

20050712.2



1290003854

TCC/UNICAMP
P414p
1290003854/FE

CAMPINAS
2008

UNICAMP - PE - 1985, 1986, 1987

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO**

CILENE MURIEL PEREIRA

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO
MUNICÍPIO DE COSMÓPOLIS, A INFLUÊNCIA DO FUNDEB**

Monografia apresentada à Faculdade de
Educação da UNICAMP, como requisito
aprovação no curso de graduação em
Pedagogia Plena, sob orientação do Prof^o
Dr^o Newton Antonio Pacciulli Bryan.

CAMPINAS
2008

UNIDADE	FE
Nº CHAMADA	FE/UNICAMP
	P414p
V	EX
TOMBO	3854
PROC	148/09
C	X
PREÇO	11,00
DATA	02/04/09
Nº CPD	

col tt 437113

**Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca
da Faculdade de Educação/UNICAMP**

P414p
Pereira, Cilene Muriel.
Políticas públicas de financiamento da educação no município de
Cosmópolis / Cilene Muriel Pereira. -- Campinas, SP : [s.n.], 2008.

Orientador : Newton Antônio Paculli Bryan.
Trabalho de conclusão de curso (graduação) -- Universidade Estadual de
Campinas, Faculdade de Educação.

1. Fundo de Desenvolvimento e Manutenção do Ensino Fundamental e
Valorização do Magistério. 2. Fundo do Ensino Básico. 3. Educação –
Financiamento. 4. Educação infantil. 5. Ensino fundamental. I. Bryan, Newton
Antônio Paculli. II. Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de
Educação. III. Título.

08-549-BFE

Dedico este trabalho à minha mãe
e a todos que sempre acreditaram no meu potencial

Agradecimentos

Agradeço a todos que contribuíram de forma direta ou indireta para construção deste trabalho.

Agradeço ao incentivo e apoio que recebi dos amigos e de minha mãe. Em especial agradeço ao Prof^o Dr^o Newton Antonio Pacciulli Bryan por sua paciência e pela liberdade que deu para que construísse este trabalho.

Por fim agradeço ao contador municipal Nicholas Andrews Baccarin, pelo fornecimento dos dados contábeis do município de Cosmópolis, sem os quais este trabalho se tornaria inviável.

RESUMO

O presente trabalho tem como intuito discutir a influência da transição FUNDEF-FUNDEB e seu impacto nos repasses financeiros feitos aos municípios paulistas, tendo como foco a análise dos repasses financeiros nos anos de 2006 e 2007 a um município do interior paulista.

Além disso, gostaria de possibilitar ao leitor uma visão mais nítida e ampla do que toda esta mudança significa e seu reflexo no ensino fundamental e na educação infantil, tentando sanar alguns questionamentos, como por exemplo: se educação infantil e o ensino fundamental saíram ou não prejudicados com a nova forma de repasse financeiro. Para tanto este trabalho se baseia na literatura especializada disponível, nas Leis e no estudo de caso dos repasses financeiros da educação em um município paulista.

Palavras-Chave: Financiamento da Educação, FUNDEB, Educação Infantil.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	01
Capítulo 1 - O Que São Políticas Públicas?	04
Capítulo 2 – Apanhado Histórico das Políticas Públicas de Financiamento na Educação Básica	07
2.1 O salário-educação	11
2.2 O fundo de apoio ao desenvolvimento social (FAS) e o fundo de investimento social (FINSOCIAL)	12
2.3 Os “royalties” sobre petróleo e/ou gás extraídos da plataforma continental	12
2.4 O mobral e o incentivo fiscal	12
Capítulo 3 - Do Surgimento do FUNDEF e do seu funcionamento	14
3.1 - O FUNDEF, sua composição e distribuição	14
3.1.1 – Distribuição dos recursos do FUNDEF	15
3.1.2 - Como era realizado o cálculo do coeficiente de distribuição?	15
3.1.3 – Da utilização dos recursos do FUNDEF	18
3.1.4 – Impedimentos de uso dos recursos do FUNDEF	19
3.2 - O estatuto do magistério, a formação dos professor e a habilitação de professores leigos	20
3.3 – O papel do conselho municipal de educação	23
Capítulo 4 - Transição FUNDEF- FUNDEB	24
Capítulo 5 - Aprofundamento e Detalhamentos do FUNDEB	29
Capítulo 6 – Análise dos repasses financeiros via FUNDEF(2006) E FUNDEB(2007) para o município de Cosmópolis	40
Conclusões	44
Referências Bibliográficas	48

INTRODUÇÃO

Nos últimos dois anos (2006/2007) ocorreram grandes transformações nos fundos de investimentos em Educação no Brasil. O Governo extinguiu o FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério), como já era previsto em sua criação pela Emenda Constitucional nº14 de 12/09/96, e instituiu um novo tipo de fundo para substituí-lo, o FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação), através da Emenda Constitucional nº 53 de 19/12/06 e do Decreto nº 6.253/07.

Durante a fase de apresentação da proposta do FUNDEB à população, através da mídia em geral, foi ressaltada a possibilidade de que a Educação Infantil, o Ensino Médio e a Educação de Jovens e Adultos recebessem mais verba, sendo também contemplados com o repasse do Fundo, diferentemente do que o ocorria com o FUNDEF.

Tal afirmativa do Governo era clara, inclusive, na apresentação da PEC-415 elaborada pelo então Ministro Tarso Genro, quando o mesmo fala sobre a *Importância e Prioridade do Fundeb*:

“2. A implantação do Fundef a partir de 1998 visou apenas ao ensino fundamental, deixando à margem do processo de inclusão educacional os jovens e adultos que não tiveram acesso à escola na idade própria, tanto no ensino fundamental quanto no ensino médio, bem como as crianças em idade para a educação infantil e todos os jovens que anualmente batem às portas do ensino médio, em uma demanda de escala crescente nos últimos anos – como reflexo da política, positiva, porém segmentada e incompleta, representada pelo Fundef.” (Org. Lima & Didonet, 2006:p.163)

Essa “propaganda política”, amplamente divulgada pela mídia, que veiculava mais verbas para a educação como um todo e não somente no âmbito do ensino fundamental a partir da implantação do FUNDEB, agradou a uma grande maioria da população, como era de interesse do Governo. Ao alimentar a esperança de uma, talvez, “melhor qualidade no ensino público” aos olhos de alguns que, assim como o senso comum, acreditam que o padrão de qualidade está, diretamente e somente, ligado a questões de má distribuição de verbas.

Entretanto, seria ingênuo de minha parte julgar tal posição como senso comum sem antes explicitar de forma sucinta minhas razões para tal julgamento. Muitas pessoas associam má qualidade à falta de verba, por acreditar que a ausência de dinheiro gera precarização do serviço, o que de certa forma não está errado. O erro consiste no fato de atribuir somente à falta de recurso financeiro a debilidade do sistema. Pois, o sistema educacional público representa um aparelho complexo, onde cada “peça” complementa a outra, e o fator financiamento apesar de *peça-chave* não representa a única razão do “sucateamento da educação”.

Como meu intuito neste trabalho é analisar o repasse financeiro do FUNDEB e não o “sucateamento da educação” não me aterei a este assunto, porém sua citação fez-se necessária por acreditar que a propaganda governamental atingiu diretamente a população ao inculcar a relação direta entre *mais recursos e melhor qualidade de ensino* resultando na boa aceitação do novo Fundo. Tendo como reflexo uma total inércia da população frente a questionamentos totalmente pertinentes que não ficaram claros, durante a divulgação da proposta do FUNDEB.

Assim, problemáticas como - Mais verba para educação infantil, educação de jovens e adultos e ensino médio não significaria a diminuição da verba já destinada ao fundamental? A redistribuição financeira não seria apenas uma forma de mascarar a diminuição da verba a ser investida em educação para não assumir uma efetiva redução de gastos com o sistema educacional brasileiro? Quais são os novos parâmetros e critérios para que os municípios recebam os novos repasses financeiros? Existe possibilidade de que algum município receba menos verba ao invés de mais? Onde a verba recebida pode ser aplicada? Como era e como será calculado o valor custo-aluno? - deixaram de ser discutidas no âmbito nacional e com acesso da população em geral.

Diante de tal panorama verifica-se a necessidade de investigar o que realmente aconteceu após a implantação do FUNDEB e de que forma, e até que ponto a realidade vivida

pelos municípios condiz com o que foi anunciado pelo Governo. Torna-se necessário a realização de uma análise dos índices de repasses financeiros aos municípios antes e após a implantação do Fundo para que haja uma visão mais ampliada do verdadeiro impacto desta mudança e também de sua aplicabilidade.

Todavia é imprescindível confrontar realidade e legislação, o que está escrito com o que foi colocado em prática. Porém, em razão da amplitude do tema e também da escassez de pesquisas publicadas, nesta área, por se tratar de assunto recente. Optei por fazer um recorte e tratar especificamente dos repasses financeiros feitos a educação infantil após a implantação do FUNDEB e sua relação com a diminuição ou não da verba ao ensino fundamental.

Contudo, como seria inviável discutir tal assunto a âmbito nacional devido às diferentes realidades existentes nos municípios brasileiros, além da inexeqüibilidade de se obter tantas informações tratarei da análise financeira do repasse do FUNDEB (no ano de 2007) apenas em um município paulista.

O município escolhido é Cosmópolis, com pouco mais de 50.000 habitantes situa-se na RMC (região metropolitana de Campinas), esta escolha ocorreu devido à fácil acessibilidade aos dados contábeis imprescindíveis para realização deste estudo.

Esta monografia não tem a pretensão de esclarecer todas as dúvidas e questionamentos referentes à transição FUNDEF / FUNDEB, pois seria completamente irrealizável. Este estudo tem o intento de possibilitar ao leitor uma visão mais nítida e ampla do que toda esta mudança significa e seu reflexo no ensino fundamental, tentando sanar alguns questionamentos anteriormente já explicitados, além da questão norteadora da pesquisa – *A educação infantil e o ensino fundamental saíram ou não prejudicados com a nova forma de repasse financeiro?* - para tanto se baseia na literatura especializada disponível, nas Leis e no estudo de caso dos repasses financeiros da educação em um município paulista.

Capítulo 1 - O QUE SÃO POLÍTICAS PÚBLICAS?

O termo ‘políticas públicas’ vem sendo constantemente utilizado pela sociedade contemporânea, principalmente quando vinculado a algum tipo de benefício social. Entretanto, não há uma definição específica e única para o termo.

Podemos dizer que *políticas públicas* são ações governamentais que visam garantir à população direitos essenciais.

Se analisarmos o contexto histórico das políticas públicas, podemos dizer que estas surgiram em nossa sociedade a partir da década de 30, nos Estados Unidos, como uma possível solução para enfrentar a crise ocasionada pelo *crash* da bolsa de *New York*.

Foi durante este período que o presidente Roosevelt resolveu adotar as idéias de Keynes, e então se criou o primeiro pacote de políticas públicas do mundo: o Estado de Bem-Estar Social ou *Welfare State*, como ficou mais conhecido.

O papel do *welfare state* era assegurar a continuidade do poder de consumo do trabalhador durante a *grande depressão* da economia americana, para tanto foram criados programas que garantissem necessidades básicas a população como: assistência médica e educação básica, seguro-desemprego, transporte, melhorias urbanas, etc. Desta forma o proletariado continuaria a aquecer o mercado, como ocorreu.

Com o passar das décadas praticamente todos os países passaram a adotar as políticas de bem-estar social, fossem por razões socialistas ou porque eram úteis aos olhos do Estado para garantir uma visão positiva de seu plano de governo.

É importante ressaltar que por trás de uma política sempre há um *policy-maker* (fazedor de política), e que os propósitos da ação deste “traduzem-se no enunciado de objetivos ou metas que se pretende alcançar” (Monteiro, 1982: p.9).

Olhando diretamente para o nosso estudo, podemos dizer que: as políticas públicas de financiamento da educação são tomadas de decisões, que visam oferecer através da alocação

de recursos financeiros, a implementação e/ou manutenção de medidas na área educacional que tenham como meta beneficiar a população.

