

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) entrou em vigor em 1º de janeiro de 2007. Com previsão de 14 anos de vigência, foi sancionado pela Lei Federal nº 11.494, de 20 de junho de 2007, em substituição ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação e de Valorização do Magistério (Fundef). Enquanto o segundo assegurava recursos financeiros exclusivos para o ensino fundamental, por meio de um fundo contábil, e vigorou de 1996 a 2005, o Fundeb tem como objetivo destinar recursos à manutenção e ao desenvolvimento da educação básica pública e à valorização dos trabalhadores da educação, incluindo sua condigna remuneração.

A Lei do Fundeb preconiza que essa política deve ser alvo de avaliações ao longo de sua vigência. Em seu art. 30, por exemplo, prevê-se a realização de avaliações de natureza operacional e político-educacional dos resultados de sua aplicação. Além disso, no art. 35, é prevista a realização de um fórum nacional com o objetivo de avaliar o financiamento da educação básica nacional, contando com a participação de representantes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos municípios, dos trabalhadores da educação, dos pais e dos estudantes. O Fórum de Avaliação da Educação Básica Nacional ocorreu nos dias 2 e 3 de julho de 2013, em Brasília, foi organizado pelo Ministério da Educação e contou com a participação de diversos órgãos e entidades, como: União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed), Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), Associação Nacional de Pesquisadores em Financiamento da Educação (Fineduca), Instituto Nacional de

Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), entre outros.

A avaliação de programas sociais e de políticas públicas é um processo analítico que, por meio da investigação de uma série de informações, revela o curso ou desenvolvimento das atividades inicialmente planejadas. Ou seja, ao analisar a pertinência, a relevância, a eficiência, a eficácia e o impacto de um programa ou política, a avaliação pretende medir seus efeitos, considerando os objetivos e metas traçados. Pode-se dizer que, idealmente, a avaliação de um programa ou política social gera informações sobre as mudanças ocasionadas nas vidas das pessoas, buscando evidenciar e dimensionar empiricamente a relação causal entre a intervenção e essas mudanças.

A avaliação do Fundeb requer, portanto, um delineamento que contemple seu complexo funcionamento e seu amplo conjunto de objetivos. Certamente, essa não é uma tarefa fácil, pois exige estudos com diferentes métodos sobre os diversos aspectos dessa política. É preciso avançar na identificação de insumos, recursos, atividades e resultados esperados e na compreensão da relação causal entre esses elementos. Da mesma forma, é preciso analisar, com a devida profundidade, os contextos histórico, social, político, econômico e educacional que antecederam a criação do Fundeb e nos quais ele se insere ao longo de sua vigência. Este número temático da revista *Em Aberto* objetiva contribuir com a avaliação do Fundeb a partir de diferentes perspectivas. Para tanto, foram convidados especialistas inseridos em diferentes grupos de pesquisa de universidades e outros centros dedicados ao estudo do financiamento da educação básica pública brasileira.

12

A seção *Enfoque* traz o artigo “Política de financiamento da educação no Brasil: uma (re)construção histórica”, de Sofia Lerche Vieira e Eloísa Maia Vidal, no qual as autoras contextualizam historicamente a política de financiamento da educação no Brasil com o objetivo de oferecer ao leitor uma visão panorâmica sobre a temática. Para tanto, identificam e discutem as características de três gerações de políticas públicas de financiamento: a indefinição de recursos, a vinculação de recursos e a política de fundos.

Nessa mesma linha, mas com um olhar mais diretamente voltado para as políticas de fundos a partir da Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996, Andréa Barbosa Gouveia e Ângelo Ricardo de Souza abrem a seção *Pontos de Vista* com o artigo “A política de fundos em perspectiva histórica: mudanças de concepção da política na transição Fundef e Fundeb”. Os autores analisam os contextos político e econômico que caracterizaram a criação do Fundef e do Fundeb, além de destacar as continuidades e rupturas que marcaram a transição entre essas duas políticas. Para tanto, lançam mão da análise documental do marco regulatório do funcionamento das políticas de fundos nesse período.

Nelson Cardoso do Amaral apresenta o estudo “O Fundeb em uma perspectiva comparada com o financiamento da educação básica nos países da OCDE e do BRICS”, no qual analisa uma série de indicadores relacionados à educação básica, dando destaque aos valores investidos por aluno nos países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e do grupo formado por Brasil,

Rússia, Índia, China e África do Sul (BRICS) e ao salário dos professores. O autor dimensiona e contextualiza internacionalmente os desafios enfrentados pelo Brasil para assegurar investimentos educacionais em patamares semelhantes aos países membros da OCDE, considerando tanto aspectos econômicos quanto demográficos.

