

Edição: 2000
Edição: 2000



1290000421



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS TCC/UNICAMP R147n
INSTITUTO DE ECONOMIA

**A NOVA ESTRUTURA DO FINANCIAMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL:
A EDUCAÇÃO, O FUNDEF E ALGUMAS IMPLICAÇÕES**



DOUGLAS BENITEZ RAMOS

ORIENTADOR: PROF. DR. PAULO SÉRGIO FRACALANZA

CAMPINAS
2000

TCC/UNICAMP
R147n
IE/421

CEDOC/IE

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE ECONOMIA

**A NOVA ESTRUTURA DO FINANCIAMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL:
A EDUCAÇÃO, O FUNDEF E ALGUMAS IMPLICAÇÕES**

DOUGLAS BENITEZ RAMOS

MONOGRAFIA DE CONCLUSÃO DO CURSO DE
ECONOMIA APRESENTADA AO INSTITUTO DE
ECONOMIA DA UNIVERSIDADE ESTADUAL DE
CAMPINAS, SOB A ORIENTAÇÃO DO PROF. DR.
PAULO SÉRGIO FRACALANZA.

CAMPINAS
2000

“... a escola não é, a escola está sendo historicamente.”
Paulo Freire

***A todos aqueles
que saibam dar
à educação
o seu real valor.***

Agradecimentos

Quando comecei a desenvolver esta monografia no segundo semestre de 1998, eu tinha apenas a certeza de que se trataria de economia da educação. Hoje, após dois anos, este trabalho não ganhou a profundidade e a consistência empírica que pensei poder obter, mas baseou-se num tema muito atrativo: o Fundef.

Para chegar a este tema, passaram-se uns seis meses desde o início deste trabalho, um período que denominei de “crise existencial” da monografia, pois eram várias as idéias e as incertezas. Durante este período, muitos professores colaboraram com sugestões de pesquisas, com bibliografias de apoio, com breves discussões.

Neste sentido, sou grato, primeiramente, ao meu orientador Prof. Dr. Paulo Fracalanza, que aceitou desde o início a proposta de me orientar, ciente de que não existia ainda um objeto de pesquisa definido. Ao longo do primeiro período, Paulo mostrou-se muito companheiro e amigo ao discutir comigo todas as sugestões de pesquisa que eu coletava com outros professores e com ele mesmo. Sou grato também e muito grato ao Prof. Dr. Rinaldo, ator coadjuvante que apareceu só uma vez em cena, mas de grande importância: foi quem sugeriu pesquisar sobre o Fundef, principal objeto de estudo deste trabalho. Outros professores me ajudaram a contextualizar e tratar o tema, dentre os quais, destaco e agradeço ao Prof. Dr. Plínio S. A. Sampaio Jr., ao Prof. Dr. Paulo Davidoff, ao Prof. Dr. Gustavo Zimmerman – todos professores do Instituto de Economia - e à Prof. Dilnéia, doutoranda da Faculdade de Educação.

Gostaria de dedicar especiais agradecimentos ao professor e amigo Prof. Dr. Vicente Rodrigues da Faculdade de Educação e ao Grupo de Políticas Públicas e Educacionais pelas discussões que realizamos periodicamente nos últimos meses e pela especial atenção que recebi, sempre me motivando a prosseguir com avanços neste trabalho.

Gostaria de agradecer ao Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas por permitir que eu utilizasse a Pesquisa de Acompanhamento de Implantação do Fundef. Para acesso à Pesquisa e seus dados, tive o apoio de Cecília Camarão e sua equipe, aos quais sou muito grato pela prontidão e especial atenção no fornecimento dos materiais e esclarecimento de dúvidas. Quero também agradecer ao

Ministério da Educação, em particular à Tânia Mara Viegas, por providenciar que eu recebesse os materiais que o Ministério dispunha sobre o Fundef. Igualmente agradeço ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – INEP, por me enviar materiais disponíveis sobre educação.

Gostaria de dedicar especial gratidão a Fernanda S. C. Victor, minha grande companheira, que me escutou, ajudou e apoiou durante os altos e baixos deste trabalho, contribuindo também com a revisão final do texto. Parte deste trabalho está dedicado a ela e à minha mãe, Maria Pastora Ramos, duas mulheres e professoras que sabem dar à educação o seu real valor e que me influenciaram ao longo dos últimos anos a também ter consciência disto.

Finalmente, citando de novo, minha maior gratidão vai para meu orientador Paulo, o qual surpreendeu-me durante todo o tempo nestes dois anos de trabalho com sua paciência, com a liberdade com que deixou que eu conduzisse este trabalho e com sua compreensão. A minuciosidade e precisão com que relia e orientava cada rascunho e capítulo deste trabalho não surpreenderam apenas a mim, mas a todos que participaram direta e indiretamente desta monografia. Ao Paulo, muito obrigado!

SUMÁRIO

Introdução.....	2
Capítulo I - Educação e Desenvolvimento Econômico.....	7
1. Condicionantes da Demanda e Oferta Educacional.....	8
1.1 Demanda Educacional.....	8
1.2 Oferta Educacional.....	9
2. Teoria do Capital Humano.....	11
3. Críticas ao Capital Humano.....	16
Capítulo II - FUNDEF: a nova estrutura no financiamento do ensino fundamental	21
1. Panorama geral anterior ao Fundef.....	22
2. A Base Legal do Fundef.....	23
3. A Receita do Fundef.....	24
4. Distribuição e Utilização dos Recursos do Fundef.....	26
5. A Valorização do Magistério e o Conselho de Acompanhamento e Controle Social.....	28
Capítulo III - Resultados do Fundef de 1998 a 2000.....	30
1. Recursos Físicos.....	31
2. Recursos Humanos.....	35
3. Recursos Financeiros e Municipalização.....	39
Considerações finais.....	44
ANEXO I.....	50
ANEXO II.....	54
ANEXO III.....	55
ANEXO IV.....	56
Bibliografia.....	57

Introdução

A escola enquanto espaço social da educação formal não é toda a educação. Antigamente existiam sociedades sem escolas, nas quais educar era viver a vida do dia-a-dia, através do trabalho, através das histórias orais e cerimônias. O meio ambiente era a escola. No Brasil, este tipo de sociedade sem escolas não está num passado longínquo. Até início do século XX, 63,5% da população brasileira ainda era analfabeta, uma sociedade ainda sem escolas. Para esta população, viver a vida do dia-a-dia era sua forma de educar-se. Talvez pudéssemos falar do ensino dos jesuítas, da reforma pombalina, do Colégio Pedro II. Mas estaríamos nos referindo, até o fim do século XIX, a apenas 15% da população. Dessa forma, parece melhor descrever o Brasil até o século XIX como uma sociedade sem escolas ou, ironicamente, quase sem escolas.¹

A educação enquanto produto da escola surge a partir da Idade Média na Europa, cuja educação esteve reservada por longo tempo às elites. No Brasil, as elites também tiveram este privilégio, motivo pelo qual predominavam os cursos secundaristas e superiores, sendo estes, principalmente, Direito e Medicina. O ensino primário ficava a cargo dos preceptores contratados pelas famílias mais nobres.

A primeira tentativa de expansão do ensino primário em âmbito nacional no Brasil ocorreu no início do século XX, quando eclodiram dois movimentos, um de caráter quantitativo e outro de caráter qualitativo, denominados “entusiasmo pela educação” e “otimismo pedagógico” (Nagle, 1974). O primeiro movimento tinha a ambição de expandir a oferta educacional, isto é, o número de escolas no Brasil. Esta ambição estava fortemente relacionada com um propósito político: o de ampliar o número de eleitores, uma vez que analfabetos não votavam. O segundo movimento, na década de 20, ambicionava melhorar as condições didáticas e pedagógicas das escolas. Os resultados destes dois movimentos não foram significativos, mesmo com a onda nacionalista que chegava ao Brasil após a 1ª Guerra Mundial, a qual havia fortalecido o “otimismo pedagógico”.

¹ Para esta discussão histórica que aqui apresentamos, os manuais de História da Educação (Romanelli, 1990) (Guiraldelli, 2000) fornecem uma boa visão geral.

Em 1937, com o estabelecimento do Estado Novo, as lutas ideológicas em torno dos problemas educacionais são enfraquecidas, situação que se manteve durante quase dez anos. O Estado Novo havia não apenas deixado de proclamar o dever do Estado quanto à educação, como também havia limitado sua ação. Em 1942, por iniciativa do Ministro Capanema, são reformados alguns ramos do ensino, como o ensino técnico profissional, o ensino primário e secundário e o normal. Denominadas de leis orgânicas do ensino e nem todas realizadas sob o governo do Estado Novo, estas reformas marcam o dualismo educacional brasileiro caracterizado por uma estratificação da oferta educacional de acordo com as camadas sociais. O ensino profissional, por exemplo, era destinado às classes sociais mais baixas, pois interessava à burguesia um mínimo de instrução aos integrantes destas classes, a fim de torná-los bons cidadãos e trabalhadores disciplinados.

Findo o Estado Novo, inicia-se um período em que as reivindicações de caráter educacional são retomadas. Tratava-se de uma disputa por um espaço mais democrático nas escolas. Pela primeira vez, com a Constituição de 1946, o ensino primário (8 anos) ganhava o caráter da gratuidade. Até então, o ensino primário era considerado obrigatório, mas apenas os quatros primeiros anos eram gratuitos.

De fato, se entendermos por democratização das escolas o aumento crescente de alunos e sua permanência por mais tempo na escola e mais diplomas, então houve democratização após 1946. Por outro lado, se entendermos por democratização das escolas que alunos vindos de meios sociais e culturas diferentes disponham das mesmas chances de êxito, então a luta ainda estava longe de ter alcançado seus objetivos. Haveria, sim, um ponto de partida igual e um mesmo percurso a ser percorrido por todos: o do ensino obrigatório e gratuito.

O que nós, no entanto, temos visto até então é que a escola, enquanto espaço social em que a educação formal se dá, a escola não é, a escola está sendo historicamente. A compreensão deste estar sendo não pode ser lograda fora da compreensão de algo mais abrangente: a sociedade na qual se encontra. O que queremos aqui expressar é que a escola não existe desgarrada do contexto histórico. Os liberais diriam que, uma vez dada oportunidades iguais através do ensino gratuito, o sucesso ou insucesso de cada indivíduo seria resultado de suas próprias virtudes. No entanto, conquistar a democratização do ensino não é uma tarefa a ser atingida apenas com a ex-

pansão da oferta educacional, pois veremos que o sucesso individual não depende apenas de virtudes individuais, e sim do contexto socioeconômico, cultural e histórico porque passa a escola e os educandos.

No primeiro capítulo desta monografia iniciaremos uma discussão sobre educação e desenvolvimento econômico, abordando os condicionantes da oferta e da demanda educacional. Ao tratar da oferta educacional, procuraremos recuperar alguns elementos da discussão de educação e desenvolvimento econômico e as justificativas para o Estado ser o principal ofertante de educação. Então, trataremos da educação como uma decisão de investimento, explorando o conceito de capital humano, buscando mostrar sua origem e as peculiaridades do investimento em educação no Brasil. Além disso, veremos que a decisão de investir em educação não depende apenas de fatores econômicos como taxa de retorno, mas de outros fatores, como sociais e culturais. Mais do que isso, veremos também que a concepção de educação no conceito de capital humano é reflexo de uma determinada visão de mundo que não a da classe trabalhadora.

Seguindo com a idéia de que a escola é parte do contexto histórico, verificaremos que em 1998, já no final do século XX, quando foi implementado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério, o Fundef, o discurso não foi diferente daquele defendido no movimento “entusiasmo pela educação”. Somado à “Campanha Toda Criança na Escola”, o discurso pregado pelos criadores do Fundef também foi o de universalização do ensino fundamental e erradicação do analfabetismo. Desta vez, positivamente, o índice de analfabetismo da população com 15 anos ou mais não era mais 63,5% como no início do século XX, mas ainda era 13%, o que significava, aproximadamente, 14 milhões de brasileiros analfabetos.²

É importante destacarmos, porém, que a educação básica na história da educação brasileira não teve um papel principal, importando, como já dissemos, o secundário e o superior, voltados única e exclusivamente para a elite, salvo alguns poucos exemplos como as escolas técnicas voltadas para a formação do operariado. O Fundef mostra-se, então, como um projeto atípico do governo federal em colaboração com os demais níveis de governo, pois trata-se de uma atenção dos diferentes

² Dado extraído do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas, com base no censo demográfico de 1996.

níveis de governo com o nível de ensino que mais esteve marginalizado em toda história da educação brasileira. Sem avançar nos resultados do Fundef, podemos dizer que ele atingiu desde o início o seu primeiro objetivo: o de justiça social. Não apenas porque se refere a 32 milhões de brasileiros, como veremos mais adiante, mas porque se refere ao ensino fundamental.

Assim, ao discutir o Fundef nos próximos capítulos, procuraremos estar abrindo espaço para inúmeras discussões nesta área, uma oportunidade que se apresenta para novos e veteranos pesquisadores, para críticos, para historiadores da educação, para profissionais da área, para pais e para todo e qualquer cidadão com interesse nesta área social. Se dissermos que a educação está intrinsecamente ligada com o contexto histórico, colocar em debate o ensino fundamental, aproveitando o espaço que o governo abriu com a instituição do Fundef, é talvez um fato histórico que possa ter repercussões positivas para a educação.

O segundo capítulo, portanto, trata especificamente do Fundef. A instituição e implementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério, a partir de 1996, estabeleceu um novo modelo de financiamento da Educação Fundamental válido por 10 anos (até 2006). Realizou mudanças administrativas que realocaram as vinculações constitucionais já existentes de financiamento deste nível de ensino e estipulou novos critérios de distribuição e de utilização dos recursos correspondentes. Não houve, porém, nenhum acréscimo de recursos destinados à educação. As mudanças assim realizadas realocaram os recursos da educação, criando um Fundo de natureza contábil, cuja receita é vinculada à realização de determinados objetivos, consolidados pela adoção de critérios de distribuição e utilização destes recursos.

Neste capítulo trataremos das realocações dos recursos que compõem o Fundo, da redistribuição destes recursos e da sua utilização, todos em tópicos separados para melhor compreensão da estrutura do Fundef. Trataremos ainda da Valorização do Magistério e dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social, também abrangidos pelo Fundef. Antecedendo, no entanto, estes tópicos, faremos primeiro um breve panorama que mostre em que contexto, do ponto de vista do financiamento da educação, o Fundef foi criado e, segundo, uma apresentação da base legal do Fundef, mostrando quando e como o Fundo foi criado. Só então vamos tratar do Fundef pro-

priamente dito.³

Entendida, então, toda a estrutura do Fundef, o terceiro e último capítulo traz alguns dos resultados e impactos da implantação do Fundef desde 1998. Ao longo destes dois anos não foram realizadas grandes pesquisas, de modo que os dados são ainda escassos para uma avaliação mais profunda do tema em questão. Neste trabalho também não foi realizada nenhuma pesquisa empírica que possibilitasse obter avançadas conclusões. Assim, os dados a que tivemos acesso foram os da Pesquisa e Acompanhamento da Implantação do Fundef, realizada pelo Instituto de Economia da Unicamp e os dados dos dois Balanços realizados pelo próprio Ministério da Educação. A partir destes dados realizamos algumas análises preliminares sobre os principais objetivos do Fundef como a questão redistributiva dos recursos da educação e a questão da valorização do magistério. Também foi possível ao final deste trabalho levantar algumas questões não respondidas que ficarão para serem discutidas até 2006 ou para serem refletidas depois, diante de novas propostas para o financiamento da educação.

³ Não é objetivo desta monografia ser tão minuciosa e específica, a despeito do detalhamento do Fundef. Um aprofundamento maior pode ser obtido com a leitura de três textos: um texto para discussão do economista Barjas Negri (Negri, 1997); o Manual de Orientação do Fundef (MEC/INEP, 1998); e terceiro, o Balanço do Fundef 1998 – 2000 (MEC/INEP, 2000). O primeiro ao propor simulações sobre o impacto da implementação do Fundef, oferece uma visão preliminar do mesmo. O segundo, por sua vez, traz uma descrição técnica do Fundef, explicando passo a passo seu funcionamento. E o terceiro, traz os impactos resultantes dos dois primeiros anos de implementação do Fundef segundo a visão oficial do governo. Essa noção do antes, do durante e depois podem, talvez, responder alguma dúvida aqui não respondida e tornar mais compreensível a esquemática do Fundef.

