

## **FUNDEB: NOVO FUNDO, VELHOS PROBLEMAS**

SOUSA JUNIOR, Luiz de – UFPB

GT: Estado e Política Educacional / n.05

Agência Financiadora: Sem Financiamento

A implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério (Fundeb), em substituição ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef), ao que tudo indica, tem gerado expectativas positivas em toda a sociedade.

O novo Fundo, que deverá atender desde as creches até o ensino médio, constitui-se, sem sombra de dúvidas, um importante passo no sentido de quebrar a política de focalização dos investimentos no ensino público que imperou desde meados da década de 1990 até os dias atuais. Todavia, ainda persistem dúvidas se a nova dinâmica de financiamento, o montante de recursos empregados e os mecanismos de fiscalização do novo fundo serão suficientes para consolidar uma nova estrutura que revolucione as condições de oferta da educação pública no país.

Este artigo tem como objetivos descrever as principais características do Fundeb e analisar, de forma prospectiva, as tendências que se abrem para o financiamento da educação básica com a aprovação deste novo fundo. Propõe-se também a avaliar quais as principais mudanças que estarão a ocorrer, os prováveis avanços e também os limites da nova sistemática de financiamento do ensino público no país.

### **A educação básica excluída do centro do financiamento**

Na década de 1990, o Brasil realizou uma reforma de grande porte no seu sistema de ensino. Para tanto, mudanças foram efetivadas na legislação educacional, com a promulgação da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional; no currículo nacional, com a adoção dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs), das Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs) e o programa de formação continuada denominado *Parâmetros em Ação*; na avaliação dos sistemas de ensino, com a criação de instrumentos avaliativos estandarizados como o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) e Exame Nacional do Desempenho de Estudante voltado para os cursos de Graduação (ENADE) e;

particularmente, no financiamento da educação, com a criação do Fundef.<sup>1</sup>

Com relação ao financiamento da educação, objeto central desse artigo, é necessário lembrar que a política adotada pelo governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso (PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira) teve cunho claramente focalista, com atendimento específico de uma das etapas da educação básica, o ensino fundamental, seguindo desse modo recomendações de organismos multinacionais, a exemplo do Banco Mundial.<sup>2</sup> Desse modo, em 1996, foi criado o Fundef, cujo objetivo maior foi o de fornecer suporte financeiro exclusivo ao ensino fundamental.

Como resultado dessa política de financiamento, o país conseguiu ampliar o acesso ao ensino fundamental, chegando próximo à sua universalização, com uma taxa de atendimento de cerca de 97%. Todavia, os resultados com referência à qualidade do ensino não foram alentadores. Por outro lado, ao focalizar exclusivamente o ensino fundamental, o Fundef induziu os gestores educacionais a deixarem de lado outras etapas de ensino, particularmente as redes municipais com relação à educação infantil.<sup>3</sup> É forçoso reconhecer também que tal priorização provocou efeitos não desejados em outras modalidades de ensino, como a educação de jovens e adultos.

Ao redistribuir recursos proporcionais aos encargos com o alunado do ensino fundamental, a política focalista de financiamento público acabou por alimentar um asfixiamento das condições de oferta das demais etapas de ensino. Em conseqüência, o Brasil entra no século 21 ainda com baixas taxas de atendimento das crianças de zero a três a anos em creches, de apenas de 13,4% da população atendida. De quatro a seis anos em pré-escolas, o atendimento é 70,5%; já de 15 a 17 anos, correspondente ao ensino médio, a população atendida é 81,9%, conforme dados do IBGE/PNAD, correspondente ao ano de 2004. Mas esses dados são piores quando desagregados por regiões, especialmente nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste do país.

Com a ascensão de Luiz Inácio Lula da Silva (PT – Partido dos Trabalhadores) à presidência do país, em 2003, o debate sobre mudanças na dinâmica do investimento na educação básica ganhou novo alento. Havia uma compreensão de uma política nacional

---

<sup>1</sup> Para um exame aprofundado das políticas educacionais nos anos de 1990, consultar SILVA e GENTILI (1996). Sobre a municipalização do ensino, ver Cleiton de Oliveira et al (1999).

<sup>2</sup> Ver a respeito documento do Banco Mundial (1995). Para uma análise crítica consultar KRUPPA (2000).

