

FUNDEF: UMA REVOLUÇÃO SILENCIOSA

**Ulysses Cidade Semeghini*

O FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – vem promovendo 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 lá 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.

Antes porém de iniciar a exposição sobre concepção e objetivos do FUNDEF, são necessárias algumas considerações sobre características e funcionamento do sistema educacional brasileiro.

A atual estrutura do sistema educacional regular compreende a educação Básica – formada pela educação infantil (com 2 milhões de alunos da rede pública, de acordo com o Censo Escolar 2000), ensino fundamental (32,5 milhões de alunos), e ensino médio (8,19 milhões de alunos) – e a educação superior. Os alunos são atendidos por redes de ensino federal, estadual e municipal, além da rede privada. De acordo com a legislação vigente, compete aos municípios atuar prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil, e aos Estados e Distrito Federal, também no ensino fundamental, especialmente das últimas quatro séries, e no ensino médio. O governo federal, por sua vez, exerce função redistributiva e supletiva, cabendo-lhe prestar assistência técnica e financeira às outras esferas de governo, bem como organizar o sistema de educação superior

A educação infantil, primeira etapa da educação básica, é oferecida em creches, para crianças de até três anos de idade e em pré-escolas para crianças de 4 a 6 anos. O ensino fundamental, com duração mínima de oito anos, é obrigatório e gratuito na escola pública, cabendo ao Poder Público garantir sua oferta para todos, inclusive aos que a ele não tiveram acesso na idade própria. É dever legal dos pais ou responsáveis efetuar a matrícula dos menores nesse nível de ensino, a partir dos sete anos. O ensino médio, etapa final da educação básica, tem duração mínima de três anos e atende à formação geral do educando, podendo incluir programas de preparação geral para o trabalho e, facultativamente, a habilitação profissional. A legislação atual prevê a progressiva universalização desse nível de ensino.

Integram ainda a educação formal: educação especial, para os portadores de necessidades especiais (com 300 mil alunos); a educação de jovens e adultos, destinada àqueles que não tiveram acesso ou continuidade de estudos no ensino fundamental e médio na idade apropriada (3,4 milhões de alunos). A educação profissional, integrada às diferentes formas de educação, ao trabalho, à ciência e tecnologia, tem o objetivo de conduzir ao permanente desenvolvimento de aptidões para a vida produtiva. O ensino de nível técnico é ministrado de forma independente do ensino médio regular. Este, entretanto, é requisito para a obtenção do diploma de técnico.

A educação superior abrange os cursos de graduação nas diferentes áreas profissionais, abertos a candidatos que tenham concluído o ensino médio e tenham sido classificados em processos seletivos. Também integra esse nível de ensino a pós-graduação, que compreende programas de mestrado e doutorado e cursos de especialização. Uma inovação da legislação é a criação de cursos seqüenciais por campo do saber, de diferentes níveis de abrangência, que serão abertos a candidatos que atendam aos requisitos estabelecidos pelas instituições de ensino superior.

1. O ENSINO FUNDAMENTAL

Em 1988, a nova Constituição brasileira instituiu a vinculação de 25% das receitas de Estados e municípios e 18% das receitas da União à Educação. Atendia-se assim antiga reivindicação de professores e profissionais da área.

Mas esta reserva de recursos não se mostrou suficiente para solucionar os problemas de atendimento: não foi capaz de garantir o financiamento adequado ao ensino obrigatório, tampouco trazer maior transparência e equidade ao gasto público correspondente.

O descumprimento da vinculação constitucional generalizou-se. A lei reservara os recursos, mas não introduzira mecanismos de fiscalização e controle eficientes. Governos estaduais e municipais realizavam verdadeiros malabarismos para incluir no orçamento da educação outros gastos da administração. E a legislação contábil permitia, como permite até hoje, encobrir a existência desses artifícios, por onde escoavam os recursos que deveriam ser investidos na Educação. Diante da tolerância da legislação, as contas eram facilmente aprovadas pelos órgãos encarregados de examina-las, os Tribunais de Contas.

A falta de uma legislação educacional ordenadora também contribuía para uma descontinuidade de ações, que se alteravam ao sabor das mudanças de comando nos executivos estaduais e municipais e da prioridade que cada um dava à Educação. Iniciativas exitosas de um governo poderiam receber uma pá de cal da administração seguinte, sem que houvesse qualquer impedimento legal.