Capítulo I - Educação e Desenvolvimento Econômico

Amartya Sen, prêmio Nobel de Economia em 1998, em passagem pelo Brasil em Julho de 2000 disse em uma entrevista que alguns países não dão a todos os seus habitantes oportunidades sociais adequadas do ponto de vista da educação e da saúde. Exemplificou, lembrando que a Índia possui uma educação universitária de alto nível, cujos frutos o país tem colhido. Hoje é o segundo maior produtor de software no mundo, sendo que suas exportações de software saltaram de US\$ 10 milhões para US\$ 6 bilhões. E as expectativas são de que este valor possa atingir US\$ 20 bilhões em breve. Da população da Índia, no entanto, 40% é analfabeta, o que significa que há muitas pessoas que não têm qualquer chance de participar das oportunidades abertas pelo crescimento econômico do país. E concluindo, Sen adverte que para eliminar a pobreza não basta se concentrar em educação universitária e tecnologia – o que é bom – mas é também necessário ter um sistema de educação igualitário.⁴

As relações entre educação e desenvolvimento econômico presentes nesta entrevista com Sen remetem a uma discussão muito rica e complexa sobre este tema, para a qual já contribuíram muitos economistas e sociólogos, esposando variadas e divergentes orientações, como veremos.

Neste capítulo pretendemos explorar algumas pistas do papel do Estado na provisão da educação na perspectiva da tradição liberal. Pretendemos também mostrar que na concepção dos liberais, as ações individuais têm prevalência sobre a estrutura social e que estas mesmas ações, guiadas por critérios estritos de racionalidade econômica, explicam a demanda por educação como uma decisão de investimento. Em realidade, este aspecto liberal será a base para tratarmos da concepção teórica do capital humano.

⁴ Entrevista com Amartya Sen concedida ao jornal Estado de S. Paulo e publicada no dia 23 de Julho de 2000 no Caderno de Economia, pág. B9.

1. Condicionantes da Demanda e Oferta Educacional

1.1 Demanda Educacional

Num primeiro momento, poderíamos pensar que a demanda por educação é influenciada por uma série de variáveis, entre as quais, as tradições culturais, a posição social, a educação dos pais e o tamanho da família. Entretanto, do ponto de vista econômico, e, sobretudo na tradição liberal, a demanda por educação é condicionada por três importantes variáveis: 1) o diferencial entre salários e/ou rendas entre os empregos do setor moderno e os do setor tradicional; 2) os custos privados diretos da educação e 3) os custos de oportunidade ou custos indiretos da educação.⁵

A primeira variável expressa uma relação positiva entre a demanda educacional e o diferencial de salários no setor moderno e tradicional. Considerando-se o setor moderno como o setor que demanda mão-de-obra qualificada e o setor tradicional como demandante de mão-de-obra menos qualificada, esta variável sugere que quanto maiores forem os salários no setor moderno, maior será a procura por educação e qualificação. A segunda variável, por sua vez, mostra uma relação inversa entre a demanda por educação e seus custos diretos. Significa que quanto maiores forem as despesas com taxas escolares, livros, roupas e transporte escolar, menor será a demanda por educação. Por fim, a terceira variável, afirma que quanto maior for o volume dos custos indiretos, menor a demanda por educação. Muitas vezes, a maior cota do custo da educação é financiada pelos estudantes e seus pais, ainda que pese a crença de que a instrução seja, virtualmente, gratuita. Isto porque o custo indireto, o qual se refere aos salários que os estudantes abrem mão de ganhar por estarem estudando e não trabalhando, em geral, excede todos os custos diretos que o período escolar possa trazer.⁶

Vimos, assim, que a demanda por educação é fortemente influenciada pelas rendas futuras e pelos custos diretos e indiretos. Estes custos poderiam ser ainda

⁵ Todaro diz que há uma quarta variável: a probabilidade de sucesso na obtenção de emprego no setor moderno. Diz ele que a demanda por um determinado nível de educação, secundário por exemplo, terá relação inversa com a taxa de desemprego corrente para as profissões que exigem aquele nível de educação. No entanto, a realidade parece mostrar-se diferente, onde o indivíduo, diante do desemprego, ao invés de demandar menos educação, acaba por permanecer mais tempo se qualificando para poder competir melhor no mercado de trabalho. Isto para aqueles que podem continuar estudando.

⁶ Segundo Schultz(1964, p. 45), três quintos dos custos totais (diretos e indiretos) da educação nos EUA representavam salários não recebidos.

maiores se não fosse o Estado ofertar ensino gratuito. Mas que motivos levam o Estado a ofertá-lo? E por que existem ofertantes de ensino privado?

1.2 Oferta Educacional

A oferta de educação existe no âmbito público e privado, ofertada pelo Estado e pelo empreendedor privado respectivamente, ambos com razões distintas. Nos restringiremos em avaliar as razões da oferta educacional pelo Estado.⁷ De qualquer forma, tratando a oferta de educação como uma decisão de investimento, seja a privada ou a pública, esta decisão passa por uma questão de rentabilidade.

No caso do Estado, a taxa de retorno do investimento em educação não deve ser medida especificamente em termos monetários, mas também em termos não-monetários.

Do ponto de vista monetário, acredita-se que existe uma correlação positiva entre o nível de educação de uma sociedade e o PIB per capita desta sociedade. Ou seja, quanto mais elevado o nível de educação, mais elevado o PIB.

Neste sentido, segundo Barros, um único ano extra de escolaridade pode elevar o crescimento econômico em 0,35 pontos percentuais. Cada ano adicional de educação superior elevaria os salários em São Paulo, na média, em 16%. Este impacto para níveis inferiores de educação seria mais baixo, sendo 12% para estudantes do ensino médio e 9% para estudantes do ensino fundamental. Barros diz ainda que a renda per capita corrente no Brasil é um terço da dos países industrializados devido, em parte, ao nível de escolaridade brasileiro. Se o nível de escolaridade brasileiro fosse igual ao dos países industrializados, a renda per capita no Brasil seria o dobro, o que significa que metade do “gap” entre a renda per capita brasileira e a dos países industrializados seria explicada pelo baixo nível de escolaridade.⁸

Evidentemente que os dados estatísticos não bastam. Aliás, justamente porque o conjunto de dados estatísticos era insuficiente para explicar o crescimento econômico a partir de 1950 no mundo em geral, é que se desenvolveu o conceito de capital humano. Através dele, procurou-se justificar que o conhecimento e a habilidade ad-

⁷ As instituições religiosas que ofertam ensino enquadram-se como instituições privadas. As razões pelas quais estas instituições ofertam ensino não serão tratadas neste trabalho.

quirida pelos trabalhadores com a educação, alfabetização e o treinamento promoviam o aumento da produtividade do trabalhador, motivo pelo qual os anos que se seguiram à 2ª Guerra Mundial haviam apresentado um crescimento do PIB maior que o crescimento dos fatores de produção, medidos ordinariamente.

Mesmo entre os liberais, defensores do Estado mínimo, a educação deve ser ofertada pelo Estado. Para eles, o crescimento econômico se dá pelo livre jogo dos mercados. Em outras palavras, pela concorrência. Estão cientes, no entanto, que a todos devem ser dadas iguais condições e oportunidades, ou seja, é necessário ofertar a educação básica gratuita. Uma vez instruído, qualquer insucesso decorre única e exclusivamente da incapacidade ou incompetência do próprio indivíduo.

Segundo a filosofia liberal-utilitarista, para a qual a concorrência promove o crescimento, é função do Estado garantir iguais oportunidades de concorrência, o que se acredita ser possível pela oferta do ensino básico obrigatório e universal. Em outras palavras, cabe ao Estado o desenvolvimento dos talentos e habilidades que todo indivíduo tem, garantindo-lhe ausência de analfabetismo e ignorância. Por este motivo, a educação básica financiada *in toto* e provida pelo menos parcialmente pelo Estado, desde Adam Smith, sempre foi uma tônica na economia clássica.⁹

Do ponto de vista não monetário, a oferta da educação tem inúmeras justificativas. Ela estaria ligada não apenas ao crescimento econômico, mas principalmente ao desenvolvimento econômico, o qual pode ser avaliado por uma série de indicadores socio-econômicos. Um único ano extra de escolaridade pode reduzir a taxa de crescimento populacional em 0,26 pontos percentuais. Este adicional de escolaridade para pais reduziria a mortalidade infantil em 9 mortes para cada 1000 bebês nascidos vivos.¹⁰

Outro fator são os processos políticos, nos quais se reivindicam a educação gratuita (Todaro, 1981). Como essas pressões políticas são conseqüências de uma demanda reprimida, o que importa são as condicionantes da demanda educacional.

Por fim, com relação à oferta privada de educação, o que se tem é o surgimento de instituições de elevadíssima lucratividade. No começo da década de 80, em

⁸ Sobre a relação nível de educação e renda per capita, ver Barros (2000, p.118)

⁹ Sobre a visão liberal da educação básica financiada pelo Estado, ver Fonseca (1989, p.39).

¹⁰ As correlações ditas entre nível educacional e outras variáveis foram extraídas do artigo do Barros (2000, p.113)

plena crise econômica, haviam empresas privadas de educação superior obtendo lucros que chegavam a 600%. Hoje, com a inserção da periferia no processo de globalização, o setor que mais cresce é o de serviços e dentro deste setor, a educação é um dos mais dinâmicos.¹¹ Assim, o que move a oferta privada de ensino é, em geral, a obtenção de lucro a exemplo da inúmeras universidades privadas crescendo por todo o país.

2. Teoria do Capital Humano

Os recursos humanos possuem dimensões quantitativas e qualitativas. Entre as dimensões quantitativas estão, por exemplo, o número de pessoas no trabalho, o percentual da população economicamente ativa e o número médio de horas trabalhadas. Entre as qualitativas, estão a habilidade e o conhecimento que os indivíduos adquirem e que afetam as suas capacidades produtivas.

A despeito da importância das dimensões quantitativas, uma atenção especial foi dada à dimensão qualitativa após a 2ª Guerra Mundial, quando surgiu o conceito de capital humano. Este conceito foi primeiro aplicado por William Petty, quando comparou a perda de armamentos, maquinarias e instrumentos de guerra com a perda de seres humanos. Crédito maior, no entanto, deve ser dado a Adam Smith, quando em “A Riqueza das Nações” identificou a melhoria nas habilidades dos trabalhadores como uma fonte fundamental de progresso econômico e crescimento do bem-estar.¹²

O estudo e expansão deste conceito ocorrem após a 2ª Guerra Mundial, quando se verificou que a produtividade do estoque de capital físico e de trabalho (fatores de produção) não explicava todo o crescimento econômico, associando-se, então, o resíduo não explicado ao investimento em treinamento e educação dos indivíduos. Isto significou tratar as capacidades produtivas dos seres humanos enquanto agentes produtores de renda na economia. Se por um lado, o capital físico é um estoque, cujo valor é sua fonte de fluxos correntes e futuros de rendimentos, o capital humano é um estoque de habilidades e conhecimentos produtivos incorporados nas pessoas, o

¹¹ Sobre alta lucratividade da instituições de ensino, ver Frigotto (1984, p.158).

¹² Sobre esta contextualização do conceito de capital humano, ver o verbete “human capital” no dicionário de economia The New Palgrave, especificamente no subitem background. Fonseca(1989) e Frigotto (1984) também fornecem dados históricos a respeito do capital humano.

qual também gera um fluxo de renda. Não obstante a idéia de que capital humano gera um fluxo de renda, o capital humano remete ainda a uma questão de direito de propriedade muito peculiar: enquanto conhecimento ou habilidade adquiridos, o capital humano é um capital de propriedade intransferível ou não passível de troca. Esta peculiaridade é justamente o que difere o capital humano do não humano.¹³

O crescimento econômico, então, registrado nas décadas que se seguiram à 2ª Guerra Mundial se justificava pela melhoria da habilidade dos trabalhadores graças à educação, treinamento e alfabetização. Outros fatores como saúde, esperança de vida e redução da mortalidade infantil também passaram a ser explicados em parte pela educação.

Gary Becker, Theodore Schultz e Edward Denison foram alguns dos principais expoentes da teoria sobre capital humano neste momento. Por esta época, recusava-se em considerar as habilidades adquiridas pelo homem como uma forma de capital, como resultado de um investimento. Com efeito, a idéia esposada pelos teóricos do capital humano de considerar o homem como uma riqueza que pudesse se elevar pelo investimento violava alguns pressupostos tradicionais.

Em primeiro lugar, havia uma preocupação moral em estar comparando o homem à máquina: capital humano versus capital físico. Tratar o homem como um capital tinha uma conotação negativa e isto dificultava a aceitação da teoria do capital humano. Além disso, muitos economistas acreditavam que o trabalho dependia apenas do capital e do número de homens-hora e que o trabalho poderia ser assimilado a uma mercadoria homogênea. Ou seja, ainda que os homens adquirissem habilidade e conhecimento úteis e isto era evidente, não era evidente que educação e treinamento representassem uma forma de capital passível de ser investido e de ter rentabilidade.

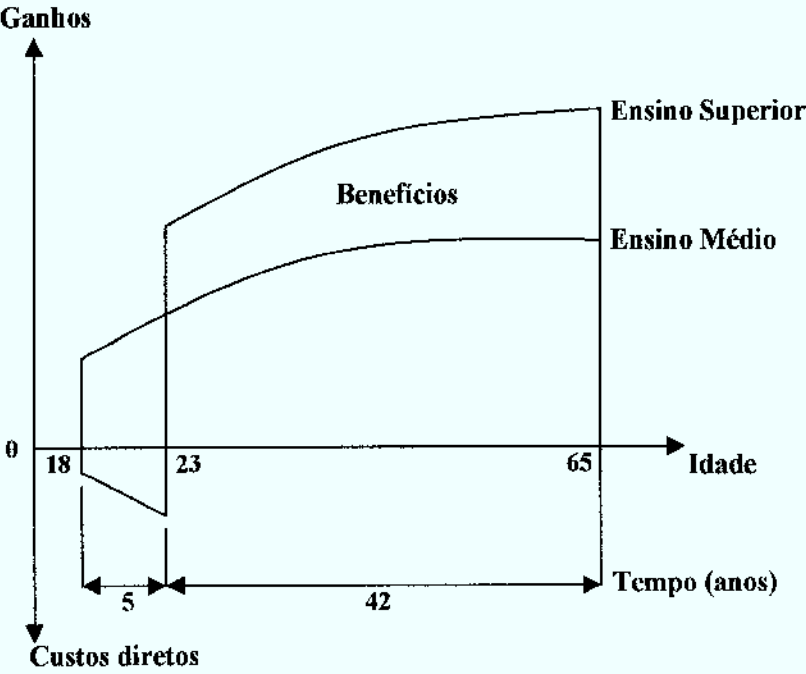
Ao longo deste tempo, no entanto, duas foram as vertentes de análise do conceito de capital humano: uma análise macroeconômica e outra microeconômica. Do ponto de vista macroeconômico, o capital humano passou a ser visto como um desdobramento da teoria neoclássica a respeito do crescimento econômico. Do ponto de

¹³ Sobre esta questão de intransferibilidade de capital humano, o dicionário de Palgrave lembra que a escravidão e a servidão permitiam transferir capital humano. Mas se adotássemos o raciocínio dos escravocratas, poderíamos desconsiderar estas exceções, porque escravos não eram considerados seres humanos. Apenas objetos. E os servos tampouco poderiam ser considerados como livres. A proprie-

vista microeconômico, o capital humano constituía-se no fator explicativo das diferenças individuais de produtividade, de renda e de mobilidade social.

A idéia de que possa se investir em capital humano reside no fato de que a instrução pode elevar as rendas futuras. Assim, seus custos e benefícios podem ser avaliados da mesma forma como o são para outros tipos de investimentos, o que permite adotar, embora de uma forma muito economicista, conceitos como taxa de lucro ou taxa de retorno do investimento, bem como taxa de desconto. Psacharopoulos fornece em seu artigo um esquema muito didático e simples para tratar as taxas de retorno dos investimentos em educação.¹⁴

Gráfico I – Trade-off entre ensino médio e ensino superior



Fonte: Psacharopoulos (1995)

Este esquema propõe uma comparação dos ganhos de um indivíduo que interrompe seus estudos no ensino médio, aos 18 anos de sua idade, e inicia sua carreira de trabalho em contraposição com os ganhos e custos de um indivíduo que decide continuar a estudar até os 23 anos, considerando 5 anos de ensino superior. O segundo indivíduo terá custos diretos e indiretos a mais que o primeiro. No entanto, seus

dade que outros homens tinham sobre os escravos e servos permitiu este tipo de transferência do capital humano.

¹⁴ Para compreensão detalhada do gráfico, ver Psacharopoulos (1995, p.2).

ganhos ou benefícios, como ilustra o gráfico, serão maiores, cobrindo os custos de ter prosseguido seus estudos e adquirido um diferencial a mais. Em outras palavras, a taxa de retorno que o segundo indivíduo tem por investir em educação é maior que a do primeiro indivíduo. Ou ainda, o custo de oportunidade do sujeito deixar de ter rendimentos a partir dos 18 anos é menor que os benefícios que ele terá depois, quando seus rendimentos serão proporcionalmente maiores que os gastos despendidos com o investimento em educação.

