

FUNDEF: SEUS PRIMEIROS RESULTADOS NO ESTADO DE SÃO PAULO

Banca Examinadora

Profa. Orientadora Dra. Marta Ferreira Santos Farah

Prof. Dr. Marcos Fernandes Gonçalves da Silva

Prof. Dr. Romualdo Portela de Oliveira

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

PATRÍCIA LACZYNSKI

FUNDEF: SEUS PRIMEIROS RESULTADOS NO ESTADO DE SÃO PAULO

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-
Graduação da FGV/EAESP
Área de Concentração: Políticas de Governo

Orientadora: Profa. Marta Ferreira Santos Farah

SÃO PAULO
2003

Ao meu pai, José Maria,
o maior incentivador dos meus estudos.

À minha mãe, Monica,
que dedicou sua vida à Educação e me
mostrou o seu valor.

Ao Edu, que nunca me deixou desistir.
E ao meu filho, Antônio, que ilumina a vida.

AGRADECIMENTOS

Sou grata à Professora Dra. Marta Ferreira Santos Farah, pelas conversas, leituras, preocupações e carinho com que se dedicou à orientação desta dissertação.

Agradeço aos Professores Dr. Peter Spink e Dr. George Avelino, por terem participado da Banca de Qualificação deste trabalho e por suas sugestões fundamentais.

Agradeço aos Professores Dr. Marcos Fernandes Gonçalves da Silva e Dr. Romualdo Portela de Oliveira, por participarem da Banca Examinadora e pelas conversas e dicas tão valiosas.

Ao Prof. Dr. Romualdo Portela de Oliveira, juntamente com a Profa. Dra. Lisete Arelaro e Prof. Dr. Rubens Barbosa de Camargo, todos da Faculdade de Educação da USP, sou grata pela oportunidade de participar da Pesquisa de Acompanhamento da Implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério no Município financiada pela FAPESP.

Agradeço aos professores da EAESP/FGV, com os quais aprendi muito, em especial ao Prof. Dr. José Carlos Garcia Durand, meu orientador acadêmico e com quem tive oportunidade de trabalhar um semestre, à Profa. Dra. Maria Rita G. Loureiro Durand, à Profa. Dra. Edith Seligmann e ao Prof. Dr. Haroldo Clemente Giacometti.

Agradeço aos funcionários do Ministério da Educação, da Secretaria de Estado da Educação de São Paulo, em especial aos senhor João Batista Berbert, da Secretaria Municipal de Educação de Santos, principalmente ao senhor Valmir dos Santos Matos, da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Educacional de Cubatão, da Secretaria Municipal de Finanças de Santos e da Secretaria Municipal de Finanças de Cubatão. Agradeço ainda à professora Dione, funcionária da Secretaria de Estado e Presidente do Conselho Estadual do FUNDEF e aos membros do Conselho Municipal do FUNDEF de Cubatão.

Agradeço aos amigos da EAESP/FGV, pela força e carinho, especialmente à Veronika, Toni, Hélio e Luis Mário. Agradeço ainda aos amigos e professores, Mário, Ricardo (Peru) e Abrucio, pelo estímulo, leituras, conversas e paciência.

Agradeço aos funcionários do Departamento de Pós-Graduação e da Biblioteca, em especial ao Júlio, Dionísio e Henrique, Senhores Juraci e Oswaldo.

Sou grata aos amigos que contribuíram com esta dissertação, principalmente os do Programa Gestão Pública e Cidadania, da Prefeitura Municipal de Santo André (em especial a Solange Ferrarezi e os amigos da Secretaria de Governo), do Instituto Pólis, do Ildes (Fundação Friedrich Ebert) e, claro, da turma do embaço.

Agradeço em especial aos meus pais pela força, estímulo, carinho e amor. Com eles aprendi o valor que o estudo e a formação têm. Agradeço ao Edu, por acreditar no meu trabalho, pelas conversas, pelas sugestões e pelo amor. Agradeço ao Antônio, fruto deste amor.

Finalmente, agradeço à CAPES pela concessão de bolsas.

SUMÁRIO

Introdução.....	1
Capítulo 1 – FUNDEF: razão e desenho institucional.....	5
Capítulo 2 – FUNDEF: seus primeiros resultados no Brasil.....	21
Capítulo 3 – FUNDEF no Estado de São Paulo.....	31
Capítulo 4 – FUNDEF: sua implantação em Santos.....	52
Capítulo 5 – FUNDEF: sua implantação em Cubatão.....	64
Conclusão.....	83
Bibliografia.....	90
Anexo 1 – Quadros.....	94
Anexo 2 – Mensagem nº 1.078.....	114
Anexo 3 – Lei nº 9.394/96 e Decreto nº 2.440/97.....	122
Anexo 4 – Alterações da Emenda Constitucional nº 14.....	153

INTRODUÇÃO

Seja como base para o exercício da cidadania, seja como pré-requisito para a entrada no mercado de trabalho, a educação é condição fundamental para a construção de um país mais justo. O poder público tem a obrigação de se responsabilizar pelo ensino, visando à sua universalização e à sua boa qualidade¹. Porém, assumir esta responsabilidade não basta. É necessário que a educação seja bem gerida, que suas atribuições sejam definidas, que não haja duplo (ou nenhum) esforço para proporcioná-la e que sua oferta se dê de forma uniforme em todo o país e de acordo com a demanda da população.

O Fundo de Desenvolvimento e Manutenção do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – FUNDEF –, objeto de estudo dessa dissertação foi criado pelo governo federal, em 1996, e implantado em todo o país, em 1998. Ele é fruto de uma discussão muito intensa na década de 80, que diz respeito ao financiamento da educação de forma a elevar a qualidade da educação (o financiamento da educação não é tratado nesta dissertação, por haver vários artigos na literatura que tratam do tema (ver PINTO, 2002; PINTO, 2000, MONLEVADE, 1997; VERHINE, 2000).

Seu desenho institucional foi elaborado de modo a funcionar como instrumento para uma gestão da educação voltada à descentralização do ensino fundamental com definição clara das responsabilidades dos níveis de governo, distribuição mais justa dos recursos do ensino fundamental, diminuição das disparidades regionais, controle social dos recursos do Fundo e remuneração mais digna dos professores.

Esta dissertação pretende contribuir para a análise do FUNDEF, considerando o cumprimento dos objetivos do Fundo no Estado de São Paulo e em dois municípios selecionados – Santos e Cubatão. O objetivo central do trabalho é verificar a hipótese de que o FUNDEF corrige as diferenças que os

¹ Apesar de haver um debate sobre o quanto e qual parcela da educação deve ser diretamente oferecida pelo Estado, tende a haver um consenso sobre a sua responsabilidade em garantir a oferta da educação e o acesso da população a ela.

governos sub-nacionais apresentam na sua capacidade de investimento na educação, mais precisamente no ensino fundamental. Ou seja, a má distribuição de recursos está sendo corrigida?

Como a estrutura do FUNDEF está baseada no valor anual que cada governo estadual e municipal tem para aplicar por aluno do ensino fundamental, ou seja, no valor anual *per capita* do ensino fundamental, esta pesquisa baseia-se neste valor, analisando a redistribuição de recursos dos municípios do interior do Estado de São Paulo (excluindo a capital), no período de 1998 a 2000, além de estudar mais especificamente dois municípios. Esta dissertação pretende apontar uma tendência, pelo fato do período de tempo ser curto e a análise ser realizada apenas em um Estado – São Paulo.

O valor *per capita* do ensino fundamental não é o valor efetivamente aplicado por aluno, mas o valor potencial que o Estado ou Município tem para aplicar. Para analisar o valor gasto, é necessário analisar as despesas que o Estado ou Município teve de fato, o que será feito no estudo de caso de Cubatão.

Serão, ainda, analisados dois estudos de caso, explorando as seguintes questões:

1. O FUNDEF estimula de fato a municipalização do ensino fundamental?
2. Os salários dos professores aumentaram?
3. Com a obrigatoriedade da criação de Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF, houve maior participação da população nas decisões políticas relacionadas à educação, permitindo à sociedade ocupar um espaço público de negociação?
4. Os Planos de Carreira e Remuneração do Magistério estão sendo implantados, valorizando ainda mais o Magistério?
5. Está havendo uma gestão cooperada entre municípios e estado?
6. As desigualdades nas redes públicas de ensino diminuiram?

Tais questões correspondem a objetivos explícitos do FUNDEF. Responder a estas perguntas significa, portanto, verificar se os objetivos do FUNDEF estão sendo cumpridos nos municípios selecionados.

Foi tomado como período de análise, para os estudos dos dois municípios escolhidos, os anos de 1996 a 2000. Assim, foi possível verificar os diferentes aspectos estudados por um período curto antes da implantação do FUNDEF, em 1998, e após a implantação do Fundo. Além disso, foi priorizado este período, pois foi possível levar em consideração uma gestão municipal completa (1997 a 2000), verificando as dificuldades que os municípios tiveram para se adequar à legislação e as decisões políticas que seus governantes priorizaram com a existência de um novo Fundo de educação.

Apenas a comparação do valor *per capita* com e sem FUNDEF – para verificar a redistribuição dos recursos do ensino fundamental – foi feita para o período de 1998 a 2000, uma vez que o Fundo foi implantado a partir de 1998 e que os dados disponibilizados pela Secretaria do Tesouro Nacional sobre a receita de impostos dos municípios não eram completos para os anos de 1996 e 1997.

No capítulo 1 são levantadas as informações relativas ao contexto que deu origem ao FUNDEF e seus objetivos, explicando as razões da instituição do Fundo.

No capítulo 2 é feita uma breve análise da implantação do Fundo no Brasil, com um levantamento de dois pontos de vista: o dos favoráveis e o dos críticos ao FUNDEF.

O capítulo 3 é central neste trabalho, uma vez que, do ponto de vista estrito do valor *per capita* do ensino fundamental, analisa a distribuição de recursos no Estado de São Paulo e verifica se um dos principais objetivos do FUNDEF foi atendido neste Estado: a diminuição das desigualdades entre as redes municipais de ensino fundamental e entre elas e a rede estadual.

Este capítulo analisa ainda, se da perspectiva dos municípios, é vantajosa a municipalização do ensino fundamental, a partir do estudo da

distribuição dos recursos no Estado. Serão abordados, ainda neste capítulo, o Conselho Estadual do FUNDEF, a remuneração e formação dos professores da rede estadual e o Plano de Carreira do Magistério.

Para verificar um caso de município que vem aumentando as suas matrículas do ensino fundamental, a partir de convênio firmado com o governo estadual, estudou-se o Município de Santos no capítulo 4.

Já no capítulo 5, o município tratado foi Cubatão, no qual, além de avaliar o valor *per capita* do ensino fundamental, fez-se uma análise das despesas que o Município teve com a manutenção e desenvolvimento da educação no período de 1996 a 2000.

Nos capítulos 4 e 5 serão também verificados os aspectos relativos ao Conselho Municipal do FUNDEF, à remuneração dos professores, comparando as redes estadual e municipal, à existência do Plano de Carreira do Magistério e à relação entre governo estadual e municipal.

CAPÍTULO 1 – FUNDEF: razão e desenho institucional

Este capítulo tem como objetivo retomar a preocupação do governo federal em relação à educação para entender o porquê da implantação do FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Além das intenções e objetivos do FUNDEF, este capítulo analisa ainda o seu funcionamento.

Durante os anos 80, houve uma grande discussão em relação às políticas educacionais no país. Segundo a Constituição Federal de 1988, todos os cidadãos brasileiros têm direito à educação (art. 6º), sendo o ensino fundamental obrigatório (art. 208, inciso I). Apesar dos seus grandes avanços em relação a uma maior democratização, a Constituição de 1988 não explicita de forma coerente as responsabilidades e competências² de cada uma das esferas de governo em relação à educação. Tanto os municípios, como os estados, são os responsáveis, por exemplo, pelo ensino fundamental (1ª à 4ª série), gerando sobreposição de competências.

O governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, em 1995, estava preocupado com a distribuição de recursos, que não era compatível com as responsabilidades e competências na manutenção das redes de ensino. Naquele ano, ao fazer uma análise da situação da educação no País, o Ministério da Educação – MEC – chegou à conclusão de que o grande problema brasileiro na área da educação não era a escassez de recursos, mas sim o grande desequilíbrio na repartição de responsabilidades e recursos³:

O que se verifica é que a distribuição dos recursos não é compatível com as efetivas responsabilidades na manutenção das redes de ensino. Dadas as diferentes capacidades de arrecadação e o fato de que as transferências constitucionais da União para Estados e Municípios, e dos Estados para os

² Neste trabalho, atribuição, competência e responsabilidade de esferas de governo são considerados sinônimos.

³ Esta análise consta de carta redigida pelos Ministros de Estado da Educação e do Desporto, da Justiça, da Administração Federal e Reforma do Estado, do Planejamento e Orçamento e da Fazenda, para o Presidente da República, anexada à Proposta de Emenda Constitucional nº 273, de 13 de outubro de 1995 (ver anexo 2).

Municípios, não se fazem segundo critérios que levem em consideração necessidades específicas, seja na educação, seja em qualquer outra área, resulta que os distintos governos sub-nacionais apresentam diferenças substanciais na sua capacidade de investimento na educação. [...] há uma grande iniquidade na atribuição de responsabilidades entre os níveis de governo, quando se leva em consideração a capacidade de investimento de cada um. Esta distribuição perversa induz à conclusão de que há uma generalizada escassez de recursos, quando na realidade, temos evidente desequilíbrio na repartição de responsabilidades e recursos (BRASIL, 1995).

A partir deste trecho da Mensagem encaminhada pelos Ministros ao Presidente da República, em 1995, foram destacados para um prévio esclarecimento os seguintes termos:

1. Diferentes capacidades de arrecadação;
2. Transferências constitucionais da União para Estados e Municípios, e dos Estados para os Municípios sem critérios que levem em consideração necessidades específicas;
3. Diferentes capacidades de investimento na educação dos governos sub-nacionais;
4. Iniquidade na atribuição de responsabilidades entre os níveis de governo.

1. Diferentes capacidades de arrecadação:

A capacidade de arrecadação é a capacidade que o governo tem de tributar de forma mais eficiente e eficaz. Não existem estudos feitos para medir a capacidade de arrecadação dos diferentes governos. Os tributos podem ser classificados de acordo com sua incidência:

- Riqueza/propriedade;
- Produção/consumo; e
- Renda.

Desde a Constituição de 1988, os impostos municipais são: Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU –, Imposto sobre

Transmissão “Inter Vivos” – ITBI – e Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISS⁴.

O IPTU e o ITBI incidem sobre riqueza / propriedade, enquanto o ISS, sobre renda.

Para diferenciar a capacidade de arrecadação e a arrecadação dos municípios, pensamos em dois municípios hipotéticos e idênticos – com o mesmo número de habitantes e com uma população cuja renda e riqueza sejam iguais: o primeiro arrecada mais que o outro, pois aproveitou melhor a sua capacidade de arrecadação (tributou com alíquota mais alta, por exemplo, os imóveis das pessoas que possuem mais de um imóvel). Este município foi capaz de tributar de forma mais eficaz a riqueza dos seus habitantes. Portanto, a capacidade de arrecadação dos dois municípios é idêntica, pois ambos têm as mesmas características. Contudo, a arrecadação deles é diferente.

Como os recursos da educação estão vinculados a 25% das receitas de impostos dos municípios, há um desequilíbrio na distribuição de recursos para a educação, uma vez que a arrecadação dos governos municipais é maior ou menor de acordo com a riqueza e a renda e a sua capacidade de arrecadação.

2. Transferências constitucionais da União para Estados e Municípios, e dos Estados para os Municípios:

As transferências constitucionais da União para estados e municípios, e dos estados para os municípios representam transferências de impostos da União, como é o caso do Fundo de Participação do Estado – FPE – (transferência da União para os estados), do Fundo de Participação do Município – FPM – (da União para os municípios)⁵ e do Imposto de Renda Retido na Fonte – IRRF –, e dos estados, como por exemplo, a transferência de parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS –, do

⁴ A Constituição de 1988 definia ainda como imposto municipal o Imposto sobre Vendas a Varejo de Combustíveis Líquidos e Gasosos, que foi extinto em 1995.

⁵ O FPE e o FPM são fundos compostos por impostos (Imposto sobre Rendas e Proventos de Qualquer Natureza – IR e Impostos sobre Produtos Industrializados – IPI).

Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores – IPVA – e do Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações – IPI/Exp –, para os municípios.

Para entender melhor a diferença entre arrecadação e transferências, vamos pensar em um outro exemplo: temos três municípios com população igual – os municípios A, B e C. O município A tem uma receita orçamentária total de R\$ 20.000,00 (arrecadação de R\$ 12.000,00 e transferências de R\$ 8.000,00). O município B tem uma receita orçamentária total de R\$ 10.000,00 (arrecadação de R\$ 2.000 e transferências de R\$ 8.000,00). E, finalmente, o município C tem uma receita orçamentária de R\$ 10.000,00 (arrecadação de R\$ 5.000,00 e transferências de R\$ 5.000,00).

MUNICÍPIO	Receita orçam.	Arrecadação	Transferências
A	20.000,00	12.000,00	8.000,00
B	10.000,00	2.000,00	8.000,00
C	10.000,00	5.000,00	5.000,00

Apesar de os municípios A e B receberem o mesmo valor de transferências (da União e do Estado), as suas receitas orçamentárias são diferentes, pois o município A tem uma arrecadação maior.

Já os municípios B e C têm uma receita orçamentária total igual, contudo B tem uma arrecadação menor e transferência maior que C.

Segundo Serra e Afonso (1991b), com a nova Constituição, os municípios foram os grandes beneficiados, em termos de receitas, em relação ao aumento das competências tributárias, bem como em relação à maior participação nas receitas de impostos federais e estaduais.

As mudanças constitucionais de 1988, no capítulo do Sistema Tributário Nacional, envolveram uma acentuada redistribuição de recursos entre níveis de governo. [...] os governos municipais foram de longe os maiores beneficiados pelas alterações, em razão, tanto do aumento das competências tributárias, como da maior participação nas receitas de impostos federais e estaduais (SERRA e AFONSO, 1991b, p. 35).

Segundo os autores, os municípios, com a Constituição Federal de 1988, não só tiveram aumento de arrecadação, por aumentar o número de impostos municipais, como também tiveram aumento do valor transferido da União e do Estado.

Como as transferências constitucionais não são baseadas em critérios de equidade, os recursos que os municípios têm para aplicar na educação, oriundos de transferências da União e do Estado, não condizem com a sua necessidade.

Para entender melhor o problema que o governo federal levanta na área de educação por conta das diferentes capacidades de arrecadação e da falta de critérios para as transferências constitucionais, é necessário entender gasto e investimento na educação.

3. Governos sub-nacionais apresentam diferenças na sua capacidade de investimento na educação:

Com relação ao financiamento da educação, a Constituição de 1988 foi clara, vinculando 25% das receitas de impostos dos estados e municípios a manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme art. 212⁶. Ou seja, os estados e municípios ficam obrigados a aplicar 25% de seus impostos (IPTU, ITBI e ISS) e das transferências de impostos (ICMS, IPVA, FPE, FPM, IRRF, IPI/Exp) na educação

No exemplo, os municípios A, B e C têm receita de impostos igual a R\$ 17.000,00, R\$ 8.700,00 e R\$ 8.700,00, respectivamente.

MUNICÍPIO	Impostos mun.	Transf. Imp.	Rec. Impostos
A	10.000,00	7.000,00	17.000,00
B	1.700,00	7.000,00	8.700,00
C	4.200,00	4.500,00	8.700,00

⁶ A União deve gastar 18% de suas receitas de impostos na educação.

É importante, entretanto, diferenciar gasto e investimento em educação. Enquanto gasto está relacionado aos programas orçamentários e significa manter a estrutura existente, investimento está relacionado aos projetos e suas implantações. Por exemplo, quando paga os professores da sua rede de ensino, o município está gastando em educação. Quando constrói novas escolas, está investindo.

Assim, o investimento em educação por parte do município não depende apenas da sua capacidade de arrecadação (e nem da sua arrecadação) e de suas transferências. Depende também do número de alunos que a sua rede atende. No caso de um município ter poucos alunos, há mais recursos para um potencial investimento em educação (por exemplo, construir uma escola, cuja infra-estrutura é de alta qualidade – material utilizado na construção).

É claro que o investimento é uma decisão política. Para os governos que não consideram a educação uma prioridade, mesmo que tenham muitos recursos, não haverá muito investimento. Como a legislação obriga a aplicar 25% dos recursos de impostos em educação, estes governos apenas farão a “lição de casa”, sem se importar com a qualidade do ensino.

Voltando ao exemplo dos municípios A, B e C. Os três municípios têm 1.000 alunos, cada um, e que os valores gastos por aluno são de R\$ 2,00 por ano. Isto significa que, durante um ano, cada município gasta R\$ 2.000,00.

Como os municípios devem vincular 25% de seus recursos de impostos em educação, A tem R\$ 4.250,00 e B e C, R\$ 2.175,00, cada um, para a educação. Ou seja, A pode investir R\$ 2.250,00 por ano em educação e B e C, R\$ 175,00.

MUNICÍPIO	25%	Gastos	Investimento
A	4.250,00	2.000,00	2.250,00
B	2.175,00	2.000,00	175,00
C	2.175,00	2.000,00	175,00

4. Iniquidade na atribuição de responsabilidades entre os níveis de governo:

Segundo o art. 211 da Constituição de 1988, a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios devem organizar em regime de colaboração seus sistemas de ensino, ficando para os municípios a atuação prioritária no ensino fundamental e pré-escolar. Não há definição clara das atribuições dos estados e dos municípios em relação à educação. A Constituição apenas indica qual deve ser sua prioridade de ação.

Para Serra e Afonso, apesar de os encargos municipais mais relevantes, a partir de 1988, serem nas área de educação e saúde,

... é importante notar que não foi estabelecida uma divisão rígida de tarefas entre os três níveis de governo, em razão da inexistência de uma fórmula ideal e da impossibilidade de repetir a experiência de outros países, e em face das gritantes disparidades regionais de renda, receitas públicas e localização da atividade econômica. Na verdade, as novas atribuições municipais nas áreas social e de serviços locais representam não mais que indicadores genéricos de atribuições, não definidores de competências exclusivas. Por isso, pode-se afirmar que a nova Constituição ficou no meio do caminho no seu propósito descentralizador: redistribuiu receitas de forma clara e insofismável, mas manteve a centralização das despesas (SERRA e AFONSO, 1991b, p. 37).

De acordo com a Mensagem nº 1.078, somados os recursos constitucionalmente vinculados à educação (impostos municipais e transferências mais significativas – ICMS e Fundo de Participação) em 1995, e divididos pelos alunos do ensino fundamental naquele ano, a disponibilidade média brasileira seria de aproximadamente R\$ 560,00 por aluno. Mas, enquanto para os municípios do Maranhão o valor era de R\$ 80,00 por aluno, em São Paulo, este valor aumentava para R\$ 1.165,00.

Uma vez que as atribuições de cada esfera de governo não estavam claras, os governos sub-nacionais não priorizavam, necessariamente, o ensino fundamental, o que gerava mais distorções nos investimentos neste nível de ensino. Nos Estados de São Paulo e Minas Gerais, por exemplo, considerados estados ricos, nos quais os municípios têm uma capacidade maior de arrecadação tributária, o investimento no ensino fundamental por parte das prefeituras é tradicionalmente pequeno. Ambos os Estados sempre foram os

responsáveis pelo ensino fundamental, ficando os municípios com as atribuições, quase que exclusivas, da educação infantil⁷. Já os municípios do Norte e Nordeste, com capacidade de arrecadação menor, são responsáveis pelo ensino fundamental, contando pouco com a ajuda dos estados.

Assim, além das distorções de investimento no ensino fundamental geradas pelas diferentes receitas dos governos sub-nacionais e pela variação no número de alunos, o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso também estava preocupado com as disparidades regionais e as disparidades entre redes estaduais e municipais acentuadas pelas diferentes prioridades destes governos.

Dessa maneira, foi considerado como premissa básica o desequilíbrio na repartição de recursos e responsabilidades na educação, em 1995. Pelo fato de o ensino fundamental ser obrigatório, além de significar o primeiro passo para o estudo formal, o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso estabeleceu como prioridade do Estado, na área de educação, este nível de ensino.

... o direito à educação fundamental, que é obrigatória, é consagrado pela Constituição como direito subjetivo de todos os brasileiros e, por isto, não deveria ser limitado pelas desigualdades econômicas entre as Unidades da Federação e entre os respectivos Municípios. Por outro lado, ainda que se deva reconhecer as legítimas atribuições da sociedade por educação nos níveis mais avançados e, mesmo por um atendimento ampliado em creches e pré-escolas, é indubitável que a escolaridade obrigatória – exatamente por ser obrigatória – deve merecer do Estado a mais alta das prioridades.

O papel do Governo Federal, face a esse quadro, precisa ser redefinido. A concepção federativa do Estado nacional, na Constituição em vigor, aponta para a desconcentração das ações em favor dos Estados e Municípios e, conseqüentemente, para função redistributiva dos recursos fiscais disponíveis, de sorte a promover maior equidade na capacidade de atendimento das demandas sociais em cada Unidade da Federação. Estes princípios precisam ser observados também na área da educação, na qual, mais do que uma ação supletiva não claramente definida, a União deve atentar para a sua função redistributiva (BRASIL, 1995).

⁷ De zero a seis anos.

Além do desequilíbrio na repartição dos recursos e responsabilidades, a situação do Magistério também foi uma questão que preocupou o governo. Foi constatado que os professores tinham salários baixos e formação insuficiente para manter um ensino de qualidade. Na região Nordeste, em dezembro de 1997, professores do ensino fundamental, com fundamental completo, recebiam pelo trabalho de 40 horas semanais R\$ 168,00, com nível médio completo, modalidade Normal, R\$ 344,00, e com licenciatura plena, R\$ 560,00⁸ (ver quadro 9, anexo 1). Além da baixa remuneração, o governo federal estava preocupado com a quantidade considerável de professores do ensino fundamental cuja formação limitava-se ao ensino fundamental – professores leigos (83.283 professores ou 6,3% - ver anexo 2). Segundo o próprio governo,

... o profissional do magistério deve ser alguém com suficiente qualificação [...] Atrair e reter no magistério um profissional com estas características implica em atribuir-lhe uma remuneração condigna, no contexto social em que atua. (BRASIL, 1995).

Dessa forma, em outubro de 1995, foi elaborada e enviada pelo Executivo ao Legislativo, a primeira versão da Proposta de Emenda Constitucional nº 273⁹ (ver anexo 2), propondo a definição clara das responsabilidades dos diferentes níveis de governo no atendimento das necessidades educacionais da população, a redistribuição dos recursos fiscais disponíveis e a atribuição de uma remuneração condigna aos profissionais do magistério. Assim, o governo propõe que os estados e municípios destinem uma parcela, fixada em 15% dos seus recursos fiscais, para o ensino fundamental obrigatório, sendo que a distribuição de parte desses recursos seja feita através de um Fundo, constituído para essa finalidade.

De tal proposta, nasceu a Emenda Constitucional nº 14, publicada no Diário Oficial de 13 de setembro de 1996. Com ela, são modificados os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e é dada nova redação ao artigo 60

⁸ De acordo com o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos – DIEESE, em dezembro de 1997, o salário mínimo era de R\$ 120,00.

⁹ A Proposta de Emenda Constitucional nº 273 modifica o artigo 34 e o Capítulo III, Seção I, da Constituição Federal e o artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ver anexo 2).

do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, criando o **FUNDEF - Fundo de Desenvolvimento e Manutenção do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério** (ver anexos 3 e 4). A sua regulamentação está na Lei 9.424, de 24 de dezembro do mesmo ano e Decreto n.º 2.264, de junho de 1997 (ver anexo 3). Sua implantação, em nível nacional, ocorreu a partir de 1º de janeiro de 1998.

O FUNDEF é um fundo de natureza contábil instituído no âmbito de cada estado e do Distrito Federal, cujos objetivos são corrigir a má distribuição de recursos, diminuir as desigualdades nas redes públicas de ensino e promover a melhoria da qualidade da educação e a valorização do magistério público. Ele é composto por 15% das seguintes fontes de recursos: Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), Fundo de Participação dos Estados (FPE), Fundo de Participação dos Municípios (FPM), Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPI/exp), e ressarcimento pela Desoneração de Exportações de que trata a Lei Complementar nº 87/96 (Lei Kandir).

Como estes impostos são transferidos aos municípios (não são impostos municipais), 15% deles são retidos no Fundo estadual, antes mesmo de chegar aos cofres municipais. Do Fundo, estes recursos são distribuídos segundo o número de alunos do ensino fundamental de cada município.

Os estados e municípios devem, ainda, destinar 15% das demais receitas de impostos e transferências não incluídas no Fundo, na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e aplicar, no mínimo, 25% das receitas e transferências na educação.

A título de ilustração, o mesmo município A, acima citado, deveria receber de transferência do FPM, R\$ 2.000,00, do ICMS, R\$ 2.000,00, do IPI/Exp, R\$ 2.000,00, e de outras transferências, R\$ 2.000,00, totalizando R\$ 8.000,00. Para o FUNDEF, seriam destinados R\$ 900,00, o que significa 15% de R\$ 6.000,00 (15% do FPM, ICMS e IPI/Exp).

O município A tem uma receita de impostos igual a R\$ 17.000,00. Destes impostos, o FUNDEF incide em apenas uma parte: R\$ 6.000,00. Assim, o Município A deve aplicar R\$ 1.650,00 (15% de R\$ 11.000,00) no ensino fundamental (mas não via FUNDEF!).

Como devem ser destinados, pelo menos, 25% dos recursos municipais à educação como um todo, neste município, devem ser aplicados na manutenção e desenvolvimento da educação (qualquer que seja o nível de ensino), 10%¹⁰ de R\$ 6.000,00 (FPM + ICMS + IPI/Exp) e 10% de R\$ 11.000,00 (outras receitas de impostos), totalizando R\$ 1.700,00 (veja quadro).

Município A	
<u>Aplicação no ensino fundamental (15%)</u>	
FUNDEF:	
• 15% do FPM (FUNDEF):	R\$ 300,00
• 15% do ICMS (FUNDEF):	R\$ 300,00
• 15% do IPI/Exp (FUNDEF):	R\$ 300,00
Outros impostos (R\$ 11.000,00):	
▪ 15% no ensino fundamental (não é via FUNDEF):	R\$ 1.650,00
<u>Aplicação em educação – qualquer nível de ensino (10%)</u>	
Receitas de impostos (R\$ 17,000,00)	
• 10%:	R\$ 1.700,00
TOTAL (25% de R\$ 17.000,00):	
Recursos recebidos pelo FUNDEF (700 alunos x R\$ 1,00):	R\$ 700,00
Total Educação (25% - retido FUNDEF + recebido FUNDEF)	R\$ 4.050,00
Total Ensino Fundamental (rec. FUNDEF + 15% outros impostos)	R\$ 2.350,00

¹⁰ 10% completam os 25%, pois 15% são gastos no ensino fundamental.

Os recursos do FUNDEF são distribuídos, em cada estado, entre o governo estadual e os governos municipais, de acordo com o número de alunos matriculados anualmente nas escolas cadastradas das respectivas redes de ensino fundamental. O governo federal fixa, a cada ano, um valor mínimo anual por aluno, tendo como base de cálculo a razão entre a previsão da receita total para o Fundo e a matrícula total do ensino fundamental no ano anterior, acrescida do total estimado de novas matrículas¹¹. Sempre que o valor dos repasses aos estados e municípios for inferior ao fixado como mínimo anual por aluno, a União complementa os recursos.

Assim, R\$ 900,00 são retidos pelo FUNDEF. Ou seja, daqueles R\$ 4.250,00 vinculados à educação, o município A agora tem R\$ 3.350,00 mais o recurso recebido do Fundo. Os municípios recebem recursos do FUNDEF de acordo com o número de alunos matriculados em sua rede de ensino fundamental. Vamos supor que, dos 1.000 alunos do município A, 700 são do ensino fundamental e o valor do FUNDEF nesse estado por aluno e por ano seja de R\$ 1,00. O município A receberá do Fundo R\$ 700,00, totalizando R\$ 4.050,00 (R\$ 3.350,00 + R\$ 700,00) para a educação.

No exemplo, os municípios B e C também têm 700 alunos, cada um, matriculados em suas redes de ensino fundamental. Isto significa que eles também recebem R\$ 700,00 do FUNDEF. Contudo, os valores retidos são:

- Município B:

15% do FPM (R\$ 2.000,00):	R\$ 300,00	} R\$ 900,00
15% do ICMS (R\$ 2.000,00):	R\$ 300,00	
15% do IPI/Exp (R\$ 2.000,00):	R\$ 300,00	

¹¹ O valor anual mínimo por aluno foi de R\$ 300,00 em 1997 e R\$ 315,00 em 1998 e 1999. Para 2000, foi estabelecido de forma diferenciada, sendo de R\$ 333,00 para os alunos da 1ª a 4ª série e de R\$ 349,65 para os da 5ª a 8ª série e da educação especial. Os valores mínimos para 2001 ficaram em R\$ 363,00 e R\$ 381,15. Para 2002, esses valores foram fixados em R\$ 418,00 e R\$ 438,90.

- Município C:

15% do FPM (R\$ 1.200,00):	R\$ 180,00	} R\$ 540,00
15% do ICMS (R\$ 1.200,00):	R\$ 180,00	
15% do IPI/Exp (R\$ 1.200,00):	R\$ 180,00	

Os municípios B e C, ao invés de R\$ 2.175,00 para a educação, com a implantação do FUNDEF, passaram a ter R\$ 1.975,00 [2.175,00 (25%) – R\$ 900,00 (retidos no Fundo) + R\$ 700,00 (recebidos pelo Fundo)] e R\$ 2.335,00 [2.175,00 (25%) – R\$ 540,00 (retidos no Fundo) + R\$ 700,00 (recebidos pelo Fundo)], respectivamente.