Trataremos neste trabalho de duas políticas públicas de financiamento da educação brasileira, são elas: o FUNDEF (fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e de valorização do magistério) e o FUNDEB (fundo de manutenção e desenvolvimento da educação básica e de valorização dos profissionais da educação).

Para que fique claro o processo que as criou é necessário nos remetermos ao estudo de Ham & Hill, em o *Processo de Elaboração de Políticas no Estado Capitalista Moderno*, no qual eles esclarecem como se dá o processo de elaboração das políticas públicas:

“Em primeiro lugar, uma rede de decisões, geralmente de considerável complexidade, pode estar envolvida na produção de ação e uma teia de decisões ocorrendo por um longo período de tempo e estendendo-se muito além do processo inicial de elaboração política pode fazer parte da rede. Um segundo aspecto é que, até mesmo no nível de elaboração política, a política não é comumente expressa em uma única decisão. Ela tende a ser definida em termos de uma série de decisões que, tomadas em seu conjunto, encerram mais ou menos o entendimento do que política é. Terceiro, políticas invariavelmente mudam com o passar do tempo. Declarações de intenções de ontem podem não ser as mesmas que as de hoje, seja devido a ajustes incrementais a decisões anteriores, seja devido a mudanças de direção mais significativas. Da mesma forma, a experiência de implementar uma decisão pode ser realimentada no processo de tomada de decisões, desse modo criando ou levando a mudanças na alocação de valores. Isso não quer dizer que políticas estejam sempre mudando, mas simplesmente que o processo de políticas é mais propriamente dinâmico que estático e que devemos estar atentos à mobilidade das definições de questões. Em quarto lugar, um desenvolvimento deste ponto é que muito da tomada de decisões em política concerne, como Hogwood e Gunn (1984) notaram, tentativas em torno da difícil tarefa do “término de uma política” ou de determinar a “sucessão” da mesma. Em quinto, o corolário dos dois últimos pontos é a necessidade de reconhecer que o estudo de políticas tem como um de seus principais interesses o exame de não-decisões.” (p.16)

Logo, podemos notar que a elaboração de uma política pública provém de uma rede de tomadas de decisões, onde cada ação pode gerar uma reação que precisa ser mensurada a partir de seus possíveis efeitos. O ambiente no qual e para o qual as políticas públicas são planejadas é dinâmico, assim as questões norteadoras da elaboração de uma política possuem extrema mobilidade, por esta razão deve-se estar atento à necessidade de encerramento ou substituição de uma política por outra. Para finalizar é necessário analisar também as não-decisões que fizeram parte de todo o processo.

Se examinarmos a transição FUNDEF-FUNDEB, podemos notar que todas estas etapas foram cumpridas. Primeiro houve o levantamento de um problema (a priorização do

financiamento do ensino fundamental), depois o Governo iniciou várias discussões e estudos a cerca deste problema, e várias hipóteses foram levantadas. Após algum tempo foi elaborado um projeto, uma Proposta de Emenda Constitucional, que passou pela avaliação do Congresso Nacional e do Presidente, que após algumas mudanças foi aprovada. Como o ambiente é dinâmico, após a avaliação da política pública do FUNDEF, o Governo mudou a questão norteadora, agora era necessário priorizar o financiamento da educação básica, incluindo a Educação Infantil e o Ensino Médio, mas para isto era preciso substituir o FUNDEF por uma política mais ampla, no caso o FUNDEB. Isto resultou principalmente de umas das etapas mais importantes durante o processo de implementação de uma política pública, o processo de avaliação. A avaliação da política deve ocorrer a todo o momento, devendo-se levar em conta até mesmo a análise das não-decisões. No caso de nosso estudo foi preciso o Governo analisar que ao contemplar apenas o ensino fundamental, deixou desprotegida outras etapas importantes da educação, como: a educação infantil, a educação de jovens e adultos e o ensino médio. E na tentativa de redimir tal falta lança mão de uma nova política pública de financiamento da educação brasileiro, o FUNDEB, que vem tentar corrigir e melhorar a política pública anteriormente adotada.

Cabe agora ao Governo fazer um bom processo de avaliação do FUNDEB para que se possa fazer os ajustes necessários no decorrer dos quatorze anos para o qual está previsto.

Capítulo 2 – Apanhado Histórico das Políticas Públicas de Financiamento na Educação Básica

Para que se possa entender a financiamento da educação no Brasil é necessário conhecer um pouco do contexto histórico que o criou.

Segundo PINTO (2000:p.46), podemos dividir a história do financiamento da educação no Brasil em três fases:

“Tivemos um primeiro momento, que durou de 1549 a 1759, no qual o Estado delegou aos Jesuítas a exclusividade do exercício do magistério público no país. Em um segundo período, que vai da expulsão desta ordem religiosa até o fim da República Velha, viveu-se em momento que, ou se buscaram fontes autônomas de financiamento da educação (como foi a criação do Subsídio Literário), ou deixou-se à conta das dotações orçamentárias a definição dos recursos para o ensino. Finalmente, um terceiro momento, que vem com a Constituição Federal de 1934 até hoje, pode ser definido como o da busca da educação.”

Segundo Pinto (2000), o primeiro período chamado de *jesuítico* teve como marco a fundação do colégio na cidade de Salvador. Esta realização do Pe. Manoel da Nóbrega e os outros cinco jesuítas, vindos na comitiva do primeiro governador-geral, durou mais de dois séculos e deixou métodos e padrões perceptíveis ainda hoje em nossas escolas.

O ensino jesuítico aparentemente era gratuito, entretanto, os jesuítas deveriam ser ressarcidos pela Coroa. Porém,

“longe de ficar esperando os instáveis recursos régios, os jesuítas trataram de obter concessões de terra e privilégios de comércio, criando uma das mais rentáveis empresas econômicas do período colonial com vastas criações de gado, valendo-se da mão-de-obra gratuita dos indígenas. Desta forma, sob o atualmente tão em moda princípio da terceirização, a Coroa assegurava o oferecimento do ensino na Colônia sem nenhum custo.” (Pinto, 2000, p.47).

Contudo, após a ascensão do Marques de Pombal tal união entre Coroa e Cia. De Jesus foi bruscamente interrompida, o motivo alegado foi de natureza de pedagógica como consta no Alvará régio de 1759:

“Tendo em consideração, outrossim, que sendo o estudo das letras humanas a base de todas as ciências que se vêem, neste Reino, extraordinariamente decaídas daquele auge em que se achavam quando as Aulas se confiaram aos religiosos jesuítas, em razão de que estes, com o escuro e fastidioso método que introduziram nas escolas deste Reino e domínios [...] [de forma que] depois de serem por eles conduzidos os estudos pelo longo espaço de oito, nove e mais anos, se achavam, no fim deles, tão ilaqueados nas miudezas da Gramática como destituídos das verdadeiras noções das línguas latinas e grega para nelas falarem sem um tão extraordinário desperdício de tempo, com a mesma facilidade e pureza que se têm feito familiares a todas as outras nações da Europa que aboliram aquele pernicioso método, dando

assim, os mesmo religiosos, causa necessária à quase total decadência nas referidas línguas (...).

[Assim] Sou servido privar inteira e absolutamente os mesmo religiosos em todos os meus domínios, dos estudos que os tinha mandado suspender, para que, do dia da publicação deste em diante se hajam, como efetivamente Lei, por extintas todas as classes e escolas, como se nunca houvessem existido em meus Reinos e domínios, onde têm causado tão enormes lesões e tão graves escândalos. (...)” (Apud Pinto, 2000, p. 47 e 48)

Para substituir o modelo existente introduziram-se as aulas régias, um sistema de ensino não-seriado, no qual os professores eram nomeados diretamente pelo rei, em cargo vitalício.

Todavia, era inviável atender as necessidades mínimas do ensino público da Colônia, para tanto, Pombal assegura *uma fonte estável e específica de recursos para a manutenção do ensino primário*, através do Subsídio Literário, criado na Carta Régia de 10/11/1772.

O Subsídio Literário durou até 1816, e segundo dados levantados nos últimos anos de sua existência a arrecadação na capital da Colônia era de doze contos de réis por ano, o que correspondia ao salário de trinta professores. Desta forma, conclui-se que tal valor era irrisório e atendia de forma insatisfatória as necessidades do ensino público da Colônia.

Com a Proclamação da República, os compromissos da educação foram atribuídos, através da Constituição, mais à família do que ao Estado. Entretanto, 1930 em meio a tantas mudanças no âmbito governamental, surge o primeiro Ministério da Educação, tendo como ministro Francisco Campos. Em 1934 a Constituição Federal dá um importante passo no que diz respeito ao financiamento da educação, tal como o conhecemos hoje:

“A União e os Municípios aplicarão nunca menos de dez por cento, e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento, da renda resultante dos impostos na manutenção e desenvolvimento dos sistemas educativos”.

Segundo PINTO (2000):

“A vinculação constitucional de recursos financeiros para a educação, iniciada em 1934, revogada pela Constituição da ditadura do Estado Novo (1937) e retomada pela Constituição de 1946 (que, em seu art. 169, aumenta para vinte por cento o comprometimento dos municípios e incorpora a expressão, atualmente em uso, ‘manutenção e desenvolvimento do ensino’), para ser somente revogada em 1967, já em plena ditadura militar, marca também um momento ímpar da história da escola pública brasileira.”

O período que compreende até os fins da década de 1950, é caracterizado pelo grande aumento dos Grupos Escolares (ensino primário) e Ginásios (ensino médio). Entretanto, era um ensino acessível às classes médias e altas, excludente em sua maior parte. Uma forma de tentar amenizar o problema foi a determinação constitucional que obrigava as empresas que tivessem certo número de empregados a manter o ensino primário e gratuito para os mesmos e seus filhos. Para as empresas que não desejassem cumprir tal determinação foi criado o Salário-Educação que permanece em vigor até hoje com algumas alterações.

O Golpe Militar de 1964 foi o responsável pelo corte da maioria dos programas de educação popular no país, e também por perseguir e exilar seus formuladores e dirigentes; além de suprimir a vinculação constitucional de recursos para a educação.

Diante de tal quadro e da expansão de matrículas (em virtude da migração do campo para a cidade) e também do aumento de quatro para oito anos de escolaridade; a Educação brasileira foi obrigada a multiplicar seus turnos escolares (chegando a jornadas inferiores a três horas), e o achatamento dos salários do professorado.

Assim, o número de alunos por escola foi quintuplicado enquanto os salários eram divididos por cinco, e os professores eram impedidos de fazer greves ou manifestações por leis draconianas. Por este ônus nos sistema educacional estamos pagando até hoje, com milhões de brasileiros que apesar de terem passado pela escola não conseguiram concluir o fundamental.

Contudo, após a tramitação de anos da Emenda Constitucional de José Calmon, a mesma foi aprovada em 01/12/83, e passou a vigorar determinando que a União deveria aplicar pelo menos treze por cento, e os Estados e Municípios vinte e cinco por cento de sua receita de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino.

A Constituição Federal de 1988, mantém a redação da Emenda Calmon, ampliando o índice mínimo a ser aplicado pela União de treze para dezoito por cento; e também estabelece

que os percentuais devam incidir sobre a receita líquida de imposto, já deduzida a parcela que deverá ser transferida a cada nível de governo. Com relação aos índices mínimos de aplicação a LDB, em seu art. 69, determina que os valores mínimo aplicados sejam determinados pela Constituição Federal, ou pelo que consta nas respectivas constituições e leis orgânicas, dos estados, DF e municípios.