Por este motivo, diz-se que capital humano deriva da teoria econômica marginalista.¹⁵ Tem-se a idéia de que um maior investimento em educação ou treinamento permite ampliar a produtividade do trabalho. Como o salário ou a renda se iguala à produtividade do trabalho, o indivíduo mais produtivo, ganhará mais.

Para os liberais, a renda é uma “decisão” individual: se o indivíduo é rico ou pobre, isto é fruto de suas capacidades. Neste sentido, no mundo escolar, a não-aprendizagem, a evasão, a repetência são problemas individuais. Justificam-se as desigualdades de classe por aspectos individuais. Os insucessos, como foi dito no tópico anterior a respeito dos liberais, são incompetências individuais.

Ainda sobre as taxas de retorno, diz Psacharopoulos que há dois tipos de taxas de retorno para investimentos em educação: uma privada e outra social.

A taxa de retorno privada parte do pressuposto de que a educação é, em geral, provida gratuitamente pelo Estado e considera, assim, os rendimentos postergados como os únicos custos no cálculo desta taxa. Trata-se, como já vimos, dos custos indiretos. Neste sentido, a taxa de retorno de um investimento para um dado nível de educação pode ser estimada como a taxa de desconto que equaliza o fluxo de benefícios de qualificar-se mais e o fluxo de custos num determinado ponto do tempo.

No caso do ensino superior, a taxa de retorno significa a taxa de desconto que equaliza de um lado o diferencial de rendas entre um indivíduo com formação superior e um com formação no ensino médio e, de outro lado, os custos diretos da edu-

¹⁵ A visão econômica marginalista caracteriza-se pela postura metodológica positivista que busca apreender o funcionamento da economia mediante a análise de unidades isoladas ou agentes econômicos (indivíduos, firmas) e, a partir desta visão atomizada, elabora uma teoria da economia como um todo mediante a agregação do comportamento destas unidades. O termo Marginalista deriva da visão de que o indivíduo, dotado de “racionalidade” e “liberdade”, faz as escolhas econômicas de acordo com a utilidade marginal ou desutilidade marginal dos bens disponíveis. Isto, por sua vez, decorre da concepção de que o “indivíduo”, enquanto *homo economicus*, relaciona racionalmente os seus desejos,

cação universitária somado aos custos indiretos. Em outras palavras, significa a comparação entre a área de benefícios do gráfico acima com a área de custos indiretos e custos diretos. Algebricamente, esta taxa é definida por:

$$\sum_{t=1}^{42} \frac{(W_u - W_s)t}{(1+r)^t} = \sum_{t=1}^5 \frac{(W_s + C_u)t}{(1+r)^t}$$

onde W_u é salário de um indivíduo com nível superior e W_s , o salário de indivíduo com 2º grau.

Psacharopoulos alerta que existe uma importante assimetria entre computar os retornos para ensino fundamental e os retornos de outros níveis de ensino. Isto porque as crianças em idade para cursar o ensino fundamental não devem trabalhar. Ou seja, não se deve calcular custos indiretos neste nível de ensino. Ademais, ressalta o autor, não se deve mensurar a taxa de retorno para justificar o ensino básico. Toma-se como pressuposto que a alfabetização da população é uma meta que se apoia em seus próprios méritos por uma série de razões outras que não apenas as econômicas.

Com relação à taxa de retorno social, para seu cálculo deve-se somar aos custos privados os gastos do Estado e da sociedade com educação, tais como a construção de edifícios escolares, sua manutenção e os salários de professores. Os custos sociais são, portanto, mais elevados que os custos privados, quando se pensa na educação. Esta diferença entre o custo social e o privado reflete o grau de subsídios que o Estado fornece para a educação pública.

Não se pode porém, afirmar que a taxa de retorno social seja menor que a privada em função de ter custos maiores. Isto porque deve-se somar aos benefícios privados também os benefícios não monetários ou efeitos externos da educação como redução da mortalidade, vidas poupadas pela melhoria nas condições de higiene, educação sexual e inúmeros outros benefícios sociais.

O que se nota, portanto, é que a taxa de retorno privada está inteiramente relacionada com os condicionantes da demanda educacional, uma vez que esta taxa é função dos rendimentos futuros, dos custos diretos e dos custos indiretos. A taxa de

as suas necessidades, seu orçamento com os preços dos bens, atingindo uma escolha ótima, o equilíbrio. (Apud. Frigotto, 1984)

retorno social, por outro lado, está relacionada com os condicionantes da oferta educacional, uma vez que é função dos benefícios sociais. Através de medidas dos custos diretos e indiretos de investir-se em educação e quais os ganhos futuros que este proporciona, seja através de maiores níveis de renda ou de melhores benefícios sociais, indivíduos e sociedade decidem quanto investem em educação.

3. Críticas ao Capital Humano

Até o presente momento, o que vimos foi uma concepção de educação sob o ponto de vista econômico e não da estrutura econômico-social, como se a educação fosse uma função de produção. O que veremos agora, no entanto, é que a decisão de investir em educação e treinamento não depende apenas de fatores econômicos como taxa de retorno, mas de fatores sociais e culturais. Mais do que isso, veremos também uma teoria de que a concepção de educação no conceito de capital humano é reflexo de uma determinada visão de mundo que não a da classe trabalhadora.

Em países periféricos como o Brasil, um fato que contraria a teoria do capital humano é a questão da desigualdade de renda e da desigualdade social, desigualdades estas que interferem nas decisões de investir em educação. Estas desigualdades refletem-se não apenas no desempenho de cada indivíduo enquanto educando, mas também no próprio sistema educacional, cujo sistema acaba atuando no sentido de aumentar/perpetuar e não de reduzir estes desequilíbrios.

Um primeiro exemplo do impacto da desigualdade de renda está no custo de oportunidade, tratado no tópico anterior como sendo os custos indiretos, ou seja, os rendimentos que um indivíduo deixa de ganhar por decidir empregar seu tempo presente em educação. Famílias com rendas mais elevadas terão um custo de oportunidade menor, pois os salários não-recebidos pelos filhos, que estão estudando ao invés de trabalharem, têm um peso muito menor para sua renda familiar do que em uma família de baixa renda. Em última instância, este custo de oportunidade para as famílias de renda alta pode ser tão ínfimo que ao analisarem o investimento em educação, acabam considerando apenas os custos diretos (taxas escolares, livros, etc.).

Para as famílias de baixa renda, por outro lado, o custo de oportunidade pode ser tão elevado que mesmo que a educação básica seja gratuita e que o nível de renda

futura se eleve com a instrução do filho, ainda assim a criança acaba evadindo-se da escola por uma questão de sobrevivência da família.¹⁶ Esta realidade é tão marcante no Brasil, que existem os chamados Programas de Renda Mínima, cujo objetivo é oferecer a estas famílias de renda baixa uma renda extra, tal que seja viável a elas enviarem seus filhos à escola ao invés de os enviarem ao mercado de trabalho.

O que se nota, portanto, é que famílias com rendas diferentes têm custos de oportunidade diferentes e, neste sentido, têm taxas de retorno diferentes quando se pensa na decisão de investir em educação.

Um segundo exemplo do impacto da desigualdade de renda refere-se ao “background” socioeconômico e cultural das famílias. Crianças oriundas de famílias de baixo nível de renda, em geral, sofrem de subnutrição, vivem sob uma estrutura familiar menos estável e muitas vezes têm pais analfabetos. Este contexto socioeconômico e cultural afeta o desempenho escolar delas diretamente. São crianças que não conseguem ter um equilíbrio físico e psíquico para frequentar a escola. Se não deixam a escola durante o ano, o elevado índice de repetência entre estas crianças acaba criando outro motivo que as levam a abandonar seus estudos.

Por fim, um terceiro exemplo do impacto da desigualdade de renda refere-se ao capital social. Ainda que as crianças de baixa renda concluam o ensino em qualquer nível, as crianças de mais elevada renda possuem um capital de relações sociais que garante a elas maiores facilidades para competir por um emprego. Trata-se de uma gama de contatos e influências que permite a elas chegarem mais rápido aos melhores empregos.¹⁷

Estes três exemplos mostram que a escola não leva em conta as diferenças nas condições materiais de vida, na atitude dos pais em relação à escola, nas diferenças de cultura e nas experiências adquiridas fora da escola. Quando se pensa na educação superior, essas disparidades se elevam mais ainda. Como a universidade pública oferece o ensino de melhor qualidade, porém não oferece vagas suficientes para atender a toda a demanda, os que conseguem ingressar nas faculdades públicas, em geral, são justamente os jovens que, sendo provenientes de famílias de rendas mais elevadas,

¹⁶ Schultz afirma que as taxas de lucro da educação quando considerados os custos indiretos, caem em cerca de 60%.

¹⁷ Harper (et alli) demonstra estes três exemplos com figuras que facilitam a compreensão destes problemas. Ver Harper (1991, p. 72)

puderam estudar num colégio privado e obter um ensino de melhor qualidade capaz de torná-lo apto para ingressar em universidades públicas.

É importante, portanto, observar que numa sociedade desigual a educação não resolve o problema da desigualdade. Pelo contrário, a educação pode, como ocorre em geral, refletir em si estas desigualdades e acabar por aumentá-las e perpetuá-las.

Passemos, no entanto, para uma outra linha crítica, menos restrita aos países periféricos, a qual inicia-se na década de 70, tentando empreender uma crítica à economia da educação. Neste momento, o que se buscou evidenciar era a subordinação da educação ao desenvolvimento econômico, tornando-a funcional ao sistema capitalista. Num segundo momento, já na década de 80, surge a crítica das críticas, tentando mostrar improcedente a tese que ligava direta e mecanicamente a educação com o processo de desenvolvimento capitalista e demonstrar a autonomia deste. Dentro deste contexto é que se insere uma terceira linha crítica, cujo teórico é Gaudêncio Frigotto, filósofo e estudioso das questões educacionais.

O objetivo de Frigotto é mostrar que a improdutividade, a desqualificação do trabalho escolar é mediatamente necessária e produtiva para a manutenção das relações capitalistas de produção. Neste sentido, a teoria do capital humano não é algo que nasce por acaso, mas guarda estreita relação com as relações sociais de produção. Trata-se de um tipo de conhecimento que carrega a marca e a ótica burguesas dentro do contexto do capitalismo monopolista.

Segundo Frigotto, o homem estabelece relações com outros homens (relações de produção) e com a natureza (fatores de produção). Estas duas relações constituem o modo de produção. No caso do modo de produção capitalista, não importa o valor de utilidade da mercadoria produzida, mas o seu valor de troca, o qual é determinado pelo tempo de trabalho socialmente necessário. O trabalho socialmente necessário, por sua vez, varia de acordo com a produtividade do trabalho e este de acordo com o desenvolvimento das forças produtivas. Assim, em última instância, numa sociedade capitalista, é o desenvolvimento de suas forças produtivas que determina o valor de troca.

Conforme já vimos, um maior investimento em educação ou treinamento resulta em um aumento da produtividade do trabalho. Por este motivo, Frigotto diz que a teoria do capital humano não nasceu por acaso, mas está intrinsecamente ligada

ao desenvolvimento capitalista. E considerando salários ou rendas como preço do trabalho, um aumento da produtividade marginal que leve o trabalhador a produzir mais em menos tempo significará que este ganhará mais. Eis o vínculo entre qualificação e aumento dos rendimentos.

Através desta dedução lógica, Frigotto reforça o fato da teoria do capital humano estar sob o prisma apenas do fator econômico. Lembra ainda que a ausência de rendimentos diante da qualificação deve-se a um insucesso individual. Segundo o autor, os indivíduos ganham seu lugar na hierarquia de estratificação segundo o critério de mérito.

Mas a questão da concepção teórica do capital humano inerente ao contexto do desenvolvimento capitalista não se resume à educação ou treinamento enquanto potencializadores das forças produtivas. Para Frigotto, a escola também cumpre uma função mediadora no processo de acumulação capitalista, mediante sua ineficiência e sua desqualificação. Sua improdutividade, dentro das relações capitalistas de produção, torna-se produtiva. Na medida em que a escola é desqualificada para a classe dominada, para os filhos dos trabalhadores, ela cumpre ao mesmo tempo, uma dupla função na reprodução das relações capitalistas de produção: justifica a situação de explorados e, ao impedir o acesso ao saber elaborado, limita a classe trabalhadora na sua luta contra o capital. Daí o título da obra de Frigotto: “A produtividade da escola improdutiva”.

Ao final deste capítulo esperamos que o leitor tenha assimilado algumas idéias em torno da relação educação e desenvolvimento econômico. A primeira delas refere-se ao fato de que investimento em educação não se restringe a fatores econômicos. Vimos no tópico de oferta educacional, que existem outros benefícios consequentes do aumento do nível de escolaridade, como redução da mortalidade infantil e redução da taxa de crescimento populacional.

Uma segunda idéia refere-se ao fato de que a educação não é, a despeito de todos os benefícios, uma panacéia, ou seja, a solução para todos os males. Vimos, então, que a educação dentro de um contexto de desigualdades sociais acaba por aumentar ou perpetuar estas mesmas desigualdades. A idéia de democratizar o ensino (expandi-lo) como forma de combater a desigualdade entre nações, regiões e indivíduos, em outras palavras, a idéia de reduzir o problema da desigualdade a um pro-

blema de não-qualificação é um equívoco. E no entanto, esta idéia persiste há muito tempo. No início do século XX havia o movimento denominado “entusiasmo pela educação”, o qual tinha exatamente o objetivo de expandir o número de escolas pelo país. Desde, então, as escolas se multiplicaram. Contudo, se o analfabetismo, felizmente, foi reduzido, as desigualdades sociais permanecem.

Neste sentido, não se deve esperar que investimentos na educação, que proporcionam crescimento econômico, promovam desenvolvimento econômico. De fato há lógica em acreditar no combate às desigualdades através da educação se basearmos no pressuposto liberal de que os insucessos são incapacidades individuais. Mas como mostramos, há uma série de fatores que também influenciam no desempenho individual de cada um: capital social, capital cultural e contexto familiar, por exemplo. Muito embora para alguns autores, como Barros, a solução seria promover uma expansão rápida do sistema educacional, para que educação tenha algum efeito, ela precisa vir acompanhada com crescimento sustentável e melhor distribuição de renda. Além disso, a educação precisa também apoiar-se num ensino de qualidade.

Capítulo II - FUNDEF: a nova estrutura no financiamento do ensino fundamental

A rotina do educador e da educação sempre foi uma constante em minha vida. Filho de professora e estudante secundarista de um colégio que formava educadores, eu vivi experiências peculiares. Vi rodar muitos mimeógrafos, ajudei a preparar aulas, participei de discussões e trabalhos do Magistério, convivi com alunos de escolas privadas e públicas, com alunos de classe média e com alunos de classe baixa. Alguns, colegas de classe. A grande maioria, alunos das escolas em que minha mãe lecionou. Era como se a escola fosse o quintal da minha casa. Foi nesse contexto que ganhei paixão pela educação e que fui levantando questões sobre sua realidade e seus entraves, valorizando-a como um direito de todos e, mais tarde, tentando correlacioná-la com o desenvolvimento econômico de um país.

Você já parou para pensar a quanto tempo está ou esteve na escola? Há vinte anos eu sou aluno. Pouco ou muito? A expectativa de permanência na escola das crianças brasileiras com 5 anos em 1991 era de 11,8 anos. Em 1997, este número saltou para 14,8 anos.¹⁸ Comparado às expectativas da realidade brasileira, 20 anos parece muito. Mas qual a realidade brasileira de educação? Existe alguma relação entre a realidade da educação no Brasil e o grau de desenvolvimento econômico de nosso País?

Neste capítulo, não tenho a pretensão de responder a estas questões. Convido a todos, no entanto, a ver um aspecto da educação: o financiamento da educação no Brasil, mais especificamente o financiamento do ensino fundamental e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério.

Antes disso, gostaria de atentar um fato que diz respeito à educação e que deve sensibilizar todos. Diariamente lê-se nos jornais e revistas ou escuta-se nas rádios e emissoras de televisão que estamos vivendo a *Nova Economia*, cujo motor é a *Revolução da Informação*. Há quem diga que nunca na história econômica houve uma transformação tão acelerada quanto esta desencadeada pela Revolução da Informa-

¹⁸ Revista Exame. *Lição de casa*. Ano 34, n.º 7. 05 de Abril de 2000, p. 177.