MUNICÍPIO	Rec. impostos	25% Sem FUNDEF	25% Com FUNDEF
A	17.000,00	4.250,00	4.050,00
B	8.700,00	2.175,00	1.975,00
C	8.700,00	2.175,00	2.335,00

Isso sugere uma hipótese que não será tratada nesta dissertação, mas que poderá ser verificada em estudos posteriores: o FUNDEF estimula os municípios com transferências expressivas em suas receitas totais, a aumentar a sua arrecadação própria. Se compararmos B e C, municípios com o mesmo número de habitantes, com o mesmo número de alunos em suas redes de ensino fundamental e com a mesma receita total, mas com diferentes arrecadações próprias e transferências, percebemos que o FUNDEF é vantajoso para os municípios com maior arrecadação própria e menor dependência dos governos federal e estadual (no caso, o município C).

Dos recursos do FUNDEF, pelo menos 60% devem ser aplicados na remuneração de profissionais do Magistério – professores, inclusive os leigos (com formação até o ensino fundamental)¹² e de profissionais que exercem

¹² Durante os primeiros cinco 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,

atividades de suporte pedagógico, tais como: direção, administração, planejamento, inspeção, supervisão e orientação educacional em efetivo exercício de suas atividades no ensino fundamental público. Além disso, era permitido utilizar esta parcela dos recursos para capacitação de professores leigos até o ano de 2001.

Os 40% restantes deverão ser aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, ou seja, na aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino; na capacitação de professores; na aquisição de material e contratação de serviços necessários ao ensino; em levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino; na realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino; na concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas; e na amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender exclusivamente ao ensino fundamental.¹³

Referindo-se ainda à utilização dos recursos do FUNDEF, a lei é clara em relação a algumas proibições (não é permitido, por exemplo, o uso desses recursos em obras de infra-estrutura que não estão ligadas à educação), evitando assim o desvio de verbas da educação para outras finalidades.

Para assegurar o seu cumprimento, a lei¹⁴ exige a criação dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF, instituídos em cada esfera de Governo, que têm por atribuição acompanhar e controlar a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo. O Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF deve ser composto de pelo menos quatro membros, representando a Secretaria Municipal de Educação ou órgão equivalente; os professores e diretores das escolas públicas de ensino fundamental; os pais de alunos; e os servidores das escolas públicas de ensino

sendo essa utilização definida pelo próprio governo (estadual ou municipal) de acordo com suas necessidades.

¹³ Lei de Diretrizes e Bases da Educação – Lei nº 9.394 de 20/12/1996.

¹⁴ Art. 4º, Lei 9.424/96.

fundamental. No caso do município contar com o Conselho Municipal de Educação, representantes deste órgão também deverão fazer parte do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF.

Visando a melhoria da qualidade de ensino e a valorização do profissional do magistério, os estados, o Distrito Federal e os municípios devem dispor de um novo Plano de Carreira e Remuneração do Magistério¹⁵, definido em lei como:

um conjunto de normas estabelecidas por lei (no caso, estadual ou municipal), com o objetivo de regulamentar as condições e o processo de movimentação na carreira, estabelecendo a evolução funcional (por categorias, níveis, classes), adicionais, incentivos e gratificações devidos, e os correspondentes critérios e escalas de evolução da remuneração (BRASIL, 1998, p. 18).

Síntese

A grande preocupação do governo federal, com a implantação do FUNDEF, foi criar um fundo cujo desenho institucional viesse a solucionar os seguintes problemas: (a) desequilíbrio na repartição dos recursos da educação, principalmente no nível do ensino fundamental; (b) desequilíbrio na repartição das responsabilidades, principalmente no nível do ensino fundamental; (c) baixa remuneração dos professores; e (d) pouca formação dos professores.

O FUNDEF, sem dúvida alguma, é uma inovação no que se refere ao financiamento da educação. Segundo ABRUCIO (2000), justamente por ter como objetivo corrigir a má distribuição de recursos entre as diversas regiões e dentro dos próprios estados, diminuindo as desigualdades nas redes públicas

¹⁵ Lei 9.424/96. As diretrizes nacionais para o Plano de Carreira e remuneração do Magistério estão fixadas na Resolução nº 03/97 da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação – CEB/CNE, publicada no Diário Oficial da União em 13/10/1997. Segundo o Ministério da Educação, “A criação e implantação de um novo Plano de Carreira e de Remuneração do Magistério é uma obrigatoriedade prevista na Lei, cujo propósito é assegurar o necessário ordenamento da carreira de magistério, com estímulo ao trabalho em sala de aula, promovendo a melhoria da qualidade do ensino e a remuneração condigna do magistério, na qual deve-se incorporar os recursos do FUNDEF, inclusive os eventuais ganhos financeiros por este proporcionados. A lei nº 9.424/96 estabeleceu o prazo de seis meses para implantação de novo Plano de Carreira e Remuneração do Magistério. Entretanto, por força de Liminar do Supremo Tribunal Federal, este prazo foi suspenso, prevalecendo, contudo a obrigatoriedade estabelecida, de criação e implantação do Plano. Mais recentemente, a Lei nº 10.172, de 09/01/2001, ao criar o Plano Nacional de Educação – PNE, estabeleceu o prazo de um ano para implantação desses Planos de Carreira.” (www.mec.gov.br, em 9 de outubro de 2002)

de ensino, é que o FUNDEF é a única política vertical e horizontal de redistribuição de recursos no federalismo brasileiro. Ou seja, propõe diminuir as desigualdades entre os estados e internamente a eles.

O FUNDEF também é um instrumento que propõe, explicitamente, a valorização do magistério, vinculando grande parte de seus recursos à remuneração dos professores. Além disso, o FUNDEF tem como metas a municipalização do ensino fundamental, o controle social e a gestão cooperada entre os níveis de governo.

No próximo capítulo, serão analisados os primeiros resultados do FUNDEF no país, verificando se os objetivos do Fundo estão se realizando.

CAPÍTULO 2 – FUNDEF: seus primeiros resultados no Brasil

Este capítulo tem como proposta levantar os primeiros resultados do FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – no país e as críticas formuladas, tanto positivas como negativas.

Retomando o capítulo anterior, de acordo com o Ministério da Educação (MEC), o FUNDEF foi elaborado para corrigir as diferenças que os governos sub-nacionais apresentam na sua capacidade de investimento na educação, mais precisamente no ensino fundamental. Percebe-se, a partir daí, a importância dada à redistribuição de recursos.

De fato, a partir da implantação do FUNDEF, o valor anual distribuído pelo Fundo por aluno dentro dos estados tornou-se o mesmo, tanto para a rede estadual de ensino, como para a municipal. Se antes, em um Estado, o valor aplicado no ensino fundamental pelo governo estadual era muito diferente do valor aplicado pelos municípios, a partir de 1998, com a implantação do FUNDEF, o valor *per capita*, tanto para os alunos do ensino fundamental da rede estadual, como das redes municipais, é o mesmo (ver quadro 2, anexo 1).

De acordo com o quadro 1 (anexo 1), é possível visualizar a grande vantagem financeira que as redes municipais obtiveram com a implantação do FUNDEF. A única região em que os municípios perdem recursos com o Fundo, em 1998, é a região Sudeste, por concentrar muitos alunos nas redes estaduais (Minas Gerais, São Paulo e Espírito Santo). Mas, já em 2000, também nesta região, com a municipalização do ensino fundamental, este nível de governo ganha recursos.

Em 1998 (ver quadro 3, anexo 1), o FUNDEF redistribuiu R\$ 13,3 bilhões¹⁶, dos quais 62% (R\$ 8,2 bilhões) foram transferidos aos estados e 38% (R\$ 5,1 bilhões), aos municípios. A contribuição anual dos estados e municípios

¹⁶ Com a receita do FUNDEF dos estados e municípios (R\$ 8,0 bilhões e R\$ 4,8 bilhões, respectivamente), mais a complementação da União (R\$ 0,2 bilhões e R\$ 0,3 bilhões), o total de recursos redistribuídos pelo FUNDEF foi de R\$ 13,3 bilhões.

ao FUNDEF, em 1998, foi de R\$ 12,8 bilhões, sendo que a contribuição dos estados representou 67% (R\$ 8,6 bilhões) e a dos municípios, 33% (R\$ 4,2 bilhões).

Em 1999, o valor total redistribuído pelo FUNDEF foi de R\$ 15,2 bilhões, sendo 57% (R\$ 8,7 bilhões) transferidos aos estados e 43% (R\$ 6,5 bilhões) aos municípios. Não foram ainda divulgados os dados do ano de 2000, havendo apenas uma projeção para aquele ano, segundo a qual o FUNDEF disporia de R\$ 17 bilhões (55% redirecionados para os estados e 44%, para os municípios).

Os dados apresentados mostram claramente a tendência de municipalização que o FUNDEF está promovendo no país, o que era esperado pelo MEC.

O processo de municipalização era esperado como uma das mais importantes conseqüências da implantação do FUNDEF. Prevendo esse fenômeno, a própria legislação que criou o Fundo estabeleceu que a transferência de escolas entre as redes e correspondente transferência de recursos financeiros ocorreria por meio da celebração de convênios específicos entre os governos envolvidos, como determina a Lei nº 9.424/96 (BRASIL, 2002).

A matrícula no ensino fundamental da rede pública cresceu 7,5% de 1997 a 1999 (ver quadros 4 e 5, anexo 1). Enquanto na rede municipal esta variação foi de 30,6%, na rede estadual a matrícula no ensino fundamental decresceu 8,2%. Em 1997, os municípios eram responsáveis por 40,7% das matrículas do ensino fundamental e os estados, por 59,2%. Em 1998, ano de implantação do FUNDEF, 46,7% e 53,3%, respectivamente. E em 1999, estes índices passaram para 49,3% e 50,6%.

Segundo Semeghini,

... registra-se um dos mais importantes efeitos do FUNDEF nestes primeiros anos de funcionamento: o acréscimo de 2 milhões de alunos ao contingente do Ensino Fundamental (crescimento de 6,7%). Com isso, em 2001, estima-se que 97% das crianças na faixa etária de 7 a 14 anos estarão na escola. (SEMEGHINI, 2002, p. 7).

O desenho institucional do FUNDEF pode estimular o aumento das matrículas neste nível de ensino, uma vez que vincula os seus recursos ao número de alunos matriculados. Neste sentido, o FUNDEF representa um

avanço, pois até a sua implantação, os governos sub-nacionais deveriam aplicar 25% de seus recursos de impostos em educação, independentemente do tamanho da estrutura de sua rede de ensino. A partir deste ano, os governos municipais estão revendo se vale à pena assumir mais matrículas do ensino fundamental, para receber mais recursos do FUNDEF.

No total, em 1998, foram 21 estados que tiveram recursos transferidos das redes estaduais para as municipais de ensino fundamental (embora 18 estados ainda fossem responsáveis por mais de 50% das matrículas do ensino fundamental – ver quadro 5, anexo 1, matrículas de 1997). Apenas em Roraima, Goiás, Espírito Santo, Minas Gerais e São Paulo ocorreu o inverso. Em 1999, somente em Roraima e São Paulo ocorreram transferências líquidas de recursos dos municípios para os estados. Em São Paulo, objeto de estudo do capítulo 3, em 2002, os recursos ainda são transferidos dos municípios para o Estado. Esta transferência, contudo, está diminuindo ao longo dos anos, pelo fato de a rede pública de ensino fundamental paulista estar sendo municipalizada.

O governo federal fixa, a cada ano, um valor mínimo anual por aluno, tendo como base de cálculo a razão entre a previsão da receita total para o Fundo e a matrícula total do ensino fundamental no ano anterior, acrescida do total estimado de novas matrículas¹⁷. Sempre que o valor dos repasses aos estados e municípios for inferior ao fixado como mínimo anual por aluno, a União complementa os recursos.

Remuneração dos professores

Com o objetivo de ter um diagnóstico da situação do magistério do ensino fundamental no país e da influência do FUNDEF em relação ao quadro

¹⁷ Ver nota de rodapé 11.

docente neste nível de ensino no período entre janeiro de 1998 e junho de 2000, o MEC contratou a FIPE/USP para realizar uma pesquisa em 300 redes públicas de ensino fundamental, compreendendo a totalidade das redes estaduais e do DF e as redes municipais das 26 capitais e de mais 273 municípios (citado em SEMEGHINI, 2002). Com esta pesquisa foi possível analisar resultados referentes ao magistério.

Segundo estimativas desta pesquisa, de dezembro de 1997 a junho de 2000, o número absoluto de professores do ensino fundamental no Brasil aumentou de 1.316.600 para 1.443.833, ou seja, houve um crescimento de 9,7% dos postos de trabalho (ver quadro 8, anexo 1). Dos professores, o subgrupo com formação superior com licenciatura plena teve o aumento mais considerável: 12,3%. Por outro lado, o número de professores com formação até ensino fundamental (professores leigos) caiu em 46%. Ou estes professores têm sido substituídos por professores com formação ou eles têm sido capacitados, com recursos do FUNDEF (ver nota de rodapé 5). Não é possível, contudo, saber se estas mudanças têm trazido melhora na qualidade do ensino.

Percebe-se, ainda, que o número de professores aumentou nas redes municipais de ensino fundamental (24%), enquanto diminuiu nas redes estaduais (-2,6%), o que intensifica a demonstração de municipalização deste nível de ensino.

A remuneração média dos professores das redes públicas aumentou 29,6% entre dezembro de 1997 e junho de 2000. Os profissionais que tiveram aumento salarial mais expressivo são aqueles com formação de ensino fundamental (60,5%). Isto porque estes profissionais recebiam remuneração muito abaixo da média. Em dezembro de 1997, a média salarial nacional destes professores era de R\$ 251,00 e em junho de 2000, de R\$ 403,00¹⁸. Contudo, de acordo com o quadro 8 (anexo 1), o número destes professores tem diminuído. Os profissionais com formação em nível médio na modalidade

¹⁸ De acordo com o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos – DIEESE, em dezembro de 1997, o salário mínimo era de R\$ 120,00, e em junho de 2000, R\$ 151,00.

normal (curso técnico de magistério) teve aumento médio de 22,8% e os profissionais com formação superior com licenciatura plena, 27,2% (ver quadro 9, anexo 1).

Isto mostra que a lei do FUNDEF, que obriga os estados e municípios a aplicarem 60% do Fundo na remuneração dos professores, pode ter impulsionado uma melhora no salário dos professores do ensino fundamental – principalmente dos estados mais pobres do país. Para concluir esta hipótese, deveria haver mais estudos, levando em conta algumas outras variáveis não abordadas nesta dissertação.

Controle social

O FUNDEF parece ter proporcionado avanços em relação ao controle social, ao estimular uma maior participação popular no que se refere ao controle dos gastos públicos.

A pesquisa realizada pela FIPE constatou, em junho de 2000, que 93,1% das redes municipais e 92,6% das redes estaduais já dispunham de Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF em funcionamento (citado em SEMEGHINI, 2002). No que diz respeito à avaliação da efetividade destes Conselhos, é muito cedo para conclusões. Muitos municípios foram acusados de desvio de dinheiro e, sem dúvida, muitos Conselhos existem apenas no papel.

O FUNDEF é um instrumento potencialmente facilitador de aprendizado por parte da população em relação às finanças públicas. O governo federal tem se empenhado em orientar os governos sub-nacionais a terem uma maior transparência em suas contas.

... o MEC celebrou Termo de Cooperação Técnica, em setembro de 2000, com o Banco do Brasil, prevendo, entre outras medidas, a disponibilização dos extratos das contas específicas do Fundo, pelas respectivas contas do Banco, aos membros dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social, Câmaras de Vereadores e Assembleias Legislativas, Ministério Público e Tribunais de Contas. Esta iniciativa possibilita o acesso *on-line* às contas do FUNDEF.

[...] O acesso aos extratos bancários tornou-se possível graças a uma manifestação da Procuradoria Jurídica do Banco do Brasil, suscitada pelo MEC, a qual constatou não haver sigilo bancário em contas públicas, de acordo com a Constituição (SEMEGHINI, 2002. p. 15-16).

Principais críticas negativas ao FUNDEF

Há também críticas ao FUNDEF. Uma parte expressiva está reunida em trabalho escrito por MONLEVADE e FERREIRA (1997). Entre alguns “pecados capitais” enumerados pelos autores podemos destacar os seguintes:

- Veto sobre os alunos jovens e adultos do supletivo.

De acordo com os autores, se o FUNDEF foi elaborado para manter e desenvolver o ensino fundamental, nada mais interessante do que ele ser um incentivo para novas matrículas, inclusive para as pessoas que não tiveram acesso na idade própria.

O texto da lei (art. 2º, § 1º, inciso II) incluía as matrículas do ensino fundamental nos cursos de educação de jovens e adultos na função suplência, o que foi vetado pelo presidente da república, com os argumentos de que poderia haver uma indesejável corrida no sentido de criar cursos dessa natureza, sem rigor nem a observância dos critérios técnico-pedagógicos requeridos, e de que o MEC não dispõe de dados estatísticos consistentes para assegurar uma correta contabilização do alunado do ensino supletivo.

- Diferença de matrícula de um ano para outro.

Para os autores este pecado é duplo, porque castiga os bons e premia os maus. Como o cálculo do FUNDEF é baseado no censo de matrículas do ano anterior, aquele município que aumenta o número de alunos atendidos recebe do Fundo menos do que deveria. E o município que resolve diminuir suas matrículas, acaba recebendo pelos alunos do ano anterior.

E eles concluem:

embora não seja possível estabelecer os coeficientes de participação com base nas matrículas do ano, pelo menos poderia haver um mecanismo (e para isto existem os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF em âmbito federal e estadual) de correção para mais ou para menos a partir, digamos, de abril do ano em curso, quando seriam revistos

os coeficientes de todos os Estados e Municípios (MONLEVADE e FERREIRA, 1997, p. 43).

- Valor mínimo anual.

O valor de R\$ 300,00 calculado para o ano de 1997 havia sido baseado nos estudos de arrecadação de 1995 e matrículas de 1994. Assim, R\$ 300,00 correspondia a mais ou menos 90% do “custo-médio” do Fundo. Dessa maneira, se dividíssemos a arrecadação de 1997 (R\$ 11.911.200.000,00 em valores do primeiro semestre) pelos alunos de 1996 (29.389.809), teríamos R\$ 405,28. Extraíndo os 90%, o valor do FUNDEF de 1997 passaria para R\$ 364,75, bem mais que os R\$ 300,00 determinado.

Para lembrar, o governo federal fixa, a cada ano, um valor mínimo anual por aluno, tendo como base de cálculo a razão entre a previsão da receita total para o Fundo e a matrícula total do ensino fundamental no ano anterior, acrescida do total estimado de novas matrículas. Nos anos posteriores à implantação do FUNDEF, entidades, sindicatos, professores, pesquisadores fizeram várias denúncias de que os valores mínimos estipulados pelo governo federal para o FUNDEF¹⁹ estavam abaixo do previsto na lei. Em maio de 2002, os valores por aluno deveriam ser de R\$ 612,26 para os alunos de 1ª à 4ª série, e de R\$ 648,86 para os alunos de 5ª à 8ª série, ao invés de R\$ 418,00 e 438,90, como foi determinado para este ano (FALZETTA e GUIMARÃES, 10/05/2002).

Além das críticas internas ao FUNDEF, o governo federal foi criticado por priorizar o ensino fundamental em detrimento dos outros níveis de ensino. A maior parte dos governantes de unidades federativas (estados e municípios) que perdem recursos com o FUNDEF por terem poucos alunos de ensino fundamental em suas redes de ensino reclama do funcionamento do Fundo. Para os prefeitos de municípios nestas condições, o argumento é de que a educação infantil, que abrange creches e pré-escola, sai perdendo, pois parte

¹⁹ Ver nota de rodapé 11.

dos recursos utilizados anteriormente para atender as crianças de 0 a 7 anos, hoje é redirecionada para o estado onde está localizado o município.

De fato, não existe município que atenda 100% da demanda de crianças nesta faixa etária. Trata-se de um nível de ensino que requer alto investimento. Do mesmo modo, os governos estaduais não dão conta de universalizar, de forma gratuita e pública, o ensino médio. Tem ainda uma outra categoria de alunos que não é atendida pelo FUNDEF: os adultos que não tiveram oportunidade de estudar na idade adequada. Com o FUNDEF, a preocupação que existe é de que os alunos da educação infantil, do ensino médio e da educação de adultos sejam prejudicados.

Não são somente os governantes que perdem recursos que criticam o FUNDEF. Há muitos acadêmicos especializados em educação e seu financiamento, organizações políticas e movimentos sociais, que acreditam que o Fundo prejudica os outros níveis de ensino.

Pensando nisso é que o Núcleo de Educação, Cultura, Desporto, Ciência e Tecnologia da bancada do PT na Câmara dos Deputados, sob a liderança do Professor Luizinho (Deputado Federal) apresentou, em 1999, a Proposta de Emenda Constitucional nº 112, que cria o FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica Pública e de Valorização dos Profissionais da Educação. A idéia surge a partir de discussões com o movimento de educação do partido e de vários setores da sociedade civil organizada ligados à educação.

Diferentemente do FUNDEF, o FUNDEB distribui a arrecadação vinculada à educação (25% das receitas de impostos municipais e estaduais, e não mais 15%, como é o caso do FUNDEF) por todos os alunos de creches, pré-escolas, ensino fundamental, ensino médio, educação de jovens e adultos e educação profissional de nível técnico, desde que vinculadas a escolas públicas, estaduais e municipais. E não seria 25% somente do FPM, FPE, IPI e ICMS, impostos que incidem o FUNDEF, mas 25% de todos os impostos municipais e estaduais.

Além disso, a proposta do FUNDEB aumentaria a participação do Governo federal em 20% de seus recursos para complementar os FUNDEB's estaduais.

Ao invés de Conselhos de Acompanhamento e Controle, o FUNDEB prevê Conselhos Gestores, que deverão definir prioridades e administrar diretamente o dinheiro. Em relação aos salários dos professores, o FUNDEB garantiria que 80% dos recursos da educação básica fossem usados para o pagamento dos profissionais de educação.

Segundo o Núcleo de Educação, Cultura, Desporto, Ciência e Tecnologia da bancada do PT na Câmara dos Deputados:

Com o FUNDEF, alardeou-se que os professores teriam valorização geral dos salários. O que estamos vendo? Com exceção dos casos em que se passou de um salário ilegal e miserável de R\$ 50,00 para R\$ 150,00, os ganhos concretos de 1998 sobre 1997 foram poucos. O Piso Salarial Nacional de R\$ 300,00 antes objeto de Acordo Nacional foi negado (NÚCLEO DE EDUCAÇÃO, CULTURA, DESPORTO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA, 1999).

Segundo os deputados que compõem o Núcleo, o que tem havido são atrasos de pagamento. Além deste problema, eles levantam outra questão: quase um milhão de funcionários das escolas ficaram fora e os professores que não dão aula no ensino fundamental recebem salários inferiores àqueles que dão aula neste nível de ensino.

O FUNDEB garantiria que 80% dos recursos da educação básica fossem usados para o pagamento dos professores, o que viabilizaria a instituição de um Piso Nacional dos Profissionais da Educação.

Síntese

De acordo com o Ministério da Educação, em um primeiro momento, a tendência é acreditar que o FUNDEF está diminuindo as desigualdades na distribuição dos recursos do ensino fundamental. De fato, o FUNDEF redistribui recursos entre municípios dentro de cada estado. O valor anual *per capita* do FUNDEF é o mesmo para o Estado e seus municípios. Mas será que esta

redistribuição está contribuindo de fato para uma menor desigualdade entre os recursos disponíveis para aplicação no ensino fundamental?

Cada estado tem um valor *per capita* do Fundo (ver quadro 2, anexo 1). De acordo com o MEC, a redistribuição de recursos do ensino fundamental está seguindo uma lógica mais justa e com mais eqüidade. No entanto, esta dissertação não se preocupou em verificar se houve realmente uma diminuição do desequilíbrio entre os valores aplicados nos diferentes estados.

Dentro de cada estado, o FUNDEF redistribui os recursos do ensino fundamental de acordo com o número de alunos. O próximo capítulo verifica esta redistribuição dos recursos do ensino fundamental dentro do Estado de São Paulo.

Além do aspecto dos recursos, será analisado, no capítulo seguinte, o processo de municipalização do ensino fundamental em São Paulo e como o FUNDEF interfere nele.

CAPÍTULO 3 – FUNDEF no Estado de São Paulo

A proposta deste capítulo é analisar os resultados do FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – no Estado de São Paulo, ou seja, estudar mais de perto a influência do Fundo no processo de municipalização do ensino fundamental e a redistribuição de recursos do ensino fundamental, verificar se houve, com a implantação do FUNDEF, diminuição na desigualdade de recursos entre os municípios, além de analisar a situação dos professores, a estrutura do Conselho Estadual do FUNDEF e a relação entre os governos estadual e municipal.

São Paulo é um dos cinco estados brasileiros²⁰ onde a maioria das matrículas do ensino fundamental, em 1998, estava concentrada nas redes estaduais (ver quadros 5 e 12, anexo 1). O fato de o Estado de São Paulo sempre ter sido o grande responsável pelas vagas escolares acabou permitindo que, até 1988, seus municípios investissem, no ensino, proporcionalmente menos do que sua capacidade de arrecadação tributária. Os municípios paulistas, que compõem o quadro dos mais ricos do país, assumiam poucas matrículas, deixando de gastar recursos no ensino fundamental e gastando na educação infantil.

Com a Constituição de 1988, os estados e municípios foram obrigados a investir 25% de seus recursos de impostos na educação. O resultado, em São Paulo, foi uma distribuição desigual entre os recursos estaduais e municipais por aluno matriculado na rede pública de ensino fundamental. Em 1992, por exemplo, o Estado de São Paulo gastou R\$ 2.808.953.128²¹, tendo 5.126.570 alunos matriculados em sua rede de ensino fundamental, perfazendo um total de R\$ 547,92 por aluno por ano, enquanto os municípios paulistas gastaram R\$

²⁰ Os outros são: Roraima, Goiás, Espírito Santo e Minas Gerais.

²¹ Valores em R\$ de janeiro de 1997.

1.338.638.972 com 625.706 alunos, tendo um gasto anual *per capita* de 2.139,41 (SÃO PAULO, 1997, p.28).

Durante a década de 80, algumas tentativas haviam sido tomadas por alguns governos estaduais no sentido de transferir aos municípios parte de sua rede de ensino, mas elas foram fracassadas (ARRETCHE, 1998). Foi durante o governo de Franco Montoro que o Estado de São Paulo teve os programas de descentralização na área de educação mais bem sucedidos. Foram descentralizadas, por meio de convênios, a aquisição de material de consumo e a merenda escolar, sendo a descentralização da merenda a que obteve mais sucesso. Nos dois governos seguintes – Quércia e Fleury – as tentativas de descentralização, com foco na municipalização da rede de ensino fundamental, não obtiveram sucesso.

A primeira gestão do governo Mário Covas (1994-1998) se empenhou em municipalizar o ensino fundamental no Estado, antes mesmo da implantação do FUNDEF, em 1998. Em 1996, foram firmados 42 convênios com os municípios, que começaram a se responsabilizar pelo ensino de 1ª à 4ª série (NEUBAUER, 1999, p. 177-178). O programa de municipalização da Secretaria de Estado da Educação (SEE) – o Programa de Ação de Parceria Estado-Município para Atendimento do Ensino Fundamental – foi instituído oficialmente em 25 de março de 1996. A sua implantação foi precedida pelo estudo da situação socioeducacional e financeira dos municípios paulistas, de modo a avaliar as reais condições dos governos municipais em assumirem novos encargos em educação.

Os convênios visam o repasse de recursos e cessão de prédios, equipamentos e pessoal do Estado de São Paulo para os municípios, a fim de subsidiá-los no processo de transferências das matrículas do ensino fundamental da rede estadual para as municipais.

De 1978 a 1995, praticamente não houve alteração na oferta deste nível de ensino. A rede estadual assumiu, em média, 80% das matrículas e as redes municipais e particulares, o restante (MANDEL, 1999, p. 125).

Em 1996, como já mencionado, foram celebrados 42 convênios, transferindo 42.298 alunos da rede estadual para as municipais e envolvendo R\$ 7.416.562,83. Em 1997, o número de convênios aumentou para 162 (transferências de 145.328 alunos e R\$ 33.375.962,05), como relatado em Mandel (1999, p. 139). Estes números mostram que o FUNDEF não foi o único fator a induzir à municipalização no Estado de São Paulo.

Em 1997, a Secretaria de Estado da Educação de São Paulo elaborou, ainda, um programa de incentivos à municipalização e reformas no ensino fundamental, baseado na assessoria e no apoio técnico dado aos municípios, estimulando-os a criarem seus sistemas próprios de ensino e incentivando-os a receberem recursos provenientes do FUNDEF.

Conclusões a respeito do impacto do Programa de Ação de Parceria Estado-Município para Atendimento do Ensino Fundamental e do FUNDEF no Estado podem ser tiradas a partir de uma análise das matrículas do Estado de São Paulo entre os anos de 1996 e 2000²².

Em 1996, a rede estadual em São Paulo era responsável por 5.078.539 matrículas do ensino fundamental (ver quadro 12, anexo 1). Este número foi diminuindo até chegar a 3.865.320, em 2000 – um decréscimo total de 23,9%. Os municípios, por outro lado, tiveram um aumento em suas redes de ensino fundamental de 119,6% (de 726.941 matrículas, em 1996, para 1.595.881, em 2000). Isto significa que a rede pública no Estado de São Paulo diminuiu suas matrículas, nestes quatro anos, em 5,9%. Apesar desta variação, municípios paulistas mantiveram sua estrutura de ensino fundamental, optando por perder recursos para o FUNDEF, como é o caso de Cubatão, estudo de caso do capítulo 5.

Se a rede privada for incluída, de 1996 a 2000, o número de alunos do ensino fundamental diminuiu em 5,3%, o que representa pouca mudança em relação à variação do ensino fundamental da rede pública. De fato, as

²² Os dados das matrículas foram obtidos no Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – INEP, órgão do Ministério da Educação, responsável pelas informações, estatísticas e sondagens sistemáticas sobre a realidade do ensino.

matrículas da rede privada não se alteraram muito neste período (decrécimo de 0,4%).

Como a rede privada tem uma variação muito pequena e não diz respeito diretamente ao estudo propriamente dito, será considerada na análise a variação de matrículas, apenas na rede pública. Nesse sentido, percebe-se que as maiores variações de matrículas do ensino fundamental da rede estadual entre 1996 e 2000 são de 1996 para 1997 (decrécimo de 8,7%) e 1998 para 1999 (decrécimo de 8,6%).

Se a evolução das redes municipais for analisada, percebe-se que o grande aumento de matrículas se deu de 1996 para 1997 – aumento de 48,1%. Com estes dados, a conclusão é de que o Programa Parceria Estado-Município desempenhou um papel relevante no que diz respeito à municipalização do ensino fundamental no Estado. Em 1996, a rede estadual era responsável por 87,5% das matrículas públicas do ensino fundamental e as redes municipais, por 12,5%. Em 2000, enquanto a rede estadual assumia 70,8% dos alunos deste nível de ensino, as redes municipais eram responsáveis por 29,2% das matrículas, o que mostra a tendência de transferência de alunos para os municípios.

O Programa Parceria Estado-Município induziu à municipalização antes mesmo do FUNDEF. Segundo a Secretaria de Estado da Educação de São Paulo, a indução é reforçada pelo FUNDEF:

... o Fundo embute um mecanismo indutor de descentralização. Isso porque a tendência, segundo a lógica de funcionamento do Fundo, é de que os Municípios optem por assumir matrículas do ensino fundamental para não abrirem mão de parcela de suas receitas. Em boa parte dos casos, essa parcela é significativa, se mantidas as atuais proporções de atendimento da demanda por Ensino Fundamental público (SÃO PAULO, 1997).

Além do mais, o governo estadual repassa aos municípios conveniados recursos financeiros de acordo com o número de alunos matriculados na rede municipalizada, e não computado como matrículas municipais no Censo Educacional realizado, anualmente, pelo MEC. Ou seja, a título de ilustração, se

de um ano para outro, o município aumentasse suas matrículas de ensino fundamental de 500 para 600, o MEC calcularia os recursos, para efeito de recebimento do FUNDEF, baseado no número de 500 alunos (os recursos do FUNDEF são calculados conforme o censo escolar do ano anterior). No caso, a Secretaria de Estado da Educação repassa, ainda, a este município, os valores para aqueles 100 alunos.

De fato, a partir da implantação do FUNDEF, o aumento das matrículas de ensino fundamental das redes municipais não pode ser desconsiderado. De 1997 para 1998, os municípios aumentaram as matrículas desse nível de ensino de 1.075.850 para 1.194.819 alunos (11,1%). Em 1999, quando o FUNDEF completou o seu primeiro ano de funcionamento, o número de matrículas das redes municipais já estava em 1.511.184, aumento considerável (26,5%, de 1998 para 1999).

Contudo, ainda em 2000, é a rede estadual de São Paulo que oferece a maioria das matrículas de ensino fundamental (3.865.320 versus 1.595.881, das redes municipais e 763.810, da rede privada). Segundo Mandel (1999), o impacto em termos de descentralização teria sido limitado:

Várias hipóteses podem ser consideradas para explicar a pequena magnitude das transferências de matrícula: a desconfiança dos municípios em relação a programas de municipalização promovidos pelo Estado, que, nos anos anteriores, representaram um repasse de encargos aos municípios desproporcional aos recursos transferidos para custeá-los (como nos casos da municipalização da merenda e dos transportes, ao final da década de 80 e início da década seguinte); a restrita capacidade institucional dos municípios para constituição, organização e gestão de suas próprias redes, que inclui a necessidade de reestruturação do aparato burocrático das unidades locais de gerenciamento do ensino; o volume de recursos disponibilizados para assunção dos novos encargos, quer nas esferas locais, quer no nível da Secretaria Estadual de Educação (que receberia novos aportes apenas a partir de 1998, com a redistribuição dos recursos do FUNDEF); e a desconfiança dos municípios em relação à efetiva implementação do FUNDEF (MANDEL, 1999, p. 150).

Analisando apenas do ponto de vista financeiro, não vale a pena os municípios assumirem todas as matrículas do ensino fundamental. Estes

cálculos serão demonstrados ainda neste capítulo, na parte intitulada “impacto da redistribuição de recursos”.