<sup>3</sup> O ensino médio não sofreu maiores restrições porque foram criadas, pelo governo federal, fontes de financiamento próprias como o PROMED (Programa de Apoio ao Ensino Médio). O mesmo aconteceu com relação à educação de Jovens e Adultos, mas somente a partir de 2001, com o Programa RECOMEÇO.

de atenção à educação básica teria que passar necessariamente por uma atuação mais incisiva do Poder Central, isto é, da União, com a constituição de um fundo que viesse a financiar todos os níveis, etapas e modalidade de ensino anterior ao ensino superior. Essas são as premissas que nortearam a proposição do Fundeb.

Convém esclarecer que a instituição da política de fundos nada mais é do que a determinação constitucional, de forma mais específica e direta, de uso de recursos vinculados para a educação em geral. Quanto à vinculação de recursos para a educação, é praticamente consenso entre os estudiosos do tema de que sem ela, a educação sofreria grave risco de redução dos seus recursos. A questão se volta para a especificação de aporte de recursos para determinadas etapas da educação.

Nicholas Davies (2006, p. 53) aponta quatro grandes problemas ou riscos na implementação desse tipo de política de financiamento.<sup>4</sup> Primeiro, o risco de agravarem a fragmentação da educação escolar, ao se privilegiar uma ou mais etapas da educação, desprezando-se, desse modo, a visão totalizante sobre o fenômeno educativo. O segundo risco diz respeito a inelasticidade do volume de recursos aplicados, pois sendo os fundos determinados por impostos fixos e inflexíveis, estes acabam atuando como limitadores dos gastos com referência a uma educação de qualidade, na medida em que não se baseiam nas necessidades da expansão qualitativa do ensino. Davies aponta para outra fragilidade dos fundos que é o fato de que estes são formados por impostos, os quais vêm perdendo peso com relação a carga tributária total por conta da expansão das contribuições, que não entram no cômputo dos recursos que deverão financiar a manutenção e o desenvolvimento do ensino. Um quarto e último risco apontado por Nicholas Davies quanto ao uso específico de recursos advindos de fundos é o de acirrar o corporativismo dos que trabalham com a educação na medida em que podem excluir determinados setores do magistério ou outras profissionais que atuam na escola.

Assiste razão a Davies ao apontar as limitações das políticas de fundos para a educação pública, que, em geral, são problemas com referência à política geral de financiamento da educação no Brasil, sobretudo no que se refere à base de impostos e à falta de definição de custo-aluno-qualidade. Entretanto, a exclusão de determinadas etapas da fonte de financiamento do fundef está a ser corrigida bem como o ingresso das várias categorias do magistério. Quanto à participação dos demais trabalhadores nos gastos desses fundos, trata-se de uma questão que deve ser resolvida no âmbito das

---

<sup>4</sup> Nicholas Davies analisa especificamente o caso do Fundef e do Fundeb.

negociações quando da regulamentação no Congresso Nacional.

Após diversos ensaios acerca da criação de um novo fundo,<sup>5</sup> o Ministério da Educação (MEC) apresentou, por fim, a PEC 415, encaminhada em 14 de junho de 2005, cujo objeto central era a criação do Fundeb em substituição ao Fundef. Após tramitar por cerca de um ano e meio no Congresso Nacional, a PEC foi enfim aprovada e promulgada. A Emenda Constitucional n. 53, de 19 de dezembro de 2006, que criou o Fundeb, publicada em 20 de dezembro do mesmo ano, foi regulamentada pela Medida Provisória (MP) 339, de 28 de dezembro de 2006.

### **Mudanças no financiamento da educação básica**

Em substituição à política de financiamento exclusivo do ensino fundamental, o Fundeb pretende alcançar toda a educação básica, isto é, da educação infantil ao ensino médio, além de atingir diversas modalidades de ensino. O mecanismo de distribuição dos recursos do Fundeb é similar ao que foi utilizado pelo Fundef com a captação de recursos de estados e municípios, além da complementação da União, e redistribuição dos mesmos, no âmbito de cada estado e seus municípios, de acordo com as matrículas na educação básica. Trata-se, na verdade, de 27 fundos estaduais.

O Fundeb será provisório, com prazo de vigência de 14 anos, e durante esse período os Estados e Municípios e o Distrito Federal deverão investir os recursos na manutenção e desenvolvimento da educação básica e na remuneração de seus profissionais.