ção. Peter Drucker, economista renomado, contesta no entanto esta afirmação, argumentando que “...a Revolução Industrial avançou pelo menos tão rapidamente quanto ela no mesmo espaço de tempo e, provavelmente, exerceu impacto igual – senão maior.”¹⁹

A meu ver, porém, existe pelo menos um aspecto no qual a Revolução da Informação tem um impacto maior: na educação. Nesta era digital, a educação pública no Brasil tem sido tema de discursos não só de educadores e sindicalistas, mas dos economistas e empresários. Para eles, com a abertura econômica do Brasil para a economia internacional, percebeu-se subitamente a necessidade de trabalhadores qualificados de maior escolaridade, condição primordial para produzir para a competição global.²⁰

Não se trata apenas de garantir o ensino básico. Manusear computadores, falar inglês, navegar pela Internet, tudo isto exige treinamentos que vão além dos conhecimentos oferecidos no ensino fundamental e médio. Como vimos no capítulo anterior, a idéia aqui envolvida é de que investimentos em educação podem se traduzir em aumentos de produtividade e lucratividade, expressos matematicamente pela taxa de retorno destes investimentos.

Sendo assim, por que não voltarmos os olhos para a educação neste novo século e milênio, principalmente nós, brasileiros, nascidos num país com altos índices de analfabetismo, de repetência e de evasão escolar e que conta, ademais, com um ensino público deteriorado e com a desvalorização da profissão do magistério? **Por que, então, não lutar por um ensino de qualidade?**

1. Panorama geral anterior ao Fundef

A nova Constituição Federal de 1988, disciplinou através de seu artigo 212 um nível mínimo de gastos com a educação, composto por 25% das receitas dos Estados e Municípios e 18% das receitas da União.²¹ Esta vinculação de recursos derivou da Emenda Constitucional nº 24, de julho de 1983 (conhecida por Emenda Calmon) que estabeleceria o percentual de recursos destinados à educação. Entretanto,

¹⁹ Revista Exame. *O futuro já chegou*. Ano 34, n.º 6. 22 de Março de 2000, p. 112.

²⁰ A este respeito, ver Monlevade (1998, pp. 14-15).

²¹ Ver Art. 212 da Constituição Federal.

ainda que constitucionalmente fosse determinado um nível mínimo de gastos com a educação, seja pela Emenda n.º 24 seja pela Constituição de 88, esta provisão legal era limitada.

Em primeiro lugar, porque as competências dos diferentes níveis de governo não eram claramente definidas.²² Quando se observavam os Municípios de diferentes regiões e unidades da federação, era possível verificar que os Municípios mais ricos localizados em regiões mais desenvolvidas não aplicavam 25% de suas receitas em Educação Fundamental e educação infantil. Destinavam parte de suas receitas ao ensino médio e ao ensino superior, os quais não eram de competência municipal. Nos Municípios mais pobres, ao contrário, faltavam recursos necessários para condições mínimas de qualidade de ensino. O padrão que se observava era o de uma estadualização do ensino nas áreas mais ricas (à exceção da região Norte) e o de uma municipalização nas áreas mais pobres, particularmente no Nordeste.²³

Estas disparidades regionais, tanto de ordem econômica quanto de distribuição das competências conforme o nível de ensino, agravam, principalmente nas áreas mais pobres, as já perversas condições salariais (baixos salários), a escassez de recursos, bem como o quadro de altas taxas de repetência, evasão escolar e altas taxas de analfabetismo.²⁴ É neste contexto e configuração que é implementado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério.

2. A Base Legal do Fundef

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério foi fruto de uma proposta do MEC ocorrida em 1995. Criado através da Emenda Constitucional n.º 14 de 12 de setembro de 1996 e regulamentado pela Lei n.º 9424, de 24 de Dezembro de 1996 e pelo Decreto n.º 2264 do mesmo

²² No Art. 211 da Constituição Federal, *anterior à Emenda Constitucional n.º 14 de 1996*, não se definem claramente quais as competências de cada nível de governo.

²³ Os exemplos extremos, em 1995, são: a) estadualização de 97% em Roraima e 89% em São Paulo; b) municipalização de 66% em Alagoas e Maranhão e 60% no Ceará. (NEGRI, 1997)

²⁴ No Nordeste e Norte, era comum os professores receberem menos de R\$ 50,00 por mês para uma jornada de 20 horas/aula por semana. A taxa de repetência e evasão no Brasil é de cerca de 43% para alunos de 1ª a 5ª série. Apenas 44% dos alunos conseguem concluir o ensino fundamental. Ver NEGRI, 1997. (Dados de 1995)

ano, o Fundo foi implantado, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, a partir de 1º de Janeiro de 1998.

Em sua origem, com a Emenda 14/96, o Fundo baseou-se em duas mudanças específicas. Entre as alterações feitas no texto constitucional, uma primeira mudança está no texto do Art. 211, que através da Emenda Constitucional trouxe maior clareza às competências de cada nível de governo em relação aos níveis de ensino. Tornou-se explícito que o ensino fundamental é uma responsabilidade dos municípios, Estados e Distrito Federal, sendo administrado por eles em regime de colaboração.

Uma segunda mudança, agora no texto do Art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), refere-se à vinculação de pelo menos 60% dos recursos tratados no Art. 212 da Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento²⁵ do ensino fundamental. Com base nestas duas mudanças – determinação dos níveis de governo responsáveis pela administração do ensino fundamental e dos recursos a estes vinculados – e, ao longo dos sete parágrafos que compõem o Art. 60, fundamentou-se as bases para criação do Fundef no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, bem como para a definição de seus recursos.

Finalmente, a Lei nº 9424/96 ao longo de seus dezessete artigos estabeleceu a organização dos Fundos, a distribuição proporcional de seus recursos, sua fiscalização e controle, bem como a forma de cálculo do valor mínimo nacional de gasto por aluno.

3. A Receita do Fundef

Os recursos do Fundef resultaram de uma realocação das vinculações constitucionais de financiamento da educação já existentes.

Como vimos, o Art. 212 da Constituição Federal determina que a União deve aplicar nunca menos que 18% e os Estados, Distrito Federal e Municípios 25%, no mínimo, de suas receitas provenientes de impostos e transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino. Fica ainda determinado pela Emenda n.º 14/96 que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem aplicar 60% dos recursos a que se

²⁵ Sobre o conceito de manutenção e desenvolvimento do ensino, ver Anexo I. Ainda sobre despesas com ensino, há anterior à nova LDB de 1996 a Lei nº 7348, conhecida como Lei Calmon.

refere o Art. 212 na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental. Em outras palavras, isto significa que devem aplicar 15% (60% de 25%) do total de suas receitas provenientes de impostos e transferências no ensino fundamental.

A receita do Fundef, por sua vez, será composta por uma parcela dos recursos a que se refere a Emenda n.º 14/96, isto é, composta por 15% do:

- Fundo de Participação dos Estados – FPE;
- Fundo de Participação dos Municípios – FPM;
- Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações – IPI exp²⁶
- Lei Complementar 87/96²⁷ e
- Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS ²⁸

Comporá ainda a receita do Fundo a complementação que a União fará sempre que no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal não for alcançado o valor mínimo por aluno definido nacionalmente (este valor mínimo será exposto no próximo tópico).

É importante ressaltar que os recursos destinados à composição do Fundo são repassados automaticamente, sem qualquer interferência burocrática. Percentuais correspondentes dos Fundos de Participação dos Estados e Municípios, por exemplo, são enviados diretos ao Fundef sem passar pelos governos estaduais e municipais. Além disso, cada Estado, Distrito Federal e Município deve estar ciente que os 15% dos demais impostos e transferências também devem ser aplicados no ensino fundamental, vale dizer, IOF-ouro, IPVA, ITCD, AIR, IRRF dos servidores estaduais, no caso dos Estados e ITR, IOF-ouro, IPVA, IPTU, ISS, ITBI E IRRF dos servidores públicos municipais, no caso dos Municípios. Mais do que isso, mesmo que o Município não tenha ensino fundamental em sua rede ensino, deverá ainda assim aplicar 15% do total de sua receita de impostos e transferências neste nível de ensino (ver Quadro I). E para que possa fazê-lo, terá duas opções: 1) municipalizar o ensino fun-

²⁶ Refere-se à Lei Complementar 87/96 (Lei Kandir) que prevê o ressarcimento, pela União, em favor dos estados e municípios, a título de compensação financeira pela perda de receitas decorrentes da desoneração das exportações de produtos primários.

²⁷ Esta lei prevê o ressarcimento, pela União, em favor dos estados e municípios, a título de compensação financeira pela perda de receitas decorrentes da desoneração das exportações de produtos primários.

²⁸ A composição da receita do Fundo está explicitada na Lei n.º 9424/96, Art. 1º, § 1º e § 2º.

damental ou 2) firmar convênio com o Estado, transferindo a este os recursos financeiros vinculados ao ensino fundamental.

Quadro I - Responsabilidades de Estados, Distrito Federal e Municípios

Municípios:	
-	Mínimo de 60% dos 25 % vinculados à educação, ou seja, 15% dos impostos e transferências, deve ser aplicado no ensino fundamental.
-	Restante, correspondente ao máximo de 40% dos 25 % vinculados à educação, deve ser aplicado na educação infantil, em creches e pré-escolas.
Estados e Distrito Federal:	
-	mínimo de 60% dos 25 % vinculados à educação, ou seja, 15% dos impostos e transferências, deve ser aplicado no ensino fundamental.
-	restante, correspondente ao máximo de 40% dos 25 % vinculados à educação, deve ser aplicado prioritariamente no ensino médio.

Fonte: Manual de Orientação do Fundef

Assim, a receita do Fundo no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal é composta por recursos já existentes, originários das vinculações constitucionais, acrescido da complementação da União quando necessário.

4. Distribuição e Utilização dos Recursos do Fundef

Como foi visto no tópico anterior, todos os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem contribuir para a composição da receita do Fundo. Receberão os recursos, porém, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que oferecerem atendimento na rede de ensino fundamental, conforme o número de alunos em suas respectivas redes. Estes recursos repassados deverão ser aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental

Ao redistribuir a receita do Fundo, visto que todos os Estados, Distrito Federal e Municípios contribuem, mas nem todos recebem repasses, poderá ocorrer que alguns ganhem recursos, outros percam ou ainda que outros não se vejam afetados dependendo da diferença entre o valor de contribuições e o valor proveniente da receita do Fundo.²⁹

E como são redistribuídos os recursos?

²⁹ Utilizar a expressão perda de recursos, segundo os organizadores do Fundef, não é um termo correto. Isto porque, segundo eles, os recursos pertencem à educação e não ao Estados, Distrito Federal e Municípios. O que pode ocorrer é uma transferência de responsabilidade de gestão dos recursos.

Os recursos são redistribuídos no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal proporcionalmente ao número de alunos do ensino fundamental, registrados no Censo Escolar do ano anterior. No Estado de São Paulo, por exemplo, a receita do Fundo em 1998 foi de R\$ 3.754,2 milhões. De acordo com a Lei do Fundef, este volume de recursos foi redistribuído entre os diversos Municípios conforme o número de alunos da ensino fundamental (ver Tabela I), o que significou um valor por aluno de aproximadamente R\$657,50. No caso do Município de Campinas, considerando que o total de alunos matriculados em 1997 era de 130.269³⁰, o volume de recursos redistribuídos ao Município foi de R\$ 85,7 milhões.

Estes recursos, como dito anteriormente, são aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental conforme estabelecido pelo artigo 70 da Lei Federal n.º 9394/96 (LDB). O Fundef determina, no entanto, que seja gasto com a remuneração de profissionais do magistério³¹ pelo menos 60% dos recursos do Fundo, sendo permitido nos primeiros cinco anos (1997-2001) gastar parte destes recursos com a capacitação de professores leigos. Assim, no caso de Campinas, pelo menos R\$ 51,36 milhões teriam que ser gastos com remuneração de profissionais do magistério. Os recursos restantes poderiam ser gastos com outras despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental.

**Tabela I – Valor de recursos do Fundef por dependência administrativa
No Estado de São Paulo e no Município de Campinas – 1998**

	São Paulo		Campinas	
	Estadual	Municipal	Estadual	Municipal
Nº de alunos matriculados*	4.634.560	1.075.850	101.936	28.333
Total de alunos*	5.710.410		130.269	
Valor dos recursos (em milhões)	R\$ 3.047,2	R\$ 707,0	R\$ 67,0	R\$ 18,6
Valor total de recursos (em milhões)	R\$ 3.754,2		R\$ 85,6	

* Dados referentes a 1997 (INEP)

Alguns Estados, no entanto, concentram um total de recursos considerado insuficiente. Em função disto, o Fundef determina um valor mínimo de recursos por aluno a ser investido em cada exercício, o qual é atualizado anualmente. Nos Estados

³⁰ Dado extraído do Censo Escolar de 1997.

³¹ Segundo a Resolução n.º 03/97 da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação – CEB/CNE, são considerados como profissionais do magistério aqueles que exercem atividades de docência e os que oferecem suporte pedagógico direto a tais atividades, incluídas as de direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão e orientação educacional.

em que não é atingido este valor mínimo, a União complementa com a diferença necessária. A complementação do Governo Federal para as unidades da federação que não atingiram, em 1998 e 1999, o valor mínimo - então fixado - de R\$ 315,00 por aluno/ano, totalizou, nesses exercícios, R\$ 524,2 milhões³² e R\$ 579,9 milhões, respectivamente. Para o ano 2000, o valor mínimo nacional por aluno/ano foi estabelecido de forma diferenciada, tendo sido estipulado em R\$ 333,00 para os alunos da 1.^a a 4.^a séries e em R\$ 349,65 para os da 5.^a a 8.^a séries e os da Educação Especial. Com essa diferenciação de valores, a estimativa dos recursos referentes à complementação da União, para o corrente exercício, projeta a cifra de R\$ 634,2 milhões, cerca de 21% acima do valor despendido em 1998.

Em síntese, para a consolidação dos recursos do Fundo ocorrem dois momentos: um de contribuição financeira para a composição dos recursos do Fundo e outro de redistribuição destes recursos. O segundo momento - o da redistribuição - é feito equitativamente conforme o número de alunos no ensino fundamental e deve atingir o valor mínimo por aluno previamente determinado, ficando a cargo da União complementar este valor quando este não for atingido. Uma vez redistribuídos, pelo menos 60% destes recursos devem ser gastos com a remuneração dos profissionais do magistério. O restante deve ser gasto com outras despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental.

5. A Valorização do Magistério e o Conselho de Acompanhamento e Controle Social.

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério, constituído por parte dos recursos vinculados à educação, busca uma redistribuição igualitária dos recursos da Educação entre os alunos no ensino fundamental no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal. E ao redistribuir os recursos, o Fundo determina que ao menos 60% seja gasto com remuneração do magistério. Embora esta mudança na estrutura do financiamento do ensino fundamental seja o caráter mais inovador do Fundo, seus objetivos ultrapassam a vinculação, distribuição e utilização de recursos.

³² Dados retirados do Balanço do Primeiro Ano do Fundef.

Duas outras tarefas determinadas pelo Fundo são importantes de serem identificadas. Primeiro, no que se refere à valorização do magistério, a Lei do Fundef determinou que fosse instituído um Plano de Carreira do Magistério com o objetivo de estabelecer uma evolução funcional (por categorias, níveis ou classe), adicionais, incentivos e gratificações e os correspondentes critérios e escalas de remuneração.³³ E uma segunda tarefa foi a determinação de que se criasse um Conselho de Acompanhamento e Controle Social com o objetivo de acompanhar e de controlar a redistribuição e a utilização dos recursos, bem como supervisionar o censo escolar anual, sem que haja, no entanto, qualquer poder de intervenção ou administração de qualquer nível de governo.

Exposta, então, a estrutura do Fundef, o próximo capítulo fornece dados a respeito dos resultados do Fundef desde 1998. Se neste detalhamento da estrutura utilizamos dados de 1997 e 1998, no próximo capítulo estaremos mostrando um histórico do Fundef, trazendo dados de 1998, 1999 e a estimativa para fechamento do ano de 2000.



³³ Segundo Manual de Orientação do Fundef.

Capítulo III - Resultados do Fundef de 1998 a 2000.

Neste capítulo, os dados analisados foram coletados na Pesquisa e Acompanhamento da Implantação do Fundef e no Balanço do Primeiro Ano do Fundef e no Balanço do Fundef 1998 – 2000.³⁴

Entre os dados analisados comparecem neste trabalho: a variação dos recursos físicos das escolas públicas de ensino fundamental no Brasil; a variação de matrículas no ensino fundamental entre 1998 e 2000; o impacto financeiro do Fundef; a remuneração dos professores e a municipalização.

