



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

Instituto de Economia

Rafael Pontuschka

**O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL:
DO FUNDEF AO FUNDEB**

**Campinas
2011**

Rafael Pontuschka

**O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL:
DO FUNDEF AO FUNDEB**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à
Graduação do Instituto de Economia da Universidade
Estadual de Campinas para obtenção do título de
Bacharel em Ciências Econômicas, sob orientação do
Prof. Dr. Gabriel Ferrato dos Santos.

Campinas
2011

Campinas
2011

PONTUSCHKA, Rafael. O Financiamento da Educação Básica no Brasil: do FUNDEF ao FUNDEB. 2011. n° de folhas. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) – Instituto de Economia. Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011.

RESUMO

O objetivo desta pesquisa é analisar se as mudanças no financiamento da educação básica, ocorridas na transição do FUNDEF para o FUNDEB, representaram avanços no atendimento das necessidades e demandas da sociedade brasileira quanto ao desenvolvimento educacional, assim como verificar eventuais limites e desafios de cada fundo.

Para tanto, é necessária a análise do contexto no qual cada um dos fundos esteve inserido, a avaliação das propostas dos formuladores e estudiosos dessas políticas de financiamento, o detalhamento da estrutura e ferramentas construídas para sua execução e, por fim, estudo das metas e objetivos traçados.

O cuidado dessa análise é essencial, pois os desafios, limites e resultados do FUNDEF são também os determinantes da formulação e das características do FUNDEB.

Logo após serão apresentados os principais dados, quantitativos e qualitativos, que testam a efetividade e eficiência de ambos os fundos para o desenvolvimento da Educação Básica brasileira. Ao final, a conclusão apresentará a consolidação e síntese dos resultados, limites e desafios levantados.

Palavras-chave: FUNDEF, FUNDEB, financiamento, Educação Básica.

ABSTRACT

The objective of this research is to analyze whether changes in the financing of basic education that occurred in the transition from FUNDEF to FUNDEB represented progress in meeting the needs and demands of Brazilian society in the development of education as well as checking any limitations and challenges of each fund.

Therefore, it is necessary to analyze the context in which each fund was inserted, the evaluation of proposals for policy makers and scholars of these funding policies, the details of the structure and tools built for their execution and, finally, study the goals.

The care of this analysis is essential because the challenges, limitations and results FUNDEF are also determinants of the characteristics of the formulation and FUNDEB.

Soon after will present the main data, quantitative and qualitative testing the effectiveness and efficiency of both funds for the development of basic education in Brazil. At the end, the conclusion will present the synthesis and consolidation of results, limitations and challenges raised.

Keywords: FUNDEF, FUNDEB, financing, Basic Education.

LISTA DE GRÁFICOS

- Gráfico 1 - Origem de recursos do FUNDEF (2005)
 Gráfico 2 - Contribuição x Receita do FUNDEF: estados e municípios (1998 – 2006)
 Gráfico 3 - Matrículas no ensino fundamental (1997 – 2005)
 Gráfico 4 - Taxa de frequência à escola para indivíduos de 7 a 14 anos, 1992 – 2009
 Gráfico 5 - Evolução do analfabetismo da população de 15 anos ou mais de idade por regiões, 1992 - 2009 (%)
 Gráfico 6 - Origem de recursos do FUNDEB (2010)
 Gráfico 7 - Complementação da União (1998 – 2010), R\$ bilhões
 Gráfico 8 - Evolução do analfabetismo da população de 15 anos ou mais de idade por regiões, 1992 - 2009 (%)
 Gráfico 9 - Taxa de frequência à escola por faixa etária, 1992 - 2009
 Gráfico 10 - Evolução das taxas de frequência líquida e bruta à escola para a faixa etária de 15 a 17 anos, 1992 a 2009
 Gráfico 10 - Médias de Proeficiência em Língua Portuguesa – Brasil, 1995 – 2005
 Gráfico 11 - Médias de Proeficiência em Matemática – Brasil, 1995 – 2005
 Gráfico 12 - Valor aluno/ano por estado em 2009 para as séries iniciais urbanas do ensino fundamental X desempenho no IDEB para as 4ª séries de escola pública em 2009

LISTA DE TABELAS

- Tabela 1 - Distribuição dos recursos e matrículas no Ensino Fundamental por região e esfera do governo, 1995.
 Tabela 2 - Valor mínimo nacional por aluno/ano durante o FUNDEF (R\$ em valores nominais)
 Tabela 3 - Tabela III – Valor per capita aluno/ano aplicado antes e depois do FUNDEF (1997 – 1998)
 Tabela 4 - Valor mínimo aluno/ano do FUNDEF, Valor Legal x Decretado (1997 – 2006)
 Tabela 5 - Complementação da União ao FUNDEF, Valor Orçado x Realizado, (1998 – 2006)
 Tabela 6 - Taxa de escolarização por raça
 Tabela 7 - Salário médio dos docentes (1997) e dos profissionais do magistério (2003) do Ensino Fundamental (1ª a 4ª e 5ª a 8ª série), por região e esfera administrativa
 Tabela 8 - Estimativa do salário médio dos professores do Ensino Fundamental com carga horária de 40 horas semanais, segundo nível de qualificação.
 (valores reais de dezembro de 1997)
 Tabela 9 - Número de funções docentes do Ensino Fundamental, por nível de formação dos professores, 1998 e 2004.
 Tabela 10 - Fontes de recursos (Federais, Estaduais, Distritais e Municipais) e alunos beneficiários.
 Tabela 11 - Taxa Média Esperada de Conclusão no Ensino Fundamental (4ª e 8ª Séries) e Ensino Médio, segundo a Região Geográfica e a Unidade da Federação 2005/2006
 Tabela 12 - Evolução do desempenho do Brasil no PISA (2000 – 2009)
 Tabela 13 - Complementação de recursos da União ao FUNDEB, distribuídos aos Municípios, Estados e Distrito federal (mil reais).
 Tabela 14 - IDEB observado e metas

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	1
 PARTE I – O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF)	
1. CAPÍTULO 1 - A implementação do FUNDEF.....	4
1.1. Contexto.....	4
1.2. Formulação.....	7
1.3. Legislação.....	13
2. CAPÍTULO 2 - Objetivos e resultados financeiros e sociais do FUNDEF.....	18
2.1. Os Resultados do FUNDEF.....	19
 PARTE II – O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB)	
3. CAPÍTULO 3 - A implementação do FUNDEB.....	34
3.1. Formulação.....	34
3.2. Legislação.....	38
4. CAPÍTULO 4 - Objetivos e resultados financeiros e sociais do FUNDEB.....	44
5. CONCLUSÃO.....	60
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	63

INTRODUÇÃO

A educação básica é essencial para a sustentação do desenvolvimento econômico do país, pois além de representar uma base material – o conhecimento – para a formação de recursos humanos preparados para as tarefas de produção de bens, serviços e tecnologia, assegurando a produtividade e competitividade internacional do país, explica grande parte da repartição do produto social e, portanto, da equidade, além de representar um movimento necessário para o desenvolvimento humano, que deve acompanhar o desenvolvimento econômico.

Desta forma, os gastos com a educação básica, que são a contrapartida de seu financiamento, deveriam assegurar que esses objetivos sejam alcançados, mesmo que no médio prazo. Avaliar, portanto, as tendências e limites desse financiamento é fundamental para compreender se o país caminha na direção de lograr tais objetivos.

Langoni (1973) foi pioneiro ao colocar em evidência a importância da educação como determinante da desigualdade brasileira. Sua principal hipótese defendia que os desníveis educacionais na formação da mão-de-obra nacional se refletem no mercado de trabalho, resultando em desníveis salariais elevados, o que favoreceria o aumento e consolidação da desigualdade de distribuição de renda no Brasil. Sua pesquisa demonstrou que parte do aumento da desigualdade na década de 1960 teve como determinante o crescimento da demanda por mão-de-obra qualificada decorrente do processo de industrialização nacional. Para reduzir o acentuado desnível salarial no mercado de trabalho, Langoni defendeu a redução da desigualdade educacional da população brasileira, principalmente na educação básica.

Na mesma linha dos estudos de Langoni, Barros (1997, 2000) defende que um dos maiores problemas sociais no país é resultado da distribuição deficiente da educação brasileira e sua má qualidade. Menezes-Filho (2001) também argumenta, analisando a população entre 24 e 55 anos, que a desigual distribuição educacional existente no Brasil tem grande influência na desigualdade de renda. Em seu estudo também constatou que no Brasil os retornos econômicos da educação estão entre os mais elevados do mundo, embora tenham declinado ao longo dos anos.

Segundo estudo recente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2011b) o gasto social em educação tem o maior multiplicador dentre os agregados investigados (saúde, educação, previdência social e assistência social), seus resultados demonstram que o PIB aumentaria R\$ 1,85 para cada R\$ 1,00 gasto em educação pública. O mesmo estudo também indica que o choque¹ de 1% do PIB no gasto com educação implicaria em queda de 1,1% no índice de Gini².

Além de reduzir a desigualdade de distribuição de renda e contribuir para o desenvolvimento econômico, o aumento da escolaridade também é um objetivo em si, considerando que ela favorece a participação mais plena do cidadão na economia e na sociedade modernas. Assim, apesar de haver divergências teóricas, há um consenso sobre a necessidade de aumentar rapidamente a escolaridade no país (HOFFMANN, 2001).

O Brasil, embora ocupe a 6ª posição internacional em termos de tamanho da economia (Banco Mundial, 2011), está em 88º dentre 128 países no ranking mundial de qualidade de Educação (UNESCO; 2011), atrás de outros países da América Latina, como Argentina (38º), Chile (49º) e México (57º).

Em 2000, mais de 160 países assinaram o compromisso “Educação para Todos”, que previa o cumprimento de seis metas a serem atingidas até 2015: ampliar a Educação para a primeira infância, universalizar o acesso à Educação básica, garantir o atendimento de jovens em programas de aprendizagem, reduzir em 50% as taxa de analfabetismo, eliminar as disparidades de gênero no acesso ao ensino e melhorar a qualidade da Educação. Atualmente, o Brasil tem um bom desempenho na alfabetização, no acesso ao ensino fundamental e na igualdade de gênero. Mas está em demasiado atraso para atingir as demais metas.

O relatório "Monitoramento de Educação para Todos 2010", lançado pela Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) mostra que o Brasil ainda apresenta alta repetência e baixos índices de conclusão da educação básica. Na

¹ Incorporando o consumo destes serviços à renda familiar.

² Índice de Gini “estilizado”, entre 12 grupos familiares investigados.

região da América Latina e Caribe, a taxa de repetência média para todas as séries do ensino fundamental é de 4,4%. No Brasil, o índice é de 18,7%, o maior de todos os países da região.

Embora a educação brasileira tenha apresentado melhoras importantes nos últimos anos quanto aos indicadores quantitativos, os índices de qualidade parecem estagnados. Por um lado, houve evolução na universalização do acesso à educação básica, redução da distorção idade-série, redução das taxas de repetência, e aumento de matrículas na educação pré-escolar e no ensino médio. Entretanto, as avaliações de desempenho como o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), nacional, e o estudo do Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA), da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD), mostram que o desempenho dos estudantes continua muito baixo e pode até estar piorando (como parece indicar o SAEB). A fim de buscar a solução para as deficiências e distorções no sistema educacional brasileiro é necessária a análise de suas políticas de financiamento.

Esta pesquisa tem como objeto de estudo as recentes políticas de financiamento educacional, mais especificamente aquelas voltadas à educação básica (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio). São estas: o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, FUNDEF (1997 – 2006), e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, FUNDEB (implantado em 2007 com vigência prevista até 2020). Os quais serão expostos e detalhados ao longo do estudo.

O objetivo principal é analisar se as mudanças no financiamento da educação básica, ocorridas na transição do FUNDEF para o FUNDEB, representaram avanços no atendimento das necessidades e demandas da sociedade brasileira quanto ao desenvolvimento educacional, assim como verificar eventuais limites e desafios de cada fundo.

Primeiramente, após breve contextualização histórica, serão apresentados os aspectos legais do FUNDEF, seu processo de formulação, seus objetivos e principais resultados. Na segunda parte deste estudo será apresentado o FUNDEB, do mesmo modo, seu processo de formulação, seus aspectos legais, objetivos, o contexto econômico e social no qual foi inserido e os principais resultados. A seguir serão apresentados as críticas e limites de ambos os fundos,

apontados por pesquisadores e estudiosos desta área, assim como os principais desafios nas políticas de financiamento da Educação Básica no Brasil. Por último são apresentadas as considerações finais, consolidando os resultados obtidos.

PARTE I – O FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL E VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO (FUNDEF)

Este capítulo almeja apresentar os principais aspectos e características do FUNDEF e seus impactos sobre o ensino fundamental. Em primeiro lugar, será apresentado em linhas gerais o contexto anterior ao funcionamento do fundo. Em seguida o texto apresenta como ocorreu o processo de formulação do Fundo, os debates e principais temas de discussão. Posteriormente, serão descritos os aspectos gerais que regem o seu funcionamento, baseado na legislação que dispõe sobre o FUNDEF (lei n.º 9.424/96). Ao final desta seção, a partir da análise de dados disponíveis para os anos de 1998 a 2006, avalia-se a efetividade do Fundo em atingir suas metas e objetivos.

1.CAPÍTULO 1 - A IMPLEMENTAÇÃO DO FUNDEF

1.1.CONTEXTO

O ensino fundamental público esteve em segundo plano por praticamente todo o século XX. Carente da formulação e implantação de políticas nacionais que visassem frear e reduzir os altos índices de desistência, analfabetismo, repetência e evasão escolar, os quais eram mais graves principalmente nas regiões mais pobres do país, ampliando ainda mais a desigualdade social. Reflexo, em parte, não só de descaso político, como também, da estrutura vigente de financiamento da Educação formatada na Constituição Federal (MEC, 2002).

Draibe (1989) considera a década de 1930 o marco inicial das transformações políticas que colaboraram para implantar e consolidar os serviços sociais e políticas de regulação social no Brasil. Essa mesma década pode ser considerada, segundo Pinto (1999) e Dourado

(2000), como o início da estruturação do ensino público no país. Destacam-se a criação do Ministério da Educação, em 1930, e a vinculação ao financiamento da educação de 10% das receitas de impostos da União e dos municípios e 20% dos estados e Distrito Federal, na Constituição de 1934.

Após esse período, houve alternância ao longo dos anos entre vinculação e desvinculação de impostos das três esferas de governo (federal, estadual e municipal) ao custeio e desenvolvimento da educação. A desvinculação ocorreu praticamente em todo o período autoritário (1937 a 1945, 1967 a 1983), enquanto a vinculação foi estabelecida nos períodos democráticos (1934 a 1937, 1946 a 1967 e 1984 em diante). (BORGES, 2007; DAVIES, 2004; RAMOS, 2003).

Em 1983, a Emenda Calmon (Emenda Constitucional nº 24/1983) revinculou percentual de impostos à educação, fixando limite mínimo de 13% para a União e 25% para os estados, Distrito Federal e municípios. A Constituição de 1988 manteve o percentual das esferas estaduais e municipais e elevou o percentual da União para 18% (BORGES, 2007).

Porém, por não definir claramente as responsabilidades de cada uma das três esferas do governo na oferta dos diversos níveis de ensino, o modelo de financiamento implantado na Constituição de 1988 não garantia que o volume de recursos aplicados no ensino obrigatório atendesse efetivamente aos gastos demandados. Nem ao menos a equidade na repartição das despesas públicas em educação e a devida transparência eram asseguradas. Pelo contrário, os acentuados contrastes regionais e sub-regionais, que se refletem nas disparidades de arrecadação entre estados e municípios, levam a desigualdades profundas na qualidade das escolas públicas nacionais (MEC, 2002; VAZQUEZ, 2003).

Os recursos disponíveis não estavam associados ao número de alunos de cada rede de ensino. Assim, cada escola estava sujeita à capacidade de arrecadação da esfera de governo à qual estava administrativamente subordinada. Por razões históricas as redes de ensino fundamental se desenvolveram de maneira muito diferenciada por todo o país. Em geral, sempre foi maior a disponibilidade de recursos na esfera estadual que na municipal para investimento em educação, principalmente nos estados mais pobres. Porém, era nos estados mais pobres que os municípios

mantinham a maior quantidade dos alunos do ensino fundamental (MEC, 1999), enquanto nos estados da região sudeste as matrículas de ensino fundamental são, predominantemente, oferecidas pelos governos estaduais (VAZQUEZ, 2003). Por exemplo, no estado de São Paulo, a rede de ensino do governo estadual chegou a concentrar mais de 90% das matrículas (MEC, 2002).

Segundo o ex-ministro de Educação Paulo Renato Souza (1998), um grave paradoxo era produzido devido à capacidade de investimentos da maioria dos municípios ser inversamente proporcional às responsabilidades assumidas quanto à oferta do ensino fundamental. Como é possível ver na tabela I, logo abaixo, em 1995 os municípios do Sudeste possuíam 26% das matrículas de seus respectivos estados, mas 30% dos recursos, enquanto no Nordeste a proporção era de 54% e 34% respectivamente.

Tabela I – Distribuição dos recursos e matrículas no Ensino Fundamental por região e esfera do governo, 1995.

Região	Total		Estados		Municípios	
	% recursos	% alunos	% recursos	% alunos	% recursos	% alunos
Norte	7,3	9,3	74	67	26	33
Nordeste	20,2	29,8	66	46	34	54
Centro Oeste	6,5	7,1	72	71	28	29
Sudeste	50,4	40,1	70	74	30	26
Sul	15,6	13,7	66	60	33	40
Total	100,0	100,0	69	63	31	37

Fonte: Negri, 1997. Extraído de: Santos, 2002.

A desigualdade na divisão de recursos e responsabilidades produziu graves distorções. Muitos municípios mais ricos não aplicavam 25% no ensino obrigatório e educação infantil, redirecionando recursos para o ensino médio e ensino superior (MEC, 2002). Portanto, a responsabilidade pela universalização do ensino fundamental não era sempre cumprida. Além dos desvios dos recursos vinculados à educação para outros fins, como obras para o esporte e infraestrutura não escolar. Enquanto muitos municípios do Nordeste não atingiam gastos médios de R\$ 100,00 por aluno/ano, pois os recursos disponíveis não eram suficientes para garantir padrões mínimos de qualidade ao ensino fundamental. Como consequência, muitos professores não recebiam sequer o salário mínimo vigente. O que aprofundava as desigualdades educacionais e sociais, intensificando este grave paradoxo.

Após a redemocratização do país, cresceu o número de políticas de universalização do ensino obrigatório adotadas, as quais contribuíram para certa melhora nos resultados relacionados à expansão da matrícula. Entretanto, a taxa de escolarização ainda era insatisfatória. Elevar o contingente de crianças dentro da escola e, simultaneamente, aplicar políticas que melhorassem a qualidade do ensino eram demandas prioritárias.

Ainda em 1995, no primeiro ano de governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, havia profundas desigualdades na oferta do Ensino Fundamental e altos déficits de cobertura, além das altas taxas de evasão, repetência e distorção idade-série; e escolas de qualidade muito diferenciadas, tanto em nível interestadual como em nível intraestadual (município x município, estado x município), além das distorções entre modalidades de ensino (educação infantil, ensino fundamental, ensino médio).

Neste contexto, visando corrigir as distorções existentes no sistema educacional brasileiro, é criado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). O qual teve como objetivos estratégicos a promoção da justiça social, a descentralização, a melhoria da qualidade da educação, desenvolver e estabelecer uma política nacional de equidade, além de valorizar o magistério. Os tópicos a seguir tratam a respeito da formulação do FUNDEF, a legislação que o regulamenta e sua estrutura de funcionamento, construída a fim de alcançar seus objetivos.

