

derando as maquiagens de gastos que, com certeza, estão embutidas nesses dados, é positiva. O fato negativo é a constatação de que eles não estão indo muito além desses mínimos. Em particular, com relação aos estados, onde muitos dos quais são obrigados a aplicar em manutenção e desenvolvimento do ensino índices acima daqueles definidos pela Constituição Federal, o que se constata é que não estão cumprindo este preceito. Observa-se também que a distribuição das despesas com educação entre os níveis de governo acompanha, de perto, a distribuição da receita líquida de impostos o que mostra ser esta, de fato, a principal fonte de recursos para o setor.

Outra informação interessante é verificarmos como se distribuem as responsabilidades pelos gastos com educação entre as diferentes esferas de governo nas diferentes regiões do país. Os dados são apresentados a seguir.

Quadro 2.5

Distribuição do gasto público em educação por nível de governo nas diferentes regiões do país (1995)

Região	União*	Estados	Municípios	Participação no PIB regional%
Norte	22,5	59,7	17,9	4,6
Nordeste	25,6	45,2	29,2	5,7
Sudeste	11,7	56,6	31,7	3,5
Sul	21,4	44,5	34,1	3,6
Centro-Oeste	44,7	39,6	15,7	5,1
Brasil	25,0	47,8	27,2	4,2

Fonte: Castro e Fernandes, 1999 (adaptado).

*Na regionalização dos gastos da União os autores consideraram basicamente a localização das instituições de ensino; mesmo assim, segundo eles, 1,8 bilhões de reais não foram passíveis de regionalização, o que representa 27,1% dos gastos da União e 6,8% dos gastos totais.

Por aqui, nota-se que ocorre uma certa diferença no peso relativo de cada esfera de governo nos gastos educacionais entre as diferentes regiões do país. Este fato decorre basicamente mais de situações contingenciais do que, por exemplo, de uma política redistributiva do governo federal. Assim, o peso maior dos gastos federais na região Centro-Oeste advém do fato de a União praticamente manter o ensino no DF (onde é responsável por 75% dos gastos).

Já nas regiões Norte e Nordeste, o maior peso dos gastos federais indica antes o pequeno gasto dos demais níveis de governo, de tal forma que o gasto da União nas IES (instituições de ensino superior) federais repercute mais que em outras regiões. Até onde se pode perceber, os autores não contabilizaram nos respectivos estados os gastos feitos pela União com o pessoal da educação dos antigos territórios.

Já a última coluna oferece um indicador do peso dos gastos educacionais na economia regional. E aqui mais uma vez cabe o comentário, que os maiores índices apresentados, em especial para as regiões NE e CO, indicam não um maior compromisso dos governos com a educação, mas tão somente o maior peso dos recursos federais (basicamente para as IES) na economia.

Veamos agora um Quadro amplo de como são gastos os recursos públicos para a educação, levando-se em conta as áreas de atuação, a origem dos recursos e os níveis de governo. Os dados são apresentados a seguir.

Quadro 2.6

Gastos públicos com educação no Brasil: detalhamento por área de atuação e origem dos recursos (1995)

R\$ milhões

Área	Recurso Federal		Recurso Estadual		Recurso Municipal		Total	
	Sistema Federal	Transf. para Estados	Transf. para Municípios	Sistema Estadual	Transf. para Municípios	Sistema Municipal	R\$ Mi	%
Ed. Infantil	0	34,4	5,5	530,0	25,5	1.833,2	2.428,6	8,9
Ed. Fundamental	565,7	815,8	167,8	8.472,8	407,7	4.381,1	14.810,8	54,5
Ens. Médio	474,6	73,6	34,0	1.824,5	87,8	375,1	2.869,7	10,6

(continuação do Quadro 2.6)

Área	Recurso Federal		Recurso Estadual		Recurso Municipal		Total	
	Sistema Federal	Transf. para Estados	Transf. para Municípios	Sistema Estadual	Transf. para Municípios	Sistema Municipal	R\$ Mi	%
Ed. Superior	3.997,6	71,4	0,3	957,2	0,5	101,5	5.128,6	18,9
Pesquisa	---	---	---	0,3	---	---	0,3	---
EJA	4,0	29,8	1,5	227,4	10,9	108,7	382,3	1,4
Ed. Física e Desporto	16,1	33,7	8,2	104,5	1,7	395,8	560,0	2,1
Ed. Especial	20,6	16,8	0,2	76,3	3,7	48,1	165,6	0,6
Assistência ao Educando	199,9	---	---	222,9	27,9	188,1	638,8	2,3
Manut. de Ativ. Administrativas	206	---	---	---	---	---	206	0,8
Total	5.484,5	1.075,6	217,5	12.415,9	565,8	7.431,6	27.190,8	100

Fonte: Castro e Fernandes, 1999 (Tabela 5, adaptada).

Obs: As transferências aqui citadas são aquelas negociadas e não as constitucionais.

Este Quadro, com todos os problemas que podem haver sobre o correto detalhamento dos gastos nas diversas áreas e níveis de governo, nos oferece uma radiografia aproximada da estrutura do financiamento da educação no Brasil. Em primeiro lugar constata-se que o **ensino fundamental**, que respondia por cerca de 72,8% dos alunos matriculados na rede pública, representou pouco mais da metade dos gastos, seguido pelo **ensino superior** com 18,9% dos gastos (1,6% das matrículas), pelo **ensino médio** com 10,6% (10,9% das matrículas), pela **educação infantil** com 8,9% (7,7% das matrículas) de tal forma que estes níveis de ensino regular responderam, em conjunto, por cerca de 93% dos gastos.

O elevado peso do ensino superior, quando comparado com sua matrícula, é um tema polêmico e a ele voltaremos, mais à frente, ao discutirmos o valor dos gastos por aluno. Chama atenção o valor considerável de gastos em educação física e desportos (superior aos gastos com EJA), em especial por parte dos municípios. Há

uma probabilidade razoável desses gastos referirem-se a despesas não ligadas diretamente à manutenção e desenvolvimento do ensino.

O Quadro nos permite observar também o perfil de atuação de cada nível de governo. Assim, o governo federal tem seus gastos concentrados basicamente no ensino superior, que responde por 60% de seus gastos em educação, seguido pelo ensino fundamental com cerca de 23% e pelo ensino médio com 8,6%. Os gastos no ensino superior correspondem, obviamente, à sua rede de IES; os gastos no nível médio à sua rede de escolas técnicas, e os gastos no ensino fundamental decorrem basicamente das transferências, seja dos recursos da cota federal do Salário-Educação (cerca de 700 milhões em 1995), seja dos convênios com estados (498 milhões de reais para o DF) ou regiões do país (166 milhões para o NE, provável contrapartida de empréstimo do Banco Mundial).

Além disso, como já foi comentado, também o pagamento dos salários dos professores dos antigos territórios da União é arcaado pelo governo central. Desta forma, com exceção dos recursos do Salário-Educação, que discutiremos à parte mais adiante, os recursos federais para o ensino fundamental pouco contribuem para reduzir as desigualdades regionais, uma vez que boa parte deles é gasta com o DF e com os ex-territórios.

Quanto aos estados, podemos constatar que boa parte de seus gastos concentram-se no ensino fundamental, com 68,4% do total; no ensino médio, com 14,7% e, em menor grau, no ensino superior que respondeu por 7,4% dos gastos estaduais em educação. No entanto, mesmo considerando que, em 1995, ainda não estava em vigor a LDB que determina que os estados devem investir prioritariamente nos níveis fundamental e médio, este percentual para o ensino superior não deixa de ser considerável. Ademais, muito embora, segundo os autores deste trabalho, boa parte dos gastos estaduais neste nível de ensino seja de responsabilidade dos governos paulista e carioca (estados que, pelas suas constituições estaduais, aplicam percentuais da receita de impostos acima do mínimo constitucional), não deixa de ser preocupante o grande número de executivos estaduais, em especial nas regiões mais pobres do país que, muitas vezes por motivos de clientelismo político, estão investindo no ensino superior enquanto sua rede de educação básica

fica à míngua.

Já os municípios, como era de se esperar, concentram a maioria de seus gastos no ensino fundamental, com 54,5% do conjunto de gastos em educação e na educação infantil, com 24,7% do total, seguida de longe pelo ensino médio, com 5%. Não deixa de ser curioso o aparecimento dos gastos com ensino superior, num valor próximo àquele da educação de jovens e adultos. Estes gastos são feitos basicamente pelos municípios de São Paulo.

É bom lembrar que pela LDB, que só entrou em vigor em 20 de dezembro de 1996, estes gastos com ensino médio e superior devem sair de percentuais acima dos mínimos constitucionais. Aplicando-se este preceito retroativamente para os dados do Quadro 2.4, constatamos então que, se já estivessem valendo os preceitos da LDB, seus gastos com educação estariam um pouco abaixo do mínimo constitucional.

Uma outra informação interessante, que pode ser obtida neste estudo, refere-se aos valores médios gastos por aluno pelos diferentes níveis de governo, considerando-se o conjunto de recursos recebidos e as diferentes regiões do país, conforme Quadro abaixo.

