

FUNDEF: UMA AVALIAÇÃO PRELIMINAR DOS DEZ ANOS DE SUA IMPLANTAÇÃO

ARELARO, Lisete Regina Gomes – USP – liselaro@usp.br

GT: Estado e Política Educacional / n.05

Agência Financiadora: Sem Financiamento

Tendo em vista que a municipalização do ensino fundamental atingiu índices bastante significativos no Brasil, sendo que, em alguns Estados, ela já corresponde a mais de 80% do atendimento educacional, é impossível discutir a questão do financiamento da educação, sem considerar os municípios como parceiros e interlocutores preferenciais, e isto exige conhecer qual a distribuição dos municípios no Brasil, pelas diferentes regiões e como e onde vivem os cerca de 170 milhões de brasileiros, neste país-continente.

Os dados do IBGE, de 2001, indicam que, no Brasil, dos 5.560 municípios, 73% são municípios que possuem até 20.000 habitantes, sendo que 25% deles, possuem até 5.000 habitantes. Por outro lado, 70% da população vivem em, somente, 226 cidades, ou seja, 5% dos municípios acolhem e são responsáveis pelas políticas públicas de cerca de 120 milhões de pessoas. Isto deixa claro, o processo desordenado de urbanização e de desenvolvimento nacional.

Do ponto de vista de arrecadação de tributos, cerca de 70% dos municípios dependem, exclusivamente, do Fundo de Participação dos Municípios - o FPM - para as suas despesas regulares, ou seja, para sua sobrevivência, e isto expressa que a maioria dos municípios brasileiros não têm autonomia financeira, nem condições de adquiri-la, a curto e médio prazo, a menos que se adote uma reforma tributária radical, no Brasil.

Estudos realizados sobre a organização política e social de diferentes países, demonstram que quando o município depende, como fonte principal de recursos, das transferências federais - no caso do Brasil, o FPM – não possuindo recursos próprios superiores a, no mínimo, 15% de seu Orçamento Anual, esta condição traduziria sua pouca condição de se viabilizar como esfera pública autônoma.

Pesquisa realizada pela Secretaria do Tesouro Nacional demonstra que as Prefeituras Municipais gastaram, em 2003, nas áreas de saúde, educação, transporte e segurança, proporcionalmente, muito mais do que a União, pois os investimentos municipais, em 2003, foram da ordem de 10,7 bilhões de reais, que correspondiam a 11,69% da sua receita bruta de 91,5 bilhões. E a União investiu 6,5 bilhões nessas mesmas áreas, o que representa 1,5% da sua receita bruta, que, no mesmo ano, correspondeu a 422 bilhões.

Este estudo da Secretaria do Tesouro Nacional envolveu uma amostra de 3.215 municípios, mantida a representação por tamanho, e demonstrou que em Educação e Cultura, surpreendentemente, o investimento, de maneira proporcional, foi maior nos municípios de menor porte, sendo que, nas cidades de até 50.000 habitantes, esses gastos atingiram 32,1% e, nas cidades com mais de 1.000.000 de habitantes, os gastos com educação e cultura corresponderam a 20,9%.

Esses dados são importantes para entendermos melhor o processo político gerado pela Constituição Federal de 1988, em que, pela primeira vez na nossa história federativa, se estabeleceu que os municípios constituem uma esfera pública, politicamente autônoma. É oportuno lembrar que a Constituição de 1988 não produziu um projeto articulado de redistribuição de renda no país, ou seja, o país continua altamente desigual, apesar dos objetivos e estratégias para a efetivação dos direitos sociais aparecerem de maneira generosa nessa Constituição.

O que ela promoveu foi um processo simples e efetivo, de desconcentração de recursos, do governo central para estados e municípios. Descentralizar recursos, simplesmente, no entanto, reforça uma situação de desigualdade pois, os municípios mais ricos continuarão ricos e contarão com recursos adicionais para atender as novas responsabilidades sociais; os mais pobres continuarão mais do que pobres, pois as responsabilidades também foram descentralizadas, e eles, dificilmente terão condições de cumpri-las com o sistema estabelecido.

É oportuno que se recorde com Giacomoni¹, que as principais fontes de recursos que constituem o Fundo Público Federal brasileiro, são de recursos originados de: 1) pagamento de impostos, taxas e contribuições, recolhidos dos cidadãos e das empresas; 2) realização de serviços, inclusive os financeiros, 3) operações de créditos, 4) amortização de empréstimos, como multas e juros de mora, 5) utilização do patrimônio, 6) atividades agropecuárias e industriais e 7) recursos advindos das privatizações.

Nesse sentido, a Emenda Constitucional de nº 27, aprovada em 2000, propondo a desvinculação de recursos da União (DRU), com prazo certo de vigência: até o final do exercício de 2003, assumiu, com justificativa desveladora, que a retenção desses 20% de recursos, seriam destinados, exclusivamente, para o pagamento dos serviços da dívida, portanto, com prejuízo direto para as áreas sociais. Surpreendentemente, em 19

¹ In Cavalcanti, C. E. (1994), p.74

de dezembro de 2003, foi aprovada nova Emenda Constitucional (a de nº 42) que prorrogou essa desvinculação de receitas da União, até o final de 2007.