Se as matrículas do ensino fundamental forem analisadas mais de perto, percebe-se que os municípios optaram por oferecer, em suas redes de ensino, vagas de 1ª à 4ª série. Em 1997²³, a rede estadual era responsável por 74,4% das matrículas de 1ª à 4ª série (as redes municipais, por 25,6%) e 88,3%, de 5ª à 8ª série (as redes municipais, por 11,7%). Em 2000, estes percentuais mudam para 54,7% e 85,5%, respectivamente para 1ª à 4ª série e 5ª à 8ª série da rede estadual (45,3% e 14,5%, 1ª à 4ª série e 5ª à 8ª série das redes municipais).

Importante ainda é verificar o resultado do FUNDEF nos outros níveis de ensino. Como foi dito no capítulo anterior, o grande desafio dos municípios era não abandonar a educação infantil e o dos estados, o ensino médio. Em relação à educação infantil (creche e pré-escola), de fato, a partir de 1998, com a implantação do FUNDEF, em São Paulo, as matrículas das redes municipais deste nível de ensino diminuíram um pouco. De 957.656 matrículas em 1998, chega-se a 915.651, em 1999. Contudo, em 2000, volta a subir este número: neste ano são 940.703 alunos matriculados nas redes municipais de educação infantil.

Como a rede estadual não assume nenhuma matrícula da educação infantil, vale a pena verificar o comportamento da rede privada neste nível de ensino e durante este período. O curioso, no caso, é que de 1998 para 1999, quando cai o número de matrículas da educação infantil das redes municipais, diminui também o número de matrículas da rede privada (de 184.660 alunos vai para 148.509). Ou seja, os alunos não migraram das redes municipais para a privada (nem para a estadual). Uma hipótese é a de que as crianças de 0 a 7 anos ficaram em casa, deixando de freqüentar a escola.

²³ Não se encontrou no site do INEP (www.inep.gov.br) as matrículas do ensino fundamental divididas por períodos de 1ª à 4ª série e 5ª à 8ª série no ano de 1996.

Pelo aumento de matrículas da educação infantil nas redes municipais de 1999 a 2000, chega-se à conclusão de que, embora os municípios, com a implantação do FUNDEF, tenham mais dificuldade financeira de assumir este nível de ensino, eles estão administrando suas redes de ensino, de tal forma, que contemplem, o máximo possível, a demanda de alunos na faixa etária de 0 a 7 anos.

Apesar de todo o esforço, as crianças desta faixa de idade, na maior parte das vezes, não conseguem vagas nas escolas (creches e pré-escolas). Este nível de ensino requer despesas maiores, pois o número de crianças por educador é bem menor (requer-se mais cuidados e atenção), o que faz com que os governos municipais não dêem conta de atender toda a demanda.

O que se conclui, é que, com o FUNDEF, não está havendo diminuição significativa no atendimento da educação infantil no Estado de São Paulo, preocupação grande de vários segmentos (ver capítulo 2). No entanto, o FUNDEF breca qualquer tentativa de aumentar e universalizar o atendimento deste nível de ensino.

O ensino médio é tradicionalmente responsabilidade do Estado. De 1996 a 2000, houve um aumento, porém há taxas decrescentes, do atendimento do ensino médio pela rede estadual de São Paulo. De 1996 para 1997, o número de matrículas desta rede aumentou 10,1% (foi de 1.1319.158 para 1.452.387 vagas). De 1997 para 1999, subiu 8,3% as vagas, indo para 1.720.174 matrículas. De 1999 para 2000, o número de vagas aumentou em 3,2%, chegando a 1.774.296 alunos.

Diminuiu o número de matrículas das redes municipais que atendem o ensino médio: de 1996 para 2000, o decréscimo foi de 37,7% (33.538 matrículas em 1996 para 20.896, em 2000). De um modo geral, o total de matrículas de ensino médio da rede pública aumentou de 1996 a 2000, o que nos faz concluir que este nível de ensino, embora também não universalizado, não está sendo esquecido no Estado de São Paulo.

Mais importante ainda, é analisar a educação de jovens e adultos (EJA). O número de vagas das redes públicas tem aumentado (tanto na rede estadual como na municipal). Embora o FUNDEF não contemple este nível de ensino, o que foi, inclusive, muito discutido (ver capítulo 2), as suas vagas não têm diminuído. De 1997 a 2000²⁴, as matrículas da educação de jovens e adultos da rede pública aumentou 71,5% (as matrículas da rede estadual aumentaram 107,3% e da rede municipal, 33,9%). Apesar de as duas esferas de governo – estadual e municipal – atenderem a demanda por educação de jovens e adultos, é a rede estadual que tem o maior número de vagas. Em 2000, enquanto a rede estadual atendia 61,9% dos alunos deste nível de ensino da rede pública (515.689 vagas), a rede municipal atendia 38,1% (317.909 vagas).

Impacto da redistribuição dos recursos

É importante também analisar o impacto do FUNDEF nas finanças municipais para perceber algumas características interessantes como o perfil do município que tende a municipalizar a rede de ensino fundamental.

O FUNDEF, como já explicado no capítulo 1, é composto por 15% dos seguintes impostos: Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). Fundo de Participação dos Estados (FPE), Fundo de Participação dos Municípios (FPM)²⁵, Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPI/Exp) e ressarcimento pela Desoneração de Exportações que trata a Lei Complementar nº 87/96 (Lei Kandir). No caso dos municípios, estes impostos (excetuando o FPE, que é destinado apenas aos estados) são todos transferidos da União ou do Estado.

Operacionalmente, o repasse do FUNDEF ocorre da seguinte maneira: antes destes recursos chegarem aos cofres públicos do município, 15% deles são retidos no Fundo e repassados segundo o número de alunos matriculados

²⁴ Não se encontra no site do INEP (www.inep.gov.br) as matrículas da educação de jovens e adultos no ano de 1996.

²⁵ O FPE e o FPM são fundos compostos por impostos (Imposto sobre Rendas e Proventos de Qualquer Natureza – IR e Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI).

na rede municipal de ensino fundamental do ano anterior, segundo o Censo Escolar. Os municípios não têm como se apropriar, de forma indevida, dos recursos do FUNDEF que não lhe dizem respeito, justamente por eles serem originários de transferência.

Se, por um lado, não há como os municípios reterem recursos que deveriam ser destinados ao Fundo, o fato de os recursos do FUNDEF serem calculados apenas com base em tributos originários de transferências torna o seu funcionamento vantajoso, não só para municípios com muitos alunos na rede municipal de ensino fundamental, mas também para aqueles com pouca dependência em relação às transferências da União e do Estado.

Isto será ilustrado nos dois estudos de caso. Os municípios pesquisados, Santos e Cubatão, têm a mesma origem: Cubatão se desmembrou de Santos em 1949. Contudo, pelo fato de suas atividades econômicas serem distintas, o impacto financeiro em relação ao FUNDEF em cada município é bem diferente. Santos tem uma arrecadação própria grande (por ser uma cidade turística e praiana, o IPTU e o ISS representam uma parte significativa de seu orçamento), enquanto Cubatão (município industrial) é um dos poucos municípios com participação predominante do ICMS – transferência estadual – em seu orçamento. Como mostra MANDEL (1999),

... são muito poucos os Municípios que contam com uma receita própria significativa, dependendo menos que 50% das transferências para financiamento desse nível de ensino (18 Municípios, ou 2,8%). São predominantemente Municípios cuja principal atividade econômica se assenta no turismo, especialmente no litoral, configurando uma ampla base de arrecadação própria (MANDEL, 199, p. 162)²⁶.

Como na maior parte dos municípios, o grosso da arrecadação é oriundo de transferência, quase 75% dos municípios paulistas (482) possuem mais de 80% de seus recursos vinculados ao ensino fundamental oriundos das transferências de impostos (MANDEL, 1999, p. 162).

²⁶ Os municípios são, por ordem de dependência crescente: Bertioga, Guarujá, Praia Grande, Itanhaém, Campos do Jordão, Ubatuba, Santos, Ilha Comprida, Peruíbe, São Paulo, Mongaguá, Caraguatatuba, Santana de Parnaíba, Águas de Lindóia, Mairiporã, Ilhabela, Pirassununga, Osasco.

Nesse sentido, existem os casos extremos, casos em que os municípios, mesmo que, em 1997, assumissem todas as matrículas públicas do ensino fundamental, não recuperariam, em 1998, o volume de recursos recolhidos ao Fundo – os municípios contribuidores do FUNDEF. São 36 municípios²⁷ no Estado de São Paulo, os quais ou contam com transferências tributárias muito altas (como Cubatão e Paulínia), ou possuem população muito pequena.

Após explicadas as características de composição das receitas orçamentárias e sua relação com o funcionamento do FUNDEF, é importante verificar que o valor anual por aluno do ensino fundamental para cada município não pode ser o valor por aluno do FUNDEF, uma vez que os municípios, além do recurso do Fundo, têm que aplicar 15% das suas receitas de impostos que não servem como base de cálculo do FUNDEF, neste nível de ensino.

Para entender melhor, basta retomar o exemplo dado no capítulo 1. O Município A deveria receber de transferência do FPM, R\$ 2.000,00, do ICMS, R\$ 2.000,00, do IPI/Exp, R\$ 2.000,00, totalizando R\$ 6.000,00. Assim, para o FUNDEF, seriam destinados R\$ 900,00, o que significa 15% de R\$ 6.000,00 (15% do FPM, ICMS e IPI/Exp).

Como o município A tem mais R\$ 11.000,00 de receita de outros impostos a qual não incide o FUNDEF, ele deve aplicar R\$ 1.650,00 (15% de R\$ 11.000,00) no ensino fundamental (mas não via FUNDEF). Ou seja, são R\$ 2.550,00 para o ensino fundamental (ver quadro na página 10 do capítulo 1).

Assim, para calcular, no Estado de São Paulo, se está havendo realmente redistribuição dos recursos para o ensino fundamental, foi realizada uma comparação entre o valor potencial por aluno que cada município tem para aplicar no ensino fundamental em 1998, 1999 e 2000, com o funcionamento do FUNDEF, e o valor por aluno, caso os municípios tivessem que aplicar apenas

²⁷ Os municípios são: Trabiju, Alumínio, Borá, **Cubatão**, Ilha Solteira, Jumirim, Luis Antônio, Marapoama, Mesópolis, Nova Castilho, Nova Independência, Parisi, Paulínia, Sandovalina, São Caetano do Sul, Taciba, Turiúba, Zacarias, Aspásia, Balbinos, Bento de Abreu, Borebi, Fernão, Guarani D'Oeste, Mira Estrela, Nova Canãa Paulista, Ouroeste, Paulistânia, Pracinha, Santa Clara D'Oeste, Santa Cruz da Esperança, Santa Salete, Santana da Ponte Pensa, Uru, União Paulista e São João de Iracema.

15% de suas receitas de impostos, independente do Fundo, no ensino fundamental. O valor é potencial, pois não está sendo analisado o que efetivamente foi aplicado no ensino fundamental.

Para calcular o primeiro valor, foi multiplicada, para cada município, a receita de impostos de cada ano por 15%, subtraído o valor retido pelo FUNDEF e somada a receita do FUNDEF²⁸. Foi então dividido o resultado pelo número de matrículas dos anos anteriores (1999, 1998 e 1997) da rede municipal, segundo o Censo Escolar do MEC. Este valor obtido para cada município é o que ele tem para aplicar no ensino fundamental por aluno.

O segundo valor foi calculado simplesmente multiplicando a receita de impostos por 15% e dividindo pelo número de alunos dos censos de 1997, 1998 e 1999. Este valor é fictício, uma vez que aqui não está sendo computado o FUNDEF.²⁹

Nesta condição, em 1998, são 47 municípios com número de 4 a 30 matrículas no ensino fundamental e 330 municípios sem registro de matrícula³⁰. Retirando-os, foram eliminadas também as possibilidades de erro de preenchimento de formulários (ao invés de nenhuma matrícula, o zero pode corresponder ao não preenchimento).

Em 1999, foram desconsiderados 16 municípios com matrículas de nove a 30 alunos do ensino fundamental e 164 municípios sem registro de matrícula.

²⁸ Dados obtidos no site da Secretaria do Tesouro Nacional (www.stn.fazenda.gov.br).

²⁹ No site da Secretaria do Tesouro Nacional (www.stn.fazenda.gov.br), não foram localizados os valores orçamentários de alguns municípios, que foram, automaticamente, eliminados da amostra. São eles: Anhembi, Arapeí, Botucatu, Campina do Monte Alegre, Cananéia, Canas, Cândido Rodrigues, Capela do Alto, Caraguatatuba, Cruzeiro, Dourado, Elisiário, Euclides da Cunha Paulista, Guará, Guariba, Guatapará, Ibate, Igaratá, Iguape, Ilha Solteira, Ilhabela, Iperó, Irapuru, Itupeva, Jacareí, Jaci, Juquiá, Lavrinhas, Lindóia, Lorena, Mira Estrada, Mirante do Paranapanema, Mirassolândia, Nova Campina, Orindiúva, Panorama, Pardinho, Parique Açu, patrocínio Paulista, Paulicéia, Paulo de Faria, Pereira Barreto, Pinhalzinho, Piquete, Pradópolis, Registro, Sales de Oliveira, Salto, Santa Branca, Santa Cruz das Palmeiras, Santa Fé do Sul, Santa Rita do Passa Quatro, São Bento do Sapucaí, São José do Barreiro, São José dos Campos, São Sebastião, São Sebastião da Grama, Sarapuí, Serra Azul, Santo Antônio da Aracangua, Suzanópolis, Taquarivá, Taruma, Taubaté, Terá Roxa, Trabijú e Ubatuba.

³⁰ Foi retirado o município de São Paulo, pois como é um município com tamanho muito grande, distorce a amostra. Além dele, foram retirados os municípios com até 30 matrículas no ensino fundamental. Dessa maneira, foi eliminada a ineficiência de escala mínima.

Em 2000, os municípios com número de 15 a 28 matrículas na rede municipal de ensino fundamental totalizaram cinco e sem rede municipal de ensino fundamental, 145.

Após obter a tabela com duas colunas – uma com *per capita* com FUNDEF e outra sem FUNDEF –, elas foram disponibilizadas em ordem crescente (cada uma) e somados os 10 menores e os 10 maiores *per capita*s de cada coluna. Divididos os 10 maiores pelos 10 menores, foi obtida a diferença entre os 10 municípios com valores por alunos do ensino fundamental menores e os 10 maiores em duas situações: real e se não houvesse FUNDEF.

No ano de 1998, com FUNDEF a diferença é de 17,4 e sem FUNDEF, de 89,9. Em 1999, a diferença com FUNDEF é de 25,9 e sem FUNDEF, de 143,8. Em 2000, com FUNDEF, a diferença entre os dez maiores *per capita* para os dez menores foi de 10,8 e, sem FUNDEF, de 96,9.

Isso mostra que, no Estado de São Paulo, nos anos de 1998, 1999 e 2000, o FUNDEF diminuiu a diferença entre os recursos para o ensino fundamental disponíveis para os diferentes municípios.

Estado de São Paulo:

1998

Valor por aluno EF com FUNDEF	
a- Soma dos dez <i>per capita</i> mais altos	118.994,73
b- Soma dos dez <i>per capita</i> mais baixos	6.831,03
a / b	17,4
Valor por aluno EF sem FUNDEF	
a- Soma dos dez <i>per capita</i> mais altos	325.730,95
b- Soma dos dez <i>per capita</i> mais baixos	3.621,39
a / b	89,9

1999

Valor por aluno EF com FUNDEF	
a- Soma dos dez <i>per capita</i> mais altos	202.899,38
b- Soma dos dez <i>per capita</i> mais baixos	7.829,57
a / b	25,9
Valor por aluno EF sem FUNDEF	

a- Soma dos dez <i>per capita</i> mais altos	541.263,59
b- Soma dos dez <i>per capita</i> mais baixos	3.763,72
a / b	143,8

2000

Valor por aluno EF com FUNDEF	
a- Soma dos dez <i>per capita</i> mais altos	98.897,99
b- Soma dos dez <i>per capita</i> mais baixos	9.129,56
a / b	10,8
Valor por aluno EF sem FUNDEF	
a- Soma dos dez <i>per capita</i> mais altos	304.997,17
b- Soma dos dez <i>per capita</i> mais baixos	3.147,60
a / b	96,9

Apesar de ser um tempo muito restrito, conclui-se, pelo estudo dos anos de 1998 a 2000, que o FUNDEF está atingindo seu objetivo maior, o de redistribuição de os recursos do ensino fundamental, pelo menos no que tange aos municípios do Estado de São Paulo. É possível que, com uma análise nacional, exista também uma diminuição da diferença de *per capita* do ensino fundamental entre os diferentes estados, uma vez que a União complementa os valores do FUNDEF para aqueles que não atingiram o mínimo nacional. Mas isto é uma hipótese que não foi analisada nesta dissertação.

Com relação à comparação entre as redes de ensino fundamental estadual e municipais, do Estado de São Paulo, calculou-se os valores *per capita* do ensino fundamental da rede estadual e do conjunto das redes municipais.

Os valores obtidos foram os seguintes³¹:

1998

Rede de EF	<i>Per capita</i> com FUNDEF	<i>Per capita</i> sem FUNDEF
Estadual	R\$ 957,03	R\$ 868,54
Municipal	R\$ 1.375,35	R\$ 1.756,56

³¹ O valor da receita de impostos do Estado de São Paulo foi calculado a partir da soma da receita tributária, do Fundo de Participação do Estado e da transferência do Imposto de renda. Os valores foram obtidos no site da Secretaria do Tesouro Nacional – www.stn.fazenda.gov.br.

1999

Rede de EF	<i>Per capita com FUNDEF</i>	<i>Per capita sem FUNDEF</i>
Estadual	R\$ 1.059,70	R\$ 979,38
Municipal	R\$ 1.484,36	R\$ 1.782,58

2000

Rede de EF	<i>Per capita com FUNDEF</i>	<i>Per capita sem FUNDEF</i>
Estadual	R\$ 1.301,65	R\$ 1.277,25
Municipal	R\$ 1.606,42	R\$ 1.671,88

A partir destes resultados, percebe-se que em todos os anos analisados o valor *per capita* da rede estadual de ensino fundamental aumenta com o FUNDEF e o mesmo valor para o conjunto das redes municipais diminui com o Fundo. As diferenças entre os valores anuais por aluno do ensino fundamental da rede estadual e do conjunto das redes municipais diminuíram com a existência do FUNDEF, o que confirma a hipótese de que o Fundo diminui as desigualdades de distribuição de recursos do ensino fundamental.

Em relação à municipalização do ensino fundamental, do ponto de vista financeiro, não vale a pena para os municípios paulistas assumirem 100% as matrículas do ensino fundamental.

Para verificar esta hipótese, foi calculado o valor médio anual por aluno do conjunto dos municípios para os anos de 1998, 1999 e 2000 (censos escolares de 1997, 1998 e 1999).

Em 1998, com 1.075.850 alunos³² (censo de 1997), o *per capita* médio dos municípios era de R\$ 1.375,35 (com FUNDEF). Em 1999 (1.194.819 alunos), R\$ 1.484,36 e, em 2000 (1.511.184 alunos), R\$ 1.606,42.

Se 100% das matrículas do ensino fundamental fossem de responsabilidade dos municípios estes valores passariam a ser R\$ 792,68

³² Para conferir número de alunos, ver quadro12.

(5.710.410 alunos), em 1998, R\$ 912,05 (5.631.226 alunos), em 1999, e R\$ 1.100,63 (5.564.156 alunos), em 2000.

Como estes valores não estimulam a municipalização, foi criada uma terceira situação: os municípios manteriam suas matrículas de 5ª à 8ª série, mas municipalizariam 100% das matrículas de 1ª à 4ª série. Assim, as matrículas seriam de 1.825.791 alunos, em 1997, 2.052.906, em 1998, e 2.620.409 em 1999. Os valores anuais por cada aluno passaria a ser R\$ 894,64, em 1998, R\$ 1.030,72, em 1999, e R\$ 1.237,46, em 2000. Ou seja, mesmo assim, os valores que os municípios teriam para aplicar no ensino fundamental seria menor.

	Situação real		100% EF municipal		100% 1ª-4ª série municipal	
	<i>Per capita</i>		<i>Per capita</i>		<i>Per capita</i>	
	Com FUNDEF	Sem FUNDEF	Com FUNDEF	Sem FUNDEF	Com FUNDEF	Sem FUNDEF
1998	1.375,35	1.756,56	792,68	330,94	894,64	580,41
1999	1.484,36	1.782,58	912,05	378,22	1.030,72	617,94
2000	1.606,42	1.671,88	1.100,63	454,07	1.237,46	819,97

Estes dados obtidos servem para alertar conclusões do Ministério da Educação de que:

Os expressivos resultados atingidos pelo FUNDEF, transformando radicalmente as condições de financiamento do Ensino Fundamental, se explicam – em grande medida – pela forte municipalização ocorrida no seu ainda curto período de vigência. E leva à conclusão que esse processo ocorreu, predominantemente, nos municípios mais carentes. Estes, se fossem abstraídos os efeitos positivos do FUNDEF, estariam exibindo uma elevação do número de matrículas em suas redes, sem o correspondente crescimento em suas receitas destinadas à cobertura dos gastos obrigatórios com o Ensino Fundamental (BRASIL, 2002, p. 15).

No Estado de São Paulo, fica claro que o aumento do número de matrículas das redes municipais de ensino fundamental corresponde a um aumento de receitas. No entanto, os cálculos mostram que este aumento é decrescente. Quanto mais alunos nas redes municipais de ensino fundamental, menor o valor *per capita*.

Como, do ponto de vista financeiro, considerando o valor por aluno, não vale a pena a municipalização do ensino fundamental, e, como mostrado anteriormente, os municípios têm ampliado suas redes de ensino fundamental, será preciso analisar um caso de município que está assumindo cada vez mais as matrículas do ensino fundamental: Santos (ver o próximo capítulo).

FUNDEF e a Secretaria de Estado da Educação

Os recursos provenientes do FUNDEF para a rede estadual de ensino fundamental diminuíram, desde 1998. Isto tem como explicação a municipalização deste nível de ensino no Estado de São Paulo.

Em 1998, o Estado recebeu R\$ 410.118.718 do FUNDEF. Em 1999, foram R\$ 356.321.298 e, em 2000, R\$ 98.916.989.

1998	Contribuição	Retorno	Resultado
Estado	2.636.734.162	3.046.852.880	410.118.718
Municípios	1.117.404.128	707.285.410	-410.118.718

1999	Contribuição	Retorno	Resultado
Estado	3.104.323.660	3.460.644.958	356.321.298
Municípios	1.286.591.337	930.270.039	-356.321.298

1998	Contribuição	Retorno	Resultado
Estado	3.622.532.030	3.721.449.019	98.916.989
Municípios	1.462.939.615	1.364.022.626	-98.916.989

Fonte: Secretaria de Estado da Educação

As despesas dos recursos do FUNDEF são feitas com pagamento de professores (60%) e pagamento de outros profissionais e de inativos (40%). Ao longo do ano, a Secretaria de Estado da Educação paga os salários dos professores, dos outros profissionais e dos inativos com os recursos do FUNDEF. No mês de dezembro de cada ano, é calculada qual a porcentagem que os salários dos professores representa no total dos recursos do FUNDEF. Como não atinge 60% (atinge, em média 58%) dos recursos, o governo

estadual paga aos professores a diferença em bônus de final de ano, adequando sua folha de pagamento à legislação do Fundo.

Com relação aos salários dos professores, o professor com habilitação específica de grau superior, de licenciatura curta (dois anos e meio ou três anos de duração) recebia mensalmente, em março de 1996, por uma carga horária de 20 horas semanais, R\$ 281,72 e, por uma carga horária de 40 horas semanais, R\$ 563,44. Em outubro do mesmo ano, estes valores aumentaram para R\$ 309,72 e R\$ 619,44 e, um ano depois, em outubro de 1997, para R\$ 339,72 e R\$ 679,44.

A partir de 1998, as categorias dos professores e suas cargas horárias foram modificadas. A partir de fevereiro de 1998, o Professor de Educação Básica I (PEB I)³³ começou a receber mensalmente³⁴, por uma carga horária semanal de 24 horas, R\$ 520,00 e, por uma carga horária semanal de 30 horas, R\$ 650,00 e o Professor de Educação Básica II (PEB II)³⁵, R\$ 596,92 (24 horas semanais) e R\$ 746,15, (30 horas semanais). A partir de julho de 2000, estes valores aumentaram para R\$ 568,00 e R\$ 710,00 (PEB I – jornadas de 24 e 30 horas semanais) e R\$ 644,92 e R\$ 806,15 (PEB II – jornadas de 24 e 30 horas semanais).

De março de 1996 a outubro de 1997, o aumento da remuneração do professor foi de 82,9% e, de fevereiro de 1998 a julho de 2000, de 91,5% (PEB I) e 92,6% (PEB II).

A Secretaria de Estado da Educação tem oferecido, desde 1996, aos professores efetivos de sua rede no ensino de 1ª à 4ª série, com formação de nível médio³⁶, oportunidade de formação em nível superior, por meio do PEC –

³³ Docente com curso superior, licenciatura plena ou curso normal em nível médio ou superior, que atua nas quatro primeiras séries do ensino fundamental.

³⁴ Os valores aqui apresentados são relativos aos salários iniciais.

³⁵ Docente portador de curso superior, licenciatura de graduação plena, com habilitação específica em área própria ou formação superior em área correspondente e complementação nos termos da legislação vigente, que atua nas quatro séries finais do ensino fundamental e no ensino médio.

³⁶ A rede estadual de ensino fundamental do Estado de São Paulo não tem professores com formação de apenas ensino fundamental completo (professores leigos).

Programa de Educação Continuada. Este curso é oferecido pela USP, Unesp e PUC-SP.

O Plano de Carreira, Vencimentos e Salários dos Integrantes do Quadro do magistério da Secretaria de Estado da Educação foi instituído por meio da Lei Complementar nº 836, de 30 de dezembro de 1997, antes da implantação do FUNDEF.

Houve uma preocupação da SEE em valorizar o magistério, no que diz respeito ao pagamento de uma remuneração mais justa, à formação dos professores e à elaboração do Plano de Carreira antes mesmo da implantação do FUNDEF. Isto demonstra que o Fundo, no âmbito do governo estadual de São Paulo não interferiu nas suas decisões com o magistério, pois as iniciativas foram tomadas antes de 1998.

Em relação ao controle social dos recursos do ensino fundamental, o Estado de São Paulo instituiu, pelo Decreto nº 42.778 de 31 de dezembro de 1997, o Conselho Estadual de Acompanhamento e Controle Social sobre os Recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Conselho do FUNDEF). O Conselho tem por finalidades: acompanhar e controlar a aplicação, repartição e transferência dos recursos provenientes do FUNDEF no âmbito do Governo do Estado de São Paulo e acompanhar o Censo Escolar Anual. Os seus membros têm mandato com duração de dois anos (permitida a recondução por igual período) e representam:

- Secretaria de Estado da Educação;
- Secretaria de Estado da Fazenda;
- Secretaria de Estado de Economia e Planejamento;
- Poderes Executivos Municipais;
- Conselho Estadual de Educação;
- Pais de alunos e professores das escolas públicas de ensino fundamental;
- União Nacional dos Dirigentes Municipais do Estado de São Paulo;

- Seccional da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação;
- Representação do Ministério da Educação no Estado de São Paulo.

As reuniões ordinárias do Conselho são mensais.

Apesar de o FUNDEF, com a redistribuição de parte dos recursos do ensino fundamental entre as redes estadual e municipais, de acordo com o número de alunos, colaborar para não haver competição entre os governos estadual e municipais e, sim, estimular um trabalho conjunto no que se refere à divisão de responsabilidades por este nível de ensino, não se percebe uma relação de cooperação entre as esferas de governo.

De acordo com a legislação, está a cargo do Ministério da Educação fiscalizar o cumprimento da Lei por parte dos municípios. O MEC, no entanto, não tem estrutura suficiente para assumir esta responsabilidade. O resultado é que municípios não criaram seus Conselhos Municipais do FUNDEF e não elaboraram seus Planos Municipais de Carreira do Magistério.

A Secretaria de Estado da Educação, por sua vez, também não tem estrutura para este trabalho de fiscalização, nem de assessoria aos municípios, além de não ser sua atribuição. Informalmente, funcionários da SEE dão assessoria técnica para municípios, no que diz respeito a dúvidas relativas ao cumprimento da legislação do FUNDEF. Não há, contudo, trabalho de levantamento de informações dos municípios em relação ao Fundo.

Uma única iniciativa feita foi em 2001, quando a Secretaria de Estado da Educação enviou a todos os municípios paulistas uma ficha para que as prefeituras informassem ao Estado a composição dos seus Conselhos Municipais de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF. Dos 645 municípios, 56 não responderam e 85 informaram não terem ainda implantado seus conselhos.

Com relação aos Planos Municipais de Carreira do Magistério, a SEE não tem conhecimento sobre quais municípios já os criaram. Além da SEE, o Conselho Estadual de Educação, O Conselho Estadual do FUNDEF e a

UNDIME (União Nacional dos Dirigentes Municipais da Educação) também não têm esta informação. Seria preciso verificar em cada município a sua existência.

Síntese

A municipalização do ensino fundamental no Estado de São Paulo representa uma luta dos diferentes governos estaduais há algum tempo. Sem dúvida, os governos Mário Covas e Geraldo Alckmin (1994 a 2002) têm obtido sucesso se analisada a evolução das matrículas nestes anos.

A possibilidade de acréscimo de receita recebida do FUNDEF que o aumento das matrículas de ensino fundamental proporciona incentiva a transferência das matrículas da rede estadual para as municipais. Municipalização e FUNDEF, no Estado de São Paulo, estão tão ligados, que é impossível estudar um fenômeno sem estudar o outro.

Contudo, se calculados os valores *per capita* potenciais que os municípios têm para aplicar em suas redes de ensino fundamental, percebe-se que o FUNDEF não estimula de fato a municipalização. Apesar disso, as matrículas municipais do ensino fundamental continuam crescendo.

Outro aspecto importante estudado aqui foi a redistribuição de recursos. Com a transferência cada vez maior de alunos da rede estadual para as municipais, a transferência de recursos dos municípios para o Estado tem diminuído. Contudo, a desigualdade de recursos do ensino fundamental entre as redes municipais não tem necessariamente diminuído.

A remuneração dos professores da rede estadual aumentou muito de 1996 a 2000. Isto não é resultado direto do FUNDEF, mas de uma política do governo. Este aumento mostra uma tentativa de diminuir as desigualdades entre as remunerações dos professores da rede pública de ensino fundamental, uma vez que os municípios sempre pagaram melhor que o Estado. Ou seja, antes mesmo da implantação do FUNDEF, os salários dos professores da rede estadual de São Paulo já tiveram um grande reajuste.

Para finalizar, ficou claro que não existe uma relação de cooperação entre os governos estadual e municipal. Existe sim, por parte do governo estadual, uma intenção de firmar convênios com os municípios, mas a Secretaria de Estado da Educação não tem trabalhado em conjunto com as prefeituras, no que diz respeito ao FUNDEF.

Para se ter uma visão local da implantação do FUNDEF, os dois próximos capítulos estarão tratando do assunto em dois municípios diversos: Santos e Cubatão.

CAPÍTULO 4 – FUNDEF: sua implantação em Santos³⁷

Este capítulo propõe analisar os primeiros resultados do FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – em Santos, verificando: o FUNDEF está sendo vantajoso para o município? Como é o processo de municipalização do ensino fundamental no Município? Qual é a situação do Magistério? Como funciona o Conselho Municipal do FUNDEF? Como é a relação entre os governos estadual e municipal?

É interessante analisar a influência do FUNDEF em Santos, pois este é um dos poucos municípios paulistas cuja arrecadação própria é maior que as receitas de transferência.

As receitas orçamentárias de um município são formadas por suas receitas correntes e de capital. As receitas correntes são formadas pelas receitas tributárias (impostos, taxas e contribuição de melhoria), receitas patrimoniais, receitas de transferências correntes e receitas da dívida ativa. As receitas tributárias são consideradas arrecadação própria, enquanto as de transferência são aquelas que a União e o Estado repassam ao município.

Segundo o quadro 23 (anexo 1), no ano de 1996, a receita tributária de Santos representou 53,5% das receitas correntes e a receita de transferência corrente, 42,4%. Em 1997, estas porcentagens foram de 49,0% e 46,9%. Em 1998, 51,8% e 43,2%; em 1999, 42,5% e 42,2%; e em 2000, 39,6% e 44,8%. Apenas em 2000, a receita de transferência corrente foi mais alta que a receita tributária.

³⁷ Este capítulo tem como base pesquisa realizada pela autora e pela Professora Doutora Sônia Maria Portella Kruppa para Fapesp, intitulada Relatório Final do Estudo de Acompanhamento da Implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério no Município de Santos – SP. As informações usadas para a elaboração deste capítulo foram também obtidas em entrevista com Lenir Gonzales Becker, chefe do Departamento de Infra-estrutura e membro do Conselho de Acompanhamento do FUNDEF, e Valmir dos Santos Matos, executor da prestação de contas do FUNDEF, funcionários da Secretaria Municipal de Educação de Santos, realizada em 20 de junho de 2001.

Assim, os recursos de Santos retidos no FUNDEF não representam muito no total de suas receitas de impostos. As transferências sobre as quais incide o Fundo são: FPM – Fundo de Participação do Município –, Lei Complementar nº 87/96, ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – e IPI/Exp – Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações. Estas transferências somadas representaram 21,7%, 21,6%, 16,8%, 17,9% e 20,5% das receitas correntes nos anos de 1996, 1997, 1998, 1999 e 2000, respectivamente (ver quadro 23, anexo 1).

Com a implantação do FUNDEF em 1998, o valor anual por aluno do ensino fundamental de Santos aumentou. Para comparar o valor *per capita* do aluno da rede municipal de ensino fundamental de Santos com e sem FUNDEF, utiliza-se o mesmo cálculo usado no capítulo 3 para todos os municípios do Estado de São Paulo. Ou seja, calcula-se, para os anos de 1998, 1999 e 2000, 15% da receita de impostos (impostos municipais e transferidos da União e do Estado), subtrai-se o valor retido pelo FUNDEF, soma-se o recebido pelo Fundo e divide-se pelo número de matrículas da rede municipal de ensino fundamental do ano anterior. Este valor é o *per capita* com o FUNDEF. Para saber o valor sem o Fundo, basta calcular 15% da receita de impostos e dividir pelo número de alunos da rede municipal de ensino fundamental do ano anterior. Esses valores representam o potencial que o Município tem para aplicar no aluno do ensino fundamental (em uma situação com e uma sem FUNDEF).