Quadro 2.7

Gasto médio por aluno por nível de ensino e dependência administrativa nas diversas regiões do país

R\$ 1,00

Região	Ed. Infantil		E. Fundamental		E. Médio		Ed. Superior	
	Estado	Município	Estado	Município	Federal	Estado	Federal	Estado
N	356	226	350	209	5.479	347	6.859	5.745
Nc	410	239	357	211	4.079	367	8.024	1.495
Sc	706	1.017	581	696	4.881	580	10.936	5.594
S	468	739	455	658	3.414	486	10.099	4.476
CO	468	517	440	499	4.576	487	8.673	1.507
Brasil	513	568	502	418	4.495	522	11.072	4.004

Fonte: Castro e Fernandes, 1999 (adaptado). Para os níveis de ensino médio e superior não foram usados os valores referentes às redes municipais por apresentarem grande incongruência e por representarem redes insignificantes (nota do autor).

Os dados apresentados no Quadro 2.7 nos alertam para o risco de trabalharmos com médias quando o assunto é financia-

mento da educação, em virtude do alto grau de heterogeneidade dos sistemas de ensino, tanto no que se refere às discrepâncias entre as diferentes regiões do país, quanto às desigualdades entre as diferentes dependências administrativas.

Com relação à educação básica (infantil, médio e fundamental), e considerando-se apenas os sistemas de ensino municipal e estadual, os resultados apresentados de gasto médio por aluno refletem de forma bem aproximada as desigualdades existentes entre as diferentes regiões do país. Assim, temos de um lado as regiões Norte e Nordeste com os valores mais baixos de gastos por aluno; as regiões Sul e Sudeste com os patamares mais elevados, e a Centro-Oeste, numa posição intermediária, com seus valores levemente enviesados pelo impacto dos altos gastos do DF e que jogam para cima a média da região.

Quanto às variações entre as diferentes dependências administrativas, um primeiro padrão que se constata, mas que não explica tudo, é que nas regiões onde a municipalização do ensino fundamental avançou mais, como a Nordeste, onde as redes municipais atendem a 54% dos alunos do sistema público, os estudantes destas redes recebem 41% menos recursos que seus colegas matriculados em escolas estaduais neste nível de ensino.

Já no Sudeste, onde as redes municipais respondem por apenas 25% das matrículas deste nível de ensino, seus alunos recebem, em média, 20% a mais de recursos. Como exemplo limite, em Alagoas e no Maranhão, estados onde a rede municipal, em 1996, segundo o MEC (1997), respondia por 65% das matrículas no ensino fundamental, os estudantes desta rede recebiam apenas 39% do valor gasto com seus colegas matriculados numa escola estadual.

Já São Paulo encontra-se no pólo oposto; as redes municipais respondiam, no mesmo ano, por apenas 12,5% das matrículas públicas deste nível de ensino e, talvez por isso, o gasto por aluno dessas redes era 2,4 vezes maior que aquele efetuado na rede estadual (Castro & Fernandes, 1999).

Esta distorção nas duas maiores redes do país (o Sudeste e o Nordeste respondem por mais de 70% das matrículas no ensino

fundamental e médio do país) aponta para a necessidade de se buscar uma integração entre os sistemas, um dos motivos para a criação do Fundef, bem como para os riscos da municipalização do ensino fundamental, também como veremos, um dos efeitos de sua implantação.

Voltando aos dados do Quadro 2.7, ainda na discussão dos gastos com educação básica, além do nível de municipalização, um outro fato que parece explicar os diferentes padrões de gasto entre as dependências administrativas é o grau de urbanização das regiões e o padrão de distribuição de terras que reflete também no tamanho das áreas dos municípios.

Assim, embora no Sul a rede municipal seja até proporcionalmente maior que aquela do Norte, as grandes áreas que os poucos municípios desta última região têm de atender, o padrão de ocupação do solo e de atividade econômica (grandes latifúndios com pecuária extensiva e poucos empregos, associados ao extrativismo de subsistência), que geram poucos recursos para as administrações locais, faz com que um aluno da região Sul receba 3 vezes mais recursos do que seu colega do Norte, o que torna o princípio liberal da igualdade de chances uma utopia distante.

Um comentário especial ainda deve ser feito sobre os gastos federais com ensino médio - mais de 8 vezes a média estadual - um padrão próximo do Primeiro Mundo (Odden & Busch, 1998). Estes números apontam duas coisas. Uma delas, tese principal do presente trabalho, é que o bom ensino tem um custo elevado. Não é à toa que as escolas técnicas federais oferecem o melhor ensino do Brasil, cumprindo rigorosamente o que determina a LDB (art. 35) ao aliar teoria e prática, assegurando aos seus alunos tanto a possibilidade de continuidade dos estudos, como habilitação para ingresso no mercado de trabalho.

O padrão de remuneração dos docentes, de jornada de trabalho docente e discente, segue de perto o padrão das universidades federais, sem falar que muitas dessas escolas oferecem também a formação tecnológica em nível superior.

Talvez, em função de todas estas qualidades e pela sua raridade é que a clientela destas escolas tenha se elitizado, uma das

críticas feitas pelo ministro da Educação Paulo Renato e um dos argumentos utilizados para, através do Decreto-Lei 2.208/97, romper com a unidade de formação das mesmas, que deixaram de ser autênticas escolas de ensino médio e se transformaram em centros de formação profissional, que oferecem pequenos módulos independentes de profissionalização.

A conseqüência natural de sua qualidade é seu alto custo por aluno e a pequena clientela atendida. Assim, em 1996, segundo o MEC (1997), elas respondiam por apenas 2,5% das matrículas públicas no ensino médio no Brasil. Os dados do Quadro 2.7 mostram que nas redes estaduais, que são as que respondem pela maioria dos alunos no ensino fundamental e médio, os gastos por aluno não são muito diferentes entre estes dois níveis de ensino, até porque as escolas são geralmente as mesmas, assim como os professores.

Logo, como discutiremos no último capítulo, entendemos que, em um primeiro momento, deve-se caminhar junto na busca pela melhoria de qualidade destes dois níveis de ensino para, em um segundo momento, assegurar uma diferenciação no padrão do ensino médio que, eventualmente, deve ter um gasto por aluno superior ao do ensino fundamental, em particular por todas as implicações com a preparação para o mundo do trabalho que ele enseja.

A se lamentar, contudo, a destruição de um padrão de escola, **as técnicas federais** que, embora caras e destinadas a poucos, indicavam que é possível um ensino público de qualidade. Talvez seja esse o maior pecado.

Um último aspecto a se comentar sobre o Quadro 2.7 são os dados referentes aos gastos com o ensino superior. Este setor, amplamente dominado pelas redes privadas, tem na esfera pública a hegemonia das IES federais que, em 1998, segundo o MEC (1999), representavam 51% das matrículas em cursos de graduação no sistema público.

O elevado custo do ensino superior federal, quando comparado com os míseros valores *per capita* aplicados na educação básica, aliado ao fato de que o poder aquisitivo de quem frequenta as IES públicas é mais elevado do que aqueles matriculados nas IES

privadas, tem levado ao argumento bastante veiculado pela mídia de que se deveria cobrar de quem usufrui o ensino superior público e pode pagar, liberando recursos para a educação básica.

Esta argumentação esconde contudo algumas falácias. A primeira delas refere-se aos recursos gastos com o ensino superior público no Brasil que representam, como vimos, apenas 18,9% dos gastos públicos em educação; nos EUA eles representam cerca de 30% (NCES, 1998). Mesmo que todos os recursos aplicados no ensino superior fossem destinados aos demais níveis de ensino, privatizando-o totalmente, ainda assim o aumento de recursos disponíveis por aluno seria de apenas 23%, o que não traria benefício algum, além de ser uma tragédia do ponto de vista da produção da ciência e tecnologia no país, em sua maioria absoluta realizada nas IES públicas.

Se somente o rico entra na universidade pública, é porque ela é boa. A saída é democratizá-la. O Brasil possui uma taxa extremamente baixa de engajamento no ensino superior. Segundo relatório do Banco Mundial (1996), em 1993, apenas 12% da população na faixa de 20 a 24 anos estava matriculada no ensino superior. Na Argentina esta taxa era de 41%; na Coreia de 48%, nos EUA de 81% e no Canadá de 103%. Para democratizar o acesso ao ensino superior público, há que se ampliar suas vagas.

Caso pretenda-se, na situação atual de vagas, ampliar o acesso das camadas mais pobres da população nas IES públicas, uma alternativa é criar cotas, que é algo que deveria ser discutido com mais seriedade por estas instituições. Cobrar daqueles que podem pagar, além de não crescer recursos significativos (nos EUA as taxas respondem, em média, por 14% dos gastos correntes nas IES públicas e 39% nas IES privadas – NCES, 1986), pode acentuar a discriminação no interior das instituições entre aqueles que se consideram com mais direitos por pagarem.

Por outro lado, é fato que a elitização, que inegavelmente existe nas IES públicas, está levando-as a um progressivo alheamento da discussão e apresentação de propostas de solução para os problemas que afligem a maioria da população brasileira.

Quanto a isto, os muros, cada vez mais altos, que cercam estas instituições, são um exemplo sintomático. Nesse sentido, seria de grande importância a discussão sobre a criação de mecanismos de avaliação sobre o tipo de retorno que as IES públicas proporcionam à sociedade, em especial aos segmentos mais pobres que a elas não têm acesso.

