

O PODER PÚBLICO E O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA: A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 53/2006 – FUNDEB

STATE POWER AND THE FINANCING OF FUNDAMENTAL EDUCATION: THE CONSTITUTIONAL AMENDMENT Nº 53/2006 – FUNDEB

Magna França*

RESUMO

Este artigo aborda a temática da política de financiamento da educação básica, pelo eixo da descentralização financeira expressa pelos Programas do poder público, especificamente, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), aprovado pela Emenda Constitucional Nº. 53/2006. O trabalho encerra uma análise descritiva sobre os princípios, normas e legislação do FUNDEF e FUNDEB. Utilizou-se dos procedimentos relacionados à pesquisa bibliográfica e análise documental, principalmente, no desenvolvimento de uma análise interpretativa da citada Emenda, a qual traz inovações no seu atendimento: expansão para toda a educação básica; aumento de 15% (FUNDEF) para 20% da arrecadação dos impostos; a inclusão de novos impostos, estendeu o pagamento da complementação salarial a todos os educadores e trabalhadores em educação; e vetou, a União, de usar os recursos da fonte salário-educação como complementação de recursos para os municípios carentes, dentre outras vantagens. Porém, a legislação citada demonstra a centralização das políticas, pois o financiamento não atende às diversidades regionais, não havendo soluções distintas, para os diferentes níveis de ensino. O FUNDEB, pode, ainda, ser considerado insuficiente para tratar com a totalidade dos problemas da educação e o seu financiamento, pois, têm como causa uma demanda enorme a ser atingida, considerando o pouco acréscimo dos recursos, se comparado com os do FUNDEF.

PALAVRAS-CHAVE:

Financiamento, Fundo Público, FUNDEB.

ABSTRACT

This article deals with the policy financing of fundamental education with the focus on financial decentralization expressed in public policy programs, specifically, the Fund for the Maintenance and Development of Fundamental Education and the Valorization of Professionals of Education [FUNDEB], approved by the Constitutional Amendment Nº 53/2006. The text is a descriptive analysis of the principles, norms and legislation of the FUNDEF and the FUNDEB. Procedures of bibliographical research and documental analysis were undertaken principally in the development of an interpretive analysis of the said Amendment bearing innovations in its dealings: total expansion of fundamental education, a raise from 15% to 20% of the share of taxes collected; inclusion of new taxes, extension of salary complements to all educators and workers in education, and the veto on the Union's use of the education-salary resources for the complementation of needy municipalities, among other advantages. However, the cited legislation portrayed centralization of policies, in that the financing does not attend the needs of regional diversities, lacking distinct solutions for the different levels of schooling. The FUNDEB can also be considered insufficient regarding the treatment of the problems of education as a whole and its finances, for the cause is the enormous demand to be met considering the petty raise in the resources, compared with the FUNDEF.

KEY WORDS:

Financing Fundamental Education, Public Funds, FUNDEB.

* Professora Doutora do Departamento de Educação e do Programa de Pós-Graduação Em Educação/CCSA/UFRN

Para atender aos novos desafios do desenvolvimento social, ao longo das últimas décadas, os sistemas educacionais, em muitos países foram objetos de sucessivas e variadas reformas, as quais lhes foram atribuídas o título de políticas de Estado.

A focalização dessas reformas educacionais priorizou a oferta e a definição de políticas voltadas para a formação docente, diretrizes curriculares, sistema de avaliação institucional e escolar e programas inovadores de gestão e financiamento do ensino. O papel da demanda foi considerável em algumas etapas iniciais do processo de mudança. Portanto, dos traços mais inovadores das tendências atuais dessa reforma está o papel ativo atribuído à demanda social, incluindo, no atual contexto, a universalização do ensino básico e o seu financiamento. Essa tendência se expressa mediante dois tipos de ações diferentes: por um lado, medidas e programas destinados a imprimir maior poder de decisão aos usuários do sistema educacional (gestores, professores, pais e alunos), por meio de mecanismos específicos (recursos, descentralização e autonomia, avaliação institucional e escolar, privatização e focalização de ações); por outro lado, programas destinados à melhoria da qualidade da demanda em educação, proporcionando avanços no processo de ensino da educação básica.

