
Fundef: corrigindo distorções históricas

Ulysses Cidade Semeghini

Economista, professor do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e diretor do Departamento de Acompanhamento do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), do Ministério da Educação (MEC).

Em Aberto, Brasília, v. 18, n. 74, p. 43-57, dez. 2001.

Introdução

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) vem sendo reconhecido como vetor de autêntica revolução nas condições de oferta do ensino fundamental no Brasil.

Derivado de uma idéia extremamente simples, seu grande mérito, enquanto política pública, é a universalidade. Pela primeira vez em décadas, concebeu-se um instrumento capaz de induzir transformações onde estão de fato os alunos e professores, na totalidade das redes de ensino, e não apenas em alguns pretensos pólos de excelência no interior de cada rede. Suas raízes devem ser buscadas na Constituição de 1988 e no caráter descentralizado dessas redes de ensino nacionais, historicamente muito desiguais.

A vinculação de 25% das receitas de Estados e municípios e 18% das receitas da União à educação, estabelecidas pela Constituição, contemplou antiga reivindicação dos professores e profissionais da área. Mas esta vinculação não foi suficiente, como se desejava, para garantir o financiamento adequado ao ensino obrigatório, tampouco para trazer maior transparência e equidade ao gasto público correspondente. Ao mesmo tempo em que faltava a muitos Estados e municípios um planejamento estratégico para o gasto desses recursos, inexistiam, no País, mecanismos eficientes de controle e fiscalização dos dispêndios com a educação pública. Apesar de a Carta Magna ter aberto aos municípios a possibilidade de organizar seus próprios sistemas de ensino, sem a orientação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), aprovada em 1996, os gestores desses recursos podiam aplicá-los com grande flexibilidade: podiam gastar tudo com educação infantil, financiar bolsas de estudos para alunos estudarem na rede particular ou adquirirem formação sindical ou ainda transportar estudantes do ensino superior, por exemplo, bem como respaldar despesas que nada tinham a ver com a área de educação.

Como cada escola está sujeita à capacidade de arrecadação da instância de governo à qual está subordinada, cristalizaram-se

os contrastes regionais e as diferenças entre redes estaduais e municipais de ensino. Esta distorção se tornou ainda maior com o processo de descentralização desencadeado a partir da década de 80 e representava um obstáculo para a municipalização do ensino fundamental. Se, por um lado, municípios mais ricos deixavam de aplicar 25% de suas receitas no ensino fundamental, nos municípios mais pobres os recursos não eram suficientes para garantir uma educação com condições mínimas de qualidade.

Em 1995, ainda prevalecia um quadro de acentuados déficits de cobertura e condições muito diferenciadas na oferta do ensino fundamental. Apenas 89% dos brasileiros de 7 a 14 anos estavam na escola. Embora em declínio, as taxas de evasão e repetência e a distorção idade/série mantinham-se em patamares elevados. Colocava-se, portanto, uma demanda prioritária a ser equacionada e atendida.

Nesse contexto, tornava-se necessária uma fórmula capaz de garantir o oferecimento do ensino fundamental a 100% dessa população, com qualidade. Desde a década de 50, buscava-se um mecanismo capaz de assegurar esta oferta, de forma ágil e com equidade. A realização anual do Censo Escolar a partir de 1996, iniciativa pioneira, foi o primeiro passo, pois tornou confiável o dado do número de alunos do ensino fundamental público, bem como o de onde estão matriculados. As informações sobre as matrículas são levantadas pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep) do Ministério da Educação (MEC), junto às Secretarias de Educação dos Estados e municípios, a partir do final do mês de março de cada ano (entre janeiro e março, desenvolve-se a fase preparatória do Censo). Consolidados os números preliminares de cada Estado, no mês de outubro, o resultado é publicado no *Diário Oficial da União*, para que Estados e municípios, num prazo de 30 dias, possam apresentar recursos com vistas à retificação de dados eventualmente incorretos.

Esses levantamentos anuais convergiram com a idéia de criação de um Fundo de natureza contábil, no âmbito de cada

Estado, cuja distribuição de recursos fosse automática, de acordo com o número de alunos matriculados em cada rede de ensino fundamental. Com base nos dados consolidados do Censo do ano anterior, passaram a ser definidos os coeficientes de distribuição dos recursos do Fundef para cada Estado e suas municipalidades. Calculadas as quotas correspondentes, o valor devido é redirecionado para contas próprias e específicas do Fundef.

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

O Fundef foi criado pela Emenda Constitucional nº 14 e regulamentado pela Lei nº 9.424/96 e pelo Decreto nº 2.264/97. Essa legislação prevê a distribuição de recursos e responsabilidades entre os Estados e seus municípios, de tal forma que:

- pelo prazo de dez anos, os Estados e municípios devem aplicar, no mínimo, 15% de *todas* as suas receitas exclusivamente na manutenção e no desenvolvimento do ensino fundamental;
- no mínimo 60% desses recursos devem ser utilizados exclusivamente no pagamento da remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício;
- deve ser fixado, a cada ano, um valor mínimo nacional por aluno. O governo federal complementa esses recursos sempre que, no âmbito de cada Estado, seu valor anual por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente.

Os recursos que compõem o Fundef são provenientes de 15% das seguintes fontes de receitas dos Estados e municípios:

- Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS);
- Fundo de Participação dos Estados e Municípios (FPE e FPM);
- Imposto sobre Produtos Industrializados proporcional às exportações (IPIexp);

■ Ressarcimento pela desoneração de Exportações de que trata a Lei Complementar nº 87/96 (Lei Kandir).

O texto que se apresenta a seguir explora algumas das mudanças mais significativas, derivadas da operação do Fundef, e está dividido em três partes. Inicialmente, procura-se resumir seus efeitos redistributivos e, simultaneamente, os impactos sobre as matrículas do ensino fundamental. A seguir, descrevem-se os principais resultados aferidos através de pesquisa para o conjunto do professorado e, finalmente, são destacadas as questões mais relevantes relacionadas com o acompanhamento e o controle social do Fundo.

Impacto redistributivo do Fundef e efeitos sobre as matrículas

Entre 1998 e 2000 (Tabela 1) o montante global de recursos vinculados ao Fundef cresceu 33%, aumento esse que superou em muito a inflação do período. Decorrente da elevação na arrecadação de impostos, a maior disponibilidade de recursos configurou, assim, um quadro favorável à consecução dos principais objetivos do novo Fundo: assegurar a vinculação efetiva ao ensino fundamental, promover uma alocação mais justa, baseada no número de alunos, e valorizar o magistério.

