

O FUNDEF E O FUNDEB NO CONTEXTO DA REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO

Jean Mário Araújo Costa¹
Sonia Silva Barreto²

Resumo: *O propósito deste trabalho é discutir a política de financiamento da educação básica no Brasil, mais especificamente o FUNDEF e o FUNDEB, destacando seus objetivos, características, contradições e desdobramentos para o sistema público de ensino. Nesse sentido tivemos a preocupação de articular, no desenrolar da discussão, nosso tema ao contexto das transformações históricas do século XX que atingem os planos social, econômico, político e cultural.*

Palavras-chave: Políticas educacionais; Financiamento da educação básica; Reforma de Estado.

A DÉCADA DE 90: O MARCO DAS REFORMAS EDUCACIONAIS

A “Conferência Mundial de Educação para Todos”, realizada na Tailândia, se constituiu no marco a partir do qual os nove países com maior taxa de analfabetismo do mundo (Brasil, Bangladesh, China, Egito, Índia, Indonésia, México, Nigéria e Paquistão) foram conduzidos a desencadear ações para consolidação dos princípios acordados na Declaração de Jomtien. Após a Conferência, o MEC realizou uma série de seminários técnicos, em convênio com o Banco Mundial, com o objetivo de discutir propostas e alternativas de reforma do sistema brasileiro de educação básica. Esses organismos patrocinaram estudos e pesquisas no sentido de cooperação técnica para reorientar a organização dos sistemas de ensino em alguns estados da federação. Os estudos apontavam para a necessidade de mudanças profundas que pudessem conduzir a uma maior eficiência e eficácia nos sistemas, além de incentivar a melhoria da qualidade do ensino e de valorizar o magistério.

De acordo com as orientações defendidas na “Conferência Mundial de Educação para Todos”, os governos, embasados em princípios e conceitos de gerência pela qualidade total (GQT) inseridos na reestruturação produtiva, buscam imprimir modelos talhados no setor privado para a oferta dos serviços educacionais. A partir daí tenta-se implementar políticas mais coerentes com a inserção dos princípios constitutivos da organização empresarial de mercado nos sistemas de educação, como por exemplo, a introdução de métodos gerenciais mais racionais na condução dos serviços prestados pela escola pública.

É interessante observar a centralidade que a educação adquire nos documentos dos organismos internacionais. No mesmo ano da Declaração de Jomtien, a CEPAL publica *Transformación Productiva com Equidad*. Nele aponta para a necessidade de implementar mudanças educacionais exigidas pela reestruturação produtiva em curso. Dois anos mais tarde publica um outro documento, *Educación y conocimiento: Eje de la transformación productiva com Equidad*. Este chama atenção para as vinculações sistêmicas entre educação, conhecimento e desenvolvimento da América Latina e Caribe, como também para a necessidade de reformas administrativas que garantissem a transformação do Estado administrativo e provedor para o *Estado avaliador, incentivador e gerador de políticas*.

¹ Mestrando em Educação/UFBA. E-mail: jmcosta.ufba.@yahoo.com.br

² Mestranda em Educação/UFBA. Email: sbarreto2006@yahoo.com.br

No Brasil, segundo o documento do Ministério de Administração e Reforma do Estado (MARE), a “reforma do Estado deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento” (BRASIL, 1995, p.12). O objetivo da reforma do Estado, para o citado documento do MARE, é reforçar a capacidade de governabilidade do Estado por meio da “transição programada de um tipo de administração pública, burocrática, rígida e ineficiente, voltada para si própria e para o controle interno, para uma administração pública gerencial, flexível e eficiente, voltada para o atendimento da cidadania (BRASIL, 1995, p.12). Portanto, a administração pública gerencial aponta para a necessidade de reduzir os custos e aumentar a qualidade dos serviços. É aqui que tem origem a proposta de descentralização que se significa para a União o repasse das políticas sociais para a sociedade. Assim se configura o Estado brasileiro: Estado mínimo para as políticas sociais e Estado máximo para o capital (PERONI 2003, p.19).