Antes, porém, é necessário expor algumas considerações a respeito dos dados primários utilizados. Com relação à Pesquisa realizada pelo Instituto de Economia, os dados da Pesquisa apresentam quatro limitações que dificultam a análise. Em primeiro lugar, os dados de variações como gastos, pessoas, número de Municípios que realizaram municipalização, indicam apenas as variações que ocorreram de 1997 para 1998, ano da implantação do Fundef. Não existe, assim, uma série histórica que nos possibilite comparar, por exemplo, gastos de um período contra outro.

Em segundo lugar, as variações não são expressas quantitativamente. As respostas para a pesquisa foram sim ou não, o que significa que os dados são qualitativos e não quantitativos. Quando questionado sobre o aumento de gastos com material didático, os secretários de educação podiam responder que “sim”, houve aumento de gastos ou “não”, não houve aumento de gastos. Isto nos diz pouco, pois pode ser que a variação de 1997 para 1998 tenha sido menor que a variação de 1996 para 1997. Assim, o que podemos medir é a frequência de Municípios que tiveram variações de gastos, de pessoal, etc.

Um terceiro problema é que as variações não têm necessariamente relação de causa e efeito com a implantação do Fundef. As questões da Pesquisa não perguntam se as variações ocorreram em função do Fundef. Apenas questionam se ocorrem as variações.

³⁴ A Pesquisa e Acompanhamento da Implantação do Fundef foi realizada no Instituto de Economia da Unicamp coordenada pelo Prof. Ulysses Semeghini e da qual participaram aproximadamente 2000 municípios brasileiros. Os Balanços foram divulgados pelo Ministério da Educação, ambos disponíveis pela internet no site do MEC.

Por fim, o quarto e último problema se refere ao percentual de respostas em branco. No Estado de São Paulo, as questões sobre nível de formação dos professores atingiram 97,1% de respostas em branco. Dessa forma, chegar a conclusões em questões como esta não foi possível. Em outras questões, as dificuldades estiveram nos três problemas citados anteriormente. Assim, na ausência de quaisquer outros dados, como recursos físicos, utilizaremos os dados da Pesquisa apenas para sugerir em que regiões do país o Fundef talvez tenha tido maior impacto.

Com relação aos dados dos dois Balanços do Fundef, estes apresentam dados importantes e que permitem um trabalho mais preciso, mais acurado. Única dificuldade relevante para se colocar em pauta esteve na falta de unidade temporal em algumas tabelas do segundo Balanço. Enquanto a tabela de variação percentual do número de professores referia-se a Dezembro de 1997 e Junho de 2000, a tabela de variação percentual de alunos matriculados referia-se a 1997, 98 e 99. Assim, para comparar os dados utilizamos uma tabela do Primeiro Balanço do Fundef.

Feitas estas observações importantes para mostrar o limite das avaliações a serem feitas, segue-se a análise do impacto do Fundef nos dois últimos anos, a qual está dividida em três itens, a saber: Recursos Físicos, Recursos Humanos e Recursos Financeiros e a Municipalização.

1. Recursos Físicos

Os dados de recursos físicos foram extraídos da Pesquisa do Instituto de Economia e, neste sentido, lembramos que seus dados nos darão uma pista muito vaga de quais regiões parecem estar se beneficiando da implantação do Fundef. Mesmo porque os dados estão circunscritos aos municípios que responderam a pesquisa realizada e não sobre o total de municípios brasileiros.

As tabelas II, III e IV apresentam percentual de Municípios nas regiões brasileiras que tiveram aumento de aquisição de material didático, de material de biblioteca e de material permanente.

Tabela II
Percentual de Municípios por região do Brasil que tiveram
aumento de aquisição de material didático de 1997 para 1998

Região	Sim	%	Não	%	Branco	%	Total
Norte	205	84,7	25	10,3	12	5,0	242
Nordeste	481	89,9	41	7,7	13	2,4	535
Centro-oeste	198	64,1	97	31,4	14	4,5	309
Sudeste	412	77,2	88	16,5	34	6,4	534
Sul	415	67,7	185	30,2	13	2,1	613
Brasil	1711	76,6	436	19,5	86	3,9	2.233

Fonte: A partir de dados da Pesquisa e Acompanhamento da Implantação do Fundef - 1999

Tabela III
Percentual de Municípios por região do Brasil que tiveram
aumento de aquisição de material de biblioteca de 1997 para 1998

Região	Sim	%	Não	%	Branco	%	Total
Norte	145	59,9	79	32,6	18	7,4	242
Nordeste	322	60,2	175	32,7	38	7,1	535
Centro-oeste	141	45,8	138	44,8	29	9,4	308
Sudeste	320	59,9	178	33,3	36	6,7	534
Sul	341	55,5	243	39,6	30	4,9	614
Brasil	1269	56,8	813	36,4	151	6,8	2.233

Fonte: A partir de dados da Pesquisa e Acompanhamento da Implantação do Fundef - 1999

Tabela IV
Percentual de Municípios por região do Brasil que tiveram
aumento de aquisição de material de permanente de 1997 para 1998

Região	Sim	%	Não	%	Branco	%	Total
Norte	150	62,0	69	28,5	23	9,5	242
Nordeste	367	68,6	119	22,2	49	9,2	535
Centro-oeste	147	47,6	120	38,8	42	13,6	309
Sudeste	288	54,0	200	37,5	45	8,4	533
Sul	289	47,1	277	45,2	47	7,7	613
Brasil	1241	55,6	785	35,2	206	9,2	2.232

Fonte: A partir de dados da Pesquisa e Acompanhamento da Implantação do Fundef - 1999

Estas tabelas não indicam se o crescimento destas aquisições de materiais didático, de biblioteca e permanente foi maior ou menor em relação ao período anterior. O que podemos afirmar é que um percentual maior de Municípios no Norte e Nordeste teve aumento de aquisições de materiais de 1997 para 1998. A região Sudeste vem em terceiro lugar com um percentual bem próximo do Norte e Nordeste.

Se estivéssemos certo de que houve um aumento de gasto na aquisição destes materiais maior que em períodos anteriores, poderíamos considerar este aumento como um indicador de melhoria na qualidade de ensino. Este aumento no gasto deve-

ria ser também mais que proporcionalmente ao aumento de alunos matriculados no ensino fundamental. Assim, poderíamos dizer que houve um aumento real. Porém não temos como verificar estas especulações.

A tabela V apresenta percentual de Municípios nas regiões brasileiras que tiveram aumento de pessoas em vigilância e segurança das escolas e crianças, de 1997 para 1998.

Tabela V
Percentual de Municípios por região do Brasil que tiveram aumento de pessoas em vigilância e segurança das escolas de 1997 para 1998

Região	Sim	%	Não	%	Branco	%	Total
Norte	106	43,8	122	50,4	14	5,8	242
Nordeste	259	48,4	256	47,9	20	3,7	535
Centro-oeste	91	29,4	198	64,1	20	6,5	309
Sudeste	135	25,3	366	68,7	32	6,0	533
Sul	86	14,0	507	82,6	21	3,4	614
Brasil	677	30,3	1449	64,9	107	4,8	2.233

Fonte: A partir de dados da Pesquisa e Acompanhamento da Implantação do Fundef - 1999

Novamente, o que podemos afirmar é que um percentual maior de Municípios no Norte e Nordeste teve aumento de pessoas em vigilância e segurança de 1997 para 1998. Este também, sujeito às mesmas considerações levantadas anteriormente, poderia ser um indicador de melhoria na qualidade de ensino.

As tabelas VI, VII e VIII apresentam o percentual de Municípios por região brasileira que realizaram mudanças de infra-estrutura, especificamente, a construção de salas de aulas em escolas existentes, reformas de salas de aulas e construção de novas escolas.

Tabela VI
Percentual de Municípios por região do Brasil que tiveram salas de aulas construídas em escolas existentes de 1997 para 1998

Região	Sim	%	Não	%	Branco	%	Total
Norte	120	49,6	111	45,9	11	4,5	242
Nordeste	229	42,8	292	54,6	14	2,6	535
Centro-oeste	99	32,1	188	61,0	21	6,8	308
Sudeste	163	30,5	341	63,9	30	5,6	534
Sul	195	31,8	405	66,0	14	2,3	614
Brasil	806	36,1	1337	59,9	90	4,0	2.233

Fonte: A partir de dados da Pesquisa e Acompanhamento da Implantação do Fundef - 1999

Tabela VII
Percentual de Municípios por região do Brasil que tiveram
salas de aula reformadas de 1997 para 1998

Região	Sim	%	Não	%	Branco	%	Total
Norte	173	71,8	60	24,9	8	3,3	241
Nordeste	371	69,3	150	28,0	14	2,6	535
Centro-oeste	169	54,7	124	40,1	16	5,2	309
Sudeste	259	48,5	243	45,5	32	6,0	534
Sul	272	44,4	325	53,1	15	2,5	612
Brasil	1244	55,8	902	40,4	85	3,8	2.231

Fonte: A partir de dados da Pesquisa e Acompanhamento da Implantação do Fundef - 1999

Tabela VIII
Percentual de Municípios por região do Brasil que
tiveram escolas construídas de 1997 para 1998

Região	Sim	%	Não	%	Branco	%	Total
Norte	127	52,7	97	40,2	17	7,1	241
Nordeste	153	28,7	362	67,8	19	3,6	534
Centro-oeste	55	17,8	228	73,8	26	8,4	309
Sudeste	108	20,3	386	72,4	39	7,3	533
Sul	71	11,6	517	84,2	26	4,2	614
Brasil	514	23,0	1590	71,3	127	5,7	2.231

Fonte: A partir de dados da Pesquisa e Acompanhamento da Implantação do Fundef - 1999

Um percentual maior de Municípios no Norte e Nordeste, em relação às demais regiões, construiu ou reformou salas de aulas em escolas já existentes. Mas todas as regiões tiveram pelo menos 30% dos Municípios realizando construções ou reformas de salas de aulas. O maior percentual regional de Municípios que construiu escolas novas ocorreu na região Norte, cujo percentual foi de 52,7% dos Municípios. Não sabemos, no entanto, quantas salas ou escolas foram construídas ou reformadas. Sabemos apenas que alguns Municípios executaram tais obras. De qualquer forma, a tabela IX, que apresenta a relação entre infra-estrutura escolar e desempenho dos alunos, mostra que escolas com uma infra-estrutura boa ou ótima ajudam a elevar o desempenho do aluno. Assim, como sugere a Pesquisa do Instituto de Economia, as tabelas VI, VII E VIII estariam indicando uma melhoria na qualidade de ensino, pois de 1997 para 1998, alguns Municípios estavam realizando melhorias em sua infra-estrutura.

Tabela IX
Desempenho do aluno segundo Infra-Estrutura
e Condições Gerais da Escola

Disciplina	Série	Péssima/ Ruim	Razoável	Boa	Ótima
Português	4ª E.F.	162,98	161,54	171,47	187,49
	8ª E.F.	227,78	223,98	231,78	250,09
Matemática	4ª E.F.	170,21	171,03	182,54	198,85
	8ª E.F.	244,14	237,11	242,38	270,72

Fonte: SAEB 99

Os anexos III e IV mostram, no entanto, que o desempenho dos alunos de ensino fundamental em matemática e português caiu entre 1997 e 1999. Isto confirma que os dados coletados na Pesquisa de Acompanhamento da Implantação do Fundef não nos permite concluir sobre os resultados do Fundef. Mesmo nas regiões Norte e Nordeste, onde o Fundef parece ter tido um impacto maior, houve piora no desempenho dos alunos.

2. Recursos Humanos

Os dados utilizados para analisar recursos humanos foram extraídos do Primeiro e do Segundo Balanço do Fundef.

A tabela X apresenta dados sobre o número de professores da rede pública do ensino fundamental segundo o grau de formação destes. Apresenta ainda a variação do número de professores entre 1997 e 1998.³⁵

³⁵ Os dados da tabela X, extraídos do Primeiro Balanço, mostram-se bastante inconsistentes com os dados de similar tabela no segundo Balanço. Optamos pelo primeiro, pois apresentava compatibilidade cronológica com nossos dados de alunos matriculados.

Tabela X
Número de Professores por Grau de Formação e
Taxas de Crescimento - Brasil - 1997 e 1998

Grau de Formação	1997	1998	Taxa de Crescimento(%)
Primeiro Grau Incompleto	33.863	24.954	-26,3%
Primeiro Grau Completo	40.868	41.710	2,1%
2º Grau com Magistério	617.232	664.491	7,7%
2º Grau sem Magistério	50.204	31.006	-38,2%
Licenciatura Curta	48.601	47.188	-2,9%
Licenciatura Plena	498.160	523.554	5,1%
Superior sem Licenciatura	24.123	21.408	-11,3%
Pós-Graduação	84.073	94.137	12,0%
Total	1.397.124	1.448.448	3,7%

Fonte: Primeiro Balanço do Fundef - 1999

Como se pode notar, o número de professores leigos³⁶ sofreu uma redução significativa entre 97 e 98: uma queda de 26,3% no número de professores com o 1º Grau Incompleto. Para os portadores de 2º Grau sem o magistério, a queda foi de 38,2% e de 2,9% e 11,3%, respectivamente, para os contingentes que completaram apenas licenciatura curta ou superior sem licenciatura. Ao mesmo tempo ampliou-se a participação dos professores com melhor nível de formação: 2º Grau com Magistério e licenciatura plena.

De fato, a tabela mostra um quadro positivo. Apenas 11,5% dos professores são leigos. O segundo Balanço, porém, mostra que ainda 10,4% dos professores são leigos, o que significa que a taxa de redução de professores leigos sofreu uma queda, cujo ritmo, indica talvez uma impossibilidade de extinguir os professores leigos até 2003, quando a implantação dos Planos de Carreira completam 5 anos, período determinado pelo Fundef para extinção dos professores leigos.

A tabela XI apresenta o percentual de redes de ensino que realizam atividades de capacitação dos professores no Brasil e regiões, bem como o percentual de redes de ensino que realmente reduziram o número de professores leigos.

³⁶ São considerados professores leigos, professores com apenas o ensino fundamental, completo ou incompleto; professores em atuação na educação infantil e no ensino fundamental, até a 4ª série, que não completaram o 2º Grau com Magistério e professores em atuação de 5ª a 8ª série e ensino médio que não completaram o ensino superior com licenciatura.

Tabela XI
Redes de ensino com Atividades de Capacitação de Professores Leigos
Brasil e Regiões - 1998/2000

Região	Percentual de redes		
	Com capacitação de leigos		Que reduziu o nº de prof. leigos
	Antes de 1998	Em Junho de 2000	
Brasil	23	73	85
Norte	60	88	92
Nordeste	20	82	98
Sudeste	4	91	55
Sul	30	49	55
Centro-Oeste	42	93	80

Fonte: Balanço do Fundef - 1998 - 2000

Segundo estes dados extraídos do segundo Balanço, houve um aumento percentual no Brasil de 23 para 73% das redes de ensino com atividades de capacitação de professores leigos. Isto, com certeza, é também um indicador de qualidade do ensino. Teoricamente, o ensino estaria melhorando sensivelmente, embora o nível de professores leigos ainda permaneça semelhante ao de 98 e embora o Saeb, Sistema de Avaliação do Ensino Básico, tenha registrado uma piora no desempenho dos alunos entre 97 e 99.

A tabela XII apresenta dados sobre a remuneração de professores, mostrando quais faixas de aumento salarial ocorreram nas redes de ensino no Brasil e regiões do Brasil.

Tabela XII
Proporção das redes de ensino que concederam aumento de remuneração, por região e por faixa de aumento acumulado entre Janeiro de 1998 e Junho de 2000

Faixa Percentual de Aumento Salarial	Percentual das redes de ensino					
	BRASIL	NORTE	NORDESTE	SUDESTE	SUL	C. OESTE
Até 5%	9	6	-	1	-	-
+ 5% a 10%	5	1	-	11	10	-
+ 10% a 20%	15	9	1	31	27	19
+ 20% a 30%	8	7	7	15	8	10
+ 30% a 40%	10	1	11	9	16	15
+ 40% a 50%	7	8	1	18	9	10
+ 50% a 70%	9	18	6	1	16	22
+ 70% a 100%	19	38	28	11	8	23
Acima de 100%	18	12	46	3	6	1

Fonte: Balanço do Fundef - 1998 - 2000

Como pode se notar, Norte e Nordeste foram às regiões onde um grande percentual das redes de ensino realizou os maiores aumentos salariais. No Norte, 51% das redes de ensino concederam aumentos acima de 70% e no Nordeste, 74% concederam aumentos acima de 70%, sendo que 46% das redes de ensino concederam aumentos acima de 100%. Estes elevados percentuais nas regiões Norte e Nordeste ocorreram em função dos baixíssimos salários que se verificavam nestas regiões, onde muitos professores tinham uma remuneração abaixo do salário mínimo, resultado do elevado índice de municipalização e falta de recursos nos Municípios destas regiões. Com o critério de distribuição dos recursos do Fundef em função do número de alunos, estes Municípios passaram a receber mais recursos para a educação, dos quais 60% deveriam ser gastos com remuneração de professores. Isto, então, possibilitou obter elevados percentuais de aumentos salariais no Norte e Nordeste. Tais aumentos são um ótimo indicador de melhoria da qualidade de ensino, pois aumenta o grau de satisfação dos professores e, portanto, a qualidade de seus trabalhos.