Outro aspecto a ser levado em conta é o fato de o Brasil ser um país de grandes contrastes regionais. Assim, se tomarmos o ano de 1994, enquanto no Sudeste, região que no mesmo ano detinha 56,57% do PIB brasileiro, a taxa de atendimento de crianças de 7 a 14 anos no Ensino Fundamental era de 96,1%, no Nordeste (responsável por 13,97% do PIB) este percentual era de 87,3%. Neste mesmo ano, o tempo médio de estudo da população nordestina era de 4,2 anos, enquanto no Sudeste este número era de 6,3 anos. Nas regiões mais pobres do país, a capacidade de investimento do setor público na Educação é muito menor que a de regiões mais ricas, como o Sudeste e o Sul.

Agravando esses desequilíbrios regionais, características históricas faziam com que o alunado se distribuísse de forma muito desigual entre redes estaduais e municipais. A capacidade de investimento da esfera estadual sempre se mostrou maior que a de municípios, principalmente nos Estados mais pobres da federação. Mas era justamente nos Estados mais pobres que os municípios arcavam com a maioria dos alunos do Ensino Fundamental. Nos municípios nordestinos, principalmente do interior, onde os recursos são mais escassos, as Prefeituras tinham que arcar com a despesa de manutenção do ensino, já que o Governo Estadual não estava presente, enquanto nas regiões mais ricas, a presença dos Governos Estaduais predominava. Em 1997, um ano antes da implantação do FUNDEF, os governos estaduais do Nordeste, por exemplo, assumiam apenas 42,7% dos alunos do ensino fundamental (mais de metade, portanto, ficava com os municípios) enquanto no Sudeste 71% dos estudantes de Ensino Fundamental estavam matriculados em redes estaduais. Municípios ricos do estado de São Paulo (Sudeste), com arrecadação alta, registravam atendimento apenas pela rede estadual. Paradoxalmente, não tinham alunos, embora devessem gastar pelo menos 25% de suas receitas com educação.

O resultado é que havia escolas de qualidade muito diferenciada, dependendo da capacidade de investimento da instância de governo a que estava vinculada a rede pública de ensino.

As iniciativas visando a uniformização do ensino, portanto, esbarravam principalmente na diferença de recursos disponíveis em cada região ou da esfera administrativa a que estava vinculada a rede. Estas distorções representavam um obstáculo para a municipalização do Ensino Fundamental. Em resumo, 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.

A partir de 1995, o Ensino Fundamental passou a receber clara prioridade. O principal desafio era garantir o financiamento deste nível de ensino, de maneira a assegurar o acesso de mais de 10% da

população de 7 a 14 anos, até então fora da escola, bem como implementar políticas visando melhorar a qualidade. A universalização de um Ensino Fundamental de qualidade estaria não só assegurando a continuidade dos estudos do aluno, mas também um maior acesso do cidadão às políticas públicas e ao mercado de trabalho, ampliando-se a inclusão social.

Desde a década de 50 buscava-se um mecanismo capaz de assegurar esse financiamento, de forma ágil, e com equidade. A realização anual do Censo Escolar, a partir de 1996, 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-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.

2. FUNDEF: A CONCEPÇÃO

Estes 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 n.º 14 e regulamentado pela Lei n.º 9.424/96 e pelo Decreto 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 10 anos, os Estados e municípios devem aplicar, no mínimo, 15% de todas as suas receitas exclusivamente na manutenção e desenvolvimento do Ensino Fundamental;

- No âmbito de cada estado, cria-se um fundo contábil (FUNDEF), através da vinculação direta de 15% dos quatro principais impostos estaduais e municipais. Como referido acima, na data em que se efetua um crédito de qualquer desses impostos, o montante constituído com esses 15% é imediatamente redistribuído para contas específicas do Estado e de cada município, de acordo com o respectivo número de matrículas registrado pelo Censo Escolar do ano anterior.
- 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.
- A partir do final de 1996, ficou claramente estabelecido o que se pode e não se pode fazer com os recursos vinculados ao Ensino Fundamental (lei 9394/96)

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 de redistribuição de recursos 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.

