FUNDEF: a nova estrutura no financiamento do ensino fundamental e algumas implicações

Douglas Benitez Ramos¹

A rotina do educador e da educação sempre foi uma constante em minha vida. Filho de professora e estudante secundarista de um colégio que formava educadores, eu vivi experiências peculiares. Usei mimeógrafos, ajudei a preparar aulas, participei de discussões e trabalhos do Magistério, convivi com alunos de escolas privadas e públicas, com alunos de classe média e com alunos de classe baixa. Alguns, colegas de classe. A grande maioria, alunos das escolas em que minha mãe lecionou. Era como se a escola fosse o quintal da minha casa. Foi nesse contexto que ganhei paixão pela educação e que fui levantando questões sobre sua realidade e seus entraves, valorizando-a como um direito de todos e, mais tarde, tentando correlacioná-la com o desenvolvimento econômico de um país.

Você já parou para pensar há quanto tempo está ou esteve na escola? Há 20 anos eu sou aluno. Pouco ou muito? A expectativa de permanência na escola das crianças brasileiras com cinco anos em 1991 era de 11,8 anos. Em 1997, este número saltou para 14,8 anos.² Comparado às expectativas da realidade brasileira, 20 anos parece muito. Mas qual a realidade brasileira de educação? Existe alguma relação entre a realidade da educação no Brasil e o grau de desenvolvimento econômico de nosso País?

Neste artigo, não tenho a pretensão de responder a estas questões. Convido a todos, no entanto, a verem um aspecto da educação: o financiamento da educação no Brasil, mais especificamente o financiamento do ensino fundamental e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério.

(1) Graduando – 4º ano. (UNICAMP. Instituto de Economia). Realiza atualmente monografia de final de curso com o tema do FUNDEF e seus impactos no financiamento da educação, sob a orientação do Prof. Paulo Sérgio Fracalanza.

(2) Cf. Lição de casa (*Exame*, ano 34, n. 7, p. 177, 5 abr. 2000).

Antes disso, gostaria de atentar um fato que diz respeito à educação e que deve sensibilizar a todos. Diariamente lê-se nos jornais e revistas ou escuta-se nas rádios e emissoras de televisão que estamos vivendo a *Nova Economia*, cujo motor é a *Revolução da Informação*. Há quem diga que nunca na história econômica houve uma transformação tão acelerada quanto esta desencadeada pela Revolução da Informação. Peter Drucker, economista renomado, contesta no entanto esta afirmação, argumentando que “...a Revolução Industrial avançou pelo menos tão rapidamente quanto ela no mesmo espaço de tempo e, provavelmente, exerceu impacto igual – senão maior.”³

A meu ver, porém, existe pelo menos um aspecto no qual a Revolução da Informação tem um impacto maior: na educação. Nessa era digital, a educação pública no Brasil tem sido tema de discursos não só de educadores e sindicalistas, mas dos economistas e empresários. Para eles, com a abertura econômica do Brasil para a economia internacional, percebeu-se subitamente a necessidade de trabalhadores qualificados de maior escolaridade, condição primordial para produzir para a competição global.⁴

Não se trata apenas de garantir o ensino básico. Manusear computadores, falar inglês, navegar pela Internet, tudo isto exige treinamentos que vão além dos conhecimentos oferecidos no ensino fundamental e médio. Como economista, não poderia deixar de citar que este aspecto é tratado pela economia sob o conceito de *capital humano*.⁵ E a idéia aqui envolvida é de que investimentos em educação podem se traduzir em aumentos de produtividade e lucratividade, expressos matematicamente pela taxa de retorno destes investimentos. Adam Smith, Alfred Marshall, liberais e utilitaristas sempre defenderam investimentos em capital

(3) Cf. O futuro já chegou (*Exame*, ano 34, n. 6, p. 112, 22 mar. 2000).

(4) A este respeito, ver Monlevade (1998: 14-15).

