

3

Atribuições e responsabilidades das três esferas de governo no FUNDEF- FUNDEB

O capítulo anterior adotou como tarefa analisar o esquema de financiamento da educação no âmbito FUNDEF, assim como investigar os legados e os desafios deixados por este fundo para o FUNDEB. De uma maneira geral, concluímos que temas tais como a complementação da União, definição do valor aluno/ano, entre outros, permaneceram pendentes. Mais do que isso, o poder público não os solucionou em todo período de vigência do FUNDEF (1998 a 2006) e perdeu grande oportunidade de resolvê-los com a criação do FUNDEB (2007).

Este capítulo, por sua vez tem como propósito investigar numa perspectiva comparada a forma pela qual o FUNDEF (e o FUNDEB) lidou (lidaram) com o tema da delimitação e das responsabilidades das três esferas de governo não apenas no que diz respeito ao financiamento, mas, também, a organização institucional do setor.

3.1

Competências e responsabilidades das esferas de governo no FUNDEF

O FUNDEF foi criado pela Emenda Constitucional n.14 (BRASIL, 1996a) e regulamentado pela Lei n. 9.424 (BRASIL, 1996c) e pelo Decreto n. 2.264 (BRASIL, 1997), passando a vigorar, de forma obrigatória, a partir de primeiro de janeiro de 1998 em todos os estados, municípios e Distrito Federal¹. A criação deste fundo delimitou, de forma parcial, as responsabilidades das três esferas de governo, na medida em que determinou as áreas de atuação e de responsabilidade dos diferentes níveis de governo, cabendo a União a responsabilidade administrativa dos sistemas federais de ensino, aos municípios – prioritariamente – a responsabilidade sobre o ensino fundamental e pré-escolar e, aos estados e ao Distrito Federal os ensinos fundamental e médio.

¹ Apenas no estado do Pará, o FUNDEF foi implantado em julho de 1997 devido ao estabelecimento de lei estadual (MEC, 2004).

Com efeito, a Emenda Constitucional n.14 de setembro de 1996, promulgada no governo de Fernando Henrique Cardoso apresentou, como um dos seus objetivos a delimitação das responsabilidades e competências das esferas do governo na oferta do ensino fundamental com o propósito de corrigir as distorções. Para tanto, esta emenda alterou, entre outras coisas, os parágrafos 1º e 2º do art. 211 da Constituição Federal e incluiu os parágrafos 3º e 4º. A redação deste artigo na Constituição era:

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º - A União organizará e financiará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, e prestará assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória.

§ 2º - Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e pré-escolar.”(BRASIL, 1988)

Com a nova redação dada pela EC N.14, estes artigos foram alterados para:

[...] § 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais **e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.**

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e **na educação infantil.**

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

§ 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. (BRASIL, 1996a, grifo meu)

Porém, mesmo a partir da análise das modificações trazidas pela Emenda Constitucional N.14, é possível observar que o problema da delimitação das atribuições e responsabilidades das três esferas, ainda permanece em aberto. A referida Emenda Constitucional ainda reflete as tensões existentes entre Estados e Municípios. Apenas o ensino médio e a educação infantil foram efetivamente delimitados, sendo estas modalidades de responsabilidade dos Estados e Municípios, respectivamente. Assim, o ensino fundamental aparece ainda como responsabilidade das duas sub-esferas de governo. Esta delimitação no que diz respeito ao ensino fundamental foi parcialmente resolvida pela lei que

regulamenta o FUNDEF, pois, esta criou o incentivo à municipalização deste nível de ensino².

Outro ponto importante que merece ser sublinhado em relação a estas alterações trazidas pela EC N.14, é o possível estabelecimento de formas de cooperação entre Estados, Municípios e União. Dado que o problema relativo à clara delimitação das competências ainda permanece, as formas de cooperação previstas no artigo 4 desta emenda se tornam, praticamente, inviáveis. Inviáveis na medida em que como estabelecer algum tipo de cooperação sem que, anteriormente, sejam definidas as competências dos Estados e Municípios.

Apesar de não restringir apenas ao Município a atuação no ensino fundamental, a Emenda Constitucional n. 14 que dá origem ao fundo do ensino fundamental, introduz um sistema de incentivos que pune os municípios que não se especializassem em provisão de educação fundamental (BRASIL, 1996a). A esse respeito, a Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL, 1996b) é mais explícita no que concerne a área de atuação dos Municípios, afirmando que é de responsabilidade do Município:

[...] oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino (Art. 11, BRASIL, 1996c).

Os municípios estão obrigados a transferir 15% de seus impostos e transferências ao FUNDEF, mesmo que não atuem prioritariamente neste ciclo educacional. Para que o município consiga cumprir com esta determinação legal existem duas alternativas: (i) assumir o atendimento majoritário do ensino fundamental e, desta forma, ter acesso aos recursos transferidos ao fundo, dado que os mesmos estão vinculados ao número de matrículas presenciais ou, (ii) firmar convênio com o respectivo estado para que este recurso seja transferido ao estado que oferece o ensino fundamental (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2004). Portanto, pode-se afirmar que existe na configuração do FUNDEF incentivo aos estados e seus respectivos municípios na realização de convênios

² A discussão sobre o incentivo aos municípios em assumir o ensino fundamental será realizada mais extensamente no próximo capítulo.

para a transferência de matrículas dos estados para os municípios assim como a transferência de recursos humanos, materiais e encargos financeiros, na medida em que prevê a transferência automática de recursos do fundo correspondente ao número de alunos transferidos (BRASIL, 1996c).