Ainda no art. 69 da LDB, três medidas foram adotadas para assegurar a transparência na aplicação dos recursos e no cumprimento dos índices constitucionais:

1. “As diferenças entre a receita e despesa previstas e as efetivamente realizadas deverão ser apuradas e corrigidas a cada trimestre, para efeito do cumprimento dos índices constitucionais.
2. Os valores correspondentes à parcela vinculada dos impostos destinados ao ensino deverão ser repassados do caixa da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios, diretamente ao órgão responsável pela educação, obedecidos os seguintes prazos:
I – recursos arrecadados do primeiro ao décimo dia de cada mês, até o vigésimo dia;
II – recursos arrecadados do décimo primeiro ao vigésimo dia de cada mês, até o trigésimo dia;
III – recursos arrecadados do vigésimo primeiro dia ao final de cada mês, até o décimo dia do mês subsequente.
3. O atraso na liberação destes recursos implicará em correção monetária e em responsabilização civil e criminal das autoridades competentes.” (LDB, art. 69, §§ 4º, 5º e 6º)

De acordo com PINTO (2000), estas medidas são extremamente importantes para assegurar um fluxo estável de recursos para o ensino, protegendo-o da perda inflacionária. Entretanto, com exceção do item “I”, os demais são ignorados pela grande maioria dos governos e não são fiscalizados pelo Tribunal de Contas da União.

Os índices constitucionais não são a única fonte de recursos previstos e garantidos por lei, existem também o Salário-Educação (já citado anteriormente); o Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social; Fundo de Investimento Social FINSOCIAL; e os royalties do gás ou óleo extraído da plataforma continental. Detalharemos a seguir cada uma destas fontes de recursos.

2.1 O Salário-Educação

O salário-educação foi criado com o intuito de combater o analfabetismo no Brasil. Assim segundo MELCHIOR (1997), *“o objetivo básico da criação do salário-educação foi o de suplementar as despesas públicas com a educação elementar”*, já para PINTO (2000), coube ressaltar que *“o salário-educação surgiu como uma alternativa às empresas que não desejassem manter diretamente escolas primárias para seus empregados e respectivos filhos”*.

Atualmente, o salário-educação é decorrente da Emenda 14/96, que deu nova redação ao §5º do art. 212 da CF, e regulamentado pela Lei nº 9.424/96, art. 15, que diz que ele se destina unicamente ao ensino fundamental público e sua receita advém de uma contribuição de 2,5% sobre o total da folha de contribuição das empresas. *“O montante de sua arrecadação, após dedução de 1% ao INSS (Instituto Nacional do Seguro Social), órgão arrecadador, será dividido em duas cotas”* (Pinto, 2000:61), uma federal equivalente a 1/3 de sua receita líquida e outra estadual equivalente a 2/3, distribuídas mensal e automaticamente pelo FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação), com base na arrecadação de cada UF.

Nos primórdios da implantação do salário-educação a divisão era igualitária, isso tornava o uso do tributo mais justo e direcionado à redução do analfabetismo e complementação de renda nos estados mais pobres. Entretanto, com a *nova redação*, podemos notar que uma pequena parcela é destinada à União(1/3) para que esta possa através de seus repasses suavizar as disparidades entre os estados e municípios, tornando o tributo completamente injusto uma vez que, uma parcela maior (2/3) é destinada ao estado arrecadador. Assim sendo, o estado mais rico recebe mais aumentando a desigualdade de recursos entre os estados e municípios.

Além deste problema na distribuição do salário-educação, encontramos uma brecha no art. 6º da Medida Provisória nº1.607/97, que permite que o resultado de aplicações financeiras feitas com recurso do salário-educação seja também destinado ao ensino pré-escolar e ao pagamento de encargos administrativos e do PASEP.

A cota federal administrada pelo FNDE é destinada ao financiamento de programas e projetos voltados à universalização do ensino fundamental. Atualmente, alguns programas mantidos com a cota federal são: Dinheiro Direto na Escola (PDDE), Programa Nacional de Transporte Escolar (PNTE), Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) e o Programa Nacional Biblioteca da Escola (PNBE).

2.2 O Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS) e o Fundo de Investimento Social (FINSOCIAL)

Criado através da Lei 6.168, de 09/12/74, o FAS foi destinado a dar apoio financeiro a programas e projetos de caráter social, seus recursos são oriundos dos percentuais obtidos sobre a arrecadação dos jogos permitidos por lei.

Já o FINSOCIAL, também de caráter social vinculado à Educação, tem sua receita resultante de imposto cobrado sobre a receita bruta das empresas públicas e privadas que realizam vendas de mercadorias (salvo as mercadorias destinadas ao exterior) e das dotações orçamentárias da União.

2.3 Os “Royalties” Sobre Petróleo e/ou Gás Extraídos da Plataforma Continental

Esta importante fonte de recursos garante que a Petrobrás pague *royalties* aos Estados e Municípios pela exploração marítima e terrestre de petróleo. Esta verba pode ser utilizada tanto por Estados produtores quanto municípios, tudo dependerá das políticas adotadas pelos gestores de cada esfera.

2.4 O Mobral e o Incentivo Fiscal

Para finalizar as demais fontes de recursos que já foram e/ou ainda são previstas para complementar as dotações orçamentárias da Educação está o já extinto Mobral (Movimento Brasileiro de Alfabetização).

O Mobral foi uma tentativa mal sucedida do Governo de dar continuidade a Campanha Nacional de Erradicação do Analfabetismo, financiado com recursos municipais e, principalmente, com recursos do incentivo do Imposto de Renda, o programa falhou ao propor uma metodologia que só serviu para produzir estatísticas e enganar os alunos. Sendo os alunos do Nordeste os mais prejudicados.

Concluindo

Diante de tantos acontecimentos no âmbito do financiamento da educação básica no Brasil desde os primórdios do Império podemos constatar várias mudanças e ganhos, como a obrigatoriedade de repasse mínimo aos Estados e Municípios, o aumento dos índices de repasses e a vinculação da base de cálculo sobre a receita líquida, entre outras. E também algumas tentativas frustradas de melhorar a oferta da educação no país ou agregar mais recursos à Educação como no caso do Mobral e FINSOCIAL respectivamente.

Cabe a nós neste momento, a partir do já exposto, analisarmos como o financiamento da Educação está se dando neste exato momento, quais são os índices adotados, o que ainda continua em vigor e o que mudou. Uma das mais importantes formas de Financiamento da Educação Básica no País atualmente é o FUNDEB, entretanto, este fundo nada mais é do que um aperfeiçoamento do FUNDEF, cuja criação e funcionamento trataremos a seguir.

Capítulo 3. Do Surgimento do FUNDEF e do seu Financiamento

3.1 - O FUNDEF, sua composição e distribuição

De acordo com o **Manual de Orientação do FUNDEF** (MEC 2004):

“o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) foi instituído pela EC nº 14, de 12 de setembro de 1996, e regulamentado pela Lei nº 9.424, de 24 de dezembro do mesmo ano, e pelo Decreto nº 2.264, de 27 de junho de 1997. Sua implantação se deu em 1º de janeiro de 1998, quando passou a vigorar em todo o País, exceto no Pará, onde a implantação ocorreu em julho de 1997, por força de lei estadual nesse sentido. A maior inovação do FUNDEF consistiu na mudança da estrutura de financiamento do Ensino Fundamental Público no País, pela subvinculação de uma parcela dos recursos da educação a esse nível de ensino, com distribuição de recursos realizada automaticamente, de acordo com o número de alunos matriculados em cada rede de ensino fundamental, promovendo a partilha de responsabilidades entre o governo estadual e os Governos Municipais. As receitas e despesas correspondentes, por sua vez, deverão estar previstas no orçamento e a execução, contabilizada de forma específica.”

Wagner (2001) esclarece que o fundo foi composto basicamente por algumas subvinculações sendo que:

- “1. 60% dos recursos vinculados pela Constituição (25%) devem ser aplicados no ensino fundamental, ou seja, 15% (60% de 25%) da receita resultante de impostos e transferências devem ser destinados ao ensino fundamental – regular ou supletivo;
2. cria no âmbito de cada estado e do Distrito Federal, um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF, de natureza contábil, composto da arrecadação conjunta de 15% do FPM, ICMS, IPI-Exp e do ICMS desonerado nas operações de exportações de produtos primários e semi-elaborados – lei Kandir;
3. 60% dos recursos do Fundo devem ser destinados à remuneração dos profissionais do magistério.”

Além destes recursos, já explicitados no capítulo anterior, entra na composição do FUNDEF, uma complementação resultante de parcela de recursos federais, com o intuito de assegurar um valor mínimo per capita aluno/ano aos Governos Estaduais e Municipais que não conseguirem contemplar o valor mínimo nacional.

Valor este que “(...) *será fixado por ato do Presidente da República e nunca será inferior à razão entre a previsão da receita total para o fundo e a matrícula total do ensino fundamental no ano anterior, acrescida do total estimado de novas matrículas*” (Lei nº 9.424/96, art. 6º, §).

De acordo com o Manual de Orientação do FUNDEF (MEC,2004), “o total de recursos do FUNDEF em 1998 (ano de sua implantação) foi de R\$ 13,2 bilhões, e nos três

últimos anos evoluiu de R\$ 19,9 bilhões em 2001, para R\$ 22,9 bilhões em 2002 e R\$ 25,2 bilhões em 2003”.

Conforme descrito na tabela a seguir:

COMPOSIÇÃO DO FUNDEF - 2001/2003

ORIGEM DOS RECURSOS	R\$ MILHÕES (valores correntes)					
	2001		2002		2003	
	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%
FPM	2.619,9	13,1	3.249,8	14,2	3.382,1	13,4
FPE	2.530,0	12,7	3.131,1	13,6	3.257,2	12,9
ICMS	13.519,2	67,8	15.275,1	66,6	17.319,8	68,8
IPlexp	284,7	1,4	281,7	1,2	270,5	1,1
LC 87/96*	536,0	2,7	591,3	2,6	611,2	2,4
SUBTOTAL	19.489,8	97,7	22.529,0	98,2	24.840,9	98,7
COMPL. UNIÃO	451,9	2,3	421,8	1,8	335,7	1,3
TOTAL FUNDEF	19.941,8	100,0	22.950,8	100,0	25.176,6	100,0

Fonte: STN/MF

(*) Lei Complementar 87/96 – prevê o ressarcimento, pela União, em favor dos Estados e Municípios, a título de compensação financeira pela perda de receitas decorrentes da desoneração das exportações de produtos primários.

3.1.1 - DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDEF

Durante sua existência, os recursos do FUNDEF foram destinados aos Estados e Municípios que atendessem alunos do ensino fundamental em suas respectivas redes de ensino público, de acordo com os dados constantes do Censo Escolar do ano anterior. Para tanto não eram computadas, para efeito da distribuição dos recursos do Fundo, as matrículas na Educação Infantil (creche e pré-escola) e no Ensino Médio, nem do Ensino Supletivo, em qualquer nível.

3.1.2 - COMO ERA REALIZADO O CÁLCULO DO COEFICIENTE DE DISTRIBUIÇÃO?

Os valores devidos a cada Estado e a cada Município eram calculados levando-se em consideração o montante de recursos que formam o Fundo no âmbito de cada Estado e o número de alunos do ensino fundamental atendidos pelo Estado e pelos Municípios, de acordo com o Censo Escolar do ano anterior.

Segundo o Manual de Orientação do FUNDEF (MEC 2004):

“em 1998 e 1999, os coeficientes de distribuição dos recursos foram definidos de acordo com o total de alunos do ensino fundamental regular. A partir do exercício de 2000, o critério de definição foi modificado, de forma que o cálculo é realizado tomando-se como referência:

- O quantitativo de matrículas no ensino fundamental regular (1ª a 4ª e 5ª a 8ª série) e na modalidade Educação Especial.
- O valor mínimo nacional por aluno/ano, diferenciado para os segmentos da 1ª a 4ª e da 5ª a 8ª série do ensino fundamental regular e todas as série do ensino fundamental na modalidade especial.

O diferencial de 5% entre o valor por aluno/ano a ser considerado para o segmento da 5ª a 8ª série do Ensino Fundamental Regular e todas as série da Educação Especial, e o da 1ª a 4ª série do Ensino Fundamental Regular.

