

## 2

# **FUNDEF – Política de Financiamento e Descentralização da Educação Brasileira nos Anos 90**

Neste capítulo abordaremos alguns elementos sobre a trajetória do processo de financiamento da educação brasileira ao longo da história, bem como centralizaremos o foco na implantação do Fundef na década de 90, observando os aspectos mais relevantes que estão inscritos neste Fundo para o ensino fundamental. Registramos ainda o debate sobre o impacto do Fundef estrutura educacional brasileira, percebendo a transição do Fundef para o novo Fundo que alcançará toda a educação básica, o Fundeb.

### 2.1

#### **Aspectos Históricos do Financiamento da Educação Brasileira**

Preliminarmente, esta pesquisa situa a criação do Fundef a partir da descrição das inúmeras políticas de financiamento ocorridas na educação brasileira. Como elemento condutor desta descrição, enfatizamos a vinculação de percentuais de recursos orçamentários destinados ao ensino fundamental.

Abordaremos, a princípio, como a vinculação de recursos para a educação brasileira foi objeto de muitas determinações constitucionais e leis específicas. Esta vinculação iniciou-se em 1921, na Conferência Nacional do Ensino Primário, em que o governo federal propunha que 10% dos impostos fossem destinados para a área educacional. Somente em 1934, a Constituição Federal determinou que a vinculação fosse assim organizada: 10% de impostos da União e dos municípios e 20% dos estados e Distrito Federal.

Com o período autoritário do Estado Novo houve a supressão da vinculação constitucional, apenas alterada por alguns decretos-leis, tal como o Decreto-Lei 6705, de 1944, que determinou um adicional de 5% sobre as taxas do Imposto de Consumo de Bebidas, recursos estes que se vinculavam ao orçamento geral, sendo posteriormente, destinados à educação pública (França, 2005)

A partir do processo de redemocratização e da Constituição de 1946, o Artigo 169 da referida Carta restabeleceu a vinculação ao orçamento de gastos

específicos para o setor educacional. O percentual definido era o seguinte: 10% no orçamento da União e 20% para os orçamentos estaduais, municipais e do Distrito Federal. Com a Lei n.º 4.024, de 1961, Lei de Diretrizes e Bases de Educação, houve a ampliação desta vinculação para a faixa de 12% do orçamento da União e a manutenção da taxa de 20% para Estados, Municípios e Distrito Federal.

Em 1964, quando da instauração da ditadura civil-militar, novamente houve desaparecimento da prática de vinculação de recursos para a educação pública. A Emenda Constitucional n.º 1, de 1969, impunha a “autonomia municipal”, exigindo que no mínimo, 20% da receita tributária municipal, fossem aplicados em educação, e caso isto não ocorresse, haveria possibilidade de intervenção no município.

Em 1971, no Artigo 59 da Lei 5692/71, manteve-se a obrigatoriedade de aplicação na educação pública das receitas tributárias municipais e estas deveriam direcionar-se exclusivamente para o chamado 1º Grau. Neste mesmo artigo, havia a exigência de que 20% das transferências oriundas do Fundo de Participação deveriam ser aplicadas no 1º Grau.

Um marco importante no processo de construção do financiamento público para o setor educacional foi a Emenda Constitucional denominada João Calmon n.º 24/1983, incorporada ao § 4 do artigo 176 da Constituição Federal de 1967. Esta restabelecia a obrigatoriedade da vinculação de recursos para todos os entes da Federação, sendo que 13% deveriam estar vinculados ao orçamento da União e 15% para os orçamentos estaduais, municipais e do Distrito Federal. Após intensa discussão, a Constituição Federal de 1988 manteve a vinculação obrigatória de recursos, ampliando de 13% para 18% a alíquota da União, e mantendo os 25% para os outros entes da federação. (França, Idem, 2005, p.2)

No contexto de elaboração e definição da Constituição Federal de 1988, as Constituições estaduais, elaboradas a partir de 1989 e as leis orgânicas municipais, votadas a partir de 1990, ou mantiveram o percentual mínimo de 25% ou em alguns casos, ampliaram esta participação no total do orçamento. Como exemplos representativos desta situação temos o Estado de São Paulo que elevou para 30% o gasto em educação, e também o Estado do Rio de Janeiro que definiu este percentual em 35%. No entanto, depois de longa disputa judicial, estes percentuais foram reduzidos através de Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIN),

concedidas pelo Supremo Tribunal Federal, ações estas, empreendidas por governadores e prefeitos (Davies, 2004,p.14)

Um outro aspecto de relevo a discussão sobre o financiamento da educação na constituição de 1988 relaciona-se à aplicação dos 18% dos recursos da União, que cada vez menos se destinava ao ensino fundamental e mais ao ensino superior. Tal fato é compreendido a partir da EC nº 14/96 que aumentava o percentual aplicados pelos governos estaduais e municipais no Ensino Fundamental e na erradicação do analfabetismo ( 50% previstos na CF de 1988 para 60% dos 25%, resultando , portanto, nos 15% atualmente praticados), diminuía a responsabilidade do Governo Federal também nesta área , que caiu de 50%, previstos na CF de 1988, para o equivalente a 30% dos 18% dos impostos, ou seja, uma redução de 9% (50% de 18%) para 5,4% (30% de 18% ).