Com efeito, sendo o FUNDEF um fundo de natureza contábil, em âmbito estadual e de caráter redistributivo, os créditos dos recursos são automaticamente creditados em contas específicas dos governos estaduais, municipais e Distrito Federal, respeitando os coeficientes de distribuição dos recursos. A elaboração destes coeficientes de distribuição dos recursos é de responsabilidade do MEC. O estabelecimento dos mesmos leva em consideração os seguintes componentes, a saber: número de alunos matriculados no ensino fundamental regular no ano anterior com base no Censo Educacional; estimativa de novas matrículas, e; diferenciação do valor aluno/ano segundo os níveis e tipos de estabelecimento (BRASIL, 1997).

Os beneficiários do fundo são Estados, Distrito Federal e Municípios que oferecem educação fundamental de acordo com o número de alunos atendidos. A distribuição dos recursos do fundo não leva em consideração o número de matrículas dos outros níveis de ensino, tais como o médio, a educação infantil, entre outros. A redistribuição financeira dos recursos pertencentes ao fundo não ocorre entre estados, mas sim, entre os estados e seus respectivos municípios e entre os próprios municípios de um mesmo estado. Além disso, deve-se mencionar também que é de responsabilidade do secretário (a) de educação – ou órgão equivalente em conjunto com prefeitos ou governadores ou seu representante – a movimentação dos recursos financeiros creditados por força do FUNDEF (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2004).

De acordo com o Ministério da Educação (2001), este fundo apresenta seis objetivos estratégicos, são eles:

1. Promoção da justiça social, pela inclusão dos alunos originários dos segmentos mais pobres da população brasileira;
2. Uma necessária equidade entre o Estado e seus Municípios, e entre os próprios Municípios, a partir do mecanismo de redistribuição dos recursos financeiros baseado no número de alunos atendidos por cada rede de ensino;

3. Redução dos desníveis interestaduais e inter-regionais, pelo estabelecimento de um valor mínimo nacional a ser assegurado a cada Estado e a cada Município, quando esse limite não for alcançado no âmbito do respectivo Estado a União complementarará;
4. Melhoria qualitativa da educação, decorrente do próprio processo de equidade desencadeado com os efeitos financeiros promovidos pelo Fundo;
5. Condições de assegurar a valorização do magistério, principalmente a partir da melhoria da remuneração e da qualificação dos profissionais em efetivo exercício no magistério, mediante a subvinculação de recursos para essa finalidade, e;
6. Efetivo engajamento da sociedade no processo de acompanhamento da aplicação dos recursos destinados exclusivamente ao ensino fundamental público, zelando pela regularidade de sua utilização.

O FUNDEF é composto de, pelo menos, 15% da receita proveniente dos principais impostos dos Estados, Municípios e do Distrito Federal que devem ser direcionados ao Ensino Fundamental. Tais impostos e transferências são: Fundo de Participação Municipal, Fundo de Participação Estadual, Lei Complementar N. 87 de 1996, Imposto sobre Circulação de Mercadorias e prestação de Serviços (ICMS) Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPI-exp). Além disso, a Emenda Constitucional n.14 estipulou que Estados, Municípios, Distrito Federal e União devem ajustar progressivamente em um prazo de cinco anos, suas contribuições ao fundo com o propósito de assegurar um valor aluno correspondente a padrões mínimos de qualidade do ensino (BRASIL, 1996 a-b). Para que estes ajustes possam ser implementados, seis elementos devem ser levados em consideração, são eles: estabelecimento do número mínimo e máximo de alunos dentro das salas de aula; capacitação permanente dos profissionais da educação; jornada de trabalho diferenciada que incorpore os distintos momentos da atividade docente; complexidade do funcionamento; localização e atendimento da clientela, e; busca do aumento do padrão de qualidade do ensino (BRASIL, 1996c).

Segundo a regulamentação do Fundo, os recursos devem ser gastos da seguinte forma: 60% com remuneração do magistério e 40% com despesas

relativas à manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental³. No que tange à porcentagem destinada à remuneração do magistério, a Lei estabelece que, nos primeiros cinco anos, será permitida a aplicação de parte destes 60% na capacitação de professores leigos⁴ (BRASIL, 1996c). Ainda no que diz respeito à remuneração do magistério, as normas federais não determinam nem o piso e nem o teto salarial dos professores. O piso e teto salariais dos professores são de responsabilidade de cada sistema estadual e municipal, a partir da sua disponibilidade de recursos e critérios definidos legalmente por estas esferas de governo. A elaboração e implementação do Plano de Carreira e de remuneração do magistério são de total responsabilidade dos Estados, Municípios e do Distrito Federal (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2004).

Entretanto, deve-se ressaltar que a criação do FUNDEF não anula a obrigatoriedade dos Estados, Municípios e Distrito Federal de aplicar, na manutenção e desenvolvimento do ensino, 25% dos recursos provenientes da arrecadação tributária e das transferências na área de educação (Art. 212, BRASIL, 1988). Portanto, o esquema de financiamento da educação segundo as esferas municipal e estadual se apresenta da seguinte forma com a introdução do FUNDEF e a permanência das vinculações constitucionais na área de educação:

- a) Municípios: Dos 25% vinculados constitucionalmente, 15% devem ser utilizado no ensino fundamental (FUNDEF). Isto representa 60% do montante de 25% vinculado. Os outros 40% restantes dos 25%, ou seja, 10% de impostos e transferências devem ser utilizados na educação infantil (creche e pré-escola) ou mesmo no ensino fundamental, e;
- b) Estados e Distrito Federal: Dos 25% vinculados constitucionalmente, 15% deve ser utilizado no ensino fundamental (FUNDEF), ou seja, 60% do total de impostos e transferências vinculados à educação (25%). O restante (40% do montante total de 25%) deve ser utilizado, prioritariamente, no ensino médio ou mesmo no ensino fundamental. (Art. 8, Lei n. 9424, BRASIL, 1996c).