(5) Este conceito ganhou destaque nas décadas de 50 e 60, quando o intenso ritmo de crescimento do produto agregado não podia ser explicado pelo crescimento dos fatores de produção como medidos ordinariamente. A explicação que se deu era de que o crescimento mais elevado estava correlacionado positivamente com os investimentos em capital humano. Atualmente, este conceito se torna novamente presente, circulando com frequência cada vez maior pela mídia.

humano. Mais do que isso, desde Smith defende-se a educação universal e compulsória financiada in totum e pelo menos parcialmente provida pelo Estado.⁶

Sendo assim, por que não voltarmos os olhos para a educação neste novo século e milênio, principalmente nós, brasileiros, nascidos num país com altos índices de analfabetismo, de repetência e de evasão escolar e que conta, ademais, com um ensino público deteriorado e com a desvalorização da profissão do magistério? E com um governo (FHC) cuja posição oficial é de que o Brasil deve estar inserido nessa Nova Economia e no processo de globalização. **Por que, então, não lutar por um ensino de qualidade?**

1 O financiamento do ensino fundamental a partir de 1996

A instituição e implementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF), a partir de 1996, estabeleceu um novo modelo de financiamento da Educação Fundamental válido por dez anos (até 2006). Realizou mudanças administrativas que realocaram as vinculações constitucionais já existentes de financiamento deste nível de ensino e estipulou novos critérios de distribuição e de utilização dos recursos correspondentes. Não houve, porém, nenhum acréscimo de recursos destinados à educação.

As mudanças assim realizadas realocaram os recursos da educação, criando um Fundo de natureza contábil, cuja receita é vinculada à realização de determinados objetivos, consolidados pela adoção de critérios de distribuição e utilização destes recursos. As realocações dos recursos que compõem o Fundo merecem ser tratadas com destaque, motivo pelo qual destinarei um tópico às receitas do Fundo. A redistribuição destes recursos e sua utilização serão tratadas num tópico seguinte para que se possa entender como são distribuídos conforme o número de alunos e quais as suas prioridades. Resta ainda tratar da Valorização do Magistério e dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social, também

(6) Sobre teoria do capital humano, seu background e principais defensores, ver Fonseca (1989: 39-44) e The New Palgrave (1987: 682-683). Sobre taxa de retorno do capital humano, ver The New Palgrave (1987: 683-684) e Psacharopoulos (1995: 2-6).

abrangidos pelo FUNDEF e tratados num terceiro tópico. Antecedendo, no entanto, estes três tópicos, farei um breve panorama que mostra em que contexto, do ponto de vista do financiamento da educação, o FUNDEF foi criado e, segundo, uma apresentação da sua base legal, mostrando quando e como foi criado. Só então vamos tratar do Fundo propriamente dito.⁷

1.1 Panorama geral anterior ao FUNDEF

A nova Constituição Federal de 1988 disciplinou, através de seu Art. 212, um nível mínimo de gastos com a educação, composto por 25% das receitas dos estados e municípios e 18% das receitas da União.⁸ Esta vinculação de recursos derivou da Emenda Constitucional n. 24, de julho de 1983 (conhecida por Emenda Calmon) que estabelece o percentual de recursos destinados à educação. Entretanto, ainda que constitucionalmente fosse determinado um nível mínimo de gastos com a educação, seja pela Emenda n. 24 seja pela Constituição de 1988, esta provisão legal era limitada.

Em primeiro lugar, porque as competências dos diferentes níveis de governo não eram claramente definidas.⁹ Quando se observavam os municípios de diferentes regiões e unidades da federação, era possível verificar que os mais ricos, localizados em regiões mais desenvolvidas, não aplicavam 25% de suas receitas em educação fundamental e educação infantil. Destinavam parte de suas receitas ao ensino médio e ao ensino superior, os quais não eram de competência municipal. Nos municípios mais pobres, ao contrário, faltavam recursos necessários para as

(7) Não é objetivo deste artigo ser tão minucioso e específico, a despeito de um certo detalhamento do FUNDEF. Um aprofundamento maior pode ser obtido com a leitura de três textos: um texto para discussão do economista Barjas Negri (Negri, 1997); o Manual de Orientação do FUNDEF (MEC/INEP, 1998); e terceiro, o Balanço do Primeiro Ano do FUNDEF (MEC/INEP, 1998). O primeiro ao propor simulações sobre o impacto da implementação do FUNDEF, oferece uma visão preliminar do mesmo. O segundo, por sua vez, traz uma descrição técnica do FUNDEF, explicando passo a passo seu funcionamento. E o terceiro, traz os impactos resultantes do primeiro ano de implementação do FUNDEF segundo a visão oficial do governo. Essa noção do antes, do durante e do depois podem, talvez, responder alguma dúvida aqui não respondida e tornar mais compreensível a esquemática do FUNDEF.