A proposta não apresenta mudanças quanto a responsabilidades dos entes federativos com a educação básica, o mesmo acontecendo com os percentuais de investimentos de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino. A União continuará, portanto, a investir 18% das suas receitas resultantes de impostos para a manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme preceitua o artigo 212 da Constituição Federal, e os estados e municípios, 25% das receitas resultantes de impostos e transferências constitucionais. Ou seja, não se injetam recursos novos para a educação. Porém, com relação às mudanças introduzidas na EC 53/2006, destaque-se que os Municípios e os Estados deverão aportar gradualmente no Fundo 20%, e não

---

<sup>5</sup>A primeira PEC propondo a criação de um fundo para a educação básica foi de setembro de 1999 (PEC 112/99). Diversas PECs tramitam no Congresso nacional tendo como objeto alterações no financiamento da educação. Para análise das mesmas, consulte-se CALLEGARI (2004).

mais 15% como era no Fundef, de determinados impostos e transferências governamentais destinadas à educação básica no período de vigência do Fundeb. De acordo com a EC 53/2006, o Fundo será composto pelos seguintes impostos:

1. Fundo de Participação dos Estados – FPE;
2. Fundo de Participação dos Municípios – FPM;
3. Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às Exportações – IPI-exp.;
4. Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS;
5. Desoneração de Exportações (LC nº 87/96);
6. Imposto sobre Transmissão Causa Mortis – ITCM
7. Imposto Territorial Rural - ITR;
8. Imposto sobre propriedade de Veículos Automotores – IPVA; e
9. Complementação da União, caso necessário.

Desse modo, novos impostos são incorporados ao Fundeb, aumentando assim a base de repartição dos recursos arrecadados, mas continuam de fora as receitas próprias municipais, a exemplo do Imposto Predial Territorial Urbano – IPTU, Imposto Sobre Serviços – ISS e o Imposto sobre Transmissão de Bens Intervivos – ITBI. Esses impostos representam importante fatia da receita das capitais e cidades metropolitanas do país ou de grande porte.

Os recursos do Salário-Educação, outra importante fonte de financiamento da educação, também passarão a ser destinados a toda a educação básica, sendo sua distribuição feita para estados e municípios de acordo com o quantitativo de alunos da educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos. Essa medida deve beneficiar diretamente os estados, pois irá aumentar a participação no total das matrículas.

A base de utilização dos impostos para o Fundeb sofrerá ampliação gradativa. Na versão final da EC 53/06 os impostos que hoje integram o Fundef (FPM, FPE, ICMS, IPI-Exp e os recursos originários da LC 87/96), no percentual de 15%, passarão a responder, no primeiro ano, a 16,66%; no segundo, a 18,33%; até alcançar, no quarto ano, 20%. Os demais impostos que serão incorporados ao o Fundo (ITCM, IPVA, IRRF e o ITR) obedecerão à seguinte regra de transição: 6,66% no primeiro ano; 13,33% no segundo e; a partir do quarto ano, 20%.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Na versão original da PEC 415/05, a transição seria feita em quatro anos.

A forma da Complementação da União no Fundo é também progressiva, iniciando-se com R\$ 2 bilhões no primeiro ano; R\$ 3 bilhões no segundo; e, por fim, R\$ 4,5 bilhões no terceiro ano de vigência do Fundeb. A partir do quarto ano de vigência do Fundo a participação da União deverá corresponder a 10% do total de recursos nele alocado. Esse é um dado importante, pois a participação da União no Fundo passará dos atuais 1,5% no Fundef para 10% no quarto ano de vigência do Fundeb. No entanto, parcela da complementação da União, no limite de até dez por cento de seu valor anual, poderá ser distribuída para os Fundos por meio de programas direcionados para a melhoria da qualidade da educação básica. Tal medida significa um retrocesso pois, na prática, significa diminuir os recursos diretamente repassados para estados e municípios e para a valorização do magistério e demais investimentos diretos na educação básica.

Com essas novas vinculações o montante de recursos investidos deve passar dos atuais R\$ 35,5 bilhões (valor previsto para 2006) do Fundef para cerca de R\$ 48 bilhões no primeiro ano, até alcançar a cifra de R\$ 55,2 bilhões no quarto ano do Fundeb, com crescimento na ordem de 55%. O número de alunos atendidos passaria de 31,7 milhões (dados do Censo Escolar) para 47,7 milhões, abrangendo cerca de 50% a mais de alunos.