Valores anuais por aluno do ensino fundamental de Santos – 1998 a 2000

ANO	Situação 1: Com FUNDEF	Situação 2: Sem FUNDEF
1998	R\$ 1.871,73	R\$ 1.580,10
1999	R\$ 2.120,50	R\$ 1.882,68
2000	R\$ 2.240,22	R\$ 1.978,10

Para os anos considerados (1998, 1999 e 2000), o valor anual por aluno do ensino fundamental da rede municipal de Santos é maior do que se o

Município fosse obrigado a aplicar simplesmente 15% de seus recursos de impostos no ensino fundamental.

Se Santos fosse responsável por 100% das matrículas públicas do ensino fundamental nestes anos, ou seja, se todas as matrículas da rede estadual em Santos, nos anos de 1997, 1998 e 1999, fossem também da responsabilidade do Município³⁸, os valores *per capita* nos anos de 1998, 1999 e 2000, com o FUNDEF, seriam R\$ 1.424,04, R\$1.513,36 e R\$ 1.648,43, respectivamente³⁹.

Valores anuais por aluno do ensino fundamental de Santos – 1998 a 2000

Rede municipal: 100% das matrículas

ANO	Situação 1: Com FUNDEF	Situação 2: Sem FUNDEF
1998	R\$ 1.424,04	R\$ 997,55
1999	R\$ 1.513,36	R\$ 1.041,09
2000	R\$ 1.648,43	R\$ 1.088,93

Como os valores por ano e por aluno no caso hipotético de Santos assumir 100% das matrículas do ensino fundamental e de não existir o FUNDEF são menores do que com o FUNDEF, conclui-se que o FUNDEF é vantajoso, do ponto de vista estritamente financeiro, para o Município, independente do número de alunos da rede municipal.

Comparados os valores que Santos teria para aplicar em cada aluno do ensino fundamental, com o FUNDEF, na situação real de matrículas e na situação imaginária de 100% dos alunos na rede municipal, constata-se que os primeiros valores (com menor número de alunos) são maiores que os segundos.

³⁸ 40.211 alunos, em 1997; 38.202, em 1998; e 37.719 (17.379 para 1ª à 4ª série e 20.340 para 5ª à 8ª série), em 1999 (ver quadro 13).

³⁹ A receita do FUNDEF foi calculada multiplicando o total de alunos das redes municipal e estadual pelo valor *per capita* do Fundo para o Estado de São Paulo, disponibilizado pelo MEC (R\$ 657,42, em 1998, R\$ 762,30, em 1999, e R\$ 886,50 – 1ª à 4ª série – e R\$ 930,83 – 5ª à 8ª série –, em 2000). Para o ano de 2000, foi considerado o total de alunos de 1ª à 4ª série e de 5ª à 8ª série. Dividiu-se o total de recursos do ensino fundamental pelo número total de alunos das duas redes de ensino fundamental.

Estes cálculos mostram que, para Santos, do ponto de vista do valor *per capita*, apesar de o FUNDEF ser vantajoso, não vale a pena municipalizar a rede de ensino fundamental, pois o total de recursos para este nível de ensino por aluno diminuiria. Para comprovar esta hipótese, o mesmo cálculo foi feito como se Santos mantivesse apenas 17.608 alunos em sua rede municipal de ensino fundamental (8.467 de 1ª à 4ª série e 9.141 de 5ª à 8ª série), censo de 1996. Os valores *per capita* nos anos de 1998, 1999 e 2000, com o FUNDEF e com este número de alunos, seriam R\$ 2.408,13, R\$ 2.391,79 e R\$ 2.490,46, respectivamente.

No entanto, Santos aderiu, em março de 1996, ao Programa de Parceria Educacional Estado-Município para o Atendimento do Ensino Fundamental proposto pela Secretaria de Estado da Educação (SEE). Juntamente com Jundiá e Ilha Solteira, Santos foi um dos pioneiros a firmar convênio com o Estado.

Segundo o convênio firmado entre a SEE e a Prefeitura de Santos por meio da Lei Municipal nº 1.476, de 1996:

- São obrigações da SEE, entre outras, prestar assistência técnica ao Município para a gestão da rede escolar, estruturação do órgão municipal de educação e o Conselho Municipal de Educação, para elaboração do Plano Municipal de Educação, do Plano Regional de Educação, do Estatuto do Magistério Municipal, do Plano de Carreira e do Regimento das Escolas; prestar apoio financeiro ao Município; transferir terrenos e prédios escolares de propriedade do Estado, ao Município.
- São obrigações do Município de Santos, entre outras, criar e instalar o Conselho Municipal de Educação; providenciar a elaboração do Plano Municipal de Educação; providenciar a elaboração do Estatuto do Magistério Municipal e do Plano de Carreira do Magistério Municipal; comprometer-se a não pagar salário mais baixo do que o Estado para os profissionais do magistério do Município.

Segundo o Plano de Trabalho do Programa de Parceria Educacional Estado-Município para o Atendimento do Ensino Fundamental, a justificativa para a sua implantação em Santos é a de que:

A Rede Pública de Ensino de Santos, constituída de escolas estaduais e municipais, apresentava em seu conjunto atendimento diferenciado aos alunos. [...]

Desta realidade, alunos e professores tinham atendimento diferenciado.

Eliminar estas diferenças significa reforçar o atendimento que temos sobre a importância do estabelecimento de uma política de Educação pública para a cidade, assegurando assim um atendimento de qualidade com equidade (SANTOS, 1996).

Segundo a Lei, a razão para a municipalização do ensino fundamental em Santos é garantir um padrão de educação para os alunos deste nível de ensino. As escolas da rede estadual oferecem um atendimento diferenciado, pois as suas verbas são gerenciadas de acordo com as diretrizes da diretora / do diretor de cada unidade.

As verbas das escolas da rede municipal são gerenciadas pela Secretaria Municipal de Educação. Dessa maneira, o Município oferece o mesmo padrão de atendimento educacional. Para a Prefeitura, oferecer este padrão semelhante a todos os alunos significa melhorar a qualidade da educação.

Além da qualidade, segundo funcionário da Secretaria Municipal de Educação, quando foi apresentado o Projeto de Municipalização à Prefeitura de Santos, a Secretaria de Educação acreditou ser interessante o Convênio com o Estado de São Paulo, pelos seguintes motivos:

- Santos adquiriu mais 10 prédios para atendimento da demanda pela rede municipal de ensino fundamental;
- O Município recebeu do Estado aproximadamente 190 professores do ensino fundamental e precisava pagar, até maio de 2001, apenas a diferença salarial;
- Os proventos dos professores municipalizados, quando estes se aposentam, são pagos pelo Estado, não gerando funcionários inativos no quadro da Prefeitura de Santos.

Assim, o governo municipal de Santos resolveu municipalizar o ensino fundamental, priorizando as suas primeiras quatro séries.

Em maio de 2001, a SEE e o Município de Santos assinaram outro convênio (Lei nº 1.937), dando continuidade ao Programa de Parceria Educacional Estado-Município para o Atendimento do Ensino Fundamental. Além de confirmar o convênio anterior, o Estado repassa a Santos recursos financeiros de acordo com o número de alunos matriculados na rede municipalizada, e não computado como matrículas municipais no Censo Educacional realizado, anualmente, pelo MEC. Assim, se no ano de 2000, são 20.597 matrículas da rede municipal do ensino fundamental de Santos e, no ano de 2001, 20.643, o MEC calcula apenas os 20.597 alunos para o repasse dos recursos do FUNDEF no ano de 2001. A SEE, por sua vez, repassa, ainda em 2001, o valor equivalente ao do FUNDEF referente a 46 alunos (20.643 - 20.597)

Além disso, a partir de 2001, o Estado passou a receber do Município o valor integral do salário pago aos professores municipalizados.

Para acompanhar melhor a evolução do atendimento da rede pública em Santos no período de 1995 a 2000, ver o quadro 13 (anexo 1). O número de alunos do ensino fundamental da rede pública do município de Santos tem decaído nos últimos anos. Enquanto em 1995, o total de alunos desta rede era de 45.650, em 2000, as redes municipal e estadual possuíam apenas 36.291 estudantes.

Quando o atendimento das redes municipal e estadual é comparado, no que se refere ao ensino fundamental, percebe-se que, enquanto a rede municipal aumentou o seu atendimento no ensino fundamental, de 1995 a 2000, em 17% (17.608 alunos, em 1995, para 20.597, em 2000), a rede estadual diminuiu em 44% (28.042 alunos, em 1995, para 15.702, em 2000). Como a prioridade em relação à municipalização é em relação à 1ª à 4ª série, as variações mais expressivas estão nestas matrículas.

O processo de municipalização do ensino fundamental gerou uma instabilidade no atendimento de 1ª à 4ª série, indicado pela variação do atendimento. A rede municipal do ensino fundamental era responsável por 39% das vagas de 1ª à 4ª série, em 1995, indo para 68%, em 1996, chegando a 96%, em 1997, e caindo para 82%, em 1998, quando retomou um crescimento gradual (84%, em 1999) até 2000 (89%) – ver quadro 13 (anexo 1).

No atendimento de alunos de 5ª a 8ª série da rede estadual, houve pouca alteração entre os anos de 1995 (14.600 alunos) e 1999 (14.219 alunos). Quanto à rede municipal, este atendimento diminuiu de 1995 (9.141 alunos) para 2000 (5.336 alunos).

Esta mesma variação é vista na quantidade de escolas do município. Conforme o quadro 14 (anexo 1), o número de estabelecimentos do ensino fundamental (1ª à 8ª série) da rede estadual cai de 18, em 1996, para três, em 1997, subindo para 11, em 1998. Os estabelecimentos de ensino de 1ª à 4ª série da rede municipal totalizavam 15, em 1996, subindo para 24, em 1997, e diminuindo novamente para 15, em 1998, quando se estabilizou.

Interessante também notar a evolução das matrículas dos outros níveis de ensino no município neste período. Mesmo com a implantação do FUNDEF, o número de matrículas da educação infantil continuou crescendo, embora houvesse uma expectativa de que diminuiria. No período de 1995 a 2000, o atendimento deste nível de ensino da rede municipal cresceu 5% (de 6.229 para 6.514 alunos). Isto porque a Secretaria de Educação do Município de Santos está ampliando a rede de educação infantil, a partir de parcerias com entidades. A Prefeitura tem cerca de 30 equipamentos de educação infantil. O resto do atendimento é feito por entidades sem fins lucrativos.

O ensino médio mostrou muita alteração na rede municipal. O número de matrículas caiu, entre os anos de 1995 e 2000, 88%. Já a rede estadual deste nível de ensino não alterou muito as suas matrículas. Neste período, o aumento do número de alunos foi de 13%, contrapondo, também, com a expectativa de

alguns setores da sociedade, de que as matrículas dos outros níveis de ensino, que não o fundamental, pudessem diminuir com a implantação do FUNDEF.

Recursos do FUNDEF

A Secretaria de Educação faz as prestações de contas do FUNDEF, mas é a Secretaria de Finanças que operacionaliza toda a execução de gastos⁴⁰. Ou seja, a Secretaria de Educação, além de ter conhecimento dos recursos do FUNDEF, é quem controla seus gastos. No entanto, quem tem autoridade para a sua execução, é a Secretaria de Finanças. O processo funciona da seguinte maneira: os recursos do FUNDEF são depositados em uma conta própria no Banco do Brasil. A Chefe do Departamento de Infra-estrutura e o Secretário de Educação assinam e repassam os recursos para a Secretaria de Finanças. São disponibilizados cerca de 93% dos recursos para a folha de pagamento (o que ainda é insuficiente para pagar toda folha) e o restante é repassado para pagamento de aluguel de quatro escolas do ensino fundamental.

A Secretaria de Educação não tem acesso às informações de receitas. A título de ilustração, em entrevista realizada na Secretaria de Educação de Santos em junho de 2001, os responsáveis pelos recursos do FUNDEF não sabiam o porquê de, desde abril daquele ano, estar havendo um depósito maior dos recursos do Fundo. Acreditavam que fosse devido a aumento do valor de transferência. O aumento, contudo, foi em virtude do convênio firmado com a SEE, conforme relatado acima. A partir desta data, a SEE começou a repassar ao Município os valores equivalentes ao FUNDEF dos alunos matriculados no ensino fundamental no ano de 2001, mas que não estavam no Censo Escolar de 2000.

A prestação das contas dos recursos do FUNDEF realizada pela Secretaria Municipal de Educação é apresentada aos membros do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF mensalmente,

⁴⁰ Somente a conta do FUNDEF é gerenciada pela Secretaria de Educação – a conta dos 25% da educação, não.

nas suas reuniões ordinárias. O Conselho foi instituído em 2 de dezembro de 1997, por meio da Lei Municipal nº 1.641 e teve como modelo o Conselho Estadual.

Assim, é da competência do Conselho acompanhar e controlar a repartição, transferência e aplicação dos recursos do Fundo; supervisionar a realização do Censo Educacional Anual; e examinar os registros contábeis e demonstrativos gerenciais mensais e atualizados relativos aos recursos repassados ou retidos à conta do Fundo.

O Conselho deve ser constituído por seis membros: três representantes da Secretaria de Educação; um representante dos professores e diretores das escolas públicas municipais de ensino fundamental; um representante dos pais de alunos do ensino público municipal; e um representante dos servidores das escolas públicas municipais de ensino fundamental. Além deles, estando o Conselho Municipal de Educação em pleno funcionamento, deverão ainda fazer parte do Conselho do FUNDEF dois representantes daquele Conselho, sendo um da área governamental e outro da não-governamental. O Conselho Municipal de Educação, após regulamentação na Câmara em 2000, começou a atuar, em 2001.

Além da apresentação mensal das contas do FUNDEF pelo representante da Secretaria de Educação aos outros membros, as discussões do Conselho do FUNDEF são, principalmente, sobre a situação dos professores – carga horária, salário.

Desde 1997, o professor de 1ª à 4ª série da rede de ensino municipal de Santos, com curso superior e carga horária de 40 horas semanais recebe, mensalmente, R\$ 1.166,00, e o professor com nível médio, modalidade normal, e carga horária de 40 horas semanais, R\$ 1.060,00. Vale a pena comparar com o salário do professor da rede estadual, que sofreu reajuste antes mesmo da implantação do FUNDEF, o que o deixou mais próximo do salário do professor da rede municipal de Santos. Em 2000, o professor da rede estadual de 1ª à 4ª série da rede estadual com curso superior recebia, por uma jornada de 24 horas

semanais, R\$ 568,00 e, por uma jornada de 30 horas semanais, R\$ 710,00, o que, proporcionalmente, equivale a R\$ 946,67 por uma jornada de 40 horas.

**Comparação entre remuneração de professor de 1ª à 4ª série
Estado de São Paulo e Município de Santos
1997 a 2000**

ANO	Estado	Santos
1997 a 2000	R\$ 866,67	R\$ 1.166,00
2000	R\$ 946,67	R\$ 1.166,00

Fontes: Secretaria do Estado da Educação e Secretaria de Educação de Santos.

Com a municipalização do ensino fundamental, os professores municipalizados continuam recebendo do Estado os seus salários, mas o Município de Santos repassa ao Estado o valor pago por este. O Município paga, ainda, a diferença entre as duas remunerações.

Para os professores da rede estadual, o convênio estabelecido entre a SEE e a Prefeitura de Santos para a municipalização do ensino foi vantajoso. No início do processo de municipalização, os professores da rede estadual foram resistentes, mas acabaram preferindo ser transferidos para a rede municipal, pois, além de não precisarem sair de Santos para dar aula, o salário melhorou. Segundo o convênio firmado entre Município e Estado, este último pagava o salário dos professores e o Município pagava a complementação.

Com a renovação do convênio, o município responsabilizou-se por pagar o salário integral dos professores que vieram da rede estadual. Segundo representante da Secretaria de Educação de Santos, são menos de 100 professores nesta situação, pois muitos se aposentaram.

A folha de pagamento é centralizada na Secretaria de Administração. A única responsabilidade da Secretaria de Educação, neste sentido, é com relação aos professores municipalizados, que antes recebiam apenas a complementação de seu salário. A partir de 2001, a Prefeitura de Santos repassa para o Estado a remuneração paga por este aos professores.

A legislação do FUNDEF é bem clara: os estados e municípios são obrigados a gastar, no mínimo 60% para remuneração de professores do ensino fundamental. Interessante perceber que, tanto o Estado, como o Município consideram o pagamento do mesmo professor dentro dos 60% dos recursos do FUNDEF. Ou seja, quando a Secretaria do Estado da Educação remunera seus professores municipalizados, contabiliza este gasto como remuneração de professores do ensino fundamental (inclui nos 60% dos recursos do FUNDEF estadual) e quando a Prefeitura de Santos repassa o valor do salário do professor municipalizado para o Estado, também contabiliza como remuneração de professores (considera dentro dos 60% dos recursos do FUNDEF municipal). Isto significa que, apesar de nenhum dos dois governos estarem infringindo a Lei, está havendo dupla contagem.

Em 2001, o Estatuto do Magistério ainda estava sendo reformulado, pois, segundo o Tribunal de Contas, o antigo estatuto não se adaptava às regras do FUNDEF.

A Prefeitura de Santos mantém um centro de capacitação para os professores – Centro de Capacitação Darcy Ribeiro, cujo objetivo é a troca de experiências entre os profissionais do magistério.

Síntese

Para Santos, que tem uma arrecadação própria grande, o FUNDEF é vantajoso, pois os recursos do ensino fundamental aumentaram com sua implantação. Contudo, cada vez que o Município assume mais matrículas do ensino fundamental, os recursos por aluno diminuem, o que comprova a verificação feita no capítulo anterior, que sugere a desvantagem financeira da municipalização para o conjunto dos municípios de São Paulo. Assim mesmo, a Prefeitura de Santos optou, em 1996, ou seja, antes mesmo da implantação do Fundo, por municipalizar a sua rede de ensino fundamental, o que indica outras vantagens, que não o valor por aluno.

As razões para a municipalização do ensino fundamental em Santos foram as vantagens que o Estado ofereceu ao Município: prédios, salários de professores e dispensa do pagamento dos professores aposentados.

O estudo em Santos foi interessante para avaliar como um governo municipal que tem uma visão favorável ao FUNDEF enxerga seus resultados. Não há, em momento algum, para os funcionários da Secretaria de Educação entrevistados, ligação do Fundo com a municipalização. Isso pode acontecer, ou porque a divisão de tarefas internas à Secretaria é muito grande e cada um tem a visão de seu espaço, ou porque a visão política do Prefeito e do Secretário sobre municipalização e FUNDEF é distinta – não há mesmo ligação entre os dois aspectos.

O próximo capítulo estuda os resultados em um município que não tem vantagem alguma com o FUNDEF (perde recursos) e que optou por não municipalizar o ensino fundamental – o Município de Cubatão.

CAPÍTULO 5 – FUNDEF: sua implantação em Cubatão⁴¹

Como o anterior, este capítulo se propõe a verificar os primeiros resultados do FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – no Município de Cubatão. Assim será analisado se o FUNDEF está sendo vantajoso para o município; como as matrículas do ensino fundamental têm evoluído; qual é a situação do Magistério; como funciona o Conselho Municipal do FUNDEF; como é a relação entre os governos estadual e municipal.

Se, por um lado, é interessante estudar o FUNDEF em Santos por se tratar de um município com arrecadação própria grande (ver capítulo anterior), por outro, vale a pena analisar o impacto do Fundo no município de Cubatão, cuja maior fonte de renda é o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS.

O ICMS, juntamente com o IPVA (Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores) e o IPI/Exp (Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações), representa uma transferência corrente do Estado no orçamento municipal. Uma cota parte (25%) do ICMS é transferida do Estado ao Município, de acordo com as operações no Município relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (Constituição Federal de 1988, art. 158, Inciso IV).

Além das transferências estaduais, há também as transferências correntes da União, como é o caso do FPM (Fundo de Participação do Município), IRRF (Imposto de renda Retido na Fonte) e o ressarcimento pela Desoneração de Exportações de que trata a Lei Complementar nº 87/96 (Lei Kandir).

⁴¹ Este capítulo tem como base pesquisa realizada pela autora e por Romualdo Portela de Oliveira para FAPESP, intitulado Relatório Final do Estudo de Acompanhamento da Implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério no Município de Cubatão – SP.

De acordo com o quadro 24 (anexo 1), no ano de 1996, a receita tributária de Cubatão representou 13,1% das receitas correntes, enquanto a receita de transferência corrente, 75,5%. Nos anos seguintes, estas porcentagens foram de: 15,2% e 78,5%, em 1997; 22,8% e 71,1%, em 1998; 18,2% e 75,2%, em 1999; e 18,1% e 78,7%, em 2000. O ICMS, sozinho, representou 62,9%, 63,4%, 55,2%, 55,6% e 53,0% em 1996, 1997, 1998, 1999 e 2000, respectivamente (ver quadro 24, anexo 1).

Como os recursos municipais retidos no FUNDEF incidem sobre o FPM, Lei Kandir, ICMS e IPI/Exp, e pelo fato de o ICMS em Cubatão representar tanto em suas receitas de impostos, este é um caso extremo de município, que, mesmo optando por assumir 100% das matrículas do ensino fundamental da rede pública (redes estadual e municipal), em 1997, não recuperaria, em 1998, o volume de recursos recolhidos ao FUNDEF.

Cálculo dos recursos recebidos do FUNDEF em 1998: 20.011 (nº de alunos do ensino fundamental redes estadual e municipal) x R\$ 657,42 (valor *per capita* para cálculo do FUNDEF no Estado de São Paulo, em 1998) = R\$ 13.155.631,62.

Cálculo dos recursos transferidos para o FUNDEF em 1998: R\$ 83.845.724,90 (ICMS) + R\$ 985.433,98 (IPI/Exp) + R\$ 6.330.187,44 (FPM) = R\$ 91.161.346,32 x 15% = R\$ 13.674.201,95.

Já nos anos de 1999 e 2000, Cubatão receberia, ainda que muito pouco, recursos do Fundo, caso tivesse municipalizado 100% do atendimento ao ensino fundamental. Isto porque o valor *per capita* do FUNDEF no Estado de São Paulo aumentou 16,0% de 1998 para 1999 (de R\$ 657,42 para R\$ 762,30) e, em média, 19,2% de 1999 para 2000 (de R\$ 762,30 para R\$ 886,50 – 1ª à 4ª série e R\$ 930,83 – 5ª à 8ª série).

Cálculo dos recursos recebidos do FUNDEF em 1999: 20.537 (nº de alunos do ensino fundamental redes estadual e municipal) x R\$ 762,30 (valor *per capita* para cálculo do FUNDEF no Estado de São Paulo, em 1998) = R\$ 15.655.355,10.

Cálculo dos recursos transferidos para o FUNDEF em 1999: R\$ 89.343.172,36 (ICMS) + R\$ 956.048,11 (IPI/Exp) + R\$ 6.219.468,48 (FPM) = R\$ 96.518.688,95 x 15% = R\$ 14.477.803,34.

Cálculo dos recursos recebidos do FUNDEF em 2000: 10.297 (nº de alunos de 1ª à 4ª série das redes estadual e municipal) x R\$ 886,50 (valor *per capita* para cálculo do FUNDEF no Estado de São Paulo – alunos de 1ª à 4ª série, em 1998) + 7.863 (nº de alunos de 5ª à 8ª série das redes estadual e municipal) x R\$ 930,83 (valor *per capita* para cálculo do FUNDEF no Estado de São Paulo – alunos de 5ª à 8ª série, em 1998) = R\$ 16.447.406,79.

Cálculo dos recursos transferidos para o FUNDEF em 2000: R\$ 93.669.086,50 (ICMS) + R\$ 1.078.758,91 (IPI/Exp) + R\$ 6.290.124,20 (FPM) + 4.154.117,48 (L.C 87/96) = R\$ 105.192.087,09 x 15% = R\$ 15.778.813,06.

A Prefeitura de Cubatão optou por não municipalizar o ensino fundamental e manter a sua estrutura de rede municipal. Em 1998, com 10.777 alunos (censo escolar de 1997) em sua rede de ensino fundamental (53,9% das matrículas da rede pública) recebeu do FUNDEF, R\$ 7.085.015,34. Em 1999, com 11.359 alunos no ensino fundamental (55,3% das matrículas da rede pública – censo escolar de 1998), recebeu do FUNDEF, R\$ 8.658.965,70. E, em 2000, com 9.845 alunos no ensino fundamental (54,2% das matrículas da rede pública – censo escolar de 1999), recebeu R\$ 8.896.223,82⁴².

⁴² Para este cálculo, foram utilizados os valores *per capita* do FUNDEF para o Estado de São Paulo disponibilizados pelo MEC: R\$ 657,42, em 1998; R\$ 762,30, em 1999; e R\$ 886,50 para os alunos de 1ª à 4ª série e R\$ 930,83 para os alunos de 5ª à 8ª série, em 2000.

Nestes anos, foram retidos no Fundo, R\$ 13.674.201,95, R\$ 14.477.803,34 e R\$ 15.778.813,06 do Município de Cubatão⁴³.

O recurso que o governo de Cubatão perde com o FUNDEF é redistribuído para a rede estadual e outras redes municipais de ensino fundamental. Com relação à rede estadual, o recurso do FUNDEF que o Estado recebe a mais do que contribui, ou seja, recurso oriundo das redes municipais de ensino fundamental, é gasto, como demonstrado no capítulo 3, com pagamento de salários de professores, dos outros profissionais da educação e dos inativos. Isto significa que não há vinculação direta dos recursos que a rede municipal de ensino fundamental de Cubatão perde com aplicação nas escolas da rede estadual de ensino fundamental do Município. Conclui-se que não é somente a rede municipal de ensino fundamental que perde com o FUNDEF, mas o Município como um todo.

No entanto, do ponto de vista geral, ou seja, no Estado de São Paulo, como um todo, é interessante perceber que há uma redistribuição de recursos que está diminuindo as desigualdades das redes municipais de ensino fundamental. A perda que o Município de Cubatão sofre não pode ser apenas analisada do ponto de vista individual. Com certeza, há municípios paulistas mais pobres, que têm ganhado com o Fundo, mas esta dissertação não abordou nenhum caso desses.

Outra maneira de verificar a perda que Cubatão teve com a implantação do FUNDEF é comparar o valor anual *per capita* com e sem o FUNDEF. Estes valores representam o potencial que o Município tem para gastar por aluno do ensino fundamental. Ou seja, assim como nos capítulos 3 e 4, calcula-se 15% da receita de impostos (impostos municipais mais impostos transferidos da União e do Estado), subtrai-se o valor retido pelo FUNDEF, soma-se o recebido pelo Fundo e divide-se pelo número de alunos da rede municipal de ensino fundamental do ano anterior (*per capita* com FUNDEF). Este valor é comparado

⁴³ Estes valores foram obtidos, calculando 15% do ICMS, FPM, IPI/Exp e LC 87/96 de cada ano.

com 15% da receita de impostos dividido pelas matrículas da rede municipal do ensino fundamental do ano anterior (*per capita* sem FUNDEF).

Valores anuais por aluno do ensino fundamental de Cubatão – 1998 a 2000

ANO	Situação 1: Com FUNDEF	Situação 2: Sem FUNDEF
1998	R\$ 1.231,43	R\$ 1.842,84
1999	R\$ 1.345,42	R\$ 1.857,68
2000	R\$ 1.503,75	R\$ 2.202,85

Em todos estes três anos, o valor anual por aluno do ensino fundamental da rede municipal de Cubatão é menor do que se o Município fosse obrigado a aplicar simplesmente 15% de seus recursos de impostos no ensino fundamental, considerando o número real de matrículas. Neste caso, percebe-se, claramente, que Cubatão perdeu recursos para o ensino fundamental com a implantação do FUNDEF, em benefício do Estado e de outros municípios.

Para verificar se a municipalização do ensino fundamental em Cubatão poderia reverter este quadro, foram calculados os mesmos valores *per capita* no caso hipotético de Cubatão ser o responsável por 100% dos alunos da rede pública do ensino fundamental (20.011, 20.537 e 18.160 alunos⁴⁴) nestes anos. Os valores anuais que Cubatão teria para aplicar por aluno do ensino fundamental seriam de acordo com o seguinte quadro:

Valores anuais por aluno do ensino fundamental de Cubatão – 1998 a 2000

Rede municipal: 100% das matrículas

ANO	Situação 1: Com FUNDEF	Situação 2: Sem FUNDEF
1998	R\$ 966,56	R\$ 992,47
1999	R\$ 1.084,82	R\$ 1.027,48
2000	R\$ 1.231,04	R\$ 1.194,22

⁴⁴ Censos escolares dos anos de 1997, 1998 e 1999.

Os valores *per capita* dos alunos do ensino fundamental, nos anos de 1999 e 2000, seriam maiores com o FUNDEF do que sem o FUNDEF. Esta constatação nos mostra que, se Cubatão resolvesse municipalizar o ensino fundamental, acabaria ganhando com o fato de existir o FUNDEF.

No entanto, se comparamos os valores *per capita* com o FUNDEF nos dois casos (com o número de matrículas real e com 100% das matrículas da rede pública), percebemos que, para os três anos estudados, os valores que Cubatão tem para aplicar nos alunos do ensino fundamental são maiores na primeira situação (a real) do que se tivesse assumido todas as matrículas. Assim, também seria, caso não existisse o FUNDEF.

Ou seja, para um município como Cubatão, cuja transferência do ICMS representa uma parcela tão significativa no total de suas receitas, não adiantaria aumentar seu número de alunos, para reaver seus recursos financeiros perdidos com o FUNDEF. Seria preciso implantar uma política de aumento de arrecadação própria.

O que se percebe da análise do Município de Cubatão é que o FUNDEF, por si só, não estimula à municipalização do ensino fundamental, pelo menos em termos financeiros. Nesse sentido, a Prefeitura, do ponto de vista individual, tomou uma decisão inteligente ao não optar pela municipalização do ensino fundamental.

Nos últimos cinco anos não houve variação grande no número de matrículas da rede pública de ensino de Cubatão (ver quadro 15, anexo 1).

O ensino fundamental sofreu pouca alteração. Em 1999, o número de matrículas deste nível de ensino caiu, aumentando em seguida. As matrículas de 1ª à 4ª série de 1999 da rede estadual caíram 17%, se comparadas com 1996. As da rede municipal também diminuíram, apesar de sua queda ter sido menor (4%).

Tanto o Estado como o Município são responsáveis pelas vagas oferecidas na rede pública. Em 2000, 58% das vagas do ensino fundamental no município de Cubatão eram de responsabilidade do governo municipal. Desde

1996, esta variação foi pequena. Ou seja, nos últimos anos, um pouco mais da metade do alunado da rede pública de ensino fundamental foi atendido pelo Município.

Importante salientar que os dados que analisados foram fornecidos pela Secretaria do Estado de Educação (SEE) e pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), órgão do governo federal. A Secretaria Municipal de Educação de Cubatão forneceu dados, porém eles são diferentes (ver quadro 15, anexo 1)⁴⁵.

A maior parte das matrículas de 1ª à 4ª série está sob responsabilidade do governo municipal e as de 5ª à 8ª série, do governo do Estado, seguindo uma tendência geral dos municípios do Estado de São Paulo. Contudo a diferença do número de vagas oferecidas por cada esfera de governo é pequena. Em 1999, enquanto a Prefeitura atendia 6.041 alunos de 1ª à 4ª série e 3.804, de 5ª à 8ª série, o Governo do Estado atendia 4.256 e 4.059 alunos, respectivamente.

A educação infantil sempre foi responsabilidade do município. As matrículas de pré-escola demonstram claramente que 100% do atendimento neste nível de ensino são de responsabilidade do município (ver quadro 15, anexo 1).

Com a implantação do FUNDEF, havia uma certa expectativa de que os governos municipais diminuiriam suas redes municipais de educação infantil e os governos estaduais, suas redes de ensino médio, para dar conta do ensino fundamental. Em Cubatão, mesmo após o ano de 1998, o número de matrículas da pré-escola continuou crescendo. No período de 1996 a 2000, o atendimento deste nível de ensino da rede municipal cresceu 8% (de 4.623 para 4.992 alunos).

⁴⁵ A opção por trabalhar com os dados da SEE e do INEP/MEC é bem clara: são os dados oficiais. De qualquer modo, não se pode descartar os dados fornecidos pela própria Secretaria de Desenvolvimento Educacional, que é um pouco diferente. Os funcionários da Administração de Cubatão não souberam explicar esta diferença.

O atendimento do ensino médio é o que mais teve alterações no período de análise. De 1996 a 2000, o número de alunos da rede pública deste nível de ensino aumentou 116%. Este nível de ensino é de total responsabilidade do governo estadual. Desde 1999, o Município tem alunos em sua rede, mas são números insignificantes se comparados com a rede estadual (1% de todo o alunado deste nível de ensino). Isto mostra que, apesar de existir este receio por parte de técnicos, políticos, professores e acadêmicos, as matrículas do ensino médio, no Município de Cubatão, não diminuíram.

De acordo com dados fornecidos pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Educacional de Cubatão, o número de estabelecimentos de ensino fundamental da rede municipal tem aumentado gradativamente, embora a prefeitura não tenha interesse em municipalizar esta rede de ensino.

O número de classes deste nível de ensino aumentou entre 1996 e 1998, diminuindo em 1999 e 2000. Com uma análise do número de alunos por classe nesse período, chega-se às seguintes conclusões:

1. A partir dos dados obtidos da Secretaria de Educação do Estado e do INEP, o município manteve mais de 30 crianças por classe no ensino fundamental, com exceção do ano de 1999, quando a média era de 29,39 alunos em cada classe. O ano que a média de alunos por classe atingiu o maior nível foi 2000 – 34,72 alunos por classe. Se analisados os dados de 1ª à 4ª série separados dos de 5ª à 8ª série, percebe-se que no ano de 1999, esta média cai por que o número de alunos de 5ª à 8ª série por classe diminuiu para 26,42. Realmente, neste ano, as matrículas deste nível de ensino da rede municipal diminuiu muito, mas aumentou no ano seguinte.
2. Já os dados fornecidos pela Secretaria de Desenvolvimento Educacional de Cubatão mostram uma realidade levemente diferente. A média de alunos por sala de aula tem aumentado gradativamente neste período de tempo. Em 1996, esta média era de 30,87 alunos por classe; em 1997, 31,05; em 1998, 32,07; em 1999, 32,15; e em 2000, 36,35. Isto mostra uma tendência

do município de elevar o número de alunos do ensino fundamental de sua rede em sala de aula, o que, a princípio, prejudica a qualidade de ensino.