1.2.FORMULAÇÃO

A proposta do Executivo para a criação do FUNDEF foi formulada por atores da tecnocracia do governo, dentre os quais se destacam como principais formuladores os professores Iara Glória Areias Prado, Eunice Ribeiro Durhan e Paulo Renato Souza, os quais ocupavam no MEC, durante o processo de formulação do FUNDEF, respectivamente, os cargos de secretária do Ensino Fundamental, secretária de Políticas Educacionais e ministro de Estado da Educação, além do economista Barjas Negri, que naquele período ocupava cargo de secretário executivo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), participando de todas negociações

que viabilizaram a aprovação do Fundo, como afirma a Presidente do INEP nos anos de 1994 a 2002, Maria Helena Guimarães de Castro (OLIVEIRA, 2000).

Em entrevista realizada por Janaina Specht da Silva Menezes em 2005, o ex-ministro da Educação Paulo Renato Souza afirmou que a formulação do FUNDEF foi a mais importante iniciativa de todos os 8 anos de sua gestão à frente do Ministério. E que sua origem surgiu da necessidade do MEC enfrentar o problema da valorização do Magistério, causa reivindicada por movimentos sindicais já a partir do início de sua gestão no ministério.

Em fevereiro de 1995, a preocupação com a valorização do magistério foi reforçada, quando representantes da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) apresentaram à nova equipe do MEC um documento que trazia à tona as discussões acerca do tema "desvalorização dos profissionais do magistério", analisava seus principais problemas e evidenciava os aspectos debatidos nos seminários do Plano Decenal de Educação³, no Fórum Permanente de Valorização do Magistério e Qualidade da Educação Básica e na Conferência Nacional de Educação para Todos, promovida no ano de 1994 (MENEZES, 2005). Ao final, argumentava que a revalorização do professor vinha esbarrando continuamente na "vontade política" do governo federal, devido principalmente à dificuldade em se estabelecer um piso salarial profissional nacional (PSPN) de, no mínimo, R\$ 300,00 à época, aos docentes em nível de 2º grau, vinculados a um regime de 40 horas semanais com, no mínimo, 25% de horas-atividade. (MONLEVADE, 2000).

Após essa reunião com a CNTE, o ministro formou um grupo, o qual teve à frente os professores Iara Prado, Barjas Negri e Eunice Durhan, para estudar uma proposta e apresentá-la no mesmo ano, com objetivo de tentar contemplar o interesse de todas as partes tanto quanto possível (SOUZA, 2005).

Para o ministro, uma decisão do MEC a favor do Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN): (1) conduziria as negociações salariais para o âmbito nacional; (2) iria no sentido oposto à autonomia dos entes federados; (3) dificilmente obteria aprovação no próprio governo; e (4)

³ O Plano Decenal de Educação para Todos teve como principal objetivo estabelecer estratégias para universalizar o ensino fundamental e erradicar o analfabetismo, compromissos que o Brasil assumiu durante a Conferência Mundial de Educação para Todos (1990), em Jomtien, Tailândia.

não tornaria a vinculação constitucional de recursos mais efetiva. Em entrevista, a professora Eunice Durhan, argumentou que, devido às diferenças regionais, fixar um piso salarial nacional que atendesse às necessidades das regiões Norte e Nordeste poderia não ser suficiente para as regiões Sul e Sudeste, podendo, inclusive, ser transformado, pela pressão de corrupção, numa arma eleitoral e política. Assim, a equipe do MEC acreditava que, em função dos interesses diversos, a proposta de um PSPN não conseguiria dar conta da diversidade que historicamente vem configurando a realidade fiscal das diferentes regiões do Brasil (MENEZES, 2005).

A partir dos estudos e discussões feitas no período, o MEC chegou à conclusão que deveria encontrar uma solução que:

1. Contemplasse a valorização do magistério, sem passar por um piso salarial nacional;
2. Tornasse mais efetiva a vinculação de recursos no âmbito das instâncias subnacionais;
3. Ampliasse o atendimento ao ensino fundamental;
4. Não descuidasse da busca pela equidade na distribuição dos recursos per capita por aluno;
5. Divergisse da estrutura de fundos articulados, proposta pelo Fórum, uma vez que acreditavam que ela não ia ao encontro das metas do Ministério.

O grupo do MEC decidiu que a distribuição deveria ter como referência o aluno atendido. Mais tarde, essa ideia foi associada à noção de valor mínimo por aluno, reajustado anualmente, e tornou-se a principal estratégia do Fundo de combate às iniquidades existentes no sistema educacional brasileiro (MENEZES, 2005). Ao propor uma correlação direta entre a oferta de matrículas e o recebimento de recursos, o grupo buscava solucionar o conflito existente entre as redes estadual e municipal, em relação à oferta de vagas para as diferentes etapas de ensino da educação básica, o qual vinha concorrendo para o assentamento de baixíssimos investimentos por aluno ao ano, principalmente nas regiões Norte e Nordeste.

Em entrevista, Barjas Negri afirmou que a estadualização ou municipalização do ensino fundamental não fora estabelecido como objetivo a ser alcançado. E evidenciou que

buscou criar um Fundo que direcionasse o recurso para a rede que estivesse atendendo ao aluno do Ensino Fundamental. Com o objetivo de garantir recursos suficientes para sustentar o ensino obrigatório, o MEC chegou a conclusão que o financiamento deste nível de ensino deveria ser de responsabilidade tanto dos estados como dos municípios, o novo Fundo para a Educação deveria estabelecer um sistema no qual ficasse clara aos governos subnacionais a responsabilidade concorrente em relação ao ensino fundamental. Deste modo, a origem dos recursos do Fundo deveria ser os cofres tanto municipais como estaduais.

Logo, sendo a origem dos recursos sustentada de forma legal na responsabilidade concorrente dos estados e municípios, e o destino o aluno matriculado no Ensino Fundamental, haveria, possivelmente, uma redistribuição dos recursos, sustentada pela ideia de equalização das receitas por aluno neste nível de ensino.

Embora a ideia da redistribuição parecesse simples na sua concepção, proporcionou sérios embates com as áreas política e econômica do governo, uma vez que sua operacionalização implicaria em um processo de transferência de recursos entre as instâncias subnacionais, viria, portanto, não só a redimensionar as prioridades educacionais, mas também a relação entre as unidades federadas (OLIVEIRA, 2000). Porém, devido à autonomia dos estados e municípios, estabelecer uma colaboração forçada (resultante da redistribuição de recursos) entre os governos subnacionais constituía-se tarefa difícil (MENEZES, 2005).

Foram analisadas e debatidas várias possibilidades a respeito da redistribuição. Uma delas chegou a pertencer à versão inicial do projeto do FUNDEF, mas foi alterada posteriormente, tratava-se de estabelecer um Fundo Nacional que permitisse transferências interestaduais, mas de acordo com Barjas Negri, José Serra, na época ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão, corrigiu o projeto, limitando o Fundo ao nível de cada estado.

Embora definir um valor mínimo anual por aluno não resolvesse todo o problema da iniquidade no cenário educacional brasileiro, era um importante avanço, um primeiro passo necessário em busca de uma maior justiça social. A partir das diretrizes do Fundo, o combate às desigualdades ocorreria em dois momentos: (1) redistribuição dos recursos do Fundo no âmbito estadual, de forma compulsória, independente de qualquer opção dos governos subnacionais, em

função dos valores médios por aluno; e (2) ação supletiva da União em função do valor mínimo nacional definido.

Entende-se por ação supletiva da União a complementação financeira que se faria presente para os Estados cujo valor aluno/ano ficasse abaixo do valor mínimo nacional.

Segundo Barjas Negri, em entrevista, o primeiro valor mínimo por aluno/ano nacional foi definido pelo ministro Paulo Renato em conjunto com a professora Eunice Durhan, secretária de Políticas Educacionais.

O valor mínimo anual R\$ 300,00 por aluno para 1998 foi definido tomando como referência uma indicação apresentada em estudo de uma organização internacional, que recomendava que este valor fosse próximo de US\$ 250,00 a fim de desenvolver Educação Básica de qualidade na América Latina (MENEZES, 2005). E como a renda do Brasil era maior que os demais países latino-americanos, segundo Barjas Negri, o ministro Paulo Renato exigiu que o valor deveria ser de US\$ 300,00, que equivalia a R\$ 300,00 devido a paridade cambial com o dólar de um para um. Também contribuíram para a escolha deste valor, o fato de ser o mesmo apresentado no Fórum como referência para o PSPN.

Havia também o entendimento do grupo do MEC de que embora a redistribuição e complementação provavelmente resultassem em elevação da remuneração dos professores nas regiões mais pobres, seria necessário garantir constitucionalmente que parcela dos recursos fosse destinada a ao pagamento dos professores. Então, foi decidido que 60% dos recursos do Fundo deveriam ser destinados ao pagamento dos professores. A idéia do MEC era garantir uma receita mínima por aluno matriculado no Ensino Fundamental que fosse capaz de sustentar o pagamento de uma média salarial mínima para os professores das regiões mais pobres.

O professor Barjas Negri, ao analisar os dados fiscais e indicadores educacionais dos governos estaduais e municipais, verificou que havia um contraste entre a receita fiscal e o número de alunos atendidos, ou seja, havia vários estados em que a instância federada que concentrava a maior parte da receita fiscal possuía baixo índice de atendimento e vice-versa. Chegou, portanto, à conclusão de que para fazer o Fundo para o Ensino Fundamental seria necessária uma reforma tributária.

Após diversos estudos e reuniões e, analisando o funcionamento e processo de descentralização do Sistema Único de Saúde (SUS), o MEC chegou à conclusão que deveria haver uma priorização na destinação dos recursos e, em função das diretrizes da proposta do governo, deveria ser o Ensino Fundamental. Foi decidido o Fundo deveria ser constituído por uma segunda subvinculação constitucional, usando estratégias de controle seria possível tornar a destinação de recursos mais efetiva, visto que os valores recebidos estariam associados ao cumprimento de uma determinada responsabilidade legal, no caso, o atendimento ao Ensino Fundamental. Segundo Menezes (2005):

“Tendo em vista a definição de mais dois direcionamentos básicos (priorização do ensino fundamental e composição dos recursos do Fundo limitada às transferências constitucionais, com operacionalização associada a uma segunda subvinculação constitucional), Barjas Negri, considerando como referência inicial o valor de R\$ 300,00 por aluno ao ano - decisão já arraigada no âmbito do grupo do MEC -, deu continuidade à realização de simulações, a fim de avançar no delineamento da configuração do Fundo. Tais simulações buscavam subsídios para responder a duas questões básicas inter relacionadas: (1) qual percentual deveria ser subvinculado ao Fundo e (2) quais transferências constitucionais deveriam compor seus recursos - a fim de que o valor mínimo por aluno ao ano se aproximasse o máximo possível dos R\$ 300,00 já definidos”. (MENEZES, 2005, p. 147).

O resultado de tais simulações, segundo Barjas Negri, sugeriu que deveria ser subvinculado 15% dos impostos ao Ensino Fundamental, que forneceria um valor por aluno ao ano próximo de R\$ 330,00. As simulações também confirmaram a necessidade de complementação dos recursos por parte da União, pois foi verificado que tanto havia Estados com valor médio aluno/ano acima de R\$ 300,00 como também Estados com valores abaixo. Fazia-se necessário, portanto, que a União complementasse os recursos para que todos os estados pudessem pelo menos atingir a média mínima. Nesse ponto, segundo Barjas Negri, iniciou-se uma “briga” com o ministério da Fazenda, que não concordava em utilizar dinheiro do governo federal para isto. Entretanto, segundo o ministro Paulo Renato, a aceitação da execução e operacionalização do Fundo só ocorreu de fato quando o presidente Fernando Henrique Cardoso tomou a decisão de apoiá-lo.

Embora o FUNDEF não tenha captado um aporte significativo de novos recursos para a Educação, verifica-se que ao disciplinar a distribuição, fiscalização e controle sobre a aplicação dos recursos, tornou a vinculação mais efetiva, direcionando à Educação grande parte de recursos que por direito lhe é devida, mas vinham sendo utilizados para outros fins.

Após formulação e encaminhamento ao Congresso Nacional, o Executivo Federal inscreve na agenda do Legislativo a questão da racionalização dos gastos educacionais como elemento chave do necessário avanço educacional do País. Segundo Oliveira (2000), os argumentos de que o FUNDEF utilizava metas realistas e seria instrumento de equidade e justiça social, foram vencendo os debates na Câmara e no Senado, permitindo sua aprovação. O autor ainda destaca que as a maior parte das intervenções e oposição à aprovação da PEC nº 233/1995 vieram, sobretudo, do Partido dos Trabalhadores (PT). Mas considera curioso e contraditório o fato de que embora tenham se posicionado contrários à proposta na Câmara dos Deputados, houve aprovação unânime deste partido no Senado Federal.

Em setembro de 1996 foi aprovada a EC nº 14 que criava o FUNDEF, sendo regulamentado em dezembro do mesmo ano através da Lei 9.424.

Após a caracterização, de forma geral, do processo de formulação do FUNDEF, a próxima subseção colocará em evidência a estrutura, características e mecanismos de funcionamento do FUNDEF.

1.3.LEGISLAÇÃO

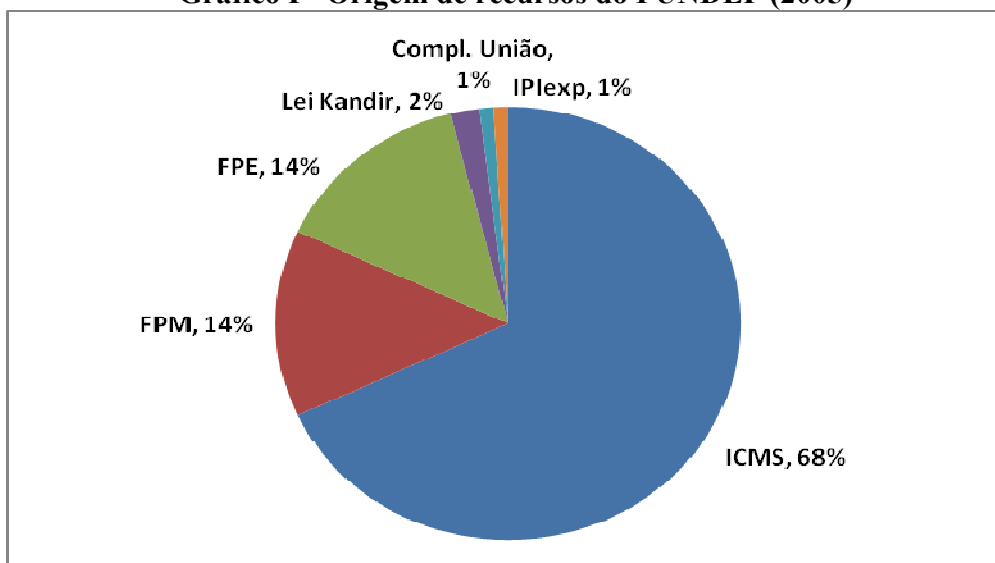
O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, FUNDEF, foi criado pela Emenda Constitucional nº 14, de 12/09/96, e regulamentado pela Lei Federal nº 9.424, de 24/12/1996 e pelo Decreto nº 2.264, de 27 de junho de 1997, sendo implantado efetivamente para toda nação em 1º de janeiro de 1998 com vigência até 2006.

O FUNDEF é um fundo de natureza contábil que subvincula ao ensino fundamental recursos destinados à educação, conforme exigido na Constituição Federal de 1988. Genericamente, um fundo pode ser definido como o produto de receitas específicas que, por lei, vincula-se à realização de determinados objetivos. O FUNDEF é um fundo com tratamento semelhante ao Fundo de Participação dos Estados (FPE) e ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM), dado o repasse automático de seus recursos aos Estados e Municípios, de acordo com coeficientes de distribuição estabelecidos e publicados previamente.

A Constituição de 1988 vincula 25% das receitas dos Estados e Municípios à Educação. Com a Emenda Constitucional nº 14/96, 60% desses recursos (o que representa 15% da arrecadação global de Estados e Municípios) ficam reservados ao Ensino Fundamental. Os recursos que compõem o FUNDEF são provenientes das seguintes fontes:

- Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS);
- Desoneração do ICMS sobre exportações (Lei Complementar nº 87/96);
- Fundo de Participação dos Municípios (FPM);
- Fundo de Participação dos Estados (FPE);
- Imposto sobre Produtos Industrializados e Exportações (IPI/Exp);

O gráfico I mostra a participação de cada recurso na composição do fundo em 2005, dado que esse percentual não apresentou grandes variações desde sua implantação. É visível a importância do ICMS como principal fonte de recurso, sendo também a única não arrecadada pelo Governo Federal, mas pelos governos estaduais.

Gráfico I - Origem de recursos do FUNDEF (2005)

Fonte: DEFINEB/SEB/MEC

Os valores arrecadados devem ser distribuídos proporcionalmente ao número de alunos matriculados nas redes de Ensino Fundamental dos estados e de seus municípios. A redistribuição deve ser feita dentro de cada estado entre o respectivo governo estadual e governos municipais, não sendo permitidas transferências interestaduais. Do total de recursos arrecadados, 60% devem ser destinados ao pagamento de professores do ensino fundamental, em exercício efetivo no magistério, os demais 40% são de livre aplicação, desde que destinados ao financiamento do desenvolvimento e manutenção do Ensino Fundamental, de acordo com a Lei 9.394 de 1996, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). Por exemplo: aquisição de material didático-escolar, manutenção de programas de transporte escolar, concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas, levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando o aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino.

Além das fontes de recursos já listadas, caso um ou mais estados não atingisse o valor mínimo aluno/ano fixado anualmente pelo Governo Federal, a União seria obrigada, por lei, a complementar com recursos próprios para que o valor fosse atingido. De 1997 até 1999 o valor mínimo foi igual para todas as séries. Em 2000, um decreto fixou valores diferenciados para alunos entre a 1ª e 4ª séries (antigo primário) e 5ª a 8ª séries (antigo ginásio). Em 2005 e 2006 foram definidos valores mínimos divididos em quatro categorias, conforme na tabela II.

**Tabela II - Valor mínimo nacional por aluno/ano durante o FUNDEF
(R\$ em valores nominais)**

1997 a 2006								
Ano	1ª a 8ª série	1ª a 4ª série	5ª a 8ª série Ed. Especial	Séries iniciais zona urbana	Séries iniciais zona rural	Quatro Séries finais zona urbana	Quatro Séries finais zona rural e Ed. especial zonas urbana e rural	Ato legal de fixação do valor
1997	300,00							Art. 6º, § 4º da Lei n.º 9.424, de 24.12.1996
1998	315,00							Dec. n.º 2.440, de 23.12.1997
1999	315,00							Dec. n.º 2.935, de 11.01.1999
2000		333,00	349,65					Dec. n.º 3.326, de 31.12.1999
2001		363,00	381,15					Dec. n.º 3.742, de 01.02.2001
2002		418,00	438,90					Dec. n.º 4.103, de 24.01.2002
2003		462,00	485,10					Dec. n.º 4.861, de 20.10.2003
2004		564,63	592,86					Dec. n.º 5.299, de 07.12.2004
2005				620,56	632,97	651,59	664,00	Dec. n.º 5.374, de 17.02.2005
2006				682,60	696,25	716,73	730,38	Dec. n.º 5.690, de 03.02.2006

Fonte: FNDE

Segundo entrevista com o diretor de acompanhamento do FUNDEF de 1998 a 2002, Prof. Ulysses Cidade Semeghini, uma das principais inovações que o FUNDEF trouxe ao financiamento da educação foi o sistema de distribuição automática de recursos de acordo com o número de alunos matriculados em cada rede de ensino fundamental, com base nos dados consolidados do Censo Escolar do ano anterior.

