionais no custo dos insumos e as diversas modalidades de ensino.

Mas se não houvesse o cumprimento da elaboração deste cálculo, para se ter uma ideia do impacto do não cumprimento, por parte da União, da fórmula do valor mínimo a ser gasto por aluno constante na Lei 9424/96, basta dizer que o Ensino Fundamental público deixou de receber, desde 1998, cerca de R\$ 10 bilhões, que seria a cota devida pelo governo federal (PINTO, 2002).

No entanto, para aumentar o gasto com a educação no Brasil seria que o governo federal cumprisse o que esta na pauta da lei, instituindo assim um valor mínimo por aluno, mas que tal valor assegurasse uma educação de qualidade acarretando assim um aumento da contribuição para o fundo (*idem*).

Esta emenda restringe alguns direitos, por exemplo, a retirada da obrigatoriedade para os alunos que não concluíram os estudos na idade certa e conseqüentemente retirada da preocupação com a universalização do ensino médio (PINTO, 2002).

O FUNDEF apontou que não é apenas com a criação de fundos estaduais que iria resolver as desigualdades nos gastos por aluno/ano entre os diferentes estados, municípios e regiões (principalmente Norte e Nordeste) este seria então segundo Castro (2010) o principal obstáculo para a universalização do ensino e para a melhoria da qualidade do ensino fundamental. Vemos que é importante termos uma compreensão de quais seriam os insumos mínimos necessários para a construção de uma escola de qualidade, conforme requer a legislação.

Ao atrelar a parcela de recursos vinculados para a educação com ao número de matrículas no ensino fundamental, o FUNDEF induziu um processo de municipalização no Brasil. Os municípios viram nessa subvinculação de recursos a oportunidade para aumentarem suas

receitas, já que quanto mais alunos matriculados, mais recursos receberiam. No entanto, esta mudança desencadeada pelo FUNDEF pouco contribuiu para aumentar a qualidade do ensino (PINTO, 2007).

A política de financiamento da educação nos anos FHC adotou “como pressuposto básico o postulado de que os recursos existentes para a educação no Brasil são suficientes, cabendo apenas otimizar a sua utilização, por meio de uma maior focagem nos investimentos e uma maior ‘participação’ da sociedade.” (PINTO, 2002, p. 125).

Evidenciamos no que foi discutido acima à importância do financeiro na composição das políticas educacionais do país.

Quanto ao Plano Nacional de Educação (PNE) – Lei n.º 10.172/2001 -, pode-se observar que o poder Executivo vetou “todos os itens que implicassem um aporte adicional de recursos, por parte do governo federal, como se fosse possível atender o seu conjunto de metas sem a alteração dos valores atualmente gastos com o ensino no Brasil.” (PINTO, 2002).

Em suma, as maiores ações a partir de 1996 procuraram redistribuir os recursos existentes, sem acrescê-los, especialmente por meio do FUNDEF, como, em outra conjuntura política, no ano de 2006, do FUNDEB.

Durante o governo de Luis Inácio Lula da Silva (2003-2006), as políticas estavam voltadas para a geração de superávit fiscal, a fim de pagar os juros da dívida externa e interna, satisfazendo ao desejo dos capitalistas financeiros (XIMENES, 2009).

O governo Lula, assim como o do FHC, não tem cumpriram com os dispositivos da Lei n.º 9.424/96, que regulamentou o FUNDEF, quanto ao cálculo do valor mínimo por matrícula no ensino fundamental e, portanto, à complementação federal devida aos FUNDEFs estaduais. Isto resultou em uma perda de cerca de R\$ 6 bilhões em 2003 e 2004. Tal constatação confirma que a política (neoliberal) para o financiamento da educação do governo FHC perpetua-se e aprofunda-se no atual (XIMENES, 2009).