Assim, o que se verifica no aspecto recursos humanos é, de fato, uma melhoria após a implantação do Fundef, uma vez que pudemos identificar uma redução do número de professores leigos, um aumento de atividades para capacitação dos professores e aumentos salariais significativos, principalmente no Norte e Nordeste, regiões que, como vimos, mais foram impactadas pela implantação do Fundef.

3. Recursos Financeiros e Municipalização

Os dados de recursos financeiros foram extraídos do segundo Balanço.

A tabela XIII apresenta o valor dos recursos totais do Fundef (receitas oriundas dos impostos e transferências e receitas oriundas da Complementação da União) por nível de governo (municipal e estadual) para 1998 a 2000. A tabela XIV refere-se apenas às receitas oriundas dos impostos e a tabela XV refere-se às receitas oriundas da complementação da União. Nestas três tabelas, todos os valores foram trazidos a valores presentes de Outubro de 2000, como base no IGP-M fornecido pela Revista Conjuntura Econômica de Dezembro de 2000.

Tabela XIII
Recursos totais do Fundef e taxas de crescimento - 1998 a 2000

	1998	1999	Taxa Cresc.	2000*	Taxa Cresc.	Cresc. A- cumulado
	(em milhares de reais)					
Municípios	6,4	7,4	15,1%	7,7	4,6%	20,4%
%	48,1	48,4		45,3		
Estados	10,3	9,9	-4,2%	9,3	-5,6%	-9,6%
%	77,3	64,8		54,7		
Total de recursos	16,7	17,2	3,2%	17,0	-1,3%	1,9%
%	100,0	100,0		100,0		

Fonte: Balanço do Fundef - 1998 - 2000

* O valor de 2000 está estimado.

Tabela XIV
Total das receitas tributárias destinadas ao Fundef - 1998 a 2000

	1998	1999	Taxa Cresc.	2000*	Taxa Cresc.	Cresc. A- cumulado
ICMS	10.985,1	11.138,8	1,4%	11.411,8	2,5%	3,9%
%	85,91	76,19		69,53		
FPM	2.305,5	2.312,9	0,3%	2.170,8	-6,1%	-6,8%
%	18,03	15,82		13,23		
FPE	2.054,4	2.061,3	0,3%	2.066,3	0,2%	0,6%
%	16,07	14,10		12,59		
IPlexp	298,5	271,5	-9,0%	262,9	-3,2%	-11,9%
%	2,33	1,86		1,60		
LC 87/96	393,8	775,4	96,9%	500,3	-35,6%	27,0%
%	3,08	5,30		3,05		
Total de recursos	16.037,3	16.559,9	3,3%	16.412,1	-0,9%	2,3%
%	100,0	100,0		100,0		

Fonte: Balanço do Fundef - 1998 - 2000

* O valor de 2000 está estimado.

Tabela XV
Complementos da União ao Fundef - 1998 a 2000

	1998	1999	Taxa- Cresc.	2000*	Taxa Cresc.	Cresc. A- cumulado
Municípios	329,5	425,8	29,2%	356,1	-16,4%	8,1%
%	54,0	64,8		56,1		
Estados	280,8	231,2	-17,7%	278,2	20,3%	-0,9%
%	46,0	35,2		43,9		
Total de recursos	610,3	656,9	7,6%	634,3	-3,4%	3,9%
%	100,0	100,0		100,0		

Fonte: Balanço do Fundef - 1998 - 2000

* O valor de 2000 está estimado.

Como pode se observar, o aumento de recursos totais de um ano para outro é explicado pelo aumento das receitas tributárias, cujo aumento esteve compatível com o desempenho da economia brasileira. O complemento da União, por sua vez, apresentou um crescimento total acumulado de 3,9%, o qual se justifica, provavelmente, pelo aumento do número de matrícula como poderemos verificar mais adiante na tabela XVIII e pelo aumento do valor mínimo por aluno, o qual aumentou em 2000, como vimos no capítulo II, item 4. As variações, no entanto, de valor entre Municípios e Estados de um ano para outro, seja na tabela XIII, seja na tabela XV, são efeitos do processo de municipalização que vem ocorrendo desde a implantação do Fundef, processo fortemente apoiado pelo Ministério da Educação. Na tabela XIII, por exemplo, os Municípios tem tido desde 1999 uma variação positiva elevada no total de seus recursos, ao passo que os Estados vêm perdendo recursos, característica que também se evidencia na tabela XV.

A tabela XVI apresenta mais detalhadamente o impacto financeiro da implantação do Fundef, principalmente, no que se refere à municipalização do ensino.

Tabela XVI
Impacto Financeiro do Fundef por Região - 1998 a 2000

Ano	UF / REGIÃO	GOVERNO ESTADUAL				Difer: Acréscimo/ Redução (B-A)	GOVERNO MUNICIPAL				Difer: Acréscimo/ Redução (B-A)
		Contrib. Anual ao Fundef (A)	Receita anual originária do Fundef				Contrib. Anual ao Fundef (A)	Receita anual originária do Fundef			
			Principal	Compl. Da União	Total (B)			Principal	Compl. Da União	Total (B)	
1998	N	731,6	655,6	66,0	721,6	(10,0)	262,5	338,6	46,6	385,1	122,6
	NE	1.810,5	1.203,1	157,9	1.361,0	(449,5)	966,2	1.573,7	216,1	1.789,8	823,6
	CO	452,0	446,3	-	446,3	(5,6)	246,9	252,5	-	252,5	5,6
	SE	4.327,0	4.500,2	-	4.500,2	173,2	1.973,3	1.800,0	-	1.800,0	(173,2)
	S	1.283,3	1.152,4	-	1.152,4	(130,9)	717,2	848,0	-	848,0	130,9
	BR	8.604,4	7.957,6	223,9	8.181,5	(422,8)	4.166,1	4.812,8	262,7	5.075,4	909,5
1999	N	820,6	639,2	46,2	685,4	(135,2)	290,1	471,5	70,3	541,8	251,7
	NE	2.045,0	1.199,0	157,9	1.356,9	(688,1)	1.083,4	1.929,3	305,6	2.234,9	1.151,5
	CO	568,1	482,8	-	482,8	(85,3)	235,5	320,9	-	320,9	85,3
	SE	5.032,7	4.905,3	-	4.905,3	(127,4)	2.264,2	2.391,6	-	2.391,6	127,4
	S	1.455,9	1.275,6	-	1.275,6	(180,3)	806,3	986,7	-	986,7	180,3
	BR	9.922,3	8.501,9	204,1	8.706,0	(1.216,3)	4.679,5	6.100,0	375,9	6.475,9	1.796,2
2000	N	922,3	696,7	71,8	768,6	(153,7)	322,6	548,1	50,8	598,9	276,3
	NE	2.304,8	1.297,8	206,4	1.504,2	(800,6)	1.173,0	2.180,0	305,3	2.485,3	1.312,3
	CO	629,7	564,8	-	564,8	(64,9)	320,6	385,5	-	385,5	64,9
	SE	5.557,4	5.057,1	-	5.057,1	(500,3)	2.467,6	2.968,0	-	2.968,0	500,3
	S	1.622,1	1.391,1	-	1.391,1	(231,0)	875,7	1.106,8	-	1.106,8	231,0
	BR	11.036,3	9.007,5	278,2	9.285,8	(1.750,5)	5.159,5	7.188,4	356,1	7.544,5	2.384,8

Fonte: a partir de dados do Balanço do Fundef - 1998/ 2000

Valores em milhões.

Para cada nível de governo – estadual ou municipal – existe um conjunto de colunas com os mesmos dados. Assim, coluna indicada por Contribuição Anual ao

Fundef mostra o quanto cada região do Brasil repassou automaticamente para o Fundo. Refere-se, portanto, à receita do Fundef. A coluna denominada Principal, no entanto, corresponde à distribuição da receita do Fundo, ou seja, indica quanto em cada região o governo estadual ou municipal recebeu do Fundef. Como nos três últimos anos, as regiões Norte e Nordeste não obtiveram receita suficiente para atingir o valor mínimo por aluno, há uma terceira coluna que registra o valor dos Complementos da União. A somatória do Principal com o Complemento da União registra, portanto, o valor que cada região recebeu nos governos estaduais e municipais. Há ainda uma coluna que registra a diferença entre o valor repassado ao Fundo em cada região e o valor distribuído. Nos três últimos anos o governo estadual recebeu menos do que repassou em todas as regiões, com exceção da região Sudeste em 1998. Neste ano também, na região Norte, sete estados que compõe a região, a rede estadual teve perda de recursos em 5. Na região Nordeste, todos os Estados tiveram perdas de recursos, a despeito de ser a região que mais recebe complementação da União.

As perdas de recursos nos governos estaduais de todas as regiões indicam o forte grau de municipalização que já ocorria nessas regiões, mesmo antes da implantação do Fundef. E ao final de 2000, há uma intensificação da municipalização, uma vez que a diferença entre o que o estado repassa e o que recebe aumentou, mesmo excluindo o valor dos complementos da União.

A tabela XVII apresenta também o impacto financeiro do Fundef, não sobre o repasse das receitas, mas sobre o valor gasto por aluno em cada região do Brasil.

Tabela XVII
Impacto do Fundef sobre valor gasto por aluno por região - 1998 a 2000

Região	1998			1999			Previsão 2000				
	Valor aluno/ano nos municípios (R\$)									Variação %	
	Sem o Fundef	Com o Fundef	Variação %	Sem o Fundef	Com o Fundef	Variação %	Sem o Fundef	Com o Fundef			
								1ª a 4ª série	5ª a 8ª série		Média
N	251	369	47,0	198	364	83,8	203	429	451	436	114,8
NE	170	321	88,8	156	329	110,9	162	343	360	349	115,4
CO	370	371	0,3	303	413	36,3	398	454	477	465	16,8
SE	602	550	(8,6)	551	582	5,6	538	669	703	686	27,5
S	407	482	18,4	440	538	22,3	471	592	621	606	28,7

Fonte: Balanço do Fundef - 1998 - 2000

O que se observa é que o Fundef elevou na média o gasto por aluno. Este aumento ocorre em função da redistribuição dos recursos entre os Estados e seus respectivos Municípios, bem como à complementação da União. É importante ter claro que o aumento do valor gasto por aluno não significou um aumento do volume total de recursos ao ensino fundamental. Como vimos na tabela XIII, os recursos tiveram um aumento que acompanhou a evolução da atividade da economia. Assim, se alguns ganharam foi porque outros perderam. Neste projeto, a soma é igual a zero.

Novamente, como pode se observar, as regiões que mais se beneficiaram foram o Norte e o Nordeste, cuja variação no valor gasto por aluno ultrapassou 100%. Somado com a melhoria de remuneração dos professores nestas regiões, repasse das receitas do Fundo para os Municípios em maior quantidade em função do número de alunos, capacitação dos professores, elevado percentual de municípios realizando novas aquisições e mudanças de recursos físicos, a conclusão que podemos chegar é que provavelmente, a qualidade de ensino, ao menos no Norte e no Nordeste, está melhorando.

Uma última tabela que gostaríamos de incluir neste trabalho refere-se à evolução das matrículas no ensino fundamental, a qual apresenta o número de alunos matriculados no ensino fundamental entre 1997 e 1999 e a taxa de crescimento ano a ano por dependência administrativa.

Tabela XVIII
Matrículas no ensino fundamental, taxas de participação e taxas de crescimento por dependência administrativa
para as regiões brasileiras e para o Estado de São Paulo (Brasil, regiões e Estado de São Paulo - 1997/1999)

Região	1997			1998							1999						
	Estadual	Municipal	Total	Estadual	Municipal	Total				Estadual	Municipal	Total					
	Nº de	Nº de	Nº de	Nº de	Nº de	Nº de	alunos/	1998/	1997	alunos/	1998/	1997	alunos/	1998/	1997	1998	1997
	%	%	%	%	%	%	part	%		%	%		%	%	%	%	%
N	1.789.065	1.045.998	2.835.063	1.587.153	-11,3%	1.466.610	40,2%	3.053.763	7,7%	1.563.840	-1,5%	1.587.209	8,2%	3.151.049	3,2%	11,1%	
%	9,89	8,41	9,28	9,19		9,70		9,43		9,39		9,80		9,59			
NE	4.233.478	5.678.516	9.911.994	4.176.746	-1,3%	6.931.223	22,1%	11.107.969	12,1%	4.130.570	-1,1%	7.349.985	6,0%	11.480.555	3,4%	15,8%	
%	23,39	45,66	32,46	24,19		45,86		34,31		24,81		45,38		34,95			
CO	1.546.716	680.443	2.227.159	1.551.062	0,3%	776.225	14,1%	2.327.287	4,5%	1.558.375	0,5%	830.100	6,9%	2.388.475	2,6%	7,2%	
%	8,55	5,47	7,29	8,98		5,14		7,19		9,36		5,13		7,27			
SE	8.170.569	3.271.646	11.442.215	7.603.871	-6,9%	4.106.815	25,5%	11.710.686	2,3%	7.130.052	-6,2%	4.570.183	11,3%	11.700.235	-0,1%	2,3%	
%	45,14	26,31	37,47	44,04		27,17		36,17		42,83		28,22		35,62			
S	2.358.716	1.759.925	4.118.641	2.347.523	-0,5%	1.832.796	4,1%	4.180.319	1,5%	2.265.212	-3,5%	1.859.156	1,4%	4.124.368	-1,3%	0,1%	
%	13,03	14,15	13,49	13,60		12,13		12,91		13,61		11,48		12,56			
BR	18.098.544	12.436.528	30.535.072	17.266.355	-4,6%	15.113.669	21,5%	32.380.024	6,0%	16.648.049	-3,6%	16.196.633	7,2%	32.844.682	1,4%	7,6%	
%	100,00	100,00	100,00	100,00		100,00		100,00		100,00		100,00		100,00			

Fonte: Balanço do Fundef - 1998 - 2000

De acordo com a evolução das matrículas, podemos notar um forte processo de municipalização em função da queda de matrículas na rede estadual e paralelamente um crescimento das matrículas na rede municipal, maior que o crescimento global das matrículas. Este processo atende às intenções do Ministério da Educação, cujas intenções ficaram evidenciadas no segundo Balanço do Fundef.

Assim, o que os dados até agora têm mostrado são números que atendem às intenções do MEC, não apenas no que se refere à municipalização, mas também em relação à capacitação de professores, ao aumento do valor gasto por aluno em regiões como o Norte e Nordeste ou ao aumento da remuneração dos professores. Como veremos a seguir, o que os dados mostram é que o Ministério tem atingido seus objetivos. Veremos, também que existem outras formas de interpretar estes dados.

Considerações finais

Não bastassem as indagações que fiz ao longo dos capítulos, vamos expor neste último momento outras implicações, positivas e negativas, do Fundef a fim de despertar diferentes posicionamentos nos leitores.

As mudanças realizadas visaram e visam, na tônica dos documentos oficiais³⁷, quatro objetivos: promoção de justiça social, equidade, descentralização e ensino de qualidade em paralelo à valorização do magistério.

Justiça social porque o Fundef procura beneficiar os alunos do ensino fundamental público, uma população de alunos que em 1998 era de 32,4 milhões³⁸, aproximadamente 20,6%³⁹ da população brasileira, número absoluto equivalente à população residente do Estado de São Paulo ou à população da Argentina. No Estado de São Paulo estão concentrados 6,5 milhões⁴⁰ do total de alunos do ensino fundamental público, aproximadamente 20,1% do total. São números, portanto, bastante significativos.

Equidade porque redistribui os recursos vinculados ao Fundo entre cada Estado e seus Municípios de acordo com o número de alunos atendidos em suas redes e porque estipula um valor mínimo por aluno a ser investido anualmente.

Descentralização porque o dinheiro vai para onde está o aluno, de tal forma que os recursos enviados às redes estaduais e municipais de ensino sejam proporcionais aos seus encargos.

E, finalmente, *educação de qualidade e valorização do magistério* porque se acredita que, destinando prioritariamente os recursos do Fundo à melhoria dos níveis de remuneração e de qualificação dos professores, estará não apenas valorizando o magistério mas também construindo uma escola pública de qualidade.