(8) Ver Art. 212 da Constituição Federal.

(9) No Art. 211 da Constituição Federal, *anterior à Emenda Constitucional n. 14 de 1996*, não se definem claramente quais as competências de cada nível de governo.

condições mínimas de qualidade de ensino. O padrão que se observava era o de uma estadualização do ensino nas áreas mais ricas (à exceção da região Norte) e o de uma municipalização nas áreas mais pobres, especificamente, o Nordeste.¹⁰

Essas disparidades regionais, tanto de ordem econômica quanto de distribuição das competências conforme o nível de ensino, agravam, principalmente nas áreas mais pobres, as já perversas condições salariais (baixos salários), a escassez de recursos, bem como o quadro de altas taxas de repetência, evasão escolar e altas taxas de analfabetismo.¹¹ É neste contexto e configuração que é implementado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério.

1.2 A base legal do FUNDEF

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério foi fruto de uma proposta do MEC ocorrida em 1995. Criado através da Emenda Constitucional n. 14, de 12 de setembro de 1996 e regulamentado pela Lei n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996 e pelo Decreto n. 2.264 do mesmo ano, o Fundo foi implantado, no âmbito de cada estado e do Distrito Federal, a partir de primeiro de janeiro de 1998.

Em sua origem, com a Emenda 14/96, o Fundo baseou-se em duas mudanças específicas. Entre as alterações feitas no texto constitucional, uma primeira mudança está no texto do Art. 211, que através da Emenda Constitucional trouxe maior clareza às competências de cada nível de governo em relação aos níveis de ensino. Tornou-se explícito que o ensino fundamental é uma responsabilidade dos municípios, estados e Distrito Federal, sendo administrado por eles em regime de colaboração.

(10) Os exemplos extremos, em 1995, são: a) estadualização de 97% em Roraima e 89% em São Paulo; b) municipalização de 66% em Alagoas e Maranhão e 60% no Ceará. (Negri, 1997)

(11) No Nordeste e Norte, era comum os professores receberem menos de R\$ 50,00 por mês para uma jornada de 20 horas/aula por semana. A taxa de repetência e evasão no Brasil é de cerca de 43% para alunos de 1ª a 5ª série. Apenas 44% dos alunos conseguem concluir o ensino fundamental. Ver Negri (1997). (Dados de 1995).

Uma segunda mudança, agora no texto do Art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), refere-se à vinculação de pelo menos 60% dos recursos tratados no Art. 212 da Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento¹² do ensino fundamental. Com base nestas duas mudanças – determinação dos níveis de governo responsáveis pela administração do ensino fundamental e dos recursos a estes vinculados – e, ao longo dos sete parágrafos que compõem o Art. 60, fundamentaram-se as bases para criação do FUNDEF no âmbito de cada estado e do Distrito Federal, bem como para a definição de seus recursos.

Finalmente, a Lei n. 9.424/96 ao longo de seus 17 artigos estabeleceu a organização dos Fundos, a distribuição proporcional de seus recursos, sua fiscalização e controle, bem como a forma de cálculo do valor mínimo nacional de gasto por aluno.

1.3 A receita do FUNDEF

Os recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério resultaram de uma realocação das vinculações constitucionais de financiamento da educação já existentes.

Como vimos, o Art. 212 da Constituição Federal determina que a União nunca deve aplicar menos que 18% e os estados, Distrito Federal e municípios, 25% no mínimo, de suas receitas provenientes de impostos e transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino. Fica ainda determinado pela Emenda n. 14/96 que os estados, o Distrito Federal e os municípios devem aplicar 60% dos recursos a que se refere o Art. 212 na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental. Em outras palavras, isto significa que devem aplicar 15% (60% de 25%) do total de suas receitas provenientes de impostos e transferências no ensino fundamental.

(12) Sobre o conceito de manutenção e desenvolvimento do ensino, ver Anexo. Ainda sobre despesas com ensino, há anterior à nova LDB de 1996 a Lei n. 7348, conhecida como Lei Calmon.