³ É vedada a utilização dos recursos do fundo como garantia de operações de crédito internas e externas pelas três esferas de governo. A utilização somente será permitida como contrapartida nas operações que se destinem exclusivamente ao financiamento de programas e projetos do ensino fundamental.

⁴ A partir de 2002, não será mais permitida a utilização de parte destes recursos para a habilitação de professores leigos (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2004).

Através de decreto presidencial, é fixado um valor mínimo nacional por aluno/ano. A definição deste valor utiliza como referência a relação entre a receita prevista para o fundo e o número de alunos atendidos no ensino fundamental no ano anterior, acrescido de novas matrículas (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2003). Cabe a União o papel de complementar os recursos do fundo sempre que os estados não consigam, através da alíquota de suas arrecadações, alcançarem o valor mínimo definido nacionalmente (BRASIL, 1996a). Os recursos destinados a complementação da União aos Estados serão enquadrados no orçamento do FNDE, podendo ser destinados para esta finalidade os recursos oriundo das contribuições do salário-educação, desde que este montante não ultrapasse a proporção de 20% do valor total da complementação da União. Além disso, o Ministério da Fazenda é responsável pelo cálculo do valor desta complementação e pela divulgação do cronograma de desembolsos mensais (BRASIL, 1997).

A distribuição dos recursos do fundo deverá também seguir a diferenciação segundo os níveis de ensino e tipos de estabelecimento, de acordo com os seguintes componentes: 1ª a 4ª séries; 5ª a 8ª séries; estabelecimentos de ensino especial, e; escolas rurais (BRASIL, 1996c). Entretanto, os dados do MEC mostraram que a distribuição de recursos atendendo aos níveis diferenciados de ensino passou a vigorar, de forma parcial, apenas a partir de 2000. De forma parcial, pois, os estabelecimentos localizados não eram diferenciados dos situados em áreas rurais. Somente em 2005, a legislação passou a ser cumprida na íntegra com diferenciação no valor aluno/ano segundo os níveis de ensino, tipo de estabelecimentos e zona a qual está situada escola (rural ou urbana) e se o estabelecimento era de educação especial.

O FUNDEF foi o instrumento utilizado para modificar toda a estrutura de incentivos e punições vigentes anteriormente. Segundo Melo (2005), uma das maiores inovações institucionais do FUNDEF foi a vinculação do repasse de recursos ao número de matrículas presenciais no ensino fundamental. Segundo este mesmo autor, isto produziu uma verdadeira “revolução” na estrutura de incentivos deste setor.

A Lei n. 9.424/96, que regulamentou o FUNDEF, continuou dando ênfase ao papel de complementação da União previsto pela EC n.14, mas, acrescentou outras funções no que concerne ao seu papel. A União, através do Ministério da Educação, passou a ter a responsabilidade de realizar, anualmente, censos

educacionais a serem publicados no Diário Oficial da União e, que servirão de subsídio para o cálculo da distribuição dos recursos do fundo⁵ (Art. 2, BRASIL, 1996c). O MEC também será responsável pela realização de avaliações periódicas com o propósito de analisar o efetivo cumprimento da Lei, assim como a adoção de medidas operacionais e de caráter corretivo. A primeira avaliação deverá ser realizada no segundo ano de implantação do FUNDEF (Art. 12, IDEM). Por fim, a União será responsável por desenvolver políticas de estímulo às iniciativas de melhoria da qualidade da educação (Art. 12, IDEM).

A legislação do FUNDEF também instituiu conselhos de acompanhamento e controle social. Estes conselhos são instituídos nas três esferas de governo. Os governos estaduais e municipais devem apresentar, mensalmente, a estes conselhos os demonstrativos da execução financeira dos recursos do fundo. Segundo a legislação do FUNDEF, este conselho possui três atribuições básicas, a saber: a) acompanhar e controlar a distribuição, transferência e aplicação dos recursos do fundo; b) supervisionar o censo escolar anual, e; c) acompanhar controlar a transferência e a aplicação de recursos repassados do PNATE (Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar) e, analisar também a prestação de contas destes programas, com o intuito de elaborar pareceres conclusivos da aplicação destes recursos e encaminhá-los ao FNDE (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2004).

No nível federal, os conselhos devem ser compostos por, no mínimo, seis membros; no âmbito estadual por, no mínimo, sete membros; no Distrito Federal por, no mínimo cinco membros, e; finalmente, nos municípios por, no mínimo, quatro membros. A legislação também estabeleceu a participação de representantes do poder executivo local, dos pais de alunos, professores, servidores e diretores. Estes conselhos não possuem estrutura administrativa própria e, além disso, de forma alguma, seus membros receberiam algum tipo de remuneração (Art. 4, BRASIL, 1996c).

Vale lembrar que o conselho não é o gestor ou administrador de recursos do programa. A função do conselho é acompanhar toda a gestão do programa seja no

⁵ Vale lembrar também que a Lei 9.424 estabelece um prazo de trinta dias, para os Estados, Municípios e DF apresentarem recursos caso estejam em desacordo com os dados publicados pelo MEC (Art. 2, Lei n. 9424, BRASIL, 1996c). Além disso, as receitas provenientes de aplicações financeiras de eventuais saldos das contas do Fundo deverão ser utilizadas seguindo os mesmos critérios estabelecidos para o FUNDEF (Art. 3, IDEM).

Município, no Estado ou no Distrito Federal, tanto no que diz respeito à receita quanto à despesa dos recursos do FUNDEF (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2004).