Foi criada uma conta bancária para cada governo municipal, governo estadual e Distrito Federal. Os recursos do FUNDEF são creditados, de forma automática e regular, nestas contas do Fundo no Banco do Brasil. Os depósitos são realizados em datas distintas, de acordo com a origem de recursos, nas mesmas datas dos créditos dos recursos das fontes que alimentam o Fundo, de forma que todo o recurso do Fundo previsto mensalmente esteja creditado até o final de cada mês (BORGES, 2007). O intuito de disponibilizar uma única conta específica aos recursos do fundo é de dar facilitar a fiscalização e o acesso às informações sobre a utilização das verbas do FUNDEF ao dar maior visibilidade à gestão de verbas vinculadas à educação (VAZQUEZ, 2002), visto que aumenta a transparência na gestão destes recursos, proporciona maior regularidade e velocidade na sua transferência e separa de outros recursos creditados para outros fins.

Esse sistema automático de repasses constitui o principal mecanismo de defesa dos recursos do Ensino Fundamental, protegendo-os de ingerências políticas e burocráticas. Graças a ele, os créditos à conta do Fundo - operados pelo Banco do Brasil, que ocorrem toda semana, para todos os Estados e municípios - não atrasaram um só dia, desde janeiro de 1998.

Para que os recursos destinados à educação fossem fiscalizados e os gastos acompanhados de perto, foram instituídos os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF no âmbito federal, estadual e municipal, segundo o artigo 4º da lei 9.424/96. Um mecanismo fundamental para a gestão democrática de políticas públicas, não só voltado para o controle social como também de incentivo à participação da sociedade civil na fiscalização das ações da administração pública.

Os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social seriam instituídos no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. E em cada uma das esferas os conselhos serão constituídos de acordo à norma específica determinada no Art. 4º da Lei 9.424, não terão estrutura administrativa própria e seus membros não receberão qualquer espécie de remuneração própria, sua atuação deve acontecer com autonomia, sem subordinação e sem vinculação à administração pública. Nos níveis municipais, serão no mínimo quatro membros, representando, respectivamente: os pais de alunos, os professores e diretores, os servidores das escolas públicas do ensino fundamental e a Secretaria Municipal de Educação ou órgão equivalente.

A prefeitura deve disponibilizar mensalmente ao Conselho um demonstrativo do uso dos recursos do FUNDEF. O Conselho verifica o Censo Escolar anual, a quantia recebida pela Prefeitura e aplicação dos recursos, tanto os 60% destinados ao magistério como os demais.

Porém, segundo Davies (2006), não há garantias legais que os representantes sejam eleitos pelos pares no caso dos conselhos municipais e, no caso dos órgãos federais e estaduais, os conselhos possuíam mais representantes do Poder Estatal do que da sociedade e o potencial democrático é deficitário.

Esta subseção tratou dos aspectos legislativos do FUNDEF. No próximo capítulo serão descritos os objetivos do Fundo assim como os impactos e resultados decorrentes do mesmo.

2.CAPÍTULO 2 - OBJETIVOS E IMPACTOS FINANCEIROS E SOCIAIS DO FUNDEF

Segundo Ulysses Cidade Semeghini (2001), diretor do departamento de acompanhamento do FUNDEF nos anos de 1998 a 2002, as desigualdades regionais, como na arrecadação de recursos, fazia com que a capacidade de investimento do setor público na Educação das regiões mais pobres fosse muito menor que a das regiões mais ricas, como o Sudeste e o Sul. Características históricas agravaram esses desequilíbrios regionais, ao distribuir a quantidade de alunos de forma muito desigual entre redes estaduais e municipais.

No ano de 1994, período anterior à implantação do FUNDEF, os dados apontam graves contrastes no sistema educacional brasileiro. Por exemplo, no Sudeste, que correspondia a 56,6% do PIB nacional, a taxa de atendimento de crianças de 7 a 14 anos no Ensino Fundamental era de 96,15%, enquanto no Nordeste, 14% do PIB nacional na época, o percentual era de 87,3%. Ainda em 1994, enquanto no Sudeste o tempo médio de estudo da população era de 6,3 anos, no Nordeste era de 4,2 anos.

As tentativas de corrigir as desigualdades educacionais encontravam como uma das principais barreiras a diferença de recursos disponíveis em cada região e esfera administrativa cuja cada rede estava vinculada. Fato esse, que resultava em grandes diferenças de qualidade entre as escolas.

Segundo Semeghini (2001), a capacidade de investimento dos Estados sempre se mostrou maior que a capacidade municipal, principalmente nas regiões mais pobres do país. Embora fosse nestas regiões que as redes municipais de ensino abrigassem a maioria dos alunos do Ensino Fundamental. Por exemplo, no ano de 1997, um ano antes da implantação do FUNDEF, no Sudeste 71% dos estudantes do Ensino Fundamental estavam matriculados nas redes estaduais, enquanto no Nordeste eram apenas 42,7%.

Estas distorções perpetuavam as desigualdades educacionais e dificultavam a redução das taxas de evasão, repetência e distorção idade-série, as quais se encontravam em patamares elevados. Além do atraso brasileiro quanto a melhora nas taxas de alfabetização e matrícula (em 1995, apenas 89% dos brasileiros de 7 a 14 anos estavam na escola). Tornavam-se, portanto, demandas prioritárias a serem atendidas.

A seguir enumeram-se, segundo o MEC, os principais objetivos estratégicos do FUNDEF:

- i) Redução das desigualdades interestaduais e interregionais, ao estabelecer valor mínimo nacional, havendo complementação com recursos da União quando esse valor não for alcançado por algum estado;
- ii) Busca pela equidade entre o estado e seus municípios, e entre os próprios municípios, a partir do mecanismo de redistribuição dos recursos financeiros baseado no número de alunos atendidos por cada rede de ensino;
- iii) Melhoria da qualidade da educação, em função do aumento da equidade;
- iv) Valorização do magistério, a partir da melhoria da qualificação e remuneração dos profissionais do magistério;
- v) Efetiva participação da sociedade no acompanhamento e fiscalização da aplicação dos recursos destinados ao ensino fundamental público;

Este estudo utilizará tais metas como referência a fim de verificar a efetividade da política de financiamento do ensino fundamental estabelecida pelo FUNDEF.

2.1.OS RESULTADOS DO FUNDEF

A implantação do FUNDEF em janeiro de 1998 gerou expressivas mudanças no ensino fundamental público. No período anterior ao FUNDEF, o cenário da educação básica brasileira apresentava altas taxas de evasão, repetência e distorção idade-série; além de escolas de qualidade muito diferenciadas (distorções município-município, estado-estado e estado-município). Segundo o Prof. Ulysses Cidade Semeghini:

“Essa realocação de recursos conduziu à maior conquista propiciada pelo Fundo nestes primeiros anos: o aumento da cobertura nas matrículas do Ensino Fundamental, propiciando o acesso à escola às crianças das camadas mais pobres da população. Como sublinha o ministro Paulo Renato, o FUNDEF constitui com certeza a mais bem sucedida política brasileira de inclusão social. Em três anos, com ele, foi possível conseguir resultados que três décadas de acelerada massificação das matrículas não havia logrado”. (SEMEGHINI, 2001, p.7).

O primeiro passo para mensurar os problemas educacionais, assim como traçar e atingir as metas, foi a realização do Censo Escolar, a partir de 1996, pois, de acordo com Semeghini (2001), tornou os dados de matrículas confiáveis.

Os dados oficiais divulgados pelo MEC revelam os efeitos positivos do FUNDEF frente às metas determinadas em sua criação. Logo no terceiro ano de vigência a taxa atendimento das crianças entre 7 e 14 anos aumentou de 92% para 97%, atingindo valor próximo a 98% em 2006, último ano de vigência do FUNDEF. Conjuntamente a esse crescimento do número de matrículas no Ensino Fundamental, houve intensificação do processo de municipalização. De 1997 os municípios atendiam 41% dos alunos nesse nível de ensino, já em 2006 passaram a atender 60%, invertendo a tendência anterior de concentração dessas matrículas nas redes estaduais de ensino.

Acompanhando o processo de municipalização, o impacto redistributivo do FUNDEF se inverte ao longo da sua vigência, se a receita dos municípios representava, em 1998, 21% a mais que sua contribuição, em 2006 passa a ser 72% maior – 20 bilhões contra 11,6 bilhões de reais. Porém, os maiores ganhos recaíram sobre os municípios das regiões mais pobres, por exemplo, os municípios do Nordeste ganharam cerca de 85% em relação à contribuição realizada. Oliveira (2009) explicita mais outros impactos positivos do FUNDEF sobre o Ensino Fundamental:

“Em 1998, ano de implantação obrigatória do FUNDEF, 2.159 municípios trabalhavam com um valor por aluno/ano abaixo do limite mínimo estabelecido nacionalmente (R\$ 315,00), sendo que mais de 900 municípios trabalhavam com um valor abaixo de R\$ 150,00 caso o FUNDEF não existisse. Com relação à remuneração do magistério, a região Nordeste teve o maior incremento de salário, alcançando no

período de 1997 - 2001 um aumento de 60%, seguida das regiões Norte (35%), Centro-oeste (27%), Sudeste (24%) e Sul (22%)”.

(OLIVEIRA, 2009, p.5)

Como escrito anteriormente, a Constituição Federal de 1988 garantiu que o financiamento da educação se daria pela vinculação mínima e obrigatória de 25% de certos impostos e transferências. Porém, cada rede de ensino dependia da capacidade de arrecadação fiscal da esfera do governo ao qual estava subordinada, assim, não havia relação entre os recursos disponíveis e a demanda educacional, fato que provocou uma série de distorções, como no valor per capita aluno/ano aplicado em cada rede de ensino, implicando na desigualdade da oferta educacional entre municípios e entre municípios e seu respectivo estado.

Redução das desigualdades e busca pela equidade

De acordo com Vazquez (2003), o novo padrão de financiamento instaurado pelo FUNDEF, que trouxe inovações no sistema de redistribuição dos recursos, implicou na solução de parte das desigualdades e distorções existentes:

“Com a redistribuição de recursos do fundo baseada em um critério educacional (número de matrículas), elimina-se as desigualdades dentro dos Estados (intraestaduais) ao estabelecer um único valor médio do gasto por aluno/ano aplicado em cada unidade federada, corrigindo as distorções existentes entre as redes municipais e a rede estadual na oferta de ensino fundamental no âmbito de cada Estado”.

(VAZQUEZ, 2003, p.151)

Esta eliminação das desigualdades intraestaduais quanto ao valor aluno/ano é possível ser visualizada na tabela III, a qual também mostra que, na média, as redes de Ensino Fundamental dos Estados do Sudeste tiveram seu valor aluno/ano aumentado, enquanto seus respectivos municípios tiveram, na média, esse valor reduzido. Fato oposto é visto nas demais regiões com maior variação para o Norte e Nordeste, neste último os governos municipais aplicavam, em média, um valor aluno/ano de R\$ 170,00 antes do FUNDEF e passaram a aplicar, em média, R\$ 322,00 por ano a cada aluno. Estes dados corroboram com as informações descritas anteriormente a respeito da solução das desigualdades intraestaduais e o processo de municipalização. Outra observação importante que pode ser feita na tabela é o fato de que embora tenha havido certa convergência dos valores ao valor aluno/ano médio nacional, a

diferença entre Estados e Municípios de diferentes regiões é elevada. O que nos leva à análise das desigualdades interestaduais.

Tabela III – Valor per capita aluno/ano aplicado antes e depois do FUNDEF (1997 – 1998)

UF / REGIÃO	GOVERNOS ESTADUAIS		GOVERNOS MUNICIPAIS	
	Antes do Fundo	Depois do Fundo	Antes do Fundo	Depois do Fundo
AC	755	607	304	607
AM	488	425	319	425
AP	707	690	595	690
PA	269	315	184	315
RO	439	388	288	388
RR	812	901	2.986	901
TO	421	383	309	383
NO	410	404	251	369
AL	830	336	151	336
BA	350	315	183	315
CE	510	315	152	315
MA	385	315	100	315
PB	426	325	220	325
PE	422	315	200	315
PI	437	315	159	315
RN	440	346	245	346
SE	530	395	231	395
NE	428	322	170	322
GO	328	346	382	346
MS	410	366	306	366
MT	446	421	379	421
CO*	303	371	362	371
ES	448	463	496	463
MG	297	354	515	354
RJ	1.262	619	270	619
SP	569	657	1.039	657
SD	530	551	602	551
PR	499	418	328	418
RS	621	561	475	561
SC	486	477	460	477
SUL	544	489	407	489
BR	477	453	335	453

Fonte: MEC – Dept. de Acompanhamento do FUNDEF; Extraído de: Vazquez, 2003.

Havia distorção quanto a desigualdade no poder de arrecadação e respectiva capacidade de gastos entre os 5.565 municípios brasileiros: nos mais ricos o valor por aluno era mais alto que nos mais pobres. A complementação era o único elemento de redução da

disparidade entre estados e regiões do país, dado que o FUNDEF não permitia transferência de recursos entre estados, algo politicamente inviável (SANTOS, 2002).

O FUNDEF não trouxe recursos novos à educação, apenas realizou uma redistribuição mais equitativa dos recursos e cumpriu a meta estratégica de promover a descentralização, ponto que será tratado mais adiante, reservando à União a função supletiva e distributiva.

O estudo de Vazquez (2003) demonstra e defende que o FUNDEF não solucionou as desigualdades interestaduais principalmente devido à complementação irrisória da União e, também, por esta decretar valores mínimos aluno/ano abaixo do valor legislativamente correto, como demonstrado na tabela IV.

Tabela IV - Valor mínimo aluno/ano do FUNDEF, Valor Legal x Decretado (1997 – 2006)

Ano	Valor legal	Valor decretado	Diferença (%)
1997	300,00	300,00	-
1998	399,47	315,00	21,14
1999	451,81	315,00	30,28
2000	532,53	333,00	37,47
2001	613,85	363,00	40,86
2002	706,35	418,00	40,82
2003	786,16	446,00	44,03
2004	864,00	537,71	37,76
2005	935,15	620,56	33,64
2006	1.200,00	682,00	43,16

Fonte: FNDE/MEC

A União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) atesta que o mais grave problema relacionado ao FUNDEF é, sem dúvida, a definição do custo-aluno. Definido em 1997 em R\$ 300 por ano, em 2006 ainda encontrava-se em patamares que ferem a própria legislação.

A tabela V revela a defasagem da complementação da União ao FUNDEF frente ao valor orçado, cuja média de 1998 a 2006 foi de 35%, atingindo defasagem máxima de 51,7% do valor orçado em 2002.

Tabela V - Complementação da União ao FUNDEF, Valor Orçado x Realizado, (1998 – 2006)

R\$ mil correntes			
ANO	Valor Orçado (A)	Valor Realizado (B)	% (B/A)
1998	-	486.656,4	-
1999	685.388,8	579.989,0	84,6
2000	682.685,1	485.455,0	71,1
2001	675.403,3	391.558,4	58,0
2002	663.963,8	320.526,7	48,3
2003	657.500,1	362.133,6	55,1
2004	701.386,1	559.884,3	79,8
2005	737.803,5	395.265,1	53,7
2006	450.000,0	313.700,2	69,7
Média anual no período →			65,0

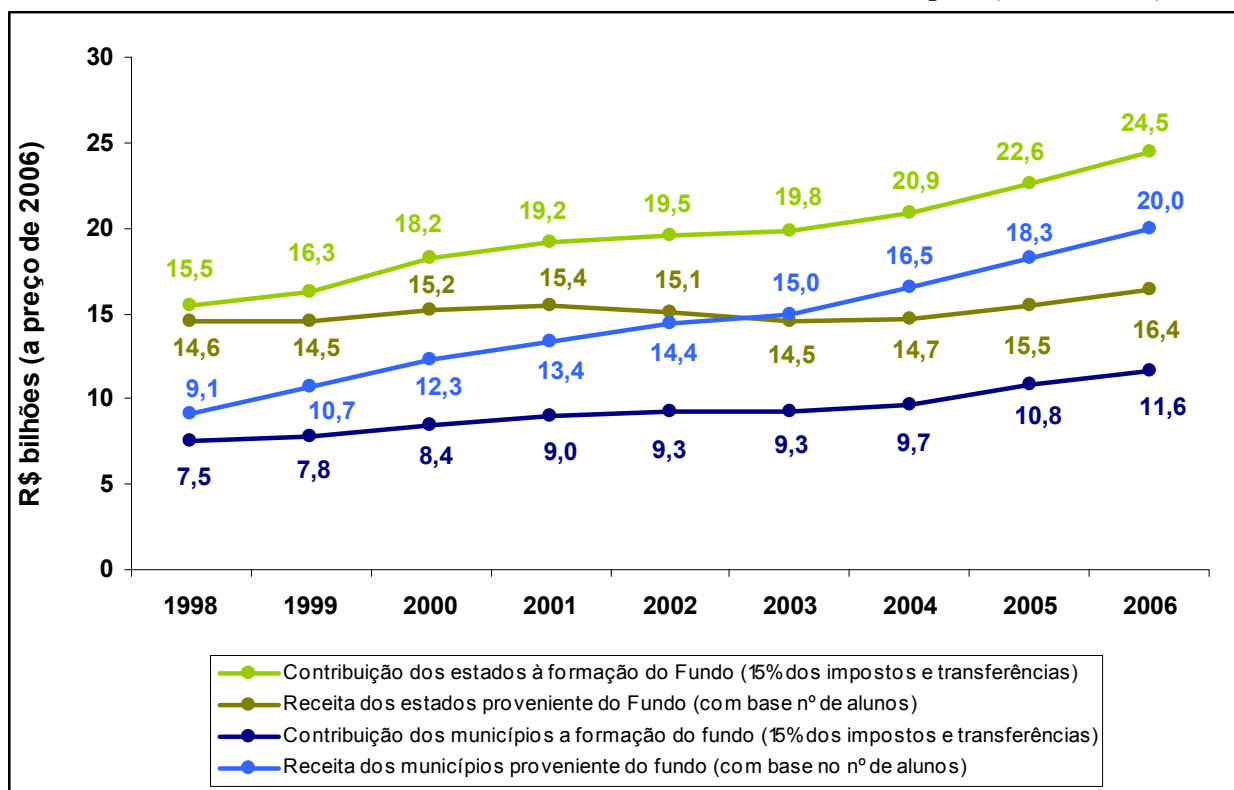
Fontes: (A) 1998/2004: FNDE e 2005 e 2006 Orçamento da União; (B) 1998 a 2003, corresponde ao valor devido, conforme Portarias/MF de ajuste de contas anual do FUNDEF, sendo 1998 (Port/MF nº 317, de 09.09.1999); 1999 (Port/MF nº 353, de 20.09.2000); 2000 (Port/MF nº 312, de 09.11.2001); 2001 (Port/MF nº 239, de 31.07.2002); 2002 e 2003 (Port/MF nº 400, de 20.12.2004). 2004 a 2006, valores sem ajuste de contas anual, sendo, 2004 (Port/MF nº 400, de 20.12.2004); 2005 (Port/MF nº 41, de 29.03.2005) e 2006 (Port/MF nº 40, de 06.03.2006).

Elaboração: BORGES, Vander O.

Extraído de BORGES, V. O (2007).