A receita do FUNDEF, por sua vez, será composta por uma parcela dos recursos a que se refere a Emenda n. 14/96, isto é, composta por 15% do:

- Fundo de Participação dos Estados – FPE;
- Fundo de Participação dos Municípios – FPM;
- Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações – IPIexp¹³ e
- Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS ¹⁴

Comporá ainda a receita do Fundo, a complementação que a União fará sempre que, no âmbito de cada estado e do Distrito Federal, não for alcançado o valor mínimo por aluno definido nacionalmente (este valor mínimo será exposto no próximo tópico).

É importante ressaltar que os recursos destinados à composição do Fundo são repassados automaticamente, sem qualquer interferência burocrática. Percentuais correspondentes dos Fundos de Participação dos Estados e Municípios, por exemplo, são enviados diretos ao FUNDEF sem passar pelos governos estaduais e municipais. Além disso, cada estado, Distrito Federal e município deve estar ciente que os 15% dos demais impostos e transferências também devem ser aplicados no ensino fundamental; vale dizer, IOF-ouro, IPVA, ITCD, AIR, IRRF dos servidores estaduais, no caso dos estados e ITR, IOF-ouro, IPVA, IPTU, ISS, ITBI E IRRF dos servidores públicos municipais, no caso dos municípios. Mais do que isso, mesmo que o município não tenha ensino fundamental em sua rede de ensino, deverá, ainda assim, aplicar 15% do total de sua receita de impostos e transferências neste nível de ensino (Quadro I). E para que possa fazê-lo, terá duas opções: 1) municipalizar o ensino fundamental ou 2) firmar convênio com o estado, transferindo a este os recursos financeiros vinculados ao ensino fundamental.

(13) Refere-se à Lei Complementar 87/96 (Lei Kandir) que prevê o ressarcimento, pela União, em favor dos estados e municípios, a título de compensação financeira pela perda de receitas decorrentes da desoneração das exportações de produtos primários.

(14) A composição da receita do Fundo está explicitada na Lei n. 9424/96, Art. 1º, § 1º e § 2º.

Quadro I
Responsabilidades de Estados, Distrito Federal e Municípios

Municípios:
– Mínimo de 60% dos 25 % vinculados à educação, ou seja, 15% dos impostos e transferências, deve ser aplicado no ensino fundamental.
– Restante, correspondente ao máximo de 40% dos 25 % vinculados à educação, deve ser aplicado na educação infantil, em creches e pré-escolas.
Estados e Distrito Federal:
– Mínimo de 60% dos 25 % vinculados à educação, ou seja, 15% dos impostos e transferências, deve ser aplicado no ensino fundamental.
– Restante, correspondente ao máximo de 40% dos 25 % vinculados à educação, deve ser aplicado prioritariamente no ensino médio.

Fonte: Manual de Orientação do FUNDEF.

Assim, a receita do Fundo no âmbito de cada estado e do Distrito Federal é composta por recursos já existentes, originários das vinculações constitucionais, acrescida da complementação da União quando necessário.

1.4 Distribuição e utilização dos recursos do FUNDEF

Como foi visto no tópico anterior, todos os estados, o Distrito Federal e os municípios devem contribuir para a composição da receita do Fundo. Receberão os recursos, porém, os estados, o Distrito Federal e os municípios que oferecerem atendimento na rede de ensino fundamental, conforme o número de alunos em suas respectivas redes. Esses recursos repassados deverão ser aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental.

Ao redistribuir a receita do Fundo – visto que todos os estados, Distrito Federal e municípios contribuem, mas nem todos recebem repasses –, poderá ocorrer que alguns ganhem recursos, outros percam ou ainda que outros não se vejam afetados dependendo da diferença entre o valor de contribuições e o valor proveniente da receita do Fundo.¹⁵

E como são redistribuídos os recursos?

(15) Utilizar a expressão perda de recursos, segundo os organizadores do FUNDEF, não é um termo correto. Isto porque, segundo eles, os recursos pertencem à educação e não aos Estados, Distrito Federal e Municípios. O que pode ocorrer é uma transferência de responsabilidade de gestão dos recursos.