3. IMPACTO REDISTRIBUTIVO DO FUNDEF E EFEITOS SOBRE AS MATRÍCULAS

Entre 1998 e 2000 (Quadro 1) o montante global de recursos vinculados ao FUNDEF cresceu 33% (de R\$ 13,2 bilhões para R\$17,6 bilhões), aumento esse que superou em muito a inflação do período. Decorrência 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.

QUADRO 1: COMPOSIÇÃO DO FUNDEF**1998/2000**

R\$ Milhões

	1998		1999		2000	
	FUNDEF	%	FUNDEF	%	FUNDEF	%
Receita de Impostos (FPM, FPE, ICMS, IPlexp, LC 87/96)	12.787,2	96,3	14.620,4	96,2	16.412,0	96,3
Complementação da União	486,6*	3,7	579,9	3,8	634,2	3,7
Total do FUNDEF	13.273,8	100,0	15.200,3	100,0	17.046,2	100,0

Fonte: STN/MF

(*) Inclusive R\$ 65,2 de acerto de contas realizado em 1999

Do montante de recursos vinculados ao Fundo, os Estados detinham R\$8,1 bilhões em 1998 e R\$9,7 bilhões em 2000, enquanto para o conjunto de municípios os montantes respectivos corresponderam a R\$5,0 bilhões e R\$7,8 bilhões. Portanto, enquanto a parcela estadual aumentou em 20%, a dos municípios cresceu 56%. As transferências dos estados aos municípios, que fora de R\$423 milhões, líquidos, no primeiro ano, passou a R\$1,75 bilhão em 2000.

Os dados dos quadros 2 e 3 detalham os fluxos financeiros dirigidos aos municípios no período. No quadro 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 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

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

QUADRO 2: VALOR ALUNO/ANO NO ÂMBITO DOS MUNICÍPIOS, POR REGIÃO

1998/2000

REGIÃO	1998			2000				
	Valor aluno/ano nos municípios (R\$)			Valor aluno/ano nos municípios (R\$)				
	Sem o FUNDEF (a)	Com o FUNDEF (b)	Var % (b/a)	Sem o FUNDEF (e)	Com o FUNDEF			Var % (f/e)
					1ª a 4ª Série	5ª a 8ª Série e Esp. Fund.	Per Capita Médio (f)	
Norte	251	369	47,0	203	429	451	436	114,5
Nordeste	170	321	88,8	162	343	360	349	115,9
Centro-Oeste ⁽¹⁾	370	371	0,3	398	454	477	465	16,7
Sudoeste	602	550	-8,6	538	669	703	686	27,5
Sul	407	482	18,4	471	592	621	606	28,6
Brasil	335	411	22,7	319	508	534	519	62,6

Fonte: Fundação Seade/SP e STNMF

Elaboração: SEF/MEC

⁽¹⁾ Excluindo o Distrito Federal (Não há redistribuição de recursos entre Governos)

QUADRO 3: 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)

A receita adicional bruta dirigida aos municípios em consequência do FUNDEF aparece no quadro 3. Assim, em 1998, 2.703 municípios (49% do total) tiveram acréscimo de receita com o FUNDEF.² Esse acréscimo foi de cerca de R\$2 bilhões, beneficiando

² Todos os municípios brasileiros, bem como os Estados, têm 15% de suas receitas de FPM, ICMS e IPI/exp bloqueadas automaticamente quando dos créditos.

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).

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

QUADRO 4: EFEITOS FINANCEIROS DO FUNDEF
MUNICÍPIOS COM VALOR ALUNO/ANO INFERIOR A R\$350,00
2000

Valor Aluno/Ano R\$ 1,00	Municípios		Alunos / 1999		Valor por Aluno/Ano (R\$)		Receita Adicional Bruta (R\$ Milhões)	Variação % (b/a)
	Nº	%	Nº	%	Sem o FUNDEF	Com o FUNDEF		
					(a)	(b)		
Até 100	477	8,7	3.253.351	20,1	78,1	341,1	862,1	336,7
>100 <=150	680	12,4	2.793.728	17,2	123,7	350,2	644,8	183,1
>150 <=200	445	8,1	2.147.289	13,3	173,0	376,9	618,5	117,9
>200 <=250	330	6,0	1.212.123	7,5	223,4	401,8	243,2	79,9
>250 <=350 ²	632	11,5	2.059.099	12,7	301,6	442,7	324,6	46,8
Total	2.564	46,6	11.465.590	70,8	180,0	382,5	2693,3	112,6
Outros Municípios	2.942	53,4	4.731.037	29,2				
Total Geral	5.506	100,0	16.196.627	100,0				