No Fundef calculava-se o número de alunos que estudaram no ano anterior no ensino fundamental regular, enquanto que o cálculo para a distribuição dos recursos para o Fundeb será feito conforme o número de alunos da educação básica como um todo, não excluindo nenhum nível ou modalidade, desde que presencial, e de acordo com os dados do Censo Escolar do ano anterior. A União continuará a fazer a complementação dos recursos pertinentes para suplementar o valor mínimo anual por aluno. A distribuição proporcional de recursos dos Fundos levará em conta as seguintes diferenças entre etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica:

- I - creche;
- II - pré-escola;
- III - séries iniciais do ensino fundamental urbano;
- IV - séries iniciais do ensino fundamental rural;
- V - séries finais do ensino fundamental urbano;
- VI - séries finais do ensino fundamental rural;
- VII - ensino fundamental em tempo integral;

- VIII - ensino médio urbano;
- IX - ensino médio rural;
- X - ensino médio em tempo integral;
- XI - ensino médio integrado à educação profissional;
- XII - educação especial;
- XIII - educação indígena e quilombola;
- XIV - educação de jovens e adultos com avaliação no processo; e
- XV - educação de jovens e adultos integrada à educação profissional de

nível médio, com avaliação no processo.

Os recursos do Fundo serão distribuídos, entretanto, de acordo com as matrículas das etapas e modalidades de ensino de competência dos municípios, isto é, educação infantil e ensino fundamental, e dos estados, ensino fundamental e ensino médio. Desse modo, o Fundeb tende a cristalizar as competências dos entes federativos quanto ao fornecimento da educação básica.

O valor custo-aluno será fixado pela União através da criação de valores-mínimos, os quais serão diferenciados por cada etapa e modalidade de ensino. A fórmula do cálculo do custo-aluno e as diferenças relativas quanto a esse valor por modalidade, etapa e os tipos de estabelecimento foram colocadas na Lei complementar, editada inicialmente na forma de Medida Provisória 339/06.

A MP dispõe que a ponderação entre as etapas, modalidades e tipos de estabelecimento será resultado da multiplicação do fator de referência por um fator específico fixado entre setenta centésimos e um inteiro e trinta centésimos. A Resolução N° 1, de 15 de fevereiro de 2007, do Ministério da Educação, estabeleceu as seguintes especificações no que tange às ponderações aplicáveis à distribuição proporcional dos recursos advindos do Fundeb:

- I – creche – 0,80;
- II - pré-escola – 0,90;
- III - séries iniciais do ensino fundamental urbano – 1,00;
- IV - séries iniciais do ensino fundamental rural – 1,05;
- V - séries finais do ensino fundamental urbano – 1,10;
- VI - séries finais do ensino fundamental rural – 1,15;
- VII - ensino fundamental em tempo integral – 1,25;
- VIII - ensino médio urbano – 1,20;
- IX - ensino médio rural – 1,25;

- X - ensino médio em tempo integral – 1,30;
- XI - ensino médio integrado à educação profissional – 1,30;
- XII - educação especial – 1,20;
- XIII - educação indígena e quilombola – 1,20;
- XIV - educação de jovens e adultos com avaliação no processo – 0,70; e
- XV - educação de jovens e adultos integrada à educação profissional de nível médio, com avaliação no processo – 0,70.

A definição das ponderações nos parâmetros acima fixados implicou numa forte disputa envolvendo os estados e municípios. Com efeito, a parametrização de valor do custo-aluno, por níveis e modalidades, deve resultar em ampliação ou redução das receitas estaduais e municipais alterando assim o chamado pacto federativo em seu principal componente: a distribuição de recursos aos entes federativos.

Com o valor do custo-aluno maior para o ensino médio e para as séries finais do ensino fundamental, como ver-se-á mais adiante, e cujas matrículas estão majoritariamente sob encargo dos estados, estes tenderão a receber recursos adicionais do Fundeb ou, pelo menos, a redistribuírem recursos para os seus municípios em menor proporção do que o faziam no período do Fundef.

Na Medida Provisória 339/06 foi instituída, de forma inovadora, no âmbito do Ministério da Educação, uma Junta de Acompanhamento dos Fundos, com o fito de especificar anualmente as ponderações aplicáveis à distribuição proporcional dos recursos, com a seguinte composição: representante do Ministério da Educação, que a presidirá; um representante do Conselho Nacional de Secretários de Estado da Educação (CONSED); e um representante da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME). A MP especificou que até o dia 31 de julho de cada exercício as ponderações serão baixadas em resolução publicada no Diário Oficial da União para vigência no exercício seguinte.

