
O Modelo Brasileiro de Educação Básica e o FUNDEB

Reynaldo Fernandes
Universidade de São Paulo

Estrutura da Apresentação

- 1) O Modelo Brasileiro de Educação Básica;
 - 2) Alguns Aprimoramentos Necessários para o FUNDEB
 - 3) Proposta de um Novo Fundo (complementar ao FUNDEB)
-

O Modelo Brasileiro de Educação Básica

Modelo Brasileiro de Educação Básica

O modelo brasileiro de provimento de educação básica é formado pelo seguinte tripé:

1. Descentralização na oferta dos serviços educacionais – A oferta de educação básica está a cargo de Estados e Municípios.
 2. Avaliação centralizada – Um sistema de avaliação que permita a comparação entre unidades da Federação, entre redes de ensino e entre escolas.
 3. Critérios de financiamento definidos pela Federação – Vinculação orçamentária para cada uma das esferas de governo e FUNDEB
-

Descentralização na oferta dos serviços educacionais

- Vantagens da Descentralização:
 1. potencial de gerar inovações → mais alternativas de políticas são postas em teste
 2. permite tratar melhor as diversidades locais
-

Descentralização na oferta dos serviços educacionais

No entanto, para que essas vantagens se materializem, seria necessário garantir algumas pré-condições:

1. identificar e difundir as experiências de sucesso
2. produzir informações que possibilitem a população local julgar a qualidade da educação oferecida e cobrar os gestores e governantes por melhorias.
3. dotar o poder local com recursos e capacidade técnica para gerir suas escolas

Os critérios de financiamento e a avaliação centralizada são chaves no estabelecimento dessas pré-condições

Avaliação centralizada

- Um elemento importante no combate à ineficiência na utilização de recursos é a disponibilidade de informações mais objetivas sobre a qualidade do ensino nas escolas e redes.
 - A existência de um sistema centralizado de avaliação - ao fornecer indicadores de desempenho dos estudantes que sejam comparáveis entre unidades da Federação, redes de ensino e escolas – cumpre essa função.
-

Avaliação centralizada

- A divulgação dos resultados da Prova Brasil e do IDEB – por escolas, redes de ensino e unidades da Federação – aumentou o grau de responsabilização no sistema educacional brasileiro.
 - Tais informações possibilitam ao público local realizar uma maior cobrança de governantes e gestores do sistema por melhorias no ensino e auxiliam os pais na hora de escolher a escola para seus filhos.
-

Avaliação centralizada

- O sistema de avaliação tem contribuído para a identificação de boas experiências e de situações que merecem maior atenção
 - Além de ter possibilitado ao Ministério da Educação (MEC) criar de um sistema de metas individualizadas por escolas, redes de ensino e unidades da Federação
-

Critérios de financiamento definidos pela Federação

- A constituição de 1988 → 25% das receitas de Estados e Municípios destinadas à educação.
 - Para o governo Federal esse percentual foi de 18%.
 - O Fundeb → Fundo de financiamento estadual, onde o estado e seus municípios contribuem com 20% da arrecadação de impostos e transferências e a distribuição dos recursos, entre estado e municípios, é feita de acordo com o número de matrículas
-

Critérios de financiamento definidos pela Federação

Essas medidas têm proporcionado:

- um volume minimamente razoável de recursos para o setor. O Brasil não possui um comparativamente baixo gasto público em educação.
 - um mínimo de recursos para todas as redes de ensino. Impede que crianças que nascem em municípios pobres estejam condenadas a frequentar escolas igualmente pobres.
 - Competição entre estado e seus municípios por alunos e, conseqüentemente, recursos.
-

Modelo Brasileiro de Educação Básica: Papel do MEC

1. Coordenação do Sistema
2. Apoio aos Estados e Municípios

Alguns Aprimoramentos Necessários para o FUNDEB

Modelo Brasileiro de Educação Básica: Aprimoramentos

- A descentralização na oferta dos serviços educacionais não é uma exclusividade brasileira.
 - Mas o Brasil é o único país que conheço onde existem duas redes públicas oferecendo a mesma etapa de ensino na mesma localidade.
 - O FUNDEB permite uma maior racionalidade a esse sistema.
-

Modelo Brasileiro de Educação Básica: Aprimoramentos

- FUNDEB → Aumentar a possibilidade de escolhas para o público (mais concorrência):
 1. Permitir que municípios ofereçam escola de ensino médio e estados ofereçam escolas de educação infantil.
 2. Permitir que escolas conveniadas participem do FUNDEB
 3. O sistema de *responsabilização* deve ter como referência estados e municípios, ao invés de redes estaduais e municipais.
-

A Proposta de Um Novo Fundo de Distribuição de Recursos para Estados e Municípios

Aumento de Recursos Federais Destinados à Educação Básica: O Que Fazer?