Os esforços realizados para aumentar o impacto quantitativo do sistema educacional foram consideráveis. Contudo, nos países onde a expansão quantitativa obteve êxito constatam, hoje, que os resultados alcançados não são proporcionais aos esforços empreendidos tanto pelos governos como pelas famílias: taxas de repetência muito elevadas ou resultados de aprendizagem insatisfatórios indicam que, mesmo para resolver os problemas quantitativos, é necessário mudar a qualidade da aprendizagem.

A falta de recursos financeiros foi um dos argumentos mais frequentemente citados para explicar os resultados limitados da ação educacional. Não há dúvida de que, na maioria dos países, os recursos destinados à educação são escassos e, além disso, sujeitos às variações constantes em razão da instabilidade política e econômica. Contudo, as comparações internacionais e, em particular a brasileira, indicam que, mesmo nos casos em que havia recursos financeiros, os resultados da educação foram igualmente insatisfatórios.

A questão do financiamento da educação básica merece uma análise da política que a norteia, como também da necessidade de continuar dotando de recursos suplementares o sistema existente. Assim sendo, este trabalho está direcionado a uma breve reflexão sobre o novo programa de financiamento da educação básica e

valorização dos profissionais da educação, recém-aprovado pelo Senado federal, pela Emenda Constitucional Nº. 53/2006, por entender que o mesmo traz uma configuração diferenciada do FUNDEF. Este último é um programa que está em vigor desde 1998, atendendo, tão somente, o ensino fundamental.

Analisaram-se, pois, os documentos federais norteadores das diretrizes sobre o financiamento e a descentralização financeira, aqueles subjacentes aos Fundos, resultados de pesquisas que pontuam o FUNDEF e artigos de autores sobre o FUNDEF. Analisou-se, especificamente, a Emenda Constitucional Nº. 53/2006, suas concepções e princípios tecendo comentários e considerações sobre as vantagens de se ter uma legislação voltada para o atendimento de toda a educação básica.

Os recursos e as diretrizes para os sistemas

Os sistemas educacionais diferenciam-se, ainda, em suas necessidades em matéria de financiamento. O crescimento demográfico e o desenvolvimento da escolarização explicam o aumento das necessidades financeiras dos sistemas associados ao número crescente de alunos e de professores e à melhoria das condições de aprendizagem.

As necessidades de acolher alunos nos estabelecimentos escolares estão ligadas, princípio, às evoluções demográficas. Se a população de crianças com menos de 15 anos diminuiu nos países desenvolvidos ao longo dos últimos quinze anos, ela cresceu fortemente nos países em desenvolvimento. As conseqüências dessas tendências demográficas sobre a capacidade de acolhimento dos sistemas educacionais agravaram-se com o desenvolvimento da escolarização. Em 20 anos, as taxas de escolarização em todos os níveis de ensino e em todas as regiões do mundo cresceram, provocando aumento dos efetivos dos alunos superiores às evoluções demográficas, com exceção, apenas, do ensino fundamental. As estatísticas, apenas, refletem as variações no tamanho da população e nas taxas de repetência. Pode-se esperar que ocorra o mesmo quando os ensinos pré-escolar, fundamental e médio estiverem generalizados (atendimento para fins de financiamento), nos países em desenvolvimento, em particular no Brasil (PÉANO, 2005, p. 67).

Os países em desenvolvimento, que precisam gerir fortes evoluções dos efetivos de alunos, são justamente os que vêm enfrentando dificuldades econômicas e financeiras nas últimas décadas.

A continuidade da recessão econômica, o déficit da balança de pagamentos e ainda a dificuldade de saldar a dívida externa desencadearam uma crise da dívida

que eclodiu no fim da década de 1980, expandindo-se para a de 1990, obrigando vários países em desenvolvimento a recorrer a empréstimos externos e a programas de ajuste estrutural.