Além disso, outra medida prejudicial à educação foi a Desvinculação de Receitas da União (DRU), vigente desde 1994, pois desvincula 20% dos 18% de impostos que o governo federal é obrigado a aplicar em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). Em 2007, essa desvinculação resultou numa perda de R\$ 7,45 milhões para educação (XIMENES, 2009).

A necessidade da existência da política de fundos para o setor educacional é considerada por muitos estudiosos como positiva, como por exemplo, para Gil (ARELARO & GIL, 2003) visto que, não seria possível conseguir eficiência nos serviços sem a garantia de recursos e por serem considerados como uma melhor maneira de criar mecanismos de redistribuição de recursos, ou seja, uma melhor forma de administrar os recursos, mas não, necessariamente, determina em arrecadação de mais recursos.

Em contrapartida Arelaro (ARELARO & GIL, 2003), afirma que tomando por base os planos municipais e estaduais que poderiam originar excelentes propostas políticas educacionais que realmente tenham condições de serem realizadas e que atendam as diversidades de cada

região/localidade não haveria a necessidade de a educação ser financiada por meio de uma política de fundos. Para a autora a solução seria que houvesse uma reforma tributária para que assim se possa ter uma sociedade mais justa e com menos desigualdades.

Para tanto, devemos olhar com cautela esta democratização, em especial de como se dá o financiamento da educação por meio da política de fundos e seu impacto junto à oferta e a qualidade do ensino.

Fruto de muitas críticas por parte dos movimentos sociais da educação, a política de financiamento da educação no Brasil garantiu a institucionalização do Sistema de Avaliação da Educação Básica- SAEB, e conseqüentemente a criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica- IDEB, gerando uma política de avaliação jamais vista na história da educação brasileira.

O SISTEMA DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E O ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO

Nas últimas décadas o Estado brasileiro passou a se ocupar da temática da avaliação, tal preocupação pode ser observada a partir da implantação de políticas públicas educacionais advindas da reforma do Estado ao longo da década de 1990 e no início da atual década pelos sucessivos governos com destaque para os governos Fernando Henrique Cardoso (FHC) e o de Luis Inácio Lula da Silva. Obviamente que tal interesse pela questão não se dá sem motivações políticas de fundo.

A legislação que norteou esse período teve ampla repercussão no sistema escolar, como mencionamos anteriormente, durante o governo FHC foram aprovadas medidas (EC nº 14, LDB e o FUNDEF) as quais visavam a busca pela melhoria da qualidade da educação e para manter o controle do sistema escolar o governo federal definiu políticas de avaliação para todos os níveis de ensino, mas iremos nos deter somente a educação básica.

É implementado em 1990 o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) parte constituinte de um sistema mais amplo de avaliação da educação no Brasil e é gerenciado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), este é vinculado ao Ministério da Educação (MEC). Para Vieira e Freitas (2003, p. 170) o SAEB

[...] é apenas um instrumento de medida, não sendo possível generalizar para o País dados que são de uma amostra. O fato de a escola não absorver reformas que têm sido não apenas estimuladas, como fortemente induzidas pelo governo federal é, porém, um elemento a ser aprofundado.

O SAEB inaugura esse momento quando estabelece o fornecimento de dados sobre a qualidade dos sistemas educacionais brasileiros, através de uma amostra representativa bial de alunos de 4ª e 8ª séries e do 3º ano do ensino médio, tanto de escolas públicas como privadas abrangendo tanto as áreas urbanas como rurais. Somente em 1995, o SAEB passou por uma reestruturação metodológica que permitiu a comparação de diferentes desempenhos acerca da qualidade dos sistemas educacionais, seja por regiões do país ou por unidades federadas.

A partir desse evento importante na história da política educacional do país é imperioso inquirir os limites e avanços das pesquisas e dados voltados para real situação do cotidiano escolar brasileiro, uma vez que estes dados servirão de base para todo o processo decisório na qual a educação brasileira deva se ater, acerca não apenas da qualidade do ensino e/ou rendimento dos alunos, eficácia de programas e currículos, mas acima de tudo da atuação do professor, mas especificamente a tênue linha divisória entre o papel do professor e caráter político do trabalho docente.