Os recursos são redistribuídos no âmbito de cada estado e do Distrito Federal proporcionalmente ao número de alunos do ensino fundamental, registrados no Censo Escolar do ano anterior. No estado de São Paulo, por exemplo, a receita do Fundo em 1998 foi de R\$ 3.754,2 milhões. De acordo com a Lei do FUNDEF, este volume de recursos foi redistribuído entre os diversos municípios conforme o número de alunos em cada rede de ensino fundamental (Tabela 1), o que significou um valor por aluno de aproximadamente R\$ 657,50. No caso do município de Campinas, considerando que o total de alunos matriculados em 1997 era de 130.269,¹⁶ o volume de recursos redistribuídos ao município foi de R\$ 85,7 milhões.

Tabela 1
Valor de recursos do FUNDEF por dependência administrativa
No estado de São Paulo e no município de Campinas – 1998

	São Paulo		Campinas	
	Estadual	Municipal	Estadual	Municipal
N. de alunos matriculados ⁽¹⁾	4.634.560	1.075.850	101.936	28.333
Total de alunos ⁽¹⁾	5.710.410		130.269	
Valor dos recursos (em milhões)	R\$ 3.047,2	R\$ 707	R\$ 67	R\$ 18,6
Valor total de recursos (em milhões)	R\$ 3.754,2		R\$ 85,6	

⁽¹⁾ Dados referentes a 1997 (INEP).

Estes recursos, como dito anteriormente, são aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental conforme estabelecido pelo Art. 70 da Lei Federal n. 9.394/96 (LDB). O FUNDEF determina, no entanto, que seja gasto com a remuneração de profissionais do magistério¹⁷ pelo menos 60% dos recursos do Fundo, sendo permitido nos primeiros cinco anos (1997/2001) gastar parte destes recursos com a capacitação de professores leigos. Assim, no caso de Campinas, pelo menos R\$ 51,36 milhões teriam que ser gastos com remuneração de profissionais do magistério. Os recursos restantes poderiam ser gastos com outras despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental.

(16) Dado extraído do Censo Escolar de 1997.

(17) Segundo a Resolução n. 03/97 da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação – CEB/CNE, são considerados como profissionais do magistério aqueles que exercem atividades de docência e os que oferecem suporte pedagógico direto a tais atividades, incluídas as de direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão e orientação educacional.

Alguns estados, no entanto, concentram um total de recursos considerado insuficiente. Em função disto, o FUNDEF determina um valor mínimo de recursos por aluno a ser investido em cada exercício, o qual é atualizado anualmente. Nos estados em que não é atingido este valor mínimo, a União complementa com a diferença necessária. Assim, a União, em 1998, complementou as receitas de oito estados com um valor total de R\$ 524,2 milhões,¹⁸ um valor inferior ao que havia sido previsto em 1997 – R\$ 695 milhões.¹⁹

Em síntese, para a consolidação dos recursos do Fundo ocorrem dois momentos: um, de contribuição financeira para a sua composição e outro, de redistribuição destes recursos. O segundo momento – o da redistribuição – é feito equitativamente conforme o número de alunos no ensino fundamental e deve atingir o valor mínimo por aluno previamente determinado, ficando a cargo da União complementar este valor quando ele não for atingido. Uma vez redistribuídos, pelo menos 60% destes recursos devem ser gastos com a remuneração dos profissionais do magistério. O restante deve ser gasto com outras despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental.

1.5 A valorização do magistério e o Conselho de Acompanhamento e Controle Social

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério, constituído por parte dos recursos vinculados à educação, busca possibilitar uma redistribuição igualitária dos recursos da Educação entre os alunos no ensino fundamental no âmbito de cada estado e do Distrito Federal. E ao redistribuir os recursos, o Fundo determina que ao menos 60% seja gasto com remuneração do magistério. Embora esta mudança na estrutura do financiamento do ensino fundamental seja o caráter mais inovador do Fundo, seus objetivos ultrapassam a vinculação, distribuição e utilização de recursos.

Duas outras tarefas determinadas pelo Fundo são importantes de serem identificadas. A primeira, no que se refere à valorização do magistério, a Lei do

(18) Dados retirados do Balanço do Primeiro Ano do FUNDEF.

(19) Ver Negri (1997).