Alguns autores, como o economista J. Abrahão – estudioso do financiamento da educação – argumentando que estes Fundos foram criados mesmo para desvincular recursos, reconhece que “foi grande a polêmica a respeito de que, mediante este mecanismo, o Governo Federal retirava recursos dos Estados, Municípios e do Fundo de Amparo do Trabalhador (FAT), que originalmente prometia devolver, mediante programas federais nas áreas dos recursos retidos, mas, que, de fato, isso não ocorria”. Como exemplo, o autor cita o caso do salário-educação, de onde foram retidos, anualmente, cerca de R\$ 500 milhões, apesar de grande parcela destes recursos referir-se à quota estadual (dois terços da arrecadação), que deveriam ter sido destinados aos Estados arrecadadores.²

Observe-se que, só em relação à vinculação constitucional para a área de educação, dos 18% de recursos que, em princípio, a União, deveria aplicar na manutenção e desenvolvimento do ensino, nestes últimos dez anos, os mesmos representaram, no máximo, 14,4%. Dos 18% obrigatórios, investe-se, portanto, 20% a menos, há praticamente dez anos! E os recursos financeiros correspondentes aos 3,6% que deixaram, sistematicamente, de ser contabilizados, significaram, só em 2003, cerca de sete bilhões de reais, que poderiam ter sido investidos na educação.

Os estudos do IBGE, para o ano de 2004, indicam que cerca de cinquenta milhões de pessoas vivem em condições precárias e numa distribuição regional bastante desigual, pois, em termos numéricos, a região nordeste centraliza a maioria dos pobres e muito pobres, no Brasil.

Esta é a grave situação que precisa ser analisada – e enfrentada - no Brasil, ressaltando-se, no entanto, que a grande desigualdade de renda e o elevado nível de pobreza, observados no país, não vão ser combatidos apenas via políticas sociais de cunho compensatório, mas acima de tudo, mediante a implementação de políticas de desenvolvimento, que visem ao crescimento econômico, ao emprego e à inclusão social. Estas são pré-requisitos para que a universalização dos direitos sociais tenham mínimas condições de ser alcançados e oferecidos com padrão digno de qualidade.

Essas ponderações são fundamentais, quando se discute a possibilidade da realização de um trabalho de cooperação entre as três esferas públicas - município, estado e governo

² Conforme Abrahão, (2001), p.26.

federal - no sentido de serem distribuídas responsabilidades, e obviamente as condições efetivas - financeiras, administrativas e políticas - de realizá-las. A tradição, na área social, é a da simples “desresponsabilização” de um ente público, com transferência sumária para outro, independente de suas condições de exercício responsável.

Como a distribuição de responsabilidades do conjunto das políticas sociais está, hoje, praticamente descentralizada e sob a jurisdição do município, mecanismos de compensação financeira precisam ser considerados, enquanto uma reforma tributária mais radical não se efetiva.

O risco histórico é de se admitir a autonomia municipal, constitucionalmente prevista, só do ponto de vista burocrático e legal, e, na prática, a efetivação das suas ações continuar dependente de recursos financeiros dos Estados e/ou da União. Isso implicará num município dependente, pois sem autonomia financeira ou com uma autonomia “muito relativa”, pois não lhes será permitido exercer a autonomia local que lhes cabe, mas serem, simplesmente, os executores fiéis de programas nacionais e estaduais.

O FUNDEF: INTENÇÃO E REALIDADE

Passada a euforia da “revolução na educação”, “socialismo na repartição de recursos”, ou do “Fundo Robin Hood”; é importante analisar os resultados preliminares do FUNDEF, a partir das pesquisas disponíveis, depois de dez anos de sua implementação, como principal política educacional dos Governos FHC I e II (1995/2002), e mantida, apesar das críticas, em todo o Governo Lula I (2003/2006). Foi ele que motivou – justifica o Governo - a proposta de um novo Fundo, aprovado em dezembro de 2006, através da EC nº 53, criando o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais de Educação (FUNDEB), já que pela EC nº 14/96, o prazo de validade do FUNDEF era de dez anos, contados a partir de 1997, prazo este que se esgotou em setembro de 2006.

O FUNDEF, na avaliação do Governo FHC I e II foi um sucesso e poucas reformulações ou adequações foram feitas, já que os seus quatro objetivos propostos – justiça social, equidade, efetiva descentralização e melhoria do ensino e, em especial, a valorização do magistério público - grosso modo, haviam sido atingidos. A proposição do FUNDEF partia de vários pressupostos sobre a realidade educacional, que precisam ser analisados para se verificar se esta avaliação se sustenta..

O primeiro pressuposto do FUNDEF era de que os recursos utilizados na educação e, particularmente, no ensino fundamental eram suficientes. O problema a ser enfrentado,

na avaliação daquele Governo, era o de sua má gestão e falta de controle social, o que permitia desvios destes recursos.

Se, por um lado, parte dessa afirmação pode ser considerada verdadeira, uma vez que os desvios existem e não há, de fato, controle social do seu uso, por outro, a implantação do FUNDEF demonstra que esse Fundo foi uma forma “criativa” de o Governo Federal investir menos, do pouco que já investia na área “Educação”.

Se não, vejamos: de um gasto de 16,7 bilhões, em 1995, chegou-se a 13 bilhões, em 2002, ou seja, o gasto em Educação foi reduzido de 3,7 bilhões, no período – mais de 20% - numa linha decrescente constante, com exceção dos anos de 1998 e 2000, com pequena recuperação, nunca se atingindo, sequer o efetuado no ano de referência - 1995.