Vale ressaltar que o modelo de avaliação adotado pelo SAEB teve como parâmetro o chamado Modelo CIPP (Contexto, Insumo, Processo e Produto) de autoria de Daniel Stufflebeam, elaborado entre 1968/1971, centrado no dimensionamento da avaliação com o objetivo de permitir tomadas de decisões. Dessa forma o SAEB concebe o modelo CIPP estabelecendo um caráter analítico e racional, colocando quatro tipos de decisões representadas pelas fases de planejamento, estruturação, implementação e reciclagem, que correspondem especificamente a quatro tipos de avaliações: avaliação de contexto (privilegia as decisões de planejamento), de insumos de saída ou entrada (projeta e analisa esquemas alternativos de procedimentos, fundamentando decisões de estruturação), de processo formativo (que acompanha as etapas de implementação) e de produtos resultantes da formação (que aprecia resultados, fundamentando decisões de reciclagem) (PESTANA, 2007).

É válido registrar que tal modelo apenas serviu de base para a estruturação da prática de avaliação educacional no Brasil, resguardando as devidas proporções, bem como sofrendo as devidas mediações necessárias e condizentes com a realidade da educação brasileira, que estava embrenhada pela urgência de um processo de escolarização que satisfizesse tanto as demandas básicas de acesso como também o atendimento as exigências de mercado.

O *site* do INEP esclarece as questões legais referentes ao SAEB que conforme estabelece a Portaria n.º 931, de 21 de março de 2005, é composto por dois processos: a Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEAB) e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (ANRESC).

O SAEB se constitui na primeira iniciativa brasileira de avaliação em escala nacional, pensado no final dos anos de 1980 e efetivado a partir de 1990, a ele se soma a Prova Brasil se constituindo então em dois exames complementares de avaliação da educação básica, que irão redundar na origem do IDEB.

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica não surge por acaso, na verdade é fruto de experiências internacionais, a exemplo do Programa Internacional de Avaliação de alunos (PISA), que se constitui em um estudo internacional, de avaliação comparada, que, sob a égide da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento econômico (OCDE) avalia, a cada três anos, o desempenho de mais de um milhão de estudantes de 15 anos de idade. Contando com mais de 60 países participantes, incluindo os 31 países membros da OCDE, o estudo pauta três áreas específicas do conhecimento: a leitura, a matemática e as ciências.

A série histórica de resultados do IDEB se inicia em 2005, 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 lógica é a de que cada instância evolua de forma a contribuir, em conjunto, para que o Brasil atinja o patamar educacional da média dos países da OCDE. Em termos numéricos, isso significa progredir da média nacional 3,8, registrada em 2005 na primeira fase do ensino fundamental, para um IDEB igual a 6,0 em 2022, ano do bicentenário da Independência⁶.

Vale questionar até onde as referidas áreas de ensino são por si só suficientes para medir a qualidade da educação do país, principalmente quando se define a homogeneização de conteúdos num país tão diverso e contrastante. O significado que assume essas três áreas do conhecimento, já citadas, não parece ir ao encontro do ideal de inclusão propalado pelos órgãos oficiais, mesmo assim segundo Reynaldo Fernandes, então presidente do INEP, ao avaliar o sistema educacional brasileiro, afirma que

Um sistema educacional que reprova sistematicamente seus estudantes, fazendo com que grande parte deles abandone a escola antes de completar a educação básica, não é desejável, mesmo que aqueles que concluem essa etapa de ensino atinjam elevadas pontuações nos exames padronizados. Por outro lado, um sistema em que todos os alunos concluem o ensino médio no período correto não é de interesse caso os alunos aprendam muito pouco na escola. Em suma, um sistema de ensino ideal seria aquele em que todas as crianças e adolescentes tivessem acesso à escola, não desperdiçassem tempo com repetências, não abandonassem a escola precocemente e, ao final de tudo, aprendessem. (FERNANDES, 2010, p. 01)

O problema a ser equacionado parece ser o cumprimento a escores pré-determinados, onde a relação aprovação X reprovação responde por toda uma política educacional “comprometida com a qualidade de ensino”, pautada na competição, onde esse controle de qualidade ficou sob a responsabilidade dos alunos, gerando exclusão social, uma vez que tal política se apóia nos critérios de seleção e classificação.