Como itens de estrangulamento do financiamento da educação a partir do Governo Federal podemos citar o pagamento de aposentados e também a manutenção de hospitais universitários, elementos considerados não pertencentes à Manutenção e Desenvolvimento de Educação ( MDE).

Neste sentido, segundo Castro (2001, p.15) consideram-se despesas ligadas à MDE, enquadradas pela Constituição Federal de 1988, pela LDB , de 1996, e também leis ordinárias:

- 1) *“a remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e de demais profissionais da educação;*
- 2) *a aquisição manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;*
- 3) *o uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;*
- 4) *os levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando fundamentalmente ao aprimoramento da qualidade e expansão do ensino;*
- 5) *a realização de atividades meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;*
- 6) *a concessão de bolsas de estudos a alunos de escolas públicas e privadas;*
- 7) *a amortização e custeio de operações de créditos destinadas a atender às exigências da lei;*
- 8) *a aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.”*

Não se considera MDE:

- 1) *“a pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, ou que não vise fundamentalmente ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;*
- 2) *a subvenção a instituições públicas e privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;*
- 3) *a formação de quadros especiais para administração pública, seja militares ou civis, inclusive diplomáticos;*
- 4) *os programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica;*
- 5) *as obras de infra-estrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;*
- 6) *o pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à MDE.”*

A Lei de Diretrizes e Bases de 1996 e a Constituição Federal de 1988, ao estabelecerem regras claras à aplicação da vinculação de recursos, geraram um permanente debate, no qual duas posições são definidas abertamente. Por um lado, existe uma crítica veemente à vinculação de recursos orçamentários, pois esta, segundo essa corrente do pensamento, acabaria engessando a estrutura orçamentária, impedindo, com isto o executivo de ter liberdade para o investimento. Por outro lado, a vinculação de recursos à educação e à saúde garante minimamente para outros setores, em uma economia como a brasileira, suscetível a crises, condições de investimentos nas áreas sociais. Isto segundo este campo, é provado na medida em que, entre 1980 e 1989, os gastos do Ministério da Educação subiram de 1,2% para 1,9% do Produto Interno Bruto (PIB). (Castro, idem, 2001)

Outro entrave neste período que precede à criação do Fundef e que afeta seriamente a área educacional foi a chamada Lei Kandir (Lei Complementar 87/96), que tem em sua constituição o propósito de desonerar o Imposto sobre a Circulação de Mercadorias, incidindo sobre as exportações de vários produtos. Na visão do governo Fernando Henrique, o objetivo desta lei era criar maior competitividade para o setor exportador. No entanto isto reduziu ainda mais os

recursos destinados à Manutenção e Desenvolvimento da Educação. Somente em 1997, o prejuízo para os Estados exportadores em relação à desoneração do ICMS chegou à ordem de R\$ 3,6 bilhões e os 25% correspondentes a estes valores, que seriam vinculados à educação correspondiam a R\$ 900 milhões. Dinheiro este que deixou de ser aplicado nas redes estaduais de educação.

## 2.2 O FUNDEF

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), instituído oficialmente pela Emenda Constitucional 14/1996, aprovada em setembro de 1996, também foi regulamentado pela lei nº 9424/96, de dezembro de 1996. Para muitos analistas (Davies, 2004, Monlevade, 2003) constitui-se na principal ação governamental realizada pelo governo Fernando Henrique Cardoso no campo educacional.

O Fundef situa-se como um instrumento de articulação, compreendendo o campo de financiamento da educação, dos sistemas estaduais e municipais. Os objetivos estratégicos do Fundef, na ótica do governo Fernando Henrique, são os seguintes:

- 1) *“promover a justiça social ao beneficiar os municípios e estados mais pobres do país;*
- 2) *repartir com equidade os recursos da ordem orçamentária destinados à educação, repartição esta feita a partir do censo escolar contabilizando alunos efetivamente matriculados no ensino fundamental da rede pública;*
- 3) *estimular a efetiva descentralização de responsabilidades e recursos para a área educacional;*
- 4) *dar qualidade aos sistemas e subsistemas de educação e, ao mesmo tempo, promover uma real valorização do magistério, com garantias para uma melhor remuneração e qualificação de professores”* (Aquino, 2001,p.17)

Na avaliação realizada pelo ex-ministro Paulo Renato de Souza, o Fundef é assim percebido:

*“Antes do Fundef havia um desequilíbrio entre responsabilidades e recursos. Na distribuição de tarefas e recursos entre Estados e Municípios, a regra geral decorrente dessa falta de definição anterior era a de que onde estavam os alunos não estavam os recursos e onde estavam os recursos não estavam os alunos” (INSTITUTO, 2001,p.20)*

Segundo dados do Ministério da Educação (INSTITUTO, idem, 2001) nos dois primeiros anos após a implantação do Fundef, o número efetivo de matrículas no ensino fundamental expandiu-se, especialmente nas redes municipais de ensino. Em 1995, as redes municipais contavam com aproximadamente 12 milhões de alunos matriculados e os Estados tinham por volta de 18 milhões de matrículas efetivamente contabilizadas. Dois anos após a criação do Fundef, poder-se-ia presenciar um equilíbrio em torno de 16 milhões de matrículas entre as redes municipais e estaduais. Nos últimos anos, podemos observar que o número de matrículas nas redes municipais já supera as matrículas das redes estaduais. Com esta realidade, entre 1994 e 2000, o percentual de alunos incorporados no ensino fundamental deu um salto significativo, passando de 89% para 97%, tendendo, com isso à universalização do atendimento .