Do montante de recursos vinculados ao Fundo, os Estados detinham R\$ 8,1 bilhões, em 1998, e R\$ 9,2 bilhões, em 2000, enquanto para o conjunto de municípios os montantes respectivos corresponderam a R\$ 5 bilhões e R\$ 7,5 bilhões. Portanto, enquanto a parcela estadual aumentou em 13%, a dos municípios cresceu 50%. As transferências dos Estados aos municípios, que fora de 423 milhões líquidos, no primeiro ano, passou a R\$ 1,75 bilhão, em 2000.

Os dados das Tabelas 2 e 3 detalham os fluxos financeiros dirigidos aos municípios no período. Na Tabela 2, observa-se a variação do valor médio por aluno/ano disponível para eles em cada região e para o Brasil como um todo. Assim, em termos nacionais, enquanto no primeiro ano o acréscimo do valor aluno/ano

Tabela 1 – Composição do Fundef, segundo a origem dos recursos 1998-2000

R\$ milhões

Origem dos recursos	1998		1999		2000	
	Fundef	Part. %	Fundef	Part. %	Fundef	Part. %
FPM	1838,3	13,8	2042,0	13,4	2238,7	12,7
FPE	1638,1	12,3	1819,9	12,0	2149,8	12,3
ICMS	8.758,8	66,0	9.834,2	64,7	11.924,7	67,6
IPFEMP	238,0	1,8	235,7	1,6	264,6	1,5
LC 87/96	314,0	2,4	684,6	4,5	665,6	3,2
Subtotal	12.787,2	96,3	14.620,4	96,2	17.143,4	97,1
Complem. da União	486,6 ¹	3,7	579,9	3,8	595,6	2,9
Total do Fundef	13.273,8	100,0	15.200,3	100,0	17.739,0	100,0

Fundef: SINDUF

¹ Inclusão de R\$ 65,2 de crédito de conta, realizado em 1999.

devido ao Fundo foi de 22,7%, em 2000 atingiu 48,5%. Destacam-se os acréscimos para as Regiões Norte e Nordeste, cujos municípios puderam contar com aumentos correspondentes a 90% e 117,5%, respectivamente. Ainda comparando-se 1998 e 2000, para o Brasil, a média passa de R\$ 335,00 (sem Fundef, em 1998) para R\$ 496,00 (com o Fundef, em 2001), um crescimento de cerca de 48,5%.¹

A receita adicional bruta dirigida aos municípios em consequência do Fundef aparece na Tabela 3. Assim, em 1998, 2.703 municípios (49% do total) tiveram acréscimo de receita com o Fundef.²

¹ Sem o Fundef, e com o mesmo aumento de matrículas, o crescimento teria sido de 6%. As transferências estaduais explicam a diferença.

² Todos os municípios brasileiros, bem como os Estados, têm 15% de suas receitas de FPM, ICMS e IPIexp bloqueadas automaticamente quando dos créditos. Imediatamente, o montante assim constituído no âmbito de cada unidade da Federação é redistribuído para o Estado e cada município proporcionalmente ao respectivo número de alunos. Por isso, o município pode estar transferindo recursos (se tiver poucos alunos) ou recebendo.

Esse acréscimo foi de cerca de R\$ 2 bilhões, beneficiando 10 milhões de alunos, ou 81% das matrículas municipais (vale dizer: os outros 51% de municípios, com transferências negativas de recursos devidas ao Fundo, detinham menos de 20% das matrículas).

Tabela 2 – Distribuição das matrículas da educação fundamental por dependência administrativa – 1997-2000 e valor por aluno/ano no âmbito dos municípios, por UF e região – 1998/2000

UF / Região	1998					2000						
	% Matr. 1997		Valor aluno ano nos municípios (R\$)			% Matr. 1997		Valor aluno ano nos municípios (R\$)				
	Municipal	Municipal	Com o Fundef	Com o Fundef	Var. %	Municipal	Municipal	Com o Fundef				
								Com o Fundef	Com o Fundef	Com o Fundef	Com o Fundef	
(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)	(G)	(H)	(I)	(J)	(K)		
N	63,1	36,9	251	369	47,0	49,3	50,7	230	408	438	418	90,1
NE	42,7	57,3	170	321	88,8	36,0	64,0	164	348	365	367	117,5
CO (*)	69,4	30,6	370	371	0,3	65,0	35,0	413	493	518	505	22,4
SE	71,4	28,6	602	550	(8,6)	61,5	38,5	563	666	699	683	21,3
S	57,3	42,7	407	482	18,4	55,0	45,0	499	630	662	646	29,4
EE	59,3	40,7	336	411	22,7	50,8	49,2	334	484	508	496	48,5

Fonte: Fundação Getúlio Vargas e SIB/ME.

Elaboração: SEF/MEC.

(*) Excluído o Distrito Federal. (**) Valor de distribuição de recursos entre governos.

Com a acentuada municipalização, a transferência adicional vem aumentando: em 2000 alcançou R\$ 3,1 bilhões. Nesse ano, cerca de dois terços dos municípios teve saldo positivo, proporção que vai a mais de 90% no Nordeste, e a cerca de 80% no Norte. No conjunto, as localidades com saldo positivo respondem por 14 milhões de alunos, representando 87% do total municipal. Digno de nota ainda é que o montante adicional de R\$ 3,1 bilhões

representa uma vez e meia o montante do Fundo de Participação dos Municípios creditado à conta do Fundef em 2000 para a *totalidade dos municípios*.³

Tabela 3 – Receita Adicional Bruta dos Municípios em decorrência do Fundef, por UF e região – 1998/2000

UF / Região	1998		Valor (R\$ milhões)	2000		Valor (R\$ milhões)
	Nº de alunos 1997	Nº de alunos 2000		Nº de alunos 1997	Nº de alunos 2000	
N	885.547	307	160,9	1.482.551	365	344,8
NE	5.050.908	1557	931,1	6.787.139	1.651	1.423,9
CO (***)	497.582	130	66,5	625.202	142	106,8
SE	2.324.957	253	638,8	3.618.310	733	927,3
S	1.310.950	466	236,6	1.502.699	517	297,8
Total	10.369.944	2.703	2.003,9	14.016.901	3.408	3.106,6
Total Redes Municipais	12.436.828	6.006	6.076,6	16.182.645	6.806	7.544,6
Fundef 2000	61,9	44,1	33,9	80,7	61,9	44,1

Fonte: LICE (Linha de Crédito Especial de Investimento).

(*) Municípios com acréscimo de receita.

(**) Calculado sobre o total de matrículas da rede municipal do Brasil.

(***) Excluído o Distrito Federal. (**) Valor de distribuição de recursos entre governos.