Segundo a art. 13 da MP, a Junta de Acompanhamento tem, entre outras, as seguintes competências:

- I - especificar anualmente as ponderações aplicáveis entre diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica, observado o disposto no art. 10;
- II - fixar anualmente o limite proporcional de apropriação de recursos pela educação de jovens e adultos, observado o disposto no art. 11;
- III - fixar anualmente a parcela da complementação da União a ser distribuída para os Fundos por meio de programas direcionados para a melhoria da qualidade da educação básica, bem como respectivos critérios de distribuição, observado o disposto no art. 7º;



Trata-se, a Junta, na verdade, de uma comissão de negociação envolvendo os representantes dos gestores educacionais dos entes federativos: União, estados e municípios. Mas contrariamente ao processo de negociação que resultou no próprio Fundeb, os trabalhadores da educação, através de sua entidade maior, a Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação (CNTE), foram excluídos da Junta de Acompanhamento.

No que se refere a pagamento de profissionais da educação, o percentual a ser empregado continuará sendo o mesmo já utilizado na fórmula do Fundef, ou seja 60%. Esse percentual é bem menor do que o que foi proposto no projeto original do PT, de 1999, que era de 80%, e não agradou às entidades representativas do magistério, que reivindicavam, além do aumento da participação dos salários nas despesas obrigatórias do Fundo, piso salarial nacional, o qual, também, não foi contemplado na MP, sendo objeto de lei específica.

### **Avanços, impasses e perspectivas com a implementação do Fundeb**

A versão final do Fundeb representa um inegável avanço quando comparado ao texto original apresentado pelo Poder Executivo através da PEC 415/05. Observa-se que houve diminuição do período de transição para a integralização do fundo, particularmente no que se refere à participação da União na complementação de recursos, ampliação dos recursos federais para complementação do Fundeb, além de continuidade da inclusão das creches, que sofreu riscos de ficar de fora do novo Fundo.

Percebe-se, contudo, algumas limitações no novo fundo que deverão ainda ser objeto de debate e, se possível, de alteração no Congresso Nacional, onde tramita ainda a MP 339/2006.

Em primeiro lugar, não se encontra resolvida a contento a questão dos valores do custo-aluno. No caso das creches, embora não tenha ocorrido essa exclusão, o fato é que o valor do custo-aluno determinado tanto para creches e pré-escola, bem abaixo do ensino fundamental e médio, e contrariando as pesquisas realizadas quanto aos valores das diversas etapas e níveis da educação básica,<sup>7</sup> significa, na prática, um freio no

---

<sup>7</sup> Pesquisa nacional concebida pelo MEC/INEP denominada “Levantamento do custo-aluno-ano em escolas da educação básica que oferecem condições para a oferta de um ensino de qualidade”, trouxe, dentre outros resultados, que os custos com creches são, aproximadamente, duas vezes maior do que o

sentido de expansão dessas matrículas. O quadro abaixo apresenta os valores mínimos definidos com custo-aluno para o ano de 2007.

**QUADRO 1 – VALORES MÍNIMOS FIXADOS PARA O FUNDEB – 2007**

<b>Etapas, modalidades e tipos de estabelecimentos de ensino da educação básica</b>	<b>Valores mínimos (em R\$)</b>
Creche	757,03
Pré-escola	851,66
Séries iniciais do ensino fundamental urbano	946,29
Séries finais do ensino fundamental urbano	1.040,92
Séries iniciais do ensino fundamental rural	993,61
Séries finais do ensino fundamental rural	1.088,24
Ensino fundamental em tempo integral	1.182,86
Ensino médio urbano	1.135,55
Ensino médio rural	1.182,86
Ensino médio em tempo integral e Ensino médio integrado à educação profissional	1.230,18
Educação especial	1.135,55
Educação indígena e quilombola	1.135,55
EJA com avaliação no processo e EJA integrada à educação profissional de nível médio	662,40

Vê-se que a definição dos valores do custo-aluno, para 2007, em consonância com os parâmetros estabelecidos anteriormente, favoreceu amplamente os estados. Com a fixação de valores diferenciados para cada etapa e nível de ensino, e tendo sido estabelecido valores superiores para as séries finais do ensino fundamental, o ensino médio, as redes estaduais foram mais beneficiadas ainda, na medida em que as matrículas dessas etapas estão majoritariamente nas redes estaduais.

É importante frisar também que a MP 339/06 fixou um teto máximo para gastos com EJA em até 10% do total do Fundo e cujas matrículas vinham crescendo mais fortemente nas redes municipais, mesmo tendo sido fixado o custo-aluno mais baixo.