Paulo Renato de Souza justifica essa tendência com a municipalização decorrente da implementação do Fundef:

*“Nossa avaliação qualitativa demonstra, claramente que os Municípios estão passando por uma evolução no seu desempenho em nível superior ao dos Estados, mostrando que a política de descentralização, de municipalização, tem efeitos positivos sobre a qualidade da educação.” (INSTITUTO, ibid, p.21)*

O Fundef é um fundo de natureza contábil, criado no âmbito de cada estado da federação e também no Distrito Federal. Ele centraliza 60% das principais receitas vinculadas à educação, sendo originário de fontes já existentes. A composição de recursos já existentes no Fundef é assim definida: 15% do Fundo de Participação dos Municípios (FPM); 15% do Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal (FPE); 15% da parcela do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) devida ao Distrito Federal, aos Estados e aos Municípios; 15% da parcela do Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPI-exportação), devida aos Estados e ao Distrito Federal; 15% do montante de recursos financeiros transferidos, em moeda, pela

União aos Estados, Distrito Federal e Municípios, a título de compensação financeira pela perda de receitas decorrentes da desoneração das exportações, nos termos da Lei Complementar nº 87/96 (Lei Kandir), bem como de outras compensações da mesma natureza que vierem a ser instituídas (Artigo 1º da lei do Fundef).

A redistribuição financeira dos recursos de cada fundo é assim definida: ocorre entre o governo estadual e seus governos municipais e entre os próprios municípios, na proporção do número de alunos matriculados anualmente no ensino fundamental regular, exclusivamente no ensino presencial, de cada sistema/rede de ensino, tendo por base o Censo Escolar do Ministério da Educação realizado no ano anterior (Artigo 2º da lei do Fundef).

A aplicação dos recursos é assim realizada: com a diferenciação de valores de forma compatível com os custos praticados de 1ª e 4ª séries, de 5ª a 8ª séries, em Educação Especial e nas Escolas Rurais (Artigo 2º) e com o repasse automático dos recursos para as contas únicas e específicas dos governos estaduais, do Distrito Federal e municípios vinculados ao Fundo. Os valores creditados podem oscilar, uma vez que resultam, dos valores arrecadados, ou seja, do comportamento das receitas (Artigo 3º da lei do Fundef).

O acompanhamento e o controle social dos recursos, objetos centrais desse estudo, são definidos na lei do Fundef a partir da ação dos chamados Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACSS), constituídos nos três níveis de governo: Federal, estadual e municipal (Artigo 4º da lei do Fundef). A forma de composição e as atribuições de cada conselho são definidas em cada nível de governo (Artigo 4º).

A complementação de recursos realizada pela União será feita aos Estados em que a receita originalmente gerada não for suficiente para a garantia do valor mínimo nacional aluno-ano, fixado por ato do Presidente da República. Complementação esta a ser creditada em parcelas mensais, definida pelos Estados (Artigo 6º).

A referência para a definição do valor mínimo nacional por aluno-ano tem como indicativo a relação entre a previsão da receita total para o fundo e o número de alunos do ano anterior (Artigo 6º).

A utilização dos recursos do fundo é de pelo menos 60% para a remuneração dos profissionais do magistério, em atividade exclusiva no ensino fundamental

público e 40% para outros gastos com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino no segmento da educação fundamental pública (Artigo 7º).

### **2.2.1**

#### **Algumas observações sobre o impacto do Fundef**

Nas críticas produzidas sobre a implantação do Fundef na estrutura educacional brasileira, algumas mais pertinentes surgiram no interior do Congresso Nacional de Educação (CONED), movimento que reúne um segmento expressivo de profissionais da educação organizados principalmente pela Confederação Nacional dos trabalhadores da Educação (CNTE), bem como diversas organizações que têm seu eixo na luta pelo direito à educação pública de qualidade. Estas críticas referem-se, dentre outros aspectos, ao fato de que o Fundef, ao priorizar o ensino fundamental, segmento escolhido como centro condutor da política educacional do governo Fernando Henrique, produziu um esvaziamento sensível dos outros segmentos, tais como a educação infantil e o ensino médio. Com isto, segundo documentos gerados no CONED (CONED, 2004), houve uma fragmentação dos sistemas de ensino e a conseqüente perda de qualidade, principalmente nos segmentos excluídos do Fundef. Segundo esta análise, o governo Fernando Henrique optou pela política focalista, preconizada por organismos internacionais, em especial, o Banco Mundial, do qual o ex-ministro Paulo Renato fora vice-presidente.