O recurso originário de ajuda externa (organismos internacionais, ongs e empresas) poderá ser necessário para os países e ou estados com mais dificuldades e cujos recursos nacionais são insuficientes para financiar os sistemas educacionais. Essa forma de ajuda, porém, não deve estar atrelada a condicionantes que implicam determinações pedagógicas e diretrizes técnicas, mas sim à origem da integração de projetos realizados no âmbito das políticas nacionais de desenvolvimento educacional respeitando as peculiaridades regionais.

Ocorre, no Brasil, processo semelhante. A partir de 1996, realiza-se a reforma do Estado e automaticamente nas áreas em que o país precisaria de descentralizar suas funções, passando a ser um órgão articular de políticas e não mais um executor.

Embora o setor educacional, especificamente, o ensino fundamental tenha sido preservado das conseqüências negativas dos cortes financeiros, esses sofreram mudanças, em um contexto de restrição orçamentária, concorrendo com outros setores sensíveis aos gastos públicos, como a saúde e a seguridade social.

Implementaram-se planos e programas de descentralização administrativa e financeira com vistas à maior autonomia dos estabelecimentos e à melhoria dos sistemas, devendo, igualmente, ajudar a aumentar a eficácia dos gastos com educação.

A descentralização, assim como a autonomia dos estabelecimentos, traduz uma melhor adequação dos gastos destinados à educação, às necessidades e ao reforço dos estabelecimentos de ensino, para se obter uma gestão escolar com qualidade. Essas medidas supõem um enquadramento normativo e jurídico, uma clara definição das responsabilidades, bem como o controle dos recursos e dos gastos a fim de evitar os problemas de corrupção e desvio dos recursos públicos.

Aprimorar a eficácia interna da educação e reduzir as taxas de repetência e de abandono, também ajuda a aumentar a pertinência e a eficácia dos gastos de educação. Reduzir as taxas de repetência significa limitar o número total de vagas necessárias nas escolas. Diminuir as taxas de abandono escolar permite ampliar o número de alunos escolarizados, aumentando a duração da escolarização. A melhoria da eficácia interna do sistema educacional aumenta a eficácia dos recursos aplicados, mas pode levar a um crescimento do efetivo de alunos e, portanto, das necessidades de financiamento.

Contudo, para elevar a eficácia, é necessário promover ações que permitam atingir esse objetivo. Entre elas, considera-se como a mais eficaz aquela que

disponibiliza condições ao sistema de gerir seus próprios recursos. Para otimizar a qualidade e a eficácia, é preciso também dispor de recursos suplementares de instituições ou da própria comunidade, pois o seu envolvimento pode limitar os custos de construção e de manutenção.

Alguns países, dentre eles o Brasil, utilizaram-se de novas formas de redistribuição de recursos com o propósito de conceder autonomia aos sistemas educacionais dos estados e municípios, que, desde o período da reforma (a partir de 1995), continua em vigor até meados deste século, oportunizando os órgãos federais a dinamizarem alguns programas, no sentido de ampliação da oferta para as três modalidades de ensino da educação básica.

O Poder público no financiamento da educação básica

Em geral, há um amplo reconhecimento de que o Estado tem uma obrigação como “promotor” e “equalizador” das oportunidades em matéria de educação. Mediante o financiamento e a destinação de recursos públicos o Estado deve procurar oferecer os serviços mais “públicos” em termos econômicos, de maneira a otimizar os benefícios sociais decorrentes (PÉANO, 2005).

Desde os anos de 1980, em diversas partes do mundo, as instâncias decisórias foram aderindo progressivamente à idéia de que os métodos tradicionais de financiamento e de gestão da educação não se prestavam a oferecer uma educação fundamental da mesma qualidade para todas as crianças. Eram necessárias mudanças radicais e urgentes.

Nessa perspectiva, o papel dos poderes públicos incluindo as autoridades locais e regionais, no financiamento da educação continua sendo relevante, mesmo em um contexto de descentralização e de restrições financeiras. A regulação da oferta e da demanda em matéria de ensino, assim como as decisões relativas ao equilíbrio entre equidade e eficácia, ou entre quantidade e qualidade, ainda são da alçada dos poderes públicos, em particular, dos ministérios da educação, na América Latina.