Um último comentário, quanto aos gastos com o ensino superior apresentados no Quadro 2.7, é que a grande oscilação dos valores por aluno entre as diferentes regiões do país nas IES federais indica, com certeza, a necessidade de uma melhor racionalização dos gastos, visto tratarem-se de instituições que fazem parte de um mesmo sistema de ensino e que seguem os mesmos padrões de carreira e remuneração.

O tema do financiamento do ensino superior também será novamente discutido no último capítulo quando buscaremos equacionar os recursos necessários para se ampliar o atendimento público neste nível de ensino, dentro de um padrão mais otimizado de gastos por aluno.

Antes de discutirmos com mais detalhes os recursos disponibilizados pelo Salário-Educação, vamos apresentar este último Quadro onde é feita uma comparação entre os valores médios encontrados de gasto por aluno no estudo do IPEA e os salários médios dos professores do ensino fundamental no Brasil, fruto de uma pesquisa divulgada recentemente pelo MEC (1998a), onde 1,6 milhões de professores responderam a um questionário elaborado pelo INEP para o Censo do Professor de 1997. Os dados são apresentados a seguir.

Quadro 2.8

Gasto por aluno no ensino fundamental e salário médio dos professores

Região	Gasto/aluno E. Fundamental (1995)	Média de Salários Professores de 1ª à 4ª (1997)	Média de Salários Professores 5ª à 8ª (1997)
Norte	302	361	586
Nordeste	278	231	372
Sudeste	608	614	739
Sul	535	460	594
Centro-Oeste	457	448	584
Brasil	460	426	605

Fontes: para os valores de gasto/aluno: Castro e Fernandes, 1999 (Tabela A3); para as médias salariais: MEC/INEP/SEEC (Censo do Professor, Tabelas 7.3 e 7.4).

Obs: na média de salários incluem-se os professores da rede privada e pública e os valores são relativos à jornada total de trabalho do docente.

Inicialmente, há que se alertar para a precariedade destas informações salariais, uma vez que se referem àqueles docentes que responderam ao questionário, e que não se trata dos salários médios nas respectivas redes, mas tão somente do valor médio **declarado** do total de proventos (incluindo, portanto, mais de uma rede ou função docente) desses professores. Segundo a mesma fonte, nesta época havia cerca de 2 milhões de funções docentes no Brasil, o que implicaria em uma média de 1,25 funções (ou jornada de trabalho) para cada professor.

Já os gastos por aluno referem-se tão somente àqueles feitos em uma jornada de trabalho. Como discutiremos no último capítulo, em um sistema eficiente de ensino, o gasto/aluno-ano deveria ser aproximadamente igual ao salário mensal do docente para uma jornada em sala de aula igual àquela do aluno. Além disso, os dados referem-se a anos diferentes, muito embora, de uma forma geral, tenha havido um congelamento dos salários no período. Não obstante, é interessante verificar que há uma correlação bem grande entre os dois números, ainda mais quando consideramos que os salários referem-se em média a 1,25 vezes a jornada docente.

Um levantamento deste, feito com maior detalhamento, pode

servir de importante indicador da forma como os sistemas de ensino estão aplicando os seus recursos. Gastos por aluno bem acima do salário médio, para uma jornada na respectiva rede, podem indicar uma má utilização de recursos, ou fraude na contabilização dos gastos com ensino.

Outro fato que decorre deste é que, como era de se esperar, maiores gastos com ensino implicam em melhores salários e vice-versa. Para pagar bem, os sistemas de ensino precisam gastar mais. Assim no DF, que gastou, segundo o Castro & Fernandes (1999), em 1995, R\$ 1.630,00 por aluno no ensino fundamental, os professores da rede pública de educação básica receberam, em média, em 1997, R\$ 1.456,85, segundo o mesmo Censo do Professor. No extremo oposto, no Maranhão, onde os governos municipais gastaram, em média, R\$ 146 por aluno em 1995, os professores desta rede receberam um salário médio de R\$ 158,06, em 1997.

Vejam agora, antes de passarmos para o último item (Fundef), como são arrecadados e gastos os valores do Salário-Educação, que no estudo do IPEA já se encontram diluídos no conjunto dos gastos dos diferentes níveis de governo.

Os recursos do salário-educação

Para um claro entendimento do uso dos recursos do Salário-Educação, na verdade, nós temos que analisar a estrutura de gastos do FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação), autarquia federal criada através da Lei nº 5.537/68, modificada posteriormente pelo Decreto-Lei nº 872/69, que é quem efetivamente administra os recursos desta contribuição e que, cada vez mais, tem concentrado em suas mãos a execução de uma série de programas do MEC, em especial a partir de 1997, quando incorporou as antigas atribuições da FAE (Fundação de Assistência ao Estudante) (MP nº 1.549/97) e passou a ser responsável pelo gerenciamento, em nível federal, do Fundef.

Vejam, inicialmente, as principais fontes de recursos do FNDE no quadriênio 1995-98.

Quadro 2.9

Receita efetivada do FNDE por fontes de recursos 1995-98

R\$ milhões

Fontes	1995		1996		1997		1998	
	R\$ mi	%						
Recursos Ordinários	14,5	0,6	60,8	2,2	239,2	7,9	402,5	9,5
Salário-Educação (cota federal)	617,1	25,3	718,3	25,7	718,7	23,7	643,2	15,2
Aplicações Financeiras do S-E	297,7	12,2	154,5	5,5	153,9	5,1	188,5	4,5
Outras Contribuições Sociais	0,4	0,0	---	---	---	---	126,1	3,0
Operações de Créditos Externas	192,8	7,9	17,1	0,6	7,2	0,2	25,7	0,6
Loterias e Concursos de Prognósticos	---	---	0,2	0,0	58,4	1,9	304,3	7,2
Fundo de Estabilização Fiscal	8,2*	0,3	43,0	1,5	44,1	1,5	351,2	8,3
Saldo de Exercícios Anteriores	---	---	293,8	10,5	241,3	8,0	298,7	7,1
Outros	71,8	2,9	68,6	2,5	101,6	3,4	568,5	13,4
Subtotal	1.202,4	49,4	1.356,3	48,6	1.599,7	52,8	2.911,4	68,8
Salário-Educação (cota estadual)	1.234,1	50,6	1.436,6	51,4	1.429,3	47,2	1.321,8	31,2
Total	2.436,6	100	2.792,9	100	3.029,0	100	4.233,2	100

Fonte: FNDE. Relatório de Atividades (1995, 1996, 1997, 1998).

Obs: "Outros" incluem: recursos diretamente arrecadados, Concessões/Permissões, Recursos Diversos.

* Em 1995 a fonte era o Fundo Social de Emergência que se transmutou no FEE.

O Quadro 2.9 dá uma mostra clara da crescente importância que o FNDE vai assumindo na estrutura do MEC, mobilizando cada vez um montante maior de recursos de outras fontes que não o Salário-Educação, cuja participação cai de 88,1% do total em 1995 para 50,9%. Esta contribuição reflete em sua arrecadação as oscilações da economia do país, em virtude de seu atrelamento à folha de salários. Cabe ressaltar também que, quanto à cota estadual do Salário-Educação, ao FNDE cabe apenas o repasse aos estados.

Aspecto lamentável é o fato de a União incorporar apenas para si as aplicações financeiras que são feitas com os recursos globais do Salário-Educação e, o que é mais sério, estas aplicações perdem a vinculação com o ensino fundamental. Outro dado que chama a atenção, são as Operações de Crédito externas que só apresentaram um valor significativo no primeiro ano da série, mas cujos valores, quando se analisa apenas a receita orçada (dados de orçamento), são muito significativos.

A se comentar também, o alto valor dos saldos de exercícios anteriores, o que parece indicar uma incapacidade do órgão de dar vazão aos recursos sob sua supervisão, visto que o problema não é falta de demanda, ou de necessidade de dinheiro.

Os recursos ordinários vão progressivamente assumindo uma importância relevante e isto deve estar ligado, essencialmente, à implantação do Fundef, muito embora, quando se analisa a série histórica como um todo e se comparam as diferenças entre as receitas orçadas e as efetivadas, a sensação que se tem é que, como tem elevado cacife político, o FNDE vai retirando os recursos de que necessita das fontes onde eles se encontram mais disponíveis.

Apesar da queda apresentada na participação do Salário-Educação no orçamento geral do FNDE, e mesmo de sua receita real ao longo do período 1995-1998, ele é ainda a principal fonte de recursos do órgão, representando, em média, $\frac{3}{4}$ da receita total no período e mais da metade (53,4%) dos recursos administrados diretamente pelo FNDE (deduzida a sua cota estadual).

Vamos conhecer melhor os seus mecanismos de arrecadação e distribuição de recursos. Inicialmente, é importante entendermos como se dá o processo de desdobramento de sua receita.