A Tabela I mostra quanto foi gasto pelo Governo Federal em educação, considerado o período 1995 - 2002, onde ficam explicitadas a redução ou a manutenção – portanto, sem novos investimentos – nas áreas de saúde, alimentação e nutrição, organização agrária e benefícios a servidores.

Tabela I – Gasto Social Federal por área de atuação (1995 – 2002)

(R\$ milhões constantes para dez /2002)

Área de atuação	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Educação	16.704,7	15.236,1	14.091,3	15.320,9	13.596,1	14.846,3	14.540,0	13.008,0
Saúde	27.792,2	25.272,8	29.326,0	27.677,3	29.077,9	29.523,6	29.152,1	28.981,0
Alimentação e Nutrição	1.770,2	1.018,5	1.569,1	1.974,7	1.889,6	1.837,2	1.837,2	1.175,0
Saneamento	199,4	1.377,7	2.484,3	3.148,3	1.675,3	1.706,6	1.706,6	955,0
Previdência Social	80.216,4	91.508,6	92.826,5	101.644,7	99.609,5	98.929,7	98.929,7	104.577,0
Assistência Social	1.247,9	1.585,7	3.076,4	4.243,6	5.859,1	6.431,2	6.431,2	10.578,0
Emprego e Defesa do trabalhador	7.864,7	8.911,6	8.893,3	10.612,4	8.256,6	8.971,3	8.971,3	9.580,0
Organização Agrária	2.514,1	2.311,3	2.889,3	3.657,4	2.670,0	2.012,4	2.012,4	2.754,0
Meio Ambiente	153,9	298,7	361,6	342,5	302,3	506,6	506,6	1.208,0
Habitação e Urbanismo	1.200,0	2.971,8	8.101,8	5.662,6	4.500,6	7.315,0	7.315,0	4.307,0
Cultura	404,9	447,4	391,2	286,5	348,7	319,2	319,2	518,0
Benefícios a Servidores	40.404,2	39.924,5	42.223,9	45.011,0	43.365,1	41.569,3	41.569,3	38.888,0
Gasto Social Federal	180.473	190.865	206.235	219.582	211.151	213.969	215.827	216.530

Fonte: IPEA/DISOC

Observações: 1) Corrigindo-se os dispêndios mês a mês; 2) Não inclui a merenda escolar, nem a Cota-Parte de Estados e DF na arrecadação do Salário-Educação; 3) Inclui os programas financiados com recursos do FGTS.

Destaque-se que, apesar destes dados estarem disponíveis em documentos oficiais, Relatório do Banco Mundial, elaborado com a colaboração do Ministério da Educação brasileiro, afirma que os gastos com educação, “considerando-se todos os níveis de governo no Brasil, aumentaram, no período 1995 - 2000, de 4,2% para 5,6% do PIB, (...) [e este] aumento nos gastos em educação é substancial tanto em termos relativos quanto em termos absolutos”³. Portanto, considerados, exclusivamente, os gastos públicos com educação, isto é uma inverdade. Além disso, o mesmo Documento, em uma das suas Conclusões Políticas, sugere que “ao invés de buscar recursos adicionais para a educação, a ênfase política deveria estar em aumentar a qualidade do ensino buscando melhorar a eficiência do setor educacional”. Continua o documento do Banco: “Esta recomendação política é apoiada por dois fatos observados: o grande aumento dos recursos adicionais que já foi obtido pelos municípios e a contínua ineficiência nos gastos em diversos municípios”⁴.

Poder-se-ia perguntar se o MEC convenceu o Banco de que sua política de contenção de gastos foi acertada, ou o Brasil, foi convencido pelo Banco, de que, de fato, investir mais em educação, não era necessário, já que os dados disponíveis no Relatório destacaram momentos em que houve algum desembolso financeiro pelo Governo Federal, em especial, com outros programas, que não o FUNDEF, como por exemplo, no Programa “Dinheiro Direto na Escola” (PDDE). Mas, os dados do período 1995-2002 são contundentes: houve, de fato, redução dos gastos em educação, pelo menos por parte do Governo Federal.

Um segundo pressuposto é que se conseguiria, em curto prazo, pela motivação do recebimento de recursos financeiros proporcional ao número de alunos atendidos, a universalização do ensino fundamental, de crianças e jovens da faixa etária de sete a catorze anos.

Se observarmos os dados estatísticos, no entanto, fica evidente que o FUNDEF não pretendia uma expansão muito grande do atendimento no ensino fundamental, mas sim a municipalização de seu atendimento. O atendimento existente – ao contrário do divulgado na mídia – já era considerado suficiente

³ Conforme documento do Banco Mundial “Educação Municipal no Brasil – Recursos, Incentivos e Resultados” – Vol. I: Relatório de Políticas – Relatório nº 24413-BR, dezembro de 2002/ traduzido em janeiro de 2003 – p.1.

⁴ Id. Ibidem p.16.