FUNDEF: CARACTERÍSTICAS E CONTRADIÇÕES

No primeiro mandato do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998) são efetivadas mudanças tanto no âmbito da gestão e do financiamento da educação, como no campo das competências das três esferas de governo no tocante à manutenção e desenvolvimento do ensino. Naquela época, a prioridade da política governamental voltava-se para o ensino fundamental, como podemos constatar através das três metas principais do seu governo:

- a. Universalização do ensino fundamental
- b. Padrão de qualidade de ensino compatível com o padrão internacional, e
- c. Valorização do magistério, aqui contempladas a melhoria salarial e a capacitação profissional.

No ano seguinte da posse do FHC foi criado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, através da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, mas só começou a vigorar a partir de janeiro de 1998. O MEC, procurando introduzir um novo modelo de gestão da escola básica, numa perspectiva de reorientar as despesas com a escola pública no quadro da reforma administrativa do Estado, obriga a implantação do FUNDEF pelos Estados e Municípios a partir de 1998.

O FUNDEF “representa uma tentativa de corrigir as desigualdades e disparidades educacionais em relação ao financiamento da educação no Brasil” (FRANÇA, 2004, p.80). Pode ser caracterizado como um fundo redistributivo das receitas vinculadas à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). É um sistema de redistribuição de impostos para assegurar investimento mínimo por aluno nos Estados e Municípios. Esse fundo é de natureza contábil porque seu critério de distribuição é baseado no número de alunos matriculados no ensino fundamental regular. Para o seu funcionamento, o FUNDEF exige a realização de um censo anual dos alunos matriculados na escola obrigatória (na faixa etária de 7 a 14 anos); exige avaliação de desempenho de todo o sistema de ensino; e determina a criação de conselhos de acompanhamento e controle social do Fundo, com a participação de um representante de cada segmento da comunidade escolar (professores, pais de alunos, servidores da escola do ensino fundamental da rede municipal), de um representante do prefeito local e de um representante do Conselho Municipal de Educação se houver no município.

Cabe aos Conselhos efetuar o acompanhamento, a fiscalização e executar o controle social sobre a distribuição e aplicação dos recursos financeiros públicos destinados, especificamente, às

despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental regular e de valorização do magistério.

Quanto aos recursos, estes são provenientes das receitas de impostos e das transferências realizadas pelos estados, pelo distrito federal e pelos municípios. Dessa forma, o financiamento da educação, de acordo com a opinião de França (p. 67), fica sujeito às ondas de flutuação desses recursos, uma vez que a receita tributária aumenta em períodos de expansão econômica e diminui em período de recessão.

Os recursos são redistribuídos proporcionalmente ao número de alunos matriculados e a União exerce uma função suplementar e redistributiva caso o valor mínimo nacional do custo aluno/ano, definido no final de cada ano pelo MEC, fique abaixo da média nacional. O governo federal complementa aquele valor quando for abaixo do padrão mínimo nacional. A responsabilidade da União se concretiza na monitoração do fundo através do MEC e do Ministério da Fazenda e na suplementação dos recursos.

No primeiro Relatório Oficial (1999) sobre os impactos dos recursos do Fundo no seu primeiro ano de implantação geral obrigatória (1998), o MEC define como objetivos estratégicos do FUNDEF:

Promover a justiça social: o foco são os 32,4 milhões de alunos das escolas públicas de ensino fundamental e os maiores beneficiados pelo novo critério de distribuição de recursos são os Estados e Municípios das regiões mais pobres do País;

Promover uma política nacional de equidade: os recursos vinculados ao ensino obrigatório são redistribuídos entre cada Estado e seus Municípios de acordo com o número de alunos atendidos em suas redes, cabendo ao Governo Federal complementar o Fundo sempre que não for atingido o valor mínimo anual por aluno;

Promover a efetiva descentralização: as redes estaduais e municipais de ensino passam a dispor de recursos proporcionais aos seus encargos, o que incentiva o esforço de ampliação da oferta da matrícula e oferece condições para garantir a permanência das crianças e estimular maior autonomia das escolas;

Promover a melhoria da qualidade da educação e a valorização do magistério público: os recursos destinam-se prioritariamente à melhoria dos níveis de remuneração e de qualificação dos professores, com vistas à construção da escola pública de qualidade.