Quadro 2.10

Desdobramento das receitas do Salário-Educação

Item de Desdobramento	1995		1996		1997		1998	
	R\$ bi	%						
Receita Bruta	2,50	100,0	2,93	100,0	2,90	100,0	2,56	100,0
Escolas Próprias e Indenização de Dependentes	0,11	4,5	0,15	5,1	0,11	3,8	0,09	3,4
Taxa de Administração (INSS)	0,01	0,4	0,01	0,5	0,01	0,4	0,01	0,4
Aquisição de Vagas na Rede Privada	0,06	2,5	0,07	2,4	0,08	2,8	0,05	1,9
Fundo de Estabilização Fiscal	0,46	18,5	0,54	18,4	0,54	18,6	0,48	18,9
Receita Líquida	1,85	74,2	2,15	73,7	2,16	74,4	1,93	75,4
Cota Estadual (2/3)	1,23	49,5	1,44	49,1	1,44	49,6	1,29	50,3
Cota Federal (1/3)	0,62	24,7	0,72	24,6	0,72	24,8	0,64	25,2

Fonte: FNDE. Relatório de Atividades (1995, 1996, 1997, 1998).

Este Quadro é extremamente interessante para nos ajudar a entender por que os recursos para a educação, que já não são muitos, apresentam grande dificuldade em chegar a seu destino final, que é o aluno. O problema já começa na fase de arrecadação, imagine então a aplicação. Assim, em média, 1/4 dos recursos arrecadados do Salário-Educação (mais de 600 milhões de reais) são desviados em seu início, seja para a rede privada de ensino, seja para tapar o rombo fiscal.

Comparando os dois Quadros anteriores constata-se que, de cada R\$ 1,00 que o Fundo de Estabilização Fiscal retirou do Salário-Educação, ele devolveu R\$ 0,22.

Como já comentamos, a torneira por onde fluíam os recursos desta contribuição para a rede privada e manutenção de escolas pelas próprias empresas foi fechada pela Emenda Constitucional nº

14/96, garantindo-se os direitos adquiridos. No seu conjunto, (escola própria, aquisição de vagas e indenização de dependentes de empregados que freqüentem escola privada) estes programas atenderam cerca de 783 mil alunos, em 1995, mantendo-se no mesmo patamar em 1996 e caindo para 557 mil, em 1997, até chegar a 418 mil em 1998. O valor mensal da bolsa corresponde a 21 reais/mês (desde 08/95 em virtude de Resolução CD/FNDE nº 17), o que significa um número 3,9 vezes maior ao valor propiciado por esta contribuição a cada aluno da rede pública como se verifica no Quadro 2.11.

Esta sistemática de vincular o benefício ao empregado não se justifica porque quem paga o tributo, que é indireto, como vimos no primeiro capítulo, é toda a população.

Vejam agora como se comporta a arrecadação do Salário-Educação entre as diversas regiões do país, bem como o valor por ele propiciado aos alunos da rede pública. Os dados são apresentados no Quadro 2.11 a seguir.

Quadro 2.11

Salário-Educação: arrecadação por região, distribuição da cota estadual, da cota federal e valor por aluno do ensino fundamental*

Região	Participação na Receita %	Participação na Cota Estadual %	Participação na Cota Federal %	Valor/aluno - ano (Cota Estadual) R\$	Valor/aluno - ano (C. Estadual + C. Federal) R\$
Norte	2,4	2,3	10,8	20,6	47,7
Nordeste	8,8	8,0	32,9	10,8	35,9
Sudeste	68,0	68,9	27,2	73,5	89,4
Sul	14,1	16,0	14,8	100,1	125,0
Centro-Oeste	4,8	4,8	11,6	27,3	63,8
Brasil	100,0	100,0	97,3**	42,1	65,2

Fontes: FNDE. Relatório de Atividades (1995, 1996, 1997, 1998) e MEC (1997) para as matrículas.

* Considerando-se matrícula no ensino fundamental (regular e supletivo) público em 1996 (31,4 milhões).

** A soma não atinge 100% porque 2,7% dos recursos não possuem identificação de Estado.

obs: Para os valores da cota estadual considerou-se a média dos anos 1995 e 1996; e para os valores da cota federal, contabilizaram-se também as aplicações financeiras e foram usados apenas os dados de 1995 que eram os que apresentavam menos incongruências na distribuição regional.

Os dados apresentados no Quadro 2.11 nos mostram uma grande concentração dos recursos do Salário-Educação nas regiões Sul e Sudeste, tanto no que se refere à arrecadação, quanto à distribuição. Isto acontece porque o critério de distribuição da cota estadual é a participação na receita. A cota federal, que deveria compensar estas desigualdades regionais, acaba cumprindo com muita timidez este papel, de tal forma que, mesmo considerando os seus recursos, um estudante do Nordeste recebe menos da metade dos recursos que um colega seu do Sudeste e menos de um terço de um aluno da região Sul.

Vejam agora, finalmente, como são gastos os recursos sob administração do FNDE (incluída portanto a cota federal do Salário-Educação) entre seus diversos programas. E aqui cabe um rápido comentário quanto às mudanças positivas, em especial a partir da gestão de Barjas Negri no FNDE, por que passou a utilização dos recursos da cota federal do Salário-Educação, que durante muitos anos era instrumento de proselitismo político do ministro de plantão, que geralmente carregava boa parte desses recursos para seus redutos eleitorais. Atualmente, boa parte (mas não todos) dos critérios de distribuição são baseados em indicadores objetivos e de repasses automáticos.

Vamos apresentar apenas os dados relativos aos anos de 1997 e 1998 porque eles já estão estruturados dentro do perfil mais amplo de intervenção do FNDE, com a incorporação da FAE e do Fundef.

Quadro 2.12

Execução dos gastos do FNDE: principais programas

Programas	1997		1998	
	R\$ mi	%	R\$	%
Administração	50,4	3,6	202,6	7,4
SME (aquisição de vagas na rede privada)	37,6	2,7	23,3	0,8
Fundef (complemento da União)	---	---	424,9	15,4

(continuação do Quadro 2.12)

Programas	1997		1998	
	R\$ mi	%	R\$	%
Educação de Jovens e Adultos	33,5	2,4	32,8	1,2
Projeto Nordeste	149,3	10,7	101,2	3,7
Informatização das Escolas	3,1	0,2	101,3	3,7
FUNDESCOLA	---	---	39,6	1,4
TV Escola	7,6	0,5	18,2	0,7
Programa Dinheiro na Escola (PMDE)	329,2	23,5	306,4	11,1
Desenvolvimento do Ensino Fundamental	126,1	9,0	195,5	7,1
Livro Didático/Biblioteca na Escola/Editoração	289,3	20,7	385,6	14,0
Transporte Escolar	15,8	1,1	73,9	2,7
Saúde do Escolar	14,7	1,1	24,2	0,9
Alimentação Escolar	293,3*	21,0	785,5	28,5
Educação Pré-escolar	22,8	1,6	18,2	0,7
Educação Especial	24,0	1,7	18,7	0,7
Emendas Parlamentares	0,5	0,1	0,0	0,0
Sistema de Informações Educacionais	0,7	0,1	0,9	0,0
Total Geral	1.397,9	100,0	2.752,8	100,0

Fonte: FNDE - Relatórios anuais.

* Neste ano, o gasto total com este programa foi de R\$ 672,8 milhões em virtude do uso de recursos da ex-FAE.

Os dados apresentados no Quadro 2.12 mostram a crescente importância do FNDE como a agência responsável pela implantação das políticas federais no campo do ensino fundamental. Antes de fazermos uma análise geral dos dados apresentados, cabe comentar sobre o significado de alguns programas. Assim, o **Projeto Nordeste** (Projeto de Educação Básica para o Nordeste) visava melhorar a qualidade do **ensino fundamental** na Região Nordeste. Iniciado em 1993 e com término em 1998, ele reuniu recursos financeiros no valor total de US\$ 737 milhões, sendo US\$ 419 milhões do Banco Mundial (Bird), US\$ 168 milhões dos estados do Nordeste e US\$ 150 milhões do FNDE/MEC.

Pelos relatórios do FNDE, é possível concluir que boa parte dos recursos mobilizados foi destinada a reformas, ampliações e conclusões de prédios escolares. Mas o programa envolveu também compra de equipamentos, material didático e capacitação de professores. A partir de 1999, com o fim do convênio, este programa foi incorporado pelo FUNDEFSCOLA e passou a abranger os estados do Norte e Centro-Oeste (FNDE, 1999). Por sua vez, o programa de Desenvolvimento do Ensino Fundamental tem um escopo que não difere muito deste do Projeto Nordeste. Ele se destina basicamente a apoiar ações voltadas à construção, reforma, ampliação e conclusão de escolas (que, em 1998, consumiu a metade de seus recursos), bem como aquisição de equipamentos, material didático-pedagógico para a escola (26% do total de recursos) e capacitação de recursos humanos (14% do total).

Como se vê, boa parte dos programas não possui uma definição precisa, e nota-se grande duplicidade de ações entre os mesmos, o que contribui para a má utilização dos recursos. Sem falar que a alta concentração em gastos de capital (construções, reformas e ampliações de escola) deve fazer a alegria das empreiteiras. Em contrapartida, o que se nota é que o investimento em qualificação dos professores sempre fica com a menor parte dos recursos, quando, mais do que prédios escolares, é o problema mais sério que temos no Brasil, em vista da péssima formação recebida pelos trabalhadores em educação, boa parte dela feita em escolas particulares, em cursos vagos de final de semana.