Uma pesquisa realizada por amostragem pelo MEC mostra que, em 1998, 80% dos conselhos municipais estavam instituídos. A instauração dos conselhos não indica de forma direta a sua efetividade. Há um debate no Brasil em relação à eficácia destes mecanismos de controle social. Conforme argumenta o relatório do Banco Mundial (2002), este debate gira em torno do fato de que estes mecanismos de controle social apenas existem formalmente e, além disso, uma vez instituídos, estes poucas vezes se reúnem e, desta forma, os gestores adquirem ingerência sobre o total de recursos do fundo e como os mesmos devem ser utilizados. De acordo com o Ministério da Educação (2003), 15,5% dos Presidentes dos conselhos são indicados pelo Prefeito/Governador e 15,6% pelos Secretários de Educação. Estes dados mostram que mais de ¼ dos presidentes são indicados pelos gestores. Isto nos leva a pensar em que medida estes conselhos atuam de forma independente do controle político de prefeitos, governadores ou secretários de educação.

Além disso, deve-se mencionar que a fiscalização dos recursos não é somente realizada por estes conselhos, mas, também pelos Tribunais de Contas das três esferas de governo e dos poderes legislativos municipais e estaduais. Neste sentido, a legislação também explicitou que os órgãos responsáveis pelos sistemas de ensino, assim como os tribunais de conta devem criar mecanismos de fiscalização para garantir a efetividade do FUNDEF e o cumprimento das vinculações previstas pela Constituição Federal⁶ (Art. 11, BRASIL, 1996c).

Desde sua criação, o FUNDEF tem gerado polêmica sobre vários de seus aspectos. Verdine et alli (2003) sistematizam os argumentos tanto dos defensores como dos opositores do FUNDEF. Os defensores do fundo argumentam, entre outras coisas, que a sua criação representou uma maior transparência e controle social do financiamento da educação no país; a garantia da destinação efetiva dos

⁶ Um exemplo destes mecanismos de fiscalização é o Programa de Fiscalização a partir de Sorteios públicos da Controladoria Geral da União. Este programa apresentou uma análise das irregularidades na administração municipal do FUNDEF. Foram examinados 67 municípios nos quais havia o recebimento de verbas federais. Os dados revelaram que, apenas 1% dos municípios auditados não apresentava qualquer tipo de irregularidade. A irregularidade mais encontrada foi a ineficácia dos conselhos (73%), onde se verificou, principalmente, o forte poder político dos líderes locais (MENDES, 2004).

recursos para a educação; etc. Verdhine et alli (2003), fazendo uso dos argumentos daqueles que defendem o fundo, enfatizam que o mesmo substitui a manipulação política pela racionalidade técnica na distribuição dos recursos, da mesma forma que apresenta um caráter redistributivo com o propósito de corrigir desigualdades regionais e sociais. Por sua vez, os opositores do fundo, enfatizam principalmente que: o cálculo estabelecido dos valores a serem disponibilizados por aluno por ano é insuficiente; o descumprimento por parte da União de seu papel de complementação; a ênfase no ensino fundamental em detrimento dos outros níveis de ensino, e; por fim, argumentam que seus procedimentos favorecem os municípios mais ricos.

Independente dos argumentos a favor ou contra, a partir de 1998, o FUNDEF se tornou um dos mais importantes eixos da política educacional brasileira, na medida em que estabeleceu não apenas os mecanismos de financiamento, mas também traçou o desenho institucional de todo o setor. Previamente a criação do FUNDEF, o volume de recursos gastos em educação estava diretamente relacionado à capacidade de arrecadação dos estados e municípios os quais as escolas estavam subordinadas, apresentando, conseqüentemente, importantes assimetrias e heterogeneidades no volume de recursos destinados à educação em cada Unidade da Federação. Neste contexto, o FUNDEF surgiu como uma forma de atenuar estas disparidades, na medida em que estabeleceu patamares mínimos no que diz respeito ao gasto aluno/ano para todo o país conseguindo, desta forma, reduzir, consideravelmente, estas disparidades orçamentárias inter-regionais.

De acordo com Melo (2005), a política educacional com a implementação do FUNDEF representou a forma pela qual as inovações institucionais são utilizadas como mecanismos de pré-compromissos com o propósito de assegurar que os mesmos sejam cumpridos.

Enfim, a descrição realizada nas presentes páginas teve por objetivo identificar os principais elementos organizacionais no âmbito do FUNDEF, dando ênfase, entre outros elementos, as atribuições e responsabilidades das três esferas de governo. Sem sombra de dúvida, a criação do FUNDEF em conjunto com a promulgação da LDB, foram mecanismos institucionais que contribuíram para uma melhor delimitação das atribuições e responsabilidades dos estados, municípios e União. Entretanto, ainda restam desafios a serem superados e, que

em certa medida, estão sendo aperfeiçoados com a implementação do FUNDEB. A próxima subseção é dedicada, justamente, a discutir as limitações identificadas na análise em uma perspectiva comparada com o FUNDEB.

3.2

As limitações do FUNDEF e as atribuições e responsabilidades no âmbito do FUNDEB

Apesar de a LDB em conjunto com o FUNDEF ter definido que Estados e Municípios devem atuar prioritariamente no ensino fundamental, a EC n.14 e a Lei 9.424 (BRASIL, 1996b-c), introduziram mecanismos que, claramente, incentivaram à municipalização do ensino fundamental. Incentivaram, na medida em que foi estabelecida uma contribuição compulsória ao fundo, independente, de o município atuar ou não no ensino fundamental.

Em 1996, 34% das matrículas do ensino fundamental estavam em escolas municipais, ao passo que, em 2001, este percentual passou para 54%. Mas, mesmo com este incentivo à descentralização, no âmbito do FUNDEF e da própria LDB, as atribuições e responsabilidades das três esferas de governo à educação básica ainda permanecem um pouco confusas.

O FUNDEB dá um passo adiante, porém, dedicou-se mais a delimitar as atribuições e responsabilidades das esferas municipais.