Uma outra crítica, nesta mesma linha, que levou posteriormente a uma discussão acirrada sobre a implantação do Fundeb, refere-se ao uso exclusivo da aplicação do salário-educação no ensino fundamental, retirando recursos expressivos de outros segmentos de ensino. O salário-educação é uma contribuição prevista no art.212, § 5º, da Constituição Federal, que serve como fonte adicional de recursos do Ensino Fundamental público, permitindo às três instâncias do Governo investirem em programas, projetos e ações que qualifiquem profissionais da educação e estimulem alunos a permanecerem em sala de aula.

Em dezembro de 2003, o Presidente da República sancionou a Lei 10.832, definindo a destinação da cota estadual e municipal do Salário-Educação. De acordo com a Lei, “será integralmente redistribuída entre o Estado e seus

municípios de forma proporcional ao número de alunos matriculados no ensino fundamental nas respectivas redes de ensino, conforme apurado pelo censo educacional realizado pelo Ministério da Educação”.

Até o ano passado, a definição das parcelas dos municípios dependia de uma lei estadual. Agora, os municípios brasileiros não mais precisam dos estados para receber os recursos do Salário-Educação. O repasse é feito automaticamente e os valores são disponibilizados na Internet através da página do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Fator também relevante foi o fato de o governo federal ter contribuído cada vez menos com a totalidade recursos do Fundef. Em 1998, a complementação da União correspondia a 3,2% dos recursos totais do Fundef. Em 2002, esse percentual sofreu uma redução para apenas 2,3% do total. Esse influxo na contribuição da União é explicado pelo inexpressivo ou inexistente ajuste legal em relação ao gasto mínimo por aluno. Esta incoerência do governo é reforçada pelo fato de, por sucessivos decretos anuais, o valor aluno-ano nacional ter sido definido com índices inferiores ao previsto pela própria lei que instituiu o Fundef. Na verdade este fato representou a diminuição real da complementação da União aos Fundos de diferentes Estados da Federação.

No atual governo, a partir de 2003, esse procedimento, apesar de um nível de reajuste superior ao do governo anterior continua a ser executado com níveis abaixo do que é previsto pela lei, alimentando cada vez mais uma dívida gigantesca com a área educacional, que até o final de 2004 atingiu a cifra de 21 bilhões.

**Tabela 1:** Valor mínimo aluno-ano nacional, complementação e dívida não paga

ANO	Valor anual Decreto Presidencial (em R\$) *	Valor legal Art. 6º da Lei 9.424/96 (em R\$) **	Complementação efetuada pela União (milhões de R\$)	Complementação prevista em Lei (bilhões de R\$)	Calote da União (bilhões de R\$)
1998	315,00	418,78	487	2,0	1,6
1999	315,00	453,10	580	2,6	2,0
2000	333,00 349,65	511,35 536,91	486	3,1	2,6
2001	363,00 381,15	585,38 614,65	392	3,5	3,1
2002	418,00 438,90	685,66 719,95	431	3,9	3,5
2003	446,00 468,30	786,16 825,47	395	4,4	3,9
2004	537,71 564,60	864,00 *** 907,00 ***	701 ***	5,0 ***	4,3 ***

**Fonte:** BRASIL.Ministério da Educação.Relatório Final do Estudo sobre o valor mínimo nacional do FUNDEF. Brasília, 2003.

**Nota:** \* valores anuais correntes por aluno(a), destinados às matrículas de 1ª a 4ª e 5ª a 8ª séries; \*\* valores anuais correntes por aluno(a), previstos pela lei para matrículas de 1ª a 4ª e 5ª a 8ª séries; \*\*\* valores anuais correntes estimados pela Comissão mista de Planos, Orçamentos e Fiscalização do Congresso Nacional.

Um outro aspecto a ser observado refere-se à discussão sobre a lógica de implantação do Fundef e à sua relação com a política macroeconômica iniciada com a criação do Plano Real em 1994. As tendências políticas hegemônicas nos anos 90 colocaram-se contrárias a qualquer forma de vinculação dos recursos orçamentários, pois estas vinculações, em especial para a saúde e a educação poderiam comprometer o equilíbrio fiscal e orçamentário. Segundo esta lógica, seria necessário implementar mecanismos que pudessem garantir maior flexibilidade ao poder executivo no sentido de possibilitar o ajuste fiscal. Neste encaminhamento, a partir do Plano Real, foi instituído o Fundo Social de Emergência (FSE) ,com o objetivo de flexibilizar os dispositivos constitucionais da vinculação orçamentária. Este mecanismo, a princípio, teria a duração de 2 anos, entretanto, como forma de manter a lógica do ajuste fiscal , o FSE transformou-se em Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) com a duração prevista de 3 anos ( 1996 a 1999 ) . Esta estratégia teve continuidade com a criação de um novo mecanismo, a Desvinculação das Receitas da União (DRU), em vigor até hoje. Este dispositivo retém 20% da arrecadação de impostos e contribuições, retirando de todas as áreas de governo, inclusive da educação e saúde, recursos orçamentários.