Três funções continuam sendo de responsabilidade dos poderes públicos, qualquer que seja o contexto, conforme esclarece Péano (2005, p. 73-4):

- A formulação de um arcabouço legislativo nacional para as questões relacionadas à educação, ao controle de sua aplicação real e à avaliação de seu impacto;
- A provisão de recursos reais para a educação (que são indispensáveis para qualquer tipo ou nível de educação), compreendendo as subvenções diretas ou

indiretas aos estabelecimentos privados, às instituições de ensino superior e à formação contínua;

- A gestão dos sistemas educacionais, garantindo a disponibilidade de um número suficiente de escolas, de professores, de manuais, de material pedagógico, de mobiliário, etc. Mesmo em um contexto de descentralização, cabe aos poderes públicos, seja no âmbito nacional, regional ou local, fixar a margem de autonomia atribuída aos níveis inferiores da administração, às coletividades locais ou aos próprios estabelecimentos.

A necessidade da existência de mecanismos reguladores no nível central impõe-se, cada vez mais, em um contexto de descentralização para atenuar as disparidades entre as zonas urbanas e rurais, como também entre as cidades e comunidades. Uma das formas que pode assumir esses mecanismos é a da devolução do poder de decisões, mediante a qual os poderes públicos, em nível subnacional, tornam-se os principais responsáveis pela oferta da educação e dispõem da prerrogativa de arrecadar receitas, redistribuí-las e aplicá-las. Um exemplo é a China que, hoje, é detentora de uma economia avançada. Isso não acontece no Brasil, onde a maioria dos Estados e respectivos municípios não detêm uma arrecadação própria para a manutenção de seus sistemas de ensino.

Uma outra forma de descentralização consiste em desconcentrar a tomada de decisões: implicaria a transferência da autoridade a graus inferiores dentro dos organismos dirigentes centrais ou de alto nível. A reforma descentralizadora do Chile é um exemplo disso, em que o governo central continua sendo a principal fonte de financiamento público da educação fundamental e média, ou seja, cerca de 90% do total dos fundos, em 1990, fora destinados ao ensino público. Porém, semelhante ao Brasil, as secretarias estaduais de educação e prefeituras recebem, ao mesmo tempo, subvenções concedidas pelo governo central com base nas matrículas registradas e fundos provenientes de novas fontes de receitas municipais.

Em outro contexto, a eficácia da descentralização depende de esforços simultâneos para construir e reforçar a estrutura administrativa em níveis inferiores e para adotar medidas que permitam o controle e a avaliação dos resultados. No Brasil, por exemplo, a delegação da responsabilidade pelo ensino fundamental para a maioria das prefeituras não é, por si só, suficiente para garantir que as escolas municipais sejam bem geridas, tampouco a alocação dos recursos esteja isenta de qualquer interferência política. Péano (2005) chama atenção para as reformas realizadas pela China e pelo Chile, informando que a descentralização também pode aprofundar as desigualdades na atribuição dos recursos destinados às escolas

das diferentes regiões, em razão das desigualdades socioeconômicas entre essas regiões.

No caso específico do Brasil, o governo central tem um papel importante a desempenhar na diversificação dos recursos destinados ao ensino, à educação básica, e ao ajuste ligado à redução, à partilha e à cobertura dos custos, como também à geração de receitas em níveis da administração. A diversificação dos fundos públicos destinados ao ensino se dá através de contribuição social (salário-educação cotas federal e estadual), sistema de taxação, a delegação de prerrogativas fiscais e financeiras, a destinação de parte do produto de certos impostos à educação, além de outras subvenções, oriundas de diferentes fontes que atendem à legislação, em vigor.

O papel do financiamento dos poderes públicos é particularmente notável na medida em que se faz necessário investir em programas que não gerem lucro, como a construção de escolas, a formação de professores e a manutenção do ensino, considerando, no caso brasileiro, a educação básica.