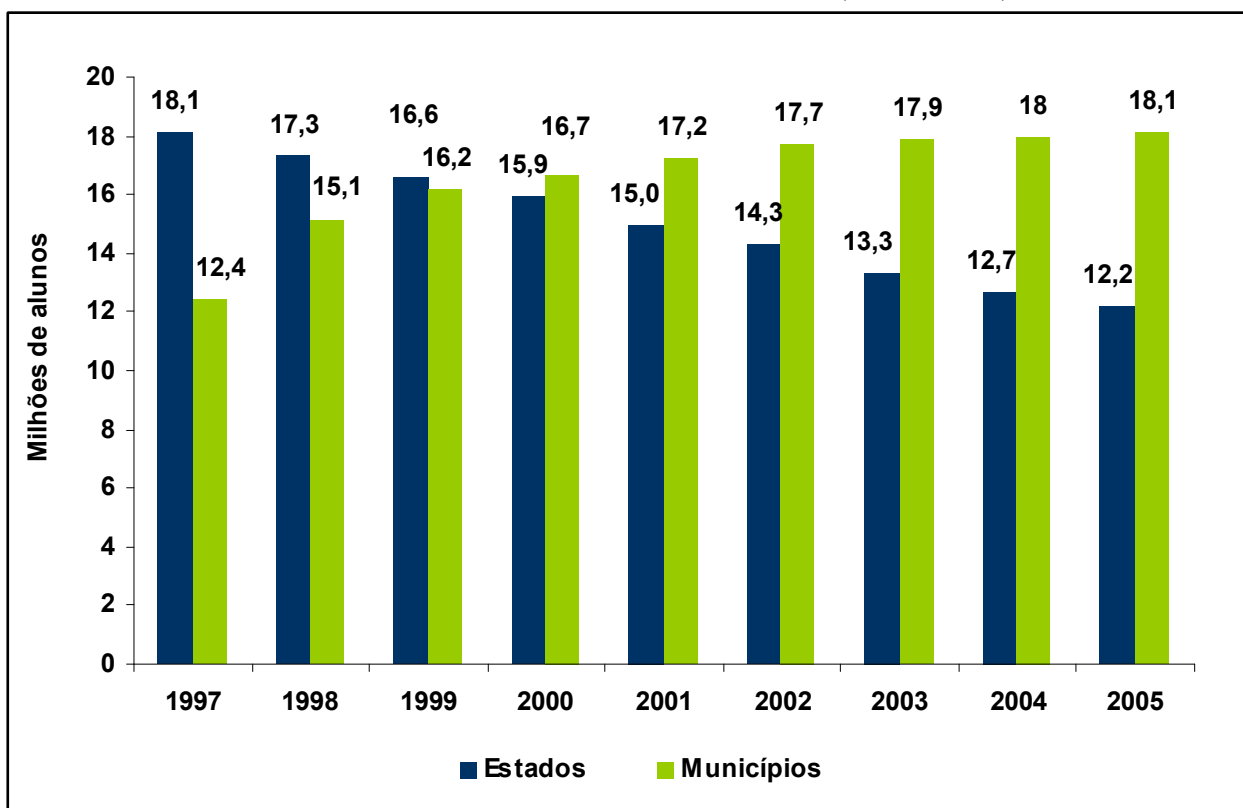
Municipalização

Outro impacto do FUNDEF foi o desencadeamento do processo de municipalização do ensino fundamental. Ao redistribuir recursos de acordo com o número de alunos matriculados em cada rede de ensino, provocou um intenso direcionamento de recursos dos governos estaduais para os municipais. Como podemos verificar no gráfico II, que nos mostra como se deu essa transferência ao longo dos anos desde 1998, quando a receita dos estados era próxima de sua contribuição (R\$ 14,6 bilhões e R\$ 15,5 bilhões, respectivamente) e muita acima da receita dos municípios (R\$ 9,1 bilhões), até o ano de 2006, quando a receita dos municípios (R\$ 20 bilhões) já está bem superior a dos estados (R\$ 16,4 bilhões), enquanto a contribuição municipal permanece bem abaixo da estadual em todos os anos.

Gráfico II - Contribuição x Receita do FUNDEF: estados e municípios (1998 – 2006)

Fonte: SIAFI. Valores a preços de 2006 atualizados com base no IPCA/IBGE

O aumento de recursos aos municípios e a garantia de mais recursos no caso de elevação no número de matrículas serviu de estímulo a seus governos buscarem mais alunos na rede de ensino fundamental, fato que contribuiu para o aumento do número de alunos matriculados nas redes municipais, enquanto houve decréscimo no número de alunos das redes estaduais, como é possível visualizar no gráfico III. Além disso, dados oficiais do Ministério da Educação mostram que a taxa de matrícula para crianças de 7 a 14 anos aumentou de 92% para 97% já nos 3 primeiros anos de funcionamento do FUNDEF, permanecendo próxima a esse patamar daí em diante.

Gráfico III - Matrículas no ensino fundamental (1997 – 2005)

Fonte: INEP

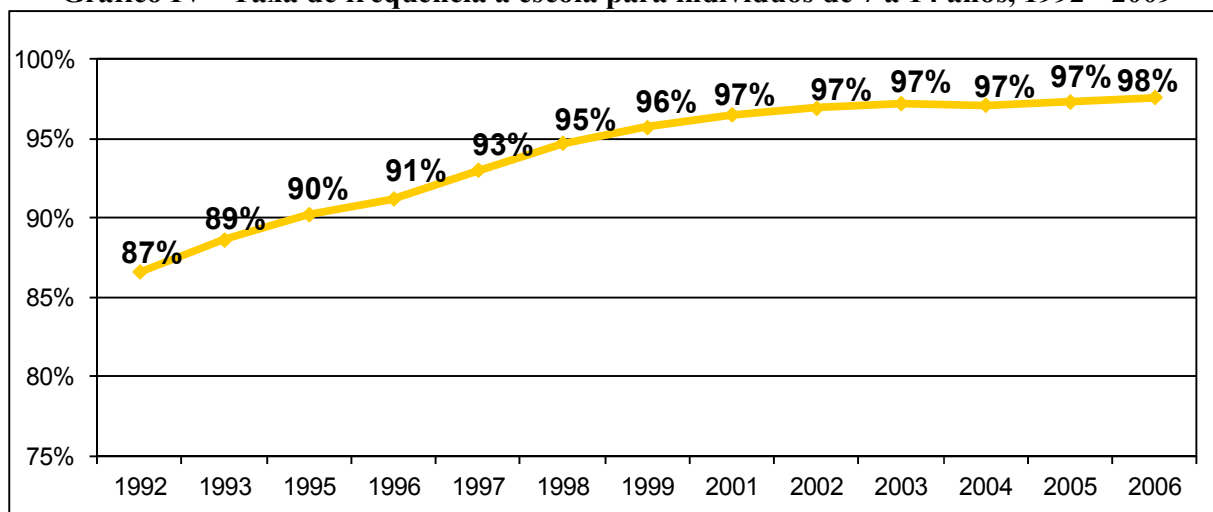
No primeiro ano de funcionamento do FUNDEF, foram beneficiados 2.703 municípios (49,1% do total) através de ganhos financeiros devido à nova forma de redistribuição de recursos. A tendência anterior de concentração das matrículas nas redes de ensino estaduais foi invertida, de 1997 para 2002 a porcentagem de alunos atendidos pelas redes municipais saltou de 41% para 54%. Sendo os principais favorecidos os municípios das regiões mais pobres, em grande parte do nordeste brasileiro, por exemplo, cujo ganho em relação à contribuição realizada chegou a cerca de 85% (BORGES, 2007; OLIVEIRA, 2009).

Matrículas e escolarização

Outro resultado do FUNDEF foi o aumento da matrícula no Ensino Fundamental e o correspondente aumento da taxa de escolarização líquida. As matrículas passaram de 30.565.641

alunos em 1997 para 32.089.803 em 2011, e deste então vem diminuindo (31,9 milhões em 2002 e 31,1 milhões em 2003) como consequência da queda da taxa de crescimento vegetativo da população brasileira. No gráfico IV é possível observar o aumento da taxa de escolarização para a faixa etária de 7 a 14 anos, adequada ao Ensino Fundamental.

Gráfico IV - Taxa de frequência à escola para indivíduos de 7 a 14 anos, 1992 - 2009



Fonte: PNAD/IBGE

Em 1995 a taxa de escolarização era de 90%, em 1998 de 95,3% e em 2001 de 96,5%. A associação existente entre o FUNDEF e o aumento da escolarização entre 1995 e 1998 é muito evidente, o que equivale a um crescimento de 5 p.p., quase 2 milhões de novos alunos, fenômeno que se explica pela razão do FUNDEF começar a distribuir recursos em 1999 segundo a matrícula registrada no censo de 1998 (SANTOS, 2002).

Outro efeito da inclusão social foi a taxa de escolarização líquida no Ensino Fundamental, segundo a raça dos indivíduos. Na tabela VI pode-se observar as mudanças entre 1992 e 1999. Nota-se um aumento significativo na taxa para negros e mulatos. Dados recentes do IBGE indicam que em 2002 se registrava um avanço ainda maior: a taxa de escolarização para os brancos era de 97,7% enquanto para os mulatos e negros crescia a 96,2% (SANTOS, 2002).

Tabela VI – Taxa de escolarização por raça

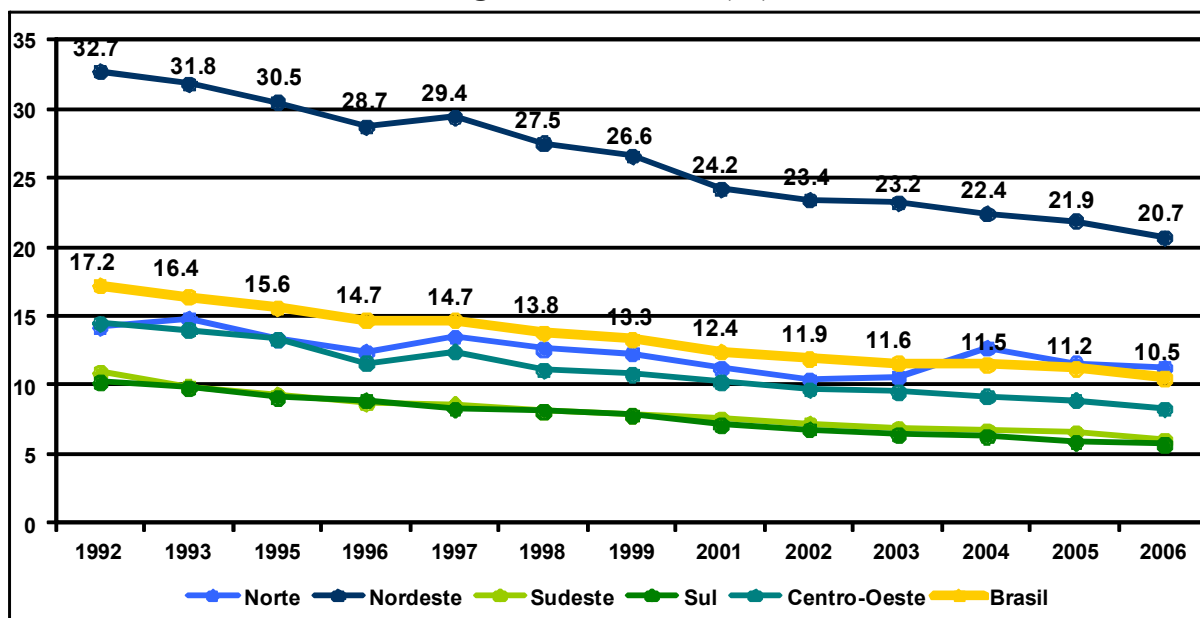
	Taxa de escolarização (%)	
	1992	1999
Branco	91	97
Oriental	98	99
Mulato	82	95
Negro	79	93
Indígena	77	87

Fonte: Ministério da Educação, 2002a. Extraído de: SANTOS, G. F. (2002).

Analfabetismo

A partir dos dados apresentados no gráfico V abaixo, pode-se observar a redução da taxa de analfabetismo nacional, porém, também se verifica que a taxa do Nordeste é o dobro da nacional e cerca de 4 vezes maior que as regiões Sul e Sudeste, demonstrando a desigualdade interregional existente.

Gráfico V - Evolução do analfabetismo da população de 15 anos ou mais de idade por regiões, 1992 - 2009 (%)



Fonte: PNAD/IBGE

Observa-se também no gráfico, acentuada redução, principalmente no Nordeste, a partir de 1998, ano de início do FUNDEF, o qual contribuiu não só no âmbito nacional como também na redução das desigualdades interregionais, por atuar essencialmente no Ensino Fundamental, nível em que se consolida o processo de alfabetização.

Valorização do Magistério

O FUNDEF promoveu melhorias, também, na situação dos profissionais do magistério, como afirmam SEMEGHINI (2001) e VAZQUEZ (2003), devido ao art. 7º da Lei nº 9.424/96, o qual vincula um mínimo de 60% dos recursos do FUNDEF à melhoria da remuneração dos profissionais do magistério. O maior incremento de salário foi na região nordeste. De acordo com dados do MEC de 2006, apenas nos primeiros cinco anos o FUNDEF proporcionou um aumento de 60% nesta região, seguida das regiões Norte (35%), Centro-Oeste (27%), Sudeste (24%) e Sul (22%) (OLIVEIRA, 2009).

A partir do quadro abaixo é possível visualizar o aumento dos salários médios dos profissionais do Magistério do Ensino Fundamental entre 1997 e 2003. Constata-se que os maiores aumentos ocorreram nas regiões Nordeste e Norte, principalmente para os professores das redes municipais de ensino. Sendo estas mesmas regiões, acrescenta-se também o Centro-Oeste, as que apresentavam os menores salários médios dentre todas as regiões. Destaca-se novamente, portanto, a efetividade do FUNDEF, ao redistribuir recursos quanto ao número de matrículas, em contribuir para o aumento da equidade financeira e educacional, ao favorecer principalmente as regiões mais pobres, as quais apresentavam pior situação educacional.

Tabela VII – Salário médio dos docentes (1997) e dos profissionais do magistério (2003) do Ensino Fundamental (1ª a 4ª e 5ª a 8ª série), por região e esfera administrativa

R\$ Valores constantes (a preços de 2003)

Região	Esfera	1ª a 4ª série			5ª a 8ª série		
		1997	2003	2003/1997 (%)	1997	2003	2003/1997 (%)
Norte	Est	718,81	876,90	22,0	919,93	1.061,70	15,4
	Mun	351,94	506,17	43,8	641,21	680,73	6,2
Nordeste	Est	533,79	669,37	25,4	636,22	778,42	22,4
	Mun	254,61	413,71	62,5	431,49	475,66	10,2
Sudeste	Est	960,67	930,13	(3,2)	1.078,99	1.023,50	(5,1)
	Mun	834,71	862,16	3,3	1.115,62	1.167,00	4,6
Sul	Est	795,98	846,29	6,3	915,16	975,34	6,6
	Mun	618,31	701,10	13,4	765,78	823,16	7,5
C. Oeste	Est	855,95	1.075,30	25,6	906,88	993,70	9,6
	Mun	467,41	654,12	39,9	655,07	758,03	15,7

Fonte: INEP/MEC. 1997: (Censo do Professor) e 2003: Dados preliminares do Censo dos Profissionais do Magistério.

Nota: Os dados preliminares do Censo dos Profissionais do Magistério, embora não divulgados pelo INEP, por serem considerados como não representativos de resultados censitários, são aqui apresentados pelo autor, com esse esclarecimento, pelo importante indicativo que tais informações apontam em relação aos salários, confirmando as tendências verificadas em situações anteriores, e por se tratar de amostra expressiva das informações levantadas, visto que o retorno dos questionários alcançou 60%, segundo informações do INEP/MEC.

Elaboração: BORGES, Vander O.

Na tabela VIII se registram os resultados de uma pesquisa referente à remuneração dos professores do Ensino Fundamental de acordo com o nível de formação. Os dados mostram que entre dezembro de 1997 e junho de 2000 o aumento real médio dos professores que cursaram o Ensino Médio foi de 9,3%, enquanto que para os de nível superior com licenciatura completa o incremento foi de 13,1%. É significativo o aumento dos professores nas regiões mais pobres do país (Norte e Nordeste), em especial os de nível médio que receberam aumentos reais de 36,6% e 23,5% respectivamente. Também é importante mencionar que 60% dos professores do Ensino Fundamental dessas regiões possui nível similar de qualificação (SANTOS, 2002).

**Tabela VIII - Estimativa do salário médio dos professores do Ensino Fundamental com carga horária de 40 horas semanais, segundo nível de qualificação.
(valores reais de dezembro de 1997)**

Região	Nível de capacitação					
	Ensino médio		Variação %	Ensino superior Licenciatura completa		Variação %
	dez/1997	Jun/2000		dez/1997	Jun/2000	
Norte	425	525	23,5	778	867	11,4
Nordeste	344	470	36,6	560	679	21,2
Centro Oeste	552	597	8,1	880	1015	15,3
Sudeste	867	890	2,6	1165	1375	18,0
Sul	634	712	12,3	855	916	7,1
Brasil	578	632	9,3	1005	1137	13,1

Fonte: Ministério da Educação, 2002a. Extraído de: SANTOS, G. F. (2002).

A tabela IX mostra que houve uma grande redução no número de professores leigos atuando no Ensino Fundamental, além de um aumento significativo no percentual de docentes com formação de nível superior. Em 1998, apenas 46% dos docentes que atuavam no Ensino Fundamental possuíam formação em nível superior, que seria aquela ideal, enquanto em 2004 constatou-se um aumento para 61%. Também destaca-se a redução significativa de professores com formação apenas de nível Fundamental, em 6 anos o número que era de 101 mil passou a ser de apenas 13 mil.

Com certeza, ainda há muito que se fazer neste aspecto, em especial, na melhoria das condições de trabalho e dos salários dos professores, além da infra-estrutura das escolas. Contudo, os indicadores apresentados apontam que, através do FUNDEF, valiosos passos foram dados quanto à melhoria da qualificação dos professores (INEP, 2003).

Tabela IX – Número de funções docentes do Ensino Fundamental, por nível de formação dos professores, 1998 e 2004.

Ano	Formação	Segmento em que atua		
		1ª a 4ª	5ª a 8ª	Total
1998	Ensino Fundamental	94.978	6.625	101.601
	Médio Completo	531.258	153.258	684.514
	Superior Completo	172.715	501.625	674.340
	Total	798.947	661.508	1.460.455
2004	Ensino Fundamental	11.474	1.590	13.064
	Médio Completo	469.597	164.290	633.887
	Superior Completo	341.637	669.558	1.011.193
	Total	822.708	835.438	1.658.144
Partic. % 1998	Ensino Fundamental	12%	1%	7%
	Médio Completo	66%	23%	47%
	Superior Completo	22%	76%	46%
	Total Funções Docentes	100%	100%	100%
Partic. % 2004	Ensino Fundamental	1%	0%	1%
	Médio Completo	57%	20%	38%
	Superior Completo	42%	80%	61%
	Total	100%	100%	100%

Fonte: INEP/MEC

Elaboração: BORGES, Vander O.

Desafios

Como mencionado anteriormente, no campo específico do Ensino Fundamental um dos principais desafios consiste em reduzir os desequilíbrios regionais, o que não pode ocorrer sem aumentar os recursos alocados pelo Tesouro Federal ao Ministério da Educação. Assim, ainda se espera um esforço e gastos significativos para melhorar a qualidade. Do mesmo modo, faltam recursos para atender a totalidade da demanda para o Ensino Infantil. Por outro lado, deve-se disponibilizar os fundos necessários para o inevitável crescimento do Ensino Médio, como já sinalizado. É verdade que a matrícula no Ensino Fundamental vem caindo em função da taxa de crescimento da população, o que permite que se abra espaço, tanto na infraestrutura física como nos recursos humanos, para um eventual reordenamento (SANTOS, 2002).