O resultado concreto desta política implementada desde a criação do FEF é que o governo federal é obrigado somente a aplicar 14,4% do total de recursos para a MDE. Isto feito a partir de cálculo simples: 20% dos 18% da vinculação de recursos para a educação. Esta diferença serve basicamente para que o governo utilize estes recursos na constituição do superávit primário, em torno de 4,25% do PIB. Recursos que garantem o pagamento de parcela da dívida pública brasileira (Davies, 2004,p.16)

Municípios e Estados são fortemente penalizados com estas medidas de ajuste fiscal, pois tanto o FEF, FSE e DRU retiram 20% das receitas do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), fundos estes compostos pelo Imposto de Renda e pelo Imposto sobre Produtos Industrializados. Na medida em que o Fundef é composto por 15% dos recursos de impostos e transferências constitucionais, aí incluídos o FPE, FPM e IPI, fica patente o prejuízo para os investimentos na área educacional. O custo social é enorme e é importante ressaltar que, a partir do governo Fernando Henrique, a justificativa para o equilíbrio das contas públicas realizada com um fortíssimo ajuste fiscal se traduziu em um salto da dívida pública de R\$ 86 bilhões em 1995 para R\$ 698 bilhões, em 2000, e R\$ 966 bilhões, em 2003.

**Tabela 2: Dívida Total e pagamento de encargos da dívida pública da União**

(em bilhões de Reais) – Brasil –1995/2003

<b>ANO</b>	<b>TOTAL PAGO</b>	<b>DÍVIDA TOTAL</b>
1995	26,40	86
1996	26,40	115
1997	34,30	226
1998	55,21	420
1999	72,50	588
2000	144,50	698
2001	142,99	805
2002	136,57	893
2003	145,00*	966*

**Fonte:** SIAFE/STN

\*Valores estimados

No atual governo, iniciado em 2003, a condução da política macroeconômica pouco foi alterada e, em função disto, o endividamento em fins de 2005 chegou à marca de R\$ 1 trilhão.

Este tipo de comportamento não se limitou à esfera federal, em muitos Estados foram criados instrumentos de renúncia fiscal, prejudicando o investimento na área social e também a criação de Fundos Especiais, tal como o fundo de Erradicação da Pobreza no Estado do Rio de Janeiro, isto na gestão que teve início em 2003. A pretexto de investir em ações sociais independentes das Secretarias de Educação e Saúde, este Fundo retira recursos do ICMS, principal imposto que compõe o Fundef, diminuindo sensivelmente os recursos voltados para as áreas de saúde e educação.

### **2.2.2**

#### **O Fundef e a valorização do magistério.**

Um dos principais propósitos do Fundef relaciona-se à valorização do magistério e, a partir de sua implementação, podemos fazer algumas constatações. Primeiramente podemos verificar que a remuneração do magistério, observando todos os níveis de formação e todas as jornadas de trabalho, aumentou em média 12,9% no período entre dezembro de 1997 e agosto de 1998. As redes municipais tiveram os maiores aumentos médios, em especial no Nordeste e na região Norte, com média de 18,4%. Já nas redes estaduais este aumento esteve em torno de 7,7%.

Contudo, segundo dados da CNTE (CNTE,2004) mesmo nas regiões onde o aumento da remuneração do magistério foi significativo, o aumento deu-se através de abonos e gratificações, geralmente não incorporados ao salário-base da categoria. Este fato incide direta e negativamente nos planos de carreira.

Outro elemento presente nesta discussão refere-se à despreocupação com a valorização do magistério e com os demais profissionais da educação (serventes, merendeiras, funcionários administrativos) em outros segmentos de ensino não ligados ao ensino fundamental, tais como a educação infantil e o ensino médio. Esta situação provoca a divisão na categoria dos profissionais da educação. Um exemplo concreto é a grande diferença salarial existente no Estado do Rio de Janeiro, entre os profissionais do magistério da rede estadual, e os profissionais do

magistério de algumas redes municipais diferença que em alguns casos ultrapassa a faixa dos 150% em favor dos profissionais do magistério municipal.

Mesmo em redes em que esta valorização do magistério esteja ocorrendo, pode-se perceber a imprecisão de diversas Secretarias de Educação na definição de que pelo menos 60% dos recursos do Fundef sejam efetivamente destinados para a valorização dos docentes ou profissionais do magistério. Constatou-se, em 16 municípios fluminenses, que não fora encontrado a rubrica que garantisse legalmente a destinação dos 60% para a valorização proposta na Lei do Fundef (Davies, 2001a, p.37).

O problema da subvinculação de recursos do Fundef tem origem na imprecisão da LDB que ora fala em profissionais da educação, ora em profissionais do magistério. Na Lei do Fundef (9.424/96), Em seu 2º artigo, ora faz referencia à valorização, ora à remuneração dos profissionais do magistério, categoria mais ampla do que professores. Outro aspecto relevante é o fato de que o Fundef abarca somente os servidores ativos, excluindo os aposentados e pensionistas, realizada que deverá ser reproduzida no Fundeb.