No que diz respeito ao ensino fundamental, este permanece como área de atuação prioritária dos municípios, mas, o artigo 7 da Emenda Constitucional N. 53⁷ (BRASIL, 2006a) dá suporte a modificação no ensino fundamental que passa de 8 para 9 anos. A partir desta emenda, a gratuidade da educação pré-escolar, que antes era até os seis anos de idade, passa a ser até os cinco anos de idade. As crianças de seis anos passam a ser obrigatoriamente incluídas no ensino fundamental.

As creches⁸ também são incluídas como um nível obrigatório, a legislação do FUNDEF se refere à educação infantil (primeira etapa da educação básica que é composta pela creche e pré-escola) e, este nível de ensino permanece de

⁷ O FUNDEB foi instituído pela Emenda Constitucional n.º 53, de 19 de dezembro de 2006 e regulamentado pela Medida Provisória 339, de 28 de dezembro do mesmo ano, convertida na Lei 11.494, de 20 de junho de 2007, sendo iniciada a sua implantação em 1º de janeiro de 2007.

⁸ A introdução das creches foi um tema amplamente discutido e foi considerado por muitos uma vitória, na medida em que esta modalidade de ensino não estava prevista no projeto original do FUNDEB.

competência dos municípios. Anteriormente com o FUNDEF, mais especificamente, com a EC n.14, era atribuição dos municípios manterem, com a cooperação técnica e financeira da União e dos Estados, programas de educação pré-escolar e fundamental. Agora, com o FUNDEB, a nova redação deste artigo, modificou educação pré-escolar para educação infantil, ampliando assim a competência dos municípios para a manutenção da educação infantil.

O FUNDEB também considerou as matrículas em instituições filantrópicas, comunitárias ou confessionais sem fins lucrativos, conveniadas ao setor público, que ofereçam a modalidade creches para crianças de até três anos de idade⁹ e a educação especial para fins de distribuição de matrículas. A legislação do FUNDEB definiu a educação especial¹⁰, não detalhada no âmbito do FUNDEF.

Uma das diferenças básica entre o FUNDEF e o FUNDEB consistiu na abrangência do fundo. Por um lado, o FUNDEF incluía apenas as matrículas do ensino fundamental e a educação especial. Por outro lado, o FUNDEB contemplou todas as modalidades de ensino da chamada educação básica: educação infantil (creche e pré-escola), ensino fundamental, ensino médio, educação especial, educação indígena e quilombola, Educação de Jovens e Adultos (EJA) e EJA integrada à educação profissional de nível médio. De acordo com os dados do INEP, o número de alunos atendidos passará com a introdução do FUNDEB de 30,2 milhões (FUNDEF) para 48,1 milhões (FUNDEB)

A inclusão dos outros ciclos educacionais, inequivocamente, traz a tona, mais uma vez, o problema da delimitação das responsabilidades e atribuições. O problema foi solucionado de forma parcial no âmbito do FUNDEF e, agora com o FUNDEB ainda permanecem alguns destes entraves que também não foram enfrentados de forma integral.

A título de ilustração, julgamos pertinente identificar algumas possíveis consequências da inclusão da modalidade EJA. Segundo o FNDE, o Programa de Apoio aos sistemas de ensino para o atendimento do EJA tem como beneficiários cidadãos que não tiveram acesso ou não puderam permanecer no ensino fundamental. Segundo o FNDE, os órgãos executores deste programa são estados

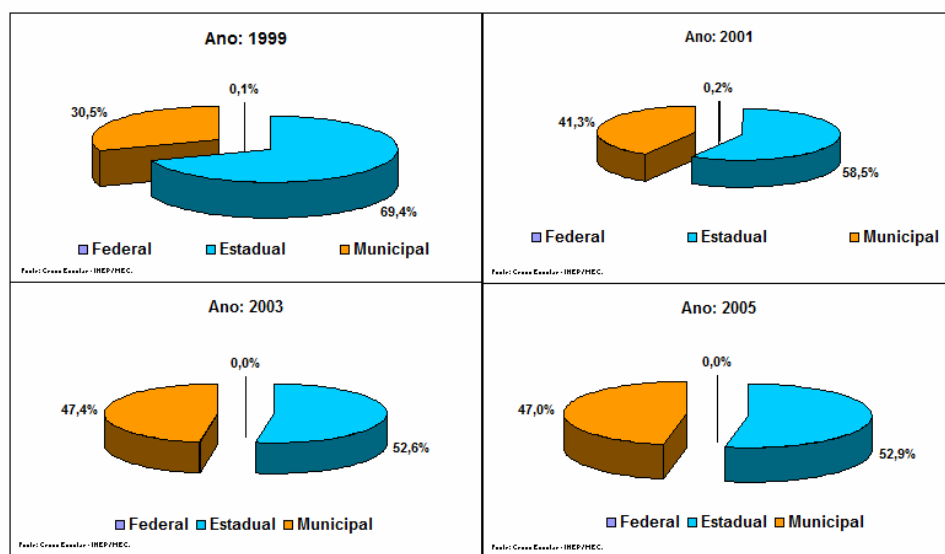
⁹ Entretanto, no período de quatro anos, serão computadas as matrículas destas instituições de crianças com idade até cinco anos para a distribuição de recursos. (Art. 8, BRASIL, 2007b).

¹⁰ Serão consideradas, para a educação especial, as matrículas na rede regular de ensino, em classes comuns ou em classes especiais de escolas regulares, e em escolas especiais ou especializadas (Art. 9, IDEM).

e municípios. Mas, como os recursos são vinculados ao número de matrículas de acordo com o âmbito de atuação prioritária dos entes federados – lembrando que aos estados cabe o ensino fundamental e médio e aos municípios educação infantil, fundamental e educação especial – provavelmente, esta inclusão poderá gerar diversas consequências.