Não pode haver uma resposta política única para o problema do financiamento dos sistemas educacionais. O sistema de financiamento não pode ser o mesmo em todos os países em razão da diversidade de situações nacionais, dos níveis de desenvolvimento econômico, da situação dos sistemas educacionais. Pode haver também soluções distintas para os diferentes níveis de ensino.

O desenvolvimento socioeconômico deve ser a prioridade do país e dos estados. No âmbito da educação, o esforço público deve ser consagrado, antes de tudo, ao desenvolvimento e à qualidade da educação básica.

Fundo público denominado FUNDEB: algumas reflexões

O balanço do século XX e meados dos anos 2000, no que diz respeito ao acesso à educação é um misto, ao mesmo tempo, de orgulho e de tristeza, com relação ao rendimento escolar, principalmente nos países em desenvolvimento, como é o caso do Brasil, regiões Norte e Nordeste, comprovados pelos dados estatísticos do INEP/MEC/2004. Foi, no século passado, que surgiu, na maior parte do mundo, o conceito de ensino público gratuito e obrigatório, começando, assim, a educação em massa após a Segunda Guerra Mundial. No decorrer do processo, as pesquisas mostram os números e informações relacionadas com: analfabetos e alfabetizados, demanda atendida e reprimida, qualidade dos resultados do ensino-aprendizagem, escolas eficazes, materiais didáticos, qualidade dos professores, currículos ineficazes, esses, na maioria das regiões, bastante precários.

Assinalamos que essas informações, na maioria das vezes subsidiaram as reformas educacionais da década de 1990, principalmente na gestão dos recursos públicos, como é o caso da implementação de Programas de cunho descentralizador tais como: Programa Dinheiro Direto na Escola, Merenda Escolar, Kit Tecnológico e TV Escola e o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF), dentre outros em âmbito estadual e municipal.

O FUNDEF passa por reformulação, no sentido de seu total atendimento (financiamento) às modalidades de ensino passando a se chamar de Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). Este Fundo vem sendo debatido, desde 1999, pela bancada federal do Partido dos Trabalhadores até as argumentações e posicionamentos de educadores, União dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) e do Conselho de Secretários de Estado da Educação (CONSED) que começaram com forte teor crítico em relação ao FUNDEF.

“Os fundos podem servir justamente para criar formas de redistribuição de recursos e para novos modelos de gestão. Assim, são potenciais alternativos para gerir melhor os recursos e não necessariamente gerar mais dinheiro” (ARELARO; GIL, 2006, p. 75).

O desafio do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), por um período de 14 anos, é garantir a educação básica para todos os brasileiros, representando a batalha de colocar na escola de qualidade todas as crianças, adolescentes, jovens e adultos das modalidades: educação infantil, ensino fundamental e ensino médio.

Setenta e quatro anos após o lançamento do Manifesto dos Pioneiros (1932), a educação brasileira deve esse projeto ao Professor Anísio Teixeira, na perspectiva de que o seu ideal esteja inteiramente por ser cumprido. No referido documento, ele postulou um ensino de qualidade que fosse extensivo a todos os brasileiros.

Em 1932, esse Manifesto propunha um ensino obrigatório que deveria estender-se, progressivamente, até uma idade conciliável com o trabalho produtor, isto é, até aos 18 anos. Justifica, ainda, que a obrigatoriedade do ensino é mais necessária na sociedade moderna em que o industrialismo e o desejo da exploração humana sacrificam e violentam a criança e o jovem, cuja formação é frequentemente impedida ou mutilada pela ignorância dos pais ou responsáveis e pelas contingências econômicas.

Mais recentemente, o financiamento da educação recebe destaque, principalmente com a criação de programas sociais focalizados, que pudessem

promover a otimização de recursos, principalmente no que se refere ao ensino fundamental. Significou atender aos ditames neoliberais que prescrevem a diminuição da ação do Estado. Vários programas caracterizam-se por serem programas assistencialistas, de auxílio à pobreza, quando necessários, de modo a complementar a filantropia privada e das comunidades (DRAIBE, 1998).

O Plano Decenal de Educação para Todos (1993-2003) mencionava, também, a necessidade de um Fundo para a educação.