A aplicação dos recursos da educação

Até este momento, esta dissertação analisou apenas os valores potenciais que os governos municipais têm para aplicar na educação e, principalmente, no ensino fundamental. O caso de Cubatão servirá como exemplo de como estes recursos são, de fato, gastos. Não se pretende generalizar as conclusões obtidas para todos os municípios. Pretende-se, ilustrar um caso, e levantar aspectos que podem estar ocorrendo em outras localidades.

Em primeiro lugar, calculou-se 25% das receitas de impostos para os anos de 1996 a 2000. A partir de 1998, subtraiu-se deste valor, o retido pelo FUNDEF e acrescentou-se o recebido pelo Fundo. Estes foram os valores mínimos, nos anos de 1996 a 2000, que o Município teve para aplicar na educação.

Para saber se Cubatão gastou o mínimo necessário com educação, somou-se as despesas gastas com educação nos seguintes níveis de ensino: educação infantil, ensino fundamental, ensino médio, ensino superior, educação especial e esporte. Para estes cálculos e análises, foram utilizados os balanços orçamentários e os demonstrativos dos recursos aplicados na educação, fornecidos pela Secretaria de Finanças de Cubatão. Estes últimos (demonstrativos) publicam o valor dos 25% das receitas dos impostos e o que a Prefeitura considerou como despesas de educação.

Comparando os dois documentos para todos os anos de estudo, verificou-se que:

- Em todos os anos, a Prefeitura utilizou os valores de despesas empenhadas e não despesas gastas para cálculo do valor aplicado na educação. As despesas empenhadas não foram necessariamente gastas. Por exemplo, a Prefeitura faz uma licitação para a realização de

certa obra. Saindo o resultado, ela contrata a empresa ganhadora e empenha o valor que deverá ser pago. Este pode ser gasto apenas no ano seguinte, de acordo com o andamento da obra e do contrato.

- Nos anos de 1996, 1997 e 1998, a Prefeitura considerou, no demonstrativo dos recursos aplicados na educação, um valor de “despesas diversas” sem referência alguma a um programa em especial.
- Nos anos de 1996, 1997 e 1998, a Prefeitura considerou as despesas com pessoal (salário-família, assistência médico-hospitalar, encargos com previdência social e manutenção do fundo de previdência social). Nestes três anos, quando se desconsidera a despesa com pessoal, o valor gasto não atinge os 25% mínimos da educação.
- Nos anos de 1999 e 2000, não foram considerados, para publicação dos 25% aplicados na educação, os valores aplicados com ensino médio e ensino superior.
- Nestes mesmos anos, os valores empenhados nos níveis de educação infantil e ensino fundamental publicados nos balanços orçamentários não são os mesmos publicados nos demonstrativos dos recursos aplicados na educação. Portanto, não houve uma conclusão se a Prefeitura considerou gastos com pessoal para atingir os 25% mínimos obrigatórios.
- Quando subtraídas as despesas gastas com pessoal do total de despesas gastas, no ano de 1999, Cubatão não atinge os 25% mínimos da educação.
- No ano de 2000, no entanto, mesmo sem as despesas gastas com pessoal, o Município atinge os 25%.

Com relação ao mínimo gasto com ensino fundamental, para os anos de 1998 a 2000, foram utilizados os valores calculados anteriormente: 15% das receitas de impostos, subtraídos os recursos retidos pelo Fundo e acrescentados os recursos recebidos pelo FUNDEF. Em todos os anos

analisados, os valores gastos com o ensino fundamental foram bem maiores do que o mínimo exigido por lei.

No entanto, comparando os valores gastos com educação infantil, percebe-se que os valores *per capita* gastos com os dois níveis de ensino são muito diferentes. Desde 1996, o Município gasta muito mais com o ensino fundamental.

Comparação de gastos entre as redes municipais de Educação Infantil e Ensino Fundamental de Cubatão
1996 - 2000

ANO	Nível de ensino	Valor gasto (R\$)	%	Matrículas	%	Per capita (R\$)
1996	EI	4.189.583,63	11,8%	4.623	30,2%	906,25
	EF	31.223.565,88	88,2%	10.667	69,8%	2.927,12
1997	EI	1.616.807,83	5,2%	4.902	31,3%	329,83
	EF	29.453.402,81	94,8%	10.777	68,7%	2.732,99
1998	EI	1.672.815,57	4,2%	4.894	30,1%	341,81
	EF	37.680.279,68	95,8%	11.359	69,9%	3.317,22
1999	EI	3.117.659,69	8,4%	4.879	33,1%	639,00
	EF	33.792.053,59	91,6%	9.845	66,9%	3.432,41
2000	EI	8.174.757,66	18,4%	4.992	31,3%	1.637,57
	EF	36.233.335,24	81,6%	10.973	68,7%	3.302,04

Fonte: Secretaria de Finanças de Cubatão.

Por outro lado, embora em todos os anos considerados, a Prefeitura Municipal de Cubatão ofereceu ensino supletivo, ela não contabilizou nenhum gasto com este nível de ensino.

A conclusão que se pode formular a partir da diferença de gastos efetivos com a educação infantil e o ensino fundamental e a não contabilização de gastos com ensino supletivo, acrescidos do fato de que a folha de pagamento dos professores é única (não discriminando os professores da educação infantil dos do ensino fundamental), é a de que o Município tem “maquiado” suas prestações de contas, considerando parte dos gastos com outros níveis de ensino como gasto com ensino fundamental.

O controle da aplicação dos recursos

O Conselho Municipal de Educação foi criado de acordo com a lei municipal nº 2.386, de 16 de dezembro de 1996, entrando em vigor a partir de 1997. Devem fazer parte do Conselho, um Secretário de Desenvolvimento Educacional, quatro representantes do Poder Executivo Municipal, um representante da Câmara Municipal de Cubatão, um representante da Delegacia de Ensino de Guarujá, sete educadores (três da rede estadual, três da rede municipal e um da rede particular), dois trabalhadores da educação não docentes (um da rede estadual e um da rede municipal), um representante da Associação dos Professores, cinco pais de alunos e cinco estudantes do ensino fundamental e médio. A duração do mandato é de dois anos, podendo haver uma recondução imediata.

O Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério foi criado de acordo com a lei municipal nº 2.451, de 2 de dezembro de 1997, entrando em vigor em 1998. Este Conselho é composto por cinco membros: um representante da Secretaria de Desenvolvimento Educacional, um representante dos professores e dos diretores das escolas públicas do ensino fundamental, um representante dos pais de alunos, um representante dos servidores das escolas públicas do ensino fundamental e um representante do Conselho Municipal de Educação. O mandato de seus membros tem duração de dois anos, não podendo haver a recondução para o mandato subsequente. As reuniões dos membros do Conselho devem ser mensais.

Embora pela referida lei, o Conselho do FUNDEF de Cubatão deva ter cinco membros, este é composto por quatro membros: o professor Mário Torquato Gonçalves, representante dos professores e diretores de escolas públicas do ensino fundamental; a professora Regina Lucia Fonseca Gonçalves, representante da Secretaria de Desenvolvimento Educacional (embora tenha sido funcionária da secretaria na gestão passada – 1996-2000);

Keila Jorge Siqueira, representante dos funcionários de escolas públicas de ensino fundamental; e Euzébio Florêncio da Silva, representante dos pais de alunos. Não há nenhum representante do Conselho Municipal de Educação.

Esta falha existe por falta de conhecimento dos membros, que informaram não saber dessa necessidade⁴⁶. Esta é a segunda gestão do Conselho e seu mandato termina no final de 2001. As suas reuniões são trimestrais (embora pela lei, deveriam ser mensais). Nelas os seus membros fiscalizam as contas e supervisionam o censo educacional e o salário dos professores.

Não há uma relação forte da Prefeitura com o Conselho do FUNDEF. Basta relatar o fato de que o representante da Secretaria de Desenvolvimento Educacional já não trabalha mais na Prefeitura, o que dificulta o trabalho do Conselho na obtenção de informações. De fato, segundo seus representantes, desde o início de 2001, quando a nova gestão municipal tomou posse, está sendo difícil para o Conselho obter documentos necessários a análise da situação dos professores.

De acordo com funcionário da Secretaria de Desenvolvimento Educacional, a Secretaria está tendo dificuldades para elaborar a listagem dos professores, contendo seus nomes, carga horária, cargos de chefia e situação.

Há muita disponibilidade dos membros do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério de Cubatão, principalmente de seu presidente, em fazer um trabalho sério de fiscalização e acompanhamento dos recursos do Fundo. Há, contudo, falta de conhecimento técnico, o que acaba prejudicando o seu desempenho.

Assim, o Conselho Municipal do FUNDEF acaba dependendo da boa vontade dos técnicos da Secretaria de Finanças em explicar-lhes a situação financeira na área de educação.

⁴⁶ A falta de um membro no Conselho do FUNDEF foi percebida, quando a autora esteve em Cubatão, leu a Lei e questionou a sua composição. Os membros do Conselho ficaram surpresos e informaram que nunca haviam percebido que era necessário a participação de um representante do Conselho de Educação.

O Conselho do FUNDEF de Cubatão se diferencia dos demais Conselhos do FUNDEF, nos quais os representantes das Secretarias de Educação apresentam as contas pertinentes ao Fundo para os outros membros e estes assinam. Cubatão demonstra um descaso do Poder Público pelo controle social dos recursos do ensino fundamental. Apesar das reuniões do Conselho serem realizadas na Prefeitura e dos funcionários da Secretaria de Finanças disponibilizarem informações e prestar esclarecimentos, os funcionários da Prefeitura não têm demonstrado muita disponibilidade em prestar contas dos gastos dos recursos do FUNDEF.

O Conselho do FUNDEF de Cubatão não tem acesso a todas as informações (e quando as tem, não sabe lê-las). As razões desta dificuldade são: falta de cooperação dos funcionários da Prefeitura (Secretaria de Finanças); e falta de conhecimento técnico dos membros do Conselho.

Por outro lado, justamente por ser um Conselho completamente independente do governo, acaba tendo uma intenção e disposição real de fiscalizar as contas do Município.

Dificuldades na operacionalização do FUNDEF

No primeiro ano de funcionamento do FUNDEF, 1998, a Prefeitura Municipal de Cubatão teve dificuldades em administrar os recursos do Fundo de acordo com a legislação.

Segundo o parecer do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF, do primeiro semestre de 1998, constavam como despesas da Educação, despesas impróprias, como por exemplo, manutenção de serviços de assistência à criança e ao adolescente e subvenção a entidades esportivas, entre outras.

De acordo com o Relatório do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP), de 27 de abril de 1999, enviado à Prefeitura Municipal de Cubatão, o Município de Cubatão não publicou as receitas arrecadas e as transferências destinadas à Educação (Relatório do TCESP, Fls. 318). O

Tribunal de Contas ficou impossibilitado de apresentar um posicionamento relativo ao atendimento (ou não) da aplicação obrigatória dos 25% dos recursos orçamentários na Educação e da utilização integral dos recursos recebidos do FUNDEF no ensino fundamental (Relatório do TCESP, Fls. 331 e 332).

De fato, pelos documentos da Secretaria de Desenvolvimento Educacional de Cubatão, não é possível conhecer, em 1998, o valor dos recursos recebidos do FUNDEF e como estes foram gastos, o que foi corrigido nos anos seguintes. A partir de 1999, os próprios demonstrativos dos recursos aplicados na educação, publicados trimestralmente no Diário Oficial, mostram o valor destes recursos.

Além da não publicação do valor do recurso do FUNDEF e de seus gastos, a Secretaria de Desenvolvimento Educacional, com a justificativa de não estar devidamente equipada e informatizada, não discrimina, na folha de pagamento, os salários dos professores do ensino fundamental e o referente aos outros níveis de ensino (educação infantil e ensino supletivo). Sem saber qual valor da folha de pagamento é pertinente ao ensino fundamental, à educação infantil e ao ensino supletivo, o município está infringindo a lei do FUNDEF, segundo a qual os municípios são obrigados a gastar os recursos do FUNDEF apenas no ensino fundamental. O pagamento dos professores deste nível de ensino deve representar, pelo menos, 60% destes recursos. O pagamento de professores de outros níveis de ensino não pode ser realizado com os recursos do Fundo.

Apesar de ser uma infração grave que o Município comete, pelos documentos estudados, há apenas avisos do Tribunal de Contas e do Conselho Municipal do FUNDEF à Prefeitura de Cubatão, não havendo nenhum tipo de punição.

Situação dos Professores.

Cubatão não constitui um Sistema Municipal de Ensino, o que significa que o município não pode gerir a rede estadual de ensino. O órgão municipal

responsável pela educação é a Secretaria de Desenvolvimento Educacional. Além da educação, estão sob sua coordenação, as áreas de cultura, esporte e lazer.

O Estatuto do Magistério municipal data de 6 de dezembro de 1978. O Plano de Carreira, por exigência do FUNDEF, ainda está sendo elaborado, o que salienta mais uma infração à Lei do FUNDEF.

Os representantes da Secretaria de Desenvolvimento Educacional de reclamam que o Município perde recursos com o FUNDEF e a parte que Cubatão recebe do Fundo é suficiente apenas para o pagamento dos salários dos professores. No entanto, a folha de pagamento dos professores da rede municipal de ensino é unificada, não havendo distinção entre salários do ensino fundamental, educação infantil e supletivo. 100% dos recursos do FUNDEF estão sendo gastos no pagamento dos professores, inclusive de outros níveis de ensino, além do ensino fundamental, o que não é permitido pela legislação.

O Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF e o próprio Tribunal de Contas do Estado de São Paulo alertaram para este fato. Segundo parecer do Conselho do FUNDEF, do 1º semestre do 1998,

... a Prefeitura Municipal de Cubatão deverá elaborar para o Conselho Gestor⁴⁷ e Tribunal de Contas três folhas de pagamento para a Educação, onde na 1ª folha teremos: professores do ensino fundamental que efetivamente lecionem [...] (providência necessária e urgente), 2ª folha – especialistas da educação e 3ª folha – servidores educacionais da atividade meio (Parecer do Conselho do FUNDEF, 1998).

o que não foi feito.

De acordo com o Relatório do TCESP de 27 de abril de 1999, a Prefeitura Municipal de Cubatão não está elaborando as duas folhas de pagamento em separado para a Educação.

Para ilustrar o ambiente das escolas municipais de Cubatão, o Conselho do FUNDEF, em seu relatório anual de 1998, na página 3, registrou:

Em 1998 vimos as escolas municipais de ensino fundamental com professores em três jornadas de trabalho, falta de especialistas de educação, falta de serventes, inspetores, pessoal administrativo,

⁴⁷ Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF.

merendeiras, vigilantes e também de material de consumo. Sabemos da importância desses profissionais para a formação do cidadão, pois há muito tempo a sala de aula deixou de ser o único espaço de ensino – aprendizagem dentro da estrutura escolar. Ambientes como o pátio, secretaria, refeitório, também têm a função essencial na formação do cidadão. Sem a execução das tarefas por eles desenvolvidas fica inviabilizado qualquer projeto nas unidades escolares [...].

Concluindo: Apesar da perda de recursos para o FUNDEF, podemos melhorar o atendimento às escolas de ensino fundamental para que não ocorra com elas o que já está ocorrendo com as estaduais com quase 3.000 alunos e um único inspetor, uma servente, prédios em condições precárias, indisciplina geral, falta de professores continuamente, baixos salários, falta de material para desenvolver as atividades com os educandos e outros fatores de sucateamento do ensino (Relatório Anual do Conselho do FUNDEF, 1998).

Apesar de Cubatão não estar disposto em municipalizar o ensino fundamental, segundo o Secretário de Desenvolvimento Educacional, a relação entre o Município e o Estado é boa. Não houve um acordo, porém, no que se refere às responsabilidades de cada esfera de governo sobre o ensino. O governo do Estado quer que Cubatão municipalize o ensino fundamental. O governo municipal, por outro lado, acha que o Estado deve aumentar o ensino médio – enquanto há salas de aulas de escolas da rede estadual vazias, o município está arcando com as despesas de transporte de alunos para cursarem o ensino médio em Santos.

Síntese

Para Cubatão, município cuja transferência do ICMS é representativa, o FUNDEF representou perda de recursos para o ensino fundamental. Neste capítulo foram criadas quatro situações para os anos de 1998 a 2000: uma real (com o funcionamento do FUNDEF e número de matrículas do ensino fundamental de acordo com o censo escolar divulgado pelo MEC) e três hipotéticas (uma com o funcionamento do FUNDEF e 100% das matrículas do ensino fundamental assumidas pelo Município; uma sem o FUNDEF e número de matrículas do ensino fundamental de acordo com o censo escolar divulgado

pelo MEC; e uma sem funcionamento do FUNDEF e 100% das matrículas do ensino fundamental assumidas pelo Município).

Estas quatro situações foram comparadas e verificou-se que a situação melhor para o Município seria aquela na qual Cubatão não aumentaria o número de alunos do ensino fundamental sob sua responsabilidade e não fosse obrigado a contribuir com o FUNDEF. Do ponto de vista estritamente financeiro, fica claro que a Prefeitura tomou uma atitude inteligente ao optar por manter o tamanho da rede municipal de ensino fundamental, sem aderir ao programa de municipalização do governo do Estado.

Uma possibilidade para a Prefeitura de Cubatão reaver os recursos perdidos com o FUNDEF seria aumentar a sua arrecadação própria, principalmente no que se refere aos impostos municipais. Para isso, contudo, seria necessário um estudo da capacidade de arrecadação do Município⁴⁸, o que não se pretende aqui.

Outra constatação interessante do estudo em Cubatão é perceber a dificuldade que o governo municipal está tendo com a adaptação à legislação do FUNDEF. Muitos outros municípios podem estar tendo as mesmas dificuldades, o que pode resultar em descumprimento da Lei. Muitas infrações cometidas pelo governo de Cubatão se devem à falta de conhecimento e assessoria técnica no que diz respeito ao cumprimento das regras. O próprio Conselho desconhece a legislação e tem cometido faltas graves, como a sua própria composição.

Para finalizar, cabe aqui uma reflexão sobre a transferência de recursos do ensino fundamental com a implantação do FUNDEF. Foi visto no capítulo 3 que o FUNDEF tem diminuído a desigualdade na redistribuição dos recursos que os municípios têm para aplicar no ensino fundamental, levando em conta o número de matrículas.

⁴⁸ Capacidade de arrecadação é a capacidade que o governo tem de tributar de forma mais eficiente e eficaz. Para saber mais, ver capítulo 1.

De fato, os municípios com mais recursos para o ensino fundamental acabam transferindo seus recursos para aqueles mais pobres. No entanto, Cubatão e Santos são municípios que têm seus valores por aluno parecidos. Enquanto Cubatão perde, Santos, ganha com o FUNDEF. Isto porque Santos tem uma arrecadação própria alta. A conclusão que se tem é que a distribuição de recursos do FUNDEF está atingindo seu objetivo: diminuir as disparidades entre municípios com relação aos recursos aplicados no ensino fundamental. Mas seu desenho institucional acaba privilegiando os municípios com maior arrecadação própria.

CONCLUSÃO

O Fundo de Desenvolvimento e Manutenção do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – FUNDEF – é inovador do ponto de vista institucional. É um fundo que tem como objetivos diminuir o desequilíbrio na repartição dos recursos do ensino fundamental; diminuir a desigualdade nas redes públicas de ensino; melhorar a baixa remuneração dos professores; e capacitar os professores.

Além disso, o FUNDEF tem como metas a municipalização do ensino fundamental, o controle social e a gestão cooperada entre os níveis de governo.

A proposta desta dissertação foi verificar se o FUNDEF está sendo capaz de corrigir as diferenças que os governos subnacionais apresentam na sua capacidade de investimento na educação, mais precisamente no ensino fundamental. O trabalho analisou, especificamente, a redistribuição de recursos dos municípios do interior do Estado de São Paulo (excluindo a capital), no período de 1998 a 2000.

De fato, o FUNDEF redistribuiu recursos entre municípios dentro do Estado analisado – São Paulo. Esta conclusão é preliminar, pelo período de análise ser curto, mas possibilita identificar uma tendência de diminuição das desigualdades na distribuição dos recursos do ensino fundamental entre os municípios, a partir da implantação do FUNDEF.

Esta conclusão foi obtida calculando os valores anuais *per capita* das redes municipais de ensino fundamental com o funcionamento do FUNDEF para todos os municípios de São Paulo e contrapondo com os valores anuais *per capita* hipotéticos, no caso de não existir o FUNDEF⁴⁹.

Foram calculadas ainda as diferenças entre os dez valores maiores e os dez menores nas duas situações, para os anos de 1998 a 2000. Em todos os anos estudados, esta diferença diminuiu com o FUNDEF, confirmando a hipótese

⁴⁹ Este valor representa o potencial que o município tem para aplicar por aluno em sua rede de ensino fundamental e não o efetivamente gasto.

da dissertação de que o FUNDEF vem cumprindo seus objetivos de redução das desigualdades entre municípios e entre estado e municípios em termos de volume de recursos disponíveis para aplicação na educação fundamental.

Não houve, nesta dissertação, uma verificação da distribuição de recursos entre estados e municípios de diferentes estados. Pode haver, aí, também, uma diminuição das disparidades, mas a confirmação desta hipótese requer novos estudos.

Para se ter uma idéia dos valores efetivamente gastos com a educação e, principalmente com o ensino fundamental (e não o valor potencial para a aplicação neste nível de ensino), foram analisados os gastos na área de educação do Município de Cubatão nos anos de 1996 a 2000.

Uma primeira constatação é que Cubatão considera as despesas empenhadas e não as efetivamente gastas para o cálculo da porcentagem do total de receitas de impostos aplicada na educação. Em apenas um ano do estudo, 1997, as despesas gastas com educação não atingem os 25% obrigatórios por lei, enquanto, em todos os cinco anos de análise, as despesas empenhadas superam este valor.

Outra constatação importante é que a Prefeitura de Cubatão considerou, entre 1996 e 1998, as despesas de pessoal (como salário-família, assistência médico-hospitalar, encargos com previdência social e manutenção do fundo de previdência social) para cálculo dos 25%. Apenas em 1998, as despesas gastas com educação, sem considerar as despesas de pessoal, atingiram o mínimo obrigatório para aplicação na educação.

Em todos os anos de estudo, o valor gasto por aluno da educação infantil foi muito menor do que o gasto por aluno do ensino fundamental.

O ensino supletivo não teve gasto algum contabilizado, embora o Município tenha oferecido, em todos os anos, matrículas neste nível de ensino

Esses dois fatos, acrescidos do conhecimento de que a folha de pagamento dos professores é única (não discriminando os professores da educação infantil dos do ensino fundamental), sugerem que o Município tem

“maquiado” suas prestações de contas, de forma a considerar parte dos gastos com outros níveis de ensino como gasto com ensino fundamental.

Outra conclusão importante da dissertação diz respeito à municipalização do ensino fundamental. Segundo o Ministério da Educação, o FUNDEF estimula a municipalização do ensino fundamental. De fato, como os valores recebidos do Fundo são calculados com base no número de alunos matriculados na rede municipal de ensino fundamental, o FUNDEF acaba sendo um grande chamariz para que os governos municipais ampliem a sua rede de ensino fundamental. No entanto, calculado o valor total por aluno para o ensino fundamental nas redes municipais do Estado de São Paulo (e não apenas o valor *per capita* do FUNDEF), conclui-se que o aumento de recursos que o município tem, por aumentar o seu número de matrículas, é decrescente. Ou seja, o valor *per capita* diminui com o aumento do número de alunos.

O valor por aluno do FUNDEF é o mesmo, independente do número de matrículas da rede de ensino fundamental. Portanto, caso um governo municipal resolva aumentar o número de vagas do ensino fundamental, começará a receber mais recursos do Fundo. Mas o montante de recursos do ensino fundamental não é apenas o montante de recursos do FUNDEF. Existem impostos sobre os quais não incide o cálculo do Fundo. Se um governo municipal ampliar o número de vagas de sua rede de ensino fundamental, terá mais recursos para este nível de ensino (por causa do FUNDEF), mas este aumento será decrescente conforme o aumento do número de alunos. O valor *per capita* do FUNDEF se mantém, mas o valor *per capita* do ensino fundamental diminui.

O segundo município estudado foi Santos. Este foi um dos primeiros municípios do Estado de São Paulo, que iniciou a municipalização no governo Mário Covas, ao aderir, antes da criação do FUNDEF, ao Programa de Municipalização do Ensino Fundamental – o Programa de Parceria Educacional Estado-Município para o Atendimento do Ensino Fundamental –, criado em 1996.

Interessante perceber como o FUNDEF não influenciou este processo. Primeiramente porque, quando o Município de Santos decidiu municipalizar o ensino fundamental, ainda não existia o Fundo. Em segundo lugar, depois da implantação do Fundo, as matrículas do ensino fundamental de Santos não aumentaram (pelo menos no que se refere ao período de 1998 a 2000).

Isto mostra como o processo de municipalização de Santos está completamente desvinculado da criação do FUNDEF. De acordo com os técnicos da Secretaria de Educação de Santos, a razão para a municipalização foram as vantagens que o Estado ofereceu ao Município: prédios, salários de professores e não obrigatoriedade com a aposentadoria dos professores aposentados (e não a ampliação dos recursos recebidos do Fundo).

No caso de Cubatão, o seu governo não aderiu ao Programa de Parceria Educacional Estado-Município para o Atendimento do Ensino Fundamental, embora tenha um bom relacionamento com o governo estadual. A razão de o governo não municipalizar o ensino fundamental é financeira. Para seus governantes, não vale a pena para Cubatão ampliar ainda mais as suas matrículas neste nível de ensino. Considerando o fato de que o programa de municipalização do ensino fundamental no Estado de São Paulo foi criado antes da implantação do FUNDEF (1998) e o fato de que alguns municípios firmaram convênio com a Secretaria de Estado da Educação, enquanto outros não, conclui-se que, no Estado de São Paulo, a municipalização é muito mais uma decisão política do que uma consequência do FUNDEF (embora admitindo que o Fundo tem um papel charmariz). Os estudos de caso procuraram ainda verificar se, naqueles municípios, além do estímulo à municipalização do ensino fundamental, foram cumpridos os objetivos e as metas do FUNDEF, tais como:

- Propiciar uma gestão cooperada entre municípios e estado.
- Aumentar o grau de participação da população nas decisões políticas relacionadas à educação, permitindo à sociedade ocupar um espaço público de negociação, a partir da criação de Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF.

- Diminuir as desigualdades nas redes públicas de ensino.
- Aumentar os salários dos professores da rede de ensino fundamental.
- Valorizar o Magistério, a partir da implantação dos Planos de Carreira e Remuneração.

Não há nenhum estímulo, via FUNDEF, de cooperação entre os governos estadual e municipais. Há, por parte do governo estadual, uma intenção de firmar convênios com os municípios, com o objetivo claro de municipalizar o ensino fundamental. A Secretaria de Estado da Educação, no entanto, não tem trabalhado em conjunto com as prefeituras – não existe estrutura interna para que os técnicos da SEE prestem assistência aos municípios, estabelecendo uma relação mais integrada, no que diz respeito ao FUNDEF.

Em relação aos Conselhos do FUNDEF, pelos estudos da Secretaria de Estado da Educação e do Município de Santos, a constatação que se faz é a mesma que Pinto:

... 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 (PINTO, 2000, p.109).

No entanto, o caso de Cubatão mostra um perfil diferente de Conselho, independente do governo. Seus membros têm mais autonomia para a verificação das contas públicas, embora tenham dificuldades para obtenção de informações.

Independente do perfil do Conselho do FUNDEF, percebe-se que os seus membros necessitam de capacitação para adquirir maiores conhecimentos técnicos de finanças públicas. Embora haja iniciativas de algumas organizações não governamentais, não há nenhuma ação do governo federal ou estadual de São Paulo nesse sentido.

Em relação à diminuição das desigualdades entre as redes estadual e municipal de ensino fundamental, um indicador abordado foi o valor *per capita*

do ensino fundamental. A diferença entre os *per capita* da rede estadual e do conjunto das redes municipais diminuiu com a implantação do FUNDEF.

Ou seja, foi constatado que o FUNDEF tem um papel redistribuidor de recursos do ensino fundamental. É necessário, no entanto, verificar se esta redistribuição está servindo para diminuir as desigualdades entre as diversas redes deste nível de ensino, que do Estado, quer dos municípios. A partir do caso de Cubatão, ficou claro que os recursos que o Município perde e deixa de aplicar em suas escolas não são, necessariamente, aplicados nas escolas da rede estadual daquele mesmo município. O FUNDEF parece não funcionar como instrumento para diminuição da desigualdade entre as redes públicas de ensino.

Para este estudo, teria sido necessário verificar indicadores como remuneração de professores, índices de repetência, condições de higiene e manutenção da rede física de ensino, condições de trabalho e número de alunos por sala de aula. Esta dissertação apenas abordou a diferença salarial paga aos professores das redes estadual e municipal de Santos e Cubatão, o que não permite conclusões sobre a comparação das redes de ensino fundamental.

Com relação à remuneração dos professores, chegou-se à conclusão de que os professores das duas redes estão recebendo salários mais próximos. Isto porque, desde 1996 (antes da implantação do FUNDEF), o salário dos professores da rede estadual vem sofrendo reajuste. Ou seja, o aumento da remuneração dos professores da rede estadual não é resultado direto do FUNDEF, mas de uma política do governo estadual. Este aumento mostra uma tentativa de diminuir as desigualdades entre os salários dos professores da rede pública de ensino fundamental, uma vez que os municípios sempre pagaram melhor que o Estado.

Apesar de os salários dos professores de todo o Estado de São Paulo (redes estadual e municipais) estarem mais parecidos e não existirem no Estado de São Paulo professores leigos (com formação até ensino

fundamental), os municípios não estão cumprindo com a obrigação de elaborar o Plano de Remuneração do Magistério.

BIBLIOGRAFIA

ABRUCIO, F.L. *Os Laços Federativos Brasileiros: avanços, obstáculos e dilemas no processo de coordenação intergovernamental*. Tese de Doutorado. USP. Departamento de Ciência Política. São Paulo, 2000.

AFFONSO, Rui de Britto Álvares e SILVA, Pedro Luiz Barros (orgs.). *Desigualdades regionais e desenvolvimento*. São Paulo: Fundap/Unesp, 1995

AFONSO, José Roberto Rodrigues e SENRA, Nelson de Castro. “Despesa pública. Competências, serviços locais, descentralização: o papel dos municípios”. *Texto para Discussão CEPP*. Rio de Janeiro, CEPP, 23, datilo, 1994.

ARRETCHE, Marta. *O Processo de Descentralização das Políticas Sociais no Brasil e seus Determinantes*. Tese de Doutorado defendida no Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, sob a orientação da Prof^ª. Dra. Argelina Cheirub Figueiredo. Junho de 1998.

BOLETIM DIEESE. São Paulo: Bartira Gráfica e Editora, n.220, set/out 2000.

_____. São Paulo: Bartira Gráfica e Editora, n.211, jan/fev 1999.

_____. São Paulo: Bartira Gráfica e Editora, n.195, jun. 1997.

BRASIL. Ministério da Educação. *Balanço do FUNDEF 1998-2000*. In <http://www.mec.gov.br/sef/fundef/resul.shtm>. Acesso em: 9 de outubro de 2002.

_____. Ministério da Educação. *Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério: balanço do primeiro ano do FUNDEF*. Brasília, março de 1999.

_____. Ministério da Educação e do Desporto. *Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério: manual de orientação*. Brasília, 1998.

_____. *Lei Federal nº 9.424* – dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério, de 24.12.1996, Brasília, 1997a.

_____. Ministério da Educação e do Desporto. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. *Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério: guia para sua operacionalização*. Trabalho elaborado pela Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam. São Paulo, FPFL-Cepam, 1997b.

_____. *Mensagem nº 1.078*, do Poder Executivo, de 15 de outubro de 1995.

_____. Constituição: República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

CUBATÃO. **Demonstrativo Trimestral dos Recursos Aplicados na Educação** – exercício de 1997.

_____. **Lei 1.170, de 6/12/1978** – Dispõe sobre o Estatuto do Magistério Público Municipal.

_____. **Lei 14, de 27/8/1949** – Organiza o Ensino Primário Municipal.

_____. **Lei 2.386, de 16/12/1996** – Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Educação.

_____. **Lei 2.451, de 2/12/1997** – Cria o Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério.

DIÁRIO OFICIAL. Brasília: Imprensa Nacional, 13 de setembro de 1996.

FALZETTA, Ricardo e GUIMARÃES, Arthur. “Câmara dos deputados abre CPI do Fundef”. *Revista Nova Escola*. São Paulo, 10 de maio de 2002.

FARAH, Marta F.S. “Reconstruindo o Estado: gestão do setor pública e reforma da educação”. *Planejamento e Políticas Públicas*. IPEA: n. 11, jun/dez 1994.

MANDEL, Lúcia Mara. *Financiamento e Descentralização do Ensino Fundamental: a implantação do FUNDEF no Estado de São Paulo*. Dissertação de Mestrado defendida na Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, sob a orientação da Prof^a. Dra. Carmem Sylvia Vidigal Moraes. 1999.

MONLEVADE, J.C.; FERREIRA, E.B. *O FUNDEF e seus pecados capitais*. Ceilândia: Idéa, 1997.

NEUBAUER, Rose. “Descentralização da Educação no Estado de São Paulo”. In COSTA, Vera Lúcia Cabral. *Descentralização da Educação. Novas formas de Coordenação e Financiamento*. São Paulo: FUNDAP: Cortez, 1999.

NÚCLEO DE EDUCAÇÃO, CULTURA, DESPORTO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA da Bancada do PT na Câmara dos Deputados – Professor Luizinho (Deputado Federal). *FUNDEB – Fundo da Educação Básica: Superando os defeitos e ampliando os efeitos do FUNDEF*. Partido dos Trabalhadores. Brasília, 1999.