A Tabela 4 destaca o efeito do Fundef sobre os municípios mais pobres. Ele mostra, em primeiro lugar, que, sem o Fundef, um total de 2.564 municípios teriam menos de R\$ 350,00 por aluno, em 2000. Nesse caso, estaria disponível para cada um dos 11,4 milhões de estudantes matriculados nessas redes municipais apenas R\$ 180,00 em média. Com o Fundef, essa média

³ Os municípios das Regiões Norte e Nordeste, que tiveram receita adicional de pouco mais de R\$ 1 bilhão em 1998, puderam contar com R\$ 1,7 bilhão em 2000. Portanto, juntos, esses municípios absorveram 50% do acréscimo.

sobe para R\$ 382,50, um incremento de 112,6%. E, para as 1.602 localidades que compõem os três primeiros estratos, cujo valor anual por aluno situava-se aquém de R\$ 200,00, a receita adicional transferida graças ao Fundo superou em R\$ 2 bilhões.

Tabela 4 – Efeitos financeiros do Fundef nos municípios com valor por aluno/ano inferior a R\$350,00 – 2000

Valor por Aluno/ano R\$ 100	Municípios		Alunos 1998		Valor por Aluno/ano 2000		Escolas Adicionais (R\$ 25 milhões)	Variação	
	Nº	%	Nº	%	Saldo Positivo (A)	Saldo Negativo (B)		Valor por Aluno (R\$)	%
<= 100	477	8,7	3.253.351	20,1	78,1	341,1	862,1	263,0	336,7
> 100 <= 150	680	12,4	2.793.738	17,2	113,7	350,2	644,8	226,5	283,1
> 150 <= 200	445	8,1	2.147.389	13,3	173,0	376,9	618,5	203,9	257,9
> 200 <= 250	330	6,0	1.212.123	7,5	223,4	401,8	243,2	178,4	229,9
> 250 <= 350 (1)	632	11,5	2.059.059	12,7	201,6	442,7	324,6	141,1	165,8
Total	1.564	26,6	11.165.590	70,8	180,0	362,5	2.693,3	202,6	257,6
Outras Regiões	1.942	53,4	4.731.037	29,2					
Total Geral	3.506	100,0	15.896.627	100,0					

Fonte: Elaboração: ELABORAÇÃO: LAF/CE-UFPE; Município: IBGE; Abas de: Censo Escolar. (1) O valor máximo a ser pago a este município para o ano de 2000 é de R\$ 350,00 por aluno e de R\$ 749,00.

Outro aspecto relevante do Fundef diz respeito a seus impactos sobre os municípios constituintes das regiões metropolitanas (exceto capitais), onde, sabidamente, concentra-se boa parte da pobreza e das carências sociais do País. A Tabela 5 resume esses impactos, revelando, em primeiro lugar, que, se em 1998 apenas em Salvador, Belo Horizonte e São Paulo houve saldo negativo para os municípios metropolitanos, já em 1999 e 2000 esse saldo negativo estaria restrito à região metropolitana (RM) de São Paulo (onde a rede estadual atende a grande maioria dos alunos), não fosse o fato de Recife estar, desde 1998, excluída do Fundef

por via judicial. Como se observa, com isso, foi grande o prejuízo das demais integrantes daquela RM: de um saldo positivo de cerca de R\$ 6 milhões em 1998, passaram a suportar um déficit aproximado de R\$ 3 milhões em 2000.⁴

Destacam-se ainda na Tabela 5 os ganhos – muitos expressivos (e crescentes) – registrados nas RMs do Rio de Janeiro (direcionados, sobretudo, à Baixada Fluminense), Fortaleza, Natal, Porto Alegre, Belém e Vitória.⁵

A evolução das matrículas 1997-2000 está registrada na Tabela 6. Nesse período de três anos, o contingente de alunos do ensino fundamental público cresceu 6,7%, um acréscimo de 2 milhões de alunos que constitui um dos mais importantes efeitos do Fundef nestes primeiros anos de funcionamento.

Com isso, em 2001, estima-se que 97% das crianças na faixa etária de 7 a 14 estarão na escola. Esse crescimento concentrou-se, sobretudo, nas Regiões Nordeste (crescimento de 16,5%) e Norte (mais 10,5%). Essas duas regiões responderam por 1,9 milhão de novas matrículas. Também o Centro-Oeste registrou aumento de 6%. Por outro lado, o Sul e Sudeste mantiveram praticamente seus efetivos.⁶

⁴ A liminar que excluiu Recife do Fundef foi impetrada pelo prefeito Roberto Magalhães, não reeleito. Se não houver decisão diferente na administração atual, os municípios pernambucanos prejudicados terão de aguardar decisão judicial. Nos quatro casos similares (de um total de 11) apreciados até agora, a União obteve ganho de causa, com a conseqüente reinclusão dos recalcitrantes ao Fundef.

⁵ As duas maiores capitais, São Paulo e Rio de Janeiro, que detêm extensas redes de ensino fundamental, são as principais beneficiárias isoladas das transferências devidas ao Fundef no País, com recursos adicionais previstos para 2001 da ordem de R\$ 190,2 milhões e de 326,3 milhões, respectivamente. Nas demais, apenas sete (Maceió, Salvador, São Luís, Belém, Natal, Boa Vista e Porto Alegre) devem registrar saldos negativos: em todas elas o maior atendimento aos alunos ainda é de responsabilidade das redes estaduais.

⁶ Embora também nessas regiões aumentassem as matrículas iniciais, as saídas intensificaram-se mais, com a diminuição das taxas de distorção série/idade.

Tabela 5 – Ganhos financeiros nas regiões metropolitanas com a implantação do Fundef – 1998/2000

R\$ milhões (continua)

Regiões Metropolitanas (*)	Anos	Contribuição ao Fundef	Receita originária do Fundef	Acréscimo %
		(A)	(B)	(C= B/A)
Belém	1998	5,0	5,7	14,0
	1999	5,3	7,7	45,8
	2000	5,3	7,6	42,3
Curitiba	1998	24,5	41,2	68,2
	1999	34,0	57,1	67,9
	2000	33,4	57,0	70,8
Fortaleza	1998	15,6	29,3	87,8
	1999	17,5	35,4	101,5
	2000	17,0	39,8	133,6
Natal	1998	3,6	9,8	172,2
	1999	6,4	14,2	123,8
	2000	6,5	14,9	131,1
Porto Alegre	1998	53,0	100,0	88,7
	1999	58,4	111,1	90,4
	2000	60,4	116,5	92,7
Recife ⁽¹⁾	1998	31,5	37,4	18,7
	1999	39,2	39,6	1,0
	2000	51,3	48,4	(5,7)
Rio de Janeiro	1998	66,8	159,0	138,0
	1999	76,0	186,5	145,5
	2000	77,6	192,9	148,7
Vitória	1998	20,5	34,9	70,2
	1999	19,0	31,5	65,9
	2000	22,2	40,5	82,1