² Fonte: Recursos: Elaboração MEC / SEADE; Municípios: IBGE; Alunos: Censo Escolar.
³ O valor mínimo nacional estabelecido para os alunos da 5ª a 8ª e para a Educação Especial Fundamental em 2000 é de R\$ 349,65.

O quadro 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 nestas redes municipais apenas R\$180,00, em média. Com o FUNDEF, essa média 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 R\$2 bilhões.

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.

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

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. O quadro 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 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 Região Metropolitana: de um saldo positivo de cerca de R\$6 milhões em 1998, passaram a suportar déficit de cerca de R\$3 milhões em 2000.⁴

Destacam-se ainda no quadro 5 os ganhos - muitos expressivos (e crescentes) - registrados nas Regiões Metropolitanas do Rio de Janeiro (direcionados sobretudo à Baixada Fluminense), Fortaleza, Natal, Porto Alegre, Belém e Vitória.⁵

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. Das demais capitais, apenas sete (Maceió, Salvador, São Luiz, 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.

**QUADRO 5: GANHOS FINANCEIROS NAS REGIÕES METROPOLITANAS COM A
IMPLANTAÇÃO DO FUNDEF - 1998/2000**

R\$ Milhões

Regiões Metropolitanas ^(*)		Contribuição ao FUNDEF (a)	Receita originária do FUNDEF (b)	Acréscimo % (c=b/a)
Belém	1998	5,0	5,7	14,0
	2000	5,3	7,6	42,3
Curitiba	1998	24,5	41,2	68,2
	2000	33,4	57,0	70,8
Fortaleza	1998	15,6	29,3	87,8
	2000	17,0	39,8	133,6
Natal	1998	3,6	9,8	172,2
	2000	6,5	14,9	131,1
Porto Alegre	1998	53,0	100,0	88,7
	2000	60,4	116,5	92,7
Recife ⁽¹⁾	1998	31,5	37,4	18,7
	2000	51,3	48,4	-5,7
Rio de Janeiro	1998	66,8	159,0	138,0
	2000	77,6	192,9	148,7
Vitória	1998	20,5	34,9	70,2
	2000	22,2	40,5	82,1
Belo Horizonte	1998	52,6	43,5	-17,3
	2000	62,7	73,2	16,8
Salvador	1998	38,3	30,8	-19,5
	2000	38,1	45,6	19,9
São Paulo	1998	203,9	57,3	-146,6
	2000	203,4	113,7	-89,7

Fonte: Fundação Seade/SP - Elaboração SEF/MEC

(*) Não considerados municípios das capitais, pelo fato do 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.

No quadro 6, 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. Esse aumento 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, Sul e Sudeste mantiveram praticamente seus efetivos.⁶

Ao mesmo tempo, registrou-se intensa municipalização. O contingente matriculado no Ensino Fundamental das redes municipais

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

passou de 12,4 milhões de alunos em 1997 para 16,7 milhões em 2000 (acrécimo 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).

QUADRO 6: COMPARATIVO DE MATRÍCULAS DA EDUCAÇÃO FUNDAMENTAL

REGIÕES E ESFERAS DE GOVERNO

Região	1997					2000 ⁽¹⁾				
	Estadual		Municipal		Total de Alunos (c=a+b)	Estadual		Municipal		Total de Alunos (f=d+e)
	N° de alunos (a)	Part (%) (a/c)	N° de alunos (b)	Part (%) (b/c)		N° de alunos (d)	Part (%) (d/f)	N° de alunos (e)	Part (%) (e/f)	
Norte	1.789.065	63,1	1.045.998	36,9	2.835.063	1.412.606	45,1	1.722.308	55	3.134.914
Nordeste	4.233.478	42,7	5.678.516	57,3	9.911.994	3.980.681	34,5	7.564.948	66	11.545.629
Centro-Oeste	1.546.716	69,4	680.443	30,6	2.227.159	1.483.103	62,8	879.583	37	2.362.686
Sudeste	8.170.569	71,4	3.271.646	28,6	11.442.215	6.778.573	59,1	4.692.467	41	11.471.040
Sul	2.358.716	57,3	1.759.925	42,7	4.118.641	2.208.177	54,2	1.869.479	46	4.077.656
Brasil	18.098.544	59,3	12.436.528	40,7	30.535.072	15.863.140	48,7	16.728.785	51	32.591.925

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 caíra para 59,1%⁷.