PINTO, José Marcelino R. “Financiamento da educação no Brasil: um balanço do Governo FHC (1995-2002)”. *Educação e Sociedade. Revista de Ciência da Educação*. São Paulo: Cortez; Campinas: Cedes, v.23, 2002.

_____. *Os recursos para a educação no Brasil no contexto das finanças públicas*. Brasília, DF: Plano, 2000.

SANTOS. **Lei 1.476, de 19/3/1996** – Altera a Lei 1.474, de 12 de março de 1996 e dá outras providências.

_____. **Lei 1.641, de 2/12/1997** – Dispõe sobre a instituição do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e

Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério e dá outras providências.

_____. **Lei 1.937, de 18/5/2001** – Autoriza o Poder Executivo a celebrar convênio de colaboração recíproca com o Estado de São Paulo, por intermédio da Secretaria Municipal de Educação.

SÃO PAULO. Secretaria do Estado da Educação e Fundação do Desenvolvimento Administrativo – FUNDAP. *Aspectos Financeiros. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério*. Vol. 1. São Paulo, 1997.

SEMEGHINI, Ulysses C. *FUNDEF: uma revolução silenciosa*. Texto de avaliação do FUNDEF, elaborado para apresentação na Organização das Nações Unidas (ONU). In <http://www.mec.gov.br/sef/fundef/resul.shtm>. Acesso em: 9 de outubro de 2002.

SERRA, José e AFONSO, José Roberto. “Finanças Públicas Municipais – Trajetória e Mitos”. *Conjuntura Econômica*. Outubro de 1991a.

SERRA, José e AFONSO, José Roberto. “Finanças Públicas Municipais II – Trajetória e Mitos”. *Conjuntura Econômica*. Novembro de 1991b.

VERHINE, Robert. “O financiamento da educação básica na década de 90: tendências longitudinais no Estado da Bahia”. publicado em: Artigos, Palestras e Experiências. Salvador: Associação Nacional de Política e Administração da Educação, 2001. CD-ROM, p. 1-14.

<http://www.bsantista.f2s.com/cubatao/index.htm>. Acesso em: agosto de 2001.

<http://www.cidadecubatao.com.br/historico.htm>. Acesso em: agosto de 2001.

<http://www.cubatao.sp.gov.br>. Acesso em: agosto de 2001.

<http://www.ibge.gov.br>. Acesso em: agosto de 2001.

<http://www.inep.gov.br>. Acesso em: 15 de janeiro de 2003.

<http://www.mec.gov.br>. Acesso em: 10 de fevereiro de 2003.

<http://www.stn.fazenda.gov.br>. Acesso em: 15 de janeiro de 2003.

[http://www.terravista.pt/IlhadoMel/2711/cubatao.htm](http://www.terraviva.pt/IlhadoMel/2711/cubatao.htm). Acesso em: agosto de 2001.

Jornal **A TRIBUNA**. Santos, 31 de janeiro de 2001. Caderno Classificados, p.5.

Jornal **A TRIBUNA**. Santos, 19 de janeiro de 2000. Caderno Classificados, p.4.

Jornal **A TRIBUNA**. Santos, 30 de janeiro de 1999. Caderno Classificados, p.11.

Jornal **A TRIBUNA**. Santos, 30 de janeiro de 1997. Caderno Classificados, p.8.

Fontes de Pesquisa.

Secretaria de Educação do Município de Santos.

Secretaria do Estado de Educação, do Governo do Estado de São Paulo.

Secretaria de Desenvolvimento Educacional do Município de Cubatão.

Secretaria de Finanças de Cubatão.

Secretaria do Estado de Educação, do Governo do Estado de São Paulo.

Documentos pesquisados.

- 1º Parecer do Conselho Gestor – Período apreciado: 1º semestre de 1998. Prefeitura Municipal de Cubatão.
- Relatório Anual do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF. Período de abrangência: 18.03.98 a 31.12.98. Cubatão, 10 de maio de 1999.
- Relatório do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, de 27 de abril de 1999.

ANEXO 1 – QUADROS

Quadro 1
Valor aluno/ano no âmbito dos municípios, por região
1998/2000

<i>Região</i>	1998			2000				
	Valor aluno/ano nos municípios (R\$)			Valor aluno/ano nos municípios (R\$)				
	Sem o FUNDEF	Com o FUNDEF	Var %	Sem o FUNDEF	Com o FUNDEF			Var %
	(a)	(b)	(b/a)	(e)	1ª-4ª série	5ª-8ª série	Per capita médio (f)	(f/e)
N	251	369	47,0	203	429	451	436	114,5
NE	170	321	88,8	162	343	360	349	115,9
CO*	370	371	0,3	398	454	477	465	16,7
SE	602	550	-8,6	538	669	703	686	27,5
S	407	482	18,4	471	592	621	606	28,6
BR	335	411	22,7	319	508	534	519	62,6

Fonte: Fundação Seade e Secretaria do Tesouro Nacional – Ministério da Fazenda.

Elaboração: Secretaria de Ensino Fundamental – Ministério da Educação.

* Excluindo o Distrito Federal (não há redistribuição de recursos entre governos).

Quadro 2
Valor aluno/ano do FUNDEF por UF
1998 a 2000

valores em R\$

UF	1998	1999	2000	
	1ª à 8ª	1ª à 8ª	1ª à 4ª	5ª à 8ª e Esp.
AC	607,17	635,81	737,70	774,58
AL	335,78	316,78	352,05	369,65
AM	425,14	421,63	492,55	517,18
AP	689,72	708,53	798,22	838,13
BA	315,00	327,73	331,85	348,44
CE	315,00	329,70	342,65	359,78
DF*	49,46	53,71	67,03	70,38
ES	462,52	542,32	606,09	636,40
GO	346,04	380,82	445,44	467,71
MA	315,00	326,64	332,09	348,70
MG	354,22	389,75	451,73	474,32
MS	365,78	483,30	520,65	546,69
MT	421,02	509,33	546,62	573,95
PA	315,00	322,96	332,71	349,35
PB	321,77	320,49	344,71	361,94
PE	313,68	315,00	341,43	358,50
PI	305,65	325,08	330,18	346,69
PR	418,25	480,43	573,23	601,89
RJ	618,66	635,31	667,54	700,91
RN	346,18	378,05	442,32	464,44
RO	388,06	427,82	525,41	551,68
RR	901,16	926,99	1.014,28	1.064,99
RS	561,21	605,89	697,71	732,60
SC	476,60	539,55	619,64	650,62
SE	394,55	412,89	485,31	509,57
SP	657,42	762,30	886,50	930,83
TO	382,93	421,82	477,44	501,32

Fonte: Secretaria de Ensino Fundamental do Ministério da Educação (Departamento de Acompanhamento do FUNDEF).

Valores calculados a partir dos dados financeiros obtidos no SIAFI e matrículas a partir do Censo Escolar.

*Não incluem os valores ref. ao ICMS.

Valor mínimo nacional:

1988 - 315,00; 1999 - 315,00; 2000 - 1ª a 4ª - 333,00 e 5ª a 8ª/Ed. Esp: 349,65; 2001 - 1ª a 4ª - 636,00 e 5ª a 8ª/Ed. Esp: 381,15; 2002 - 1ª a 4ª - 418,00 e 5ª a 8ª/Ed. Esp: 438,90.

Quadro 3
Impacto Financeiro do FUNDEF, por Região e Esfera de Governo 1998,
1999 e previsão de 2000

valores em R\$

UF/ Região	GOVERNO ESTADUAL				Difer: (+) Acrésc. (-) Redução (B-A)	GOVERNO MUNICIPAL				Difer: (+) Acrésc. (-) 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	(173,3)
S	1.283,3	1.152,4	-	1.152,4	(130,9)	717,2	848,0	-	848,0	130,8
BR	8.604,4	7.957,7	223,9	8.181,6	(422,8)	4.166,1	4.812,8	262,7	5.075,4	909,3
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	180,4
BR	9.922,3	8.501,9	204,1	8.706,0	(1.216,3)	4.679,5	6.099,9	375,9	6.475,8	1.796,3
Previsão 2000										
N	922,3	696,7	71,8	768,6	(153,7)	322,6	548,1	50,8	589,9	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	9.007,6	278,2	9.285,8	(1.750,5)	5.159,6	7.188,4	356,1	7.544,5	2.384,9

Fonte: Fundação Seade e Secretaria do Tesouro Nacional – Ministério da Fazenda.

Elaboração: Secretaria de Ensino Fundamental – Ministério da Educação.

* Excluindo o Distrito Federal (não há redistribuição de recursos entre governos).

QUADRO 4

Comparativo de matrículas do Ensino Fundamental, por região e esfera de governo 1997/1999

UF / Região	ESTADUAL		MUNICIPAL		TOTAL DE ALUNOS (C=A+B)
	Nº de alunos (A)	Part % (A/C)	Nº de alunos (B)	Part % (B/C)	
1997					
N	1.789.065	63,1	1.045.998	36,9	2.835.063
NE	4.233.478	42,7	5.678.516	57,3	9.911.994
CO	1.546.716	69,4	680.443	30,6	2.227.159
SE	8.170.569	71,4	3.271.646	28,6	11.442.215
S	2.358.716	57,3	1.759.925	42,7	4.118.641
BR	18.098.544	59,3	12.436.528	40,7	30.535.072
1998					
N	1.587.153	52,0	1.466.610	48,0	3.053.763
NE	4.176.746	37,6	6.931.223	62,4	11.107.969
CO	1.551.062	66,6	776.225	33,4	2.327.287
SE	7.603.871	64,9	4.106.815	35,1	11.710.686
S	2.347.523	56,2	1.832.796	43,8	4.180.319
BR	17.266.355	53,3	15.113.669	46,7	32.380.024
1999*					
N	1.563.840	49,6	1.587.209	50,4	3.151.049
NE	4.130.570	36,0	7.349.985	64,0	11.480.555
CO	1.558.375	65,2	830.100	34,8	2.388.475
SE	7.130.052	60,9	4.570.183	39,1	11.700.235
S	2.265.212	54,9	1.859.156	45,1	4.124.368
BR	16.648.049	50,7	16.196.633	49,3	32.844.682

Fonte: Ministério da Educação (Censo Escolar 1997/1998/1999).

*Inclusive 90.858 alunos da Educação Especial Fundamental.

QUADRO 5

Comparativo de matrículas do Ensino Fundamental, por UF, região e esfera de governo 1997/1999

UF/Região	Matr. 1997 %		Matr. 1998 %		Matr. 1999 %	
	Estadual	Municipal	Estadual	Municipal	Estadual	Municipal
AC	67,3	32,7	67,0	33,0	66,2	33,8
AM	62,6	37,4	57,8	42,2	55,4	44,6
AP	84,4	15,6	80,9	19,1	78,5	21,5
PA	58,6	41,4	39,6	60,4	36,2	63,8
RO	66,2	33,8	63,3	36,7	59,5	40,5
RR	95,9	4,1	95,6	4,4	93,6	6,4
TO	65,6	34,4	63,6	36,4	62,2	37,8
N	63,1	36,9	52,0	48,0	49,3	50,7
AL	26,8	73,2	27,3	72,7	27,1	72,9
BA	47,7	52,3	38,5	61,5	37,0	63,0
CE	35,7	64,3	31,9	68,1	28,8	71,2
MA	32,2	67,8	28,3	71,7	27,0	73,0
PB	47,3	52,7	42,8	57,2	40,6	59,4
PE	47,9	52,1	44,4	55,6	42,0	58,0
PI	40,0	60,0	35,5	64,5	37,3	62,7
RN	52,1	47,9	49,6	50,4	48,6	51,4
SE	54,8	45,2	53,0	47,0	50,9	49,1
NE	42,7	57,3	37,6	62,4	36,0	64,0
GO	67,1	32,9	64,3	35,7	63,0	37,0
MS	57,1	42,9	55,9	44,1	54,7	45,3
MT	63,2	36,8	57,9	42,1	55,6	44,4
CO*	69,4	30,6	66,6	33,4	65,0	35,0
ES	69,8	30,2	58,7	41,3	56,9	43,1
MG	73,7	26,3	59,1	40,9	57,7	42,3
RJ	35,1	64,9	36,5	63,5	34,2	65,8
SP	81,2	18,8	78,8	21,2	74,2	25,8
SE	71,4	28,6	64,9	35,1	61,5	38,5
PR	52,7	47,3	52,3	47,7	50,7	49,3
RS	59,2	40,8	57,5	42,5	56,6	43,4
SC	62,3	37,7	60,9	39,1	59,5	40,5
S	57,3	42,7	56,2	43,8	54,9	45,1

Fonte: Ministério da Educação (Censo Escolar 1997/1998/1999).

* Excluindo o Distrito Federal (não há redistribuição de recursos entre governos).

QUADRO 6
Complementação da União ao FUNDEF, por UF e Região
1998/1999

Região	Porte do Município (*)	Anos	Redução na receita superior a 10%		Oscilação na receita (positiva ou negativa) inferior a 10%		Acréscimo na receita superior a 10%		Total	
			Nº de Mun.	% de Mun.	Nº de Mun.	% de Mun.	Nº de Mun.	% de Mun.	Nº de Mun.	% de Mun.
Nordeste	Peq.	1998	173	70	83	5	1.401	85	1.657	100
		1999	116	7	44	3	1.504	90	1.664	100
		2000	108	6	36	2	1.518	91	1.662	100
	Médio	1998	4	5	1	1	83	94	88	100
		1999	3	3	1	1	86	96	90	100
		2000	3	3	2	2	84	94	89	100
	Grande	1998	8	20	3	7	30	73	41	100
		1999	6	15	9	23	25	63	40	100
		2000	7	18	9	23	24	60	40	100
Norte	Peq.	1998	123	30	26	6	264	64	413	100
		1999	79	19	28	7	299	74	406	100
		2000	67	17	26	6	313	77	406	100
	Médio	1998	2	8	2	8	20	83	24	100
		1999	-	-	2	8	22	92	24	100
		2000	-	-	1	4	23	96	24	100
	Grande	1998	2	17	-	-	10	83	12	100
		1999	4	36	-	-	7	64	11	100
		2000	2	17	3	25	7	58	12	100

Fonte: contagem populacional – IBGE, elaboração – Secretaria de Ensino Fundamental/MEC
 (*) Pequeno: Até 50.000 habitantes; Médio: entre 50.000 e 100.000 habitantes e Grande: acima de 100.000 habitantes.

QUADRO 7

Complementação da União ao FUNDEF, por UF e Região 1998/1999

valores em R\$

UF / Região	ANO		
	1998	1999	Previsão 2000
Pará	112,6	116,5	122,6
Norte	112,6	116,5	122,6
Alagoas	-	3,2	5,9
Bahia	143,9	215,1	236,4
Ceará	46,4	33,5	32,2
Maranhão	153,5	174,5	191,7
Paraíba	-	4,7	5,9
Pernambuco	6,2	8,1	1,8
Piauí	24,0	24,3	37,8
Nordeste	374,0	463,4	511,6
Brasil	486,6*	579,9	634,2

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional – Ministério da Fazenda.

Elaboração: Secretaria de Ensino Fundamental – Ministério da Educação.

* Inclusive R\$ 65,2 milhões de acerto de contas realizado em 1999.

QUADRO 8

Estimativa de variação % do número de professores do ensino fundamental por categoria funcional Comparativo entre junho de 2000 e dezembro de 1997

Categoria funcional	Esfera administrativa	Brasil		
		Dez.97	Jun.00	Var %
Com até ensino fundamental	Municipal	74.422	39.530	-46,9
	Estadual	8.861	5.475	-38,2
	Total	83.283	45.005	-46,0
Nível médio completo na modalidade normal	Municipal	325.749	430.860	32,3
	Estadual	307.043	268.989	-12,4
	Total	632.792	699.849	10,6
Superior com licenciatura plena	Municipal	150.337	189.672	26,2
	Estadual	302.129	318.616	5,5
	Total	452.466	508.288	12,3
Total de professores	Municipal	607.592	753.423	24,0
	Estadual	709.008	690.410	-2,6
	Total	1.316.600	1.443.833	9,7

Fonte: Ministério da Educação (Pesquisa FIPE).

Obs.: exclusive a rede estadual do Espírito Santo.

QUADRO 9

Estimativa da remuneração média ponderada dos professores do ensino fundamental com carga horária de 40 horas semanais Região – 1998/2000

valores em R\$

Região	Rede de ensino	Fundamental Completo			Nível Médio Modalidade Normal			Licenciatura Plena			Total *		
		Dez. 97	Jun. 00	Var %	Dez. 97	Jun. 00	Var %	Dez. 97	Jun. 00	Var %	Dez. 97	Jun. 00	Var %
N	Mun	314	518	65,0	410	561	36,8	821	985	20,0	447	593	32,7
	Est	306	463	51,3	447	640	43,2	780	968	24,1	519	716	38,0
	Total	313	509	62,6	425	590	38,8	778	973	25,1	478	646	35,1
NE	Mun	166	324	95,2	289	504	74,4	626	824	31,6	309	526	70,2
	Est	255	451	76,9	442	598	35,3	522	722	38,3	473	649	37,2
	Total	168	326	94,0	344	528	53,5	560	763	36,3	354	565	59,6
SE	Mun	494	567	14,8	803	1.005	25,2	1.268	1.531	20,7	1.052	1.291	22,7
	Est	500	831	ND	899	996	ND	1.125	1.554	ND	1.074	1.335	ND
	Total	498	763	53,2	867	1.000	15,3	1.165	1.545	32,6	1.065	1.317	23,7
S	Mun	496	668	34,7	669	858	28,3	955	1.168	22,3	756	955	26,3
	Est	ND	ND	ND	558	644	ND	811	954	ND	741	867	ND
	Total	496	668	34,7	634	800	26,2	855	1.030	20,5	749	915	22,2
CO	Mun	378	527	39,4	493	606	22,9	750	1.002	33,6	548	711	29,7
	Est	364	564	54,9	593	718	21,1	924	1.186	28,4	763	951	24,6
	Total	377	528	40,1	552	671	21,6	880	1.141	29,7	682	863	26,5
BR	Mun	247	391	58,3	486	662	36,2	1.079	1.299	20,4	620	826	33,2
	Est	345	583	69,0	679	788	16,1	965	1.266	31,2	834	1.044	25,2
	Total	251	403	60,6	578	710	22,8	1.005	1.278	27,2	717	929	29,6

Fonte: Ministério da Educação (Pesquisa FIPE).

Obs.: exclusive a rede estadual do Espírito Santo.

* Inclui todos os níveis de formação.

QUADRO 10
Receita adicional bruta dos municípios em decorrência do FUNDEF
Região – 1998/2000

REGIÃO	1998			2000		
	Rede Municipal ¹		Valor (R\$ milhões)	Rede Municipal ¹		Valor (R\$ milhões)
	Nº de alunos/97	Nº de municípios		Nº de alunos/99	Nº de municípios	
Norte	885.547	307	160,9	1.482.551	365	344,8
Nordeste	5.050.908	1.557	931,1	6.787.139	1.651	1.423,8
Centro-Oeste ³	497.582	120	66,5	625.202	142	106,8
Sudeste	2.324.957	253	628,8	3.618.310	733	927,2
Sul	1.310.950	466	236,6	1.502.699	517	297,7
Brasil	10.069.944	2.703	2.023,9	14.015.901	3.408	3.100,3
Total das Redes Municipais	12.436.528	5.506		16.196.527	5.506	
Part. % ²	81,0	49,1		86,5	61,9	

Fonte: MEC (Elaboração: Fundação Seade/SP)

¹ Municípios com acréscimo de receita.

² Calculada sobre o total geral do Brasil.

³ Excluindo o Distrito Federal (Não há redistribuição de recursos entre Governos)

QUADRO 11
Evolução da matrícula municipal no Estado de São Paulo
1990-2000

Ano	Matrícula municipal	Crescimento anual
1990	557.676	-
1991	587.196	5,3%
1992	625.706	6,6%
1993	638.936	2,1%
1994	646.230	1,1%
1995	646.500	0,0%
1996	726.704	12,4%
1997	1.075.850	48,0%
1998	1.194.819	11,1%
1999	1.511.184	26,5%
2000	1.595.881	5,6%

Fonte: INEP/Ministério da Educação.

QUADRO 12
Evolução das matrículas no Estado de São Paulo
1996-2000

REDE ESTADUAL								
ANO	EI	EF	EF 1 ^a -4 ^a	EF 5 ^a -8 ^a	EM	EE	EJA	EJA EF
1996	488	5.078.539			1.319.158			
1997		4.634.560	2.180.098	2.454.462	1.452.387	19.211	248.706	178.509
1998		4.436.407	1.946.850	2.489.557	1.587.717	17.512	365.280	223.044
1999	590	4.052.972	1.570.059	2.482.913	1.720.174	16.029	455.686	236.769
2000		3.865.320	1.430.797	2.434.523	1.774.296	15.646	515.689	236.208
REDE MUNICIPAL								
ANO	EI	EF	EF 1 ^a -4 ^a	EF 5 ^a -8 ^a	EM	EE	EJA	EJA EF
1996	829.034	726.704			33.538			
1997	950.744	1.075.850	749.941	325.909	37.076	11.821	237.371	210.477
1998	957.656	1.194.819	858.087	336.732	33.485	11.548	262.933	243.985
1999	915.651	1.511.184	1.109.225	401.959	27.882	13.238	289.038	269.408
2000	940.703	1.595.881	1.184.431	411.450	20.896	14.409	317.909	289.295
REDE PRIVADA								
ANO	EI	EF	EF 1 ^a -4 ^a	EF 5 ^a -8 ^a	EM	EE	EJA	EJA EF
1996	144.483	767.079			320.290			
1997	174.336	773.525	400.657	372.868	324.571	27.406	147.812	62.704
1998	184.660	763.612	389.575	374.037	297.065	29.310	124.651	46.785
1999	148.509	760.931	379.142	381.789	295.810	31.070	124.371	40.391
2000	189.271	763.810	374.980	388.830	280.843	31.312	115.815	36.783

Fonte: INEP/Ministério da Educação.

Legenda: EI = Educação Infantil
 EF = Ensino Fundamental
 EF 1^a à 4^a série = 1^a à 4^a série do Ensino Fundamental
 EF 5^a à 8^a série = 5^a à 8^a série do Ensino Fundamental
 EM = Ensino Médio
 EE = Educação Especial
 EJA = Educação de Jovens e Adultos
 EJA EF = Educação de Jovens e Adultos – Ensino Fundamental

QUADRO 13**Varição no atendimento da rede pública do ensino fundamental em Santos 1995-2000**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Educação Infantil						
Rede municipal	6.229	6.267	6.193	6.293	6.304	6.514
Rede estadual	-	-	-	-	-	26
Total	6.229	6.267	6.193	6.293	6.304	6.540
Ensino fundamental						
Rede municipal	17.608	21.238	25.386	21.125	20.764	20.597
Rede estadual	28.042	21.324	14.825	17.077	16.955	15.702
Total	45.650	42.562	40.211	38.202	37.719	36.299
1ª à 4ª série						
Rede municipal	8.467	13.815	17.968	14.565	14.643	n.d.
Rede estadual	13.442	6.382	740	3.267	2.736	n.d.
Total	21.909	20.197	18.708	17.832	17.379	n.d.
5ª à 8ª série						
Rede municipal	9.141	7.423	7.418	6.560	6.121	n.d.
Rede estadual	14.600	14.942	14.085	13.810	14.219	n.d.
Total	23.741	22.365	21.503	20.370	20.340	n.d.
Ensino médio						
Rede municipal	1.178	1.091	1.189	946	517	144
Rede estadual	15.884	16.426	17.591	18.151	18.047	17.934
Total	17.062	17.517	18.780	19.097	18.564	18.078

n.d. = dados não disponíveis

Fonte: SEE e INEP

QUADRO 14

Varição no número de estabelecimento de ensino fundamental em Santos 1996-1999

	1996	1997	1998	1999
Número de estabelecimentos de ensino fundamental de 1ª a 4ª Série da rede municipal	15	24	15	15
Número de estabelecimentos de ensino fundamental de 1ª a 4ª Série da rede particular	16	25	29	29
Número de estabelecimentos de ensino fundamental de 1ª a 8ª Série da rede estadual	18	3	11	10
Número de estabelecimentos de ensino fundamental de 1ª a 8ª Série da rede municipal	13	13	14	14
Número de estabelecimentos de ensino fundamental de 1ª a 8ª Série da rede particular	50	46	50	53
Número de estabelecimentos de ensino fundamental de 5ª a 8ª Série da rede estadual	5	21	13	14
Número de estabelecimentos de ensino fundamental de 5ª a 8ª Série da rede municipal	2	2	1	1
Número de estabelecimentos de ensino fundamental de 5ª a 8ª Série da rede particular	1	3	2	1
Número de estabelecimentos de ensino médio da rede estadual na zona urbana	20	21	21	22
Número de estabelecimentos de ensino médio da rede municipal na zona urbana	1	1	1	1
Número de estabelecimentos de ensino médio da rede particular na zona urbana	36	33	33	36

Fonte: MEC, SEE e INEP

QUADRO 15

**Variação no número de estabelecimento de ensino fundamental em
Cubatão
1996-1999**

	1996	1997	1998	1999	2000
Pré-escola					
Rede municipal	4.623	4.902	4.894	4.879	4992
Rede estadual	-	-	-	-	-
Total	4.623	4.902	4.894	4.879	4.992
Ensino fundamental ⁵⁰					
Rede municipal	10.667	10.777	11.359	9.845	10.973
Rede estadual	9.731	9.234	9.178	8.315	7.922
Total	20.398	20.011	20.537	18.160	18.895
1ª à 4ª série					
Rede municipal	6.298	6.371	6.294	6.041	5.873
Rede estadual	5.122	4.707	4.545	4.256	n.d.
Total	11.420	11.078	10.839	10.297	n.d.
5ª à 8ª série					
Rede municipal	4.379	4.406	5.065	3.804	5.066
Rede estadual	4.609	4.527	4.633	4.059	4.054
Total	8.988	8.933	9.698	7.863	9.120
Ensino médio					
Rede municipal	-	-	-	20	28
Rede estadual	2.063	2.433	3.099	3.710	4.424
Total	2.063	2.433	3.099	3.730	4.452
Ensino supletivo					
Rede municipal	n.d.	1.802	1.755	1.508	2.486

n.d. = dados não disponíveis

Fonte: SEE e INEP.

⁵⁰ Segundo a Prefeitura de Cubatão (Secretaria de Desenvolvimento Educacional), a rede municipal de ensino fundamental assumiu os seguintes números de matrícula: 1996 – 9.941; 1997 – 10.215; 1998 – 10.904; 1999 – 10.769 e 2000 – 11.486.

QUADRO 16

Variação no número de estabelecimentos e classes do ensino fundamental em Cubatão

1996-1999

	1996	1997	1998	1999	2000
Número de estabelecimentos de ensino fundamental da rede municipal	9	10	10	11	11
Número de classes de 1ª série do ensino fundamental da rede municipal	65	62	57	55	56
Número de classes de 2ª série do ensino fundamental da rede municipal	46	48	45	46	41
Número de classes de 3ª série do ensino fundamental da rede municipal	44	46	46	44	37
Número de classes de 4ª série do ensino fundamental da rede municipal	38	39	44	46	37
Número de classes de 1ª à 4ª série do ensino fundamental da rede municipal	193	195	192	191	171
Número de classes de 5ª série do ensino fundamental da rede municipal	54	52	54	48	44
Número de classes de 6ª série do ensino fundamental da rede municipal	32	35	40	43	42
Número de classes de 7ª série do ensino fundamental da rede municipal	23	27	33	29	34
Número de classes de 8ª série do ensino fundamental da rede municipal	20	20	21	24	25
Número de classes de 5ª à 8ª série do ensino fundamental da rede municipal	129	134	148	144	145
Número de classes do ensino fundamental da rede municipal	322	329	340	335	316

Fonte: Secretaria de Desenvolvimento Educacional do Município de Cubatão.

QUADRO 17

Per capita anual da rede municipal de ensino fundamental de Santos:

Situação com FUNDEF e sem FUNDEF - 1998

Situação 1: com FUNDEF	Valores em R\$	Situação 2: sem FUNDEF	Valores em R\$
Receita de impostos 15% (A)	267.416.833,35 40.112.525,00	Receita de impostos 15%	267.416.833,35 40.112.525,00
15% FPM	1.412.005,93		
15% LC 87_96	-		
15% ICMS	7.767.645,73		
15% IPI/Exp	106.448,02		
Total: retido pelo FUNDEF (B)	9.286.099,68		
Recebido pelo FUNDEF (C)	16.689.264,12		
Total (A-B+C)	47.515.689,44		
Por 25.386 alunos do ensino fundamental (Censo de 1997)	1.871,73	Por 25.386 alunos do ensino fundamental (Censo de 1997)	1.580,10

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional e Ministério da Educação

QUADRO 18

Per capita anual da rede municipal de ensino fundamental de Santos:

Situação com FUNDEF e sem FUNDEF - 1999

Situação 1: com FUNDEF	Valores em R\$	Situação 2: sem FUNDEF	Valores em R\$
Receita de impostos 15% (A)	265.143.727,07 39.771.559,06	Receita de impostos 15%	265.143.727,07 39.771.559,06
15% FPM	1.537.616,96		
15% LC 87_96	-		
15% ICMS	9.422.184,45		
15% IPI/Exp	119.719,38		
Total: retido pelo FUNDEF (B)	11.079.520,79		
Recebido pelo FUNDEF (C)	16.103.587,50		
Total (A-B+C)	44.795.625,77		
Por 21.125 alunos do ensino fundamental (Censo de 1998)	2.120,50	Por 21.125 alunos do ensino fundamental (Censo de 1998)	1.882,68

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional e Ministério da Educação

QUADRO 19

Per capita anual da rede municipal de ensino fundamental de Santos:

Situação com FUNDEF e sem FUNDEF - 2000

Situação 1: com FUNDEF	Valores em R\$	Situação 2: sem FUNDEF	Valores em R\$
Receita de impostos 15% (A)	273.822.090,82 41.073.313,62	Receita de impostos 15%	273.822.090,82 41.073.313,62
15% FPM	1.692.480,83		
15% LC 87_96	-		
15% ICMS	11.411.501,15		
15% IPI/Exp	131.943,50		
Total: retido pelo FUNDEF (B)	13.235.925,49		
Recebido pelo FUNDEF (C)	18.678.629,93		
Total (A-B+C)	46.516.018,07		
Por 20.764 alunos do ensino fundamental (Censo de 1999)	2.240,22	Por 20.764 alunos do ensino fundamental (Censo de 1999)	1.978,10

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional e Ministério da Educação

QUADRO 20

Per capita anual da rede municipal de ensino fundamental de Cubatão:

Situação com FUNDEF e sem FUNDEF - 1998

Situação 1: com FUNDEF	Valores em R\$	Situação 2: sem FUNDEF	Valores em R\$
Receita de impostos 15% (A)	132.402.237,49 19.860335,62	Receita de impostos 15%	132.402.237,49 19.860335,62
15% FPM	949.528,12		
15% LC 87_96	0,00		
15% ICMS	12.576.858,74		
15% IPI/Exp	147.815,10		
Total: retido pelo FUNDEF (B)	13.674.201,95		
Recebido pelo FUNDEF (C)	7.085.015,34		
Total (A-B+C)	13.271.149,00		
Por 10.777 alunos do ensino fundamental (Censo de 1997)	1.231,43	Por 10.777 alunos do ensino fundamental (Censo de 1997)	1.842,84

Fonte: Secretaria de Finanças de Cubatão, Secretaria do Tesouro Nacional e Ministério da Educação

QUADRO 21

Per capita anual da rede municipal de ensino fundamental de Cubatão:

Situação com FUNDEF e sem FUNDEF - 1999

Situação 1: com FUNDEF	Valores em R\$	Situação 2: sem FUNDEF	Valores em R\$
Receita de impostos 15% (A)	140.676.257,07 21.101.438,56	Receita de impostos 15%	140.676.257,07 21.101.438,56
15% FPM	932.920,27		
15% LC 87_96	0,00		
15% ICMS	13.401.475,85		
15% IPI/Exp	143.407,22		
Total: retido pelo FUNDEF (B)	14.477.803,34		
Recebido pelo FUNDEF (C)	8.658.965,70		
Total (A-B+C)	15.282.600,92		
Por 11.359 alunos do ensino fundamental (Censo de 1998)	1.345,42	Por 11.359 alunos do ensino fundamental (Censo de 1998)	1.857,68

Fonte: Secretaria de Finanças de Cubatão, Secretaria do Tesouro Nacional e Ministério da Educação

QUADRO 22

Per capita anual da rede municipal de ensino fundamental de Cubatão:

Situação com FUNDEF e sem FUNDEF - 2000

Situação 1: com FUNDEF	Valores em R\$	Situação 2: sem FUNDEF	Valores em R\$
Receita de impostos 15% (A)	144.580.375,57 21.687.056,34	Receita de impostos 15%	144.580.375,57 21.687.056,34
15% FPM	943.518,63		
15% LC 87_96	623.117,62		
15% ICMS	14.050.362,98		
15% IPI/Exp	161.813,84		
Total: retido pelo FUNDEF (B)	15.778.813,06		
Recebido pelo FUNDEF (C)	8.896.223,82		
Total (A-B+C)	14.804.467,09		
Por 9.845 alunos do ensino fundamental (Censo de 1999)	1.503,75	Por 9.845 alunos do ensino fundamental (Censo de 1999)	2.202,85

Fonte: Secretaria de Finanças de Cubatão, Secretaria do Tesouro Nacional e Ministério da Educação

QUADRO 23**BALANÇO ORÇAMENTÁRIO DE SANTOS****1996 - 2000**

ANO	1996	1997	1998	1999	2000
Receita Orçamentária	309.169.681,89	312.916.061,01	368.342.197,79	412.759.230,90	430.078.285,80
Receitas Correntes	303.890.028,21	312.504.514,52	367.549.604,02	412.682.618,90	429.966.906,90
Receita Tributária	162.642.623,70	152.971.379,67	190.285.287,76	175.457.169,71	170.405.267,14
Impostos	143.226.968,37	136.971.148,01	167.016.834,40	154.701.339,14	149.398.188,17
Taxas	19.415.655,33	16.000.231,66	23.002.109,72	20.623.848,16	21.007.078,97
Contribuição de Melhoria	0,00	0,00	266.343,64	131.982,41	0,00
Receita de Transf. Correntes	128.780.135,45	146.420.323,83	158.830.097,32	173.955.808,48	192.522.280,25
Cota FPM	7.299.393,83	8.073.614,29	9.413.372,85	10.250.779,74	11.283.205,54
LC 87_96 ICMS	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Cota ICMS	57.726.648,09	58.678.629,55	51.784.304,87	62.814.562,99	76.076.674,36
Cota IPI Exp.	767.295,29	833.109,73	709.653,49	798.129,17	879.623,36
Outras Receitas Correntes	12.467.269,06	13.112.811,02	18.434.218,94	63.629.640,71	67.039.359,51
Receitas de Capital	5.279.653,68	411.546,49	792.593,77	76.612,00	111.378,90

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

QUADRO 24
BALANÇO ORÇAMENTÁRIO DE CUBATÃO
1996-2000

ANO	1996	1997	1998	1999	2000
Receita Orçamentária	168.162.303,68	164.851.526,88	157.602.919,06	163.303.407,83	177.839.231,60
Receitas Correntes	148.784.787,35	149.820.544,39	151.761.245,11	160.711.880,54	176.754.859,36
Receita Tributária	19.520.360,95	22.827.421,92	34.527.391,51	29.193.184,88	32.017.468,67
Impostos	18.794.975,11	22.036.163,91	31.191.940,24	28.354.832,48	31.071.698,87
Taxas	725.385,84	791.258,01	3.335.451,27	838.352,40	945.769,80
Contribuição de Melhoria	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Receita de Transf. Correntes	112.283.926,49	117.661.572,36	107.924.471,72	120.797.793,45	139.119.331,54
Cota FPM	4.266.183,98	5.175.911,04	6.330.187,44	6.219.468,48	6.290.124,20
LC 87_96 ICMS	0,00	0,00	0,00	0,00	4.154.117,48
Cota ICMS	93.555.429,78	94.983.982,24	83.845.724,90	89.343.172,36	93.669.086,50
Cota IPI Exp.	1.433.248,25	1.338.827,63	985.433,98	956.048,11	1.078.758,91
Outras Receitas Correntes	16.980.499,91	9.331.550,11	9.309.381,88	10.720.902,21	5.618.059,15
Receitas de Capital	19.377.516,33	15.030.982,49	5.841.673,95	2.591.527,29	1.084.372,24

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

ANEXO 2 – MENSAGEM Nº 1.078

Mensagem nº 1.078, de 15 de outubro de 1995, do Poder Executivo

Senhores Membros do Congresso Nacional,

Nos termos do artigo 60 da Constituição Federal, submeto à elevada deliberação de Vossas Excelências, acompanhada de Exposição de Motivos dos Senhores Ministros de Estado da Educação e do Desporto, da Justiça, da Administração Federal e Reforma do Estado, do Planejamento e Orçamento da Fazenda, Interino, o texto da proposta de emenda constitucional que modifica o art. 34 e o Capítulo III, Seção I, da Constituição Federal e o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Brasília, 15 de outubro de 1995 – Fernando Henrique Cardoso

Excelentíssimo Senhor Presidente da República.