Como se pode verificar, pelos dados da Tabela II, o patamar de crescimento de matrículas no ensino fundamental, entre 1989 - 1996, não foi menor que o crescimento havido no período 1997 - 2005. Ou seja, não se sustenta a tese de que a universalização do ensino era a principal intenção do FUNDEF e que o Fundo é que viabilizaria o atendimento universal das crianças e adolescentes da faixa etária de 7 -14 anos. O que se verifica é a real municipalização do ensino fundamental pois, se em 1996, o atendimento municipal, considerado exclusivamente o atendimento do setor público, era de 37,1%, em 2005, êle é responsável por 59,6% das matrículas.

Tabela II – Brasil Ensino Fundamental – Matrícula inicial - 1975 – 2003

Matrícula por Dependência Administrativa									
Ano	Total	Federal	%	Estadual	%	Municipal	%	Particular	%
1975	19.549.249	122.471	0,6	10.956.560	56,0	5.948.119	30,4	2.522.099	12,9
1980	22.598.254	169.336	0,7	11.928.315	52,8	7602.527	33,6	2.898.074	12,8
1989	27.557.542	140.983	0,5	15.755.120	57,2	8.218.455	29,8	3.442.984	12,5
1991	29.203.724	95.536	0,3	16.716.816	57,2	8.733.360	30,0	3.618.012	12,4
1996	33.131.270	33.564	0,1	18.468.772	55,7	10.921.037	33,0	3.707.897	11,2
1997	34.229.388	30.569	0,1	18.098.544	52,9	12.436.528	36,3	3.663.747	10,7
1999	36.059.742	28.571	0,1	16.589.455	46,4	16.164.369	44,5	3.377.347	9,0
2002	35.150.362	26.422	0,1	14.236.020	40,5	17.653.143	50,2	3.234.777	9,2
2004	34.012.434	24.633	0,07	12.695.895	36,9	17.960.426	52,8	3.331.480	9,8
2005	33.534.561	25.728	0,07	12.145.494	36,2	17.986.570	53,6	3.376.769	10,0

Fonte: INEP/MEC – Censos Educacionais (www.inep.gov.br), acesso em 10/11/2006 e Sinopses de Estatísticas Educacionais.

Como se pode observar, o aumento de matrículas de 1989 (com os novos direitos expressos na Constituição Federal) a 1996, atingiu mais de 5,5 milhões de matrículas no ensino fundamental e, no período de 1997 (com o incentivo do FUNDEF) a 2005, este aumento correspondeu a pouco mais de 200 mil novas matrículas. Pode-se afirmar que a Constituição Federal de 1988 e o “clima” democrático em defesa de direitos para todos, foram mais incentivadores do que o FUNDEF.

Além disso, esta municipalização não vai ser uniforme, sendo que os Estados mais pobres dispõem-se a uma municipalização quase sumária do ensino fundamental, como forma de entrada de recursos financeiros nas suas Cidades.

Por outro lado, os poucos estudos existentes sobre custo aluno, mostram que, mesmo com uma diferença mínima, e quiçá, arbitrária, a diferença de 5%, entre o *per capita* nacionalmente estabelecido para os alunos de 1ª a 4ª séries do ensino fundamental e os de 5ª a 8ª séries desta etapa de ensino, constituiu motivação suficiente para o processo intenso de municipalização.

Neste sentido, e por paradoxal que pareça, nos Estados mais pobres do País, como Alagoas, Maranhão, Ceará, Pará e Piauí vão aparecer propostas estaduais de municipalização total do ensino fundamental e em alguns desses Estados, a municipalização do ensino fundamental, já atinge 80% das matrículas, considerado o conjunto das oito séries. E número significativa das escolas de 5ª a 8ª séries desses Estados, não funcionam no mesmo prédio público, pois as escolas de 1ª a 4ª séries são quase sempre pequenas, o que gera mais problemas na sua administração e manutenção. O modelo de municipalização das 1ª às 4ª séries do ensino fundamental, já havia acontecido nos Estados mais pobres, processo este com implantação prioritária, na região nordeste, desde 1974, com o projeto federal “Pró-Município”. E o FUNDEF só vai ter uma repercussão diferente, nas regiões sul e sudeste, em que a municipalização, principalmente de 1ª à 4ª séries, não havia acontecido de forma acelerada, e os municípios vão defender, como direito do município e do seu sistema de ensino, a oferta da escola fundamental de oito anos, com uma proposta pedagógica própria.

A Tabela III, com os dados das matrículas iniciais de 1ª a 4ª séries e de 5ª a 8ª séries do ensino fundamental, no período de 1997 a 2005, explicitam esta situação.

Tabela III - Ensino Fundamental – Matrícula de 1ª a 4ª séries e de 5ª a 8ª séries

Ano	Total	1ª a 4ª série	5ª a 8ª série
1997	34.229.388	20.568.128	13.661.260
1998	35.792.554	21.333.330	14.459.224
1999	36.059.742	20.939.076	15.120.666
2001	35.298.089	19.727.684	15.570.405
2003	34.438.749	18.919.122	15.519.627
2005	33.534.561	18.465.505	15.069.056

Fonte: Sinopses Estatísticas da Educação Básica – MEC/INEP – vários anos.

Esta é uma discussão fundamental, pois os dados mostram que, em 1997, 13.661.260 alunos estavam matriculados em alguma escola que oferecia de 5ª a 8ª série do ensino fundamental. Em 2002, esse número atinge 15.769.975, quando, então, começa a decrescer. Ainda que o crescimento de dois milhões de alunos seja menor que o crescimento do ensino médio, no mesmo período, fica evidente que a municipalização das 5ª a 8ª séries constituía-se na possibilidade mais próxima do município receber novos recursos financeiros.