Com base nesses critérios, aplica-se a seguinte fórmula para se calcular o coeficiente de um determinado Município ou Governo Estadual:

$$CD = \frac{\{[FD1 (NA1/4 + ENM1/4)] + [FD2 (NA5/8 + ENM5/8 + NAe + ENMe)]\}}{\{[FD1 (TA1/4 + TENM1/4)] + [FD2 (TA5/8 + TAe + TENM5/8 + TENMe)]\}}$$

Onde:

CD = Coeficiente de Distribuição

NA1/4 = N° de Alunos da 1ª a 4ª série do Ensino Fundamental Regular do Município ou Governo Estadual

ENMe1/4 = Estimativa de Novas Matrículas da 1ª a 4ª série do Ensino Fundamental Regular do Município ou Governo Estadual = zero

NA5/8 = N° de Alunos da 5ª a 8ª série do Ensino Fundamental Regular do Município ou Governo Estadual

ENM5/8 = Estimativa de Novas Matrículas da 5ª a 8ª série do Ensino Fundamental Regular do Município ou Governo Estadual = zero

NAe = N° de Alunos do Ensino Fundamental Especial do Município ou Governo Estadual

ENMe = Estimativa de Novas Matrículas no Ensino Fundamental Especial do Município ou Governo Estadual = zero

TA1/4 = Total de Alunos da 1ª a 4ª série do Ensino Fundamental Regular, no âmbito do Estado

TENM1/4 = Total de Estimativa de Novas Matrículas da 1ª a 4ª série do Ensino Fundamental Regular no âmbito do Estado = zero

TA5/8 = Total de Alunos da 5ª a 8ª série do Ensino Fundamental Regular, no âmbito do Estado

TENM5/8 = Total de Estimativa de Novas Matrículas da 5ª a 8ª série do Ensino Fundamental Regular no âmbito do Estado = zero

TAe = Total de Alunos do Ensino Fundamental Especial, no âmbito do Estado

TENMe = Total de Estimativa de Novas Matrículas no Ensino Fundamental Especial no âmbito do Estado = zero

FD1 = Fator de Diferenciação para a 1ª a 4ª série do Ensino Fundamental Regular = 1,00

FD2 = Fator de Diferenciação para o Ensino Fundamental Especial e 5ª a 8ª série Regular = 1,05"

Para que se torne mais lúcido o cálculo, retiro um exemplo, do manual de orientação do MEC (2004, p.11):

- Um Município imaginário possui 6.116 alunos no ensino fundamental, sendo:
3.808 alunos da 1ª a 4ª série do ensino fundamental regular;
2.100 alunos da 5ª a 8ª série do ensino fundamental regular e
208 alunos do ensino fundamental, na modalidade "educação especial".
- No âmbito do Estado onde este Município se localiza, são 235.605 alunos do ensino fundamental (total da rede estadual e das redes Municipais), sendo:
120.000 alunos da 1ª a 4ª série do ensino fundamental regular;
110.000 alunos da 5ª a 8ª série do ensino fundamental regular e
5.605 alunos do ensino fundamental, na modalidade "educação especial".
- O coeficiente de distribuição desse Município imaginário é:

$$CD = \frac{\{[1,00 (3.808 + 0)] + [1,05 (2.100 + 0 + 208 + 0)]\}}{\{[1,00 (120.000 + 0)] + [1,05 (110.000 + 0 + 5.605 + 0)]\}}$$

$$CD = 0,025815164762$$
- Supondo que o montante anual de recursos do FUNDEF, no âmbito dessa Unidade Federada, seja de R\$85.000.000,00 este Município será contemplado, ao longo do ano, com R\$2.194.289,00. Esse resultado é obtido multiplicando-se o montante de recursos pelo coeficiente de distribuição encontrado para o Município, ou seja: R\$85.000.000,00 x 0,025815164762 = R\$ 2.194.289,00.

3.1.3 - DA UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDEF

Os recursos do FUNDEF deveriam ser empregados exclusivamente na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público, particularmente, na valorização do seu magistério, tendo como margem de aplicação:

- O **mínimo de 60%** destinado anualmente à remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício no ensino fundamental público (regular, especial, indígena, supletivo, inclusive alfabetização de adultos), compreendendo os professores e os profissionais que exercem atividades de suporte pedagógico, tais como: direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão e orientação educacional, em efetivo exercício em uma ou mais escolas da respectiva rede de ensino.

- Até o **máximo de 40%** do restante do FUNDEF devia ser direcionado para despesas diversas consideradas como de “manutenção e desenvolvimento do ensino”, na forma prevista no artigo 70 da Lei nº 9.394/96 (LDB). Esse conjunto de despesas compreende:

a) remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e dos profissionais da educação:

- habilitação de professores leigos, capacitação dos profissionais da educação através de programas de formação continuada, remuneração dos profissionais do ensino fundamental que desenvolvem atividades de natureza técnico-administrativa (com ou sem cargo de direção ou chefia) ou de apoio, como, por exemplo, o auxiliar de serviços gerais, o auxiliar de administração, o(a) secretário(a) da escola, etc., lotados e em exercício nas escolas ou órgão/unidade administrativa do ensino fundamental público, o (a) Secretário(a) Estadual ou Municipal de Educação (ou dirigente de órgão equivalente) não deve ser remunerado(a) com recursos do FUNDEF.

b) aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino:

- aquisição de imóveis já construídos ou de terrenos para construção de prédios, destinados a escolas ou órgãos do sistema de ensino, ampliação, conclusão e construção de prédios, poços, muros e quadras de esportes nas escolas e outras instalações físicas de uso exclusivo do sistema de ensino fundamental, aquisição de mobiliário e equipamentos voltados para o atendimento exclusivo das necessidades do sistema de ensino fundamental público, manutenção dos equipamentos existentes seja mediante aquisição de produtos/serviços necessários ao funcionamento desses equipamentos, seja mediante a realização de consertos diversos, reforma, total ou parcial, de instalações físicas do sistema de ensino fundamental.

c) uso e manutenção de bens vinculados ao sistema de ensino:

- aluguel de imóveis e de equipamentos, manutenção de bens e equipamentos, conservação das instalações físicas do sistema de ensino fundamental, despesas com serviços de energia elétrica, água e esgoto, serviços de comunicação, etc.

d) levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;

e) realização de atividades necessárias ao funcionamento do ensino;

f) concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas:

- Despesa prevista na LDB.

g) amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos itens acima:

- quitação de empréstimos destinados a investimentos para construção de escola municipal.

h) aquisição de material didático – escolar e manutenção de transporte escolar.

3.1.4 - IMPEDIMENTOS DE USO DOS RECURSOS DO FUNDEF

A parcela dos 60% do FUNDEF não poderia ser utilizada para pagamento de:

- integrantes do magistério em atuação em outros níveis de ensino (educação infantil, ensino médio ou superior), inativos, pessoal da educação que não seja integrante do magistério, como pessoal de apoio e/ou técnico-administrativo, integrantes do magistério que mesmo em atuação no ensino fundamental público estejam em desvio de função, integrantes do magistério que encontram-se atuando em instituições privadas de ensino.

A parcela dos 40% do FUNDEF não poderia ser utilizada para pagamento de:

- pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, visando o aprimoramento de sua qualidade ou à sua qualidade ou à sua expansão, subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural, formação de quadros especiais para

Administração Pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos, programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social, obras de infra-estrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar (como asfaltamento, por exemplo), pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função.

3.2 - O Estatuto do magistério, a formação do professor e a habilitação de professores leigos

Com o objetivo de valorizar o profissional do magistério, a LDB determinou que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotassem um novo Plano de Carreira e de Remuneração do Magistério. As diretrizes nacionais para elaboração deste plano foram fixadas pela Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação (CEB/CNE), por meio da Resolução nº 03, de 08/10/97.

De acordo com esta Resolução, são considerados profissionais do magistério aqueles que exercem atividades de docência e os que oferecem suporte pedagógico direto. Além dos profissionais do magistério, a LDB refere-se aos trabalhadores da educação, aí incluídos aqueles que exercem atividades de natureza técnico-administrativa ou de apoio, nas escolas ou nos órgãos da educação.

Os investimentos voltados à habilitação de professores leigos podiam ser financiados com a parcela dos 40% dos recursos do Fundo. De acordo com a LDB e a Resolução – CNE nº 03/97, são considerados leigos, para efeito de atuação no ensino fundamental, os professores que:

- tenham apenas o ensino fundamental, completo ou incompleto;
- lecionem para turmas de 1ª a 4ª série e não possuem o ensino médio, modalidade normal (antigo magistério);

- lecionem para turmas de 5ª a 8ª série sem que tenham concluído o ensino superior, em cursos de licenciatura em área específica.

O Manual de Orientação do FUNDEF (MEC-2004) nos diz que:

“a partir da implantação do novo Plano de Carreira e Remuneração do Magistério, os professores leigos passarão a integrar um quadro em extinção, com duração de cinco anos. Os sistemas de ensino devem criar, portanto, condições necessárias à habilitação desse contingente de professores sem a adequada formação para o exercício do magistério.

No que se refere aos professores com curso de licenciatura de curta duração, estes não devem ser considerados leigos, pois possuem habilitação reconhecida e registrada no MEC. No entanto, de acordo com a nova LDB, esses professores devem concluir a licenciatura plena para atuação nas séries finais do Ensino Fundamental. A Resolução nº 03/97 da CEB/CNE dispõe que, no prazo de cinco anos, União, Estados e Municípios colaborarão para garantir que se cumpram as exigências mínimas de formação para os docentes já em exercício na carreira do magistério. Assim, estende-se aos professores com licenciatura curta a necessidade de qualificação.

A obtenção da habilitação necessária é condição para ingresso no permanente, instituído pelo novo plano. Em relação aos professores leigos, quando da implantação do novo plano, poderão existir diferentes situações que exigirão correto encaminhamento pelo poder público:

- Professores leigos não-concursados, quando habilitados, deverão realizar concurso público de provas e títulos para ingresso no quadro permanente do magistério.
- Professores leigos, concursados para cargos de auxiliar ou assistente de ensino com função de docência, quando habilitados, a lei municipal que institui o novo plano de carreira poderá prever seu ingresso no quadro permanente do magistério, sem novo concurso.
- Professores leigos, estáveis e não-habilitados, estão impedidos de exercer a docência e os cargos que ocupam poderão ser extintos, devendo, então, tais professores serem remanejados para outro cargo para o qual estejam capacitados. Os contratados poderão ser reaproveitados em outras atividades ou, quando for o caso, ser demitidos, conforme as necessidades da administração pública.”

Os docentes da educação básica deveriam ser formados em nível superior (licenciatura plena), entretanto, admite-se como formação mínima a de nível médio, modalidade normal, para o exercício da docência na educação infantil e nas quatro primeiras séries do ensino fundamental. Devendo os professores no futuro buscar sua formação em licenciatura específica ou curso normal superior. No entanto, não há prazo para que os sistemas de ensino deixem de aceitar a formação em nível médio, modalidade normal, para quem faz parte do quadro do magistério, com atuação nas quatro primeiras séries do ensino fundamental, para abrandar tal problema de formação algumas prefeituras estão adotando editais que privilegiem a contratação de professores que possuam formação em nível superior.

De acordo com O Manual de Orientação do FUNDEF (MEC-2004), na elaboração do Estatuto do Magistério, deveriam ser levados em consideração os seguintes aspectos:

- “• O ingresso na carreira do magistério requer, obrigatoriamente, a aprovação em concurso público de provas e títulos.
- A carreira deve corresponder a uma forma de evolução profissional, no sentido horizontal e vertical, implicando diferenciação de remunerações.
- O novo plano deve contemplar níveis de titulação correspondentes às habilitações mínimas exigidas pela Lei nº 9.394/96 para o exercício do magistério.
- Além dos níveis de titulação, o novo plano deve conter critérios claros e objetivos de evolução na carreira, de acordo com os incentivos de progressão por qualificação do trabalho docente, previstos na Resolução nº 03/97 da CEB/CNE: dedicação exclusiva, avaliação de desempenho, qualificação em instituições credenciadas, tempo de serviço, avaliações periódicas de conhecimentos.”