Diante desse panorama e uma situação de baixo crescimento econômico e graves restrições fiscais, provavelmente haverá competição por recursos no orçamento entre Ensino Fundamental, Infantil, Médio e Superior. Assim, é necessário elaborar novas alternativas de

financiamento. Claramente, a tarefa é menos difícil em um ambiente de crescimento econômico e alguns benefícios fiscais (SANTOS, 2002).

Outro desafio, que está presente na definição de metas do FUNDEF é a questão da melhoria da qualidade. Foram obtidos avanços importantes na remuneração e formação do professor, o que possibilita uma melhoria na qualidade, além dos avanços na redistribuição que garantiram aumento do valor aluno/ano na maioria dos municípios brasileiros e, principalmente, nas regiões mais pobres, as quais estavam mais carentes de recursos e estavam muito atrás na questão da qualidade, em comparação às regiões mais ricas. O FUNDEF garantiu a redução da desigualdade e busca da equidade, além da inclusão de alunos à rede pública de ensino ao estimular o aumento das matrículas, fato este, que corrobora para a não melhoria das notas de avaliação de qualidade, SAEB e PISA (como veremos mais a frente), pois o FUNDEF favoreceu a inclusão dos excluídos, principalmente daqueles de piores condições socioeconômicas. É necessário tempo para que a ampliação e melhoria da educação possam demonstrar resultado na avaliação das notas de desempenho em matemática e português.

Por fim, também um dos principais problemas do FUNDEF, tem sido o financiamento exclusivo do ensino fundamental em detrimento das demais etapas da educação básica (educação infantil e ensino médio), além da exclusão da Educação de Jovens e Adultos (EJA) nesta política de financiamento. Como afirma Oliveira (2009):

“Essa é, aliás, a principal razão que, em 2005, motivou a proposição pelo Governo Luiz Inácio Lula da Silva de um fundo para financiamento, em conjunto, dos diferentes níveis e modalidades da educação básica – o FUNDEB. Segundo a EM (Exposição de Motivos) nº 19/2005-MEC que acompanha a PEC (Proposta de Emenda Constitucional) nº 415/2005, o FUNDEF, embora possa ser considerada uma política “positiva”, apresenta-se segmentado e incompleto na medida em que “deixa à margem do processo de inclusão educacional os jovens e adultos (...), bem como as crianças em idade para a educação infantil e todos os jovens que anualmente batem às portas do ensino médio” (Câmara dos Deputados, 2008, p. 3)”. (OLIVEIRA, 2009, p.7)

Claramente, o Poder Executivo Federal anunciou que o FUNDEB deveria vir a completar a política educacional do FUNDEF ao unificar a educação básica quanto ao seu financiamento. Foram apresentadas sete Propostas de Emenda Constitucional (PEC) com o

intuito de aprimorar os mecanismos do FUNDEF. Em geral, a maioria propunha aumento da participação da União na complementação dos recursos do FUNDEF, criação de fundos para o ensino médio e educação infantil e estabelecimento de piso salarial nacional para os professores. No próximo capítulo serão detalhadas as informações de tais PECs para demonstrar que cada uma contribuiu para definir as novidades contidas na EC nº 53/2006, a qual criou o FUNDEB em dezembro de 2006.

PARTE II – O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB)

A segunda seção deste estudo apresenta os principais aspectos do FUNDEB, os quais determinam o funcionamento do fundo e a estrutura de financiamento de toda a educação básica, como também, avalia os impactos decorrentes do fundo, em cada modalidade de ensino contrastando com os dados do período de vigência do FUNDEF. Primeiramente, será analisado o processo de formulação do FUNDEB, em seguida serão elencadas as principais diferenças do FUNDEB comparativamente ao FUNDEF, comparando suas características jurídico-institucionais, para que posteriormente sejam avaliados os resultados do novo Fundo de financiamento da Educação Básica.

3.CAPÍTULO 3 - A IMPLEMENTAÇÃO DO FUNDEB

3.1. FORMULAÇÃO

Como o FUNDEF foi criado com vigência pré-fixada para 2006, havia o receio de que o sucederia, sendo evidente que o fim da redistribuição de acordo com o número de matrículas e o retorno ao patamar anterior de financiamento da educação seria inviável, como alertavam a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) e o Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED).

Logo em 1999, um ano após a efetiva implementação no FUNDEF para todo o país, o PT apresentou a Emenda Constitucional (nº 112/99), a primeira das 11 que propunham a criação de um novo fundo para substituir o FUNDEF.

Nessa primeira proposta, o novo fundo abrangeria toda a Educação Básica, seria financiado pelo total dos recursos destinados por municípios e estados à manutenção e desenvolvimento do ensino, 80% desse fundo deveria ser destinado ao pagamento dos profissionais da educação, a União deveria aumentar o montante de recursos destinados à Educação de 18% para 20% dos impostos arrecadados e este novo fundo seria permanente, sem período de vigência definido.

Embora essa primeira proposta tenha sido apresentada pelo Partido dos Trabalhadores, não foi defendida pela nova administração federal petista, que retomou a intenção de criar o FUNDEB apenas em 2002. Foram criados grupos para elaboração da proposta e aperfeiçoamento da proposta antiga, a fim de concluí-la juntamente com a participação dos ministérios da Casa Civil, da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão. O projeto foi concluído e encaminhado à Casa Civil, mas não chegou a ser proposto no Congresso Nacional. Com a saída do ministro Cristovam Buarque do ministério da Educação, em janeiro de 2004, o projeto do fundo sucessor do FUNDEF passou a ser coordenado pelo ministro Tarso Genro, o qual criou um grupo executivo interno, a fim de analisar a proposta do FUNDEB. A partir de então, o MEC realizou diversas audiências e reuniões com autoridades e integrantes da sociedade civil. Destaque para representantes da Confederação Nacional dos Municípios (CMN), do Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED) e da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), os quais apresentaram diversas proposições ao MEC.

Resumidamente, foram lançadas 10 diretrizes a fim de orientar as discussões de formulação do projeto: (1) o Fundo seria único; (2) os impostos municipais (IPTU, ITBI e ISS) não fariam parte do Fundo; (3) deveriam ser incluídos os impostos estaduais que estavam fora do FUNDEF; (4) a redistribuição, ainda de acordo com o número de matrículas, deveria levar em conta coeficientes diferenciados para cada etapa e modalidade de ensino; (5) seriam revinculadas as receitas de impostos federais que haviam sido desvinculados da Educação; (6) progressivamente, os gastos com inativos deveriam ser excluídos dos gastos com Educação; (7) o

Salário-Educação teria aplicação ampliada para toda a Educação Básica; (8) o valor *per capita* assegurado no FUNDEF, no momento da promulgação do novo fundo, deveria ser assegurado ao Ensino Fundamental; (9) a União deveria complementar com valores adicionais e saldar qualquer débito remanescente do FUNDEF; (10) a certificação universal de qualidade e frequência deveria assegurar a efetividade do gasto. (BORGES, 2007). Em agosto de 2004 foi concluída a primeira versão do projeto de emenda constitucional, a qual trazia duas mudanças básicas: criar o FUNDEB e acabar com a Desvinculação de Receitas da União, a qual permanece em vigência e teve prorrogação aprovada na Câmara. em novembro de 2011, sendo encaminhada ao Senado.

As discussões se seguiram, tendo como principais atores o CONSED, a CMN e a UNDIME. Uma das exigências do CONSED foi de que a utilização de 15% dos principais impostos, utilizados no FUNDEF, subisse para 20% e não 25% como na proposta anterior.

A União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) sinalizou positivamente para a implantação do FUNDEB tal como havia sendo discutido, fazendo ressalvas quanto aos seguintes aspectos:

- A relevância do papel socioeducacional desempenhado pelo FUNDEF, sobretudo nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, principalmente no interior.
- A crescente demanda no âmbito da educação infantil e ensino médio;
- A necessidade de avanço na qualidade social e pedagógica tanto no ensino fundamental como nos demais níveis de ensino;
- O não cumprimento do valor legal do custo-aluno do FUNDEF por parte da União;
- A necessidade de o novo sistema apontar caminhos para o cumprimento efetivo dos valores de custo-aluno dentro de cada nível de ensino;
- A preocupação com a distribuição de recursos entre as modalidades de ensino. Temia-se a perda de capacidade de responder às demandas na educação infantil caso a implantação do FUNDEB redistribuísse recursos dos Municípios para o ensino médio.

Uma importante alteração que ocorreu no projeto do FUNDEB foi a inclusão da Educação Infantil, de 0 a 3 anos na distribuição de recursos do Fundo. Tal inclusão foi resultado, principalmente, do Movimento das Fraldinhas Pintadas, iniciado e organizado em sua maioria por educadoras.

Segundo Borges (2007), as propostas, desde a apresentação da primeira (PEC 112/99) até a aprovação da EC 53/06, que criou o FUNDEB, podem ser divididas, basicamente, em três tipos principais de mudanças:

Propostas podem ser divididas, basicamente, em três tipos principais de mudanças:

1. Prorrogação do FUNDEF sem alterações;
2. Prorrogação do FUNDEF com adaptações nos seus parâmetros;
3. Criação de novo fundo, que abrangesse toda Educação Básica.

Sendo aspecto comum a todas as proposições preservar o princípio e o mecanismo redistributivo do FUNDEF. Isto nos mostra, primeiramente, a importância do FUNDEF, que embora criticado em alguns pontos, sua essência de redistribuição equitativa e automática dos recursos se mostrou importante avanço no financiamento da Educação nacional, as propostas visavam acréscimos na Lei, mas nunca sua anulação ou regressão. Em segundo lugar, expressa o quanto o financiamento da Educação Básica afeta interesses distintos, principalmente quanto à origem de recursos, duração e abrangência.

Para Vander de Oliveira Borges (2007), as duas conclusões são:

- “i) redistributiva, como visto anteriormente, não tenha sido utilizada de forma decisiva, em favor da redução das desigualdades ainda presentes, mormente entre estados e regiões do país.
- ii) as mudanças estruturais promovidas nos sistemas de ensino público do país não suportariam, agora, o fim desse mecanismo, em face do indesejável colapso que seria provocado pela ausência do FUNDEF, sobretudo para as finanças dos sistemas municipais, que foram contemplados com ganhos financeiros em decorrência do fundo e, por isso, absorveram grande quantidade de alunos e ajustaram os níveis de remuneração do seu contingente de profissionais do magistério”.

(BORGES, 2007, p. 76)

É importante destacar a discussão do Piso Salarial Nacional (PSPN), que voltou a ganhar espaço a partir da promulgação da Lei n.º 11.494/2007, a qual regulamentou o FUNDEB. Em agosto de 2007 foi votado na Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados o Projeto de Lei n.º 619/2007, apresentado em abril de 2007 pelo Poder Executivo, que estabelecia o valor do PSPN em R\$850,00, para uma carga horária de 40 horas semanais. A CNTE apresentou sua proposta, no qual o valor do piso seria de R\$1.050,00 para os professores formados no nível médio e de R\$1.575,00 para os professores com nível superior para uma carga horária de 30 horas semanais. Entretanto, as discussões que antecederam tanto a regulamentação da Lei N.º 11.738/2008 quanto a proposta da CNTE, apenas serviram de base para alterar o valor do piso de R\$850,00 para R\$950,00.

Davies (2006) faz uma crítica quanto ao valor, afirmando que o piso de R\$850,00 é insignificante, pois em 2010, quando estaria em vigor iria representar algo em torno de dois salários mínimos, sendo que, em tese, esse salário deveria ser suficiente para o profissional sustentar a ele e sua família. O piso pode ser favorável quando considerada a precária condição salarial dos professores de municípios mais pobres, porém, segundo o autor, é um retrocesso em muitos municípios e estados onde a remuneração supera esse valor de R\$ 850,00. Ou seja, o piso é nivelado por baixo, sendo, portanto, contraditório com a intenção declarada de valorização (DAVIES, 2006).

Faz-se a ressalva de que este é um valor mínimo estabelecido e que deveria levar em conta a capacidade financeira do Fundo e dos recursos disponíveis, os quais devem sustentar toda a rede de ensino nacional, seja em infraestrutura, material didático, entre outros, além dos demais profissionais da educação.

3.2.LEGISLAÇÃO

Como descrito na subseção anterior, a vigência do FUNDEF prevista na Constituição era de 10 anos, encerrando, portanto, em 2006. Muito antes disso, desde 1999, já foram apresentados no Congresso Nacional propostas para o período pós-FUNDEF. Algumas propunham a prorrogação do FUNDEF sem alterações ou com adaptações e outras a criação de

um novo Fundo que abrangesse toda a educação básica. Mas em todas as propostas havia o entendimento de que o mecanismo redistributivo do FUNDEF deveria ser preservado e que a ausência desse mecanismo levaria ao colapso as redes de ensino público do país, principalmente no âmbito das finanças dos sistemas municipais de ensino que ganharam recursos com o funcionamento do FUNDEF, aumentaram o contingente de alunos matriculados e ajustaram os níveis de remuneração de seus profissionais do magistério (BORGES, 2007).

O FUNDEB foi criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006, regulamentado pela Medida Provisória nº 339/2006 e instituído pela Lei 11.494 de 2007. Foi implantado gradualmente de 2007 a 2009, quando passou a ser considerado o total de alunos matriculados na rede pública (agregando a educação infantil e o ensino médio) para o cálculo de distribuição dos recursos e o patamar de 20% para cálculo de contribuição dos estados, municípios e Distrito Federal.

Em relação ao FUNDEF, o FUNDEB amplia o percentual de cálculo dos recursos de 15% para 20% além de adicionar três impostos como fontes financeiras (IPVA, ITCMD e ITRmun) além das fontes que já compunham a base de cálculo do FUNDEF (ICMS, IPIexp, LC 87/96, FPM e FPE). De forma gradual a alíquota de 15% das fontes do FUNDEF convergiram para 20% em 3 anos conforme a tabela IV. Além das novas fontes (IPVA, ITCMD e ITRmun) que foram incorporadas também de forma progressiva, foi ampliada a complementação da União, a qual se manteve próxima a 1% das receitas em todo o FUNDEF. Segundo a EC nº 53/2006, o valor para 2007, 2008 e 2009 seria de R\$ 2 bilhões, R\$ 3 bilhões e R\$ 5 bilhões, respectivamente, e 10% das receitas a partir de 2010 (uma parcela de até 10% da Complementação fixada na EC nº 53/2006 será transferida para financiamento de programas direcionados à melhoria da qualidade da educação).

Tabela X - Fontes de recursos (Federais, Estaduais, Distritais e Municipais) e alunos beneficiários.

Fontes de recursos e alunos beneficiários		FUNDEF	FUNDEB			
			1º ano	2º ano	3º ano	4º ano em diante
Recursos Federais de Complementação da União		Não fixa valor ou %	R\$ 2,0 bilhões	R\$ 3,0 bilhões	R\$ 4,5 bilhões	10% da contrib. de Est/Mun
Recursos dos Estados, DF e Municípios e % de contribuição	FPM, FPE, ICMS, IPIexp e LC 87/96 ⁽¹⁾	15%	16,66%	18,33%	20%	
	IPVA, ITCMD e ITRmun ⁽¹⁾	-	6,66%	13,33%	20%	
Alunos da Creche, Pré-Escola, Ensino Médio e EJA		-	33,33%	66,67%	100%	
Alunos do Ensino Fundamental regular e especial		100%	100%			

⁽¹⁾ Incluem Juros de Mora, multas e receita da dívida ativa, incidentes sobre as fontes "mães" que compõem o Fundo

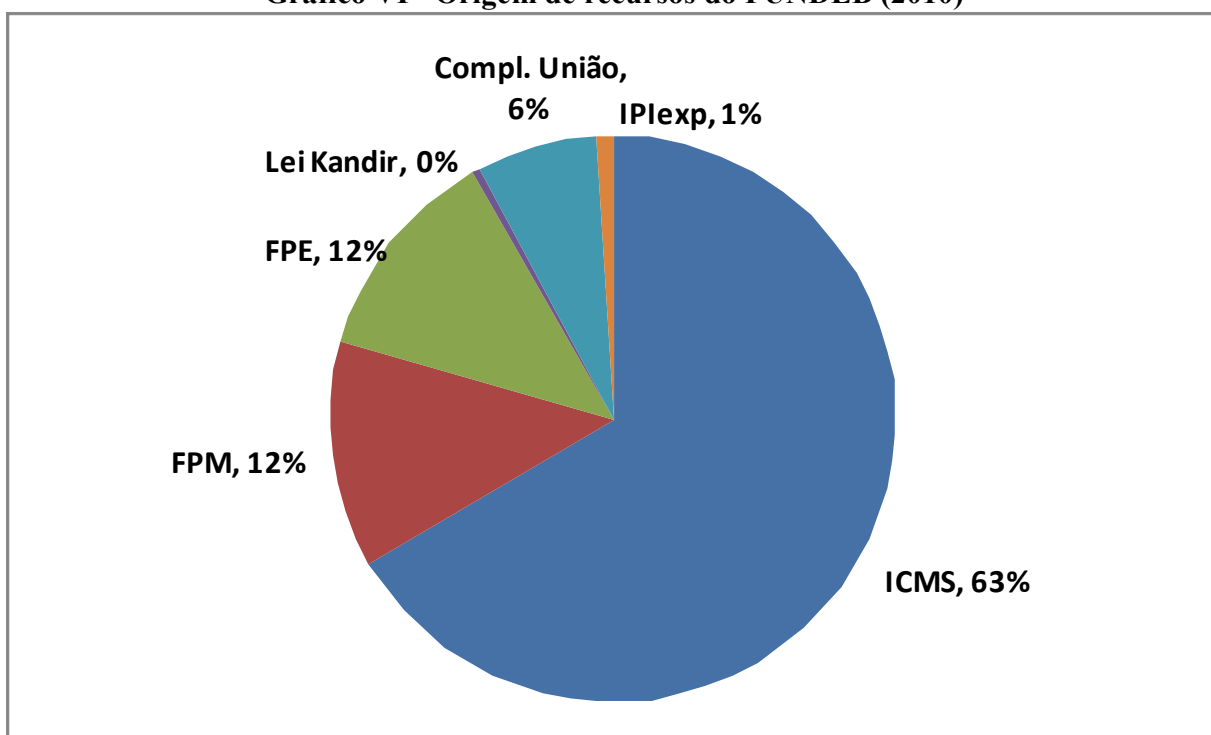
Fonte: EC n° 53/2006 e MP n° 339/2006

Elaboração: BORGES, Vander O.

Extraído de BORGES, V. O (2007).

O gráfico VI mostra a participação de cada recurso na composição do FUNDEB em 2010. Tal proporção é semelhante nos demais anos, inclusive para o FUNDEF, nos anos de 1998 a 2006. Embora tenham sido adicionados ao FUNDEB o IPVA, ITCMD e ITR municipal, sua participação no fundo é irrisória. A maior parte dos recursos ainda é proveniente do ICMS e em segundo lugar o FPM e FPE. Comparando ao gráfico I, origem de recursos do FUNDEF em 2005, vê-se no novo fundo um aumento da proporção da Complementação da União na composição dos recursos (6% em 2010), entretanto, como veremos a seguir, essa parcela tem sido destinada somente a 9 estados, aqueles que não atingem o valor aluno/ano mínimo nacional.