Não foi por acaso que os municípios mais pobres, assumiram mais cedo, a responsabilidade de classes de 5ª a 8ª séries, que cresciam em número, enquanto

demanda potencial, ao contrário do atendimento de 1ª a 4ª séries que havia estacionado, e portanto, se quisessem manter o mesmo patamar de recursos financeiros tinham que atender esses alunos nos seus sistemas de ensino

O terceiro pressuposto que o FUNDEF apregoava era que a qualidade de ensino seria muito melhor, obedecida a sistemática do FUNDEF, pois para os governos Fernando Henrique Cardoso I e II, o desejável custo aluno-qualidade não seria obtido através de mais recursos para o ensino fundamental, pois, consideravam que o que se gastava com o ensino fundamental era suficiente, e, portanto, a qualidade do ensino, não teria como pré-requisito um maior e melhor investimento financeiro nesta etapa de ensino.

A qualidade exigiria outros critérios de medida, que implicariam em intervenções nos sistemas de ensino, em especial com relação à atuação pedagógica dos professores, intervenção esta que deveria ser objetivada, preferencialmente, através de exames nacionais, que seriam motivadores da melhoria da qualidade oferecida pelas escolas, pela comparação dos resultados alcançados, em cada uma e entre elas. Os pais, teriam, assim, novos “critérios” para a escolha das escolas para seus filhos, considerando estas comparações de resultados, o que motivaria cada uma delas, a partir desta “saudável” competição, a melhorar seu desempenho escolar.

Esse processo de avaliação, já existente no país, desde o início dos anos 90, e reforçada pela LDB, em 1996, com a criação de um Sistema Nacional de Avaliação determinariam o padrão nacional de qualidade educacional, a partir dos resultados obtidos nestes exames. Assim, não seriam necessários novos investimentos financeiros, até porque o já realizado era o possível. Aliás, os nove vetos feitos pelo Executivo, à Lei que aprovara o Plano Nacional de Educação⁵, foram vetos que implicavam em algum novo investimento financeiro federal em educação, considerado qualquer um dos níveis ou etapas do ensino público.

A quarta consideração sobre o FUNDEF diz respeito à valorização dos professores, fator de investimento no chamado “capital humano”. Para o Governo, essa valorização seria conseguida através de Planos de Cargos e Salários e Estatutos do Magistério, em que ganhos salariais poderiam ser obtidos, somente através da premiação em diferentes modalidades, aos professores que se destacassem pela dedicação maior ao processo pedagógico. Um dos critérios principais para se avaliar esta “dedicação” do magistério –

⁵ Lei Federal nº 10.172, 09 de janeiro de 2001, que “Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências.”

avaliação de desempenho, como foi chamada na LDB (inciso IV, do art. 67⁶) e na Resolução nº 3/97, do CNE, é o desempenho dos alunos nas provas nacionais mencionadas. Este novo requisito traria, como consequência esperada, a redução do número de faltas dos professores, e, em especial, a frequência a atos públicos e reuniões sindicais, que antes tinham sido consideradas parte da formação permanente do magistério, e agora, passam a ser “criminalizadas”, com repercussão sobre as eventuais gratificações pecuniárias.

Estas medidas parecem coerentes com a avaliação que o Banco Mundial havia feito sobre a qualidade de ensino, no Brasil, conforme Relatórios disponíveis desde 1994⁷, considerando um dos nossos maiores problemas, o fato de o professor se dedicar pouco ao que eles chamaram de “tempo pedagógico”. O tempo pedagógico corresponderia ao tempo que o professor fica na escola com os alunos, dentro das salas de aula ou em atividades curriculares específicas, desde que previamente planejadas. Portanto, essa variável de qualidade precisaria ser enfrentada, com prioridade, e essa dedicação maior do professor aos “tempos pedagógicos”, seria obtida pela pagamento de gratificações especiais, anualmente avaliadas e não incorporadas aos salários.

Não foram consideradas, nestas propostas, uma das alternativas adotadas por governos municipais e estaduais, e constatadas nas pesquisas, de que para fazer render os recursos do FUNDEF, adotou-se um aumento do número de alunos nas salas de aula - em média, cinco alunos a mais - já que o pagamento realizado se dava por “aluno atendido”, piorando, em consequência, as condições de ensino e de aprendizagem.

Um quinto pressuposto: o de que o “valor *per capita* aluno atendido”, corresponderia ao máximo que o Brasil poderia gastar em cada ano fiscal, pois seriam somados todos os recursos disponíveis nas três esferas públicas. Este se constitui no mais grave descumprimento da Lei nº 9424/96, pois, desde o primeiro ano da implantação do FUNDEF, até hoje, houve uma subvalorização do valor *per capita* aluno - ou gasto aluno, como é mais correto identificar este cálculo - estabelecido nacionalmente, conforme a Tabela IV explícita.

Tabela IV – Valor *per capita* aluno/ ano – FUNDEF (1997- 2006)

⁶ O art. 67, e o inciso IV, da LDB, dispõem “Os sistemas de ensino promoverão a valorização dos profissionais da educação, assegurando-se-lhes, inclusive nos termos dos estatutos e dos planos de carreira do magistério público:

(...) IV – progressão funcional baseada na titulação ou habilitação, e na avaliação de desempenho (...)” – grifos nossos.