3.3 – O papel do conselho municipal de educação

Em razão do cumprimento da Resolução que criou o Plano de Carreira e de Remuneração do Magistério, muitos municípios elaboraram seus Estatutos às pressas, com a intenção apenas de se adequarem às novas diretrizes básicas e não sofrer punição. Mas os Conselhos Municipais de Educação fizeram sua parte fiscalizando passo a passo o processo, e garantindo que a lei fosse posta em prática como deveria.

De acordo com Callegari (2007), também é papel do Conselho Municipal de Educação fiscalizar e acompanhar todos os repasses, transferências e gastos ocorridos nas contas vinculadas à educação no âmbito municipal durante aquele exercício, assim como aprovar ou não os gastos efetuados com o fundo dos 40 e 60% do FUNDEF, sendo o prefeito passível de punição judicial e o município de ter seu repasse suspenso. Além de disto o Conselho Municipal de Educação deverá supervisionar o senso escolar anual e elaboração da proposta orçamentária para cada exercício.

Para concluir, este apanhado sobre o que foi o FUNDEF tornar-se-á mais relevante diante das considerações que faremos a seguir sobre sua transição para o FUNDEB.

Capítulo 4 - Transição FUNDEF- FUNDEB

Após este breve resumo do que foi o FUNDEF, cabe apresentar algumas reflexões sobre o que ocorre na transição FUNDEF – FUNDEB, antes de detalhar como funciona o FUNDEB.

Primeiramente deve-se ressaltar que o FUNDEF teve seus êxitos. Foi o primeiro passo e um importante método para diminuir as diferenças do custo-aluno entre Governo do Estado e Município, sendo que os municípios mais pobres em arrecadação passaram a gozar de certa vantagem.

A subvinculação de 60% dos recursos para o pagamento de professores em exercício também garantiu um nível salarial que, em alguns lugares, resultou até mesmo em aumento significativo. Apesar de na maioria dos Estados e Municípios brasileiros o profissional da educação não ser reconhecido, chegando a receber um salário irrisório.

O FUNDEF por outro lado peca ao ter deixado de contemplar a educação infantil, o ensino médio e a educação de jovens e adultos; pecado este que agora tem a chance de ser redimido pelo FUNDEB.

Com isto haverá um grande aumento no número de alunos atendidos, e eis que surge a grande questão: se a verba do fundo será suficiente. Visto que segundo informações do próprio Governo aqueles Estados e Municípios que não conseguirem viabilizar o investimento mínimo por aluno terão complementação da União.

Complementação esta muito válida, entretanto, até onde o Governo está levando em consideração a qualidade ensino oferecido? Essa é uma pergunta muito clara, e em momento algum ele fixou um custo-aluno que pudesse contemplar tal necessidade.

Davies (2008) nos chama a atenção para, que se de um lado alguns municípios ganham com a complementação, outros por sua vez perdem, pois o custo/aluno fixado pelo Governo encontra-se muito aquém da verdadeira necessidade. Assim municípios que

oferecerem melhor qualidade de ensino por possuir maior arrecadação, passam a dispor este “excedente” de arrecadação para complementação do teto mínimo do custo/aluno de outros municípios que não conseguem contemplá-lo, prejudicando diretamente a qualidade de ensino oferecido.

De acordo com o Bremaeker (2007), a transição do FUNDEF-FUNDEB levará em conta para efeito da distribuição dos Fundos, a totalidade alunos matriculados no ensino fundamental (como no FUNDEF), enquanto para as demais modalidades (educação infantil, EJA e ensino médio) serão consideradas em 2007 (primeiro ano) apenas 1/3 dos matriculados, em 2008 somente 2/3; e em 2009 serão consideradas todas as matrículas nessas modalidades de ensino. Sendo o comprometimento dos recursos também efetuado de forma gradual.

Segundo Bremaeker (2007: p.14):

“Para fins de financiamento, foram atribuídos coeficientes diferenciados para as diversas modalidades de ensino e segundo a localização da escola (se urbana ou rural). Uma comissão formada por representantes do Ministério da Educação (MEC), do Conselho Nacional de Secretários da Educação (CONSED) e da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) definiu os coeficientes para distribuição do FUNDEB. Para cada etapa e modalidade de ensino foi estabelecido um fator, que varia de 0,7 a 1,3. A referência são os custos por aluno das séries iniciais do ensino fundamental urbano, considerado como fator 1,0.

Os coeficientes para distribuição dos recursos do FUNDEB serão:

0,80	creche
0,90	pré-escola
1,00	séries iniciais do ensino fundamental urbano
1,05	séries iniciais do ensino fundamental rural
1,10	séries finais do ensino fundamental urbano
1,15	séries finais do ensino fundamental rural
1,25	ensino fundamental em tempo integral
1,20	ensino médio urbano
1,25	ensino médio rural
1,30	ensino médio em tempo integral
1,30	ensino médio integrado a educação profissional
1,20	educação especial
1,20	educação indígena e quilombola
0,70	educação de jovens e adultos

A aplicação destes coeficientes nas matrículas fornecerá os números sobre os quais os recursos do FUNDEB serão distribuídos.”

Segundo Davies (2008, p.37-40):

“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 já constitucionalmente vinculados à educação, entre o governo estadual e as prefeituras, com base no número de matrículas nos âmbitos de atuação constitucional prioritária desses governos na educação básica, o que significa que, quando não

houver complementação federal, uns governos ganharão mas outros perderão na mesma proporção, complementação esta que será o único recurso novo para o sistema educacional em geral, que não é tão significativo assim (...) Além disso, tal perda ou diminuição dos ganhos das prefeituras tenderá a ser maior porque as matrículas nos ensino médio (quase totalmente estaduais) têm peso maior (1,2) do que as das creches (0,8) e pré-escolas (0,9), majoritariamente municipais. (...) Em função deste aumento muito maior das matrículas estaduais na comparação com o das municipais, pelo menos em termos nacionais muitas prefeituras tenderão não só a perder recursos ou diminuir ganhos (...) como também a sofrer redução nas receitas adicionais que vêm tendo com o salário-educação.”

Assim sendo, o grande problema estaria no fato de que o nível escolar com maior coeficiente de repasse é o ensino médio (1,2), e este nível de ensino é majoritariamente estadual. Logo, haverá um grande aumento no repasse para o Estado para contemplem o ensino médio, enquanto as outras modalidades de ensino (majoritariamente municipais) sairão prejudicadas.

Bremaeker (2007), destaca que com a realocação dos recursos já de acordo com os coeficientes do FUNDEB, torna-se visível que os maiores beneficiários serão os Estados.

Como nos mostra o quadro a seguir:

**BALANÇO GERAL DA TRANSIÇÃO DO FUNDEF PARA O FUNDEB
EM RELAÇÃO AOS RECURSOS E AO NÚMERO DE ALUNOS
APÓS A APLICAÇÃO DOS COEFICIENTES.
BRASIL - 2006**

DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA	RECURSOS (%)		ALUNOS (%)	
	FUNDEF	FUNDEB	FUNDEF	FUNDEB
Brasil	100,0	100,0	100,0	100,0
Estados	67,9	67,2	39,7	49,6
Municípios	32,1	32,8	60,3	50,4

FONTES: Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional – 2006.

MEC / INEP – Censo Escolar - 2006

TABULAÇÕES ESPECIAIS: IBAM. Banco de Dados Municipais (IBAMCO).

Fonte: BREMAEKER. 2007: p.25

Para melhor elucidar as principais diferenças e semelhanças entre o FUNDEF e o FUNDEB, antes de aprofundarmos no detalhamento do FUNDEB; apresento a tabela elaborada por Saviani (2007: 91-92):

PARÂMETRO	FUNDEF	FUNDEB
VIGÊNCIA	De 10 anos (até 2006)	De 14 anos (a partir da promulgação da EC)
ALCANCE	Apenas ensino fundamental	Educação Infantil, Ensino

		Fundamental e Médio
NÚMERO DE ALUNOS	30,2 milhões de alunos (censo escolar 2005)	48,1 milhões de alunos, a partir do 4º ano de vigência do Fundo
FONTES DE RECURSOS QUE COMPÕEM O FUNDO	15% de contribuição de estados, DF e municípios: Fundo de participação dos estados – FPE Fundo de participação dos municípios – FPM ICMS Imposto sobre produtos industrializados, proporcional às exportações – IPIexp Desoneração de exportações (LC 87/96) Complementação da União	Contribuição de estados, DF e Municípios, de: 16,66% no 1º ano 18,33% no 2º ano 20% a partir do 3º ano sobre: FPE FPM ICMS IPIexp Desoneração de exportações (LC 87/96) Complementação da União Contribuição de estados, DF e Municípios, de: 6,66% no 1º ano 13,33% no 2º ano 20% a partir do 3º ano sobre: Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações – ITCMD IPVA Quota parte de 50% do Imposto Territ. Rural devida aos municípios - ITR
MONTANTE DE RECURSOS PREVISTOS (CONTRIBUIÇÃO DE ESTADOS, DF E MUNICÍPIOS)	R\$ 35,2 bilhões (previsão 2006, sem complementação da União)	Considerando estimativas (em valores de 2006) e a escala de implementação gradual do Fundo, os montantes previstos de recursos (contribuição de estados, DF e municípios, sem complementação da União), seriam: R\$ 41,1 bilhões no primeiro ano R\$ 45,9 bilhões no segundo ano R\$ 50,7 bilhões no terceiro ano
COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO AO FUNDO	R\$ 313,7 milhões (valor previsto para 2006) Não há definição, na Constituição, de parâmetro que assegure o montante de recursos da União para o Fundo	Considerando estimativas de valores de 2006: R\$ 2,0 bilhões no primeiro ano R\$ 3,0 bilhões no segundo ano R\$ 4,5 bilhões no terceiro ano 10% do montante resultante da contribuição dos estados e municípios, a partir do quarto ano Valores reajustáveis com base no índice oficial da inflação Esses valores oneram os 18% da receita de impostos da União vinculada à educação por força do art.212 da CF, em até 30% do valor da Complementação Não poderão ser utilizados recursos do salário-educação (a contribuição do salário-educação será estendida a toda educação básica pública) Até 10% poderá ser distribuída

		para os Fundos por meio de programas direcionados para melhoria da qualidade da educação
TOTAL GERAL DE RECURSOS DO FUNDO	R\$ 35,5 bilhões previstos para 2006	Previsões (em valores de 2006): R\$ 43,1 bilhões no primeiro ano R\$ 48,9 bilhões no segundo ano R\$ 55,2 bilhões no terceiro ano
DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS	Com base no número de alunos do ensino fundamental regular e especial, de acordo com dados do censo escolar do ano anterior	Com base no número de alunos da educação básica, de acordo com dados do censo escolar do ano anterior, observada a seguinte escala de inclusão: Alunos do ensino fundamental regular e especial: 100% a partir do primeiro ano Alunos da educação infantil, ensino médio e EJA: 33,33% no 1º ano, 66,66% no 2º ano e 100% a partir do 3º ano Em cada esfera (estadual ou municipal) serão considerados os alunos da educação básica que a respectiva esfera tem prioridade de atendimento, de acordo com a CF
UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS	Mínimo de 60% para remuneração dos profissionais do magistério do ensino fundamental O restante dos recursos (40%) em outras despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público	Mínimo de 60% para remuneração dos profissionais do magistério da educação básica O restante dos recursos (40%) em outras despesas de manutenção e desenvolvimento da educação básica pública
VALOR MÍNIMO NACIONAL POR ALUNO/ANO (DETALHAMENTO A SER DEFINIDO NA REGULAMENTAÇÃO DA PEC)	Fixado anualmente com as seguintes diferenciações: Até 2004: 1ª a 4ª série 5ª a 8ª série e educação especial A partir de 2005: Séries iniciais urbanas Séries iniciais rurais Quatro séries finais urbanas Quatro séries finais rurais e educação especial	Fixado anualmente com diferenciações previstas para: Educação infantil (0 a 3 anos) Educação infantil (pré-escola) Séries iniciais urbanas Séries iniciais rurais Quatro séries finais urbanas Quatro séries finais rurais Ensino médio urbano Ensino médio rural Ensino médio profissionalizante Educação de jovens e adultos Educação de jovens e adultos integrada à educação profissional Educação especial Educação indígena e de quilombolas
SALÁRIO EDUCAÇÃO	Vinculado ao ensino fundamental Parte da quota federal é utilizada no custeio da complementação da União ao FUNDEF, sendo permitida até o limite 20% do valor da complementação	Vinculado à educação básica Não pode ser utilizado para fins de custeio da complementação da União ao FUNDEB

Capítulo 5 - APROFUNDAMENTO E DETALHAMENTO DO FUNDEB

O FUNDEB foi criado pela Emenda Constitucional nº53/2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 e pelo Decreto nº 6.253/2007, em substituição ao FUNDEF, que vigorou de 1998 a 2006. Trata-se de fundo especial de natureza contábil, formado por parcela financeira de recursos federais e por recursos provenientes dos impostos e transferências dos Estados, Distrito Federal e Municípios, vinculados à educação por força do disposto no art. 212 da Constituição Federal.