R\$ milhões (conclusão)

Regiões Metropolitanas (*)	Anos	Contribuição ao Fundef	Receita originária do Fundef	Acréscimo %
		(A)	(B)	(C= B/A)
Belo Horizonte	1998	52,6	43,5	(17,3)
	1999	62,1	68,3	10,0
	2000	62,7	73,2	16,8
Salvador	1998	38,3	30,8	(19,5)
	1999	37,0	41,1	11,1
	2000	38,1	45,6	19,9
São Paulo	1998	203,9	57,3	(146,6)
	1999	224,0	76,4	(147,6)
	2000	203,4	113,7	(89,7)

Fonte: Fundação Seade/SP (Elaboração SEF/MEC)

(*) Não consideramos municípios das capitais, pelo fato de o atendimento nestas localidades ser oferecido pelas redes estaduais de ensino de forma predominante.

(1) Em 1999 a cidade de Recife foi afastada do Fundef por decisão judicial, fazendo com que os ganhos financeiros dos demais municípios se reduzissem.

Ao mesmo tempo, registrou-se intensa municipalização. O contingente matriculado no ensino fundamental das redes municipais passou de 12,4 milhões de alunos em 1997 para 16,7 milhões em 2000 (acréscimo de 34,5%). Enquanto isso, as redes estaduais, que detinham 18 milhões de alunos em 1997, chegaram a 2000 com um contingente de 15,8 milhões. O balanço desses dois movimentos indica que as redes municipais absorveram, no período, 4,3 milhões de novos alunos, tendo as estaduais perdido 2,2 milhões. Em outras palavras, no global, as redes municipais cresceram, absorvendo as matrículas novas (2 milhões) e matrículas estaduais (2,2 milhões).

Com isso, e pela primeira vez, em 2000 as redes municipais superaram as estaduais em contingente de alunos do ensino fundamental, com 51,3% do total. Regionalmente, a mais intensa

municipalização ocorreu no Sudeste, onde sempre foi maior o peso relativo das redes estaduais: com 71,4% das matrículas em 1997, em 2000 sua participação caiu para 59,1%.⁷

Tabela 6 – Comparativo de matrículas da educação fundamental, por UF, região e esfera de governo – 1997/2000

UF	1997					2000				
	Estadual		Municipal		Total de matrículas	Estadual		Municipal		Total de matrículas
	Nº de alunos	Part. %	Nº de alunos	Part. %		Nº de alunos	Part. %	Nº de alunos	Part. %	
	(A)	(A/A)	(B)	(B/B)	(C=A+B)	(D)	(D/D)	(E)	(E/E)	(F=D+E)
DF	1.789.065	63,1	1.045.998	36,9	2.835.063	14.12506	45,1	1.722.308	54,9	3.124,914
MT	4.233478	42,7	5.678.516	57,3	9.911.994	3980.681	34,5	7.564.948	65,5	11.545.629
CO	1546.716	69,4	680.443	30,6	2.227.159	148.310,3	6,7	879.583	37,2	2.362.686
SE	8.170.569	71,4	3.271.646	28,6	11.442.215	6.778.573	59,1	4.692.667	40,9	11.471.040
S	2.358.715	57,3	1.759.925	42,7	4.118.641	2.208.177	54,2	1.869.479	45,8	4.077.656
SE	18.098.544	59,3	12.436.528	40,7	30.535.072	15.863.140	49,7	15.738.786	51,3	32.591.926

Fuente: MEC/Censo do Ensino Básico (1997, 2000).

⁷ Incluir a coluna da educação especial, fundamental.

Em síntese, o conjunto de dados exibidos nas Tabelas de 1 a 6 atesta que os objetivos redistributivos do Fundef vêm sendo atingidos: os maiores beneficiários foram os municípios das regiões mais pobres (Norte, Nordeste e Centro-Oeste) e os grandes municípios metropolitanos. Ademais, como efeito do aumento de receitas e da municipalização das matrículas, nos três anos um número crescente passou a contabilizar saldos positivos de forma

⁷ Adicionalmente, convém assinalar que, para os próximos anos, esse quadro nacional de matrículas deve permanecer estável. Entre 1999 e 2000, o crescimento nacional das matrículas de 1ª a 4ª série foi negativo, o mesmo ocorrendo com o total de matrículas nas Regiões Sul e Sudeste. Isso se explica, como foi dito, pelo fato de os fluxos de saída estarem superando o total de novas matrículas.

que esse conjunto representou cerca de dois terços do total em 2000, quando também o montante global adicional foi 65% maior do que aquele de 1998.⁸

Essa realocação de recursos conduziu à maior conquista propiciada pelo Fundo nesses primeiros anos: o aumento da cobertura nas matrículas do ensino fundamental, propiciando o acesso à escola das crianças das camadas mais pobres da população. Como sublinha o ministro Paulo Renato, o Fundef constitui com certeza a mais bem-sucedida política brasileira de inclusão social. Em três anos, com ele, foi possível conseguir resultados que três décadas de acelerada massificação das matrículas não haviam logrado.

O Fundef e os professores

Com o objetivo de analisar os efeitos do Fundef, identificando as principais mudanças e avanços ocorridos em favor do ensino fundamental no período compreendido entre sua implantação, em janeiro de 1998, e junho de 2000, o MEC contratou pesquisa nesse sentido,⁹ como parte do processo de avaliação previsto no art. 12 da Lei nº 9.424/96.

Uma das idéias centrais na concepção do Fundef é a de valorização do magistério. Esse tema orientou a maior parte do

⁸ Importante insistir aqui em um efeito muito significativo provocado pela lei que criou o Fundef: a vinculação de recursos ao ensino fundamental, muito mais efetiva a partir de 1998. Esse efeito, embora de difícil mensuração, é atestado freqüentemente por professores e outros profissionais da educação, e significa, obviamente, que efeitos positivos do Fundef não se limitam à mais justa redistribuição de recursos entre as redes de ensino, manifestando-se também em sua aplicação estrita ao ensino fundamental.

⁹ Pesquisa realizada pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas da Universidade de São Paulo (Fipe/USP) em 300 redes públicas de ensino fundamental, compreendendo a totalidade das redes estaduais e do Distrito Federal, as redes municipais pertencentes às 26 capitais e mais 273 redes de municípios.

esforço da pesquisa, e, a seguir, sintetiza-se seus principais resultados, no que se refere a salários, capacitação e aumento do número de docentes.