⁷ Consulte-se a este respeito, artigo da Profa. Corinta Geraldi Grisole, da UNICAMP, constante do Livro “Avaliação Educacional: impasses e perspectivas”.

Ano	Valor decretado - R\$ (a)	Valor - Lei 9424/96-R\$ (b)	Diferença (a/b)	
1997	300,00	300,00	*	*
1998	315,00	399,47	84,47	21,14
1999	315,00	451,81	136,81	30,28
2000	333,00	532,53	199,53	37,47
2001	363,00	613,85	250,85	40,86
2002	418,00	706,35	288,35	40,82
2003	446,00	786,16	346,16	44,03
2004	537,71	864,00	326,29	37,76
2005	620,56	935,15	314,59	50,69
2006	682,00	1200,00	518,00	75,95

Fonte: site do MEC (www.mec.gov.br), acessado em 11/10/2006.

Observação: Valores estabelecidos para as 1ª - 4ª séries do Ensino Fundamental; o valor aluno/ano *per capita* estabelecido para os de 5ª a 8ª séries, para os da Educação Especial é o mesmo da Tabela IV, acrescido de 5%, no valor total/ano.

Frente a esses dados, pode-se afirmar que essa era uma decisão pré-estabelecida do Governo, para o FUNDEF, e silenciada durante o processo de negociação e tramitação da EC 14 e da Lei 9424, pois este valor subvalorizado, condicionaria as transferências financeiras, e impedia, na prática, iniciativas mais ousadas de Prefeitos, em relação à matrícula de alunos, garantindo que as “projeções” iniciais do Governo Federal não se desequilibrassem, mantido o investimento federal no ensino fundamental, na última década, no menor patamar histórico.

A eventual expansão de matrículas vai ser nacionalmente controlada, através da elaboração de Censos Escolares, que identificam os que estão dentro do sistema escolar, não a demanda total por vagas, e, por isso, os cálculos dos repasses são feitos tendo por base o atendimento do ano anterior, o que faz com que, se uma das esferas públicas, ampliar suas matrículas, arcará com o ônus desta expansão, pelo prazo de um ano, pelo menos.

A lógica do FUNDEF – e é essa a sua “perversidade” – não pressupõe aumento significativo do número de alunos existentes na data de sua aprovação, daí o mesmo ser falacioso, pois caso isto acontecesse, o Fundo se revelaria como uma estratégia esperta para parecer justo “socialmente”, sem alterar o *status quo* e as razões da desigualdade econômica e social do país. Com ele, os pobres distribuem a desigualdade entre si e os menos pobres, “congelam” suas expectativas de melhoria do patamar de seus direitos sociais, criando-se uma espécie de anomia e conformismo social, já que, contra qualquer movimento, o argumento é que “não dá para ser diferente do que se está vivendo”. Esse é, sem dúvida, um processo de despolitização social.

Com valor aluno/ano muito baixo, e controle externo das matrículas, foram “proibidos”, de forma inconstitucional, a inclusão de jovens e adultos analfabetos ou de baixa escolaridade – mesmos os de curso presencial – no cômputo total dos alunos atendidos, uma vez que eles constituiriam, potencialmente, um “desequilíbrio” das contas e do “congelamento” dos gastos sociais, comprometendo o discurso sobre a exitosa “repartição eqüitativa”.

Um sexto aspecto do FUNDEF, parte componente de seu nome, e razão de negociação positiva com os sindicatos, diz respeito à melhoria das condições de trabalho e aumento salarial dos professores, já que 60% dos recursos do mesmo, seriam destinados ao pagamento de salários e para a redução da indignidade salarial vigente do magistério.

Na pesquisa sobre avaliação da implantação do FUNDEF, realizada em doze Estados, constatou-se que nos municípios em que os Prefeitos não pagavam sequer o salário mínimo, ou pagavam meio salário mínimo aos professores, os chamados “escravos da educação”, em termos salariais, obtiveram, efetivamente, a correção dessa injustiça. Os Prefeitos passaram, a partir de 1999, a pagar o salário mínimo. Mas para isso, não era necessário o FUNDEF, bastava o cumprimento dos dispositivo da Constituição Federal de 1988, que proíbe qualquer trabalhador de ganhar menos que um salário mínimo por jornada de trabalho.

É interessante observar que isto aconteceu, somente, nos municípios pequenos, pois nos grandes municípios, e nos que já possuíam redes tradicionais de ensino, com estatutos de magistério e/ou planos de carreira em desenvolvimento, constatou-se que, depois do FUNDEF, poucos foram os ganhos salariais. O que se obteve, de maneira geral, foi o estabelecimento de gratificações anuais ao magistério – no “acerto de contas” dos 60% que deveriam ser gastos. É importante destacar que nos municípios com redes municipais, mesmo nos municípios pobres, grosso modo, já se gastavam os 60% em pagamento de pessoal. O Governo Federal também sabia disso, tanto que não foi surpresa constatar que os gastos municipais com salários, já em 2000, atingiam mais de 70% dos recursos do FUNDEF, e 66% do total dos recursos que deveriam ser investidos no ensino fundamental, conforme dados divulgados no próprio *site* do MEC.