O Plano Nacional de Educação (2001-2010) estabeleceu as diretrizes gerais para o financiamento da educação que podem ser resumidas em: vinculação de recursos, gestão de recursos por meio de fundos de natureza contábil e contas específicas, alocação de recursos segundo as necessidades e compromissos de cada sistema, expresso pelo número de matrículas, aprimoramento do regime de colaboração, transparência, desburocratização, gestão democrática e descentralização da gestão financeira, dentre outras. Dessas, diretrizes algumas foram temas de discussões e avaliação do FUNDEF para incorporação no FUNDEB.

“Com a implementação do FUNDEB espera-se que a democracia efetive o seu supremo dever e o Estado cumpra a sua suprema função que é a educação” (LIMA, 2005, p. 30).

Não há dúvidas de que políticas de financiamento têm o poder de induzir e até definir políticas sociais. O Banco Mundial e o FMI, até bem recente, existem para provar isso. Para exemplificar, citamos:

O governo federal, por meio do Fundef, fez exatamente o mesmo: “ou você (estado e município) tem aluno de ensino fundamental regular em sua rede ou fica sem recursos”. Daí a correria atrás dos alunos de 7 a 14 anos (gerando municipalização e/ou estadualização de matrículas por simples lógica financeira), daí a inclusão de crianças de 6 anos ao ensino fundamental, o abandono da educação infantil, educação de jovens e adultos e da educação especial [...] (ARELARO; GIL, 2006, p. 75-6).

Com o FUNDEB, cria-se um fundo único e geral para toda a educação básica, com índices do custo-aluno diferenciados para cada modalidade de ensino observando, também, valores diferenciados para alunos da zona rural e urbana, como acontecia com o FUNDEF.

Com a recém-aprovação do FUNDEB no Senado Federal através da Emenda Constitucional Nº. 09/2006, objeto da PEC Nº. 415, enviada ao Congresso pelo Poder Executivo, em 14 de junho de 2005, esse Fundo direciona-se para uma educação

extensiva da infância ao fim da adolescência, sendo essa uma tendência nacional, inserida, formalmente, em nossa legislação educacional. Constitui um avanço na formação da cidadania e nas condições de inserção produtiva dos indivíduos na sociedade. Abre caminhos que tornem possível o engajamento do jovem no mercado. Essa é a vontade de todos os educadores, instituições, governos e sistemas de ensino. Espera-se que esse modelo de financiamento possa ser a forma e a condição mais eficaz, pois as leis reguladoras do uso dos recursos canalizam intenções e prioridades políticas, enquanto os recursos financeiros assim aplicados se consolidam.

Emenda Constitucional Nº.53/2006 aprova o FUNDEB

Emenda Constitucional Nº. 53, de dezembro de 2006 aprova o FUNDEB. Dá nova redação aos artigos 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais.

Medida Provisória Nº. 339, de 28 de dezembro de 2006 regulamenta o artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências.

O FUNDEB traz a expectativa de uma reformulação no modelo de financiamento, deixando de atender, somente, o ensino fundamental e implementando a educação básica, conforme as metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação - PNE (2001-2010). Porém, a Emenda Constitucional Nº. 53/2006, em seu artigo 6º, faz referência ao artigo 208 da Constituição Federal que determina a obrigatoriedade do ensino fundamental e progressiva universalização do ensino médio gratuitos. Portanto, aumenta-se o recurso para a educação infantil e ensino médio, estabelece o piso salarial para os profissionais do magistério da educação básica, mas não determina a obrigatoriedade.