Ocorre que a definição dos valores por níveis e etapas envolve a disputa dos entes federativos pelos recursos do Fundo.<sup>8</sup> A falta de um regime de colaboração entre estados e municípios pode levar a competição predatória, fato verificado na vigência do Fundef. De qualquer modo, num primeiro momento, os estados sairão beneficiados com a implantação do Fundeb também porque sua participação nas matrículas do Fundo,

---

custo do ensino fundamental. A esse respeito consultar VERHINE; MAGALHÃES (2006).

<sup>8</sup> Essa disputa envolve também o interesse de parcela dos governadores em criar uma espécie de desvinculação de recursos estaduais em formato parecido com a Desvinculação de Recursos da União – DRU.

conforme dados do Censo Escolar 2005, será de 47,3%. Se fossem tomadas apenas as matrículas do ensino fundamental essa participação seria de 40,3%. Já a participação dos municípios cairá de atuais 59,7% para 52,7%.

Um segundo impasse refere-se à fixação de um piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público, e não apenas dos professores. A MP 339/06 fixou em 90 dias o prazo para o governo federal enviar ao Congresso Nacional um projeto de lei regulamentando esse dispositivo, entretanto, o prazo para o que o Poder Público fixe, em lei específica, o piso salarial é de um ano a partir da publicação da MP, o que significa dizer que o piso só deverá entrar em vigor em 2007. Mesmo assim, existem manifestações contrárias à fixação desse mínimo nacional com o argumento de que devido à heterogeneidade das contas públicas dos mais de 5 mil municípios não há como garantir tal valor indistintamente sem que o ônus não incida mais fortemente sobre os municípios e estados economicamente mais frágeis.<sup>9</sup>

Ao anunciar um novo Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), o governo federal apresentou a proposta de fixação de um piso do magistério de R\$ 800,00. Esse valor foi considerado baixo pela Confederação Nacional dos trabalhadores em Educação – CNTE, que defende um piso de R\$ 1.050,00 para professores com formação em nível médio e R\$ 1.575,00 para habilitados em nível superior.

Nesse sentido, foi enviado Projeto de Lei ao Congresso Nacional com vistas a regulamentar o art. 60, inciso III, alínea “e”, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. O PL 619/2007 estabelece que o piso salarial nacional será de R\$ 850,00 mensais, pela jornada de 40 horas semanais. Este valor corresponderá à todas as vantagens pecuniárias, pagas a qualquer título, tanto a professores efetivos quanto temporários. O Projeto estabelece ainda que a integralização do valor estabelecido será feita progressiva e proporcionalmente até janeiro de 2010, havendo acréscimo de um terço da diferença entre o valor pago atualmente e o valor referido no PL até janeiro de 2008 e acréscimo de dois terços até janeiro de 2009.

A CNTE rapidamente pronunciou-se contrária à proposta nos termos em que ele foi enviado ao Congresso Nacional argumentando que o valor anunciado pelo Governo:

vale-se de cálculo de correção da inflação 12,35% inferior ao utilizado pelo CNTE (ICV/DIEESE), ficando muito aquém das expectativas da categoria; b) não é vinculado

---

<sup>9</sup> Esta foi a posição expressa, por exemplo, pela Confederação Nacional dos Municípios (CNM).

à formação, o que é inaceitável, já que não estimula os profissionais de nível médio a buscarem formação universitária, nem melhora as condições de trabalho dos já habilitados em nível superior; c) não contempla funcionários de escolas, nem prevê sua inclusão, o que contradiz a própria iniciativa do Governo ao instituir o Pró-Funcionário em 17 estados da federação; d) ao desvincular o piso da carreira, poderá atingir também os trabalhadores aposentados no que concerne a integralidade e a paridade dos vencimentos. (CNTE, 2007)

A Direção Executiva da CNTE finaliza seu documento afirmando que irá pressionar os deputados e senadores no Congresso para aprovação de emendas defendidas pela Confederação, sinalizando que pretende disputar no parlamento e também nas ruas a modificação do PL.

A posição da entidade geral dos trabalhadores em educação, embora correta no tocante à busca de um piso salarial que dignifique a carreira docente, peca, ao que parece, na estratégia adotada, pois a questão do piso e dos salários em geral está vinculada ao valor do custo-aluno decretado, ao montante dos recursos disponibilizados e ao percentual a ser utilizado para pagamentos dos profissionais da educação. Como o valor *per capita* da educação infantil e das séries iniciais do ensino fundamental ficou aquém do necessário, e cujas matrículas estão majoritariamente sob alçada dos municípios, o piso salarial, em consequência, foi rebaixado a fim de possibilitar aos municípios de cumprirem esse dispositivo. Contudo, se essas etapas forem agraciadas com valores superiores, poderá haver uma maior equalização do piso nacional.