Além do contexto histórico e econômico, um conjunto de questões relacionadas ao efeito do Fundeb sobre as diversas dimensões da qualidade da educação básica está entre as maiores indagações feitas por pesquisadores e gestores a respeito dos resultados de sua aplicação. Nesse sentido, os três estudos seguintes dedicam-se a discutir a relação entre o Fundeb e a qualidade da educação básica em diferentes perspectivas.

Marcelo Lopes de Souza, Fabiana de Assis Alves, Alexandre José de Souza Peres e Maria Regina Viveiros de Carvalho investigam as “Condições de ensino das escolas municipais brasileiras e o resultado da redistribuição intraestadual de recursos do Fundeb”. Os autores estimaram as correlações entre o resultado líquido das transferências intraestaduais do Fundeb e variáveis que exploram as condições de ensino das escolas, como infraestrutura, formação dos professores e média de alunos por turma.

José Marcelino de Rezende Pinto, por sua vez, no artigo “O Fundeb na perspectiva do custo aluno qualidade”, aprofunda essa discussão, considerando o Custo Aluno Qualidade (CAQ) e o Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi), e propõe um método para o cálculo do valor anual por aluno, a ser disponibilizado pelo Fundeb, de maneira referenciada a padrões de qualidade da educação básica, por exemplo: a remuneração condigna para os professores e a educação em tempo integral.

Maria Clara Di Pierro avalia a relação entre o Fundeb e a qualidade da educação. No artigo “O impacto da inclusão da Educação de Jovens e Adultos no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica: um estudo em municípios paulistas”, com base em dados quantitativos e cinco estudos de caso, a autora examina a configuração e as políticas de EJA no Estado de São Paulo, tendo como principal foco de análise os impactos do Fundeb.

Encerrando a seção *Pontos de Vista*, Nicholas Davies discute “A confiabilidade dos órgãos de controle das verbas da educação”, abordando os procedimentos adotados por tribunais de contas de Estados e municípios e o controle social exercido pelos conselhos do Fundeb e, atualmente, do Fundeb.

A seção *Pontos de Vista* traz a valiosa e merecida republicação do texto de Anísio Teixeira “Sobre o problema de como financiar a educação do povo brasileiro: bases para discussão do financiamento dos sistemas públicos de educação”, originalmente publicado na *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos* em 1953. Anísio Teixeira foi, certamente, um dos precursores a conceituar e a defender as políticas de fundos de financiamento para a educação brasileira. Nesse texto, podemos identificar elementos que se fazem presentes nas políticas de financiamento contemporâneas, por exemplo, no Fundeb, no Fundef, no controle social exercido por meio de conselhos e no Custo Aluno Qualidade presente no Plano Nacional de Educação 2014-2024. Em especial, é possível compreender a defesa de Anísio Teixeira de que os recursos disponíveis para a educação fossem transformados em fundos,

com administração especial e autônoma, tanto em nível federal, com mínimo de 10% da receita tributária federal, quanto nos níveis estadual e municipal, com 20% das receitas tributárias desses entes.

Na seção *Resenhas*, Antonio Nilson Gomes Moreira comenta o livro *Fundeb, Federalismo e regime de colaboração*, de Paulo de Sena Martins, que faz uma revisão histórica do financiamento da educação brasileira desde a Constituinte de 1823, além de descrever e analisar os processos de tramitação do Fundef e do Fundeb na Câmara dos Deputados, contextualizando os cenários políticos em que ocorreram.

Na seção *Bibliografia Comentada*, apresentamos artigos que abordam o regime de colaboração, o financiamento da educação infantil e do ensino médio, o impacto do Fundef na alocação de recursos para a educação básica e a transição desse fundo para o Fundeb. Também indicamos sítios de entidades, de periódicos e de outras produções direcionadas ao financiamento da educação.

Esperamos que este número da revista *Em Aberto* contribua para o debate acerca dos mecanismos de financiamento da educação básica pública em geral, e sobre o Fundeb em particular, estimulando o desenvolvimento de pesquisas avaliativas que subsidiem a formulação e o avanço dos programas e políticas educacionais no Brasil. Boa leitura!

Alexandre José de Souza Peres
Eloísa Maia Vidal
Organizadores