Esta profusão de projetos e programas tem também um papel de marketing político, sendo que muitos deles estão associados ao programa "Brasil em Ação" como parte do "Comunidade Solidária". Este é o caso, por exemplo, do subprojeto "Editoração", que não tem relação alguma com seu nome, mas que se destina à aquisição de material didático-pedagógico para professores e alunos do programa "Alfabetização Solidária". Fica evidente que esta dispersão dos recursos só faz piorar a relação custo/benefício dos gastos com educação.

Se 80% dos recursos globais do Salário-Educação (cuja sistemática de arrecadação já é toda centralizada em nível federal) fossem distribuídos às escolas, na proporção dos alunos matriculados na rede pública (e não os míseros 14% do Salário-Educação do programa Dinheiro na Escola), seriam garantidos cerca de R\$ 50/aluno-ano que, disponibilizados para pequenos gastos de custeio e investimento e colocados sob o controle de colegiados que contassem com integrantes de pais, alunos, funcionários e professores, poderiam mudar a cara da escola. Obviamente, não mudariam a cara do ensino, que é tarefa dos três níveis de governo, através de sua receita fiscal.

Agora, quando vemos uma situação como a que ocorre no Estado de São Paulo, onde a cota estadual do Salário-Educação é usada para pagamento de salários, aí fica difícil mudar a cara da escola e do ensino no país.

Vamos então à análise dos principais dados apresentados no Quadro 2.12. Em primeiro lugar, há de se comentar que, a introdução da complementação da União para o Fundef, em 1998, e o grande crescimento das despesas administrativas neste mesmo ano (motivada pelo cumprimento de sentenças judiciais: os precatórios), geram uma distorção no peso relativo dos itens quando se comparam os dois anos.

É importante ressaltar que 1997 foi o ano de passagem para o FNDE, com a extinção da FAE em 1997, dos programas de assistência aos estudantes. Feitas estas ponderações e desconsiderando-se o Fundef, que será analisado no próximo item, constata-se que boa parte dos gastos do FNDE concentra-se nos programas de Alimentação Escolar, Livro Didático, Dinheiro na Escola e em pro-

gramas como o FUNDESCOLA, Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Projeto Nordeste (hoje findo), que atuam principalmente na reforma e equipamento das escolas.

Cabe ressaltar que, até onde pudemos investigar, os recursos do **Salário-Educação** não estão sendo utilizados nos programas de Alimentação Escolar nem de Saúde do Estudante.

O Programa Nacional de Alimentação Escolar atua através da transferência de recursos financeiros para as secretarias da Educação dos estados, DF e municípios com vistas a suprir parcialmente as necessidades nutricionais dos alunos beneficiados por meio do oferecimento de, no mínimo, uma refeição diária. Ele atende a alunos matriculados na rede pública da pré-escola e do ensino fundamental, bem como de entidades filantrópicas registradas no Conselho Nacional de Entidades Filantrópicas e cadastradas pelo Censo Escolar (FNDE, 1999).

Em 1997, segundo o mesmo órgão, foram atendidos 35, 1 milhões de alunos, por um período médio de 167 dias o que, considerando uma refeição diária, representou um gasto médio de R\$ 0,11 por refeição. Segundo a mesma fonte, o gasto médio dos gêneros alimentícios adquiridos foi de R\$ 0,42/Kg, variando de R\$ 1,90/Kg no Amapá, a R\$ 0,11/Kg no Maranhão com enorme variação entre estados de uma mesma região (sem falar em R\$ 0,02/Kg no Tocantins!).

De acordo com o relatório do FNDE, a política é fomentar cada vez mais os convênios com os municípios e assegurar a transferência automática de recursos. A grande discrepância dos gastos/Kg parece indicar a necessidade de uma melhor fiscalização. É importante esclarecer que, como vimos, é vedado somente o uso de recursos oriundos da receita de **impostos** com a alimentação escolar, admitindo-se, contudo, o uso daqueles originários das Contribuições Sociais, como é o caso do Salário-Educação.

Por último, vejamos os gastos com livros didáticos. Como já comentamos o subprojeto **Editoração**, resta ainda analisarmos o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), que distribui livros didáticos e que fica com 90% do total de recursos do item "Livro didático/Biblioteca na Escola/Editoração" do Quadro 2.12, e o PNBH (Programa Nacional Biblioteca da Escola) que distribui obras

de literatura, enciclopédias e dicionários às escolas de ensino fundamental (FNDE, 1999).

O PNLD, no período de 1990 a 1993, movimentou uma média anual de R\$ 126 milhões (reais de 1994), e de 1988 a 1991 envolveu o fornecimento, pelas editoras, de cerca de 30,4 milhões de livro/ano. Este programa, em função dos números que movimenta em um mercado editorial fraco como o brasileiro, desperta grande interesse e cobiça por parte das editoras (Castro, 1996).

A par de dados apresentados pelo mesmo autor, dos cerca de 244,4 milhões de livros fornecidos no período de 1985 a 1991, apenas seis editoras (Ática, Brasil, IBEP, Nacional, Saraiva e Scipione), de um total de sessenta e três, foram responsáveis por 71% dos livros fornecidos ao programa.

Como mostra o autor, os investimentos neste programa foram, ao longo de sua existência, moldados muito mais pelos interesses das grandes editoras em vínculo próximo com a burocracia governamental do que pelas reais necessidades da clientela.

Resta saber se a extinção da FAE (Fundação de Assistência ao Estudante) (que era a agência responsável pelo programa) e as mudanças introduzidas a partir do governo Itamar Franco, no sentido de submeter os livros didáticos a critérios de avaliação de qualidade, vão conseguir reverter esta tendência histórica do programa de beneficiar mais as editoras do que o ensino.

Um último e breve comentário deve ser feito quanto ao item "**Emendas Parlamentares**". Muito embora tenham sido previstos recursos orçamentários significativos para elas (R\$ 77, 2 milhões, em 1997 e R\$ 42, 8 milhões, 1998), os dados de execução mostram que o FNDE as ignora.

O Fundef (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e de Valorização do Magistério)

Para bem entendermos o funcionamento do Fundef, devemos resgatar a redação original, de 1988, do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. E o que ele afirma?

Art. 60 do ADCT (redação original de 1988):

Nos dez primeiros anos da promulgação da Constituição, o Poder Público desenvolverá esforços, com a mobilização de todos os setores organizados da sociedade e com a aplicação de, pelo menos, cinquenta por cento dos recursos a que se refere o art. 212 da Constituição, para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental.

Parágrafo único. Em igual prazo, as universidades públicas descentralizarão suas atividades, de modo a estender suas unidades de ensino superior às cidades de maior densidade populacional.

Assim, de acordo com esta determinação, a União deveria destinar, pelo menos, 9% (metade do mínimo constitucional de 18%) e os estados, DF e municípios 12,5% de sua receita líquida de impostos para o ensino fundamental e para a eliminação do analfabetismo nos dez anos seguintes à aprovação da CF. Ora, e o que acontecia?

Enquanto, de uma forma geral, os estados e municípios (com exceção dos paulistas) cumpriam esta determinação, o mesmo não acontecia com o governo federal. A título de exemplo, fizemos uma simulação para o ano de 1995, tendo por base os dados relativos aos gastos federais com ensino fundamental e educação de jovens e adultos do IPEA (Quadro 2.6), que somaram R\$ 1,6 bilhões, dos quais devem ser deduzidos os R\$ 0,6 bilhões (Tabela 2.9) da cota federal do Salário-Educação (que nos termos da Lei nº 7.348/85 não podem ser computados para efeito de verificação da vinculação de impostos), e considerando para o mesmo ano uma receita líquida de impostos (receita total menos transferências constitucionais) de R\$ 30,2 bilhões, conclui-se que a União, naquele ano, deixou de aplicar R\$ 1,7 bilhões frente ao que determinava a Constituição Federal. Se ainda considerarmos as aplicações financeiras feitas com os recursos do Salário-Educação (R\$ 0,3 bilhões) o débito federal salta para R\$ 2 bilhões.

Este fato, aliado às grandes disparidades no padrão de qualidade do ensino oferecido, existentes entre regiões e entre redes de ensino, levou o governo federal a propor uma alteração na redação do art. 60 do ADCT, apresentada no contexto das mudanças

introduzidas pela PEC 233 (Proposta de Emenda Constitucional nº 233) na organização do ensino no Brasil, que foi finalmente aprovada como EC (Emenda Constitucional) nº 14, em 13 de setembro de 1996, que criou o Fundef, posteriormente regulamentado pela Lei nº 9.424 de 24 de dezembro de 1996.

É importante salientar que, além da criação do Fundef, a EC nº 14 introduziu uma série de mudanças que retiram importantes direitos sociais anteriormente contemplados pela Constituição Federal. Assim, foi retirada do texto constitucional a obrigatoriedade do ensino fundamental para os maiores de 14 anos, bem como a progressiva extensão da obrigatoriedade para o ensino médio. A LDB, felizmente, contempla esses princípios, mas sua força é bem menor que a da Constituição.