De acordo com dados do IBGE, a taxa de atendimento entre os 20% mais pobres saltou de 74,5% para 92,5%, entre 1992 e 1999. Com isso, a distância que os separa dos 20% mais ricos reduziu-se de 22,7%, em 1992, para 6,4%, em 1999.

Em síntese, o conjunto de dados exibidos nos quadros 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 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 nestes primeiros anos: o aumento da cobertura nas matrículas do Ensino Fundamental, propiciando o acesso à escola às crianças das camadas mais pobres da população. Como sublinha o ministro Paulo Renato, o FUNDEF constitui com certeza a mais bem sucedida política brasileira de inclusão social. Em três anos, com ele, foi possível conseguir resultados que três décadas de acelerada massificação das matrículas não havia logrado.

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 séries 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.

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.

4. O FUNDEF E OS PROFESSORES

Com o objetivo de analisar as principais mudanças e avanços ocorridos em favor do Ensino Fundamental no período compreendido entre a implantação do FUNDEF, em janeiro de 1998, e junho de 2000, o MEC contratou pesquisa⁹ amostral, junto a estados e municípios. Uma das idéias centrais na concepção do Fundo é a de valorização do magistério. Esse tema orientou a maior parte do 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 consta do quadro 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% (acima da média, portanto), em relação aos números de dezembro de 1997.

A análise do Quadro 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.

⁹ Pesquisa, realizada pela 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.

QUADRO 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

Categoria Funcional	Esfera Administrativa	Brasil			Centro-Oeste			Norte			Nordeste			Sul		
		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 até o Ensino Fundamental	Municipal	74.422	39.530	(46,9)	3.403	2.404	(29,4)	11.743	5.337	(54,6)	53.323	29.206	(45,2)	4.959	2.162	(56,4)
	Estadual	8.861	5.475	(38,2)	295	347	17,6	7.165	3.945	(44,9)	658	632	(4,0)	96	ND	ND
	Total	83.283	45.005	(46,0)	3.698	2.751	(25,6)	18.908	9.282	(50,9)	53.981	29.838	(44,7)	5.055	2.162	(57,2)
Nível Médio completo na modalidade normal	Municipal	325.749	430.860	32,3	16.472	20.696	25,6	33.103	49.192	48,6	154.175	220.725	43,2	48.733	49.128	0,8
	Estadual	307.043	268.989	(12,4)	22.287	27.040	21,3	30.289	31.788	4,9	89.721	75.509	(15,8)	22.808	18.548	(18,7)
	Total	632.792	699.849	10,6	38.759	47.736	23,2	63.392	80.980	27,7	243.896	296.234	21,5	71.541	67.676	(5,4)
Superior com Licenciatura Plena	Municipal	150.337	189.672	26,2	7.288	9.189	26,1	2.845	5.446	91,4	25.011	37.831	51,3	23.581	26.120	10,8
	Estadual	302.129	318.616	5,5	21.180	26.878	26,9	8.244	12.263	48,8	42.866	54.187	26,4	50.243	47.930	(4,6)
	Total	452.466	508.288	12,3	28.468	36.067	26,7	11.089	17.709	59,7	67.877	92.018	35,6	73.824	74.050	0,3
Total de Professores	Municipal	607.592	753.423	24,0	30.565	40.499	32,5	53.564	67.453	25,9	250.116	308.663	23,4	92.179	102.848	11,6
	Estadual	709.008	690.410	(2,6)	59.847	70.583	17,9	51.998	62.570	20,3	149.832	147.677	(1,4)	113.638	104.789	(7,8)
	Total	1.316.600	1.443.833	9,7	90.412	111.082	22,9	105.562	130.023	23,2	399.948	456.340	14,1	205.817	207.637	0,9
Participação Regional	%	100	100		6,9	7,7		8,0	9,0		30,4	31,6		15,6	14,4	

Fonte: Mec (Pesquisa FIPE)

Obs: Exclusiva a rede estadual do Espírito Santo

Face à 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 (Quadro 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 fazia. Cerca de 85% do total das redes registrou 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 na qualificação do corpo docente, está sendo rapidamente atingida em todo o país. Ainda no Quadro 7, verifica-se que, se em dezembro de 1997, professores 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.