FUNDEF determinou que fosse instituído um Plano de Carreira do Magistério com o objetivo de estabelecer uma evolução funcional (por categorias, níveis ou classe), adicionais, incentivos e gratificações e os correspondentes critérios e escalas de remuneração.²⁰ A segunda foi a determinação que se criasse um Conselho de Acompanhamento e Controle Social com o objetivo de acompanhar e de controlar a redistribuição e a utilização dos recursos, bem como supervisionar o censo escolar anual, sem que haja, no entanto, qualquer poder de intervenção ou administração.

Considerações finais

Não bastassem as indagações que fiz na introdução deste artigo, exponho aqui algumas das implicações positivas e negativas do FUNDEF a fim de despertar diferentes posições nos leitores.

As mudanças realizadas visaram e visam, na tônica dos documentos oficiais,²¹ quatro objetivos: promoção de justiça social, equidade, descentralização e ensino de qualidade em paralelo à valorização do magistério.

Justiça social porque o FUNDEF procura beneficiar os alunos do ensino fundamental público, uma população de alunos que em 1998 era de 32,4 milhões,²² aproximadamente 20,6%²³ da população brasileira, número absoluto equivalente à população residente do estado de São Paulo ou à população da Argentina. No estado de São Paulo estão concentrados 6,5 milhões²⁴ do total de alunos do ensino fundamental público, aproximadamente 20,1% do total. São números, portanto, bastante significativos.

(20) Segundo Manual de Orientação do FUNDEF.

(21) O Ministro da Educação, Paulo Renato Souza, explicita estes objetivos na apresentação do Balanço do Primeiro Ano do FUNDEF.

(22) Dado retirado do Balanço do Primeiro Ano do FUNDEF.

(23) A população residente brasileira, segundo dados da Contagem de 1996 do IBGE, é de 157.070.163.

(24) Dado referente ao número de alunos do ensino fundamental, no Estado de São Paulo, em 1997, retirado do Anuário Estatístico do Estado de São Paulo (Seade).

Eqüidade porque redistribui os recursos vinculados ao Fundo entre cada estado e seus municípios de acordo com o número de alunos atendido em suas redes e porque estipula um valor mínimo por aluno a ser investido anualmente.

Descentralização porque o dinheiro vai para onde está o aluno, de tal forma que os recursos enviados às redes estaduais e municipais de ensino sejam proporcionais aos seus encargos.

E, finalmente, *educação de qualidade e valorização do magistério* porque acredita-se que, destinando prioritariamente os recursos do Fundo à melhoria dos níveis de remuneração e de qualificação dos professores, se estará não apenas valorizando o magistério mas também construindo uma escola pública de qualidade.

Mesmo entre os críticos, não há quem não confirme positivamente que o FUNDEF tornou mais transparente a administração dos recursos do ensino fundamental e que possibilitou uma distribuição com um critério mais justo e eficaz, além de possibilitar maior controle dos recursos. Entretanto, há muito que se observar. Como não é objetivo aqui discutir as diversas críticas a este modelo de financiamento, vou apenas expô-las neste momento, deixando-as para a reflexão dos leitores e minha também.

Com a Constituição de 1988, tal como disciplinava o Art. 60 do ADCT, o Poder Público deveria, ao longo dos dez primeiros anos, mobilizar pelo menos 50% dos recursos vinculados à educação para erradicar o analfabetismo e universalizar a educação. No entanto, com o novo texto dado pela Emenda Constitucional n. 14, a União passaria a mobilizar apenas 30% e não mais 50%. Com o FUNDEF, sua contribuição para o ensino fundamental tem-se restringido à complementação do Fundo, o qual reduziu-se gradativamente, tal como visto anteriormente no item 1.4. Digo gradativamente, pois a fórmula com que o governo federal repassa a complementação, permite a ele variar para cima ou para baixo conforme se altera a carga tributária dos demais níveis de governo ao longo do exercício fiscal. Além disso, foi ainda permitido que a União utilizasse até 20% do salário educação na complementação do FUNDEF, o que significa que uma parte do salário educação estará sendo utilizada para pagamento de professores, quando na verdade, não é

este seu objetivo. Trata-se da desresponsabilização gradativa da União para com o ensino fundamental.