Vejamus então como ficou a nova redação do **Art. 60 do ADCT**:

Nos dez primeiros anos da promulgação desta emenda, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão não menos de sessenta por cento dos recursos a que se refere o *caput* do art. 212 da CF, à manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental, com o objetivo de assegurar a universalização de seu atendimento e a remuneração condigna do magistério.

§ 1º A distribuição de responsabilidades e recursos entre os Estados e seus Municípios, a ser concretizada com parte dos recursos definidos neste artigo, na forma do disposto no art. 211 da Constituição Federal, é assegurada mediante a criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, de natureza contábil.

§ 2º O Fundo referido no parágrafo anterior será constituído por, pelo menos, quinze por cento dos recursos a que se referem os arts. 155, inciso II; 158, inciso IV; e 159, inciso I, alíneas *a* e *b*; inciso II, da Constituição Federal, e será distribuído entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos nas respectivas redes de ensino fundamental.

§ 3º A União complementarará os recursos dos Fundos a que se refere o § 1º sempre que, em cada Estado e no Distrito Federal, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente.

§ 4º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios ajustarão progressivamente, em um prazo de cinco anos, suas contribuições ao Fundo, de forma a garantir um valor por aluno correspondente a um padrão mínimo de qualidade de ensino, definido nacionalmente.

§ 5º Uma proporção não inferior a sessenta por cento dos recursos de cada Fundo referido no § 1º será destinada ao pagamento dos professores do ensino fundamental em efetivo exercício no magistério.

§ 6º A União aplicará na erradicação do analfabetismo e na manutenção e no desenvolvimento do ensino fundamental, inclusive na complementação a que se refere o § 3º, nunca menos que o equivalente a trinta por cento dos recursos a que se refere o *caput* do art. 212 da Constituição Federal.

§ 7º A lei disporá sobre a organização dos Fundos, a distribuição proporcional de seus recursos, sua fiscalização e controle, bem como sobre a forma de cálculo do valor mínimo nacional por aluno.

Como já dissemos, este artigo da Constituição foi regulamentado pela Lei nº 9.424/96 e pelo Decreto nº 2.264/97. Apresentaremos a seguir as principais características do Fundef, tendo por base esses diplomas legais.

1- Âmbito do Fundef: estadual, ou seja, ele não transfere recursos de um Estado para outro.

2- Natureza : trata-se de um fundo automático de natureza contábil, assim como ocorre com os fundos de participação. Estados, DF e municípios terão uma conta específica no Banco do Brasil onde serão depositados os recursos do Fundef.

3- Duração: o Fundef tem prazo para acabar, 10 anos, ou seja, até 31 de dezembro de 2.006.

4- Fontes de recursos do Fundef:

Estados e DF	15% sobre: Quota estadual do ICMS (Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre a prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação) (QEICMS= 75% do total) FPE (Fundo de Participação dos Estados e DF) FPE (21,5% do Imposto de Renda e IPI) Quota estadual IPI-Exportação (10% do IPI) (QEIPI-Ex= 75% do total)
Municípios	15% sobre: Quota municipal do (QMICMS= 25% do total) FPM (Fundo de Participação dos Municípios) (FPM= 22,5% do Imposto de Renda e IPI) Quota municipal IPI-Exportação (10% do IPI) (QMIPI-Ex= 25% do total)
União	Complementa-se o valor do Fundef por aluno no Estado se for inferior ao valor mínimo nacional (Fixado em R\$ 300 em 1997 pela Lei 9.424/96 e em R\$315 em 1998 e 1999 por ato do presidente da República) Deve gastar no mínimo o equivalente a 30% dos recursos do art. 212 na erradicação do analfabetismo e em MDF do E.Fundamental.

Obs: Incluem-se no cálculo do Fundef as compensações referentes às perdas ocasionadas pela LC 87/96 (Lei Kandir).

É importante comentar que nem todos os impostos estaduais e municipais contribuem para o Fundef (exemplo: IPTU, IPVA, ITR, ISS), mas mesmo para esses, 15% de sua receita deverão ser aplicados no ensino fundamental. Além disso, os percentuais mínimos incidem sobre a receita líquida de impostos de cada nível de governo.

5- Como e onde são depositados os recursos do Fundef: os recursos são repassados nos mesmos prazos das fontes que o compõem e são depositados numa conta específica do Banco do Brasil.

6- Como são distribuídos os recursos do Fundef no âmbito de cada Estado e DF: na proporção da matrícula de 1ª à 8ª série do ensino fundamental regular de cada rede, tendo por base o Censo do MEC do ano anterior.

Aqui cabem alguns comentários:

- **O presidente** Fernando Henrique Cardoso vetou o artigo da Lei 9.424/96 que permitia o cômputo da matrícula de jovens e adultos do ensino supletivo. As razões que embasaram o veto referem-se à dificuldade de contabilizar estes alunos, mas, como aponta João Monlevade (1997), o motivo real é que, com a sua inclusão, a União teria que aumentar a sua complementação, o que ela não pretende fazer. O resultado deste veto, que atinge diretamente aquelas administrações que investem na educação de jovens e adultos, é que esses alunos estão sendo incorporados, em muitas redes, em classes de aceleração para obter os recursos do Fundef.
- **Os dados** da matrícula serão enviados ao MEC pelos estados e municípios e os números do Censo serão publicados no DOU, com prazo de 30 dias para contestações. A estimativa dos alunos deve ser enviada ao MEC até 31/03; os dados definitivos serão publicados até 30/11; os coeficientes, com o índice de participação de cada Estado, do DF e de cada Município, serão publicados até o último dia útil do ano anterior. Até o momento, o MEC tem simplesmente contabilizado os alunos matriculados no ano, sem fazer nenhuma previsão de aumento nas matrículas. Esta é mais uma forma de reduzir a complementação da União.
- **A partir** de 1998, na distribuição, deve-se considerar a diferenciação de custo por aluno tendo em vista: 1ª à 4ª série; 5ª à 8ª série, educação especial e escolas rurais. Até o momento, este preceito legal não está sendo cumprido pelo governo federal que fixou um valor único de custo por aluno.

7- A complementação da União (Dec. 2.264 de 27/06/97):

- **O cálculo** será efetuado pelo Ministério da Fazenda e deve ser igual à diferença entre a receita prevista para o Fundef na UF e o valor mínimo definido, atualizado.
- **O Ministério da Fazenda** publicará, até o dia 31/12, o valor da estimativa da complementação para o ano seguinte com o cronograma de pagamentos mensais. No cronograma, os pagamentos mensais devem ser de, no mínimo, 5% da estimativa anual (45% até 31/07 e 85% até 31/12). O recolhimento deverá ser feito até o último dia útil de cada mês. É interessante que, quando o assunto é dinheiro, o MEC desaparece de cena e todo o controle do processo passa para o Ministério da Fazenda que, diga-se de passagem, tem atrasado sistematicamente o repasse do Fundef para os poucos estados beneficiários da complementação federal.
- **A União**, para efetivar a sua complementação, pode valer-se dos recursos do Salário-Educação até o valor de 20% da mesma. Isto significa que, se esta complementação for aumentando, que é o que se espera, há o risco de comprometimento de todo o Salário-Educação com o Fundef.
- **Diz ainda** a Constituição Federal que a União aplicará na erradicação do analfabetismo e na manutenção e no desenvolvimento do ensino fundamental **o equivalente** a trinta por cento dos recursos vinculados ao ensino. Este preceito poderia ser um avanço, afinal 30% de 18% correspondem a 5,4% da receita de impostos que poderiam estar entrando adicionalmente para financiar estes níveis e modalidades de ensino. Não obstante, o uso da palavra “equivalente” torna inócuo o preceito, pois a União pode utilizar recursos da cota federal do Salário-Educação e das Contribuições Sociais para efeitos de verificação deste percentual. Mesmo assim, curiosamente, em nenhum boletim do Fundef, a União tem se preocupado em demonstrar o cumprimento deste mandamento constitucional; talvez porque o truque ficaria muito evidente.

8- O valor mínimo anual por aluno

Este valor será fixado por ato do presidente da República e, com exceção do ano de 1997, quando ele será de R\$ 300, 00, **nunca será inferior** à razão entre a previsão de receita do Fundef e a matrícula total do ensino fundamental no ano anterior, acrescida do total estimado de novas matrículas (art. 6º, § 1º). Este é, com certeza, o ponto chave do Fundef. Dependendo do comportamento da União, se ela passar a fixar patamares mínimos que indiquem um avanço de complementação de seus recursos além da capacidade dos estados, ele pode se tornar, pelo menos para o ensino fundamental regular, uma possibilidade de melhora. Contudo, é exatamente o oposto que tem acontecido, como mostraremos mais abaixo. A União tem, sistematicamente, desrespeitado este artigo da Lei 9.424/96, fixando valores, tanto para 1998, quanto para 1999, que estão abaixo do que determina a legislação.