Os indicadores referentes à evolução do número de professores do ensino fundamental, no período de dezembro de 1997 a junho de 2000, conforme constam da Tabela 7, indicam um crescimento global nesse contingente da ordem de 10% – mais de 100 mil novos postos de trabalho apenas entre os docentes, sem contar auxiliares, profissionais de apoio administrativo e pedagógico, etc. Cabe ressaltar que o termo “professores” está associado à função docente e não ao indivíduo especificamente, uma vez que pode ocorrer de um mesmo profissional lecionar em diferentes redes públicas, dada a heterogeneidade da jornada semanal.

As duas categorias mais numerosas – professores com formação em nível médio (modalidade Normal), e professores com nível

superior (licenciatura plena) – representavam, em junho de 2000, cerca de 49% e 35%, respectivamente, do total de professores do ensino fundamental e tiveram índices de crescimento quase idênticos, cerca de 11,5%, em relação aos números de dezembro de 1997.

A análise da Tabela 7 permite verificar ainda um aumento do número de professores da ordem de 24% nas redes municipais e decréscimo de 2,6% nas estaduais, uma diferença reveladora da intensidade do processo de municipalização do ensino fundamental.

Em face da permissão legal de utilização de parte da parcela de 60% do Fundef (vinculada ao pagamento do magistério) para fins de habilitação de professores leigos (até o ano 2001), nota-se que, se antes de 1998 (Tabela 8) apenas 23% das redes de ensino desenvolviam atividades voltadas à capacitação de professores leigos, em junho de 2000 nada menos do que 73% delas o faziam.

Tabela 7 – Estimativa da variação % do número de professores do ensino fundamental por categoria funcional e por região, comparativo entre junho de 2000 e dezembro de 1997 – Rede pública municipal, estadual e total – Brasil e regiões

Categoria Funcional	Índice Adm.	Brasil			Centro-Oeste			Norte			Nordeste			Sul			Sudeste		
		Dez. 97	Jun. 00	Var. %	Dez. 97	Jun. 00	Var. %	Dez. 97	Jun. 00	Var. %	Dez. 97	Jun. 00	Var. %	Dez. 97	Jun. 00	Var. %	Dez. 97	Jun. 00	Var. %
Com. de Ensino Fundamental	Municipal	74.422	295.30	145,91	3.403	2.404	129,41	11.743	5.227	154,61	53.323	29.306	145,21	4.959	2.152	66,41	995	422	67,61
	Estadual	8861	5.475	138,21	295	347	17,61	7.165	3945	142,91	658	632	14,01	96	N/D	N/D	647	551	114,81
	Total	83.283	45.005	146,01	3.698	2.751	125,61	18.908	9.202	150,91	53.981	29.938	144,71	5.055	2.302	67,21	1.642	973	140,71
Ensino Médio completo ou modalidade	Municipal	325.748	430.860	32,31	16.472	20.696	25,61	33.103	48.192	45,61	154.175	220.725	43,21	48.733	48.138	0,81	73.366	91.130	24,41
	Estadual	30.7043	268.989	112,41	22.287	270.40	21,31	36.289	31.788	4,91	89.721	75.509	115,91	22.808	18.548	118,71	141.938	146.104	118,21
	Total	632.792	699.848	10,61	38.759	47.786	23,21	69.392	80.980	27,71	243.896	296.234	21,51	71.541	67.686	6,41	215.304	207.234	13,71
Superior com Licenciatura Plena	Municipal	150.337	189.672	26,21	7.288	9.189	25,11	2.845	5.446	91,41	25.011	37.831	51,31	23.581	25.130	10,81	9.1611	111.087	21,31
	Estadual	30.7129	318.616	5,51	31.180	28.778	28,91	8.244	12.263	48,81	4.2866	54.817	26,41	50.343	47.930	14,61	179.596	177.358	11,31
	Total	452.466	508.288	12,31	38.468	38.067	26,71	11.089	17.709	59,71	67.277	92.668	36,61	73.924	74.060	0,31	271.307	288.445	6,41
Total de Professores	Municipal	607.892	752.423	24,01	20.365	20.195	33,41	53.564	67.157	25,91	250.116	308.063	23,11	92.179	102.868	11,01	181.369	223.962	24,01
	Estadual	709.092	690.110	12,61	52.847	70.552	17,91	54.998	62.979	20,31	145.832	117.677	11,41	113.692	104.789	17,51	333.692	340.792	18,71
	Total	1.316.984	1.442.533	9,71	73.212	110.747	21,31	108.562	130.136	24,21	395.948	425.740	14,11	205.871	207.657	0,91	515.061	564.754	10,01
Participação Regional	%	100	100		6,9	7,7		8,0	5,0		30,4	31,6		15,0	11,4		29,1	37,3	

Fonte: MEC (Pesquisa Topo).
Obs: Devido à ausência de dados do Distrito Federal.

Cerca de 85% do total das redes registraram redução da participação desses profissionais sem habilitação nos seus quadros. Assim, uma das prioridades vinculadas à criação do Fundef, que é a extinção da categoria de professores leigos, com a conseqüente melhoria da qualificação do corpo docente, está sendo rapidamente atingida em todo o País. Ainda na Tabela 7 verifica-se que, em dezembro de 1997, professores leigos, com formação até o ensino fundamental, representavam 6,3% do total lecionando no conjunto das redes públicas do País. Em junho de 2000, essa proporção já estava reduzida a 3,1%. Na Região Norte, houve um decréscimo próximo a 51% e, no Nordeste, da ordem de 45%, as maiores reduções, justamente nas regiões onde esses profissionais são mais numerosos.

Tabela 8 – Redes de ensino com atividades de capacitação de professores leigos – Brasil e Regiões – 1998/2000

Região	Porcentual de redes		
	Com capacitação de leigos		Que reduziu o n° de professores leigos
	Antes de 1998	Em junho de 2000	
Brasil	23	73	85
Norte	60	88	92
Nordeste	20	82	98
Sudeste	4	91	55
Sul	30	49	55
Centro-Oeste	42	93	80

Fonte: MEC (Pesquisa Fipe).

A remuneração média dos professores das redes públicas aumentou 29,5%, entre dezembro de 1997 e junho de 2000 (Tabela 9). As duas categorias funcionais mais representativas, os

profissionais com formação em nível médio na modalidade Normal e os possuidores de curso superior com licenciatura plena que, juntas, perfazem 84% do total de docentes vinculados ao ensino fundamental, obtiveram, nesse período, elevações salariais de magnitudes próximas, 23% e 27%, respectivamente. A remuneração média nacional dos professores com nível médio completo na modalidade Normal que, em dezembro de 1997, era de R\$ 578,00 para a jornada de 40 horas, passou a R\$ 710,00 em junho de 2000. Já os docentes de formação superior com licenciatura plena passaram de R\$ 1.005,00 para R\$ 1.278,00, no mesmo período e para idêntica jornada.¹⁰

¹⁰ A pesquisa sobre o processo de implantação do Fundef e de avaliação da situação do ensino fundamental realizada neste segundo semestre de 2000 é parte do conjunto de levantamento de dados que vem sendo feito desde 1998, ano em que o Fundef iniciou sua operacionalização na maior parte do País.