A proposta do FUNDEB ataca o principal problema do financiamento educacional no país: a falta de recursos. Ocorre o aumento da percentagem dos fundos para arrecadação, provenientes dos impostos de 15% para, no máximo, 20%, bem como inclui outros impostos e estipula a complementação da União, para um período de 5 anos, ou seja, no máximo 30% do total de recursos para o Distrito Federal e estados, quando o valor anual mínimo por aluno-ano não alcançar aquele definido nacionalmente. Assim, a União, com a universalização da educação básica, assumirá o repasse, isto é, a complementação de recursos, apenas mais um ano, após o término do período de validade do PNE. Essa interpretação é reforçada pelo que estabelece o parágrafo primeiro do inciso VII da citada Emenda Constitucional:

A União, os estados, o Distrito Federal e os Municípios, observados os parâmetros estabelecidos neste artigo [6º que dá nova redação ao artigo 60 das Disposições Constitucionais Transitórias da EC Nº. 14/1996] ajustarão progressivamente, em um prazo de 5 (cinco) anos, suas contribuições ao Fundo, de forma a garantir um padrão de qualidade de ensino definido nacionalmente (BRASIL, 2006).

O inciso IV, do artigo 6º da citada Emenda veta a União a utilizar os recursos, contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas, na forma da lei, também, estendido para a educação básica, como complementação às unidades. A complementação da União de que trata o inciso IV, conforme o prescrito na Emenda Constitucional sobre a vigência dos Fundos (recursos arrecadados com os vários impostos que comporão a caixinha do FUNDEB) será de: a) dois bilhões de reais no primeiro ano; b) dois bilhões, oitocentos e cinqüenta milhões de reais no segundo ano; c) três bilhões e setecentos milhões de reais no terceiro ano; quatro bilhões e quinhentos milhões de reais no quarto ano; no mínimo 10% do total dos recursos dos Fundos, a partir do quinto ano até o 14º ano de vigência dos Fundos não ultrapassando 30% de complementação. Portanto, o inciso VII estabelece que a proporção não inferior a 60% de cada Fundo deverá ser destinada ao pagamento dos profissionais do magistério da educação básica, em efetivo exercício.

Para efeito da distribuição dos recursos do FUNDEB, a EC Nº. 53/2006 esclarece que se deve considerar a totalidade das matrículas no ensino fundamental, e, para a educação infantil, ensino médio e educação de jovens e adultos, considerar-se-á a seguinte proporcionalidade: 1/3 (um terço) das matrículas no primeiro ano; 2/3 (dois terços) no segundo ano e sua totalidade, a partir do terceiro ano.

Para efeito de operacionalização dessa intenção de atendimento da demanda, pelo quantitativo de matrículas, em face da transferência para os Fundos de Participação do Estado e do Município, em escala gradativa, o parágrafo 3º do inciso VII, da citada Emenda, traz, também, uma projeção, que será alcançada, nos primeiros quatro anos de vigência dos Fundos, respaldada nos artigos da Constituição Federal de 1988: impostos e transferências constantes do artigo 155, inciso II - Impostos sobre Circulação de Mercadorias (ICMS) e Sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (IPSTIIC) do exterior -; do artigo 158, inciso IV, ICMS e IPSTIIC, dos estados; e das alíneas a e b do inciso I e do inciso II do artigo 159 - Impostos sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IRPQN) e sobre Produtos Industrializados (IPI), respectivamente -, da Constituição Federal

de 1988, de, no máximo, até 20%. Essa operacionalização dar-se-á da seguinte forma: a) 16,25% (dezesseis inteiros e vinte e cinco centésimos por cento), no primeiro ano; b) 17,5% (dezessete inteiros e cinco décimos por cento), no segundo ano; 18,75% (dezoito inteiros e setenta e cinco centésimos por cento), e 20% (vinte por cento), no terceiro ano e, a partir do quarto ano, respectivamente.

No caso dos impostos e transferências constantes dos incisos I (ICM) e III, Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) do artigo 155. Relacionado à repartição das receitas tributárias: inciso II do artigo 157, imposto não previsto e determinado pela União, mediante lei específica, e dos incisos II, Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural e III, Imposto do Estado sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação do artigo 158 da Constituição Federal. A operacionalização dar-se-á conforme o exposto: a) 5% (cinco por cento), no primeiro ano; b) 10% (dez por cento), no segundo ano; c) 15% (quinze por cento), no terceiro ano; d) 20% (vinte por cento), a partir do quarto ano.