A inclusão do EJA pode contribuir para acirrar a concorrência entre Estados e Municípios, dado que os recursos são vinculados às matrículas. Além disso, a legislação não delimita o ente responsável por esta modalidade. Os dados do INEP mostram que, em 1999, os estados eram responsáveis por aproximadamente 70% das matrículas nesta modalidade de ensino. Com o passar dos anos, esta apropriação de matrículas entre estados e municípios vem se apresentando de forma mais equilibrada. Em 2005, os estados eram responsáveis por 53% das matrículas, ao passo que nos municípios esta porcentagem é de 47%. Se compararmos com esta porcentagem de matrículas de responsabilidades dos municípios entre os anos de 1999 e 2005, observa-se um aumento de mais de dezesseis pontos percentuais (30,5% e 47%, respectivamente). (Ver Quadro 1). Além disso, deve-se ter em mente a forte expansão das matrículas desta modalidade no sistema público de ensino, entre 1999 e 2005, verificou-se um aumento de mais de 60%, passando de 2,6 milhões (1999) para 4,4 milhões (2006).

Quadro 1:
Distribuição das matrículas da Educação de Jovens e Adultos (EJA)
segundo a dependência administrativa - 1999/2005



Ainda em relação ao EJA, autores como Oliveira (2007) argumentam que a inclusão desta modalidade de ensino poderia levar a pulverização dos recursos e a explosão do número de matrículas, o que acabaria comprometendo a distribuição de recursos para as outras modalidades de ensino (Ver OLIVEIRA, 2007). Mas, a legislação do FUNDEB, em certo sentido, prevê este possível efeito colateral, na medida em que estabelece uma vinculação de até 15% do total de recursos do fundo, para a educação de jovens e adultos.

Com efeito, o papel da União também tem sido alvo de muitas discussões polêmicas no âmbito do FUNDEF. Segundo Melo (2005), a criação do FUNDEF, ao mesmo tempo em que tem como objetivo acentuar o processo de descentralização, apresentou também o propósito de aumentar o controle da União sobre os recursos da educação e sobre os municípios. A definição do valor aluno/ano nacional no FUNDEB, por exemplo, continua de responsabilidade do Poder Executivo. Neste sentido, pode-se especular que existe certa discricionariedade no estabelecimento deste valor, sendo possivelmente determinado pela disponibilidade orçamentária da União e não das reais necessidades do setor.

Um elemento importante nesta discussão sobre atribuições e responsabilidades guarda relação com a fiscalização dos recursos. Um dos

mecanismos de fiscalização são os conselhos de acompanhamento e controle social, instituídos nos três níveis de governo. O sucessor do fundo do ensino fundamental, o FUNDEB, mantém estes conselhos. A diferença básica entre estes dois conselhos, como era de se esperar, está em relação ao seu número de membros nos âmbitos estaduais, municipais e federal.

Dado que o FUNDEB inclui toda a educação básica, era de se esperar que representantes de outros níveis educacionais também fizessem parte destes conselhos. Em relação aos membros dos conselhos, dois fatos merecem ser explicitados. O primeiro guarda relação com a inclusão de representantes estudantis. O segundo, em nível municipal, a legislação do FUNDEB também prevê a inclusão de um representante do conselho tutelar.

Nos dois fundos (FUNDEF e FUNDEB), os conselhos não possuem estrutura administrativa própria e tampouco seus membros recebem qualquer tipo de remuneração por exercerem a função de conselheiros. Além disso, o FUNDEB define a função de conselheiro como sendo de interesse social. A legislação do FUNDEB é mais explícita em determinadas especificações, tais como:

- 1) A legislação do FUNDEB é mais explícita delimitando quem e quais membros podem ser indicados. Isto foi um problema identificado no âmbito do FUNDEF. De acordo com o Ministério da Educação (2002), mais de $\frac{1}{4}$ dos presidentes nos conselhos do FUNDEF foram indicados pelos gestores. Isto leva a pensar em que medida estes conselhos atuam de forma independente do controle político de prefeitos, governadores ou secretários de educação. Em relação ao FUNDEB, por exemplo, no caso dos professores e servidores, estes devem ser indicados pelas entidades sindicais da respectiva categoria. Além disso, a legislação do FUNDEB não permite que o presidente do conselho seja o representante do governo gestor dos recursos do fundo no âmbito em que o mesmo for instituído, ou seja, federal, municipal e estadual.
- 2) O FUNDEB, de forma clara, delimita quem pode ou não ser membro dos conselhos. A legislação do FUNDEB veda, por exemplo, a participação de parentes consanguíneos ou afins até terceiro grau do poder executivo federal e local; tesoureiro,

contador ou funcionários de empresa de assessoria que prestem serviços relacionados à administração do fundo assim como seus respectivos parentes consangüíneos ou afins até terceiro grau; pais de alunos que exerçam cargos públicos; estudantes que não sejam emancipados; entre outros.

- 3) Finalmente, nos dois fundos, os conselhos são responsáveis por acompanhar a aplicação dos recursos federais transferidos a conta do PNATE¹¹. Entretanto, no âmbito do FUNDEB passa a ser de responsabilidade dos conselhos também acompanhar a aplicação dos recursos federais no Programa de Apoio aos sistemas de ensino para atendimento à EJA. Além disso, a legislação do FUNDEB, também prevê, quando necessária, visitas *in loco* para a efetiva investigação da aplicação de recursos.

O penúltimo tema a ser tratado nesta seção é sobre os professores ou, de forma mais ampla, como no FUNDEB, os profissionais da educação. Tanto o FUNDEF quanto do FUNDEB apresentam uma vinculação de 60% dos recursos do fundo para a remuneração e valorização do magistério. Entretanto, o FUNDEB, trata dos profissionais da educação e não apenas dos professores – como era no FUNDEF.

No âmbito do FUNDEB, as garantias constitucionais antes pertinentes apenas a categoria do magistério público – garantias tais como planos de carreira, piso salarial e ingresso exclusivo por meio de concurso público –, agora dizem respeito à todos os profissionais da educação escolar em efetivo exercício. O FUNDEB se preocupa em definir exatamente o que se entende por remuneração, profissionais do magistério e efetivo exercício.