Davies, na mesma linha de argumentação, faz a seguinte indagação:

*“Como sabemos se os docentes ou profissionais do magistério estão em efetivo exercício no ensino fundamental? Como a fiscalização sobre o poder público é bastante débil no Brasil, podemos prever toda a sorte de irregularidades oficiais também nesta questão, como, por exemplo, a inclusão de burocratas entre os beneficiados pelo percentual de 60% do Fundef.” (Davies, idem, p.37)*

Em relação aos parâmetros para a fixação dos salários, a resolução nº 03/97 da CEB/CNE explicita e determina que a remuneração dos docentes do ensino fundamental constituirá referência para a remuneração dos profissionais da educação infantil e do ensino médio. Note-se que, quando se fala em referência, obviamente não se define aquilo que é a luta histórica dos profissionais da educação no Brasil, ou seja, a exigência para a criação do Piso Nacional de Salários, previsto inclusive no Plano Nacional de Educação de 2001, porém nunca efetivado. O Fundef na realidade implantou um salário médio para os profissionais, definido em cada sistema, seja ele estadual ou municipal.

### 2.2.3 Os municípios perdedores com o Fundef

Na edição do dia 25 de setembro de 2005, o jornal O GLOBO, (Weber, 2005) relatou os resultados de uma pesquisa desenvolvida entre 1998 e 2002 pelo professor Luis Carlos Gil Esteves, da UFRJ (Universidade Federal do Rio de Janeiro), demonstrando que o critério da distribuição das verbas do Fundef eleva as desigualdades entre os municípios do Estado do Rio de Janeiro.

Na ótica do pesquisador a distribuição dos recursos do Fundef em algumas situações provoca ainda mais desigualdades:

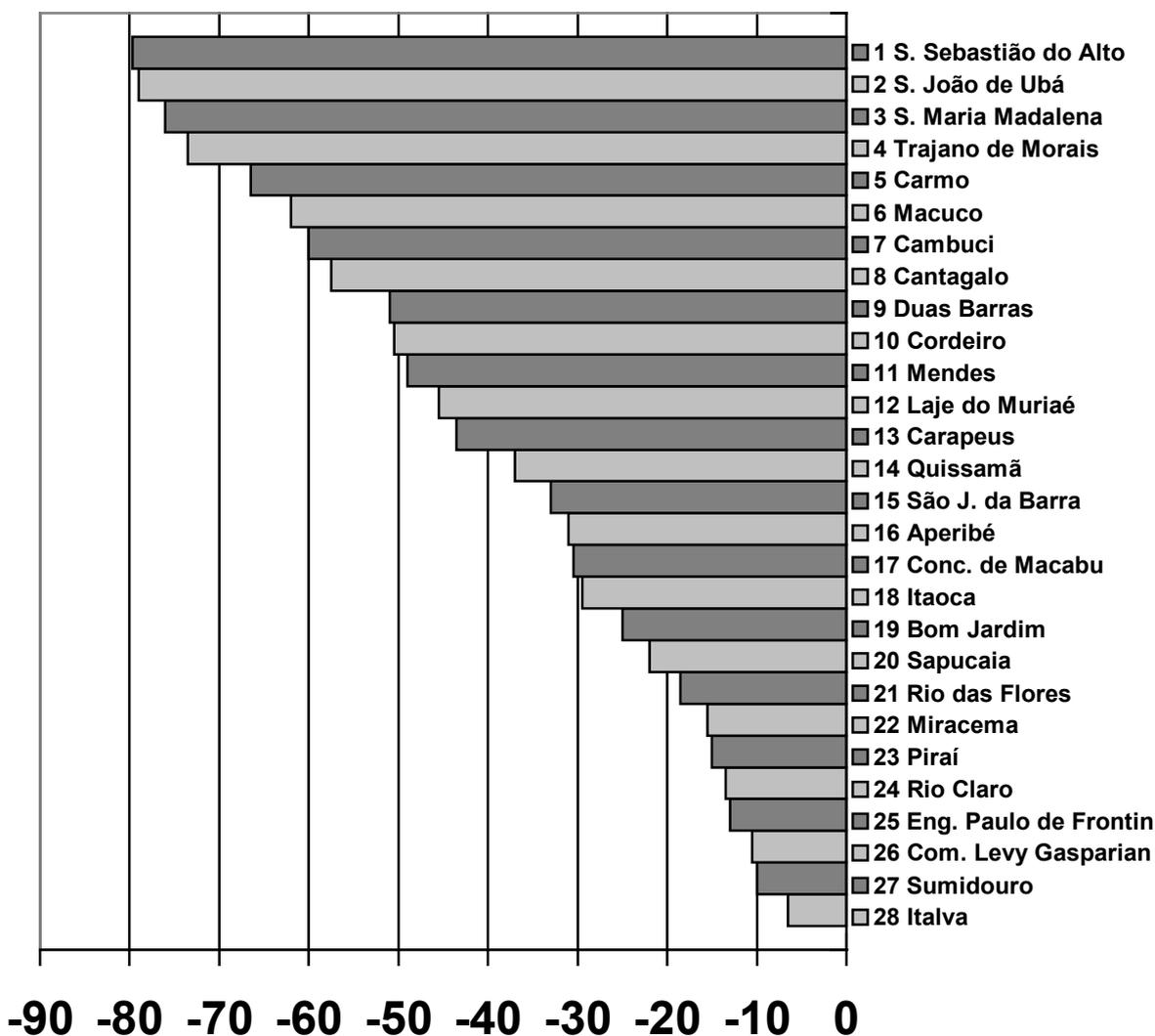
*“Quando foi criado, em 1996, falava-se que o Fundef ia corrigir distorções na educação, dentro da lógica da equidade. Mas o que acontece na realidade é que municípios menores estão empobrecendo porque contribuem com os mesmos percentuais de seus impostos (15%) e recebem menos do fundo. A prova maior é que são municípios com baixo índice de Desenvolvimento Humano (IDH).”*  
(Weber,p.6,2005)