Considerações

A Emenda Constitucional N°. 53/2006 é um documento, cuja proposta não equaciona a falta de recursos, mas elimina idéia de que os problemas de financiamento localizavam-se, exclusivamente, no gerenciamento incompetente das verbas e não em sua escassez.

No contexto da Emenda, um ponto a favor do FUNDEB é o fato de ele perdurar sua vinculação de recursos por 14 anos, oportunizando aos gestores e à população a viabilização de políticas e recursos de longo prazo. Em outro momento, o papel atribuído à União é de co-responsável pela educação básica, o oposto à direção tomada pelos governos Fernando Collor (1990-1992) e Fernando Henrique Cardoso (1995-2002).

Outro aspecto está a inovação sobre as definições dos valores mínimos a serem aplicados, já que essa norma induz a articulação entre a política de financiamento educacional vinculada aos Planos Estaduais e Municipais de Educação. Um ponto destacado é o resgate da concepção de educação básica, conquistado pelos educadores na LDB N°. 9.394/1996, afirmando o direito a um conjunto maior de formas e tipos de ações educativas, apontando para a identidade e não para a diferença, favorecendo, assim, a socialização de problemas e soluções, e não a disputa, considerando as modalidades de ensino atendidas. Menciona-se a

conquista dos movimentos sociais que, historicamente, buscam condições mais dignas para a educação, por meio do piso salarial nacional. Outra alteração viria sobre os gastos com pessoal, que passaria para todo o conjunto dos trabalhadores em educação, embora continue a percentagem de 60% dos recursos para essa remuneração. A última modificação, trazida com o FUNDEB, seria o aumento na totalidade de recursos com um aporte maior por parte da União, durante 5 anos, bem como a retirada dos recursos do salário-educação como complementação federal, para os municípios, conforme se previa com o FUNDEF (ARELARO; GIL, 2006).

A gestão educacional, mesmo com aspecto de descentralização, ou seja, a redistribuição de recursos como o Programa FUNDEB é, ainda imperfeita guarda pouca relação com a essência política do FUNDEF. É, pois, uma proposta instigante que deve ser debatida em profundidade e implementada sem pretensões salvadoras, exigindo diversas discussões e normatização para uma mudança mais profunda para atingir toda a educação básica. A adoção de uma política de “Fundos” deve ser alvo de amplo debate junto à sociedade, utilizando nossas experiências regionais e nacionais de tal forma que o compromisso com o direito de todos à educação possa ser realizado (ARELARO; GIL, 2006).

As alterações propostas pelo FUNDEB podem, ainda, ser consideradas insuficientes para tratar com a totalidade dos problemas da educação e o seu financiamento.

Um novo Fundo só se justifica se as questões acima forem devida e coerentemente enfrentadas. É preciso repensar a visão de educação, enquanto instrumento auxiliar da política de ajuste estrutural do Estado, recuperando seu papel de indutor de outro modelo de desenvolvimento do país. Espera-se que os governos cumpram o estabelecimento na Emenda Constitucional Nº. 53/2006, bem como proceda a uma ampla discussão com a comunidade quando da elaboração da lei complementar, quanto aos recursos e ao Conselho Social.

O FUNDEB poderá ser um instrumento de diminuição das desigualdades regionais e de elevação do custo-aluno efetivamente disponibilizado, bem como um teto razoável do piso salarial dos docentes, para a educação básica.

Referências

ARELARO, Lisete; GIL, Juca. Política de fundos na educação: duas posições. In: LIMA, Maria José Rocha; DIDONET, Vital. **FUNDEF**: avanços na universalização da educação básica. Brasília: MEC/INEP, 2006.

BRASIL. Senado Federal. **Emenda Constitucional Nº. 53/2006**. Brasília: 2006.

FRANÇA, Magna. **Gestão e financiamento da educação**. O que mudou na Escola? PPDE. FUNDEF. Natal: EDUFRN, 2005.

PÉANO, Serge. O financiamento dos sistemas educacionais. In: Jacques Delors (org.). **A educação para o século XXI: questões e perspectivas**. Porto Alegre: Artmed, 2005.

Artigo:

recebido em dez./2006

aprovado em fev./2007