Temos a honra de submeter à elevada consideração de Vossa Excelência a proposta em anexo de emenda à Constituição que visa reformular disposições relativas à educação, complementando as emendas que tratam da organização da administração pública e do regime dos servidores.

Considerações Gerais

A questão da educação nacional, especialmente a da educação básica, constitui um dos grandes desafios a ser enfrentado por uma política responsável que tenha por objetivo o desenvolvimento social e econômico do país, com justiça e equidade. O reconhecimento da importância dessa questão fez com que Vossa Excelência elegeisse a Educação como uma das cinco grandes prioridades do seu Governo.

As obrigações do Estado para com o setor educacional foram consideravelmente ampliadas pela Carta Magna promulgada em 1988. Acolhendo aspirações e interesses de diversos segmentos da sociedade, sem a necessária avaliação da efetiva possibilidade da ação governamental, a Constituição gerou compromissos que ampliam em muito a complexidade da gestão da Educação, nas três esferas do Poder Público.

Por outro lado, a mesma Carta não explicita de forma coerente as responsabilidades e competências de cada uma das esferas, de forma que o cidadão comum saiba a quem cobrar o cumprimento das garantias constitucionais.

Tradicionalmente, ao Governo Federal tem sido atribuída a responsabilidade maior pelo ensino superior, cabendo-lhe, em relação ao ensino básico, apenas função normativa e ação supletiva, esta nunca claramente definida. Aos Estados e Municípios, com a autonomia que o regime federativo lhes assegura, cabe o atendimento das necessidades educacionais básicas da população, muito especialmente na faixa da educação fundamental obrigatória.

Em consequência dessa indefinição de papéis, resulta um sistema – na realidade uma diversidade de sistemas – de atendimento educacional que deixa muito a desejar, sobretudo no que diz respeito à qualidade da educação oferecida. De fato, se é verdade que em termos quantitativos, notadamente no que se refere à escolaridade obrigatória, o país avançou significativamente, a dispersão dos

esforços dos três níveis de governo gerou grande heterogeneidade da qualidade do atendimento escolar.

O que se verifica é que a *distribuição* dos recursos não é compatível com as efetivas responsabilidades na manutenção das redes de ensino. Dadas as diferentes capacidades de arrecadação e o fato de que as transferências constitucionais da União para Estados e Municípios, e dos Estados para os Municípios, não se fazem segundo critérios que levem em consideração necessidades específicas, seja na educação, seja em qualquer outra área, resulta que os distintos governos sub-nacionais apresentam diferenças substanciais na sua capacidade de investimento na educação.

Uma das disparidades mais gritantes é o fato de que, precisamente nas regiões mais pobres do país, os Municípios respondem pela maior parte do atendimento no ensino fundamental obrigatório. Já nas regiões mais desenvolvidas, os Governos Estaduais provêem a maior parte do atendimento. Em ambas as situações, no entanto, o volume de recursos disponíveis, em cada esfera de governo, apesar da vinculação constitucional de parte significativa das suas receitas (Art. 212. CF), é claramente insuficiente para assegurar um ensino de qualidade minimamente aceitável. Isto fica evidente quando se examina a disponibilidade média de recursos fiscais, por aluno e por ano.

De fato, os recursos constitucionalmente vinculados, considerando-se somente os impostos e transferências mais significativas, Fundos de Participação e ICMS, somam hoje cerca de R\$ 16,7 bilhões, no conjunto dos Estados e Municípios do país, para uma população escolar de 29,3 milhões de alunos do ensino fundamental. Estes números representam uma disponibilidade média de aproximadamente R\$ 560,00 por aluno.

No entanto, a má distribuição dos recursos, gera disparidades imensas nesse valor médio por aluno: de um mínimo de R\$ 80,00 para os Municípios do Maranhão a um máximo de R\$ 1.165,00 para os Municípios de São Paulo; de um mínimo de R\$ 220,00 no Estado do Pará a um máximo de R\$ 830,00 no Estado do Rio de Janeiro. Há evidências de que, em um mesmo Estado do Nordeste, o dispêndio médio por aluno/ano, nas redes municipais de ensino, variou de R\$ 30,00 a R\$ 650,00. Num mesmo Município, o dispêndio médio na rede municipal de ensino foi de R\$ 30,00, enquanto que na rede estadual foi de R\$ 300,00.

Dados como estes mostram claramente que há uma grande iniquidade na atribuição de responsabilidade entre os níveis de governo, quando se leva em consideração a capacidade de investimento de cada um. Esta distribuição perversa induz à conclusão de que há uma *generalizada escassez de recursos*, quando, na realidade, temos evidente *desequilíbrio na repartição de responsabilidades e recursos*.

Entretanto o direito à educação fundamental, que é obrigatória, é consagrado pela Constituição como direito subjetivo *de todos os brasileiros* e, por isto, não deveria ser limitado pelas desigualdades econômicas entre as Unidades

da Federação e entre os respectivos Municípios. Por outro lado, ainda que se deva reconhecer as legítimas aspirações da sociedade por educação nos níveis mais avançados e, mesmo, por um atendimento ampliado em creches e pré-escolas, é indubitável que a escolaridade obrigatória – exatamente por ser obrigatória – deve merecer do Estado a mais alta das prioridades.

O papel do Governo Federal, face a esse quadro, precisa ser redefinido. A concepção federativa do Estado nacional, na Constituição em vigor, aponta para a *desconcentração* das ações em favor dos Estados e Municípios e, conseqüentemente, para a *função redistributiva dos recursos fiscais* disponíveis, de sorte a promover maior *equidade* na capacidade de atendimento das demandas sociais em cada Unidade da Federação. Estes princípios precisam ser observados também na área da educação, na qual, mais do que uma ação supletiva não claramente definida, a União deve atentar para a sua função redistributiva.

A questão do magistério

No contexto do desafio da universalização e, especialmente, da melhoria da qualidade do ensino fundamental obrigatório, a situação do magistério é particularmente preocupante. O ciclo vicioso baixo salário-baixo desempenho-formação insuficiente, precisa ser rompido.

Mais uma vez, a limitação dos recursos, que por sua vez limita a capacidade remuneratória de Estados e Municípios, é um fator importante, mas certamente não o único. A ausência de carreiras bem regulamentadas, a dispersão das escalas salariais, a falta de critérios para um correto dimensionamento dos quadros, são outros fatores relevantes a merecer consideração.

Certamente que não incumbe ao Governo Federal estabelecer regras de carreira e de remuneração para os servidores dos governos sub-nacionais. No entanto, parece claro que a União deve oferecer estímulos para um correto equacionamento dessa questão.

No que se refere aos níveis de remuneração, é preciso que se tenha consciência de que a Educação é, por sua natureza, um setor “intensivo em mão-de-obra”, ou seja, a despeito dos avanços tecnológicos, a educação escolar da criança e do jovem ainda dependerá, por muito tempo, da presença do professor em sala-de-aula. Um professor que precisa estar não apenas preparado, mas também motivado para o exercício do seu magistério.

Além disso, na concepção de uma educação fundamental democrática, o profissional do magistério deve ser alguém com suficiente qualificação para o exercício do diálogo e da interação com a comunidade e de dar respostas adequadas, na perspectiva da Educação e não de uma mera prestação de

serviços, muitas vezes de natureza estritamente assistencial, que não é o papel específico da escola.

Atrair e reter no magistério um profissional com estas características implica em atribuir-lhe uma remuneração condigna, *no contexto social em que atua*. O que se observa hoje, no entanto é que a realidade salarial do magistério da escola fundamental, especialmente nos sistemas municipais, nada tem a ver com aquele contexto. A limitação dos recursos fiscais faz com que se estabeleça um perverso esquema de nivelamento por baixo dos salários, isto é, nenhum Município estabelecerá salários mais altos, ainda que pudesse, se os Municípios vizinhos, ou o próprio Estado, pagam salários mais baixos. Ou, no outro extremo, tendo recursos disponíveis e, responsabilidade por uma rede extremamente reduzida de atendimento educacional, o Município se permite uma escala salarial desproporcionalmente elevada no contexto do Estado.

Está claro que distorções dessa natureza não poderão ser corrigidas por meio de disposições constitucionais. No entanto, a proposição que se faz, que visa a atingir apenas a questão *da distribuição mais eqüitativa da capacidade de investimento*, permitirá que Estados e Municípios possam rever suas práticas de remuneração dos profissionais do magistério. Os estudos conduzidos pelo Ministério da Educação e do Desporto mostram que, a partir de uma nova modalidade de vinculação dos recursos fiscais para a Educação, será possível induzir políticas de remuneração do magistério nos Estados e Municípios mais consentâneas com a relevância social desses profissionais.

O Art. 60 das Disposições Constitucionais Transitórias e sua relevância

O constituinte de 1988 certamente não esteve desatento ao desafio do ensino fundamental obrigatório no país. Ao manter no texto constitucional a vinculação obrigatória de recursos fiscais para aplicação em Educação, estabeleceu também, por um período de dez anos, uma vinculação de metade desses recursos para a consecução do objetivo de universalização do ensino fundamental.

A letra do Art. 60 do ADCT, no entanto, não foi suficiente para garantir uma concentração dos esforços dos três níveis de governo no enfrentamento do desafio. Por um lado por ignorar, irrealisticamente, o fato de existir uma distribuição extremamente desigual de responsabilidades na manutenção das redes de ensino fundamental entre Estados e Municípios, de uma para outra unidade da federação. Por outro lado, por não considerar, também, que o papel da União, de acordo com a mesma Constituição, seria apenas supletivo.

Acresça-se aí ainda, que o mesmo Art. 60 da ADCT, em seu parágrafo único, estabelece, contraditoriamente, a obrigação das Universidades oficiais – portanto também as mantidas pelo Governo Federal – estenderem seus serviços

às localidades interioranas de maior concentração populacional, o que fatalmente implicaria em maiores dispêndios com essas instituições de ensino superior.

Apesar disso, fica evidente que o constituinte teve a intenção de dar tratamento prioritário ao ensino fundamental obrigatório. A presente proposta de emenda constitucional retoma esta preocupação, porém, buscando dar-lhe um tratamento mais exeqüível, do ponto de vista operacional.

A questão da autonomia universitária

A justa e necessária preocupação do Governo Federal com o ensino fundamental não ode resultar em omissão no que diz respeito ao ensino superior, uma vez que este sempre constituiu a responsabilidade prioritária da União, no desempenho de sua função supletiva.

A rede de instituições federais de ensino superior cobre todo o território nacional, equalizando as oportunidades de acesso à formação de nível mais elevado, entre as diferentes regiões do país. Além do mais, essas instituições são indispensáveis para a formação dos professores dos demais níveis de ensino, devendo ser estimuladas a atuarem de forma mais efetiva no cumprimento desta função.

A eficácia destas instituições, entretanto, depende de uma profunda alteração da estrutura burocrática que hoje as envolve, impedindo, inclusive, uma racionalização no uso dos recursos disponíveis. A eficácia e racionalidade que se deseja exige uma correta formulação da questão da autonomia universitária.

Desde que inserida como dispositivo constitucional, a autonomia das universidades nos âmbitos didático-científico, administrativo e de gestão patrimonial e financeira, tornou-se uma questão altamente controvertida. O dispositivo não pode ser auto-aplicável para as Universidades mantidas pelo Estado, vez que estão elas sujeitas aos regulamentos da administração pública, como entidades que são da administração indireta.

Por outro lado, as instituições públicas não-universitárias, por mais tradicionais e relevantes que sejam, não podem usufruir de nenhum dos poucos privilégios que o estatuto da autonomia poderia auferir-lhes.

Finalmente, cabe enfatizar que, em relação às universidades mantidas por instituições privadas, o princípio da autonomia precisa estar claramente vinculado à regra da avaliação pelo Estado.

Em conseqüência, faz-se necessário deixar claro que a autonomia das universidades e de outras instituições de ensino superior e de pesquisa terá que ser definida em legislação infra-constitucional.

Já considerado este objetivo, a presente proposta inclui uma explicitação do princípio constitucional da gratuidade do ensino nos estabelecimentos oficiais, de modo a dele excluir as atividades de extensão desenvolvidas pelas instituições de ensino superior, sob a forma de cursos de treinamento, especialização e aperfeiçoamento. Embora estas sejam também atividades de ensino, normalmente se dirigem a públicos restritos, quase sempre profissionais e empregados de grandes empresas, constituindo fonte de receita própria não desprezível.

A natureza da proposta

Tendo presente as razões até aqui expostas, a proposta de emenda constitucional, em anexo, tem por objetivos, primordialmente, assegurar:

- definição clara das responsabilidades dos diferentes níveis de governo, no atendimento das necessidades educacionais da população, no que se refere à obrigatoriedade da educação fundamental;
- transitoriamente, por um período de dez anos, a destinação de uma parcela, fixada em 15% dos recursos fiscais dos Estados e Municípios, para aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental obrigatório;
- nesse mesmo período, a distribuição de parte desses recursos, através de Fundo, constituído para essa finalidade, com a participação financeira da União, em função da efetiva responsabilidade do Estado e dos seus Municípios no atendimento escolar, de modo a assegurar um nível de qualidade minimamente aceitável, garantida uma remuneração condigna para os profissionais do magistério;
- a autonomia das universidades e demais instituições de ensino superior e de pesquisa, a ser exercida na forma da lei.

Com estas medidas, Sr. Presidente, estamos certos de que será possível implementar, no curto prazo, ações efetivas que irão induzir uma profunda transformação do panorama da educação básica no Brasil, cumprindo um dos objetivos mais importantes do Governo de Vossa Excelência.

Respeitosamente,

PAULO RENATO SOUZA

Ministro de Estado da Educação
e do Desporto

NELSON JOBIM

Ministro de Estado da Justiça

LUIZ CARLOS BRESSER PEREIRA

Ministro de Estado da Administração

JOSÉ SERRA

Ministro de Estado do

Federal e Reforma do Estado

Planejamento

PEDRO SAMPAIO MALAN
Ministro de Estado da Fazenda

ANEXO 3 – LEI Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 e DECRETO Nº 2.440, de 23 de dezembro de 1997

LEI Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996

Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

TÍTULO I

Da Educação

Art. 1º. A educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais.

§ 1º. Esta Lei disciplina a educação escolar, que se desenvolve, predominantemente, por meio do ensino, em instituições próprias.

§ 2º. A educação escolar deverá vincular-se ao mundo do trabalho e à prática social.

TÍTULO II

Dos Princípios e Fins da Educação Nacional

Art. 2º. A educação, dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Art. 3º. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

- I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
- II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar a cultura, o pensamento, a arte e o saber;

III - pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas;
IV - respeito à liberdade e apreço à tolerância;
V - coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
VI - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
VII - valorização do profissional da educação escolar;
VIII - gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino;
IX - garantia de padrão de qualidade;
X - valorização da experiência extra-escolar;
XI - vinculação entre a educação escolar, o trabalho e as práticas sociais.

TÍTULO III

Do Direito à Educação e do Dever de Educar

Art. 4º. O dever do Estado com a educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de:

I - ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria;

II - progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio;

III - atendimento educacional especializado gratuito aos educandos com necessidades especiais, preferencialmente na rede regular de ensino;

IV - atendimento gratuito em creches e pré-escolas às crianças de zero a seis anos de idade;

V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;

VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;

VII - oferta de educação escolar regular para jovens e adultos, com características e modalidades adequadas às suas necessidades e disponibilidades, garantindo-se aos que forem trabalhadores as condições de acesso e permanência na escola;

VIII - atendimento ao educando, no ensino fundamental público, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde;

IX - padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem.

Art. 5º. O acesso ao ensino fundamental é direito público subjetivo, podendo qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização

sindical, entidade de classe ou outra legalmente constituída, e, ainda, o Ministério Público, acionar o Poder Público para exigi-lo.

§ 1º. Compete aos Estados e aos Municípios, em regime de colaboração, e com a assistência da União:

I - recensear a população em idade escolar para o ensino fundamental, e os jovens e adultos que a ele não tiveram acesso;

II - fazer-lhes a chamada pública;

III - zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela freqüência à escola.

§ 2º. Em todas as esferas administrativas, o Poder Público assegurará em primeiro lugar o acesso ao ensino obrigatório, nos termos deste artigo, contemplando em seguida os demais níveis e modalidades de ensino, conforme as prioridades constitucionais e legais.

§ 3º. Qualquer das partes mencionadas no caput deste artigo tem legitimidade para peticionar no Poder Judiciário, na hipótese do § 2º do art. 208 da Constituição Federal, sendo gratuita e de rito sumário a ação judicial correspondente.

§ 4º. Comprovada a negligência da autoridade competente para garantir o oferecimento do ensino obrigatório, poderá ela ser imputada por crime de responsabilidade.

§ 5º. Para garantir o cumprimento da obrigatoriedade de ensino, o Poder Público criará formas alternativas de acesso aos diferentes níveis de ensino, independentemente da escolarização anterior.

Art. 6º. É dever dos pais ou responsáveis efetuar a matrícula dos menores, a partir dos sete anos de idade, no ensino fundamental.

Art. 7º. O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições:

I - cumprimento das normas gerais da educação nacional e do respectivo sistema de ensino;

II - autorização de funcionamento e avaliação de qualidade pelo Poder Público;

III - capacidade de autofinanciamento, ressalvado o previsto no art. 213 da Constituição Federal.

TÍTULO IV

Da Organização da Educação Nacional

Art. 8º. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino.

§ 1º. Caberá à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais.

§ 2º. Os sistemas de ensino terão liberdade de organização nos termos desta Lei.

Art. 9º. A União incumbir-se-á de:

I - elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;

II - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais do sistema federal de ensino e o dos Territórios;

III - prestar assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória, exercendo sua função redistributiva e supletiva;

IV - estabelecer, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, competências e diretrizes para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, que nortearão os currículos e seus conteúdos mínimos, de modo a assegurar formação básica comum;

V - coletar, analisar e disseminar informações sobre a educação;

VI - assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino;

VII - baixar normas gerais sobre cursos de graduação e pós-graduação;

VIII - assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, com a cooperação dos sistemas que tiverem responsabilidade sobre este nível de ensino;

IX - autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino.

§ 1º. Na estrutura educacional, haverá um Conselho Nacional de Educação, com funções normativas e de supervisão e atividade permanente, criado por lei.

§ 2º Para o cumprimento do disposto nos incisos V a IX, a União terá acesso a todos os dados e informações necessários de todos os estabelecimentos e órgãos educacionais.

§ 3º. As atribuições constantes do inciso IX poderão ser delegadas aos Estados e ao Distrito Federal, desde que mantenham instituições de educação superior.

Art. 10. Os Estados incumbir-se-ão de:

I - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino;

II - definir, com os Municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do Poder Público;

III - elaborar e executar políticas e planos educacionais, em consonância com as diretrizes e planos nacionais de educação, integrando e coordenando as suas ações e as dos seus Municípios;

IV - autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino;

V - baixar normas complementares para o seu sistema de ensino;

VI - assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio.

Parágrafo único. Ao Distrito Federal aplicar-se-ão as competências referentes aos Estados e aos Municípios.

Art. 11. Os Municípios incumbir-se-ão de:

I - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados;

II - exercer ação redistributiva em relação às suas escolas;

III - baixar normas complementares para o seu sistema de ensino;

IV - autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino;

V - oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Parágrafo único. Os Municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica.

Art. 12. Os estabelecimentos de ensino, respeitadas as normas comuns e as do seu sistema de ensino, terão a incumbência de:

I - elaborar e executar sua proposta pedagógica;

- II - administrar seu pessoal e seus recursos materiais e financeiros;
- III - assegurar o cumprimento dos dias letivos e horas-aula estabelecidas;
- IV - velar pelo cumprimento do plano de trabalho de cada docente;
- V - prover meios para a recuperação dos alunos de menor rendimento;
- VI - articular-se com as famílias e a comunidade, criando processos de integração da sociedade com a escola;
- VII - informar os pais e responsáveis sobre a freqüência e o rendimento dos alunos, bem como sobre a execução de sua proposta pedagógica.

Art. 13. Os docentes incumbir-se-ão de:

- I - participar da elaboração da proposta pedagógica do estabelecimento de ensino;
- II - elaborar e cumprir plano de trabalho, segundo a proposta pedagógica do estabelecimento de ensino;
- III - zelar pela aprendizagem dos alunos;
- IV - estabelecer estratégias de recuperação para os alunos de menor rendimento;
- V - ministrar os dias letivos e horas-aula estabelecidos, além de participar integralmente dos períodos dedicados ao planejamento, à avaliação e ao desenvolvimento profissional;
- VI - colaborar com as atividades de articulação da escola com as famílias e a comunidade.

Art. 14. Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:

- I - participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;
- II - participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

Art. 15. Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público.

Art. 16. O sistema federal de ensino compreende:

- I - as instituições de ensino mantidas pela União;
- II - as instituições de educação superior criadas e mantidas pela iniciativa privada;
- III - os órgãos federais de educação.

Art. 17. Os sistemas de ensino dos Estados e do Distrito Federal compreendem:

- I - as instituições de ensino mantidas, respectivamente, pelo Poder Público estadual e pelo Distrito Federal;
- II - as instituições de educação superior mantidas pelo Poder Público municipal;
- III - as instituições de ensino fundamental e médio criadas e mantidas pela iniciativa privada;
- IV - os órgãos de educação estaduais e do Distrito Federal, respectivamente.

Parágrafo único. No Distrito Federal, as instituições de educação infantil, criadas e mantidas pela iniciativa privada, integram seu sistema de ensino.

Art. 18. Os sistemas municipais de ensino compreendem:

- I - as instituições do ensino fundamental, médio e de educação infantil mantidas pelo Poder Público municipal;
- II - as instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada;
- III - os órgãos municipais de educação.

Art. 19. As instituições de ensino dos diferentes níveis classificam-se nas seguintes categorias administrativas:

- I - públicas, assim entendidas as criadas ou incorporadas, mantidas e administradas pelo Poder Público;
- II - privadas, assim entendidas as mantidas e administradas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado.

Art. 20. As instituições privadas de ensino se enquadrarão nas seguintes categorias:

- I - particulares em sentido estrito, assim entendidas as que são constituídas e mantidas por uma ou mais pessoas físicas ou jurídicas de direito privado que não apresentem as características dos incisos abaixo;
- II - comunitárias, assim entendidas as que são constituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas, inclusive cooperativas de professores e alunos que incluam na sua entidade mantenedora representantes da comunidade;
- III - confessionais, assim entendidas as que são constituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas que atendem a orientação confessional e ideologia específicas e ao disposto no inciso anterior;
- IV - filantrópicas, na forma da lei.

TÍTULO V

Dos Níveis e das Modalidades de Educação e Ensino

CAPÍTULO I

Da Composição dos Níveis Escolares

Art. 21. A educação escolar compõe-se de:

I - educação básica, formada pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio;

II - educação superior.

CAPÍTULO II

Da Educação Básica

Seção I

Das Disposições Gerais

Art. 22. A educação básica tem por finalidades desenvolver o educando, assegurar-lhe a formação comum indispensável para o exercício da cidadania e fornecer-lhe meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores.

Art. 23. A educação básica poderá organizar-se em séries anuais, períodos semestrais, ciclos, alternância regular de períodos de estudos, grupos não-seriados, com base na idade, na competência e em outros critérios, ou por forma diversa de organização, sempre que o interesse do processo de aprendizagem assim o recomendar.

§ 1º. A escola poderá reclassificar os alunos, inclusive quando se tratar de transferências entre estabelecimentos situados no País e no exterior, tendo como base as normas curriculares gerais.

§ 2º. O calendário escolar deverá adequar-se às peculiaridades locais, inclusive climáticas e econômicas, a critério do respectivo sistema de ensino, sem com isso reduzir o número de horas letivas previsto nesta Lei.

Art. 24. A educação básica, nos níveis fundamental e médio, será organizada de acordo com as seguintes regras comuns:

I - a carga horária mínima anual será de oitocentas horas, distribuídas por um mínimo de duzentos dias de efetivo trabalho escolar, excluído o tempo reservado aos exames finais, quando houver;

II - a classificação em qualquer série ou etapa, exceto a primeira do ensino fundamental, pode ser feita:

a) por promoção, para alunos que cursaram, com aproveitamento, a série ou fase anterior, na própria escola;

b) por transferência, para candidatos procedentes de outras escolas;

c) independentemente de escolarização anterior, mediante avaliação feita pela escola, que defina o grau de desenvolvimento e experiência do candidato e permita sua inscrição na série ou etapa adequada, conforme regulamentação do respectivo sistema de ensino;

III - nos estabelecimentos que adotam a progressão regular por série, o regimento escolar pode admitir formas de progressão parcial, desde que preservada a seqüência do currículo, observadas as normas do respectivo sistema de ensino;

IV - poderão organizar-se classes, ou turmas, com alunos de séries distintas, com níveis equivalentes de adiantamento na matéria, para o ensino de línguas estrangeiras, artes, ou outros componentes curriculares;

V - a verificação do rendimento escolar observará os seguintes critérios:

a) avaliação contínua e cumulativa do desempenho do aluno, com prevalência dos aspectos qualitativos sobre os quantitativos e dos resultados ao longo do período sobre os de eventuais provas finais;

b) possibilidade de aceleração de estudos para alunos com atraso escolar;

c) possibilidade de avanço nos cursos e nas séries mediante verificação do aprendizado;

d) aproveitamento de estudos concluídos com êxito;

e) obrigatoriedade de estudos de recuperação, de preferência paralelos ao período letivo, para os casos de baixo rendimento escolar, a serem disciplinados pelas instituições de ensino em seus regimentos;

VI - o controle de freqüência fica a cargo da escola, conforme o disposto no seu regimento e nas normas do respectivo sistema de ensino, exigida a freqüência mínima de setenta e cinco por cento do total de horas letivas para aprovação;

VII - cabe a cada instituição de ensino expedir históricos escolares, declarações de conclusão de série e diplomas ou certificados de conclusão de cursos, com as especificações cabíveis.

Art. 25. Será objetivo permanente das autoridades responsáveis alcançar relação adequada entre o número de alunos e o professor, a carga horária e as condições materiais do estabelecimento.

Parágrafo único. Cabe ao respectivo sistema de ensino, à vista das condições disponíveis e das características regionais e locais, estabelecer parâmetro para atendimento do disposto neste artigo.

Art. 26. Os currículos do ensino fundamental e médio devem ter uma base nacional comum, a ser complementada, em cada sistema de ensino e

estabelecimento escolar, por uma parte diversificada, exigida pelas características regionais e locais da sociedade, da cultura, da economia e da clientela.

§ 1º. Os currículos a que se refere o caput devem abranger, obrigatoriamente, o estudo da língua portuguesa e da matemática, o conhecimento do mundo físico e natural e da realidade social e política, especialmente do Brasil.

§ 2º. O ensino da arte constituirá componente curricular obrigatório, nos diversos níveis da educação básica, de forma a promover o desenvolvimento cultural dos alunos.

§ 3º. A educação física, integrada à proposta pedagógica da escola, é componente curricular da Educação Básica, ajustando-se às faixas etárias e às condições da população escolar, sendo facultativa nos cursos noturnos.

§ 4º. O ensino da História do Brasil levará em conta as contribuições das diferentes culturas e etnias para a formação do povo brasileiro, especialmente das matrizes indígena, africana e européia.

§ 5º. Na parte diversificada do currículo será incluído, obrigatoriamente, a partir da quinta série, o ensino de pelo menos uma língua estrangeira moderna, cuja escolha ficará a cargo da comunidade escolar, dentro das possibilidades da instituição.

Art. 27. Os conteúdos curriculares da educação básica observarão, ainda, as seguintes diretrizes:

- I - a difusão de valores fundamentais ao interesse social, aos direitos e deveres dos cidadãos, de respeito ao bem comum e à ordem democrática;
- II - consideração das condições de escolaridade dos alunos em cada estabelecimento;
- III - orientação para o trabalho;
- IV - promoção do desporto educacional e apoio às práticas desportivas não-formais.

Art. 28. Na oferta de educação básica para a população rural, os sistemas de ensino promoverão as adaptações necessárias à sua adequação às peculiaridades da vida rural e de cada região, especialmente:

- I - conteúdos curriculares e metodologias apropriadas às reais necessidades e interesses dos alunos da zona rural;
- II - organização escolar própria, incluindo adequação do calendário escolar às fases do ciclo agrícola e às condições climáticas;
- III - adequação à natureza do trabalho na zona rural.

Seção II

Da Educação Infantil

Art. 29. A educação infantil, primeira etapa da educação básica, tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança até seis anos de idade, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade.

Art. 30. A educação infantil será oferecida em:

I - creches, ou entidades equivalentes, para crianças de até três anos de idade;

II - pré-escolas, para as crianças de quatro a seis anos de idade.

Art. 31. Na educação infantil a avaliação far-se-á mediante acompanhamento e registro do seu desenvolvimento, sem o objetivo de promoção, mesmo para o acesso ao ensino fundamental.

Seção III

Do Ensino Fundamental

Art. 32. O ensino fundamental, com duração mínima de oito anos, obrigatório e gratuito na escola pública, terá por objetivo a formação básica do cidadão, mediante:

I - o desenvolvimento da capacidade de aprender, tendo como meios básicos o pleno domínio da leitura, da escrita e do cálculo;

II - a compreensão do ambiente natural e social, do sistema político, da tecnologia, das artes e dos valores em que se fundamenta a sociedade;

III - o desenvolvimento da capacidade de aprendizagem, tendo em vista a aquisição de conhecimentos e habilidades e a formação de atitudes e valores;

IV - o fortalecimento dos vínculos de família, dos laços de solidariedade humana e de tolerância recíproca em que se assenta a vida social.

§ 1º. É facultado aos sistemas de ensino desdobrar o ensino fundamental em ciclos.

§ 2º. Os estabelecimentos que utilizam progressão regular por série podem adotar no ensino fundamental o regime de progressão continuada, sem prejuízo da avaliação do processo de ensino-aprendizagem, observadas as normas do respectivo sistema de ensino.

§ 3º. O ensino fundamental regular será ministrado em língua portuguesa, assegurada às comunidades indígenas a utilização de suas línguas maternas e processos próprios de aprendizagem.

§ 4º. O ensino fundamental será presencial, sendo o ensino a distância utilizado como complementação da aprendizagem ou em situações emergenciais.

Art. 33. O ensino religioso, de matrícula facultativa, constitui disciplina dos horários normais das escolas públicas de ensino fundamental, sendo oferecido, sem ônus para os cofres públicos, de acordo com as preferências manifestadas pelos alunos ou por seus responsáveis, em caráter:

I - confessional, de acordo com a opção religiosa do aluno ou do seu responsável, ministrado por professores ou orientadores religiosos preparados e credenciados pelas respectivas igrejas ou entidades religiosas; ou

II - interconfessional, resultante de acordo entre as diversas entidades religiosas, que se responsabilizarão pela elaboração do respectivo programa.

Art. 34. A jornada escolar no ensino fundamental incluirá pelo menos quatro horas de trabalho efetivo em sala de aula, sendo progressivamente ampliado o período de permanência na escola.