A pesquisa revela que a cidade que mais perde recursos no Estado do Rio de Janeiro é o município de São Sebastião do Alto, localizado na região serrana. Foi constatado que, em 2002, o município contribuiu com R\$ 1.252.765,46 para o fundo e recebeu somente R\$ 320.128,36. A perda anual gira em torno de R\$ 900.000,00.

Em compensação, a cidade de São Gonçalo é a que mais ganha dentro do Estado. Em 2002, o município contribuiu com aproximadamente R\$ 11 milhões para o Fundef e recebeu em torno de R\$ 41 milhões. No entanto, segundo o Sindicato Estadual dos Profissionais da Educação, o montante de recursos para São Gonçalo, provenientes do Fundef, não garante a qualidade da educação, pois existe desvio de finalidade na aplicação dos recursos. A prefeitura, na versão do Sepe, revelada pela matéria do jornal *O Globo* (25/09/05), utiliza o Fundef para pagar ao funcionalismo municipal e não tem como objetivo a valorização do magistério.

## Gráfico 1:

**Os municípios que mais perderam com a distribuição do Fundef**  
*As perdas entre 1998 e 2002 (em%\*)*



\* A relação entre o que a prefeitura contribuiu para o fundo e o que ela recebeu.

**Fonte:** Editoria de Arte Jornal O Globo (25/09/05)

Nas análises produzidas pelo IBAM, foi possível demonstrar que o Fundef opera, em sua prática, na transferência de recursos dos municípios demograficamente pequenos para os municípios médios e até também os de grande porte. Com isso, 71% dos municípios perdedores com o Fundef, possuem menos de 10 mil habitantes (INSTITUTO, 2001).

### 2.3

#### A transição Fundef-Fundeb:

O modelo implantado na década de 90, que resultou no Fundef, gerou algumas insatisfações. Uma das principais limitações, que já analisamos anteriormente, reside no aspecto focalista ao abranger apenas o ensino fundamental. Ao instituir fundos estaduais, não se conseguem enfrentar a contento as inúmeras desigualdades regionais e, na prática, isso apenas reproduz os efeitos perversos do modelo de desenvolvimento econômico excludente de nosso país.

A forma de distribuição dos recursos realizada pelo critério de matrículas efetivas gerou uma acirrada disputa por alunos, sem coordenação e planejamento, entre Estados e Municípios. Como conseqüência, podemos salientar a omissão dos Estados naquilo que concerne à educação infantil. A União, durante a vigência do Fundef, tornou-se pouco presente no financiamento da educação básica, fato este revelado pelos baixos índices de complementação ao Fundo, que representou 1,5% do total dos recursos captados pelo Fundef.

Os mecanismos pouco eficazes no exercício do controle social, que analisaremos com maior detalhe no Capítulo III, revelando a dispersão do poder existente nos inúmeros conselhos (merenda, Fundef, conselho municipal, etc), aliados à falta de resolução sobre o custo aluno-qualidade, contribuíram para a necessidade de superação do Fundef como o principal instrumento para a melhoria da educação básica no país.

Como tentativa de ampliar o raio de abrangência do Fundef, desde 1999, circulava na Câmara dos Deputados a proposta de constituição de um novo fundo, instrumento este que abrangesse toda a educação básica. Tal proposta foi elaborada pela bancada do Partido dos Trabalhadores (PT), mas esteve “engavetada” durante 4 anos .

Em junho de 2005, o governo federal enviou ao Congresso Nacional, após intensa negociação na sociedade, a chamada Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 415/05, criando o Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério – Fundeb.

Na percepção da Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CONANDA), as principais limitações apresentadas pela proposta do governo foram:

A PEC 415/05 deixa de fora as creches. A PEC prevê o atendimento na pré-escola para crianças de 4 a 6 anos de idade, excluindo 13 milhões de crianças na faixa de 0 a 3 anos. Este fato agrava em muito o fato de que 88,3% das crianças dessa faixa etária não frequentarem creches, isto pela simples falta de oferta. Muitos especialistas afirmam que o atendimento às crianças nesta faixa de idade torna-se essencial para o desenvolvimento da sociabilidade, inteligência e capacidade de aprendizagem, bem como tem o papel de forjar a identidade cidadã destas crianças. Além de todos estes argumentos, percebe-se o impacto negativo na vida das mulheres trabalhadoras que compõem os setores de mais baixa renda.