Três outros fatos reafirmam esta posição da União. Primeiro o veto sobre a Lei que consideraria os jovens e adultos do supletivo presencial como matriculados no ensino fundamental, cuja razão está no fato de que cada matrícula nova, principalmente nos estados onde a União tem que complementar, significaria um menor custo-aluno-médio e uma necessidade maior de verbas da União. Não obstante, foram também excluídos da participação dos recursos do Fundo os alunos das classes de alfabetização, um total de alunos que, em 1996, chegava a 962.376. Outro fato se refere à distribuição dos recursos do Fundo de acordo com o censo escolar do ano anterior. Em sendo o censo escolar do ano anterior, existe a possibilidade que haja uma variação positiva ou negativa no número de alunos matriculados no ensino fundamental, seja nas escolas municipais, seja nas escolas estaduais. Segundo Monlevade, para que haja uma redistribuição dos recursos ainda mais justa, “... poderia haver um mecanismo (...) de correção para mais ou para menos a partir, digamos, de abril do ano em curso.” Desta forma, como os recursos são repassados ao longo do ano, poderia haver uma correção dos coeficientes que, por ventura, estivessem distorcidos pelo censo do ano anterior.

Um segundo ponto é o valor mínimo: dependendo do valor, poderemos ter uma educação melhor ou pior. Os R\$ 300,00 propostos para 1997 correspondiam a mais ou menos 90% do custo-médio do Fundo (o quociente entre o total de recursos do Fundo no Brasil todo e o total de matrículas no ensino fundamental) com base em estudos de arrecadação de 1995 e matrículas de 1994. Monlevade diz:

“Se o mesmo critério fosse usado para a fixação de novo valor em 1997, teríamos que dividir a arrecadação do Fundo em 1997 (R\$ 11.911.200.000,00 em valores do primeiro semestre) pelos alunos de 1996 (29.389.809), o que daria R\$ 405,28. ... os 90%...: R\$ 364,75.”

Neste sentido, o governo federal extinguiu R\$ 64,75 de milhões de alunos, valor que também teria tido efeito sobre o aporte de verbas a ser complementado pela União. E seguindo o mesmo raciocínio, o valor mínimo em 1998 deveria ser R\$ 397,98 e não os R\$ 315,00 fixados.²⁵ Uma economia de milhões de reais para a

(25) Os R\$ 11.911.200.000,00 que Monlevade utiliza para calcular o valor mínimo equivale à soma dos 15% dos impostos a que se refere o FUNDEF, sem incluir a complementação da União. É preciso sempre tomar este cuidado no cálculo do valor mínimo, pois a inclusão da complementação da União estaria distorcendo o valor

União. De qualquer forma, além do valor absoluto mínimo, é necessário que os recursos fluam para o processo ensino-aprendizagem para que haja eficácia. A subvinculação de recursos não garante automaticamente um ensino de qualidade.

Uma terceira observação se refere à utilização e distribuição dos recursos. No que se refere à utilização, é válido citar que a inclusão da capacitação dos professores é uma forma de despendere recursos dos 60% destinados a pagamento de seus salários. Com relação à distribuição, há um risco grande em aumentar a competitividade e não a colaboração entre as redes estaduais e municipais de educação. Está havendo, de fato, uma municipalização do ensino, influenciada pela implementação do FUNDEF? Se sim, como é que os municípios vão administrar sua rede municipal de ensino quando em 2006 o FUNDEF acabar? Há quem diga que o FUNDEF não vai acabar. Há outros que pensam que esta é uma estratégia para valorizar o ensino médio a partir de 2006, visto que haverá uma demanda cada vez maior por este nível de ensino. Ora, sendo os estados os maiores detentores de recursos e sendo eles responsáveis prioritários pelo ensino médio, por que não acreditar que investir no ensino médio será a propaganda dos governos estaduais a partir de 2007, tal como é hoje o FUNDEF para o Ministério da Educação? Finalmente, igualmente importante é a necessidade de se analisar no presente momento o impacto do FUNDEF sobre outros níveis de ensino, vale dizer, ensino infantil, ensino médio e ensino superior.