Em consequência, entre 1998 e 2004, os professores não tiveram aumento no seu salário base. Nem os ativos, nem os aposentados. Essa proposta, considerada necessária para a “racionalidade gerencial”, traduz recomendação do Banco Mundial e do FMI, a qualquer país que opte por um ajuste fiscal significativo, ou seja, qualquer benefício salarial, deverá ser concedido sob a modalidade de gratificações, ficando pré-

estabelecido que as mesmas não serão incorporadas aos salários. Este foi o resultado do FUNDEF, na maioria dos municípios, mesmo nos grandes, com maior percentual de recursos próprios. É uma constante em todos os Estados do Brasil, sendo as poucas exceções, confirmadoras da regra.

Uma sétima questão a ser considerada, é que esperava-se a criação de novos sindicatos, em especial de sindicatos municipais, situação que não aconteceu, até porque estas iniciativas vêm sendo desestimuladas, e a participação em Diretorias ou atividades programadas, pode impedir o profissional de ser beneficiado com alguma gratificação.

O FUNDEF, ao induzir o processo acelerado de municipalização do ensino, com suas promessas de ingresso farto de recursos financeiros, também acabou se constituindo em estratégia desorganizadora dos movimentos sindicais pró-reivindicação por melhores condições de trabalho e salários, para os trabalhadores da educação, já que a disponibilidade orçamentária foi bastante contingenciada.

Atente-se, que, historicamente, os municípios não realizavam concursos públicos, e, portanto, a relação com os Prefeitos ainda são relações de dependência e “apadrinhamento”, que os concursos públicos vão transformando, gradativamente, em relações trabalhistas, mais impessoais e profissionais. Por isso mesmo, pouco incentivados, e, depois, da EC nº 19/1998 e da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000), desestimulados.

Esta constatação nos remete ao oitavo pressuposto, o de que, com a criação de Conselhos de Acompanhamento e Controle dos recursos do FUNDEF (CACs), a fiscalização e o controle social aconteceriam, quase automaticamente. Ora, Conselhos de Educação já existiam no Brasil há mais de quarenta anos, e eles ainda são muito frágeis, mesmo os organizados em nível nacional. O Conselho Nacional de Educação é um bom exemplo desta fragilidade e da pouca independência do Poder Executivo.

Quando estes Conselhos possuem conselheiros que resolvem ser eficientes, exercendo suas funções de fiscalização do uso dos recursos públicos, constatando desvios dos governos municipais e/ou estaduais, praticamente não têm a quem apelar, pelas limitações de seu poder de “mandar fazer”. Um novo ator nessa tarefa, o Ministério Público, vem sendo um aliado no processo fiscalizador, apoiando, na maioria das vezes, os poucos Conselhos que ousaram, efetivamente, exercer seu dever de fiscalizar.

A quase totalidade dos municípios e estados criaram os respectivos Conselhos – o de âmbito nacional, levou um ano para ser criado, depois de promulgada a Lei de sua criação – e, a não ser em alguns casos, denunciados em jornais, são raros os Conselhos

que exercem plenamente suas funções – por medo, vinculação com o Executivo ou ignorância das rotinas financeiro-contábeis.

As pesquisas indicaram que os Conselheiros do FUNDEF, por várias razões, mas principalmente pelo desconhecimento da sistemática orçamentária e de prestação de contas, se vêm impedidos, na sua maioria, de exercer suas funções, que exige, de fato, conhecimento específico sobre as normas financeiro-contábeis que regem a Administração Pública. Além disso, a indicação dos Conselheiros, freqüentemente, é motivada por interesses políticos, não se adotando a eleição direta como critério para o preenchimento dessas funções.

A UNDIME defendia, quando da discussão da Emenda Constitucional nº 14 e da Lei 9424, que esta tarefa de fiscalização e acompanhamento dos gastos fossem feitas, respectivamente, pelos Conselhos Estaduais e Municipais de Educação, reforçando, em algum grau, o seu perfil de autonomia em relação à Administração Pública. As pesquisas também indicaram que os Conselhos Municipais de Educação, poucas reuniões fazem, e pouca interferência têm na definição e avaliação das políticas locais, sendo a maioria deles, liderado por representante do Executivo.

Aliás, a avaliação que se tem da atuação do próprio Conselho Gestor, em nível federal, é uma das mais frágeis possíveis – e não por falta de conselheiros competentes e informados sobre a sistemática financeira nacional - onde sequer consta, ao menos, uma denúncia pelo não cumprimento da Lei 9424/96, ou, mesmo, da inconstitucionalidade do veto à inclusão da educação de jovens e adultos no referido Fundo. Não consta, também, qualquer pedido de intervenção federal – pelo Congresso Nacional ou Tribunal de Contas - pelo não cumprimento legal do valor *per capita* mínimo no ensino fundamental, em todos os dez anos de existência do FUNDEF.

Por último, um aspecto interessante, diz respeito às semelhanças e diferenças da proposta que o Prof. Anísio Teixeira já havia feito nos anos 40, sobre a busca de uma distribuição proporcional de recursos entre as esferas públicas, baseada no número de alunos atendidos em cada uma delas, e que a LDB (Lei 9394/96) menciona no seu artigo 10, e que, de certa forma, ganha uma formatação no FUNDEF, obedecendo a uma lógica que a Educação nunca tinha seguido.

