

# Requisitos para a Construção do FUNDEB<sup>1</sup>

Jose Marcelino de Rezende Pinto

## Resumo:

Neste artigo procuramos analisar, discriminados por unidade da federação, os recursos disponíveis para educação dos estados e municípios no contexto da criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB) e do financiamento de uma escola pública de qualidade. Os dados obtidos junto à Secretaria do Tesouro Nacional e INEP apontam que, sem um considerável aporte de recursos por parte do governo federal, não há como viabilizar um sistema de financiamento que reduza as disparidades regionais e assegure um valor de recursos por aluno que garanta um padrão mínimo de qualidade do ensino como estabelece a Constituição Federal e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

**Palavras-chave:** Fundeb, financiamento da educação

## Abstract:

This paper aims to analyze the financial resources of states and local governments applied on basic education (early childhood education, pre-school, elementary and secondary school). The data gathered from INEP (National Institute for Statistics and Educational Research) and STN (National Budget Office) show that a good amount of federal money will be necessary if the new fund for basic education, FUNDEB, intend to avoid regional disparities and to assure a per pupil cost which gives the guarantee of a minimum standard of school quality as pointed by the Education National Guidelines Law (LDB).

**Key words:** Fundeb, financing of education

Quando analisamos o modelo de financiamento da educação no Brasil o que mais chama a atenção é o peso muito reduzido do governo federal no financiamento da Educação Básica (educação infantil, ensino fundamental e médio). Considerando os dados do INEP (ALMEIDA, 2001), constata-se que, em 1999, último ano para o qual existem dados consolidados, a contribuição do governo federal nos gastos com educação básica foi de apenas 3% do total. Valendo-nos de dados mais recentes, constata-se que, em 2004, a participação da União no total de recursos do FUNDEF foi inferior a 2% e representou menos de R\$ 16,00 por aluno/ano (STN, 2005).

Desta forma, conclui-se que estados e municípios são os principais responsáveis pelo financiamento da educação básica no Brasil. Esse fato poderia não representar necessariamente um problema se duas condições ocorressem:

- 1-capacidade financeira destes dois níveis de governo de assegurar um padrão mínimo de qualidade de ensino;
- 2-inexistência de grandes disparidades nos recursos disponíveis por aluno entre os diferentes estados da federação.

Neste artigo avaliaremos a disponibilidade de recursos para a educação no Brasil à luz destas duas condições e faremos, em seguida, algumas simulações sobre o

<sup>1</sup>Esta é uma versão bastante modificada de texto publicado com o mesmo título no livro FUNDEB: dilemas e perspectivas organizado por Maria José Rocha Lima, Maria do Rosário Almeida e Vital Didonet. Brasília, edição independente, 2005.

aporte necessário de recursos da União que reduza as disparidades regionais e assegure um padrão mínimo de qualidade do ensino no país como estabelece a Constituição Federal (art. 211):

§ 1º: A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir a equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade de ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

**Tabela 1:** Potencial de recursos estaduais e municipais por aluno matriculado na educação básica (2003)

Estado	R\$/aluno-ano	Estado	R\$/aluno-ano	Estado	R\$/aluno-ano
MA	431	SE	880	PR	1.191
PI	526	AM	894	MT	1.225
PA	526	RO	1.033	SC	1.230
CE	597	GO	1.035	AP	1.251
AL	618	MG	1.036	RJ	1.443
BA	625	TO	1.113	RR	1.482
PB	652	ES	1.130	RS	1.577
PE	693	MS	1.148	SP	1.618
RN	752	AC	1.178		
<b>Valor médio</b>		<b>985</b>	<b>Desvio padrão</b>		<b>340</b>

Fonte: STN para Receitas e INEP/MEC para Matrículas na rede pública

Obs.: Foi considerada a aplicação de 25% da Receita Líquida de Impostos dos Estados e Municípios na Educação Básica.

A Tabela 1 apresenta os recursos disponíveis por aluno da Educação Básica, considerando a aplicação de 25% da Receita Líquida de Impostos dos Estados e Municípios.

Os valores apresentados nesta tabela indicam, em primeiro lugar, uma grande discrepância no valor disponível por aluno entre os diferentes estados da federação. Assim, para um valor médio, em 2003, de R\$ 995 por aluno, a razão entre o maior valor (São Paulo) e o menor (Maranhão) é de 3,8 vezes, com um desvio padrão bastante elevado (35%). Estes dados mostram que sem a participação da União é impossível assegurar um tratamento mais equânime nos gastos por aluno no país. Mesmo a introdução do FUNDEF pouco alterou este quadro. Dados do relatório do FUNDEF de 2004 (STN, 2005) indicam uma razão de 3,3 vezes entre o estado de maior valor (Roraima) e o de menor (Pará).