A proposta original da PEC 415/05 não define um custo aluno-qualidade. Este importante indicador, o CAQ, é uma determinação da legislação educacional que é sistematicamente ignorada por diversos governos. O CAQ é um marco referencial de investimento mínimo para se atingir uma educação de qualidade que leva em conta diversos fatores. Na PEC a lógica que prevalece é aquela que limita o investimento na educação à disponibilidade orçamentária, cerceada pela política de ajuste fiscal, hegemônica desde a década de 90.

A PEC, de fato, não garante recursos necessários e suficientes por parte da União, pois não amplia os recursos vinculados e nem cessa a interferência da Desvinculação dos Recursos da União. Na proposta enviada ao Congresso Nacional, a União propõe a contribuição ao Fundeb da seguinte forma: para 2006, R\$ 1,9 bilhões e, progressivamente, até 2009, os valores chegariam a R\$ 4,3 bilhões. O percentual de contribuição da União ao novo Fundo situar-se-ia em 6,8% da totalidade do Fundo, bem aquém dos 10% definidos pelos movimentos sociais ligados a defesa da escola pública.

O Fundeb, segundo a proposta inicial do governo, não garante efetivamente a criação do Piso Nacional para os profissionais do magistério, fato este revelado pelo governo ao definir como o máximo de 60% do Fundo a ser utilizado para a remuneração dos profissionais do magistério. A proposta, que vem desde 1999 articulada pela bancada do Partido dos Trabalhadores e demais setores dos movimentos sociais, definia o percentual de 80% como recursos necessários para a adequada valorização dos profissionais da educação.

Outras características da PEC 415/05 são assim definidas: ela mantém os 27 fundos estaduais de natureza contábil e eleva de 15% para 20% a contribuição dos Estados e municípios, além de aumentar o leque de impostos que participam da composição do novo Fundo. Os impostos próprios dos municípios, como o IPTU, ficam de fora do novo Fundo.

Ao estabelecer um valor nominal de complementação, a proposta revoga a atual fórmula de cálculo do custo-aluno (receita nacional dividida pela matrícula nacional). Em 2006, a previsão é de que 8 Estados recebam a complementação, pois não devem atingir o valor de R \$ 820,00 (valor custo-aluno estimado).

Um aspecto benéfico do novo Fundo é o fato de que o Fundeb deve estimular intensamente o crescimento das matrículas na pré-escola, na educação de jovens e adultos e no ensino médio.

Em dezembro de 2005, a comissão especial responsável pela análise da PEC 415/05 apresentou propostas diferenciadas daquelas que originalmente compunham a mensagem do governo. A inclusão das creches, a partir da intensa pressão dos setores organizados da sociedade, talvez tenha sido o maior ganho político nesta discussão.

Outra mudança importante foi o aumento da contribuição da União que sofreu as seguintes modificações em relação à proposta original do governo: para 2006, o valor definido foi de R\$ 2 bilhões, para 2007, R\$ 2,85 bilhões, para 2008, o valor de R\$ 3,8 bilhões e, para 2009, o montante de R\$ 4,5 bilhões. A partir do 5º ano de vigência do Fundeb será estabelecida uma participação de, no mínimo, 10% do montante de recursos do fundo, isto a partir dos recursos da União. Entretanto, é bom salientar que, na edição do dia 26 de janeiro de 2006, do jornal O Globo, o ministro da Educação afirmou que não existe, junto ao Ministério da Fazenda, uma fórmula para que este percentual seja atingido.

A questão do piso salarial será remetida para a legislação ordinária, fato este que ocorre por não haver consenso na comissão especial. Existe uma proposta no Congresso, ainda em tramitação, feita pelo deputado Carlos Abycail (PT-MT) da definição do Piso Nacional dos profissionais da Educação.

O deputado Ivan Valente (PSOL-SP) apresentou um voto em separado como substitutivo integral ao projeto encaminhado ao plenário da Câmara dos deputados, que teve como relatora a deputada Iara Bernadeti (PT-PR). Na avaliação do deputado (Valente,2005), o Fundeb, aprovado pela comissão

especial, pouco significará diante dos enormes desafios da educação básica brasileira. Para ele, o Fundeb “... *não representará uma real mudança de qualidade, se presta a consolidar e a socializar a indigência da educação nacional*”.

O substitutivo aponta ainda que a União perdeu a oportunidade de ser a verdadeira protagonista nas mudanças que o quadro educacional exige. O adiamento para 2010 da garantia de que os 10% dos recursos do Fundeb sejam de responsabilidade da União é significativo na justificativa do deputado.

Naquilo que diz respeito às creches, o substitutivo aponta a inclusão dessas instituições de uma forma subvalorizada, pois o financiamento se dará provavelmente com 60% do valor custo-aluno estabelecido para a 1ª e 4ª séries, deixando-se uma brecha na PEC para que as matrículas, hoje oferecidas pela rede conveniada pelo poder público, possam ser contabilizadas. Assim explicita o substitutivo do deputado Ivan Valente (Valente, Idem,2005):

*“ A função destas duas variáveis será um forte estímulo a tornar pública o que foi durante anos de atendimento da educação infantil: a presença de condições precárias combinada com trabalhadores mal pagos ”*