O estabelecimento do número de alunos atendidos, como principal critério para a distribuição de recursos pode ser interessante, mas ele seria mais conseqüente se aparecesse combinado com o disposto no Artigo 10, da LDB, na busca de formas de

colaboração entre as esferas públicas, possibilitando não só propostas de municipalização de ensino mais responsáveis, mas Planos de Educação mais adequados. Uma proposta que considerasse uma distribuição proporcional das responsabilidades, combinada com uma reorganização tributária, poderia introduzir, com melhores condições, o número de alunos que seria possível atender, em cada modalidade de ensino, em cada esfera pública, obedecendo as peculiaridades regionais e nacionais, aspectos estes que o FUNDEF sequer considerou.

De certa forma e em algum grau, constata-se que o Executivo não admite interferência nas suas ações, nem mesmo nos (poucos) municípios que adotaram o Orçamento Participativo, como alternativa política de publicização dos gastos realizados e forma mais dinâmica e democrática de gestão. Falta-nos, por tradição democrática e conveniência das elites, um cotidiano mais próximo e ativo entre os governantes e o povo, que se traduza na ação eficaz dos Conselhos, criando a possibilidade para estes, de se constituírem em um “quarto” poder.

Os estudos de avaliação da implantação do FUNDEF, no Brasil, apontaram, e, particularmente, o estudo realizado sob a coordenação de Rosana Gemaque, no Estado do Pará,⁸ a autora demonstra que a implantação do FUNDEF, nos Estados pobres - no caso, o Pará - foi feita pela redistribuição dos recursos financeiros de dois únicos entes federados: o governo estadual e o governo municipal da cidade de Belém.

É justo – pergunta-se - que o município de Belém, um município pobre, com cerca de 1,6 milhão habitantes, e que possui, comparativamente, os mesmos recursos orçamentários que a cidade de Santo André, da região do Grande ABC, no Estado de São Paulo, com 600 mil habitantes, sofrer o ônus, social e político, de redistribuir para outros municípios mais pobres do Estado do Pará, a pobreza do município de Belém?

Se quisermos fazer um processo de redução das desigualdades sociais, mais radicalizado e democrático, é uma reforma tributária que deve promovê-la, e não um “fundinho” de uma área social específica, como a Educação. Se vamos apostar num Fundo, tenhamos a coragem histórica de enfrentarmos o problema, como ele deve ser enfrentado: criando-se, por coerência, um Fundo Nacional de Educação.

BIBLIOGRAFIA

BANCO MUNDIAL. Educação Municipal no Brasil. Recursos, Incentivos e Resultados (2 volumes). Relatório n°. 24413-BR.

⁸ Consulte-se Gemaque, Rosana – Tese de Doutorado , 2004, op. cit.

BRASIL. MEC. **Balço do Fundef – 1998/2000**. Brasília, DF, out. 2000.

BRASIL. MEC. **Balço do Primeiro Ano do Fundef**. Brasília, DF, mar. 1999.

CASTRO, Jorge Abrahão de; MORAES NETO, Manoel Batista de; SADECK, Francisco; DUARTE, Bruno; SIMÕES, Helenne. **Análise da Evolução e Dinâmica do Gasto Social Federal: 1995 – 2001**. Texto para Discussão, n.º 988. IPEA, Brasília, DF, out. 2003.

CAVALCANTI, C. E. **A reforma tributária no contexto da Revisão Constitucional**. In Balança e Perspectivas do Federalismo Fiscal no Brasil. São Paulo: FUNDAP/ IESP, 1994.

COSTA, Vera Lúcia Cabral (org.). **Gestão Educacional e Descentralização – Novos Padrões**. São Paulo, SP: Cortez; FUNDAP, 1997.

DOURADO, Luiz Fernandes (org.). **Financiamento da Educação Básica**. Campinas: Autores Associados. Goiânia, Ed. da Universidade Federal de Goiás, 1999.

FARENZENA, Nalú. **A Política de Financiamento da Educação Básica: rumos da legislação brasileira**. Porto Alegre, UFRGS: 2006.

FERNANDES, M. A. **Mensuração do gasto público social: a Metodologia desenvolvida na Diretoria de Estudos Sociais do IPEA**. Mimeo. Brasília, DF: IPEA, set. 2000.

GEMAQUE, Rosana M. Oliveira. **O Financiamento de Educação. O Fundef na Educação do Estado do Pará – Feitos e Fetiches**. Tese de Doutorado. FEUSP, São Paulo, mimeo. 2004.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Constituição da República Federativa do Brasil** com Emendas Constitucionais. Constituição do Estado do São Paulo. São Paulo: Imprensa Oficial IMESP, 2003.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). **Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise – n.º 8**. Brasília, DF, fev. 2004.

MEC/ INEP. **Censos Educacionais**. Brasília, DF, www.inep.gov.br – acesso em ago/2006.

NEGRI, Barjas. **Financiamento da Educação no Brasil**. Série Documental. Textos para Discussão n.º 1. Brasília, DF: INEP, 1997.

PINTO, José Marcelino Rezende. **Os Recursos para a Educação no Brasil no Contexto das Finanças Públicas**. Brasília, DF: Plano, 2000.

SOUZA, Paulo Renato. **A Revolução Gerenciada – Educação no Brasil (1995-2002)**. S. Paulo: Prentice Hall, 2005.

UNDIME. **O Fundef na avaliação da Undime**. Mimeo. Brasília, DF: Undime, 1999.