De acordo com a legislação do FUNDEB, a remuneração se constitui no total de pagamentos devido aos profissionais do magistério da educação em

¹¹ O PNATE, Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar, criado em junho de 2004, tem como objetivo garantir o acesso e a permanência dos alunos nas escolas de ensino fundamental público que residem nas áreas rurais do país e necessitam utilizar o transporte escolar. Este programa consiste na oferta de assistência financeira da União, em caráter suplementar, aos estados, Distrito Federal e municípios, com a transferência automática de recursos financeiros, sem necessidade de convênio ou outro instrumento congênere, para custear despesas com a manutenção de veículos escolares pertencentes às esferas municipal ou estadual e para a contratação de serviços terceirizados de transporte, tendo como base o número de alunos transportados e informados ao Censo Escolar.

decorrência do seu efetivo exercício, assim como os encargos sociais incidentes. Por profissionais do magistério da educação, a legislação os define como docentes, profissionais que exercem suporte pedagógico direto ao exercício de docência tais como direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional e coordenação pedagógica. Finalmente, efetivo exercício é conceituado pela legislação como atuação efetiva no desempenho das atividades de magistério.

Em relação à remuneração do magistério, no âmbito do FUNDEF, as normas federais não determinavam qual seria nem o piso e tampouco o teto salarial dos mesmos, cabendo aos entes federados, através de seus planos de carreira e remuneração estabelecerem os limites salariais do magistério. Neste sentido, no âmbito do FUNDEF, a União apenas cumpria o papel de “obrigar” aos estados e municípios a elaborar estes planos de carreira e remuneração. Por outro lado, a legislação do FUNDEB, muda este quadro, na medida em que estabelece que o poder público tem a responsabilidade de fixar, em lei específica, até o final do mês de agosto de 2007, o piso salarial nacional para os profissionais do magistério público da educação básica.

O último tema que merece ser mencionado nesta seção guarda relação com as formas de cooperação entre estados, municípios e União. Nos dois fundos de educação, os estados e respectivos municípios poderão celebrar convênios para a transferência de alunos, recursos humanos e outras transferências, sendo as mesmas acompanhadas pela transferência imediata de recursos vinculados ao número de alunos matriculados efetivamente. O FUNDEB inclui também a possibilidade da realização de convênios para o transporte escolar (Art. 18, BRASIL, 2007b).

O Artigo 14 da legislação do FUNDEF (BRASIL, 1996c) atribuía a União o papel de desenvolver políticas que visassem à melhoria da qualidade do ensino e permanência na escola que devem ser promovidas pelas esferas estaduais e municipais, dando ênfase aos jovens em situação de risco social. A legislação do FUNDEB mantém este papel a União, mas, acrescenta que, em regime de colaboração deve dar suporte a programas de apoio para a conclusão da educação básica dos alunos matriculados nos sistemas públicos que cumpram pena no sistema penitenciário – mesmo que a pena seja provisória e aos que tenham sido

alvo de medidas sócio-educativas nos termos do estatuto da criança e adolescente (Art. 39, BRASIL, 2007b).

Finalmente, ainda em relação à cooperação entre estados, municípios e União, o FUNDEB institui a chamada Comissão Intergovernamental de financiamento para a Educação Básica de qualidade. Esta comissão será composta por três membros: 1 (um) representante do MEC; 1 (um) representante dos secretários estaduais de educação das cinco grandes regiões do país indicado pelas seções regionais do CONSED, e; 1 (um) representante dos secretários municipais das cinco grandes regiões do país indicado pela UNDIME.

Esta comissão apresenta, entre outras, quatro atribuições principais:

- 1) Estabelece anualmente as ponderações para as diferentes etapas, modalidades e estabelecimentos de ensino;
- 2) Fixa, anualmente, as parcelas de apropriação dos recursos do fundo de acordo com as diferentes etapas, modalidades e estabelecimentos de ensino;
- 3) Fixa, anualmente, a parcela referente à complementação da União a ser distribuída para os fundos através de programas direcionados para a melhoria da qualidade da educação básica¹², e;
- 4) Elabora, requisita ou orienta, sempre que necessário, a elaboração de estudos técnicos¹³.

3.3 Considerações Finais

A reflexão realizada neste capítulo apresentou como foco central analisar a forma pela qual o fundo do ensino fundamental e seu sucessor, FUNDEB lidaram com o tema das atribuições e responsabilidades das três esferas de governo. Desta reflexão, três temas merecem ser ressaltados.

Em primeiro lugar, o processo de municipalização do ensino fundamental. Antes de entrar diretamente no tema, seria relevante explicitar, de forma sucinta, o que a literatura que argumenta a favor deste processo de descentralização do

¹² Em 2007, esta proporção foi fixada em 10% do valor da complementação da União no âmbito do FUNDEB.

¹³ Além destas atribuições, a legislação estipula que é atribuição desta comissão a elaboração do seu regimento interno, regulamentado em portaria do Ministério da educação.

ensino fundamental. De uma maneira geral, a literatura argumenta que a descentralização acarreta efeitos positivos na eficiência social e técnica e na melhora a qualidade do serviço ofertado. O pressuposto básico destes que defendem o processo de descentralização é que as unidades subnacionais apresentam um maior acesso – quando comparada com o governo central – sobre as preferências, necessidades e condições locais onde estes serviços serão implantados e oferecidos. Desta maneira, este maior acesso fará com que estas unidades se tornem o local privilegiado de decisões que consigam adequar às necessidades da população e as características locais e, assim ofereçam melhores serviços. Estes ressaltam também que a descentralização cria maiores responsabilidades dos poderes locais com a comunidade (Ver BARROS e MENDONÇA, 1998; LOBO, 1990; MENDES, 2001; BANCO MUNDIAL, 2002; entre outros).