Naquela época realizou-se um primeiro estudo sobre o processo de implementação do Fundef, procurando-se levantar dados das redes públicas de ensino fundamental, tanto estaduais como municipais. A maior parte das Secretarias de Educação ainda estava se familiarizando com as práticas e procedimentos de organização de recursos do ensino fundamental (dados divulgados na publicação *Balanço do Primeiro Ano do Fundef*, de março de 1999).

Na pesquisa deste ano, para avaliar o período 1997 a 2000, no tocante à remuneração, bem como ao volume de recursos da área do ensino fundamental, optou-se por novamente solicitar que as redes amostradas informassem os dados referentes ao ano de 1997, período anterior ao ano de implementação do Fundef. Esse procedimento foi adotado em função de que as redes, atualmente, encontram-se muito mais aparelhadas, tanto em termos de recursos humanos, como de sistemas de informações, para fornecer dados de forma adequada.

Outro fato que indicou que se deveria coletar os dados de 1997 novamente foi a mudança da amostra que, neste estudo, teve a quantidade de redes aumentada para 300, isto é, uma elevação de quase um terço (32,2%) no número de redes do levantamento efetuado em 1998. O emparelhamento de dados, vale dizer, coletar para a mesma amostra os dados dos dois períodos (1997 e 2000) possibilita tecnicamente a obtenção de estimativas mais precisas do que comparar 300 redes em 2000 contra 227 em 1997.

Esse procedimento explica eventuais discrepâncias entre os dados salariais de dezembro de 1997 aqui registrados e aqueles divulgados na publicação citada.

Quando se analisam os dados referentes às várias regiões do País, constata-se que o maior porcentual de aumento da remuneração ocorreu no Nordeste, onde a elevação média foi de 59,7%, sendo de cerca de 54% para os professores da modalidade Normal e de 36% para os docentes com licenciatura plena. No caso dos primeiros o rendimento médio, calculado para a jornada

de 40 horas, passou de R\$ 344,00, em dezembro de 1997, para R\$ 528,00, em junho de 2000. No caso dos segundos, os vencimentos médios evoluíram, no mesmo período, de R\$ 560,00 para R\$ 763,00 (também por 40 horas). Dados esses maiores aumentos, a remuneração média total na região, que correspondia a 49% da média nacional em 1997, ascendera a 61% em 2000.

Tabela 9 – Estimativa de remuneração média ponderada dos professores do ensino fundamental com carga horária de 40h semanais, por tipo de rede de ensino, nível de formação e região – dezembro de 1997 e junho de 2000 – Nível de formação do professor

Região	Tipo de 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	Municipal	314	518	65,0	410	561	36,8	821	985	20,0	447	593	32,7
	Estadual	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	Municipal	166	324	95,2	289	504	74,4	626	834	31,6	309	526	70,2
	Estadual	255	451	76,9	442	599	35,3	522	722	38,3	473	649	37,2
	Total	168	325	94,0	344	528	53,5	560	763	35,3	354	565	59,6
SE	Municipal	494	567	14,8	803	1.005	25,2	1.268	1.531	20,7	1.052	1.291	22,7
	Estadual	500	831	66,2	899	996	10,8	1.125	1.554	38,1	1.074	1.335	24,3
	Total	498	763	53,2	867	1.000	15,3	1.165	1.545	32,6	1.065	1.317	23,7
S	Municipal	496	668	34,7	669	858	28,3	955	1.168	22,3	756	955	26,3
	Estadual	ND	ND	ND	558	644	15,4	811	954	17,6	741	867	17,0
	Total	496	668	34,7	634	800	26,2	855	1.030	20,5	749	915	22,2
CO	Municipal	378	527	39,4	493	606	22,9	750	1.002	33,5	548	711	29,7
	Estadual	364	564	54,9	593	718	21,1	924	1.186	28,4	763	951	24,6
	Total	377	529	40,1	552	671	21,6	890	1.141	29,7	682	863	25,5
BR	Municipal	347	391	58,3	486	662	36,2	1.079	1.299	20,4	620	826	33,2
	Estadual	345	583	69,0	679	788	16,1	965	1.266	31,2	834	1.044	25,2
	Total	351	403	60,6	578	710	22,9	1.005	1.278	27,2	717	929	29,6

Fonte: MEC.

Nota: Excluídos os dados de Rede Estadual do Espírito Santo.

(*) Incluídos os docentes de formação.

A segunda região com maior índice de crescimento da remuneração média foi a Norte, cujo percentual, também com referência à jornada de 40 horas, alcançou 35% no período em questão. As demais regiões exibem índices bastante semelhantes: no Centro-Oeste, houve acréscimo na remuneração média da ordem de 27%; no Sudeste de 24% e na Região Sul de 22%.

Ainda que se reitere que uma das metas mais ambiciosas pelo Fundef seja a de promover a erradicação, como vem de fato ocorrendo, da categoria de docentes não qualificados, os maiores percentuais de aumento acabaram por beneficiar os professores cuja escolaridade máxima era o ensino fundamental completo. Isso se explica com facilidade, uma vez que grande parcela desses profissionais recebia remunerações inferiores aos requisitos mínimos, não raro muito menores do que o salário mínimo. O percentual nacional médio de acréscimo para essa categoria situou-se entre 50% e 60%, com grande destaque para a Região Nordeste com um aumento que atingiu 95%, seguida pela Região Norte, onde alcançou quase 63%.

Analisando-se comparativamente a evolução da remuneração dos docentes pertencentes às redes estaduais e municipais, verifica-se que, no período, houve aumento médio de 33,3% nas redes municipais e de 25,2% nas estaduais, reflexo direto da redistribuição dos recursos que beneficiou intensamente os municípios, justamente os que dispunham de menores possibilidades para arcar com essas elevações, antes da criação do Fundef. É oportuno registrar que a inflação no mesmo período, medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), foi da ordem de 12%.