O Fundo terá vigência entre 2007-2020, sendo que sua implantação teve início em 1º de janeiro de 2007, devendo ser plenamente concluída em 2009 (terceiro ano de sua vigência). Pois, em 2009 serão considerados todos os alunos matriculados nas modalidades abrangidas pela educação básica na rede pública. E a distribuição dos recursos e o percentual de contribuição dos Estados, Distrito Federal e Municípios para a formação do Fundo terá atingido o patamar de 20%, calculado sobre as seguintes fontes de impostos e transferências constitucionais:

- Fundo de Participação dos Estados . FPE;
- Fundo de Participação dos Municípios . FPM;
- Imposto sobre Circulação de Mercadorias e sobre prestação de Serviços. ICMS;
- Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações . IPIexp;
- Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e doações de quaisquer bens ou direitos . ITCMD;
- Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores IPVA;
- Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (cota-parte dos municípios) -ITRm;
- Recursos relativos à desoneração de exportações de que trata a LC nº 87/96;
- Arrecadação de imposto que a União eventualmente instituir no exercício de sua competência (cotas-partes dos estados, Distrito Federal e municípios);
- Receita da dívida ativa tributária, juros e multas relativas aos impostos acima relacionados.

Além desses recursos, originários dos entes estaduais e municipais, recursos federais também integram a composição do Fundeb, a título de complementação financeira, com o objetivo de assegurar o valor mínimo nacional por aluno/ano:

UFs	Origem dos recursos	Contribuição à formação do Fundo			
		2007	2008	2009	2010 a 2020
Estados, Distrito Federal e municípios	FPE, FPM, ICMS, LC 87/96 e IPlexp ⁽¹⁾	16,66%	18,33%	20%	20%
	ITCMD, IPVA, ITRm e outros eventualmente instituídos ⁽¹⁾	6,66%	13,33%	20%	20%
União	Complementação federal ⁽²⁾	R\$ 2 bilhões	R\$ 3 bilhões	R\$ 4,5 bilhões	10% da contribuição total de estados, DF e municípios

(1) Inclusive receitas correspondentes à dívida ativa, juros e multas relacionadas aos respectivos impostos.

(2) Valores originais, a serem atualizados com base no INPC/IBGE.

De acordo com o Manual de Orientação do FUNDEB, na distribuição desses recursos, são consideradas as matrículas nas escolas públicas e conveniadas apuradas no último Censo Escolar realizado pelo Inep/MEC, da seguinte forma:

Segmento da educação básica	Matrículas nas escolas			
	Estaduais	Distritais	Municipais	Conveniadas ^(*)
Educação infantil (Creches)	Não	Sim	Sim	Sim
Educação infantil (Pré-Escola)	Não	Sim	Sim	Sim (por 4 anos)
Ensino fundamental regular	Sim	Sim	Sim	Não
Ensino médio	Sim	Sim	Não	Não
Educação especial	Sim	Sim	Sim	Sim
Educação de jovens e adultos (ensino fundamental)	Sim	Sim	Sim	Não
Educação de jovens e adultos (ensino médio)	Sim	Sim	Não	Não

(*) A partir de 2008

Portanto, os alunos considerados são aqueles atendidos:

- nas etapas de educação infantil (creche e pré-escola), ensino fundamental (de oito ou de nove anos) e ensino médio;

- nas modalidades de ensino regular, educação especial, educação de jovens e adultos e ensino profissional integrado; nas escolas localizadas nas zonas urbana e rural;
- e nos turnos com regime de atendimento em tempo integral ou parcial (matutino e/ou vespertino ou noturno).

E para efeito de distribuição dos recursos do Fundo nos três primeiros anos as matrículas serão consideradas da seguinte maneira:

Esfera	Etapa/modalidade da educação básica	Fração de matrículas considerada		
		2007	2008	A partir de 2009
Escolas públicas (estaduais, distritais e municipais)	Educação infantil (creche e pré-escola)	1/3	2/3	3/3
	Ensino fundamental (regular e especial)	3/3	3/3	3/3
	Ensino fundamental (EJA)	1/3	2/3	3/3
	Ensino médio (regular, profissional integrado e EJA)	1/3	2/3	3/3
Escolas conveniadas	Educação infantil (creche)	-	2/3	3/3
	Educação infantil (pré-escola)	-	2/3	3/3 (*)
	Educação especial	-	2/3	3/3

(*) Até 2011, sendo considerados por todo o período (2008 a 2011) os dados de matrículas do Censo Escolar de 2006.

Os dados sobre número de alunos considerados nos procedimentos de distribuição dos recursos do Fundeb são originários do Censo Escolar realizado pelo Inep/MEC, em parceria com as secretarias estaduais de educação e prefeituras municipais.

Esses dados são levantados e consolidados por estado e publicados no Diário Oficial da União. Após a publicação dos dados preliminares, estados e municípios dispõem de 30 dias para apresentação de recursos administrativos com vistas à retificação de dados eventualmente incorreto, para que o censo possa ser publicado em caráter definitivo. Uma vez publicado em caráter definitivo, o número de alunos e os coeficientes de distribuição de recursos do Fundeb são utilizados na operacionalização do Fundo por todo o exercício.

A consideração dos alunos matriculados na distribuição dos recursos obedecerá a diferenciações a serem aplicadas sobre o valor por aluno/ano de cada etapa/modalidade, conforme exemplo abaixo, relativo ao exercício de 2008.

Segmentos da educação básica considerados	Fator de ponderação fixados para 2008
1. Creche pública em tempo integral	1,10
2. Creche pública em tempo parcial	0,80
3. Creche conveniada em tempo integral	0,95
4. Creche conveniada em tempo parcial	0,80
5. Pré-escola em tempo integral	1,15
6. Pré-escola em tempo parcial	0,90
7. Anos iniciais do ensino fundamental urbano	1,00
8. Anos iniciais do ensino fundamental no campo	1,05
9. Anos finais do ensino fundamental urbano	1,10
10. Anos finais do ensino fundamental no campo	1,15
11. Ensino fundamental em tempo integral	1,25
12. Ensino médio urbano	1,20
13. Ensino médio no campo	1,25
14. Ensino médio em tempo integral	1,30
15. Ensino médio integrado à educação profissional	1,30
16. Educação especial	1,20
17. Educação indígena e quilombola	1,20
18. Educação de jovens e adultos com avaliação no processo	0,70
19. Educação de jovens e adultos integrada à educação profissional de nível médio, com avaliação no processo	0,70

Fonte: Manual de Orientação do FUNDEB

Esses fatores são utilizados para fins de distribuição dos recursos do FUNDEB dentre os dezenove segmentos em que a educação básica foi dividida.

Assim, o fator 1,20 para o ensino médio urbano significa que o valor por aluno/ano para o ensino médio urbano é 20% superior ao valor por aluno/ano dos anos iniciais do ensino fundamental urbano.

Para ficar mais fácil o entendimento, suponhamos que o valor do aluno/ano dos anos iniciais do ensino fundamental urbano seja de R\$ 200,00. Logo o valor do aluno/ano do ensino médio urbano seria de R\$ 240,00, já do aluno/ano da creche tempo parcial seria de R\$ 160,00, e assim por diante.

Para cada estado, é calculado um valor por aluno/ano, tomando como base apenas os recursos provenientes da contribuição do governo estadual e dos governos municipais daquele. Esse cálculo é realizado pelo emprego da seguinte fórmula:

$VA_i = F_i / NP_i$ Sendo: 19 $NP_i = \sum_{j=1} \Phi_j N_{ji}$	Onde: VA_i = Valor por aluno ano das séries iniciais do ensino fundamental urbano, no estado i ; F_i = Total de recursos do Fundo no estado i , sem a complementação da União; NP_i = Número de matrículas do estado i , ponderadas pelos fatores definidos para esse fim; Φ_j = Fator de diferenciação aplicável ao segmento da educação básica j N_{ji} = Número de alunos no segmento da educação básica j no estado i
--	---

Fonte: Manual de Orientação do FUNDEB

Caso o valor por aluno/ano seja inferior ao mínimo nacional por aluno/ano vigente, torna-se necessária a complementação federal ao Fundo no âmbito do estado. São considerados no cálculo do valor mínimo nacional, portanto, as seguintes variáveis do Fundo:

- total geral da receita prevista para o Fundo no exercício (contribuição de estados, DF e municípios);
- número de alunos matriculados, por segmentos da educação básica considerados; fatores de diferenciação do valor por aluno/ano;
- valor da complementação da União para o exercício (depois de deduzida parcela de até 10% direcionada à melhoria da qualidade da educação básica, caso seja estabelecida para o exercício).

De acordo com o Manual de Orientação do FUNDEB, o valor mínimo para o ano de 2008 foi estabelecido em R\$ 1.232,32 (para os anos iniciais do ensino fundamental urbano). A

definição para os demais exercícios é publicada até 31 de dezembro de cada ano, para vigorar no ano seguinte.

De acordo com a lei 11.497/2007, os recursos do FUNDEB devem ser empregados exclusivamente em ações de manutenção e desenvolvimento da educação básica pública, particularmente na valorização do magistério, devendo ser subdivididos para aplicação, da seguinte forma:

A parcela mínima de 60% do Fundo deve ser destinada à remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício na educação básica pública, incluindo os encargos sociais incidentes, de responsabilidade do empregador.

Os itens que compõem e não compõem a remuneração, para fins da aplicação do mínimo de 60% do FUNDEB são:

<i>Compõem a remuneração</i>	<i>Não compõem a remuneração</i>
Salário ou vencimento, 13º salário	Auxílio transporte ou apoio equivalente
Férias vencidas, proporcionais, antecipadas e adicional de 1/3	Auxílio alimentação ou equivalente
Gratificações inerentes ao exercício de atividades ou funções do magistério, inclusive gratificações pelo exercício de cargos de ou funções de direção e chefia	Assistência social, médica, psicológica, farmacêutica, odontológica ou previdência complementar
Horas extras, aviso prévio, abono, previdência e FGTS	PIS/PASEP
Salário família quando as despesas correspondentes recaírem sobre o empregador.	Serviços de terceiros, ainda que contratados por substituição de profissionais do magistério

Os profissionais do magistério compreendem os professores e profissionais que exercem as seguintes atividades:

- direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional e coordenação pedagógica.

Cumprida a exigência mínima relacionada à garantia de 60% para remuneração do magistério, os recursos restantes (de até 40% do total) devem ser direcionados para despesas

diversas consideradas como de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, de acordo com a LDB.

O conjunto de despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino nas quais a parcela de 40% do Fundeb deve ser aplicada compreende:

a) Remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e dos profissionais da educação:

- remuneração e capacitação, sob a forma de formação continuada, de trabalhadores da educação básica,
- remuneração do(a) secretário(a) de Educação do respectivo ente governamental (ou dirigente de órgão equivalente) *apenas se a atuação deste dirigente se limitar à educação e no segmento da educação básica que compete ao ente governamental oferecer prioritariamente,*
- formação inicial e/ou continuada de professores da educação básica

* formação inicial relacionada à habilitação para o exercício profissional da docência, exigência de formação em nível superior (licenciatura plena), mas admite como formação mínima a de nível médio, modalidade normal, para o exercício da docência na educação infantil e nas séries iniciais do ensino fundamental.