Como já dissemos anteriormente, o aspecto de justiça social foi atingido desde o início, não apenas em função de população de 32 milhões de estudantes, mas

³⁷ O Ministro da Educação, Paulo Renato Souza, explicita estes objetivos na apresentação do Balanço do Primeiro Ano do Fundef.

³⁸ Dado retirado do Balanço do Primeiro Ano do Fundef.

³⁹ A população residente brasileira, segundo dados da Contagem de 1996 do IBGE, é de 157.070.163.

⁴⁰ Dado referente ao número de alunos do ensino fundamental, no Estado de São Paulo, em 1997, retirado do Anuário Estatístico do Estado de São Paulo (Seade).

porque o Fundef reflete uma preocupação do governo com um nível de ensino que, em geral, foi deixado de lado ao longo da história da educação brasileira.

Mesmo entre os críticos, não há quem não confirme positivamente que o Fundef tornou mais transparente a administração dos recursos do ensino fundamental e que possibilitou uma distribuição por um critério mais justo e eficaz, além de possibilitar maior controle dos recursos. Qualquer cidadão que quiser saber sobre a receita financeira destinada ao Fundef ou mesmo conferir o valor dos impostos dos quais provém a receita do Fundef, poderá ter acesso a esses dados por Município e Unidade Federativa nos sites do Tribunal de Contas e do Banco do Brasil, cujos endereços se encontram na própria página do MEC. Estes dados demonstram que de fato houve uma descentralização dos recursos.

Com relação à equidade, diante de um critério de rateio baseado no número de alunos matriculados, também não há como negá-la. Na ausência, no entanto, de dados que nos permita avaliações mais precisas e de um posicionamento claro a respeito do total gasto com educação, o que não podemos afirmar é se esta redistribuição teve resultados positivos ou negativos. Isto porque se considerássemos que o montante total destinado à educação é insuficiente para uma educação de qualidade, então redistribuir igualmente significa tirar recursos de alguns Municípios que tinham recursos para uma educação de qualidade e generalizar a falta de recursos, apenas deixando numa situação menos precária para aqueles que tinham muito pouco. Não temos, porém, dados suficientes para corroborar esta hipótese. É certo, no entanto, que em função do Fundef, outros níveis de ensino tem sido prejudicados, principalmente a Educação Infantil.

No que diz respeito à educação de qualidade e valorização do magistério, ficam dúvidas e pontos para refletirmos, pois mudanças que repercutem sobre a qualidade de ensino requerem tempo para que os efeitos sejam identificados. São insuficientes os dados que coletamos nestes dois primeiros anos de Fundef para podermos concluir precisamente sobre as melhorias na qualidade no ensino fundamental brasileiro. Temos os dados do Saeb que demonstram uma queda no rendimento dos alunos em português e matemática, o que nos leva a crer que a qualidade no ensino ainda está longe de atingir um bom nível no nosso país. Quanto à valorização do magistério iniciou-se um movimento significativo nessa direção, pois professores que antes

recebiam menos que um salário mínimo, com o Fundef, puderam ter seu trabalho remunerado de maneira mais justa. No Brasil é ainda muito recente essa tentativa de valorização, mas válida, pois reorganizou a remuneração do trabalho docente, base para que a carreira seja valorizada.

Exposto este parecer em torno dos principais objetivos do Fundef, vamos agora expor outros pontos deste novo modelo de financiamento que deixaram entre seus críticos algumas dúvidas. Não é nosso objetivo discutir as diversas críticas a este modelo de financiamento. Vamos apenas expô-las neste momento, deixando-as para a reflexão dos leitores e nossa também.

Com a Constituição de 1988, tal como disciplinava o Art. 60 do ADCT, o Poder Público deveria, ao longo dos dez primeiros anos, mobilizar pelo menos 50% dos recursos vinculados à educação para erradicar o analfabetismo e universalizar a educação. No entanto, com o novo texto dado pela Emenda Constitucional n. 14, a União passaria a mobilizar apenas 30% e não mais 50%. Com o Fundef, sua contribuição para o ensino fundamental tem-se restringido à complementação do Fundo, o qual reduziu-se gradativamente, tal como visto anteriormente no item 1.4. Digo gradativamente, pois a fórmula com que o governo federal repassa a complementação, permite a ele variar para cima ou para baixo conforme se altera a carga tributária dos demais níveis de governo ao longo do exercício fiscal. Além disso, foi ainda permitido que a União utilizasse até 20% do salário educação na complementação do Fundef, o que significa que uma parte do salário educação estará sendo utilizada para pagamento de professores, quando na verdade, não é este seu objetivo. Trata-se da desresponsabilização gradativa da União para com o ensino fundamental.

Três outros fatos reafirmam esta posição da União. Primeiro o veto sobre a Lei que consideraria os jovens e adultos do supletivo presencial como matriculados no ensino fundamental, cuja razão está no fato de que cada matrícula nova, principalmente nos Estados onde a União tem que complementar, significaria um menor custo-aluno médio e uma necessidade maior de verbas da União. Não obstante, foram também excluídos da participação dos recursos do Fundo os alunos das classes de alfabetização, um total de alunos que em 1996 chegava a 962.376. Um terceiro fato se refere à distribuição dos recursos do Fundo de acordo com o censo escolar do ano anterior. Em sendo o censo escolar o do ano anterior, existe a possibilidade de

que haja uma variação positiva ou negativa no número de alunos matriculados no ensino fundamental, seja nas escolas municipais, seja nas escolas estaduais. Segundo Monlevade, para que houvesse uma redistribuição dos recursos ainda mais justa, "... poderia haver um mecanismo (...) de correção para mais ou para menos a partir, digamos, de abril do ano em curso." Desta forma, como os recursos são repassados ao longo do ano, poderia haver uma correção dos coeficientes que, por ventura, estivessem distorcidos pelo censo do ano anterior.

Um segundo ponto é o valor mínimo: dependendo do seu valor, poderemos ter uma educação melhor ou pior. Os R\$ 300,00 propostos para 1997 correspondiam a mais ou menos 90% do custo-médio do Fundo (o quociente entre o total de recursos do Fundo no Brasil todo e o total de matrículas no ensino fundamental) com base em estudos de arrecadação de 1995 e matrículas de 1994. Monlevade diz: "Se o mesmo critério fosse usado para a fixação de novo valor em 1997, teríamos que dividir a arrecadação do Fundo em 1997 (R\$11.911.200.000,00 em valores do 1º semestre) pelos alunos de 1996 (29.389.809), o que daria R\$ 405,28. ... os 90%...: R\$ 364,75." Neste sentido, o governo federal extinguiu R\$64,75 de milhões de alunos, valor que também teria tido efeito sobre o aporte de verbas a ser complementado pela União. E seguindo o mesmo raciocínio, o valor mínimo em 1998 deveria ser R\$397,98 e não os R\$ 315,00 fixados.⁴¹ Uma economia de milhões de reais para a União. De qualquer forma, além do valor absoluto mínimo, é necessário que os recursos fluam para o processo ensino-aprendizagem para que haja eficácia. A subvinculação de recursos não garante automaticamente um ensino de qualidade.

Um terceiro ponto refere-se à utilização e distribuição dos recursos. Em relação à utilização, é válido citar que a inclusão da capacitação dos professores é uma forma de despender recursos dos 60% destinados a pagamento de seus salários. Com relação à distribuição, há um risco grande em aumentar a competitividade e não a colaboração entre as redes estaduais e municipais de educação. Ao que tudo indica, o

⁴¹ Os R\$11.911.200.000,00 que Monlevade utiliza para calcular o valor mínimo equivale à soma dos 15% dos impostos a que se refere o Fundef, sem incluir a complementação da União. É preciso sempre tomar este cuidado no cálculo do valor mínimo, pois a inclusão da complementação da União estaria distorcendo o valor mínimo, elevando a cada ano o volume de recursos que a União deveria complementar. E com isso, no ano seguinte, o mínimo seria ainda maior, elevando-se até o momento em que o mínimo se igualasse ao maior valor de custo-médio-aluno. Tomando-se esse cuidado e considerando que o crescimento vegetativo da população é relativamente estável, mudanças no valor mínimo de um ano ao outro estarão, então, relacionadas a mudanças na carga tributária. Estas mudanças também devem ser analisadas para que se compreenda as causas de flutuações no valor mínimo por aluno a ser investido.

alto índice de municipalização, como mostram os dados do capítulo III, apoiado e incentivado pela União parece negar esta crítica. No entanto, a municipalização nos deixa uma dúvida maior: como é que os Municípios vão administrar sua rede municipal de ensino quando em 2006 o Fundef acabar?

Quando perguntado sobre esta questão, o Prof. Ulysses Semeghini, Coordenador do Fundef em Brasília respondeu que não sabe qual será o futuro do Fundef a partir de 2006. O que sabe é que a lei determina que o Fundef deve se encerrar em 2006. Para mantê-lo seria necessário votar e aprovar novamente uma lei que sancionasse o Fundef por outro período. Segundo Semeghini, pensar sobre isso tem sido apenas uma tarefa para os críticos que não encontram outra justificativa melhor para criticar o que tem sido para ele o grande sucesso em termos de educação.

De qualquer forma, existem apenas duas opções para 2006: renovar o Fundef ou extingui-lo. Nós identificamos, em princípio, três razões que poderiam justificar a não renovação do Fundef. Primeiro por uma questão de administração financeira. Com mais alunos sobre sua competência, os Municípios teriam que administrar melhor seus recursos para que pudessem financiar todos os seus gastos. Assim, esta poderia ser uma estratégia da União para com as administrações municipais. Uma hipótese não muito convincente, mas coerente. Outro motivo poderia ser a criação de uma estratégia para valorizar o ensino médio a partir de 2006, visto que haverá uma demanda cada vez maior por este nível de ensino. Ora, sendo os Estados os maiores detentores de recursos e sendo eles responsáveis prioritários pelo ensino médio, por que não acreditar que investir no ensino médio seria a propaganda dos governos estaduais a partir de 2007, tal como é hoje o Fundef para o Ministério da Educação? Por fim, outra hipótese é de que o governo promova uma privatização do ensino tal como no Chile. A estrutura, pelo menos, já estaria pronta.

O Plano Nacional de Educação divulgado no dia 09 de Janeiro de 2001 traz algumas esperanças positivas com relação ao futuro do Fundef, pois mantém alguns dos objetivos do Fundef para um período que vai além de 2006. A preocupação com o que vai acontecer, no entanto, é muito válida, pois pode representar uma situação pior do que a que se encontrava o ensino fundamental antes do Fundef. Se observarmos novamente a tabela XVII do capítulo III, ao invés de atentarmos para a variação que há no valor gasto por aluno com ou sem o Fundef, e atentarmos para a variação

que há ao longo dos anos no valor gasto sem o Fundef, veremos que o valor se reduz em todas as regiões, o que comprova que a situação a partir de 2006 sem o Fundef seria pior. Não bastasse este argumento, manter os níveis de remuneração dos professores e os gastos com capacitação, por exemplo, também não seriam mais possíveis, principalmente nas regiões Norte e Nordeste, nas quais os Municípios não possuem recursos suficientes para atender à demanda, agora ainda mais municipalizada. Será que a proposta de elevar os gastos em educação de 5% do PIB para 7%, como propõe o novo PNE, seria suficientes para cobrir estas falhas?

Expostas estas implicações positivas e negativas do Fundef, tendo detalhado o Fundef em alguns tópicos centrais e tendo dito a importância da educação dentro da Nova Economia, espero ter convencido os leitores a aceitarem o meu convite de pensar sobre o financiamento da educação e a demonstrar algum esforço em prol de um ensino de qualidade, capaz de nos colocar numa posição privilegiada neste processo de globalização. Como dissemos na introdução, a escola modifica e é modificada pelo contexto histórico. É importante aproveitar o momento de abertura política para a discussão do ensino fundamental e expormos nossas posições sobre o tema, a fim de que uma opinião coletiva possa melhorar as condições educacionais no Brasil. Afinal de contas, o novo Plano Nacional de Educação vem novamente dizer que é necessário universalizar o ensino fundamental para todos os demandantes e erradicar o analfabetismo, um discurso que, como vimos, se repetiu ao longo de todo o século passado e que agora também inicia o século XXI.

ANEXO I

FUNDEF – O QUE PODE⁴²:

UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDEF

Os recursos do FUNDEF destinam-se exclusivamente ao Ensino Fundamental, devendo ser aplicados nas despesas enquadradas como "manutenção e desenvolvimento do ensino", conforme estabelecido pelo artigo 70 da Lei Federal nº 9.394/96 (LDB).

Recursos destinados à remuneração do magistério (mínimo de 60% do FUNDEF)

Seguindo orientações constantes da Resolução nº 03, de 08.10.97, do Conselho Nacional de Educação, nesta rubrica poderão ser realizadas, no âmbito do ensino fundamental (regular, especial, indígena ou supletivo):

- **despesas com remuneração dos professores** (inclusive os leigos) e dos profissionais que exercem atividades de suporte pedagógico, tais como: direção, administração, planejamento, inspeção supervisão e orientação educacional, estando estes profissionais em exercício em uma ou mais escolas da respectiva rede de ensino. É importante destacar que a cobertura destas despesas poderá ocorrer, tanto em relação ao profissional integrante de Regime Jurídico Único do Estado ou Município, quanto o regido pela Consolidação da Leis do Trabalho - CLT, inclusive antes da implantação do novo Plano de Carreira e Remuneração do Magistério.
- durante os primeiros 5 anos de vigência da Lei 9.429/96, ou seja, entre 1997 e 2001, é permitida a utilização de parte dos recursos dessa parcela de 60% do FUNDEF na capacitação de professores leigos, sendo essa utilização definida pelo próprio governo (estadual ou municipal) de acordo com suas necessidades. Assim, é permitida a cobertura de despesas relacionadas à **formação dos professores**, de modo a torná-los habilitados ao exercício regular da docência.

Por fim, é recomendável que cada Município procure orientações junto ao respectivo Tribunal de Contas (Estadual ou Municipal) a que esteja subordinado, com o objetivo de obter, se for o caso, orientações sobre o tratamento a ser aplicado, no âmbito da respectiva Unidade Federada, no que tange à definição dos profissionais que poderão ser pagos com a parcela de 60% do FUNDEF. Esta recomendação decorre do fato de alguns tribunais, no entendimento e aplicação do norma legal, limitarem, com os 60% dos recursos do FUNDEF, apenas a cobertura das despesas com remuneração de professores.

Outras Despesas de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (máximo de 40% do FUNDEF)

Deduzida a remuneração do magistério (contemplada com os 60% do FUNDEF), o restante dos recursos (correspondente ao máximo de 40%) deverá ser utilizado na

⁴² O anexo I foi extraído da página de internet do Ministério da Educação, cujo endereço é: <http://www.mec.gov.br/sef/fundef/pode.shtml>

cobertura das demais despesas previstas no art. 70 da Lei n 9.393/96 (LDB), que permite:

- **"remuneração e aperfeiçoamento de demais profissionais da educação"** - Sendo alcançados por esta classificação os profissionais do ensino fundamental que atuam no âmbito do respectivo sistema de ensino (estadual ou municipal), seja nas escolas, seja nos demais órgãos integrantes do sistema, e que desenvolvem atividades de natureza técnico-administrativa (com ou sem cargo de direção ou chefia), como, por exemplo, o auxiliar de serviços gerais lotado e em exercício nas escolas ou órgão/unidade administrativa do ensino fundamental.
- **"aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino"** - Sendo alcançados por esta definição as despesas com:
 - compra de equipamentos diversos, necessários e de uso voltado para o atendimento exclusivo das necessidades do sistema de ensino fundamental público (exemplos: carteiras escolares, mesas, armários, mimeógrafos, retroprojetores, etc);
 - manutenção dos equipamentos existentes (máquinas, móveis, equipamentos eletro-eletrônicos, etc), seja mediante aquisição de produtos/serviços necessários ao funcionamento desses equipamentos (tintas, graxas, óleos, energia elétrica, etc), seja mediante a realização de consertos diversos (reparos, recuperações, reformas, reposição de peças, revisões, etc);
 - ampliação, construção (terreno e obra) ou acabamento de escolas e outras instalações físicas de uso exclusivo do sistema de ensino;
 - conservação (serviços de limpeza e vigilância, material de limpeza, de higienização de ambientes, desinfetantes, cêras de polimento, utensílios utilizados na limpeza e conservação como: vassouras, rodos, escovas, etc) das instalações físicas do sistema de ensino;
 - reforma, total ou parcial, de instalações físicas (rede elétrica, hidráulica, estrutura interna, pintura, cobertura, pisos, muros, grades, etc) do sistema de ensino;
- **"uso e manutenção de bens vinculados ao ensino"** - Sendo caracterizadas neste item as despesas com o uso de quaisquer bens utilizados no sistema de ensino (exemplo: locação de um prédio para funcionamento de uma escola) e com a manutenção do bem utilizado, seja com a aquisição de produtos consumidos nesta manutenção (material de limpeza, óleos, tintas, etc) , seja na realização de consertos ou reparos no seu funcionamento;
- **"levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino"** - Sendo inseridas nesse rubrica as despesas com levantamentos estatísticos (sobre alunos, professores, etc), estudos e pesquisas (exemplos: estudo sobre gastos com educação no Município, sobre custo aluno, por série do ensino fundamental, etc), visando ao aprimoramento da qualidade e à expansão do atendimento no ensino fundamental;
- **"realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento do ensino"** - Nesta rubrica são classificadas as despesas inerentes ao custeio das diversas atividades relacionadas ao adequado funcionamento do ensino fundamental, dentre as quais pode-se destacar: serviços diversos (de vigilância, de limpeza e conservação, dentre outros), aquisição do material de consumo utilizado nas escolas e demais órgãos do sistema (papel, lápis, canetas, grampos, colas, fi-

- tas adesivas, giz, cartolinas, água, produtos de higiene e limpeza, tintas, etc);
- **"amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos itens acima";**
- **"aquisição de material didático – escolar e manutenção de transporte escolar"** – Nesta classificação são consideradas as despesas com:
- aquisição de materiais didático-escolares diversos, destinados ao uso coletivo nas escolas (material desportivo utilizado nas aulas de educação física por exemplo) ou individual dos alunos, seja a título de empréstimo (como é o caso do acervo da biblioteca da escola, composto de livros, atlas, dicionários, periódicos, etc), seja para fins de doações aos alunos carentes (exemplo: lápis, borrachas, canetas, cadernos, cartolinas, colas, etc);
- Aquisição de veículos escolares para o transporte de alunos do ensino fundamental na zona rural, bem como a manutenção desses veículos, com combustíveis, óleos lubrificantes, consertos, revisões, reposição de peças, serviços mecânicos, etc.