Em relação ao tema da descentralização no âmbito do FUNDEF, é possível observar que este processo apesar do seu estágio avançado, continua em andamento. Ainda existem escolas que oferecem ensino fundamental sob a responsabilidade da esfera estadual. De acordo com os dados do MEC, em 2006, 60% das matrículas do ensino fundamental estão sob a responsabilidade dos municípios, 40,7% dos estados e menos de 1% da União (Ver Tabela 8 no próximo capítulo).

Várias razões podem ser identificadas para a não completa descentralização do ensino fundamental. Estas variam desde a capacidade técnica e institucional dos municípios até a ausência de infra-estrutura municipal para arcar com a totalidade de matrículas deste nível de ensino. Dentre esta variedade de possíveis razões destacamos a remuneração dos professores. Existem municípios no Brasil – como é o caso de Franca no estado de São Paulo – onde o salário dos professores na rede municipal é inferior ao mesmo na rede estadual. Neste sentido, o município não tem como arcar com os salários superiores dos professores desta modalidade de ensino na rede estadual devido, principalmente, a sua situação financeira. Assim, o município termina impossibilitado de aderir ao processo de municipalização de forma completa.

Assim, pode-se argumentar que uma das deficiências do FUNDEF ao incentivar a municipalização do ensino fundamental foi não prever que estas diferenças salariais são uma realidade no Brasil e, deste modo, não criou

mecanismos que permitissem com que a descentralização do fundamental fosse completada. Uma possível solução para este problema seria a criação de um piso salarial nacional para o magistério. O estabelecimento deste piso foi um avanço trazido pelo FUNDEB e que pode contribuir para suprir esta deficiência.

Entretanto, a ênfase dada ao processo de descentralização no FUNDEF parece estar perdendo força no âmbito do FUNDEB. Tanto na regulamentação do FUNDEB quanto do FUNDEF (apesar deste incentivar fortemente a municipalização), o ensino fundamental ainda permanece sob dos estados e dos municípios. E, mais do que isto, dado que o FUNDEB engloba toda a educação básica, o incentivo à municipalização do ensino fundamental não aparece mais como tarefa emergencial, pois, como a legislação prevê que as esferas estaduais e municipais podem atuar nesta modalidade de ensino. Não são criados incentivos aos estados para transferirem suas matrículas aos municípios, pois, o mecanismo de distribuição de recursos através do número de matrículas permanece inalterado.

O segundo tema que merece ser sublinhado nos comentários finais deste capítulo guarda relação com o papel dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social. Conforme foi dito anteriormente, o FUNDEB introduziu dispositivos que, possivelmente, contribuirão para que estes conselhos funcionem, de forma um pouco mais independente do controle político dos gestores estaduais e municipais. A regulamentação destes conselhos no âmbito do FUNDEB introduz mecanismos que delimitam os membros destes conselhos, além de incluírem novos participantes, dado que toda a educação básica se torna beneficiária do fundo. O tema que merece ser ressaltado é em relação à capacitação destes conselheiros. Para que estes conselheiros consigam exercer efetivamente suas funções, o poder público deveria cumprir a função de oferecer treinamentos especializados e direcionados para que os mesmos compreendam não somente quais são suas funções, mas, que também as exerçam de forma consciente. Porém, aí reside um problema: como mandato dos conselheiros nos dois fundos é de dois anos, podendo ser renovável por igual período, *como treinar em apenas dois anos?* De acordo com o Banco Mundial (2002), em relação ao treinamento dos conselheiros: “É dito que [...] Mesmo o treinamento é de pouca utilidade, porque os membros do conselho têm um mandato de dois anos, e já estão saindo quando realmente começam a entender suas responsabilidades” (BANCO MUNDIAL, 2002, p.19).

O terceiro tema que merece ser ressaltado guarda relação com as formas de cooperação municipal. Tanto o FUNDEF quanto o FUNDEB não estabelecem mecanismos que incentivem consórcios municipais. Não se pretende nesta dissertação defender a regionalização ao invés da municipalização dos níveis de ensino. O que se pretende é identificar formas organizacionais que contribuam para o aumento da eficácia do sistema educacional. Um dos principais objetivos da formação de consórcios municipais seria tentar superar a fragilidade encontrada em um determinado município e que este ao invés de tentar resolvê-la de forma isolada, passasse a contar não apenas com os seus próprios esforços, mas, também com o de seus vizinhos e porque não do próprio estado. De acordo com Urani e Reis (2004), no caso dos municípios de pequeno porte, estas parcerias são ainda mais desejáveis, pois, possuem o objetivo de criar economias de escala e, além disso, podem ser utilizadas para fortalecer o poder de barganha destes municípios frente ao poder estadual e federal.

Com efeito, o próximo capítulo é dedicado a analisar o sistema de incentivos e punições trazidos com a implantação do FUNDEF e investigar em que medida o FUNDEB mantém e/ou altera esta estrutura. Um dos efeitos mais amplamente documentados diz respeito à universalização do ensino fundamental, entretanto, este incentivo benéfico também gerou uma consequência negativa, na medida em que a preocupação central foi em aumentar o número de alunos matriculados – lembrando que os recursos são transferidos de acordo com o número de alunos matriculados – deixando de lado a priorização da qualidade do sistema educacional. Portanto, esta universalização não apresentou como contrapartida a melhoria da qualidade da educação. Outro tema importante guarda relação com o aumento da remuneração dos professores. 60% dos recursos do FUNDEF são alocados para a remuneração e valorização do magistério. Demonstra-se que houve um aumento do salário real dos professores, porém, mais uma vez, este aumento não estimulou melhorias no desempenho escolar.