* formação continuada, voltada para a atualização, expansão, sistematização e/ou aprofundamento dos conhecimentos, na perspectiva do aperfeiçoamento profissional, assegurados nos respectivos Planos de Carreira e Remuneração do Magistério.

b) Aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino

- aquisição de imóveis já construídos ou de terrenos para construção de prédios destinados a escolas ou órgãos do sistema de ensino básico;
- ampliação, conclusão e construção de prédios, poços, muros e quadras de esportes nas escolas e outras instalações físicas de uso exclusivo da educação básica;

- aquisição de mobiliário e equipamentos voltados para o atendimento exclusivo das necessidades da educação básica pública;
- manutenção dos equipamentos existentes, inclusive com aquisição de produtos/serviços necessários ao seu funcionamento;
- reforma total ou parcial de instalações físicas das instituições de ensino da educação básica.

c) Uso e manutenção de bens vinculados ao sistema de ensino

- aluguel de imóveis e equipamentos;
- manutenção de bens e equipamentos;
- conservação das instalações físicas utilizadas na educação básica;
- despesas com serviços de energia elétrica, água e esgoto, serviços de comunicação e informática etc.

d) Levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino

- levantamentos estatísticos objetivando o aprimoramento da qualidade e a expansão da educação básica;
- organização de banco de dados, realização de estudos e pesquisas que visem à elaboração de programas, planos e projetos voltados à educação básica.

e) Realização de atividades meio necessárias ao funcionamento do ensino

- despesas inerentes ao custeio das diversas atividades relacionadas ao adequado funcionamento dos estabelecimentos de ensino da educação básica, entre as quais pode se destacar: aquisição do material de consumo (papel, lápis, canetas, grampos, colas, fitas adesivas, giz, cartolinas, água, produtos de higiene e limpeza, tintas etc.).

f) Concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas

- na LDB encontra-se prevista esta forma de concessão, comumente utilizada no ensino superior. *No Fundeb, entretanto, por contemplar o nível básico de ensino, de garantia*

constitucional integralmente gratuita a todos os cidadãos. não é prevista tal concessão aos alunos beneficiários matriculados na educação infantil e/ou nos ensinos fundamental ou médio.

g) Amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos itens acima

- quitação de empréstimos destinados a investimentos em educação básica pública.

h) Aquisição de material didático-escolar e manutenção de transporte escolar

- aquisição de materiais didático-escolares diversos destinados a apoiar o trabalho pedagógico na escola;
- aquisição de veículos escolares apropriados ao transporte de alunos na zona rural, devidamente equipados e identificados como de uso específico nesse tipo de transporte;
- manutenção de veículos utilizados no transporte escolar, garantindo-se tanto o pagamento da remuneração do(s) motorista(s) quanto os produtos e serviços necessários ao funcionamento e conservação desses veículos;
- locação de veículos para o transporte de alunos da zona rural, desde que essa solução se mostre mais econômica e o(s) veículo(s) a ser(em) locado(s) reúna(m) as condições necessárias a esse tipo de transporte.

Os Recursos do FUNDEB não podem ser aplicados em:

- ações do ensino superior;
- educação oferecida por instituições de ensino de natureza privada que não atendam alunos da educação especial, de creches e pré-escola, e não sejam comunitárias, confessionais ou filantrópicas, sem fins lucrativos e conveniadas com o poder público;
- etapas da educação básica de responsabilidade de outro ente governamental;
- despesas de outros exercícios, ainda que relacionadas à manutenção e ao desenvolvimento da educação básica;

- ações não caracterizadas como de manutenção e desenvolvimento da educação básica.

Quanto aos recursos dos 60% do FUNDEB, eles não podem ser aplicados em:

- integrantes do quadro de magistério do ensino superior ou de etapas da educação básica de responsabilidade de outro ente governamental ou do setor privado (mesmo que de instituição comunitária, confessional ou filantrópica conveniada com o poder público);

- inativos, mesmo que egressos da educação básica pública;
- pessoal da educação que não seja integrante do grupo de profissionais do magistério;
- integrantes do magistério que, mesmo em atuação na educação básica, estejam em desvio de função;

Em relação aos recursos dos 40% do FUNDEB, eles não podem ser aplicados em:

- pesquisa, que não vise ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua qualidade ou à sua expansão;
- subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;

- formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;

- programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;

- obras de infra-estrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar, como asfaltamentos, por exemplo;

- pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e ao desenvolvimento da educação básica pública.

Assim como no FUNDEF, compete ao Conselho Municipal de Educação fiscalizar todos os itens acima descritos que compõem as premissas para o cumprimento e bom

funcionamento do FUNDEB, sendo os administradores públicos passíveis das mesmas penalidades aplicadas aos que descumprissem o FUNDEF.

Capítulo 6. ANÁLISE DOS REPASSES FINANCEIROS VIA FUNDEF (2006) E FUNDEB(2007) PARA O MUNICÍPIO DE COSMÓPOLIS

A partir de agora acompanharemos a apresentação dos valores repassados ao município de Cosmópolis nos anos de 2006 e 2007. Sendo que em 2006 ainda estava em exercício o FUNDEF, e em 2007 o FUNDEB entrou em vigor.

Faz-se necessário o confronto destes dados contábeis para que possamos avaliar se o montante destinado à educação fundamental aumentou ou diminuiu a partir da implantação do FUNDEB, e também para calcular o montante usualmente gasto com a educação infantil para saber se foi realmente vantajosa a inclusão da mesma no FUNDEB.

De acordo com Callegari (2007: p. 217), o município de Cosmópolis teria o coeficiente de distribuição de recursos (calculado com base em estimativa do MEC) de 0,000941539521, que representaria um repasse do fundo de R\$ 11.645.050,00, sendo que R\$ 4.379.452,00 deveriam ser revertidos novamente ao Fundo para complementação de outros municípios gerando um ganho de R\$ 7.265.599,00 na receita anual.

Vejamos se isso realmente se concretizou, as informações que seguem foram extraídas da Prestação de Contas do município de Cosmópolis ao TCU, exercícios de 2006 e 2007:

RECEITAS E APLICAÇÃO DO ENSINO 2006 – PUBLICAÇÃO (ART 256 DA CF/88):	
Receitas Arrecadas:	
Imposto Predial Territorial Urbano - IPTU	R\$ 3.381.201,33
<i>Imposto s/ Transmissão de Bens Imóveis</i>	R\$ 240.560,78
<i>Imposto s/ Serviços de Qualquer Natureza - ISSQN</i>	R\$ 2.551.294,69
<i>Imposto de Renda Retido na Fonte</i>	R\$ 1.079.458,49
<i>Dívida Ativa de Impostos</i>	R\$ 0,00
<i>Atualização de Dívida Ativa de Impostos</i>	R\$ 1.616.992,82
<i>Multa/Juros Provenientes de Impostos</i>	R\$ 0,00
<i>Fundo de Participação dos Municípios – FPM</i>	R\$ 9.905.940,05
<i>Imposto Territorial Rural</i>	R\$ 55.682,90
<i>Desoneração de Exportações (LC-87/96)</i>	R\$ 128.204,15
<i>Demais Transferências da União</i>	R\$ 0,00
<i>Imposto s/ Circ. De Mercadorias e Serviços – ICMS</i>	R\$ 12.140.921,62
<i>Imposto s/ Propriedade de Veículos Automotor – IPVA</i>	R\$ 2.745.428,69
<i>Imposto s/ Produto Industrial s/ Exportação</i>	R\$ 112.483,67
<i>ICMS de Exec. Anteriores/Judiciais/Administr.</i>	R\$ 0,00

<i>Demais Transferências</i>	R\$ 0,00
TOTAL de Receitas de Impostos e Transferências	R\$ 33.958.169,19
<u>Recursos Adicionais:</u>	
<i>Rendimentos de Aplicação Financeira</i>	R\$ 58.448,76
<i>Convênios e Outros</i>	R\$ 2.103.752,88
<i>Recursos Recebidos do Fundef</i>	R\$ 9.571.435,35
<i>Rendimentos de Aplicação Financeira do Fundef</i>	R\$ 212.274,63
Recursos e Operações de Crédito	R\$ 0,00
TOTAL de Recursos Adicionais	R\$ 11.945.911,62
TOTAL DA RECEITA ARRECADADA	R\$ 45.904.080,81
TOTAL DE RECURSOS APLICADOS NO ENSINO (mínimo de 25%)	
R\$ 8.743.468,28	25,75 %

Fonte: Prefeitura Municipal de Cosmópolis/SP – Secretaria de Finanças

<u>RECEITAS E APLICAÇÃO DO ENSINO 2007 – PUBLICAÇÃO (ART 256 DA CF/88):</u>	
<u>Receitas Arrecadas:</u>	
Imposto Predial Territorial Urbano – IPTU	R\$ 3.556.504,38
<i>Imposto s/ Transmissão de Bens Imóveis</i>	R\$ 336.836,84
<i>Imposto s/ Serviços de Qualquer Natureza – ISSQN</i>	R\$ 2.854.268,46
<i>Imposto de Renda Retido na Fonte</i>	R\$ 823.199,11
<i>Dívida Ativa de Impostos</i>	R\$ 1.720.162,72
<i>Atualização de Dívida Ativa de Impostos</i>	R\$ 0,00
<i>Multa/Juros Provenientes de Impostos</i>	R\$ 0,00
<i>Fundo de Participação dos Municípios – FPM</i>	R\$ 11.575.156,71
<i>Imposto Territorial Rural</i>	R\$ 55.139,80
<i>Desoneração de Exportações (LC-87/96)</i>	R\$ 126.219,46
<i>Imposto s/ Circ. De Mercadorias e Serviços – ICMS</i>	R\$ 13.056.967,40
<i>Imposto s/ Propriedade de Veículos Automotor – IPVA</i>	R\$ 3.446.163,82
<i>Imposto s/ Produto Industrial s/ Exportação</i>	R\$ 133.408,90
TOTAL de Receitas de Impostos e Transferências	R\$ 37.684.027,60
<u>Recursos Adicionais:</u>	
<i>QSE, Convênios e Outros Recursos Adicionais</i>	R\$ 1.874.141,15
<i>Rendimentos de Aplicação Financeira – Conta LDB e Adicionais</i>	R\$ 192.188,54
<i>Recursos de Operações de Crédito</i>	R\$ 0,00
<i>Recursos Recebidos do FUNDEB</i>	R\$ 11.440.909,11
Rendimentos de Aplicação Financeira do FUNDEB	R\$ 154.827,68
TOTAL de Recursos Adicionais	R\$ 13.662.066,48

TOTAL DA RECEITA ARRECADADA	R\$ 51.346.094,08
TOTAL DE RECURSOS APLICADOS NO ENSINO (mínimo de 25%)	25,59 %
R\$ 9.642.738,02	
Obs: Aplicação de recursos recebidos do FUNDEB → 100,00% Aplicação nos profissionais do Magistério – FUNDEB → 71,35%	
Fonte: Prefeitura Municipal de Cosmópolis/SP – Secretaria de Finanças	

Para que se torne mais fácil a visualização do investimento realizado no Ensino Fundamental e na Educação Infantil, pelo município de Cosmópolis, durante os exercícios de 2006 e 2007. Exponho a seguir duas tabelas embasadas nos dados anteriormente apresentados e também por dados cedidos pelo Contador Municipal.