1. Se os recursos são expressivos, uma parcela importante deve seguir para estados e municípios, pois são quem, de fato, ofertam educação básica.
 2. Uma alternativa seria utilizar o próprio FUNDEB para isso.
 3. Outra seria criar uma nova regra de distribuição, um novo Fundo.
-

O Repasse dos Novos Recursos via FUNDEB

1. O FUNDEB serve para equalizar os recursos entre estados e municípios, mas não traz qualquer incentivo para melhora da gestão.
 2. Pelas regras atuais, estados mais ricos não receberiam qualquer aporte até que os recursos da União sejam bastante expressivos
 3. A equalização de recursos entre estados pobres e ricos traz desvantagens para os mais ricos: R\$ 1,00 em São Paulo compra menos insumos escolares do que R\$ 1,00 na Paraíba. Isso traz resistências políticas.
-

O Repasse por um Novo Fundo, com Novas Regras

1. Se além de transferir recursos para estados e municípios, o objetivo for dar incentivos para o aprimoramento da gestão educacional, então, um novo Fundo com novas regras seria aconselhável.

 2. Fundo de Distribuição com objetivo de melhorar a gestão educacional: três abordagens
 - i. Distribuição proporcional a um indicador de resultados
 - ii. Distribuição proporcional a um indicador de insumos e processos
 - iii. Distribuição proporcional a um indicador misto – resultados, insumos e processos
-

Fundo de Transferência Baseado em um Indicador de Resultados

- Idéia Básica → Se estados e municípios são recompensados por seu desempenho, isso aumentaria os incentivos para obterem uma melhor performance.

 - Problemas:
 1. O Desempenho não depende apenas da qualidade da educação oferecida, mas também dos alunos e suas famílias
 2. Medidas de Valor Adicionado são sujeitas a erros de medidas (sistemáticos e aleatórios)
 3. As redes podem não saber o que fazer para melhorar
-

Fundo de Transferência Baseado em um Indicador de Insumos e Processos

- Um Indicador de insumos e processos não apenas afere a qualidade da rede, mas dá o caminho de como melhorar.

 - Problemas:
 1. De modo geral, não conhecemos a função de produção educacional e variáveis importantes não são disponíveis.
 2. E mais, pode não haver uma estratégia dominante em educação. Medidas que funcionam em determinado cenário pode não funcionar em outro.
 3. Dado isso, podemos estar incentivando ações que não melhoram a qualidade da educação.
-

Fundo de Transferência Baseado em um Indicador Misto

- Ainda que não conhecemos a função de produção educacional, podemos estar de acordo que certas ações e comportamentos são desejáveis: e.g. professores que não faltam, escolas que não pararam freqüentemente por greves etc. Então, podemos combinar um indicador de resultados com um de insumos e processos que incluam aspectos que a maioria considera positivo.
 - Problema:
 - Como determinar os pesos?
-

Como Determinar os Pesos?

- Exemplo: O Índice de Oportunidades da Educação Brasileira - IOEB
 - IOEB - Uma medida da diferença que determinado estudante teria em sua trajetória educacional se ele estivesse no município A ao invés do Município B.
-

IOEB: Ideia Básica

Construir um indicador que:

- 1) sintetize a trajetória educacional de um indivíduo (dado suas condições individuais e familiares), caso ele fosse alocado em diferentes municípios/estados.
 - 2) seja uma combinação dos principais indicadores utilizados para monitorar a educação, mas ajustado pelas condições socioeconômica dos alunos.
 - 3) seja calculado por unidade territorial (estados e municípios), ao invés de rede de ensino.
-

IOEB: Indicador Composto

- Indicador formado por:
 1. IDEB da 1ª Fase do EF, ajustado pelo socioeconômico
 2. IDEB da 2ª Fase do EF, ajustado pelo socioeconômico
 3. Taxa líquida de matrícula do EM, ajustada pelo socioeconômico
 4. Taxa de cobertura na Educação Infantil (resultado ou insumo?)
 5. Indicador de Insumos e Processos
-

Fundo de Transferência para Aprimoramento da Gestão Educacional

- Proposta: Utilizar um indicador misto (resultados, insumos e processos)
- Seja F o montante do Fundo, temos que $F = F_0 + F_1 + F_2 + F_3$

F_0 = Recursos destinados à Educação Infantil

F_1 = Recursos destinados ao Fundamental 1

F_2 = Recursos destinados ao Fundamental 2

F_3 = Recursos destinados ao Ensino Médio

Fundo de Transferência para Aprimoramento da Gestão Educacional (continuação1)

- Vamos utilizar F_1 como exemplo. Então, F_1 é distribuído conforme as matrículas ajustadas:

$$N_{1m}^A = N_{1m} I_{1m}^\beta$$

N_{1m} = Número de matrículas na fase 1, no município m

I_{1m} = Indicador de gestão (insumos e processos) na fase 1, no município m

β = peso

Obs - $E[I_{1m}] = 1$