A remuneração média dos professores das redes públicas aumentou 29,5%, entre dezembro de 1997 e junho de 2000 (Quadro 8). 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 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 jornada¹⁰.

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 dessas secretarias 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.

**QUADRO 8: ESTIMATIVA DA REMUNERAÇÃO MÉDIA PONDERADA DOS
PROFESSORES DO ENSINO FUNDAMENTAL COM CARGA HORÁRIA DE 40
HORAS SEMANAIS**

Regiões	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 %
Norte	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
Nordeste	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
Sudeste	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
Sul	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
Centro-Oeste	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
Brasil	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

Nota: Exclusivo dados de Rede Estadual e Espírito Santo.
(*) Inclui todos os níveis de formação.

Quando se analisam os dados referentes às várias regiões do país, constata-se que o maior percentual de aumento da remuneração ocorreu no Nordeste, onde a elevação média foi de 59,7%, sendo de cerca de 54% para os professores 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.

A segunda região com maior índice de crescimento da remuneração média foi a Norte, cujo percentual, também com referência

Outro fato que indicou que se devesse 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.

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 ambicionadas 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 destes profissionais recebia remunerações inferiores aos requisitos mínimos, não raro muito menores 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 INPC/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% nestas 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 dentre as

redes municipais, as maiores elevações salariais nessa categoria aconteceram na região Centro-Oeste, atingindo 34%, e no Nordeste, 32%.

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.

Tal como ocorreu nestes últimos três anos, em 2001 deve continuar aumentando 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 menor crescimento (ou mesmo redução) do total de matrículas deve propiciar maior disponibilidade financeira para gastos tanto em salários quanto em capacitação. 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.

5. 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 a lei 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

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.

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 seja o presidente deste 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 Desenvolvimento da Escola (Fundescola), promove treinamentos periódicos com os conselheiros municipais do FUNDEF nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste

A 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 (quadro 9). 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 esta representação.¹²

QUADRO 9: MUNICÍPIOS COM CONSELHOS DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DO FUNDEF

Regiões	Municípios com Conselhos implantados %	
	Em 1998	Em junho de 2000
BRASIL	80,6	98,0
Norte	61,3	99,0
Nordeste	86,8	99,0
Sudeste	74,3	93,0
Sul	79,8	99,0
Centro-Oeste	80,7	99,0

Fontes: 1998 Pesquisa MEC e 2000 Pesquisa Fipe.

Com a obrigatoriedade da destinação de pelo menos 60% dos recursos do FUNDEF para remuneração do magistério, a categoria

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.

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 novos promotores inclui 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.

Com o mesmo objetivo de facilitar o acompanhamento e o controle, 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 Assembléias Legislativas, Ministério Público e Tribunais de Contas. Esta iniciativa possibilita o acesso *on-line* 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

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 CNTE (Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação) no Conselho de Acompanhamento do FUNDEF no âmbito da União, e encaminhado pelo MEC.

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 (Estado de Mato Grosso do Sul), 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, ou 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 - para Educação de Jovens e Adultos, e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), ambos do próprio MEC.

6. O DESAFIO DE MELHORAR A QUALIDADE

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

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 de abril último pais e parentes dos alunos foram estimulados a comparecer às escolas (foi o "Dia da Família na Escola"). Levantamento do IBOPE

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 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”.

* Ulysses Cidade Semeghini é economista, professor do Instituto de Economia da Unicamp, atualmente diretor do Departamento de Acompanhamento do Fundef, no MEC.

verificou que nada menos do que 60% das famílias com filhos matriculados no Ensino Fundamental compareceu à sua escola nesse dia, em todo o país.