Sobre a fiscalização e controle social reside uma das principais preocupações com relação ao futuro do Fundeb. Os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb mostraram-se pouco eficientes para exercer a fiscalização dos recursos nele empregados. Diversos foram os motivos para o fracasso na política de controle social dos recursos da educação. Porém pode-se destacar as duas mais importantes: o caráter estatal dos conselhos, com maioria dos representantes do poder público com assento nas reuniões e a falta de capacitação da maioria dos representantes da sociedade civil no domínio nas técnicas orçamentárias.

A Medida Provisória 339/06 incluiu no seu *corpus* um capítulo específico sobre o acompanhamento, controle social, comprovação e fiscalização dos recursos e procurou reduzir a participação estatal nos Conselhos de acompanhamento do Fundeb, todavia essa presença continua relativamente forte no Conselho em nível federal. Neste, dos quatorze membros, sete são indicados pelo MEC, Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, e os demais representariam a sociedade civil e

os secretários estaduais e municipais de educação.

Em nível estadual, o Conselho terá no mínimo onze membros, sendo:

- a) três representantes do Poder Executivo estadual;
- b) um representante dos Poderes Executivos municipais;
- c) um representante do Conselho Estadual de Educação;
- d) um representante da seccional da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME;
- e) um representante da seccional da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação - CNTE;
- f) dois representantes dos pais de alunos da educação básica pública; e
- g) dois representantes dos estudantes da educação básica pública.

Percebe-se que na composição dos Conselhos em nível estadual, há uma participação maior da sociedade civil, mas a presença do Poder Público é ainda bastante acentuada ao mesmo tempo em que é bastante reduzida a presença dos profissionais da educação. Quanto aos Conselhos em nível municipal, eles serão formados por no mínimo oito membros, sendo:

- a) um representante da Secretaria Municipal de Educação ou órgão equivalente;
- b) um representante dos professores da educação básica pública;
- c) um representante dos diretores das escolas públicas;
- d) um representante dos servidores técnico-administrativos das escolas públicas;
- e) dois representantes dos pais de alunos da educação básica pública; e
- f) dois representantes dos estudantes da educação básica pública.

A Medida Provisória dispõe ainda que integrarão os conselhos municipais dos Fundos, quando houver, um representante do respectivo Conselho Municipal de Educação e um representante do conselho tutelar a que se refere a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.

Em sua composição primária, os Conselhos municipais são os que mais se aproximam de uma estrutura que favoreça a participação social com ampla maioria dos representantes dos profissionais da educação, mas diferentemente dos conselhos em nível federal e estadual não se assegura a participação da representação sindical docente.

Vários dispositivos foram adicionados com o propósito de garantir a independência dos Conselheiros tais como a necessidade de processo eletivo organizado pelos pares quando se tratar de representantes dos professores, diretores, servidores, pais de alunos e estudantes, pelos estabelecimentos ou entidades de âmbito nacional,

estadual ou municipal, conforme o caso, em processo eletivo organizado para esse fim pelos respectivos pares, bem como restrições pra participação nos conselhos de candidatos que mantenham algum tipo de vínculo, seja por parentesco ou por interesses econômicos, com o Poder Público. Uma medida bastante salutar refere-se à obrigatoriedade de eleição do presidente dos conselhos por seus pares em reunião do colegiado e o impedimento de ocupar a função o representante do governo gestor dos recursos do Fundo no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

A capacitação dos membros dos conselhos ficará a cargo do MEC, tarefa por demais grandiosa considerando os mais de 5.000 municípios existentes no país. Tal tarefa, a nosso ver, deveria ser também obrigatória para os estados e municípios. O MEC terá por obrigação ainda atuar no oferecimento de apoio técnico relacionado aos procedimentos e critérios de aplicação dos recursos dos Fundos, junto aos Estados, Distrito Federal e Municípios e às instâncias responsáveis pelo acompanhamento, fiscalização e controle interno e externo e na divulgação de orientações sobre a operacionalização do Fundo e de dados sobre a previsão, a realização e a utilização dos valores financeiros repassados, por meio de publicação e distribuição de documentos informativos e em meio eletrônico de livre acesso público, além de realização de estudos técnicos com vistas à definição do valor referencial anual por aluno que assegure padrão mínimo de qualidade do ensino.