REPASSE DO FUNDEF FEITO AO MUNICÍPIO DE COSMÓPOLIS/SP EM 2006:	
Receita Transferência FUNDEF	R\$ 9.571.435,35
Despesa FUNDEF 60%	R\$ 5.912.443,81 (aplicação 60,43%)
Despesa FUNDEF 40%	R\$ 3.877.266,14
OBS: a diferença entre a soma das despesas, refere-se ao rendimento de aplicações financeiras do FUNDEF que foi no valor de R\$ 212.274,63	
APLICAÇÃO FEITA NO ENSINO INFANTIL EM 2006 (RECURSO PRÓPRIO):	
R\$ 3.167.220,71	
Fonte: Prefeitura Municipal de Cosmópolis/SP – Secretaria de Finanças	
REPASSE DO FUNDEB FEITO AO MUNICÍPIO DE COSMÓPOLIS/SP EM 2007:	
Receita Transferência FUNDEB	R\$ 11.440.909,11
Despesa FUNDEB 60% (ens. fundamental)	R\$ 6.525.865,58
Despesa FUNDEB 40%(ens. Fundamental)	R\$ 3.214.379,70
Despesa FUNDEB 60% (Ed. Infantil)	R\$ 1.747.964,98
Despesa FUNDEB 40% (Ed. Infantil)	R\$ 107.526,33
OBS: a diferença entre a soma das despesas, refere-se ao rendimento de aplicações financeiras do FUNDEB que foi no valor de R\$ 154.827,68	
APLICAÇÃO FEITA NO ENSINO INFANTIL EM 2007 (RECURSO PRÓPRIO):	
R\$ 2.502.820,62	

Após a apresentação dos dados contábeis do município em questão podemos constatar que a previsão de Callegari (2007) estava correta. Pois, a estimativa do repasse dos fundos no primeiro ano do fundeb foi praticamente a mesma apontada no estudo do INEP, na casa dos R\$ 11, 5 milhões.

Neste caso em especial, Cosmópolis saiu com bônus de quase R\$ 2 milhões, entretanto passou a ser responsável pelas outras modalidades de ensino. Como podemos notar o repasse

CONCLUSÕES

Depois de nossa viagem “através dos tempos” para conhecermos o financiamento da educação desde os seus primórdios, de entendermos o que são e como são formuladas as políticas públicas, de esmiuçarmos o FUNDEF e o FUNDEB, bem como trazer a tona as implicações de sua transição. Chegou a hora de concluirmos como tudo isso repercuti de fato no financiamento da educação pública no Brasil, tendo em mente a bibliografia aqui consultada, discutida e nosso estudo de caso.

De acordo com Saviani (2007:p.93):

“a ampliação dos recursos permitirá atender a um número maior de alunos, porém em condições não muito menos precárias do que as atuais, isto é, com professores em regime de hora-aula; com classes numerosas; e sendo obrigados a ministrar grande número de aulas semanais para compensar os baixos salários que ainda vigoram nos estados e municípios.”

Como apontado neste trabalho, nossa maior preocupação é saber se o novo Fundo está atrelado realmente a qualidade do ensino ou se esta foi somente mais uma jogada do Governo para deixar tudo praticamente como estava, mas com uma roupagem nova. Como observamos em nossa pesquisa, o Governo nunca se preocupou com a qualidade enquanto decidia os Recursos destinados à Educação, e como Saviani nos mostra as condições continuarão precárias como antes, pois a ampliação dos recursos foi pensada apenas para atender a um número maior de alunos com a mesma precariedade já encontrada no atual Fundo.

Não ocorreram novos investimentos por parte do Governo, aliás, nem ao menos tal possibilidade foi cogitada. Houve apenas uma redistribuição das arrecadações oriundas das receitas tributárias dos Estados e Municípios para abranger uma parcela maior da população escolar, entre 6 e 18 anos, e também do ensino infantil, de 0 a 6 anos.

O que resulta num grande disparate por parte do Governo Brasileiro, pois é impossível falar em melhoria do Ensino Público Brasileiro, sem atrelarmos todo o processo a mais Recursos Financeiros. É como se fosse feito a mesma quantidade de feijão todo o dia, e de repente fosse preciso alimentar mais dez pessoas. Mas ao invés de acrescentar mais feijão,

adicioná-se água. Assim disfarça-se a quantidade, e conseqüentemente a qualidade. No entanto com a “redistribuição”, a qualidade diminui, apesar de “alimentar” todas as pessoas. No caso do FUNDEB, foram feitas algumas alterações mínimas na receita tributária que compõem o Fundo, entretanto, o Governo pretende com esta realocação de recursos ampliar o atendimento a milhares de crianças/alunos na faixa etária de 0 a 18 anos.

Sem falar na implicação direta que o FUNDEB trará para os municípios, todos serão afetados de alguma forma e mesmo não sendo, isto representará algum impacto. No caso de Cosmópolis, por exemplo, podemos notar que o investimento da Prefeitura continuou o mesmo, apenas a fonte foi alterada. Este tipo de situação pode resultar num investimento mínimo por parte do executivo, não oferecendo mais do que o Fundo promove, sucateando o ensino e prejudicando drasticamente a educação. Segundo Bremaeker (2007:p.26):

“Não resta a menor dúvida de que várias são as implicações que a introdução do FUNDEB trará para as finanças dos Municípios brasileiros, seja quanto à retenção dos recursos para o fundo, como também no que diz respeito à necessidade de alocação de recursos próprios, antes não comprometidos com a função educação, que serão demandados para o atendimento de todos os serviços prestados pelos Municípios, sejam eles de pequeno, médio ou grande porte demográfico.”

Atentando ainda para as leituras das pesquisas mais recentes sobre o FUNDEB podemos dizer que de acordo com Bremaeker (2007) e Davies (2008), o FUNDEB tem tudo para não contemplar o intuito do Governo, uma vez que o número de matrículas aumentará em proporção muito maior do que o repasse necessário, e também porque o ensino médio (oferecido majoritariamente pela rede estadual) tem o maior coeficiente de distribuição de verbas do FUNDEB.

Desta forma a criação do FUNDEB acaba por beneficiar prioritariamente o ensino médio, etapa esta que nem ao menos é obrigatória, perante a Constituição Federal, não que seja de menor importância. Mas o Governo deveria zelar pelo oferecimento do ensino de qualidade a todos começando pelo ensino fundamental e educação infantil e assim expandir os investimentos para que nenhuma etapa saísse prejudicada.

O FUNDEB talvez ainda não tenha pernas para caminhar sozinho como todos gostariam. Bremaeker em razão desta falha atenta para a necessidade do desenvolvimento com urgência de algumas atitudes por parte do Governo, para que medidas possam ser tomadas antes que a Educação, como um todo, seja prejudicada:

“ – A necessidade de refazer o cálculo do custo da função educação frente às receitas que serão deduzidas para o Fundo e despesas para o atendimento das necessidades desta função, vez que o orçamento do município foi elaborado e aprovado antes da promulgação da Emenda Constitucional nº 53/2006;

- a avaliação dos impactos das elevação das despesas com a função educação em relação ao conjunto das finanças do município e suas implicações nas despesas das demais funções;

- como será implantado o ‘piso salarial profissional nacional’ para os profissionais da educação escolar pública, caso a prefeitura adote o modelo previdenciário próprio, deverá ser avaliada a sua manutenção ou a adoção do regime geral (INSS), no caso, para o conjunto dos servidores municipais;

- a avaliação do custo/benefício dos investimentos na ampliação das matrículas nas creches, na pré-escola e nas demais modalidades de ensino, pois o custo de manutenção será integralmente do município, vez que somente no ano seguinte ao da realização do censo escolar é que ocorrerá o financiamento destes novos alunos;

- a avaliação do custeio das entidades comunitárias, confessionais ou filantrópicas (artigo 213 da Constituição Federal), vez que, se elas forem inviabilizadas financeiramente, segundo a própria Constituição, no caso de encerramento de suas atividades, o seu patrimônio reverterá para outra entidade do gênero ou para o Poder Público, que em última análise é o próprio município.” (Bremaeker 2007:p.26)

Depois de todo o exposto neste trabalho fica evidente que o maior problema do FUNDEB foi não trazer novos recursos para o financiamento da Educação Básica (educação infantil, ensino fundamental, ensino de jovens e adultos e ensino médio). Não é possível aumentar o atendimento com qualidade e equidade com os Recursos existentes. E mesmo levando em consideração que o FUNDEB entrará completamente em funcionamento em 2009, e que os repasses estarão completos, já é possível afirmar que o investimento será completamente ineficiente e deficitário.

Enquanto o Governo não se preocupar em fazer um estudo detalhado das verdadeiras deficiências da Educação para que possa prever o investimento real necessário. Será inviável propor qualquer tipo de Fundo “mágico” que terá como finalidade apenas ludibriar a população com propagandas bonitas e um grande número de matrículas.

É preciso parar de pensar apenas em atender um maior número de crianças/alunos e começar a pensar em como melhorar a qualidade do que já é ofertado, assim gradativamente a cobertura e consequentemente do padrão de qualidade serão expandidos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CALLEGARI**, César (org.). *O Fundeb e o financiamento da educação pública no Estado de São Paulo*. São Paulo: APEOESP, 2007.
- DAVIES**, Nicholas. *FUNDEB: a redenção da educação básica?* Campinas: Autores Associados, 2008.
- BREMAEKER**, François E.J. de. *O impacto do fundeb nas finanças municipais brasileiras*. Série Estudos Especiais nº 1980b. 2ª ed. Rio de Janeiro: IBAM, 2007.
- LIMA**, Maria José Rocha & **DIDONET**, Vital (org.). *FUNDEB: avanços na universalização da educação básica*. Brasília: INEP, 2006.
- MEC**. *FUNDEF: manual de orientação*. Brasília: MEC, 2004.
- _____. *FUNDEB: manual de orientação 2008*. Brasília: MEC, 2008.
- WAGNER**, Carmem Lúcia F. Arruda. *Financiamento da educação pública: análise da aplicação de recursos na educação no município de Campinas 1986 a 1999*. Dissertação de Mestrado. Campinas: UNICAMP, 2001.
- HAM**, Cristopher & **HILL**, Michael. *The policy process in the mordern capitalist state*. New York: St. Martin , 1984.
- MONTEIRO**, Jorge Vianna. *Fundamentos da política pública*. Rio de Janeiro: IPEA, INPES, 1982.
- PINTO**, José Marcelino de Rezende. *Os recursos para educação no Brasil no contexto das finanças públicas*. Brasília. DF: Plano, 2000.
- MELCHIOR**, José Carlos de Araújo. *O financiamento da educação no Brasil*. São Paulo: EPU, 1987.
- SAVIANI**, Demerval. *Da nova LDB ao FUNDEB: por uma política educacional*. Campinas: Autores Associados, 2007.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

- DAVIES**, Nicholas. *Verbas da educação: o legal x o real*. Niterói: EdUFF, 2000.
- DAVIANI**, Demerval. *Desafios da construção de um sistema nacional articulado de educação*. In: **Trabalho, educação e saúde**, vol 6, nº2, p. 213-231, jul/out 2008.
- CASTRO**, Jorge Abrahão de. *Financiamento e gasto público na educação básica no Brasil: 1995- 2005*. In: Revista Educação e Sociedade nº 100.
- CURY**, Carlos Roberto Jamil. *Estado e políticas de financiamento em educação*. In: Revista Educação e Sociedade nº 100.
- PINTO**, José Marcelino de Rezende. *A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo*. In: Revista Educação e Sociedade nº 100.
- FREY**, Klaus. *Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil*. In: Cadernos de Pesquisa, nº 18, setembro, UFSC: 1999.
- FRACALANZA**, Paulo Sérgio. *O financiamento da educação: a ação do governo do estado de São Paulo (1980-1993)*. Tese de Doutorado. São Paulo: USP, 1995.
- KOSLINSKI**, Mariane Campelo. *O processo de implementação de políticas sociais descentralizadas: o estado do FUNDEF*. Tese de Doutorado. Campinas: UNICAMP, 2000.
- CASTRO**, Jorge Abrahão de. *O processo de gasto público na área da educação no Brasil: o ministério da educação e cultura no anos 80*. Tese de Doutorado. Campinas: UNICAMP, 1997.
- INEP**. *Políticas públicas & educação*. Série encontro e debates, 1.
- MELO**, Ari Kardec de. *Salário Educação*. São Paulo: Resenha Tributária. Florianópolis. Ed. da UDESC, 1976.