O FUNDEF induz à municipalização da educação; diminui os encargos da União, os quais pela Constituição Federal de 1988, previa-se um investimento equivalente a 50% dos recursos da União destinados à educação, passou para 30% com a Emenda Constitucional nº. 14/1996. Também compromete o pacto federativo, na medida em que “contribui para esvaziar o poder dos estados de decidir com seus municípios os rumos da educação escolar. Um exemplo disso é a forma como o governo tomou a decisão sobre o custo-aluno para 1998”.

Outros acreditam que a preocupação básica do governo central com a criação do FUNDEF é a de exercitar o controle de gastos públicos visando à utilização eficiente dos recursos disponíveis e a busca de resultados quantitativos expressivos.

Muitas foram as críticas em torno do FUNDEF. Seu prazo de vigência acabou em 31 de dezembro de 2006, sendo substituído pelo FUNDEB. Este foi criado através da Emenda Constitucional nº53 e regulamentado por meio da Medida Provisória nº. 339/2006.

CARACTERÍSTICAS DO FUNDEB

O FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação) é, como o FUNDEF, um sistema de redistribuição de impostos que assegura investimento mínimo por aluno nos Estados e Municípios, tendo como critério básico o número de matrículas presenciais efetivas em cada esfera administrativa, conforme o censo escolar mais atualizado. Seu objetivo é possibilitar a elevação e a distribuição racional dos investimentos em educação.

Dentre as principais mudanças decorrentes da substituição do FUNDEF pelo FUNDEB são:

- A cobertura em toda a educação básica: esta inclui desde a educação infantil ao ensino médio e suas modalidades. O aumento da cobertura é uma das alterações mais significativas do FUNDEB.
- A elevação do prazo de vigência de dez para quatorze anos: o FUNDEB irá vigorar até o ano de 2020.
- A composição das fontes de recursos: além dos impostos como FPE, FPM, ICMS, IPIexp, Lei Complementar 87/96 que faziam parte da cesta de impostos do FUNDEF, o ITCMD, IPVA e ITR passam a compor o FUNDEB. Vale ressaltar que o percentual de subvinculação passar de 15% do FUNDEF para 20% no FUNDEB.
- Complementação da União: além dos recursos referidos acima, integra ainda o FUNDEB uma complementação da União aos Estados em que a receita gerada pelo fundo não é suficiente para a garantia de um valor mínimo por aluno. O atual Fundo define valores fixos de recursos federais a serem transferidos aos Estados e Municípios, a título de complementação em 2 bilhões em 2007, 3 bilhões em 2008, 4,5 bilhões em 2009 e 10% do valor total do fundo a partir de 2010. De acordo com a estimativa de receita do Fundo, oito estados receberão a complementação da União em 2007.
- Os recursos do salário educação não entram na complementação da União ao FUNDEB, mas poderão ser utilizados na educação básica. Antes só poderiam ser aplicados no ensino fundamental.
- As diferenciações no cálculo valor mínimo/aluno: a Medida provisória nº 339 estabelece como referência o fator 1, que corresponde ao valor aplicado por Estados e Municípios em 2006 para as séries iniciais do ensino fundamental (1ª a 4ª série) e com referência para a distribuição entre as outras etapas e modalidades o intervalo entre 0,7 (menor) e 1,3 (maior).
- A criação da junta de acompanhamento: diferente do FUNDEF, em que o valor mínimo aluno era arbitrado por Ato do Presidente da República, no FUNDEB, uma comissão de caráter deliberativo, composta por representantes do MEC, CONSED e UNDIME terá a função de especificar anualmente as ponderações aplicáveis entre diferentes etapas e modalidades da educação básica.
- A implantação gradativa do FUNDEB: tanto a subvinculação de impostos quanto a complementação da União se darão de forma gradual. Os impostos remanescentes do FUNDEF terão vinculação de 16,66% em 2007, 18,33% em 2008 e 20% em 2009. Já os impostos novos, 6,66% em 2007, 13,33% em 2008 e 20% em 2009. Com relação à matrícula, a cobertura do Fundo em 2007 abrangerá o ensino fundamental + 1/3 das demais, em 2008, ensino fundamental + 2/3 das demais e somente em 2009 a cobertura será de toda educação básica.