Na comparação entre as duas principais categorias funcionais – modalidade normal e licenciatura plena, nas redes municipais e estaduais – constatou-se que:

- os professores da primeira daquelas categorias das redes municipais obtiveram, no período pesquisado, percentuais significativamente superiores do que os recebidos pelos docentes vinculados às redes estaduais, alcançando cerca de 36% e 16% respectivamente;

- essa situação se inverte quando se analisa o grupo de docentes com licenciatura plena, com maiores elevações nos salários das redes estaduais do que nos das municipais: cerca de 31% naquelas, ante 20% nessas no período considerado;

- cabe destacar, ademais, que, ainda no tocante aos professores com licenciatura plena, as redes sediadas na Região Sudeste concederam, no período de dezembro de 1997 a junho de 2000, uma elevação salarial média de cerca de 33%. Trata-se de reajuste significativo, principalmente se lembrarmos que a categoria responde por aproximadamente 54% dos docentes da Região. No Nordeste, os docentes com essa mesma formação, pertencentes às redes estaduais, foram os que obtiveram os maiores aumentos, alcançando 38% em média. Já entre as redes municipais, as maiores elevações salariais nessa categoria aconteceram na Região Centro-Oeste, atingindo 34%, e na Nordeste, 32%.

Ainda como resultado da pesquisa, constata-se, na Tabela 10, que 39% das redes de ensino concederam aumentos superiores a 70% entre janeiro de 1998 e junho de 2000. Nas Regiões Nordeste e Norte, 80% e 69% das redes de ensino, respectivamente, proporcionaram ganhos de remuneração acima de 50%. Já os aumentos salariais intermediários, entre 10% e 50%, ocorreram com maior incidência na Região Sudeste (concedidos em 73% das redes), seguida pela Região Sul (concedido em 60% das redes). Na Região Centro-Oeste, os incrementos foram distribuídos de maneira mais uniforme, de forma que 53% das redes de ensino promoveram ganhos entre 10% e 50%; enquanto 46% dos sistemas de ensino restantes proporcionaram ganhos superiores a 50%.

Em resumo, portanto, os dados disponíveis confirmam a melhoria nos níveis salariais médios do professorado. Os reajustes foram maiores nas redes municipais em todas as regiões, o que é ainda mais significativo, levando-se em conta que foi nessas redes que aumentou substancialmente o número de docentes. Entretanto, mesmo as redes estaduais reajustaram seus salários em níveis superiores ao da inflação no período. Os maiores índices foram concedidos aos profissionais dos municípios e regiões mais

pobres, com o que reduziu-se a distância entre seus vencimentos e a média das demais regiões. No Norte e no Nordeste, em que pese transferirem recursos aos municípios, os Estados concederam aumentos médios em suas redes bem maiores do que os estabelecidos no Sul, Sudeste e Centro-Oeste, provavelmente por causa da emulação com esses mesmos municípios.

Tabela 10 – Remuneração do magistério – Proporção das redes de ensino que concederam aumento de remuneração, por região e por faixa de aumento acumulado entre janeiro de 1998 e junho de 2000

Faixa percentual de aumento salarial	Percentual de redes de ensino					
	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Até a 5%	10	6	0	1	0	0
>5% a 10%	5	1	0	11	10	0
>10% a 20%	17	9	1	31	27	19
>20% a 30%	10	7	7	145	8	10
>30% a 40%	11	1	11	9	16	14
>40% a 50%	8	8	1	18	9	10
>50% a 70%	9	18	6	1	16	23
>70% a 100%	20	39	28	11	8	23
Acima de 100%	19	12	45	3	6	1

Fonte: Pesquisa Fipe.

Para os próximos anos, as perspectivas de melhoria salarial para o magistério são animadoras. Com a economia em crescimento, aumentará também o montante de recursos arrecadados e vinculados ao ensino fundamental, e desse montante, de acordo com a lei do Fundo, no mínimo 60% deve ir para os salários. Além disso, o pequeno crescimento (ou mesmo redução) do total de matrículas deve propiciar maior disponibilidade financeira para gastos tanto em salários quanto em capacitação, por exemplo. Destaca-se, portanto, a importância

do acompanhamento social do uso dos recursos, para garantir seu emprego integral no ensino fundamental e na valorização do magistério, objetivos do Fundef.

Por último, cabe referir que uma das maiores reclamações do professorado hoje está no fato de a maioria das redes estar concedendo reajustes na forma de abonos, e de não possuir planos de carreira. Obrigatórios por lei, a elaboração desses planos deve ser exigida pelos órgãos de fiscalização, Ministério Público e Tribunais de Contas. O MEC disponibilizou para todas as municipalidades um *software* e um manual que fornecem todas as condições técnicas e pedagógicas necessárias para elaborar os planos.

O controle social

Para que o Fundef funcionasse adequadamente, impunha-se criar mecanismos que incentivassem o controle social da aplicação dos recursos destinados a cada Estado e a cada município. Para isso, como já foi enfatizado, a Lei n° 9.424/96 previu o depósito dos recursos do Fundo em contas separadas da conta única do Estado ou município, com mecanismos automáticos de repasse, e a criação dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundef. No âmbito do MEC, foi criado o Departamento de Acompanhamento do Fundef, para monitorar sua implantação e avaliação, esclarecendo dúvidas e orientando os governos a respeito da aplicação correta dos recursos.¹¹

Cada governo estadual e municipal deve apresentar, mensalmente, uma planilha dos gastos para o Conselho, integrado por representantes da comunidade escolar. A recomendação do Ministério da Educação é de que o secretário de Educação não

¹¹ Apesar das evidências em contrário, muita gente faz questão de se comportar como se o Fundef fosse um programa federal. Menos de 4% de seus recursos são oriundos do governo central, e a União não tem rede de ensino fundamental. Estados e municípios têm total autonomia de gestão.

seja o presidente do Conselho, já que as contas da instituição que ele representa é que serão fiscalizadas pelo grupo, embora obviamente a participação e o apoio da Secretaria sejam indispensáveis. Hoje, o MEC, por intermédio do Fundo de Fortalecimento da Escola (Fundescola), promove treinamentos periódicos com os conselheiros municipais do Fundef nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

A citada pesquisa da Fipe constatou que 93,1% das redes municipais e 92,6% das redes estaduais já dispunham de conselhos, em funcionamento, em junho de 2000 (Tabela 11). No que diz respeito à representação da comunidade no Conselho, verifica-se que 85,2% dos conselhos estaduais contam com representantes indicados por entidades de classe (trabalhadores em educação, pais, etc.). Nas redes municipais, 65,4% dos conselhos em funcionamento têm essa representação.¹²

Com a obrigatoriedade da destinação de pelo menos 60% dos recursos do Fundef para remuneração do magistério, a categoria também passou a acompanhar mais atentamente os gastos das Secretarias de Educação.