Esses dispositivos somados a outros presentes na MP configuram, de fato, uma tentativa de maior transparência no processo de aplicação dos recursos do novo Fundo, todavia ainda persistem dúvidas sobre a aplicabilidade de muitas dessas medidas, sobretudo em pequenas e médias cidades com fraca presença da sociedade civil organizada.

### **Considerações finais**

Um dos principais objetivos do Fundef – o de municipalizar as matrículas do ensino fundamental – obteve êxito. A realocação de recursos que o fundo estimulou contribuiu para aumentar o número de matrículas nas redes municipais de educação no ensino fundamental promovendo assim uma crescente municipalização do ensino e conseqüentemente um decréscimo nas redes estadual e privada. Mas, por outro lado, observou-se que essa política financeira, por priorizar apenas uma etapa da educação,

causou prejuízo a outras etapas e modalidades ofertadas pelas Secretarias municipais de educação dessas duas redes, como é o caso da pré-escola, das creches e da educação de jovens e adultos.

O Fundeb poderá significar um grande avanço em termos de melhoria da oferta da educação básica no país – objetivos este que não foi sequer perseguido pela política de financiamento do final dos anos de 1990 e início do século 21 – ampliando dessa forma o direito à educação.

Percebe-se, contudo, que ao favorecer mais as redes estaduais, que deverão repassar menos recursos para os municípios, o Fundeb deverá contribuir mais rapidamente para a universalização do ensino médio. A educação infantil continua com uma política claudicante no tocante ao seu financiamento, o mesmo acontecendo com a educação de jovens e adultos.

Quanto à valorização do magistério, o cenário não se mostra tão promissor quanto o esperado. De fato, a proposta de piso salarial nacional – uma das principais reivindicações do magistério – embora também possa ser considerado um avanço não atendeu plenamente aos anseios da categoria e será elemento de disputa nos próximos meses.

Finalizando, é preciso ter claro que a injeção de novos recursos nos estados e municípios não significa, por si só, melhoria da educação. É necessária fiscalização e controle na aplicação desses recursos e cobrança de resultados notadamente no que se refere a melhorias dos indicadores de quantidade e de qualidade da educação básica.

## **Referências**

BANCO MUNDIAL. *Prioridades y estrategias para la educación*: examen do Banco Mundial. Washington, DC: World Bank, 1996.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 53. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília: *Diário Oficial da União*, de 20/12/2006.

BRASIL. Medida Provisória nº 339, de 28 e dezembro de 2006. Regulamenta o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília: *Diário Oficial da União*, de 29/12/2006.

BRASIL. Ministério da Educação. Resolução N º 1, de 15 de fevereiro de 2007. Disponível em [portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Fundebef/fatpond\\_fundeb\\_07.pdf](http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Fundebef/fatpond_fundeb_07.pdf).

Acessado em 29/03/2007.

BRASIL. Congresso Nacional. Projeto de Lei 619/2007. Regulamenta o art. 60, inciso III, alínea “e”, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica.

CALLEGARI, César. *Financiamento da educação pública: o Fundeb em substituição ao Fundef*. Alguns elementos para a discussão. Brasília: 2004. Mimeo.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO. *Posição da CNTE sobre o anúncio do Projeto de Lei de PSPN – Piso Salarial Profissional Nacional*. Brasília: Direção Executiva, 02 de abril de 2007. Mimeo.

DAVIES, Nicholas. Fundeb: solução ou remendo para o financiamento da educação básica?. In: GOUVEIA, Andréa Barbosa; SOUZA, Ângelo Ricardo de; TAVARES, Taís Moura (Orgs.). *Conversas sobre financiamento da educação no Brasil*. Curitiba: Editora da UFPR, 2006. p. 43-70.

KRUPPA, Sonia Maria Portella. *O Banco Mundial e as políticas públicas de educação nos anos 90*. São Paulo, 2000. 320 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo.

OLIVEIRA, Cleiton de et al. *Municipalização do ensino no Brasil*. Belo Horizonte: Autêntica, 1999.

SILVA, Tomaz T., GENTILI, Pablo (orgs.). *Escola S.A.: quem ganha e quem perde no mercado educacional do neoliberalismo*. Brasília: CNTE, 1996.

VERHINE, Robert, MAGALHÃES, Ana Lúcia. Custo-aluno-ano em escolas de qualidade: uma análise por contexto e oferta de ensino. In: GOUVEIA, Andréa Barbosa; SOUZA, Ângelo Ricardo de; TAVARES, Taís Moura (Orgs.). *Conversas sobre financiamento da educação no Brasil*. Curitiba: Editora da UFPR, 2006. p. 89-115.