Expostas estas implicações positivas e negativas do FUNDEF, tendo detalhado o FUNDEF em alguns tópicos centrais e tendo dito a importância da educação dentro da Nova Economia, espero ter convencido os leitores a aceitarem o meu convite de pensar sobre o financiamento da educação e a lutar por um ensino de qualidade capaz de nos colocar numa posição privilegiada neste processo de globalização.

mínimo, elevando a cada ano o volume de recursos que a União deveria complementar. E com isso, no ano seguinte, o mínimo seria ainda maior, elevando-se até o momento em que o mínimo se igualasse ao maior valor de custo-médio-aluno. Tomando-se esse cuidado e considerando que o crescimento vegetativo da população é relativamente estável, mudanças no valor mínimo de um ano ao outro estarão, então, relacionadas a mudanças na carga tributária. Estas mudanças também devem ser analisadas para que se compreenda as causas de flutuações no valor mínimo por aluno a ser investido.

Bibliografia

- AZEVEDO, N. P. *O FUNDEF na avaliação da UNDIME*. Brasília, 1999. (Texto circular da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação e escrito pelo Presidente Nacional para Conselho Nacional de Representantes da UNDIME).
- BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto – MEC. *Balanco do primeiro ano do FUNDEF*. Brasília, 1999.
- _____/INEP. *Pesquisa de Acompanhamento da Implantação do FUNDEF*. Campinas: UNICAMP. Instituto de Economia, 1998.
- CASTRO, J. A. *O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento de Ensino e Valorização do Magistério (FUNDEF) e seu impacto no financiamento do ensino fundamental*. Brasília, 1998.
- CEPAL/UNICEF. *Descentralización y financiamiento de la educación y la salud: las experiencias de Argentina y Chile*. (Coordenado por Ricardo Carciofi).
- CONSTITUIÇÃO da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988/obra coletiva de autoria da Editora Saraiva com a colaboração de Antonio Luiz de Toledo Pinto e Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt. 21. ed. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 1999. (Coleção Saraiva de Legislação).
- DAVIES, N. *O FUNDEF e o orçamento da educação: desvendando a caixa preta*. Campinas, SP: Autores Associados, 1999. (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo, 64).
- FONSECA, E. G. *Liberalismo X Pobreza. A Liberdade vencendo a miséria*. São Paulo: Inconfidentes, 1989.
- FRACALANZA, P. S. *O financiamento da educação: a ação do governo do Estado de São Paulo (1980 – 1993)*. São Paulo: USP. Faculdade de Economia, Administração e Ciências Contábeis, 1995. (Dissertação, Mestrado).
- FURTADO, C. *Brasil: a construção interrompida*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1992.
- HAGUETTE, A. Da municipalização à ação federativa coordenada. *Aberto*, Brasília, ano VIII, n. 44, p. 22-29, out./dez. 1985.
- LOPES, J. R. B. *Novos parâmetros para a reorganização da política social brasileira*. Brasília: IPEA, 1994. (Texto para Discussão, 358).
- MELCHIOR, J. C. A. *Mudanças no financiamento da educação no Brasil*. Campinas, SP: Autores Associados, 1997. (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo, 57).
- MELLO, G. N. Políticas públicas de educação. *Estudos Avançados*, v. 5, n. 13, 1991.

- MONLEVADE, J. *O FUNDEF e seus pecados capitais*. 2. ed. Ceilândia, DF: Idéa Editora, 1998.
- NEGRI, B. *O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério*. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, 1997. (Série Documental. Textos para Discussão, n. 3).
- THE NEW Palgrave: a dictionary of economics. London: The Macmillan Press Ltd, 1987. v. 2, p. 681-690.
- PINTO, J. M. R. *Sobre municipalização do ensino, coronelismo e números, muitos números*. [s.n.t.]. (Versão preliminar II).
- PSACHAROULOS, G. *The profitability of investment in education: concepts and methods*. World Bank, Dec. 1995. Available from Internet: <http://www.worldbank.org/html/extdr/educ/edu_econ/inv_ed.htm>.
- RIBEIRO, S. C. A pedagogia da repetência. *Estudos Avançados*, v. 12, n. 5, 1991.

Anexo

Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

Art. 70 Considerar-se-á como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

- I remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;
- II aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;
- III uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;
- IV levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando preciosamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;
- V realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;
- VI concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;
- VII amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;
- VIII aquisição de material didático-escolar e manutenção de programa de transporte escolar.

Art. 71 Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:

- I pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, preciosamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;
- II subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;
- III formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;
- IV programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;
- V obras de infra-estrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;
- VI pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia a manutenção e desenvolvimento do ensino.