Gráfico VI - Origem de recursos do FUNDEB (2010)



Fonte: DEFINEB/SEB/MEC

Acompanhamento

Frente à legislação do FUNDEF quanto aos Conselhos de Acompanhamento, o FUNDEB avança ao proibir que cônjuges e parentes até terceiro grau de governantes de Educação sejam membros do conselho, e também, proibir que os pais de alunos escolhidos não possam exercer cargos ou funções públicas no poder Executivo ou prestar serviços terceirizados ao governo. Coibindo o nepotismo e participação de pessoal ligado entre si por outros interesses, profissionais ou econômicos.

Além dessa medida, foi alterada a composição do conselho, aumentando o número de membros, ao acrescentar representantes dos alunos e aumentar a representação de pais de alunos. Os professores e diretores de escolas públicas, escolhidos como conselheiros passaram a receber proteção quanto a exonerações, demissões ou transferências involuntárias. Segue abaixo a nova composição dos conselhos do FUNDEB:

Composição do conselho municipal do FUNDEB: mínimo de nove membros, sendo dois representantes do Poder Executivo Municipal, dos quais pelo menos um da Secretaria Municipal de Educação ou órgão educacional equivalente; dois representantes dos pais de alunos da educação básica pública; um representante dos professores da educação básica pública; um representante dos diretores das escolas básicas públicas; um representante dos servidores técnico-administrativos das escolas básicas públicas; dois representantes dos estudantes da educação básica pública, um dos quais indicado pela entidade de estudantes secundaristas. Integram ainda os conselhos municipais dos Fundos, quando houver, um representante do respectivo Conselho Municipal de Educação e um representante do Conselho Tutelar.

Composição do conselho estadual do FUNDEB: mínimo de doze membros, sendo: um representante do Conselho Estadual de Educação; um representante da seccional da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME); três representantes do Poder Executivo estadual, dos quais pelo menos um do órgão estadual responsável pela educação básica;- dois representantes dos Poderes Executivos Municipais; um representante da seccional da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE); dois representantes dos estudantes da educação básica pública, um dos quais indicado pela entidade estadual de estudantes secundaristas; dois representantes dos pais de alunos da educação básica pública.

Entretanto, segundo Juca Gil (2007), numericamente, foi aumentada a participação da sociedade, mas não há limite máximo para a participação de membros do governo. Pois a lei determina apenas a composição mínima de cada instância.

Segundo o artigo 24º da Lei 11.494 de 2007, os Conselhos do FUNDEB têm a atribuição de:

1) Analisar os demonstrativos e relatórios que são permanentemente colocados pelo Poder Executivo à disposição do colegiado para acompanhamento permanente das ações realizadas com os recursos recebidos do Fundo;

2) Verificar todos os aspectos relacionados à aplicação dos recursos, podendo requisitar ao Poder Executivo cópia dos documentos que julgar necessários ao esclarecimento de quaisquer fatos relacionados à aplicação dos recursos do FUNDEB, especialmente sobre:

- a) Despesas realizadas;
- b) Folhas de pagamento dos profissionais da educação;
- c) Convênios firmados com instituições não públicas (comunitárias, confessionais ou filantrópicas, sem fins lucrativos) que oferecem atendimento na educação básica.

3) Realizar visitas para verificar:

- a) O andamento de obras e serviços realizados com recursos do Fundo
- b) A adequação e a regularidade do transporte escolar;
- c) A utilização de bens adquiridos com recursos do Fundo.

4) Instruir, com parecer, as prestações de contas a serem apresentadas ao respectivo Tribunal de Contas. O parecer deve ser apresentado ao Poder Executivo respectivo até 30 dias antes do vencimento do prazo para apresentação da prestação de contas ao Tribunal.

5) Supervisionar o Censo Escolar anual e a elaboração da proposta orçamentária anual do respectivo estado ou município. Esta atividade tem o objetivo de assegurar que os dados do Censo sejam apresentados adequadamente, no prazo estabelecido, e que o orçamento seja elaborado de forma que os recursos sejam programados de acordo com a legislação, principalmente se está contemplando a educação básica e se o mínimo de 60% do total anual está assegurado para fins de remuneração do magistério.

Além do FUNDEB, o Conselho atua no acompanhamento da aplicação dos recursos do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar – PNATE, inclusive no recebimento, análise e emissão de parecer sobre as prestações de contas desse Programa, encaminhando-as ao FNDE.

Essa subseção tratou de forma geral dos aspectos legislativos do FUNDEB, destacando suas principais características. O próximo capítulo avaliará quais os impactos desse fundo nos seus primeiros anos de vigência, 2006 até os dados mais recentes disponíveis.

4.CAPÍTULO 4 - OBJETIVOS E IMPACTOS FINANCEIROS E SOCIAIS DO FUNDEB

Neste tópico serão abordados, primeiramente, os objetivos do FUNDEB a partir da discussão dos formuladores dessa política, assim como o contexto no qual foi implantado. Em segundo lugar, serão expostos os desafios do FUNDEB frente aos resultados obtidos pelo FUNDEF, como por exemplo, a perpetuação da desigualdade interestadual e a distorção entre as modalidades de ensino da educação básica (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio). Por fim, serão analisados os impactos e resultados parciais proporcionados pelo FUNDEB a partir dos dados mais recentes, visto que sua vigência está prevista até o ano de 2020.

Desafios e objetivos

Como visto anteriormente, o FUNDEF trouxe importantes avanços para o Ensino Fundamental, principalmente através da redistribuição equitativa e automática de recursos, a qual possibilitou a redução das desigualdades intraestaduais e interregionais, estimulou o aumento de matrículas nessa modalidade de ensino e elevou os salários dos professores, além de aumentar seu grau de formação. Os resultados analisados indicaram uma taxa de matrícula de 98% para a faixa etária de 7 a 14 anos, além da redução das taxas de analfabetismo e evasão, constadas por diversos autores. Ou seja, o FUNDEF conseguiu colocar os alunos do Ensino Fundamental na escola e melhorar suas condições de ensino, principalmente nas regiões mais pobres do país, as quais estavam muito atrás das regiões mais ricas, devido seu menor poder de arrecadação, muito embora tivessem responsabilidade por grande parte dos alunos, como já explicitado nesse trabalho.

Entretanto, conforme também já apresentado, houve diversas críticas ao FUNDEF quanto a insuficiente complementação de recursos por parte da União, a qual não seguiu a legislação de forma adequada contribuindo com valores abaixo dos legalmente exigidos, fato que influenciou a redução das desigualdades interestaduais aquém do esperado. Outra das principais críticas recaiu sobre a desigualdade no financiamento dos diferentes níveis de ensino, pois a Educação Infantil, o Ensino Médio e Educação de Jovens e Adultos (EJA) não foram atendidos pelo Fundo. As críticas apontaram a existência de um “gargalo” educacional, resultado de baixas

taxas de conclusão que implicam em cada vez menos alunos matriculados nas modalidades de ensino seguintes até chegar ao ensino superior. As taxas médias esperadas de conclusão para o Ensino Fundamental e Médio podem ser verificadas na tabela XI, calculada através do percentual de alunos que chegam a concluir determinado nível de ensino, a partir de uma coorte hipotética, considerando as taxas de transição vigentes para este nível de ensino. Embora a taxa de matrícula no Ensino Fundamental para a faixa etária de 7 a 14 anos está próxima a 100%, a taxa esperada de conclusão da 8ª é baixa, próxima a 50%, ou seja, quase metade dos alunos não conclui o Ensino Fundamental, e a situação é ainda mais grave no Norte e Nordeste. Destes que concluem, apenas parte entra no Ensino Médio, como será mostrado adiante, e cerca de 66% concluem esta modalidade de ensino. Assim, até chegar ao Ensino Superior, muitos alunos ficam pelo caminho.

Tabela XI

Taxa Média Esperada de Conclusão no Ensino Fundamental (4ª e 8ª Séries) e Ensino Médio, segundo a Região Geográfica e a Unidade da Federação 2005/2006			
Brasil e Regiões	Ensino Fundamental		Ensino Médio
	4ª série	8ª série	3ª série
Brasil	87,6	53,8	66,6
Norte	81	40,5	62,7
Nordeste	79,4	38,7	67,7
Sudeste	94,5	66,6	69,3
Sul	95	69,1	69
Centro-Oeste	88,9	54,2	65,3
Fonte: MEC/INEP/DTDIE			

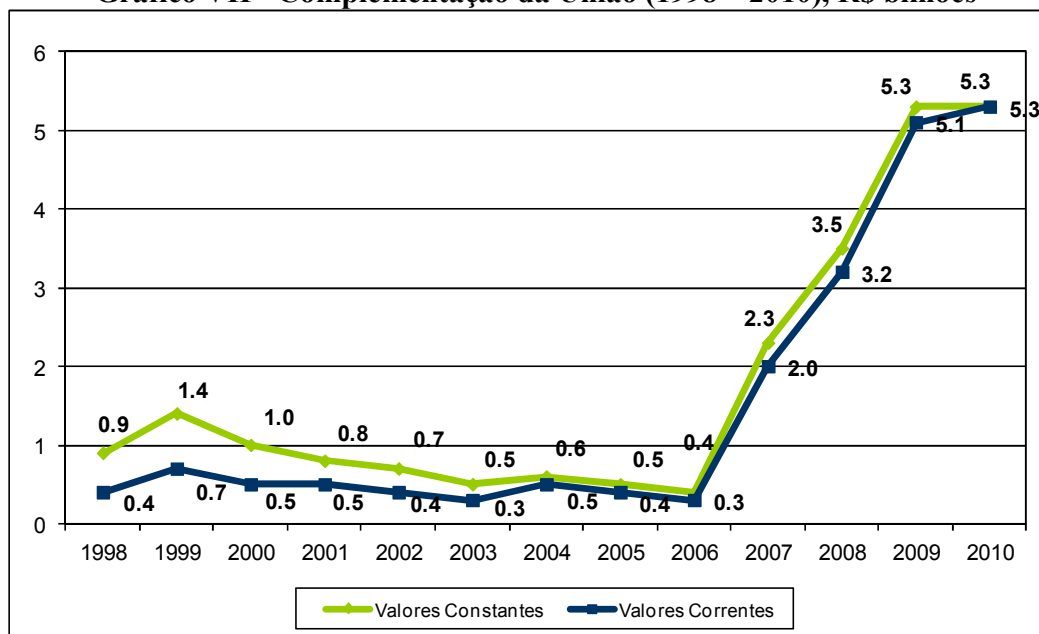
Outro ponto a ser destacado é a questão da qualidade, que nos 10 anos de funcionamento do FUNDEF não apresentou melhorias se avaliada pelo desempenho dos alunos nas provas de Matemática e Português do SAEB e PISA. Como explicado anteriormente, é necessário fazer a ressalva de que com o FUNDEF o número de alunos foi ampliado, ou seja, foram incluídos os excluídos, que muitas vezes vem de condições socioeconômicas mais precárias, além de maior defasagem educacional, o que pode influenciar nas notas de desempenho. Assim, espera-se que tais notas melhorem com o tempo, mantidas e/ou melhoradas as condições educacionais de atendimento e financiamento.

A seguir, serão tratados essencialmente, partindo das alterações promovidas pelo FUNDEB, as questões de correção das desigualdades, complementação da União, financiamento da Educação Infantil e Ensino Médio e melhoria da qualidade da Educação.

Desigualdades interestaduais e complementação da União

Enquanto em 2006 o governo federal contribuiu com cerca de 249 milhões de reais para a complementação do FUNDEF, nos anos seguintes, 2007, 2008 e 2009, para a complementação do FUNDEB foram transferidos, respectivamente, 2 bilhões, 3,2 bilhões e 5,1 bilhões de reais aos estados que não atingiram o valor aluno/ano mínimo nacional, valores estes determinados constitucionalmente. O gráfico VII mostra os valores da complementação da União durante o FUNDEB e o FUNDEF.

Gráfico VII - Complementação da União (1998 – 2010), R\$ bilhões



Fonte: FNDE/MEC

Esse aumento ocorre devido à nova legislação que estabeleceu o FUNDEB, a qual obriga a União a aplicar no mínimo 10% da receita total dos fundos, a partir de 2010, de modo a trazer efetivamente recursos próprios, a fim de complementar o montante de recursos dos estados

que não atingirem o valor mínimo aluno/ano estipulado. Trata-se de significativo avanço, principalmente na busca pela correção das desigualdades interestaduais e interregionais.

É importante ressaltar que embora o valor tenha sido aumentado, também foi ampliada a base de alunos atendidos pelo Fundo, incluindo o Ensino Infantil, o Ensino Médio e o EJA.

Em 2007, o primeiro ano de vigência do FUNDEB, 8 estados receberam complementação de recursos da União para atingirem o valor anual por aluno mínimo: Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco e Piauí. De 2008 em diante, além desses, o estado da Amazônia também passa a receber recursos adicionais aos do Fundo.

Tabela XII – Complementação de recursos da União ao FUNDEB, distribuídos aos Municípios, Estados e Distrito federal (mil reais).

Estados	2007	%	2008	%	2009	%	2010	%
1 Alagoas	96,355.6	5%	112,459.3	4%	182,283.2	4%	223,670.6	4%
2 Amazonas		0%	22,387.4	1%	36,829.1	1%	159,768.6	3%
3 Bahia	391,978.8	20%	727,693.3	23%	1,161,899.9	23%	1,360,343.4	25%
4 Ceará	280,785.3	14%	419,601.4	13%	662,277.2	13%	683,610.3	13%
5 Maranhão	575,437.6	29%	795,443.7	25%	1,174,953.2	23%	1,088,857.9	20%
6 Pará	491,910.1	25%	757,248.0	24%	1,097,424.5	22%	1,103,885.9	21%
7 Paraíba	26,967.7	1%	42,587.6	1%	126,833.7	3%	108,789.1	2%
8 Pernambuco	36,640.1	2%	167,523.6	5%	380,436.2	8%	355,660.6	7%
9 Piauí	99,944.8	5%	129,355.8	4%	247,233.0	5%	268,723.6	5%
Complem. União	2,000,020.0	100%	3,174,300.1	100%	5,070,170.0	100%	5,353,310.1	100%

Fonte: Tesouro Nacional/ Ministério da Fazenda

É importante ressaltar que, embora a legislação determine que de 2010 em diante o total da complementação da União deva corresponder a 10% do total das contribuições dos municípios, estados e distrito federal, em 2010 esse valor foi de 5,3 bilhões de reais, o que corresponde a apenas 6,8% do total da receita dos fundos.

Analfabetismo

O analfabetismo ainda é um dos grandes sociais no Brasil que precisam ser enfrentados a fim de assegurar a cidadania plena. Segundo dados do PNAD 2009, constatou-se

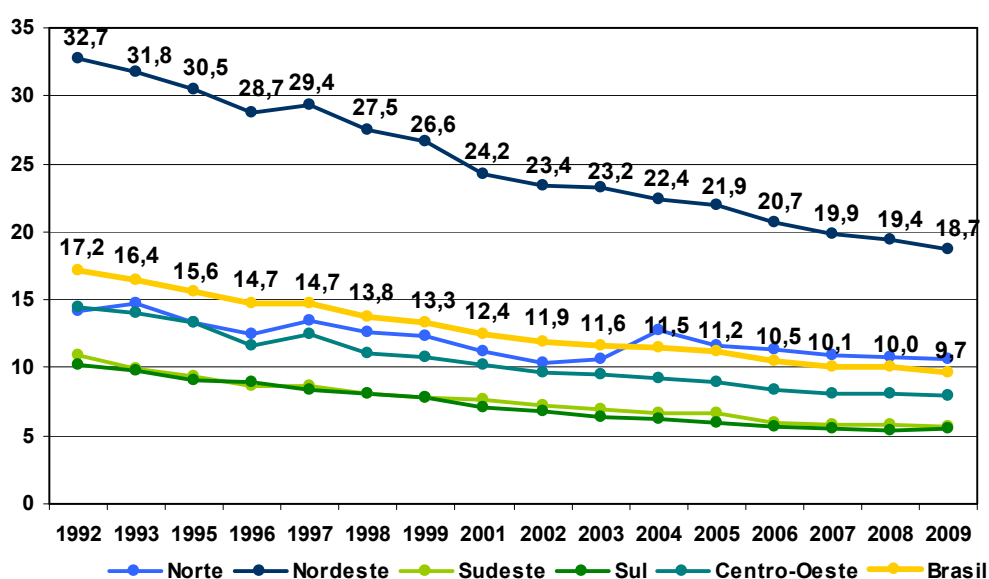
que no Brasil há cerca de 14 milhões de habitantes com idade de 15 anos ou mais considerados analfabetos (aqueles que não sabem ler nem escrever um bilhete simples).

De acordo com o plano plurianual de metas detalhadas até 2015, o Brasil Maior, o governo se compromete a “reduzir a taxa de analfabetismo, especialmente entre mulheres, a população do campo e afrodescendentes”. Enquanto o compromisso assumido pelo governo no Plano Nacional de Educação (PNE) é erradicar o analfabetismo até 2020.

Os números mostram que, apesar do Brasil apresentar taxas elevadas se comparadas à outros países sul-americanos, como Chile, Equador e Argentina, houve uma queda desde o começo da década de 1990, atingindo o valor de 9,7% em 2009, como é possível visualizar no gráfico VIII.

Ao analisar do ponto de vista regional, observa-se que a região Nordeste apresenta a maior taxa de analfabetismo, muito acima da média nacional. Mas foi, também, a região cuja taxa teve a maior redução, queda de 14 pontos percentuais. Sendo que a queda mais acentuada começou a ocorrer após o ano de 1997, decréscimo médio de 0,77 pontos percentual ao ano até 2009, muito superior às demais regiões.

Gráfico VIII - Evolução do analfabetismo da população de 15 anos ou mais de idade por regiões, 1992 - 2009 (%)



Fonte: PNAD/IBGE

Entretanto, muito embora a taxa nacional de analfabetismo tenha se reduzido ao longo dos anos, o número de cerca de 14 milhões de brasileiros analfabetos permanece. Isso pode ser explicado pelo fato de que, dentro de uma mesma geração, a taxa de analfabetismo é pouco sensível a mudanças. Sua redução está acontecendo devido à escolarização da população mais nova e, também, pela própria dinâmica populacional. (IPEA, 2011a).

Escolarização

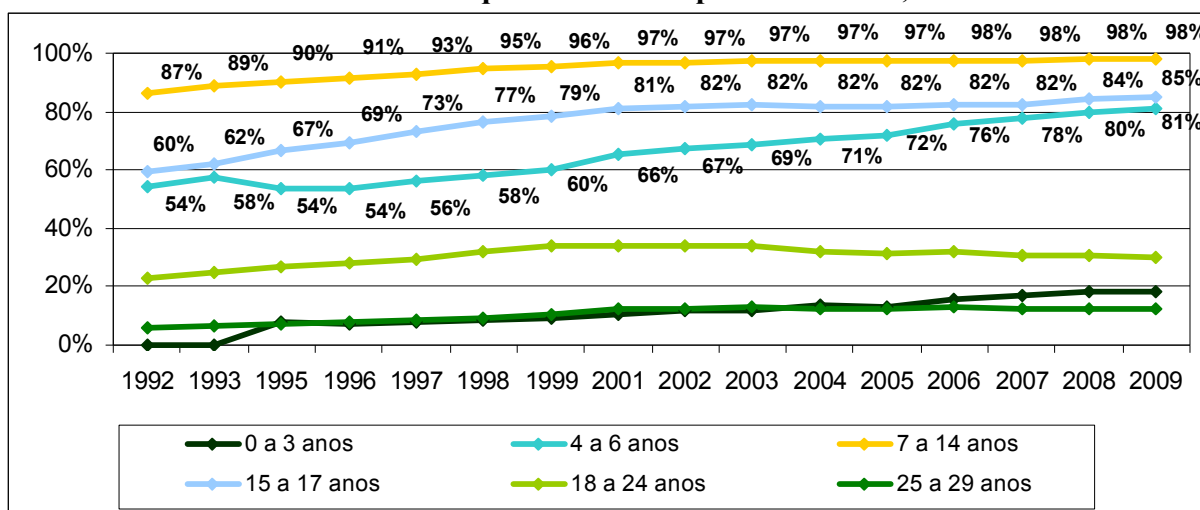
Visto que ampliar o acesso à Educação Básica é uma das metas para a Educação no Brasil, é importante avaliar a evolução das taxas de frequência à escola por faixa etária, conforme apresentado no Gráfico X. Esses indicadores revelam avanços entre os anos de 1992 e 2009. A seguir, serão analisados associando a faixa etária ao nível de ensino mais apropriado.