A LDB estabelece, igualmente, em seu art. 71, os impedimentos de uso dos recursos do FUNDEF. Os recursos do Fundo **não** poderão ser utilizados para pagamento de:

- **Pesquisa**, quando não vinculada às instituições de ensino, ou , quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precpuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua qualidade ou à sua expansão;
- **Subvenção** a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;
- **Formação de quadros especiais** para Administração Pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;
- **Programas Suplementares** de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;
- **Obras de infra –estrutura**, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;
- **Pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e ao desenvolvimento do ensino.**

Além disso, a Constituição Federal estabelece em seu artigo 212, que os Estados e Municípios gastarão, **anualmente**, pelo menos 25% de seus impostos e transferências na educação. As despesas correspondentes à utilização do Fundo, então, deverão ser consideradas apenas quando realizadas dentro do próprio exercício. As despesas de exercícios anteriores, mesmo as de educação, deveriam ter sido efetivadas com os recursos do exercício correspondente, visto que as contas públicas são regidas pelo regime de competência e não de caixa.

LEMBRE-SE:

A correta aplicação dos recursos do FUNDEF não isenta o Município de:

- Destinar 15% das demais receitas de impostos e transferências não incluídas no Fundo, na manutenção e desenvolvimento do Ensino Fundamental (Emenda Constitucional 14); e
- Aplicar, no mínimo, 25% das receitas e transferências na educação (Artigo

O FUNDEF E O PROFISSIONAL DO MAGISTÉRIO

A fim de alcançar o objetivo de valorização do profissional do magistério, a Lei nº 9.424/96 determina que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem adotar um novo Plano de Carreira e Remuneração do Magistério. As diretrizes nacionais para esse Plano de Carreira e Remuneração estão fixadas na Resolução nº 03/97 da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação - CEB/CNE, publicada no Diário Oficial União em 13 de outubro de 1997.

De acordo com essa Resolução, são considerados profissionais do magistério aqueles que "exercem atividades de docência e os que oferecem suporte pedagógico direto a tais atividades, incluídas as de direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão e orientação educacional". Além destes, a Lei nº 9.394/96 refere-se a trabalhadores da educação, aí incluídos aqueles que exercem atividades de natureza técnica-administrativa e de apoio, nas escolas ou nos órgãos da educação.

ANEXO II

O conjunto de leis que dão base e suporte ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério são:

- **Emenda Constitucional nº 14/96** - Modifica os art. 34, 208, 211 e 212 da CF e dá nova redação ao art. 60 do ADCT
- **Lei nº 9.424, de 24/12/96** - Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério
- **Decreto nº 2.264, de 27/06/97** - Regulamenta a Lei nº 9.424/96
- **Lei nº 9.394, de 20/12/96** - Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB)
- **Decreto nº 2.440, de 23/12/97** - Fixa o valor mínimo anual por aluno, para 1998, na forma do art. 6º, § 1º, da Lei nº 9.424/96
- **Decreto nº 2.935, de 11/01/99** - Fixa o valor mínimo anual por aluno, para 1999, na forma do art. 6º, § 1º, da Lei nº 9.424/96
- **Decreto nº 3.326, de 31/12/99** - Fixa o valor mínimo anual por aluno, para 2000, na forma do art. 6º, § 1º, da Lei nº 9.424/96
- **Resolução nº 03-CNE, de 08/10/97** - Fixa Diretrizes para os novos Planos de Carreira e Remuneração do Magistério dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios
- **Decreto nº 2.530, de 26/03/98** – Acresce o §3º ao art. 5º do Decreto nº 2.264/97
- **Portaria/MEC nº 328, de 22/04/98** – Institui o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF, no âmbito da União
- **Lei Complementar nº 61, de 26/12/89** - Estabelece normas para a participação dos Estados e Distrito Federal no produto de arrecadação do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI, relativamente às exportações
- **Portaria/MEC nº 859, de 25/06/97** - Dispõe sobre escolas públicas estaduais e municipais do ensino fundamental regular presencial e dá outras providências
- **Portaria/MEC nº 13, de 05/01/00** – Divulga os coeficientes de distribuição dos recursos do FUNDEF, para o ano 2000
- **Portaria/MF nº 06, de 13/01/00** – Divulga o valor da estimativa referente à Complementação da União, para o ano 2000

Todas estas leis estão disponíveis na internet no site:

<http://www.mec.gov.br/sef/fundef/Legisla.shtm>

ANEXO IV
NÍVEIS DE DESEMPENHO EM LÍNGUA PORTUGUESA – SAEB 99

Nível 150 até 200	Nível 200 até 250	Nível 250 até 300	Nível 300 até 350	Nível 350 até 400
Leitura com compreensão localizada de textos pequenos, com frases curtas em ordem direta, com vocabulário e temática próximos da realidade do aluno.	Leitura com compreensão global de textos pequenos, com frases curtas em ordem direta e vocabulário e temática próximos da realidade do aluno.	Leitura para estabelecimento de relações coesivas entre partes de um texto, em textos de temática além da realidade imediata do aluno, com vocabulário de uso específico e períodos mais longos.	Leitura comparativa para identificar as estratégias argumentativas e a finalidade de textos com estruturas sintáticas mais complexas com inversão e inserção de elementos e vocabulário diversificado.	Leitura com aplicação de conhecimentos metalingüísticos e literários, em textos com estruturas sintáticas complexas com inversão e inserção de elementos, e vocabulário diversificado.

4ª série do Ensino Fundamental

1997	BR, N, NE, SE, S, CO RO, AC, AM, RR, PA, AP, TO, MA, PI, CE, RN, PB, PE, AL, SE, BA, ES, RJ, SP, PR, SC, RS, MS, MT, GO, DF	MG		
1999	BR, N, NE, SE, S, CO RO, AC, AM, RR, PA, AP, TO, MA, PI, CE, RN, PB, PE, AL, SE, BA, MG, ES, RJ, SP, PR, SC, RS, MS, MT, GO, DF			

8ª série do Ensino Fundamental

1997		N, NE RO, AC, AM, RR, PA, AP, TO, MA, PI, CE, RN, PB, PE, AL, SE, BA, ES, SP, MT	BR, SE, S, CO MG, RJ, PR, SC, RS, MS, GO, DF	
1999		BR, N, NE, SE, S, CO RO, AC, AM, RR, PA, AP, TO, MA, PI, CE, RN, PB, PE, AL, SE, BA, MG, ES, RJ, SP, PR, SC, RS, MS, MT, GO, DF		

BRASIL, REGIÕES E UNIDADES DA FEDERAÇÃO SEGUNDO A PROFICIÊNCIA MÉDIA

Fonte: MEC/INEP. Saeb – Sistema de Avaliação da Educação Básica. Brasília: Ministério da Educação e do Desporto, 1999. Publicação do INEP disponível no site http://www.inep.gov.br/noticias/news_387.htm

ANEXO III
NÍVEIS DE DESEMPENHO EM MATEMÁTICA – SAEB 99

Nível 160 até 175	Nível 175 até 225	Nível 225 até 275	Nível 275 até 325	Nível 325 até 375	Nível 375 até 425	Nível 425 até 475
- Localização de objeto - Compreensão de dados apresentados em gráficos de colunas. - Reconhecimento de figuras geométricas simples.	- Domínio da adição e subtração. - Compreensão de situações do dia a dia. - Reconhecimento de figuras geométricas simples.	- Domínio das quatro operações com números naturais. - Identificação dos elementos das figuras geométricas. - Manipulação do sistema monetário.	- Domínio do sistema de numeração decimal. - Interpretação de dados apresentados em gráficos. - Cálculo de áreas por composição e decomposição.	- Domínio das operações com números inteiros relativos. - Manipulação de expressões algébricas. - Identificação e aplicação das propriedades de polígonos regulares.	- Domínio das operações com números racionais. - Aplicação dos principais teoremas de geometria. - Identificação de uma função e de suas propriedades.	- Generalização de resultados. - Operações com polinômios. - Aquisição do conceito de função.

4ª série do Ensino Fundamental

1997	N AC, RR, PA, AP, MA, AL	BR, NE, SE, S, CO RO, AM, TO, PI, CE, RN, PB, PE, SE, BA, MG, ES, RJ, SP, PR, SC, RS, MS, MT, GO, DF					
1999	N, NE RO, AC, RR, PA, AP, TO, MA, PI, CE, RN, PB, PE, AL, SE, BA, MT	BR, SE, S, CO AM, MG, ES, RJ, SP, PR, SC, RS, MS, GO, DF					

8ª série do Ensino Fundamental

1997		MA	BR, N, NE, SE, S, CO RO, AC, AM, RR, PA, AP, TO, PI, CE, RN, PB, PE, AL, SE, BA, MG, ES, RJ, SP, PR, SC, RS, MS, MT, GO, DF				
1999			BR, N, NE, SE, S, CO RO, AC, AM, RR, PA, AP, TO, MA, PI, CE, RN, PB, PE, AL, SE, BA, MG, ES, RJ, SP, PR, SC, RS, MS, MT, GO, DF				

BRASIL, REGIÕES E UNIDADES DA FEDERAÇÃO SEGUNDO A PROFICIÊNCIA MÉDIA

Fonte: MEC/INEP. Saeb – Sistema de Avaliação da Educação Básica. Brasília: Ministério da Educação e do Desporto, 1999. Publicação do INEP disponível no site http://www.inep.gov.br/noticias/news_387.htm

Bibliografia

- _____. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988 / obra coletiva de autoria da Editora Saraiva com a colaboração de Antonio Luiz de Toledo Pinto e Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt. 21. Ed. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 1999. (Coleção Saraiva de Legislação)
- ALVES, Denisard C. de O. **Educação, Desenvolvimento Econômico e Distribuição de Renda**: A Experiência Brasileira. *in Manual de Economia da USP*.
- AZEVEDO, Neroaldo Pontes de. **O Fundef na avaliação da UNDIME**. Brasília, 1999. Texto circular da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação e escrito pelo Presidente Nacional para Conselho Nacional de Representantes da UNDIME.
- BARROS, Ricardo P. **Education and equitable economic development**. Revista do IPEA, Niterói, v.1, n. 1, pp. 111 – 144, jan. 2000.
- CASTRO, J. A. **O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento de Ensino e Valorização do Magistério (Fundef) e seu impacto no financiamento do ensino fundamental**. Brasília, 1998.
- CEPAL/UNICEF. **Descentralización y financiamiento de la educación y la salud**: las experiencias de Argentina y Chile. (Coordenado por Ricardo Carciofi)
- DAVIES, Nicholas. **O FUNDEF e o orçamento da educação**: desvendando a caixa preta. Campinas, SP: Autores Associados, 1999. (Coleção Polêmicas do nosso tempo: 64)
- FONSECA, Eduardo Giannetti da. **Liberalismo x Pobreza**. A Liberdade vencendo a miséria. São Paulo: Inconfidentes, 1989.
- FRACALANZA, P. S. **O financiamento da Educação**: a ação do governo do Estado de São Paulo (1980 – 1993). São Paulo: Faculdade de Economia, Administração e Ciências Contábeis da USP, 1995. (Dissertação de Mestrado)
- FRIGOTTO, Gaudêncio. **A produtividade da escola improdutiva**: um (re)exame das relações entre educação e estrutura econômico-social e capitalista. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1984.
- FURTADO, C. **Brasil: A Construção Interrompida**. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1992.
- GUIRALDELLI JUNIOR, Paulo. **História da Educação**. São Paulo: Cortez, 2000. 2ª Edição Revisada. (Coleção magistério. 2º Grau. Série formação do professor)

- HAGUETTE, A. **Da Municipalização à Ação Federativa Coordenada**. Em *Aberto*, Brasília, anos VIII, n. 44, pp. 22 – 29, out./dez. 1985.
- HARPER, B.(et alli). **CUIDADO, ESCOLA!** Desigualdade, domesticação e algumas saídas. São Paulo: Editora Brasiliense, 1991. 28ª Edição.
- LOPES, Juarez Rubens Brandão. **Novos Parâmetros para a Reorganização da Política Social Brasileira**. IPEA, 1994 (Texto para Discussão, 358).
- MEC. **Balanço do primeiro ano do Fundef**. Brasília: Ministério da Educação e do Desporto, 1999.
- MEC. **Balanço do Fundef 1998 - 2000**. Brasília: Ministério da Educação e do Desporto, 1999.
- MEC/INEP. **Pesquisa de Acompanhamento da Implantação do Fundef**. Campinas: Instituto de Economia da Unicamp, 1998.
- MEC/INEP. **Relatório Final da Pesquisa de Acompanhamento da Implantação do Fundef**. Campinas: Instituto de Economia da Unicamp, 1999.
- MEC/INEP. **Saeb – Sistema de Avaliação da Educação Básica**. Brasília: Ministério da Educação e do Desporto, 1999. Publicação do INEP disponível no site http://www.inep.gov.br/noticias/news_387.htm
- MELCHIOR, J. C. de Araújo. **Mudanças no financiamento da educação no Brasil**. Campinas, SP: Autores Associados, 1997. (Coleção Polêmicas do nosso tempo: 57)
- MELLO, Guiomar Namo. Políticas públicas de educação. *Estudos Avançados*: 5(13), 1991.
- MONLEVADE, João. **O FUNDEF e seus Pecados Capitais**. Ceilândia, DF: Idéa Editora, 1998. 2ª ed.
- NAGLE, Jorge. **Educação e Sociedade na Primeira República**. São Paulo: EPU, 1974.
- NEGRI, Barjas. **O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, 1997. (Série Documental. Textos para Discussão; 3)
- PINTO, José M. de Rezende. **Sobre municipalização do ensino, coronelismo e números, muitos números**. Versão preliminar II.
- PSACHAROPOULOS, George. **The profitability of Investment in Education: Concepts and Methods**. Dezembro, 1995. Publicação do Banco Mundial disponível no site: http://www.worldbank.org/html/extdr/educ/edu_econ/inv_ed.htm

- RIBEIRO, Sérgio Costa. **A pedagogia da repetência**. Estudos Avançados: 12(5), 1991.
- ROMANELLI, Otaíza de O. **História da Educação no Brasil**. Petrópolis: Ed. Vozes, 1990. 12ª edição.
- SCHULTZ, Theodore W. **Inversión en Capital Humano**. in *Economía de la Educación: textos escogidos*. Madrid: Editorial Tecnos, 1972. Pp. 15-32.
- SCHULTZ, Theodore W. **O Valor Econômico da Educação**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1964.
- The New Palgrave**: A Dictionary of Economics. Londres: The Macmillan Press Ltd, 1987. V.2, pp. 681-690.
- TODARO, M. P. **Introdução à economia**: Uma Visão Para o Terceiro Mundo. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1981. Cap. 17 e 18, pp. 371-415.