Sendo o IDEB um indicador do cumprimento das metas fixadas no Termo de Adesão ao Compromisso Todos pela Educação - eixo do Plano de Desenvolvimento da Educação, do Ministério da Educação (FERNANDES, 2010, p. 02), que trata da educação básica.

[...] Nesse âmbito que se enquadra a idéia das metas intermediárias para o Ideb. A lógica é a de que para que o Brasil chegue à média 6,0 em 2021, período estipulado tendo como base a simbologia do bicentenário da Independência em 2022, cada sistema deve evoluir segundo pontos de partida distintos, e com esforço maior daqueles que partem em pior situação, com um objetivo implícito de redução da desigualdade educacional.

A definição de uma meta nacional para o Ideb em 6,0 significa dizer que o país deve atingir em 2021, considerando os anos iniciais do ensino fundamental, o nível de qualidade educacional, em termos de proficiência e rendimento (taxa de aprovação), da média dos países desenvolvidos (média dos países membros da OCDE) observada atualmente. Essa comparação internacional foi possível devido a uma técnica de compatibilização entre a distribuição das proficiências observadas no PISA (*Programme for International Student Assessment*) e no Saeb.

A esse respeito Shiroma (2008, p. 11) deduz que

6 Fonte: www.portasideb/inep.gov.br

Da cultura da avaliação dos anos 90 marcada pela implantação das primeiras edições do SAEB, ENEM, Provão, passamos para a cultura da avaliação por resultados que tendem a prescindir da análise dos processos. As escolas, universidades, professores, pesquisadores, os programas de pós-graduação serão avaliados pelos resultados que apresentam.

Esta forma de avaliar conduz ao que a autora acima chama de fetichização dos resultados, fruto de um modelo de gestão pública, que valoriza a mensuração de resultados com a finalidade de incentivar o desempenho, (através de prêmios ou sanções) e impulsionar o *accountability*, o que deriva na política de incentivos e castigos, bem como fomentação de recursos, de orientação de competências e uso de informações para tomada de decisões.

Portanto, demonstramos que há uma interface entre as políticas educacionais implantadas tanto no plano do financiamento como no plano da avaliação da educação, mas ainda muito questionáveis, pois se pautam no discurso da qualidade do ensino, e no crescimento de índices, o que não necessariamente se constitui no ideal de educação de qualidade tão almejado, tanto pelos movimentos sociais da educação, como por toda a sociedade brasileira que credita na educação a possibilidade de uma vida digna e de pleno exercício da cidadania.

CONCLUSÃO

A vinculação constitucional de recursos para o ensino constituiu-se em uma etapa fundamental para se assegurar o financiamento da educação no Brasil, mas ela não é suficiente para propiciar valores financeiros que assegurem um ensino com um padrão mínimo de qualidade para todos, como determina Constituição Federal de 1988 e a LDB. Tendo consciência disto, o próprio legislador constituinte definiu os índices percentuais ali estabelecidos como percentuais mínimos a serem aplicados no ensino. Portanto, a grande tarefa que temos pela frente é, uma vez fixados, em quantidade e qualidade, os insumos necessários para uma escola cidadã, e aferidos os seus custos, assegurar a destinação destes recursos nos orçamentos dos diferentes níveis de governo, independentemente do percentual da receita de impostos que eles representem. Essa dinâmica é marcada pela relação existente entre a política de financiamento e a política de avaliação que a educação brasileira vivencia, onde se percebe arranjos de financiamentos respaldados pela “eficácia de práticas avaliativas” que denotam questionamentos a tão almejada qualidade da educação.