A partir de 2007, a educação infantil passou a atender crianças de até 5 anos, devido à aprovação da Lei nº 11.274 em 2006, a qual diminuiu para seis anos a idade de entrada no Ensino Fundamental obrigatório, além de aumentar a duração deste nível de ensino para nove anos. Logo, as pré-escolas atendem crianças de 4 a 5 anos, enquanto aquelas de até 3 anos de idade são atendidas pelas creches.

Embora o Plano Nacional de Educação (PNE) previsse que em 2006 a taxa de frequência nas creches seria de 30%, em 2009 esse percentual ficou em apenas 18,4%. Muito embora essa faixa etária, de 0 a 3 anos, tenha apresentado uma das maiores taxas anuais de incremento no período analisado, 0,81 p.p. ao ano desde 1995. Além de baixo, o acesso às creches é desigual, entre raças (branca, preta ou parda), entre famílias ricas e pobres, entre zona rural e urbana e entre as diferentes regiões do país (IPEA, 2011a).

Quanto às crianças de 7 a 14 anos, público potencial do Ensino Fundamental, a universalização do acesso à escola é um dos grandes avanços sociais do FUNDEF. É visível no gráfico IX a evolução da taxa de frequência, que em 1992 era de 86,6% e atingiu 98% em 2009, sem grandes disparidades sob óticas da raça, cor, renda, gênero ou localização (IPEA, 2011a).

Gráfico IX - Taxa de frequência à escola por faixa etária, 1992 - 2009



Fonte: PNAD/IBGE; Elaboração: Disoc/IPEA

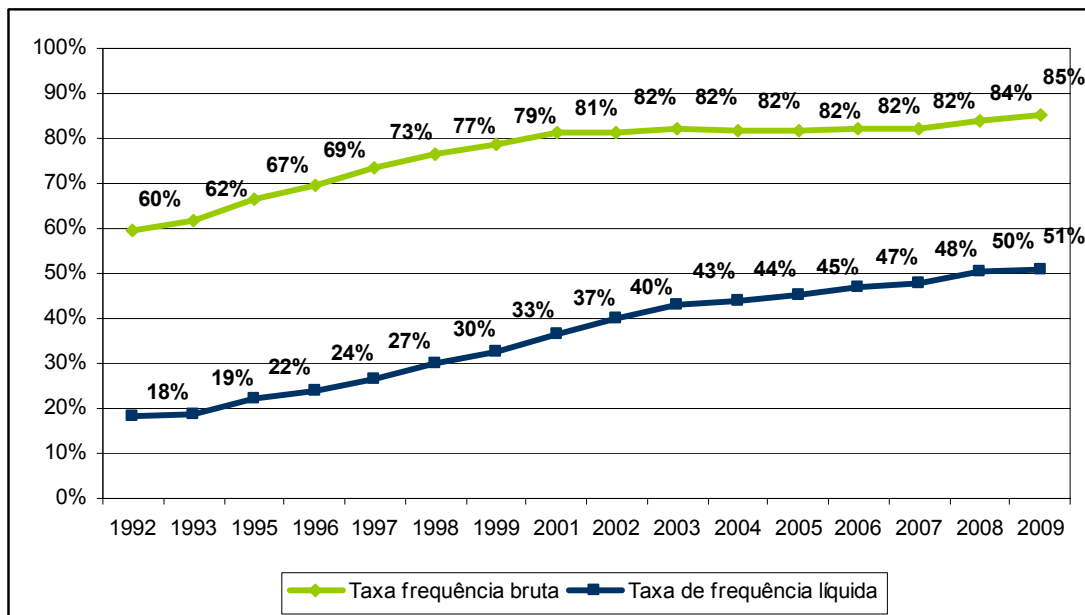
Porém, a respeito da oferta de vagas, ainda há vários desafios. Pois, além de haver certa porcentagem residual de jovens e crianças fora da escola, dentre os alunos matriculados há aqueles que progridem lentamente, repetem o ano e abandonam os estudos. Os principais fatores que influenciam na perpetuação dessas dificuldades estão relacionados à gestão das escolas e sistemas de ensino, à qualidade do ensino, às condições de acesso e permanência e às desigualdades sociais dos próprios alunos e familiares (IPEA, 2011a).

Referente à população de 15 a 17 anos, público potencial do ensino médio, a taxa de escolarização bruta cresceu em média 1,53 pontos percentuais ao ano entre 1992 e 2009, partiu de 59,7% em 1992, atingiu 81,1% em 2001, se manteve próxima a esse patamar até 2007 e voltou a subir nos dois anos seguintes, conforme o gráfico X.

Entretanto, nessa faixa etária a taxa de frequência líquida, a qual calcula a proporção de alunos de determinada faixa etária matriculados no nível de ensino adequado⁴, tem crescido ininterruptamente, conforme apresentado no gráfico X.

⁴ Como por exemplo, os adolescentes de 15 a 17 anos que deveriam estar matriculados no Ensino Médio.

Gráfico X - Evolução das taxas de frequência líquida e bruta à escola para a faixa etária de 15 a 17 anos, 1992 a 2009



Fonte: PNAD/IBGE; Elaboração: Disoc/IPEA

Contudo, embora a taxa de frequência líquida para a faixa etária de 15 a 17 anos tenha crescido desde 1992, em 2009 somente 50,9% desta população esteja no Ensino Médio, que é seu nível de ensino adequado. Problema decorrente dos problemas existentes no Ensino Fundamental, taxa de evasão elevada e taxa esperada de conclusão baixa, que comprometem o acesso ao Ensino Médio (IPEA, 2011a).

Quanto à comparação regional, segundo o (IPEA, 2011a), há grandes diferenças, especialmente entre Norte e Sudeste. Enquanto, no primeiro, apenas 39,1% dos indivíduos entre 15 e 17 anos de idade frequentavam o Ensino Médio em 2009, no Sudeste a porcentagem chegava a 60,5%. Isso se deve, em parte, a maior concentração da população rural na região Nordeste.

Magistério

Quanto ao nível de formação dos profissionais do magistério e seus respectivos salários, não há dados recentes, que abranjam o período do FUNDEB, os seja, de 2006 em diante.

Entretanto, é possível fazer algumas considerações quanto à política de valorização do Magistério.

Como já descrito, constatou-se que durante o período de funcionamento do FUNDEF houve elevação dos salários dos professores do Ensino Fundamental além de melhorias quanto o nível de capacitação dos mesmos. Segundo estudo do INEP (2002), também houve grande redução dos professores leigos atuando na Educação Infantil, além de um significativo aumento no percentual de docentes da Educação Básica com formação de nível superior. Porém, somente 57% dos docentes que atuavam no Ensino Infantil, Fundamental e Médio, possuíam formação de nível superior, a qual é considerada a ideal. Espera-se que esta tendência do aumento do percentual de professores adequadamente capacitados cresça a cada ano, inclusive na vigência do FUNDEB. Pode-se fazer tal sugestão por verificar que os valores aluno/ano para cada estado se mantiveram ou até cresceram mesmo com o fim do FUNDEF, pois o FUNDEB garantia que os valores do Ensino Fundamental não seriam reduzidos, além de redistribuir recursos também às demais modalidades de ensino.

Faz-se, porém, ressalva quanto aos gastos na Educação Básica, pois embora haja fatores de ponderação para redistribuição dos recursos do Fundo, não há garantias de que cada governo, municipal, estadual ou distrital vá gastá-los em cada modalidade de ensino segundo os mesmo coeficientes. Tal assunto será tratado mais adiante neste estudo.

Voltando à questão da valorização do magistério, outra questão a ser tratada refere-se à definição de um Piso Salarial Profissional Nacional para os docentes da Educação Básica. Na formulação do FUNDEF essa ideia foi rejeitada pelo MEC pois, no seu entedimento, ao definir um valor mínimo fixo a todos estados, a União feriria à autonomia dos entes federados, conduziria as negociações salariais ao âmbito nacional, além de não tornar a vinculação constitucional mais efetiva. Fixar um piso salarial nacional que atendesse às necessidades das regiões Norte e Nordeste, segundo a professora Eunice Durhan, poderia não ser suficiente para as regiões Sul e Sudeste, podendo, inclusive, ser transformado, pela pressão de corrupção, numa arma eleitoral e política (MENEZES, 2005).

Mas essa ideia voltou a ganhar força no FUNDEB e em 16 de julho de 2008 foi sancionada a Lei n.º 11.738, a qual institui o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da Educação Básica.

O piso passou a valer em 1º de janeiro de 2009, no valor de R\$ 950,00 para professores de nível médio e jornada de 40 horas semanais. Em 2011 este piso se encontra no patamar de R\$ 1.187,00, devido ao reajuste de 15,85% sobre o valor de 2010. Correção esta, que reflete a variação ocorrida no valor mínimo nacional por aluno no FUNDEB de 2010, em relação ao valor de 2009. De acordo com o MEC, a nova remuneração está assegurada pela Constituição Federal e deve ser acatada em todo o território nacional pelas redes educacionais públicas, municipais, estaduais e particulares. Deverá haver reajustes anuais, como reivindicado pela CNM, de acordo com a definição do custo aluno estabelecido pela Lei n.º 11.494 de 2007.

Conselhos de acompanhamento

Desde o FUNDEF há conselhos de acompanhamento e controle social em funcionamento em praticamente 100% dos municípios brasileiros, além dos que atuam nos estados. Mérito do FUNDEF, esta medida se perpetua no FUNDEB com certas alterações, já descritas anteriormente no trabalho.

O pesquisador Juca Gil (2007), apesar de reconhecer que houve melhorias, devido as restrições ao nepotismo e ampliação da participação dos pais de alunos e alunos nos Conselhos, afirma que a legislação sobre o controle social no FUNDEB ainda foi tímida. “Poderia ter estabelecido de forma mais clara as atribuições dos conselheiros. Além disso, não resolveu a divisão de atribuição entre conselhos”. Atualmente, há um conselho para a gestão político-pedagógica (o Conselho Municipal ou Estadual de Educação) e outro para a gestão financeira (o do FUNDEB). Segundo o autor: “Trata-se de uma divisão equivocada, tecnicista, que dificulta olhar a educação de forma mais abrangente”. Outra crítica feita pelo autor é que a Lei 11.494/2007 não prevê, explicitamente, assessoria técnica aos conselhos, mas apenas sugere como possibilidade às instâncias municipais.

Qualidade da Educação

Embora o FUNDEB responda às críticas feitas à política de financiamento precedente ao comprometer a União a aplicar recursos próprios para o financiamento da educação, ampliar as modalidades de ensino atendidas, estabelecer coeficientes de diferenciação aos níveis e modalidades de ensino para redistribuição dos recursos arrecadados, além de completar certos aspectos do fundo ao ensino fundamental, há ainda críticas à política de melhoria de qualidade da educação (OLIVEIRA, 2009).

Desde 2000, quando o Brasil passou a participar do Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA), a média nacional sempre esteve abaixo da média de todos os países que participam da avaliação. Em 2009 o Brasil ficou em 53º de um ranking de 65 países, atingindo a média de 401 pontos dentre os 800 possíveis. Embora haja evolução, como podemos ver na tabela XIII, de 33 pontos entre 2000 e 2009 e 17 pontos de 2006 para 2009, os últimos resultados não são satisfatórios quando comparados aos demais países. O Peru e Chile, por exemplo, tiveram aumento de 43 e 40 pontos, respectivamente, na nota de leitura, enquanto o Brasil aumentou sua nota em 16 pontos.

Tabela XIII - Evolução do desempenho do Brasil no PISA (2000 – 2009)

	Pisa 2000	Pisa 2003	Pisa 2006	Pisa 2009
Número de alunos participantes	4.893	4.452	9.295	20.127
Ciências	375	390	390	405
Leitura	396	403	393	412
Matemática	334	356	370	386
Média geral	368	383	384	401

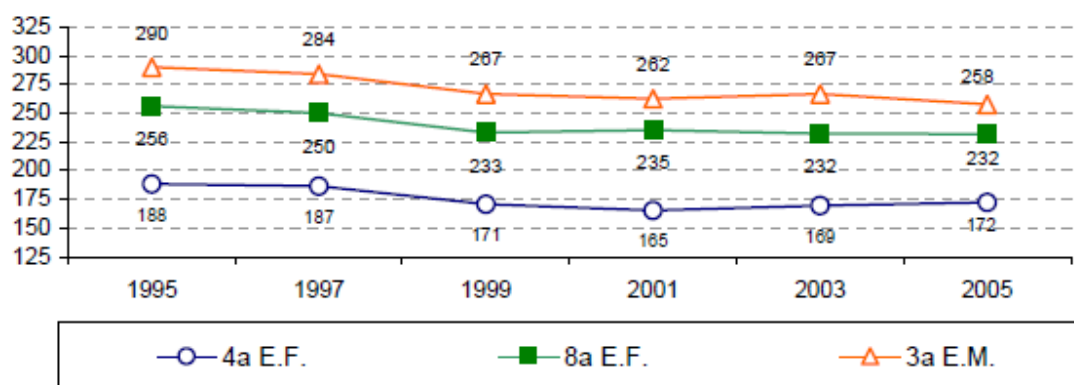
Fonte: OCDE

Adiante é possível verificar o desempenho dos alunos no Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), gráficos XI e XII, e no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), tabela XIV. O SAEB é uma avaliação aplicada a cada dois anos. A partir de 2001, o SAEB passou a avaliar apenas as áreas de Língua Portuguesa e Matemática. E em 2005 o SAEB foi reestruturado e passou a ser composto por duas avaliações: Avaliação Nacional do

Rendimento Escolar (ANRESC), conhecida como Prova Brasil, e Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEAB).

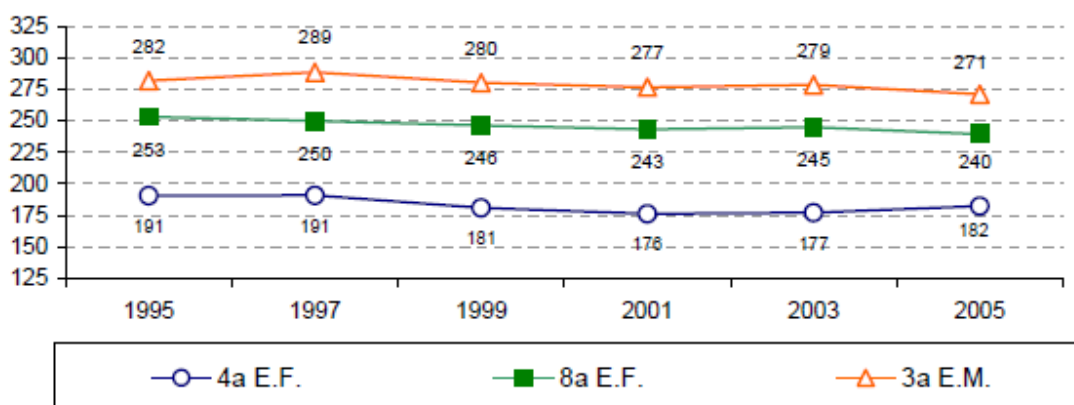
Já o IDEB foi criado pelo INEP em 2007 e representa a iniciativa pioneira de reunir num só indicador dois conceitos igualmente importantes para a qualidade da educação: médias de desempenho nas avaliações e fluxo escolar. O indicador é calculado a partir dos dados sobre aprovação escolar, obtidos no Censo Escolar médias de desempenho nas avaliações do INEP, a Prova Brasil para os municípios e o SAEB para as unidades da federação e para o país.

**Gráfico XI - Médias de Proeficiência em Língua Portuguesa – Brasil
1995 - 2005**



Fonte: INEP/MEC

**Gráfico XII - Médias de Proeficiência em Matemática – Brasil
1995 - 2005**



Fonte: INEP/MEC

Tabela XIV – IDEB observado e metas

IDEB 2005, 2007, 2009 e Projeções para o BRASIL

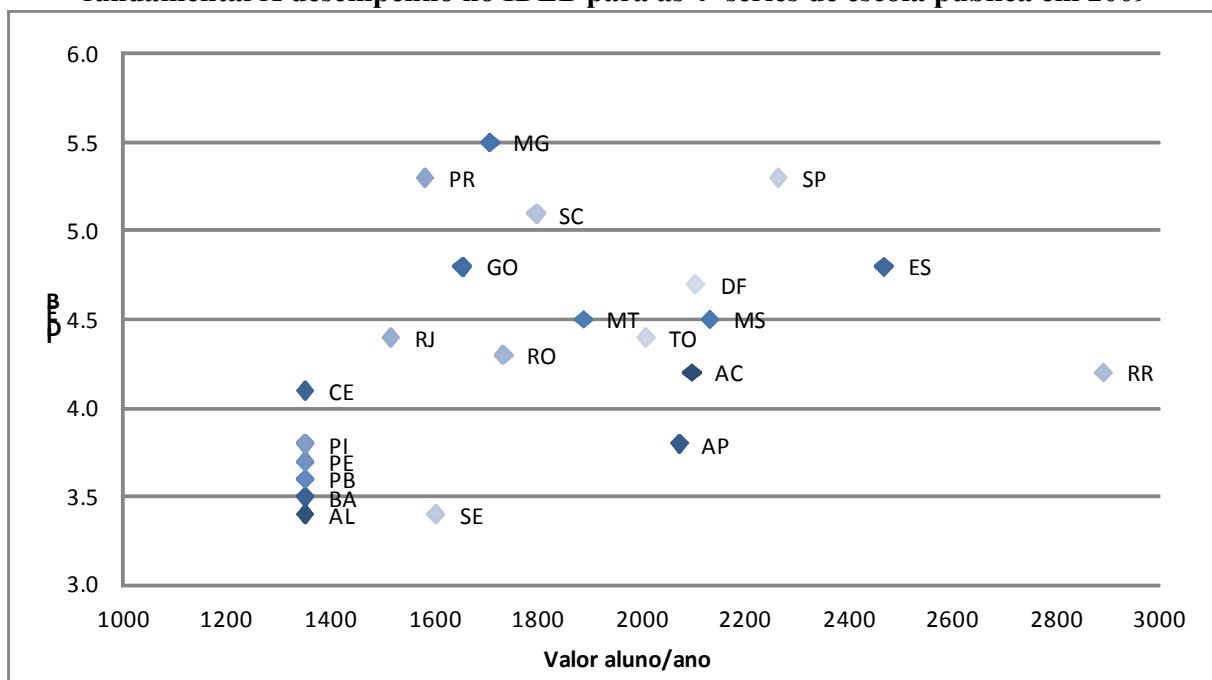
	Anos Iniciais do Ensino Fundamental						Anos Finais do Ensino Fundamental						Ensino Médio					
	IDEB Observado			Metas			IDEB Observado			Metas			IDEB Observado			Metas		
	2005	2007	2009	2007	2009	2021	2005	2007	2009	2007	2009	2021	2005	2007	2009	2007	2009	2021
TOTAL	3,8	4,2	4,6	3,9	4,2	6,0	3,5	3,8	4,0	3,5	3,7	5,5	3,4	3,5	3,6	3,4	3,5	5,2
Dependência Administrativa																		
Pública	3,6	4,0	4,4	3,6	4,0	5,8	3,2	3,5	3,7	3,3	3,4	5,2	3,1	3,2	3,4	3,1	3,2	4,9
Estadual	3,9	4,3	4,9	4,0	4,3	6,1	3,3	3,6	3,8	3,3	3,5	5,3	3,0	3,2	3,4	3,1	3,2	4,9
Municipal	3,4	4,0	4,4	3,5	3,8	5,7	3,1	3,4	3,6	3,1	3,3	5,1	2,9	3,2	-	3,0	3,1	4,8
Privada	5,9	6,0	6,4	6,0	6,3	7,5	5,8	5,8	5,9	5,8	6,0	7,3	5,6	5,6	5,6	5,6	5,7	7,0

Fonte: Saeb e Censo Escolar.