9- Como devem ser gastos os recursos do Fundef

O art. 60, § 5º, da Constituição Federal é claro ao estabelecer que, pelo menos, 60% dos recursos do fundo serão destinados ao pagamento dos **professores em efetivo** exercício no magistério. Portanto, este percentual deve destinar-se ao pagamento de **professores na ativa**. Embora o texto constitucional seja cristalino, como a Lei nº 9.424/96 usa a expressão **profissionais do magistério**, que é mais ampla (inclui diretores e especialistas do ensino), alguns Tribunais de Conta estão seguindo esta última redação que, além de inconstitucional, reduz a parcela do fundo destinada aos professores. Além disso, esta mesma lei permite o uso de parte destes recursos (que devem ser destinados ao pagamento de professores) na capacitação de professores leigos até o ano 2.001, o que também se choca com o texto da Constituição Federal. Quanto aos outros 40% do Fundef, podem ser gastos com todos os itens admissíveis como MDE, desde que no ensino fundamental regular.

10- Planos de carreira e remuneração do magistério

Pelo art. 9º da Lei 9.424/96, os estados, DF e municípios tinham, inicialmente, até o dia 1º de julho de 1997 para organizar seus respectivos planos de carreira e de remuneração de acordo

com as diretrizes fixadas pelo Conselho Nacional de Educação (CNE). Contudo, o Parecer CNE 02/97 (26/02/97), que regia a matéria, não foi homologado pelo ministro da Educação Paulo Renato.

Este parecer, elaborado pelo Conselheiro João Monlevade, fixava uma remuneração média para todos os professores da educação básica, atrelada ao conjunto dos recursos mínimos para a educação (e não apenas aos recursos do Fundef), estabelecia uma razão entre a remuneração máxima e mínima e apontava para a fixação de um Piso Nacional de Salário e do Custo/Aluno/Qualidade através de lei, via Plano Nacional de Educação.

Frente à não-homologação pelo ministro da Educação, o CNE voltou atrás de sua deliberação e aprovou a Resolução CNE 03/97 (8/10/97) que se restringe apenas ao ensino fundamental e fixa uma remuneração média calculada pela razão entre 15% da Receita Líquida de Impostos e a matrícula no ensino fundamental regular. Isto para uma jornada padrão de 20 horas de aula e 5 horas de atividades. Como não fixa uma razão entre a maior e a menor remuneração e trabalha com apenas uma parte dos recursos da educação (15% da receita de impostos), esta resolução será totalmente inócua no sentido de melhorar as condições salariais dos professores. Agora, o mais grave é que, em função deste imbróglio entre o CNE e o MEC, nenhum nível de governo se preocupou em elaborar seu plano de carreira e remuneração, ou se ajustar às novas diretrizes, e o MEC se omite na fiscalização.

11- Fiscalização dos recursos do Fundef

O art. 4º da lei estabelece que, no âmbito da União, dos estados, DF e municípios, serão criados conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundef, com as seguintes atribuições:

- acompanhar e controlar a repartição, transferência e aplicação dos recursos do Fundef, junto aos respectivos governos;
- supervisionar a realização do Censo Escolar anual;
- examinar registros contábeis e demonstrativos gerenciais mensais e atualizados, relativos aos recursos repassados, ou recebidos à conta do Fundef.

A composição dos conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundef deve obedecer aos seguintes parâmetros:

- **União** (Dec. 2.264/27-06-97): 4 representantes do MEC (sendo 1 do FNDE e 1 do INEP), 1 representante do Ministério da Fazenda, 1 do Planejamento, 1 do CNE, 1 do CONSED (Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Educação), 1 da UNDIME (União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação), 1 da CNTE (Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação), 1 dos pais de alunos e professores. A presidência caberá ao representante do FNDE, ou ao ministro da Educação quando presente.
- **Estados:** a ser definido em lei estadual, assegurados, no mínimo, sete membros representando respectivamente: o Poder Executivo estadual, os poderes executivos municipais; o CEE (Conselho Estadual de Educação), os pais de alunos e professores, a Seccional da UNDIME, a Seccional CNTE, 1 Delegacia Regional do MEC. **Exemplo do Estado de São Paulo:** (9 membros) 1 da Educação, 1 da Fazenda, 1 do Planejamento, 1 dos prefeitos, 1 da UNDIME, 1 da DRMEC, 1 do CEE, 1 dos pais e professores, 1 da APEOESP (Associação de Professores e Especialistas do Magistério Oficial do Estado de São Paulo). O presidente é o representante da Secretaria de Educação.
- **Municípios:** a ser definido em lei municipal, assegurados, no mínimo, quatro membros representando, respectivamente: a Secretaria de Educação, ou órgão equivalente, os professores e diretores, os pais de alunos, os servidores e o Conselho Municipal de Educação, onde houver. **Exemplo do Município de Ribeirão Preto, SP:** 3 representantes da Prefeitura, 2 dos professores (um da rede municipal, outro da rede estadual), 2 dos diretores (um da cada rede), 2 dos servidores (um de cada rede), 2 dos pais, 2 do Conselho Municipal de Educação. O presidente deve ser escolhido entre os indicados pelo prefeito. Os demais representantes são de livre escolha do prefeito, com exceção dos representantes do Conselho Municipal de Educação que são eleitos por seus pares.

Como o exemplo federal e aqueles citados acima mostram, os poderes executivos têm assegurado ampla maioria nos conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundef, o que retira muito o seu papel saneador, sendo exatamente deste poder a responsabilidade pela execução dos gastos do Fundef e visto ser ele quem tudo faz para burlar a aplicação legal mínima em educação.

Antes de entrarmos numa análise global do impacto do Fundef sobre a educação brasileira, vamos apresentar em um Quadro esquemático como deve ficar a contabilização dos gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino pelos três níveis de governo.

Quadro 2.13

Contabilização dos gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino nos termos da Constituição Federal, da Lei nº 9.394/96 e 9.424/96

Nível de Governo	% Mínimo de Impostos para o Ensino	Percentual Mínimo de Impostos por Nível de Ensino e Conta Bancária*
União	18%	o equivalente a 5,4% para o E.F. e erradicação do analfabetismo o restante para qualquer nível de ensino (conta 1)
Estados	25%	15% do ICMS + FPE + IPI-Ex (EF/Fundef: conta 1) 15% dos demais impostos (EF: conta 2) 10% de suas receitas (qualquer nível de ensino: conta 3)
Municípios	25%	15% do ICMS + FPM + IPI-Ex (EF/Fundef: conta 1) 15% dos demais impostos (EF: conta 2) 10% de suas receitas (EF e EI: conta 3)

Obs: EF: ensino fundamental e EI: educação infantil.

* As contas bancárias são a condição básica para se verificar o cumprimento dos repasses para o órgão da educação de 10 em 10 dias determinado pela LDB (art.69, § 5º).

Bem, apresentadas suas características mais importantes com os comentários respectivos, vamos agora avaliar os principais efeitos do Fundef dentro da perspectiva de se construir um sistema de

financiamento da educação que assegure um ensino com um padrão mínimo de qualidade como determina a Constituição Federal (§ 1º do art. 211).

Inicialmente, é preciso ficar claro que o Fundef não traz recursos novos para a educação; o que ele faz é criar uma subvinculação para o ensino fundamental dos recursos já existentes.

Em segundo lugar, há que se comentar que muito embora o apelido do Fundef seja **fundão**, na verdade ele não passa de um fundinho. Vamos aos números: em 1998 o Fundef atingiu, considerando a “complementação” da União, 13,2 bilhões de reais (STN, 99) o que propiciou um valor médio de aproximadamente R\$ 433 por aluno/ano. Ora, a título de exemplo, o gasto médio por aluno (despesas correntes) na educação básica nos EUA (em 1998) foi de US\$ 6.929 (NCES, 1999), ou 19 vezes superior à média brasileira propiciada pelo Fundef (para uma cotação de US\$ 1 = R\$ 1,2), apesar do PIB *per capita* americano ter sido, para a cotação da época, “apenas” 6 vezes maior (Bird, 1998).

Sem querer sonhar tão alto, o valor definido como base no II CONED (Congresso Nacional de Educação), realizado em Belo Horizonte em 1997 e incorporado ao Projeto de Lei nº 4.155/98 do Plano Nacional de Educação, é de US\$ 1.000 por aluno/ano no ensino fundamental e médio (CONED, 1998). Este valor *per capita* é aquele praticado por alguns sistemas de ensino do país que oferecem um padrão mínimo de qualidade e é próximo dos R\$ 1.700 utilizados pelo próprio governo federal para efeito de dedução das despesas educacionais no Imposto de Renda (Pinto, 1998).

Além disto, o Fundef é um **fundinho** na medida que ele é um cobertor (curto) que cobre apenas o ensino fundamental regular público (30,5 milhões de alunos em 1998). E mesmo nesse aspecto ele é insuficiente, porque este nível de ensino atinge 70% das matrículas públicas e, via Fundef, recebe menos de 60% dos gastos com ensino dos estados e municípios e menos de 10% dos gastos da União. Nem aí a aritmética bate. Além do mais, o problema é que hoje já há praticamente um consenso no mundo todo que, sem oferecer ao menos o ensino fundamental e médio, para todos os seus cidadãos, um país está sacrificando o seu futuro. Só nesses

dois níveis de ensino nós já temos cerca de 40 milhões de alunos no ensino regular. Acontece que, além do ensino regular, há também a grande demanda daquelas crianças, hoje jovens e adultos, que passaram pela escola e, em função de sua falta de qualidade (serviço pobre para pobres), não chegaram a concluir nem mesmo o ensino fundamental.