- O acompanhamento, a fiscalização e o controle social do FUNDEB: os municípios poderão optar em constituir o conselho de acompanhamento e controle ou adaptar o conselho Municipal de Educação, incumbindo-o dessa função. De acordo com a MP que regulamenta o FUNDEB, o poder público terá que dar publicidade mensal aos recursos recebidos e executados à conta do Fundo e não será permitido que cônjuges, parentes até segundo grau de gestores e prestadores de serviços aos órgãos públicos participem de tais conselhos, sendo que os seus membros serão indicados por seus pares. Destaca-se ainda que o representante do governo gestor não poderá presidir o colegiado e a inclusão de representantes do conselho tutelar e do conselho municipal de educação.
- O piso salarial dos profissionais do magistério. O artigo 41 da Medida Provisória 339 prevê a obrigação do poder público de fixar em lei específica o piso salarial nacional para os profissionais do magistério público da educação básica, estabelecendo o prazo de um ano para a sua aprovação, a contar a partir da publicação desta Medida. Estabelece ainda que o Poder Executivo tem um prazo de 90 dias para enviar o projeto de lei ao Congresso Nacional.

ALGUMAS CONSIDERAÇÕES

O FUNDEB pretende, na visão de seus proponentes e defensores, corrigir as falhas que apontaram no FUNDEF, como a exclusão da educação infantil, EJA e ensino médio e de seus profissionais e a irrisória complementação federal. Embora tenha sido apresentado como a grande solução para os males da educação, é preciso cautela com este discurso reducionista de redenção da educação. A exemplo do FUNDEF, o FUNDEB resume-se a uma conta única de impostos estaduais e federais pertencentes constitucionalmente ao governo estadual e prefeituras de cada Unidade da Federação. A sua implantação gradual, alcançará o percentual definitivo (20%) no terceiro ano. A diferença básica em relação ao FUNDEF é a sua composição de impostos e matrículas a serem atendidas.

O Fundeb copia os mesmos mecanismos do Fundef: vincula recursos fiscais de Estados e municípios ao ensino básico, redistribui esses recursos de acordo com o número de alunos nas redes estaduais e municipais (agora nos três níveis da educação básica e na educação de jovens e adultos), garante um valor mínimo nacional por aluno para cada nível de ensino e assegura um percentual mínimo para o pagamento dos salários dos professores. Entretanto, o referido Fundo mistura os três níveis da educação básica em um só fundo comum e vincula a este um volume de recursos insuficiente para garantir o financiamento adequado para o número de alunos que pretende beneficiar. Assim, propõe ampliar o percentual comprometido - de 15% para 20% -, mas agrega um número imenso e indeterminado de estudantes para dividir o bolo total.

Para os profissionais do magistério da educação básica, seriam reservados pelo menos 60% do FUNDEB, outro traço nada original e que representou um retrocesso da proposta inicial do Fundo que previa 80%, destinados, é verdade, a uma categoria mais ampla, a dos profissionais da educação.

Enfim, a principal fragilidade do FUNDEB, assim como a do FUNDEF, é que traz poucos recursos novos para o sistema educacional como um todo, uma vez que apenas redistribui 20% de grande parte dos recursos que já são constitucionalmente vinculados à educação, entre o governo estadual e as prefeituras, com base no número de matrículas na educação básica, o que significa que uns governos ganharão, mas outros perderão na mesma proporção, sobretudo quando não houver complementação federal, que será o único recurso novo para o sistema educacional como um todo, que não é tão significativo assim.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. Brasília, 1995.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 1999.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 14/96, de 12 de setembro de 1996. Modifica os art. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das disposições transitórias. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF. 13 de set. 1996.

BRASIL. Emenda Constitucional Nº. 53, de 19 de dezembro de 2006. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF.

BRASIL. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Lei nº. 9394/96 de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF.

CALLEGARI, C. **As verbas da educação**. A luta contra a sonegação de recursos do ensino público no estado de São Paulo. São Paulo: Entrelinhas, 1997.

DAVIES, N. **Financiamento da educação**: novos ou velhos desafios? São Paulo: Xamã, 2004.

FRANÇA, Magna. **Financiamento da educação**: política, mobilização de recursos e programa para o ensino fundamental. In: *Política educacional: desafios e tendências*. Porto Alegre, Sulina, 2004.

PERONI, Vera. **Política educacional e papel do Estado**: no Brasil dos anos 90. São Paulo, Xamã, 2003.

SHIROMA, Eneida et al. **Política Educacional**. 3. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.