É visível, a partir dos dados apresentados, que não houve melhora significativa na melhoria de desempenho dos candidatos, exceto pelo IDEB, cujas metas foram atingidas por praticamente todo país em 2007 e 2009. Ressalta-se a questão já citada anteriormente do movimento de inclusão dos excluídos ocorrido a partir do FUNDEF, ao atender maior parte da população, principalmente agregando alunos de pior condição socioeconômica e educacional, há primeiramente uma piora nos índices medidores de desempenho, para após um tempo ser, possivelmente, observado algum progresso.

É uma questão muito delicada e principal foco de críticas pelos estudiosos da Educação dos Fundos de financiamento da Educação, os quais firmam que a definição do valor aluno/ano não inclui e não garante melhorias na qualidade de ensino, evitando que haja progresso nessa questão. O gráfico XIII alimenta ainda mais um pouco o debate ao mostrar que não necessariamente um volume maior de gastos em educação resulta em melhor qualidade ou desempenho dos alunos nas provas de avaliação. Destaca-se o fato de que em Roraima o valor aluno/ano está próximo de R\$ 3.000, mas sua nota no IDEB foi menor que 4,5, enquanto em Minas Gerais, melhor posicionado no ranking de desempenho dos estados, obteve nota 5.5 no IDEB seu valor aluno/ano esteja próximo aos R\$ 1.600,00, muito menor do que diversos outros estados.

Gráfico XII - Valor aluno/ano por estado em 2009 para as séries iniciais urbanas do ensino fundamental X desempenho no IDEB para as 4ª séries de escola pública em 2009



Fonte: FNDE/INEP

Desafios e limites

Neste tópico serão abordados alguns desafios e limites que podem ser constatados e levantados a partir da análise do FUNDEF e do FUNDEB.

A análise no âmbito das modalidades de ensino revela que a equidade, se tratando do acesso das crianças até 6 anos à Educação, ainda é uma meta distante de ser alcançada, principalmente para as crianças de 0 a 3 anos de idade (IPEA, 2011a), como é visível o gráfico IX apresentado anteriormente.

Segundo pesquisa realizada pela CNM, constatou-se que o custo médio de um aluno na creche em 2007 seria de aproximadamente R\$ 2.866,78 ao ano. Porém, o valor médio praticado era de R\$ 1.057 ao ano, ou seja, bem abaixo do necessário. Considerando os alunos da pré-escola, foi calculado o valor médio praticado de R\$ 1.189,25 ao ano, enquanto, da mesma forma, o custo médio é mais alto, de aproximadamente 1.252,5 ao ano. Portanto, de acordo com Becker (2008), a ampliação da oferta de creches permanece fortemente ligada à capacidade

financeira da cidade, visto que é bastante significativo o valor que os municípios precisam complementar para sua manutenção. Como afirma a mesma autora:

“A demanda por creches e pré-escolas é crescente, mas o acesso continua restrito a uma pequena parte da população com recursos para buscar uma instituição privada que atenda a suas necessidades e aos poucos que conseguem lugar entre as vagas oferecidas na rede pública”.

(BECKER, 2008, p.9)

Muitas vezes o acesso à Educação Infantil fica dependente de projeto e programas pontuais financiados pelo governo federal e governos estaduais, com qualidade de sua oferta incerta.

O maior desafio no Ensino Fundamental é a melhoria da qualidade de ensino, o que vale também para os demais níveis da Educação Básica, prestando atenção redobrada às novas necessidades de conhecimentos e habilidades requeridas no atual processo de desenvolvimento econômico e social (IPEA, 2011a).

Também se constatou que é preciso atingir a universalização na conclusão do Ensino Fundamental e não apenas em seu acesso. Enquanto os dados revelam que o Brasil ainda não universalizou o Ensino Médio. E, além disso, caso ocorra uma correção de fluxo no Ensino Fundamental, a atual capacidade instalada para oferta do Ensino Médio pode se mostrar insuficiente a fim de incorporar de forma imediata o contingente de jovens de 15 a 17 anos, os quais deveriam frequentar esse nível de ensino. Assim é essencial que haja melhorias e expansão da capacidade física instalada para garantir acesso e permanência (IPEA, 2011a).

É importante ressaltar a inconsistência das afirmações a respeito da melhoria do financiamento do Ensino Médio em função do FUNDEB, pois embora o fator de ponderação para o cálculo do valor por aluno do Ensino Médio tenha as escalas de 1,20 para o Ensino Médio urbano, 1,25 para o Ensino Médio rural e 1,30 para o Ensino Médio integral e o Ensino Médio integrado à Educação Profissional; isso não garante que os recursos arrecadados sejam aplicados no neste nível de ensino, além disso, grande parte das redes estaduais oferta tanto o Ensino Fundamental como o Ensino Médio. (OLIVEIRA, 2008).

Outro importante desafio se trata de executar um plano de carreira para todo o magistério e garantir o piso salarial para todos os professores, mas ainda assim, possuir recursos suficientes para os alunos de tempo integral e o aumento no número de alunos atendidos em toda a Educação Básica.

Por último, sobre a questão técnica da complementação, Monlevade (2004) argumenta que de acordo com o funcionamento de redistribuição de recursos do FUNDEB, sendo este o mesmo do FUNDEF, quanto maior a dispersão dos custos médios estaduais, maior será o valor da complementação da União, a fim de atingir o valor mínimo aluno/ano. Porém, esta dispersão está aumentando desde 1998. Isso se deve, segundo o autor, por dois motivos. Primeiro, que os estados de menor custo aluno são os que têm mais matrículas, e em segundo lugar, que estes mesmos estados têm menor arrecadação de ICMS per capita (Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco e Piauí). Para Monlevade, bastaria a implantação de mecanismos de melhoria de arrecadação de ICMS, como por exemplo, cobrar o ICMS no destino e não na origem, ou proibir a isenção fiscal do percentual vinculado à saúde e educação.

A respeito de um aumento da complementação da União, o autor lembra que o governo federal injeta, por meio de um Fundo Constitucional, mais de R\$ 1 bilhão por ano na Educação do Distrito Federal, sendo que não há necessidade, pois a capital brasileira ganhou autonomia administrativa e possui a melhor arrecadação do país. Além da receita do salário-educação poder ser elevada através de um pequeno esforço fiscal.

Monlevade defende que ainda é possível arrecadar mais recursos tanto nos municípios como nos estados, no IPTU, ISS, ITBI, IPVA, IRRFSM, IRRFSE e no imposto sobre heranças, que atualmente é subfaturado. Pois os estados mais pobres são os que mais recebem transferências de recursos, e não há previsão para isso terminar, ou seja, caso não haja um desenvolvimento e extenso crescimento econômico nas regiões mais pobres do país, a tendência é essa necessidade de recursos só aumentar. Entretanto, poderia e deveria ao menos haver esforço fiscal para que o aumento da arrecadação nesses entes federados alivie de certa forma as contas da União para investimento em outras áreas.

5.CONCLUSÃO

Neste trabalho foram apresentados o FUNDEF e o FUNDEB, passando desde o processo de formulação de cada um, respectiva legislação, até os resultados, mesmo que parciais, além das críticas, limites e desafios de ambos.

Através dos dados levantados e das proposições apresentadas para criação do FUNDEB, é possível verificar o aspecto comum a todas essas: preservar o princípio e o mecanismo redistributivo do FUNDEF. Isto nos mostra, primeiramente, a importância do FUNDEF, que embora criticado em alguns pontos, sua essência de redistribuição equitativa e automática dos recursos se mostrou importante avanço no financiamento da Educação nacional, as propostas visavam acréscimos na Lei, mas nunca sua anulação ou regressão. Em segundo lugar, expressa o quanto o financiamento da Educação Básica afeta interesses distintos, principalmente quanto à origem de recursos, duração e abrangência.

O FUNDEF, criado como ferramenta de luta pela equidade e justiça social, a partir de metas realistas foi uma importante inovação no cenário educacional brasileiro. Suas metas passavam pela redução das desigualdades intraestaduais e interregionais na Educação, busca pela equidade através da redistribuição de recursos em função do número de matrículas, melhoria da qualidade, valorização do magistério e estímulo a maior participação da sociedade no acompanhamento e fiscalização dos gastos em Educação mediante a criação de conselhos de acompanhamento e controle social.

Os resultados surgiram em poucos anos, a redistribuição automática em função do número de alunos matriculados em cada rede de ensino permitiu um nivelamento intraestadual imediato ao igualar o valor aluno/ano, fazendo com que municípios que arrecadavam mais e tinham menos alunos transferissem recursos aos municípios que arrecadavam menos, mas tinham muito alunos. Ocorreu então uma reorganização de recursos entre governos municipais e estaduais, o que resultou em um processo de municipalização do Ensino Fundamental.

A complementação da União aos estados que não atingissem o valor mínimo aluno/ano nacional permitiu que os estados mais pobres progredissem na oferta educacional e a desigualdade nacional fosse reduzida. Os resultados apresentados revelam a universalização do

acesso ao Ensino Fundamental, atingindo 98% dos indivíduos de 7 a 14 anos, além de reduzir o analfabetismo e taxas de evasão, proporcionar elevação dos salários dos professores desse nível de ensino, assim como melhor capacitação, reduzindo a proporção de professores leigos e aumentando a de professores com formação no Ensino Superior, enquanto os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social passaram a funcionar em praticamente todos os municípios brasileiros.

Foram importantes passos à educação brasileira, processo irreversível, visto que houve diversas propostas de prorrogação do FUNDEF, o qual estava previsto para encerrar em 2006, ou criação de novo fundo que mantivesse a essência redistributiva quanto ao número de alunos.

As discussões a respeito da criação do novo fundo giravam em torno das principais críticas ao FUNDEF: (1) o fato da complementação da União não respeitar a legislação e, portanto, ser ínfima no âmbito nacional; (2) o financiamento exclusivo ao Ensino Fundamental, a maioria das propostas exigia que a abrangência expandisse a toda Educação Básica; (3) a questão da melhoria da qualidade, que não apresentou resultados convincentes, principalmente nas notas de desempenho dos alunos, fato este, justificado de certa forma pela inclusão dos excluídos, que trouxe alunos de piores condições socioeconômicas e base educacional mais defasada, sendo necessário portanto, certo tempo para resultar em efeitos nas provas de avaliação.

O FUNDEB aumentou a arrecadação e os alunos atendidos, além de procurar ampliar a complementação da União aos estados de valor aluno/ano abaixo do valor mínimo (médio) nacional. Também procurou aumentar a participação da sociedade nos conselhos de acompanhamento e, posteriormente, foi definido um piso salarial nacional aos profissionais do magistério.

O FUNDEB representou a manutenção e ampliação dos mecanismos de redistribuição do FUNDEF, porém não se trata de uma revolução no financiamento da Educação Básica, visto que os limites e desafios são praticamente os mesmos do antigo fundo e não inovou a ponto de superá-los.

Os resultados parciais (o FUNDEB foi iniciado em 2006 e os dados existente são vão até 2009 e 2010) indicam que o movimento de universalização e redução das desigualdades permanece, pois o FUNDEB manteve as principais características do FUNDEF. Quanto à solução do gargalo educacional (baixas taxas de conclusão do Ensino Fundamental e Ensino Médio) ainda não foram apresentados avanços, a complementação da União foi aumentada, mas em 2010 já não foi cumprida a taxa legal de 10% da receita do Fundo.

O aumento de recursos atendeu sim o aumento de alunos atendidos, e os valores aluno/ano foram mantidos no Ensino Fundamental, enquanto houve avanços nas demais modalidades de ensino, porém a taxa de frequência líquida e bruta ainda no Ensino Médio e Educação Infantil ainda não é satisfatória. Além dos resultados na qualidade não serem visíveis. Entretanto, é importante destacar o fato de que a inclusão do Ensino Infantil no FUNDEB essencial para a melhoria da qualidade, visto que mais crianças entraram no Ensino Médio melhor preparadas e com base educacional mais sólida. Espera-se que no futuro, com o progressivo aumento da taxa de frequência nas faixas etárias de 0 a 3 anos e 4 a 5 anos, haja avanço quanto ao desempenho das crianças nas avaliações de qualidade.

Entende-se como desafio a necessidade do governo, seja municipal, estadual e/ou federal de manter os avanços até então conquistados e progredir no atendimento das demais carências enquanto precisam fornecer recursos à manutenção do piso salarial nacional, escolas de período integral, aumento das matrículas nas creches, pré-escolas e Ensino Médio, entre outras demandas educacionais que ampliam a necessidade de recursos, enquanto não há visível esforço por aumentar a capacidade de arrecadação dos estados e municípios, principalmente a eficiência fiscal nas regiões mais pobres que recebem mais recursos por transferências constitucionais.

É necessário também aprimorar o acompanhamento das estatísticas dos docentes da Educação Básica e métodos de avaliação da qualidade, a fim de encontrar pontos potenciais de melhorias e discutir as soluções mais cabíveis e metas concretas dadas as condições econômicas nacionais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARROS, R. P. (1997) *Os Determinantes da Desigualdade no Brasil*. Seminário 22/97, IPE-USP.

BARROS, R. P., HENRIQUES, R., e MENDONÇA, R. (2000). “*Pelo Fim das Décadas Perdidas: Educação e Desenvolvimento Sustentado no Brasil*”, in Henriques, R. (ed.) *Desigualdade e Pobreza no Brasil*, IPEA: Rio de Janeiro.

BECKER, F. da R. (2008). *Educação infantil no Brasil: a perspectiva do acesso e do financiamento*. Revista Iberoamericana de Educación, n. 47, p. 141-155, 2008.

BORGES, V. O (2007) *Fundo de manutenção e desenvolvimento da educação básica e de valorização dos profissionais da educação - FUNDEB: impactos financeiros junto aos governos estaduais e municipais, nos primeiros cinco anos da sua implantação*.

BRASIL (1988) *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm
Acesso em: 13.set.2011.

BRASIL. Ministério da Educação (2002) *FUNDEF – Relatório sintético 1998/2002 in “Políticas de Melhoria da Qualidade da Educação – Um Balanço Institucional”*. Brasília: Ministério da Educação.

BRASIL. Ministério da Educação. (1999) *Balanço do Primeiro Ano do FUNDEF*. Brasília: Ministério da Educação.

BRASIL. MEC/INEP. (2002) *Estatísticas dos professores no Brasil*. R. bras. Est. pedag., Brasília, v. 83, n. 203/204/205, p. 85-120, jan./dez. 2002.

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

DAVIES, N. (2006) *FUNDEB: a redenção da educação básica?*

DOURADO, L. (2000) *O público e o privado na agenda educacional brasileira*. In: FERREIRA, N. e AGUIAR, M. *Gestão da Educação: impasses, alternativas e compromissos*. São Paulo: Cortez.

DRAIBE, S. M. (1989) *As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas*. In: Para a década de 90; Prioridades e perspectivas de políticas públicas. Brasília, IPEA/IPLAN.

GIL, J. (2007). Entrevista de Dom, 12 de Agosto de 2007, disponível em:
<http://www.observatoriodaeducacao.org.br/index.php?view=article&id=337%3Afundeb-aprimora-mecanismos-de-controle-social-tema-e-pouco-debatido-pela-imprensa&option=com_content&Itemid=107>

HOFFMANN, R. (2001). *Distribuição de renda e crescimento econômico*.

IPEA (2011a). *PNAD 2009 – Primeiras análises: Situação da Educação brasileira – avanços e problemas*. Comunicado nº 66.

IPEA (2011b). *Gastos com a Política Social: alavanca para o crescimento com distribuição de renda*. Comunicado nº 75.

LANGONI, C. G. (1973). *Distribuição de Renda e Desenvolvimento Econômico no Brasil*. Expressão e Cultura: Rio de Janeiro.

MENEZES, J. S. da S. (2005). *O processo de formulação do FUNDEF: um estudo a partir da perspectiva de integrantes do MEC*. Ver a Educação, Belém, v. 11, n. 1 e 2, p. 133-157, jan./dez., 2005

MENEZES-FILHO, N. (2001) *A evolução da educação no Brasil e seu impacto no mercado de trabalho*. Departamento de Economia – USP.

MONLEVADE, J. *Valorização salarial dos professores: o papel do piso salarial profissional nacional como instrumento de valorização dos professores de educação básica pública*. Tese (Doutorado em Educação) – UNICAMP, 2000.

MONLEVADE, J. A. (2004). *Algumas reflexões sobre a transição FUNDEF/FUNDEB*. Disponível em: <<http://portal.MEC.gov.br/seb>>.

NEGRI, B. (1997) *O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério*. Brasília: INEP.

OLIVEIRA, R. F. (2000). *O FUNDEF em três dimensões: formulação, regulamentação e implementação*. Belo Horizonte, UFMG, 2000. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Educação. Universidade Federal de Minas Gerais, 2000.

OLIVEIRA, R. F. (2008). *Os limites do FUNDEB no financiamento do Ensino Médio*. Currículo sem Fronteiras, v.8, n.2, pp.78-96, Jul/Dez 2008.

OLIVEIRA, R. F.; TEIXEIRA, B. B. (2009) *Do FUNDEF ao FUNDEB: A qualidade ainda fora de pauta*.

PINTO, J. M. R. (1999) *Um fundinho chamado fundão*. In: DOURADO, Luiz Fernandes (org.) *Financiamento da Educação Básica – Campinas, SP Autores Associados, Goiânia – GO, Editora da UFG (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo; v.69), 1999.*

RAMOS, A. M. P. (2003) *O financiamento da Educação brasileira no contexto das mudanças político-econômicas pós 90*. Brasília: Plano Editora.

SANTOS, G. F. dos. (2002) *Innovaciones en el financiamiento intergubernamental para promover la equidad en el acceso a los servicios sociales: El caso de la salud y la educación en Brasil*.

SEMEGHINI, U. C. *FUNDEF: uma revolução silenciosa*. Brasília: Ministério da Educação, 2001.

SOUZA, P. R. (1998) Introdução. In: BRASIL. Ministério da Educação. *Balanço do primeiro ano do Fundef*. Brasília: Ministério da Educação.

SOUZA, P. R. (2005). *A revolução gerenciada: educação no Brasil 1995-2002*. São Paulo: Prentice Hall, 2005.

UNESCO (2011) *A crise oculta: conflitos armados e educação*. Relatório de Monitoramento Global, ONU.

VAZQUEZ, D. A. (2002) *Educação e Desigualdades Regionais: impactos fiscais do FUNDEF*. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional. (Monografia premiada no VII Prêmio Tesouro Nacional).

_____. (2003) *Educação, descentralização e desequilíbrios regionais: os impactos do FUNDEF*.