REFERÊNCIAS

- ARERALO, Lisete. Financiamento e qualidade da educação brasileira: Algumas reflexões sobre o documento “Balanço do primeiro ano do FUNDEF – Relatório MEC”. IN: DOURADO, Luis Fernando (org.) **Financiamento da Educação Básica**. Editora UFG, 1999.
- ARELARO, Lisete & Gil, Juca. **Política de fundos na educação**: duas posições. Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, 2003. Disponível em: http://www.campanhaeducacao.org.br/downloads/politica_fundos_educacao_duas_posicoes_juca_lisete.doc>. Acesso em: 26 de maio de 2009.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília,

DF: Senado, 1988.

BRASIL. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e base da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 dez. 1996.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 14, de 12 de setembro de 1996. Modifica os art. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 13 set. 1996.

BRASIL. Lei n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 dez. 1996.

BRASIL. Lei n. 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 jan. 2001.

CASTRO, Abrahão de. **Financiamento da Educação no Brasil**. In: Em Aberto, Brasília, v.18, n. 74, dez. 2001. p. 11-32.

CASTRO, João Abrahão de. Financiamento da educação pública no Brasil: evolução dos gastos. IN: OLIVEIRA, Romualdo Portela & SANTANA, Wagner (Orgs). **Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010.

FERNANDES, R. **Índice de desenvolvimento da educação básica (ideb): metas intermediárias para a sua trajetória no Brasil, estados, municípios e escolas**. 2010. Disponível em: http://www.inep.gov.br/salas/download/ideb/Ideb_Projecoes.pdf> Acesso em: em 26/06/2010

MAUÉS, Olgaís Cabral.. **As políticas educacionais e a Valorização do Magistério**. 2010 (in mimeo).

MONLEVADE, João & FERREIRA, Eduardo. **O FUNDEF e seus pecados capitais**. Brasília-DF: Idéia Editora, 2ª ed. 1998.

PERONI, Vera. **Política educacional e papel do Estado: no Brasil dos nos 1990**. São Paulo: xamã, 2003.

PESTANA, M. Avaliação Educacional: O sistema Nacional de Educação Básica. In RICO. E. (org). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. 5 ed. São Paulo, Cortez, Instituto de Estudos Especiais, 2007.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Financiamento da educação no Brasil: Um balanço do governo FHC (1995-2002). IN: **Educação e Sociedade**. Campinas, vol. 23, n. 80, set. 2002. p. 108-135.

PINTO, José Marcelino de Rezende. A Política Recente de Fundos para o Financiamento da Educação e seus efeitos no Pacto Federativo. *Educação e Revista*, vol. 28, n. 100 – Especial, p. 877-897, out. 2007.

RAMOS, A. M. P. **O Financiamento da Educação Brasileira no Contexto das Mudanças Político-Econômicas pós-90**. Brasília: Plano Editora, 2003.

SHIROMA, Eneida *et al.* **Política Educacional**. Rio de Janeiro : Lamparina, 2007, 4ªed.

SHIROMA, E. *et all.* Indicadores de Qualidade: o fetiche da gestão por resultados. In: **Anais VII Seminário de Pesquisa em Educação da Região Sul (ANPEDE-SUL)** “Pesquisa em educação e inserção social” (CD-Rom), 22 a 25 de junho de 2008, Itajaí/SC, UNIVALI: Santa Catarina, 2008.

VIEIRA, Sofia Lerche; FREITAS, Isabel Maria Sabino de. **Política Educacional no Brasil**. Brasília: Plano Editora, 2003.

XIMENES, Salomão Barros. **A execução orçamentária da educação no primeiro mandato do Governo Lula e suas perspectivas**. Insumos para debate: financiamento da educação no governo Lula – Campanha Nacional pelo Direito a educação – São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito a educação, 2009.