Segundo dados do Censo Demográfico de 1996 do IBGE (contagem da população), havia cerca de 52 milhões de brasileiros maiores de 15 anos com, no máximo, 4 anos de estudo. A isto devemos acrescentar as responsabilidades do Poder Público com a educação infantil (só a pré-escola abrigou 3,3 milhões de alunos na rede pública em 1996) e com o ensino superior (700 mil alunos na rede pública, uma das piores taxas de cobertura, mesmo para a América Latina), ambas pessimamente atendidas. Frente à dimensão da tarefa, ficam claros os limites do Fundef. Mais à frente (Capítulo 3) voltaremos ao tema, mas antes vamos analisar alguns outros efeitos deste fundo.

No âmbito de cada Estado, o fundo deve provocar um efeito Robin Hood, transferindo recursos dos municípios mais ricos para os mais pobres, visto que o seu critério de distribuição é *per capita* enquanto o do ICMS (sua principal fonte) baseia-se majoritariamente na proporção da arrecadação no Município. Ele poderá ter também um efeito equalizador entre as redes, minorando situações como aquelas encontradas no Estado de São Paulo, onde num mesmo Município o aluno que frequenta uma escola municipal chega a receber três vezes mais recursos que seu vizinho matriculado na escola estadual. O grave é que neste Estado, por exemplo, o governo estadual não está utilizando os recursos repassados pelos municípios via Fundef para melhorar a sua rede de ensino fundamental, mas tão somente como forma de reduzir seus recursos próprios aplicados neste nível de ensino (substituição de fontes), de tal forma que o recurso total destinado ao mesmo não se alterou.

Por outro lado, o Fundef está exercendo um forte efeito indutor à municipalização, praticamente em todo o Brasil. Os dados do Censo Escolar do MEC (Brasil.MEC, 1997 e 1999) apontam que as matrículas no ensino fundamental na rede municipal, que repre-

sentavam 37% das matrículas públicas em 1996, já respondiam por 47% em 1998, com um aumento relativo de 27%.

Em São Paulo, este aumento de participação foi de 70% no mesmo período, e mesmo em Alagoas, um Estado onde, em 1996, 65% das matrículas já estavam na rede municipal, em 1998 este índice passou para 73%. E, com certeza, em 1999, esta tendência vai se acentuar ainda mais, com riscos sérios para a qualidade do ensino quando se sabe que, no Brasil, a rede municipal, em seu conjunto, é aquela que apresenta os piores indicadores educacionais (Pinto, 1989).

O motivo desta indução à municipalização feita pelo Fundef é claro: premidos pela falta de recursos, os prefeitos ficam altamente sugestionáveis aos argumentos utilizados pelos governos estaduais e defendidos pelo governo federal de que a melhor forma de receber de volta os recursos retidos pelo fundo é aceitar os alunos da rede estadual, podendo até obter "lucro" neste processo, recebendo do Fundef mais recursos do que nele depositaram.

O que não se diz é o seguinte: **1- o Fundef** tem prazo para acabar: 12/2.006, ou até antes dependendo do teor da Reforma Tributária; **2 -** junto com o recurso vem a despesa, um ônus que antes o Município não tinha, e uma despesa que, como já foi dito, para assegurar um padrão razoável de ensino não sai por menos R\$ 1.500. Assim, a não ser que o prefeito não esteja preocupado com a qualidade (lotando salas de aula e pagando baixos salários), receber alunos do Estado implica em ampliar a perda de recursos. Isto sem falar que a passagem de alunos da rede estadual para a municipal não aumenta em um centavo os recursos que os alunos do Município **como um todo** (duas redes) receberiam, visto que não se altera o total de alunos.

Assim, infelizmente, valendo-se da penúria das prefeituras, busca-se impor a municipalização, não como mecanismo de melhoria da qualidade, mas como forma dos estados economizarem recursos e desobrigarem-se do ensino fundamental. Aliás, o surrado argumento que a administração local é mais eficiente e justa, no Brasil não encontra qualquer respaldo histórico como vimos no Capítulo 1 deste trabalho, e como nos mostra de forma cristalina Victor Nunes Leal (1978) em sua obra *Coronelismo, enxada e voto*.

Um outro efeito do Fundef será o de reduzir os gastos com educação infantil por parte das prefeituras (principais responsáveis por este nível de ensino), bem como aqueles efetuados com educação de jovens e adultos (EJA) por parte dos estados e municípios, uma vez que esses alunos não são contabilizados para recebimento dos seus recursos.

Como pontos positivos, pode-se dizer que o Fundef tem um potencial de aumentar os salários dos professores da região Nordeste, e de aumentar a transparência nos gastos com ensino através dos conselhos de Acompanhamento, fatos que, infelizmente, até o momento, não estão acontecendo (Monlevade, 1998).

O Conselho Federal do Fundef praticamente não se reúne e minha experiência individual como membro de um Conselho Municipal (como representante eleito do Conselho Municipal de Educação) é altamente frustrante, principalmente pela forma como os conselheiros são escolhidos, o que faz com que ele seja composto por pessoas de absoluta confiança do Poder Executivo, sem qualquer preocupação em fiscalizar efetivamente os gastos.

Outro problema desses conselhos é que eles se restringem a fiscalizar os recursos do Fundef, e não o total dos recursos vinculados para a educação (25% dos impostos). Neste aspecto ele pode ter até um efeito deseducador, por dar a entender que os recursos para o ensino se limitam àqueles que constituem o Fundef, como alertou, em exposição oral, a profa. Lisete Arelaro.

Como último, e talvez mais importante dado sobre este fundo, gostaríamos de apresentar qual foi o montante de recursos que o governo federal deixou de aplicar no Fundef. Como vimos, o papel do governo federal é o de suplementar os recursos do Fundef de forma a garantir que, em nenhum Estado, o valor resultante da divisão entre a previsão dos recursos do Fundef e a da matrícula no ensino fundamental regular seja inferior a um valor mínimo por aluno. Este valor foi fixado, inicialmente, pela Lei 9.424/96, em R\$ 300 para o ano de 1997, e definido por ato do presidente da República, em R\$ 315 para o ano de 1998, valor que foi mantido em 1999. Com este valor por aluno, a contribuição da União fixada para o ano de 1998 foi de 425 milhões de reais (Portaria MF 104/

98), que representam 0,05% do PIB (Produto Interno Bruto), ou cerca de 4 centavos de Real por aluno-dia.

Apesar desta previsão mínima de recursos, a complementação da União, efetivamente realizada em 1998, só atingiu este valor em função da inclusão da parcela atrasada de 1997, devida ao Estado do Pará (Brasil, STN, 1999). O que é mais lamentável é que o governo federal descumpra uma Lei (9.424/96) que ele próprio havia enviado e feito aprovar no Congresso Nacional. Por esta (art. 6º), o valor mínimo por aluno, em 1998, não poderia ter sido inferior a 419 reais por aluno/ano. O Quadro abaixo mostra o quanto a União deixou de transferir, em 1998, aos estados e municípios, ao não cumprir a Lei 9.424/96.

Quadro 2.14

Débito do governo federal para com o Fundef nos termos da Lei 9.424/96 (1998)

R\$ (milhões)

UF	Complementação da União(base: R\$ 315/aluno)	Valor Devido pela União(base: R\$ 419/aluno)	Débito da União
AL	1,3	45,4	44,1
BA	112,3	440,9	328,6
CE	48,2	208,5	160,3
GO		75,4	75,4
MA	130,5	303,7	173,2
MG		224,8	224,8
MS		20,9	20,9
PA	97,5	258,6	161,1

(continuação do Quadro 2.14)

UF	Complementação da União(base: R\$ 315/aluno)	Valor Devido pela União(base: R\$ 419/aluno)	Débito da União
PB	3,2	70,4	67,2
PE	10,5	169,7	159,2
PI	21,4	89,7	68,3
PR		1,3	1,3
RN		39,6	39,6
RO		8,5	8,5
SE		9,1	9,1
TO		1,2	1,2
Brasil	424,9	1.967,7	1.542,8

Fonte: STN (Boletim Fundef 1998).

Obs: só foram incluídos os estados com direito a repasse da União. Na complementação da União para o Pará na situação "F", estão incluídos 3,4 milhões referentes a débitos de 1997.

Ultimamente, o governo federal tem ocupado espaço na mídia afirmando que vai tomar medidas drásticas contra os estados e municípios que não estão cumprindo a lei do Fundef (Folha de São Paulo, 12 set./99, p. 1-1 e 2-4). Mas o que se vê pelo Quadro acima, é que a grande inadimplente com o fundo é a própria União.

Portanto, o que se conclui, com relação ao financiamento da educação no Brasil, é que, muito embora os recursos aplicados não estejam muito distantes dos mínimos fixados pela Constituição Federal, eles são claramente insuficientes, apresentam distorções de gasto entre as diferentes dependências administrativas e níveis de ensino, e a União aparece como o contribuinte mais ávaro para a sua manutenção, em especial do ensino fundamental e médio (que respondem por cerca de 88% das matrículas), não cumprindo assim sua função supletiva definida pela Constituição Federal e pela LDB.