Mostrou-se necessário também envolver o Ministério Público e Tribunais de Contas, as instâncias que têm a atribuição legal de fiscalizar a gestão dos recursos. O trabalho se mostrava bem mais urgente nos municípios menores, onde um mesmo promotor cuida de todos os assuntos da comarca, de brigas matrimoniais a contas públicas. Desde 1998, técnicos do Departamento vêm trabalhando em conjunto com promotores e procuradores no sentido de aperfeiçoar a fiscalização da aplicação dos recursos, e já foram realizadas quatro reuniões nacionais com os Tribunais de Contas Estaduais. Hoje, muitos dos cursos de preparação para

¹² Essa menor representação nos municípios deve-se, em parte, à inexistência, em muitos deles, de entidades organizadas de professores ou pais. Por outro lado, é inegável que vários prefeitos, pouco afeitos à transparência, procuram manipular a constituição dos Conselhos. Nesses casos, a recomendação é acionar o promotor público, que tem a prerrogativa de garantir a constituição e o funcionamento adequados do Conselho.

Tabela 11 – Municípios com Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundef – Brasil e regiões – 1998/2000

Região	Porcentual de Municípios com conselhos implantados	
	Em 1998	Em junho de 2000
Brasil	80,6	98,0
Norte	61,3	99,0
Nordeste	86,4	99,0
Sudeste	74,3	93,0
Sul	79,8	99,0
Centro-Oeste	80,7	99,0

Fonte: 1998 Pesquisa MEC e 2000 Pesquisa Fipe.

novos promotores incluem palestra sobre o Fundef. Foi elaborado ainda um manual dirigido especialmente ao Ministério Público, esclarecendo as principais dúvidas e adiantando providências que podem ser adotadas em caso de irregularidades.¹³

Também, para garantir maior transparência na aplicação dos recursos, foram firmados diversos convênios com o objetivo de divulgar a toda a população os valores que estão sendo destinados aos municípios.¹⁴ Os Correios fixaram cartazes em todas as agências do País. Um deles, que também está presente em escolas e Secretarias de Educação, informa, de maneira didática, o que pode e o que não pode ser feito com o dinheiro do Fundef.¹⁵ O outro tem espaços reservados para a colocação dos valores recebidos do Fundef pelo município, mês a mês.

¹³ O manual, intitulado *Subsídios ao Ministério Público para o Acompanhamento do Fundef*, encontra-se na Internet, *site* do MEC, página do Fundef.

¹⁴ Desde o início, em 1998, todos os repasses devidos ao Fundef encontram-se na Internet.

¹⁵ Esse cartaz foi sugerido pelo representante da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) no Conselho de Acompanhamento do Fundef no âmbito da União, e encaminhado pelo MEC.

Com o mesmo objetivo de facilitar o acompanhamento e o controle do Fundef, 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 agências 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 *online* às contas do Fundef, como já faz o Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia, que firmou convênio nesse sentido com o Banco do Brasil, em março deste ano.

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. Essa iniciativa abriu importantíssimo precedente, no que se refere à transparência no uso do dinheiro do contribuinte. Tramita, no Congresso, projeto de Emenda Constitucional estendendo-a para todas as políticas públicas.

Muitos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social já avançaram, conferindo não apenas os gastos do Executivo, mas também melhorias físicas e pedagógicas nas escolas com o dinheiro do Fundef. Em Corumbá (MS), o Conselho arregaçou as mangas e passou a visitar todas as escolas da rede municipal, conferindo investimentos declarados pela prefeitura e avaliando a qualidade do ensino oferecido pelos estabelecimentos. A mesma linha de trabalho vem sendo seguida em localidades tão distantes quanto Icapuí, no Ceará, Chopinzinho, no Paraná, e Rio das Ostras, no Rio de Janeiro, por exemplo.

Os que criticam o mecanismo de funcionamento do Fundef, argumentando com o aumento do número de denúncias de supostas irregularidades, parecem esquecer que essa é uma consequência direta da maior transparência no uso dos recursos do ensino fundamental propiciada pelo Fundo. Nas Regiões Norte e Nordeste, o aumento do volume de recursos, especialmente para os municípios menores, despertou a atenção da comunidade, que passou a acompanhar com mais atenção sua aplicação.

A experiência do Fundef, na qual os repasses de recursos são automáticos e transparentes, baseados em critérios universais, tem servido de referência para novas políticas públicas, tais como o Piso de Atenção Básica, do Ministério da Saúde, ou o Programa Recomeço – Educação de Jovens e Adultos, e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), ambos do próprio MEC.

O desafio de melhorar a qualidade

Como foi visto, em seus primeiros anos de funcionamento, o Fundef vem obtendo êxito em atingir os principais objetivos para os quais foi concebido. A realocação de recursos que ele promove estimula o aumento de matrículas, e, graças aos esforços conjuntos dos três níveis de governo, hoje o País está próximo de conseguir colocar todas as crianças na escola. Os salários melhoraram, e nunca se investiu tanto em capacitação e habilitação de professores. Da mesma forma, nunca se gastou tanto com construção, ampliação, reforma e manutenção de escolas ou com equipamentos, material e transporte escolar.¹⁶ Também nunca o tema educação despertou tanto interesse entre professores e pais, nos meios de comunicação e na população em geral.¹⁷

Tudo isso compõe um quadro animador. Entretanto, é inegável que os indicadores de qualidade do ensino público, quando consultados, ainda reiteram uma situação que está muito aquém do razoável. Reverter essa situação com certeza exigirá o mesmo grau de esforço concatenado que vem sendo feito para colocar e manter as crianças excluídas na escola. O MEC, procurando fazer a sua

¹⁶ Esses investimentos e gastos foram também captados pela pesquisa. Não estão apresentados aqui por se encontrarem em fase final de tabulação.

¹⁷ No dia 24/4/2001, pais e parentes dos alunos foram estimulados a comparecer às escolas (foi o “Dia da Família na Escola”). Levantamento do Ibope verificou que nada menos do que 60% das famílias com filhos matriculados no ensino fundamental compareceram à escola nesse dia, em todo o País.

parte, criou e vem desenvolvendo inúmeros programas voltados para a melhoria da qualidade: Programa de Distribuição e Controle de Qualidade do Livro Didático, Parâmetros Curriculares Nacionais, Programa de Formação de Professores Alfabetizadores (Profa), Proformação (habilitação de leigos), e o citado Programa Recomeço, entre outros. Os recursos advindos do Fundef são estratégicos para a participação

de Estados e municípios nessas e em outras iniciativas com aquele objetivo (por exemplo, os convênios com universidades para capacitação), em particular, novamente, nas regiões mais pobres.

Como freqüentemente reafirma o ministro Paulo Renato: “Estamos ainda longe de onde devemos chegar, mas temos uma direção e avançamos bastante”.