§ 1º. São ressalvados os casos do ensino noturno e das formas alternativas de organização autorizadas nesta Lei.

§ 2º. O ensino fundamental será ministrado progressivamente em tempo integral, a critério dos sistemas de ensino.

Seção IV

Do Ensino Médio

Art. 35. O ensino médio, etapa final da educação básica, com duração mínima de três anos, terá como finalidades:

I - a consolidação e o aprofundamento dos conhecimentos adquiridos no ensino fundamental, possibilitando o prosseguimento de estudos;

II - a preparação básica para o trabalho e a cidadania do educando, para continuar aprendendo, de modo a ser capaz de se adaptar com flexibilidade a novas condições de ocupação ou aperfeiçoamento posteriores;

III - o aprimoramento do educando como pessoa humana, incluindo a formação ética e o desenvolvimento da autonomia intelectual e do pensamento crítico;

IV - a compreensão dos fundamentos científico-tecnológicos dos processos produtivos, relacionando a teoria com a prática, no ensino de cada disciplina.

Art. 36. O currículo do ensino médio observará o disposto na Seção I deste Capítulo e as seguintes diretrizes:

I - destacará a educação tecnológica básica, a compreensão do significado da ciência, das letras e das artes; o processo histórico de transformação da sociedade e da cultura; a língua portuguesa como instrumento de comunicação, acesso ao conhecimento e exercício da cidadania;

II - adotará metodologias de ensino e de avaliação que estimulem a iniciativa dos estudantes;

III - será incluída uma língua estrangeira moderna, como disciplina obrigatória, escolhida pela comunidade escolar, e uma segunda, em caráter optativo, dentro das disponibilidades da instituição.

§ 1º. Os conteúdos, as metodologias e as formas de avaliação serão organizados de tal forma que ao final do ensino médio o educando demonstre:

I - domínio dos princípios científicos e tecnológicos que presidem a produção moderna;

II - conhecimento das formas contemporâneas de linguagem;

III - domínio dos conhecimentos de Filosofia e de Sociologia necessários ao exercício da cidadania.

§ 2º. O ensino médio, atendida a formação geral do educando, poderá prepará-lo para o exercício de profissões técnicas.

§ 3º. Os cursos do ensino médio terão equivalência legal e habilitarão ao prosseguimento de estudos.

§ 4º. A preparação geral para o trabalho e, facultativamente, a habilitação profissional, poderão ser desenvolvidas nos próprios estabelecimentos de ensino médio ou em cooperação com instituições especializadas em educação profissional.

Seção V

Da Educação de Jovens e Adultos

Art. 37. A educação de jovens e adultos será destinada àqueles que não tiveram acesso ou continuidade de estudos no ensino fundamental e médio na idade própria.

§ 1º. Os sistemas de ensino assegurarão gratuitamente aos jovens e aos adultos, que não puderam efetuar os estudos na idade regular, oportunidades educacionais apropriadas, consideradas as características do alunado, seus interesses, condições de vida e de trabalho, mediante cursos e exames.

§ 2º. O Poder Público viabilizará e estimulará o acesso e a permanência do trabalhador na escola, mediante ações integradas e complementares entre si.

Art. 38. Os sistemas de ensino manterão cursos e exames supletivos, que compreenderão a base nacional comum do currículo, habilitando ao prosseguimento de estudos em caráter regular.

§ 1º. Os exames a que se refere este artigo realizar-se-ão:

I - no nível de conclusão do ensino fundamental, para os maiores de quinze anos;

II - no nível de conclusão do ensino médio, para os maiores de dezoito anos.

§ 2º. Os conhecimentos e habilidades adquiridos pelos educandos por meios informais serão aferidos e reconhecidos mediante exames.

CAPÍTULO III

Da Educação Profissional

Art. 39. A educação profissional, integrada às diferentes formas de educação, ao trabalho, à ciência e à tecnologia, conduz ao permanente desenvolvimento de aptidões para a vida produtiva.

Parágrafo único. O aluno matriculado ou egresso do ensino fundamental, médio e superior, bem como o trabalhador em geral, jovem ou adulto, contará com a possibilidade de acesso à educação profissional.

Art. 40. A educação profissional será desenvolvida em articulação com o ensino regular ou por diferentes estratégias de educação continuada, em instituições especializadas ou no ambiente de trabalho.

Art. 41. O conhecimento adquirido na educação profissional, inclusive no trabalho, poderá ser objeto de avaliação, reconhecimento e certificação para prosseguimento ou conclusão de estudos.

Parágrafo único. Os diplomas de cursos de educação profissional de nível médio, quando registrados, terão validade nacional.

Art. 42. As escolas técnicas e profissionais, além dos seus cursos regulares, oferecerão cursos especiais, abertos à comunidade, condicionada a matrícula à capacidade de aproveitamento e não necessariamente ao nível de escolaridade.

CAPÍTULO IV

Da Educação Superior

Art. 43. A educação superior tem por finalidade:

I - estimular a criação cultural e o desenvolvimento do espírito científico e do pensamento reflexivo;

II - formar diplomados nas diferentes áreas de conhecimento, aptos para a inserção em setores profissionais e para a participação no desenvolvimento da sociedade brasileira, e colaborar na sua formação contínua;

III - incentivar o trabalho de pesquisa e investigação científica, visando o desenvolvimento da ciência e da tecnologia e da criação e difusão da cultura, e, desse modo, desenvolver o entendimento do homem e do meio em que vive;

IV - promover a divulgação de conhecimentos culturais, científicos e técnicos que constituem patrimônio da humanidade e comunicar o saber através do ensino, de publicações ou de outras formas de comunicação;

V - suscitar o desejo permanente de aperfeiçoamento cultural e profissional e possibilitar a correspondente concretização, integrando os conhecimentos que vão sendo adquiridos numa estrutura intelectual sistematizadora do conhecimento de cada geração;

VI - estimular o conhecimento dos problemas do mundo presente, em particular os nacionais e regionais, prestar serviços especializados à comunidade e estabelecer com esta uma relação de reciprocidade;

VII - promover a extensão, aberta à participação da população, visando à difusão das conquistas e benefícios resultantes da criação cultural e da pesquisa científica e tecnológica geradas na instituição.

Art. 44. A educação superior abrangerá os seguintes cursos e programas:

I - cursos seqüenciais por campo de saber, de diferentes níveis de abrangência, abertos a candidatos que atendam aos requisitos estabelecidos pelas instituições de ensino;

II - de graduação, abertos a candidatos que tenham concluído o ensino médio ou equivalente e tenham sido classificados em processo seletivo;

III - de pós-graduação, compreendendo programas de mestrado e doutorado, cursos de especialização, aperfeiçoamento e outros, abertos a candidatos diplomados em cursos de graduação e que atendam às exigências das instituições de ensino;

IV - de extensão, abertos a candidatos que atendam aos requisitos estabelecidos em cada caso pelas instituições de ensino.

Art. 45. A educação superior será ministrada em instituições de ensino superior, públicas ou privadas, com variados graus de abrangência ou especialização.

Art. 46. A autorização e o reconhecimento de cursos, bem como o credenciamento de instituições de educação superior, terão prazos limitados, sendo renovados, periodicamente, após processo regular de avaliação.

§ 1º. Após um prazo para saneamento de deficiências eventualmente identificadas pela avaliação a que se refere este artigo, haverá reavaliação, que poderá resultar, conforme o caso, em desativação de cursos e habilitações, em intervenção na instituição, em suspensão temporária de prerrogativas da autonomia, ou em descredenciamento.

§ 2º. No caso de instituição pública, o Poder Executivo responsável por sua manutenção acompanhará o processo de saneamento e fornecerá recursos adicionais, se necessários, para a superação das deficiências.

Art. 47. Na educação superior, o ano letivo regular, independente do ano civil, tem, no mínimo, duzentos dias de trabalho acadêmico efetivo, excluído o tempo reservado aos exames finais, quando houver.

§ 1º. As instituições informarão aos interessados, antes de cada período letivo, os programas dos cursos e demais componentes curriculares, sua duração, requisitos, qualificação dos professores, recursos disponíveis e critérios de avaliação, obrigando-se a cumprir as respectivas condições.

§ 2º. Os alunos que tenham extraordinário aproveitamento nos estudos, demonstrado por meio de provas e outros instrumentos de avaliação específicos, aplicados por banca examinadora especial, poderão ter abreviada a duração dos seus cursos, de acordo com as normas dos sistemas de ensino.

§ 3º. É obrigatória a frequência de alunos e professores, salvo nos programas de educação a distância.

§ 4º. As instituições de educação superior oferecerão, no período noturno, cursos de graduação nos mesmos padrões de qualidade mantidos no período diurno, sendo obrigatória a oferta noturna nas instituições públicas, garantida a necessária previsão orçamentária.

Art. 48. Os diplomas de cursos superiores reconhecidos, quando registrados, terão validade nacional como prova da formação recebida por seu titular.

§ 1º. Os diplomas expedidos pelas universidades serão por elas próprias registrados, e aqueles conferidos por instituições não-universitárias serão registrados em universidades indicadas pelo Conselho Nacional de Educação.

§ 2º. Os diplomas de graduação expedidos por universidades estrangeiras serão revalidados por universidades públicas que tenham curso do mesmo nível e área ou equivalente, respeitando-se os acordos internacionais de reciprocidade ou equiparação.

§ 3º. Os diplomas de Mestrado e de Doutorado expedidos por universidades estrangeiras só poderão ser reconhecidos por universidades que possuam cursos de pós-graduação reconhecidos e avaliados, na mesma área de conhecimento e em nível equivalente ou superior.

Art. 49. As instituições de educação superior aceitarão a transferência de alunos regulares, para cursos afins, na hipótese de existência de vagas, e mediante processo seletivo.

Parágrafo único. As transferências ex officio dar-se-ão na forma da lei.

Art. 50. As instituições de educação superior, quando da ocorrência de vagas, abrirão matrícula nas disciplinas de seus cursos a alunos não regulares que demonstrarem capacidade de cursá-las com proveito, mediante processo seletivo prévio.

Art. 51. As instituições de educação superior credenciadas como universidades, ao deliberar sobre critérios e normas de seleção e admissão de estudantes, levarão em conta os efeitos desses critérios sobre a orientação do ensino médio, articulando-se com os órgãos normativos dos sistemas de ensino.

Art. 52. As universidades são instituições pluridisciplinares de formação dos quadros profissionais de nível superior, de pesquisa, de extensão e de domínio e cultivo do saber humano, que se caracterizam por:

I - produção intelectual institucionalizada mediante o estudo sistemático dos temas e problemas mais relevantes, tanto do ponto de vista científico e cultural, quanto regional e nacional;

II - um terço do corpo docente, pelo menos, com titulação acadêmica de mestrado ou doutorado;

III - um terço do corpo docente em regime de tempo integral.

Parágrafo único. É facultada a criação de universidades especializadas por campo do saber.

Art. 53. No exercício de sua autonomia, são asseguradas às universidades, sem prejuízo de outras, as seguintes atribuições:

I - criar, organizar e extinguir, em sua sede, cursos e programas de educação superior previstos nesta Lei, obedecendo às normas gerais da União e, quando for o caso, do respectivo sistema de ensino;

II - fixar os currículos dos seus cursos e programas, observadas as diretrizes gerais pertinentes;

III - estabelecer planos, programas e projetos de pesquisa científica, produção artística e atividades de extensão;

IV - fixar o número de vagas de acordo com a capacidade institucional e as exigências do seu meio;

V - elaborar e reformar os seus estatutos e regimentos em consonância com as normas gerais atinentes;

VI - conferir graus, diplomas e outros títulos;

VII - firmar contratos, acordos e convênios;

VIII - aprovar e executar planos, programas e projetos de investimentos referentes a obras, serviços e aquisições em geral, bem como administrar rendimentos conforme dispositivos institucionais;

IX - administrar os rendimentos e deles dispor na forma prevista no ato de constituição, nas leis e nos respectivos estatutos;

X - receber subvenções, doações, heranças, legados e cooperação financeira resultante de convênios com entidades públicas e privadas.

Parágrafo único. Para garantir a autonomia didático-científica das universidades, caberá aos seus colegiados de ensino e pesquisa decidir, dentro dos recursos orçamentários disponíveis, sobre:

I - criação, expansão, modificação e extinção de cursos;

II - ampliação e diminuição de vagas;

III - elaboração da programação dos cursos;

IV - programação das pesquisas e das atividades de extensão;

V - contratação e dispensa de professores;

VI - planos de carreira docente.

Art. 54. As universidades mantidas pelo Poder Público gozarão, na forma da lei, de estatuto jurídico especial para atender às peculiaridades de sua estrutura, organização e financiamento pelo Poder Público, assim como dos seus planos de carreira e do regime jurídico do seu pessoal.

§ 1º. No exercício da sua autonomia, além das atribuições asseguradas pelo artigo anterior, as universidades públicas poderão:

I - propor o seu quadro de pessoal docente, técnico e administrativo, assim como um plano de cargos e salários, atendidas as normas gerais pertinentes e os recursos disponíveis;

II - elaborar o regulamento de seu pessoal em conformidade com as normas gerais concernentes;

III - aprovar e executar planos, programas e projetos de investimentos referentes a obras, serviços e aquisições em geral, de acordo com os recursos alocados pelo respectivo Poder mantenedor;

IV - elaborar seus orçamentos anuais e plurianuais;

V - adotar regime financeiro e contábil que atenda às suas peculiaridades de organização e funcionamento;

VI - realizar operações de crédito ou de financiamento, com aprovação do Poder competente, para aquisição de bens imóveis, instalações e equipamentos;

VII - efetuar transferências, quitações e tomar outras providências de ordem orçamentária, financeira e patrimonial necessárias ao seu bom desempenho.

§ 2º. Atribuições de autonomia universitária poderão ser estendidas a instituições que comprovem alta qualificação para o ensino ou para a pesquisa, com base em avaliação realizada pelo Poder Público.

Art. 55. Caberá à União assegurar, anualmente, em seu Orçamento Geral, recursos suficientes para manutenção e desenvolvimento das instituições de educação superior por ela mantidas.

Art. 56. As instituições públicas de educação superior obedecerão ao princípio da gestão democrática, assegurada a existência de órgãos colegiados deliberativos, de que participarão os segmentos da comunidade institucional, local e regional.

Parágrafo único. Em qualquer caso, os docentes ocuparão setenta por cento dos assentos em cada órgão colegiado e comissão, inclusive nos que tratarem da elaboração e modificações estatutárias e regimentais, bem como da escolha de dirigentes.

Art. 57. Nas instituições públicas de educação superior, o professor ficará obrigado ao mínimo de oito horas semanais de aulas.

CAPÍTULO V

Da Educação Especial

Art. 58. Entende-se por educação especial, para os efeitos desta Lei, a modalidade de educação escolar, oferecida preferencialmente na rede regular de ensino, para educandos portadores de necessidades especiais.

§ 1º. Haverá, quando necessário, serviços de apoio especializado, na escola regular, para atender às peculiaridades da clientela de educação especial.

§ 2º. O atendimento educacional será feito em classes, escolas ou serviços especializados, sempre que, em função das condições específicas dos alunos, não for possível a sua integração nas classes comuns de ensino regular.

§ 3º. A oferta de educação especial, dever constitucional do Estado, tem início na faixa etária de zero a seis anos, durante a educação infantil.

Art. 59. Os sistemas de ensino assegurarão aos educandos com necessidades especiais:

I - currículos, métodos, técnicas, recursos educativos e organização específicos, para atender às suas necessidades;

II - terminalidade específica para aqueles que não puderem atingir o nível exigido para a conclusão do ensino fundamental, em virtude de suas deficiências, e aceleração para concluir em menor tempo o programa escolar para os superdotados;

III - professores com especialização adequada em nível médio ou superior, para atendimento especializado, bem como professores do ensino regular capacitados para a integração desses educandos nas classes comuns;

IV - educação especial para o trabalho, visando a sua efetiva integração na vida em sociedade, inclusive condições adequadas para os que não revelarem capacidade de inserção no trabalho competitivo, mediante articulação com os órgãos oficiais afins, bem como para aqueles que apresentam uma habilidade superior nas áreas artística, intelectual ou psicomotora;

V - acesso igualitário aos benefícios dos programas sociais suplementares disponíveis para o respectivo nível do ensino regular.

Art. 60. Os órgãos normativos dos sistemas de ensino estabelecerão critérios de caracterização das instituições privadas sem fins lucrativos, especializadas e com atuação exclusiva em educação especial, para fins de apoio técnico e financeiro pelo Poder Público.

Parágrafo único. O Poder Público adotará, como alternativa preferencial, a ampliação do atendimento aos educandos com necessidades especiais na própria rede pública regular de ensino, independentemente do apoio às instituições previstas neste artigo.

TÍTULO VI

Dos Profissionais da Educação

Art. 61. A formação de profissionais da educação, de modo a atender aos objetivos dos diferentes níveis e modalidades de ensino e às características de cada fase do desenvolvimento do educando, terá como fundamentos:

I - a associação entre teorias e práticas, inclusive mediante a capacitação em serviço;

II - aproveitamento da formação e experiências anteriores em instituições de ensino e outras atividades.

Art. 62. A formação de docentes para atuar na educação básica far-se-á em nível superior, em curso de licenciatura, de graduação plena, em universidades e institutos superiores de educação, admitida, como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nas quatro primeiras séries do ensino fundamental, a oferecida em nível médio, na modalidade Normal.

Art. 63. Os institutos superiores de educação manterão:

I - cursos formadores de profissionais para a educação básica, inclusive o curso normal superior, destinado à formação de docentes para a educação infantil e para as primeiras séries do ensino fundamental;

II - programas de formação pedagógica para portadores de diplomas de educação superior que queiram se dedicar à educação básica;

III - programas de educação continuada para os profissionais de educação dos diversos níveis.

Art. 64. A formação de profissionais de educação para administração, planejamento, inspeção, supervisão e orientação educacional para a educação básica, será feita em cursos de graduação em pedagogia ou em nível de pós-graduação, a critério da instituição de ensino, garantida, nesta formação, a base comum nacional.

Art. 65. A formação docente, exceto para a educação superior, incluirá prática de ensino de, no mínimo, trezentas horas.

Art. 66. A preparação para o exercício do magistério superior far-se-á em nível de pós-graduação, prioritariamente em programas de mestrado e doutorado.

Parágrafo único. O notório saber, reconhecido por universidade com curso de doutorado em área afim, poderá suprir a exigência de título acadêmico.

Art. 67. Os sistemas de ensino promoverão a valorização dos profissionais da educação, assegurando-lhes, inclusive nos termos dos estatutos e dos planos de carreira do magistério público:

I - ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos;

II - aperfeiçoamento profissional continuado, inclusive com licenciamento periódico remunerado para esse fim;

III - piso salarial profissional;

IV - progressão funcional baseada na titulação ou habilitação, e na avaliação do desempenho;

V - período reservado a estudos, planejamento e avaliação, incluído na carga de trabalho;

VI - condições adequadas de trabalho.

Parágrafo único. A experiência docente é pré-requisito para o exercício profissional de quaisquer outras funções de magistério, nos termos das normas de cada sistema de ensino.

TÍTULO VII

Dos Recursos financeiros

Art. 68. Serão recursos públicos destinados à educação os originários de:

I - receita de impostos próprios da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

II - receita de transferências constitucionais e outras transferências;

III - receita do salário-educação e de outras contribuições sociais;

IV - receita de incentivos fiscais;

V - outros recursos previstos em lei.

Art. 69. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, vinte e cinco por cento, ou o que consta nas respectivas Constituições ou Leis Orgânicas, da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências constitucionais, na manutenção e desenvolvimento do ensino público.

§ 1º. A parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não será considerada, para efeito do cálculo previsto neste artigo, receita do governo que a transferir.

§ 2º. Serão consideradas excluídas das receitas de impostos mencionadas neste artigo as operações de crédito por antecipação de receita orçamentária de impostos.

§ 3º. Para fixação inicial dos valores correspondentes aos mínimos estatuídos neste artigo, será considerada a receita estimada na lei do orçamento anual, ajustada, quando for o caso, por lei que autorizar a abertura de créditos adicionais, com base no eventual excesso de arrecadação.

§ 4º. As diferenças entre a receita e a despesa previstas e as efetivamente realizadas, que resultem no não atendimento dos percentuais mínimos obrigatórios, serão apuradas e corrigidas a cada trimestre do exercício financeiro.

§ 5º. O repasse dos valores referidos neste artigo do caixa da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios ocorrerá imediatamente ao órgão responsável pela educação, observados os seguintes prazos:

I - recursos arrecadados do primeiro ao décimo dia de cada mês, até o vigésimo dia;

II - recursos arrecadados do décimo primeiro ao vigésimo dia de cada mês, até o trigésimo dia;

III - recursos arrecadados do vigésimo primeiro dia ao final de cada mês, até o décimo dia do mês subsequente.

§ 6º. O atraso da liberação sujeitará os recursos a correção monetária e à responsabilização civil e criminal das autoridades competentes.

Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;

II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;

III - uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;

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

V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;

VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;

VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;

VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

Art. 71. Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:

I - pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;

II - subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;

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

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

V - obras de infra-estrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;

VI - pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Art. 72. As receitas e despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino serão apuradas e publicadas nos balanços do Poder Público, assim como nos relatórios a que se refere o § 3º do art. 165 da Constituição Federal.

Art. 73. Os órgãos fiscalizadores examinarão, prioritariamente, na prestação de contas de recursos públicos, o cumprimento do disposto no art. 212 da Constituição Federal, no art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e na legislação concernente.

Art. 74. A União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, estabelecerá padrão mínimo de oportunidades educacionais para o ensino fundamental, baseado no cálculo do custo mínimo por aluno, capaz de assegurar ensino de qualidade.

Parágrafo único. O custo mínimo de que trata este artigo será calculado pela União ao final de cada ano, com validade para o ano subsequente, considerando variações regionais no custo dos insumos e as diversas modalidades de ensino.

Art. 75. A ação supletiva e redistributiva da União e dos Estados será exercida de modo a corrigir, progressivamente, as disparidades de acesso e garantir o padrão mínimo de qualidade de ensino.

§ 1º. A ação a que se refere este artigo obedecerá a fórmula de domínio público que inclua a capacidade de atendimento e a medida do esforço fiscal do respectivo Estado, do Distrito Federal ou do Município em favor da manutenção e do desenvolvimento do ensino.

§ 2º. A capacidade de atendimento de cada governo será definida pela razão entre os recursos de uso constitucionalmente obrigatório na manutenção e desenvolvimento do ensino e o custo anual do aluno, relativo ao padrão mínimo de qualidade.

§ 3º. Com base nos critérios estabelecidos nos §§ 1º e 2º, a União poderá fazer a transferência direta de recursos a cada estabelecimento de ensino, considerado o número de alunos que efetivamente freqüentam a escola.

§ 4º. A ação supletiva e redistributiva não poderá ser exercida em favor do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios se estes oferecerem vagas, na área de ensino de sua responsabilidade, conforme o inciso VI do art. 10 e o inciso V do art. 11 desta Lei, em número inferior à sua capacidade de atendimento.

Art. 76. A ação supletiva e redistributiva prevista no artigo anterior ficará condicionada ao efetivo cumprimento pelos Estados, Distrito Federal e Municípios do disposto nesta Lei, sem prejuízo de outras prescrições legais.

Art. 77. Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas que:

I - comprovem finalidade não-lucrativa e não distribuam resultados, dividendos, bonificações, participações ou parcela de seu patrimônio sob nenhuma forma ou pretexto;

II - apliquem seus excedentes financeiros em educação;

III - assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades;

IV - prestem contas ao Poder Público dos recursos recebidos.

§ 1º. Os recursos de que trata este artigo poderão ser destinados a bolsas de estudo para a educação básica, na forma da lei, para os que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública de domicílio do educando, ficando o Poder Público obrigado a investir prioritariamente na expansão da sua rede local.

§ 2º. As atividades universitárias de pesquisa e extensão poderão receber apoio financeiro do Poder Público, inclusive mediante bolsas de estudo.

TÍTULO VIII

Das Disposições Gerais

Art. 78. O Sistema de Ensino da União, com a colaboração das agências federais de fomento à cultura e de assistência aos índios, desenvolverá programas integrados de ensino e pesquisa, para oferta de educação escolar bilingüe e intercultural aos povos indígenas, com os seguintes objetivos:

I - proporcionar aos índios, suas comunidades e povos, a recuperação de suas memórias históricas; a reafirmação de suas identidades étnicas; a valorização de suas línguas e ciências;

II - garantir aos índios, suas comunidades e povos, o acesso às informações, conhecimentos técnicos e científicos da sociedade nacional e demais sociedades indígenas e não-índias.

Art. 79. A União apoiará técnica e financeiramente os sistemas de ensino no provimento da educação intercultural às comunidades indígenas, desenvolvendo programas integrados de ensino e pesquisa.

§ 1º. Os programas serão planejados com audiência das comunidades indígenas.

§ 2º. Os programas a que se refere este artigo, incluídos nos Planos Nacionais de Educação, terão os seguintes objetivos:

I - fortalecer as práticas sócio-culturais e a língua materna de cada comunidade indígena;

II - manter programas de formação de pessoal especializado, destinado à educação escolar nas comunidades indígenas;

III - desenvolver currículos e programas específicos, neles incluindo os conteúdos culturais correspondentes às respectivas comunidades;

IV - elaborar e publicar sistematicamente material didático específico e diferenciado.

Art. 80. O Poder Público incentivará o desenvolvimento e a veiculação de programas de ensino a distância, em todos os níveis e modalidades de ensino, e de educação continuada.

§ 1º. A educação a distância, organizada com abertura e regime especiais, será oferecida por instituições especificamente credenciadas pela União.

§ 2º. A União regulamentará os requisitos para a realização de exames e registro de diploma relativos a cursos de educação a distância.

§ 3º. As normas para produção, controle e avaliação de programas de educação a distância e a autorização para sua implementação, caberão aos respectivos sistemas de ensino, podendo haver cooperação e integração entre os diferentes sistemas.

§ 4º. A educação a distância gozará de tratamento diferenciado, que incluirá:

I - custos de transmissão reduzidos em canais comerciais de radiodifusão sonora e de sons e imagens;

II - concessão de canais com finalidades exclusivamente educativas;

III - reserva de tempo mínimo, sem ônus para o Poder Público, pelos concessionários de canais comerciais.

Art. 81. É permitida a organização de cursos ou instituições de ensino experimentais, desde que obedecidas as disposições desta Lei.

Art. 82. Os sistemas de ensino estabelecerão as normas para realização dos estágios dos alunos regularmente matriculados no ensino médio ou superior em sua jurisdição.

Parágrafo único. O estágio realizado nas condições deste artigo não estabelecem vínculo empregatício, podendo o estagiário receber bolsa de estágio, estar segurado contra acidentes e ter a cobertura previdenciária prevista na legislação específica.

Art. 83. O ensino militar é regulado em lei específica, admitida a equivalência de estudos, de acordo com as normas fixadas pelos sistemas de ensino.

Art. 84. Os discentes da educação superior poderão ser aproveitados em tarefas de ensino e pesquisa pelas respectivas instituições, exercendo funções de monitoria, de acordo com seu rendimento e seu plano de estudos.

Art. 85. Qualquer cidadão habilitado com a titulação própria poderá exigir a abertura de concurso público de provas e títulos para cargo de docente de instituição pública de ensino que estiver sendo ocupado por professor não concursado, por mais de seis anos, ressalvados os direitos assegurados pelos arts. 41 da Constituição Federal e 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Art. 86. As instituições de educação superior constituídas como universidades integrar-se-ão, também, na sua condição de instituições de pesquisa, ao Sistema Nacional de Ciência e Tecnologia, nos termos da legislação específica.

TÍTULO IX

Das Disposições Transitórias

Art. 87. É instituída a Década da Educação, a iniciar-se um ano a partir da publicação desta Lei.

§ 1º. A União, no prazo de um ano a partir da publicação desta Lei, encaminhará, ao Congresso Nacional, o Plano Nacional de Educação, com diretrizes e metas para os dez anos seguintes, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos.

§ 2º. O Poder Público deverá recensear os educandos no ensino fundamental, com especial atenção para os grupos de sete a quatorze e de quinze a dezesseis anos de idade.

§ 3º. Cada Município e, supletivamente, o Estado e a União, deverá:

I - matricular todos os educandos a partir dos sete anos de idade e, facultativamente, a partir dos seis anos, no ensino fundamental;

II - prover cursos presenciais ou a distância aos jovens e adultos insuficientemente escolarizados;

III - realizar programas de capacitação para todos os professores em exercício, utilizando também, para isto, os recursos da educação a distância;

IV - integrar todos os estabelecimentos de ensino fundamental do seu território ao sistema nacional de avaliação do rendimento escolar.

§ 4º. Até o fim da Década da Educação somente serão admitidos professores habilitados em nível superior ou formados por treinamento em serviço.

§ 5º. Serão conjugados todos os esforços objetivando a progressão das redes escolares públicas urbanas de ensino fundamental para o regime de escolas de tempo integral.

§ 6º. A assistência financeira da União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como a dos Estados aos seus Municípios, ficam condicionadas ao cumprimento do art. 212 da Constituição Federal e dispositivos legais pertinentes pelos governos beneficiados.

Art. 88. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adaptarão sua legislação educacional e de ensino às disposições desta Lei no prazo máximo de um ano, a partir da data de sua publicação.

§ 1º. As instituições educacionais adaptarão seus estatutos e regimentos aos dispositivos desta Lei e às normas dos respectivos sistemas de ensino, nos prazos por estes estabelecidos.

§ 2º. O prazo para que as universidades cumpram o disposto nos incisos II e III do art. 52 é de oito anos.

Art. 89. As creches e pré-escolas existentes ou que venham a ser criadas deverão, no prazo de três anos, a contar da publicação desta Lei, integrar-se ao respectivo sistema de ensino.

Art. 90. As questões suscitadas na transição entre o regime anterior e o que se institui nesta Lei serão resolvidas pelo Conselho Nacional de Educação ou, mediante delegação deste, pelos órgãos normativos dos sistemas de ensino, preservada a autonomia universitária.

Art. 91. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 92. Revogam-se as disposições das Leis nºs 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e 5.540, de 28 de novembro de 1968, não alteradas pelas Leis nºs 9.131, de 24 de novembro de 1995 e 9.192, de 21 de dezembro de 1995 e, ainda, as Leis nºs 5.692, de 11 de agosto de 1971 e 7.044, de 18 de outubro de 1982, e as demais leis e decretos-lei que as modificaram e quaisquer outras disposições em contrário.

Brasília, 20 de dezembro de 1996, 185º da Independência e 108º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO
Paulo Renato Souza

DECRETO Nº 2.440, DE 23 DE DEZEMBRO DE 1997

Fixa o valor mínimo a que se refere o art. 6º da lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso IV, da Constituição e tendo em vista o disposto no art. 6º, § 1º, da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996,

DECRETA:

Art. 1º É fixado, para o exercício de 1998, em R\$ 315,00 (trezentos e quinze reais) por aluno, o valor mínimo anual a que se refere o art. 6º da lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996.

Art. 2º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 23 de dezembro de 1997; 176º da Independência e 109º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO
Paulo Renato Souza

ANEXO 4 – Alterações da Emenda Constitucional nº 14

PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 14

Art. 1º É acrescentada no inciso VII do art. 34, da Constituição Federal, a alínea e, com a seguinte redação:

CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 14
<p>Art. 34 A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:</p> <p>.....</p> <p>VII – assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:</p> <p>a)</p> <p>b)</p> <p>c)</p> <p>d)</p>	<p>Art. 34 A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:</p> <p>.....</p> <p>VII – assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:</p> <p>a)</p> <p>b)</p> <p>c)</p> <p>d)</p> <p>e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.</p>

Art. 2º É dada nova redação aos incisos I e II do art. 208 da Constituição Federal, nos seguintes termos:

CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 14
<p>Art. 208 O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:</p> <p>I – ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria;</p> <p>II – progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio;</p> <p>.....</p> <p>IV – atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade;</p> <p>.....</p> <p>VII – atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.</p>	<p>Art. 208 O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:</p> <p>I – ensino fundamental, obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria;</p> <p>II – progressiva universalização do ensino médio gratuito;</p> <p>.....</p>

Art. 3º É dada nova redação aos §§ 1º e 2º do art. 211 da Constituição Federal e nele são inseridos mais dois parágrafos, passando a ter a seguinte redação:

CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 14
<p>Art. 211 A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.</p> <p>§ 1º - A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, e prestará assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória.</p> <p>§ 2º - Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e pré-escolar.</p>	<p>Art. 211 A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.</p> <p>§ 1º - A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito federal e aos Municípios.</p> <p>§ 2º - Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.</p> <p>§ 3º - Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.</p> <p>§ 4º - Na organização de seus sistemas de ensino, os Estados e os Municípios definirão formas de colaboração de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.</p>

Art. 4º É dada nova redação ao § 5º do art. 212 da Constituição Federal, nos seguintes termos:

CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 14
<p>Art. 212 A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.</p> <p>.....</p> <p>§ 5º - O ensino fundamental público terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida, na forma da lei, pelas empresas, que dela poderão deduzir a aplicação realizada no ensino fundamental de seus empregados e dependentes.</p>	<p>Art. 212 A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.</p> <p>.....</p> <p>§ 5º - O ensino fundamental público terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas, na forma da lei.</p>

Art. 5º É alterado o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e nele são inseridos novos parágrafos, passando o artigo a ter a seguinte redação:

Ato das Disposições Constitucionais Transitórias	EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 14
<p>Art. 60 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.</p> <p>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.</p>	<p>Art. 60 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 <i>caput</i> do art. 212 da Constituição Federal, à manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental, com o objetivo de assegurar a universalização de seu atendimento e a remuneração condigna do magistério.</p> <p>§ 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.</p> <p>§ 2º - O Fundo referido no parágrafo anterior, será constituído, por pelo menos, quinze por cento dos recursos a que se referem os artigos 155, inciso II, 158, inciso IV e 159 inciso I, letras a e b; e 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.</p> <p>§ 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.</p> <p>§ 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.</p>

	<p>§ 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.</p> <p>§ 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.</p> <p>§ 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.</p>
--	---

Art. 6º Esta Emenda entra em vigor a primeiro de janeiro ao ano subsequente ao de sua promulgação.