O segundo ponto a ser analisado diz respeito à estimativa do valor de gasto por aluno adequado para garantir um padrão mínimo de qualidade. Com certeza, não serão os R\$ 539,6 /aluno-ano disponibilizados no Pará pelo FUNDEF, em 2004, aí já incluída a “complementação” da

União (STN, 2005). Mas qual seria este valor por aluno suficiente para assegurar um ensino com um mínimo de qualidade?

Este tema pode ser abordado de duas formas. De um lado, podem ser realizados estudos empíricos de custo em escolas consideradas de qualidade, embasados em um conjunto de critérios (infra-estrutura e equipamentos, opinião de especialistas, desempenho dos alunos, etc.). O INEP, através de convênios com nove estados, realizou um estudo desta natureza em 2003, cujos resultados devem ser divulgados ainda neste ano de 2005.

Uma segunda maneira pressupõe simular o custo de uma escola média a partir de indicadores de custo de seus diferentes insumos, ouvidos os diferentes especialistas da área<sup>2</sup>. Em virtude da carência de dados de campo sobre os custos de uma escola (ou de escolas) de qualidade, e ape-

<sup>2</sup> A Campanha Nacional pelo Direito à Educação ([www.campaenhaeducacao.org.br](http://www.campaenhaeducacao.org.br)), através de vários debates com especialistas e oficinas de trabalho, deve lançar, no segundo semestre de 2005, as primeiras estimativas do custo aluno ano necessário para garantir um padrão mínimo de qualidade de ensino.

<sup>3</sup> Para conhecer um pouco mais desta metodologia visite o end.: [www.custoaluno.inep.gov.br](http://www.custoaluno.inep.gov.br)

**Tabela 2:** Gasto hipotético de custeio de uma escola de Ensino Fundamental de 500 alunos

		Nº	custo unit.	custo total/ano	custo aluno/ano	% do total
Custos em sala de aula	Professores	20	1600	426.560	853	42,3%
	Material didático (kit)	500	120	60.000	120	5,9%
	Subtotal			496.560	993	48,2%
Custos no âmbito da escola						
Administração geral	Direção	1	2000	26.660	53	2,6%
	Secretaria	1	800	10.664	21	1,1%
	Zelador	2	500	13.330	27	1,3%
	Limpeza	3	500	19.995	40	2,0%
	Serviços gerais	2	500	13.330	27	1,3%
	Equipamentos (reposição)			10.000	20	1,0%
	Subtotal			83.979	168	9,3%
Suporte Pedagógico	Professores assistentes	5,0	1600	98.128	197	9,7%
	Bibliotecário	1	1600	21.328	43	2,1%
	Subtotal			119.456	239	11,8%
Operação e manutenção						
	Água/luz/fone	12 (mês)	1200	14.400	29	1,4%
	Material de limpeza	12	200	2.400	5	0,2%
	Material de escritório	12	200	2.400	5	0,2%
	Conservação predial	12 (mês)	1000	12.000	24	1,2%
	Manut. Equipam.	12 (mês)	500	6.000	12	0,6%
	Subtotal			37.200	74	3,7%
	Alimentação	Merendeiras	3	500	19.995	40
Alimentos (2 refeições/dia)		1000	0,3	60.000	120	5,9%
Subtotal				79.995	160	7,9%
Custos na administração central	Formação profissional	38	300	11.400	23	1,1%
	Encargos sociais		20%	129.998	260	12,9%
	Administração e Supervisão		5% do custo total	43.610	101	5,0%
	Subtotal			55.010	384	19,0%
Total Geral			R\$ 872.200	R\$ 2.018		
Total MDE* (sem merenda)			792.205	1.858		

Fonte: Simulação feita pelo autor

\*MDE: Considerando apenas as despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

nas com o objetivo de simular a necessidade de recursos optaremos, aqui, por esta segunda metodologia pela sua simplicidade e porque permite desenhar diferentes cenários com bastante rapidez<sup>3</sup>. Considerando que o principal elemento de composição no custo aluno são os gastos com pessoal, a partir da definição dos salários médios dos profissionais que trabalham na escola, em especial dos professores, e da definição do número de alunos por turma, esta metodologia fornece valores bem realistas e permite avaliar, de forma ágil, os impactos financeiros nos sistemas de ensino de diferentes padrões de custo-aluno.

Assim, chegamos à escola mostrada na Tabela 2.

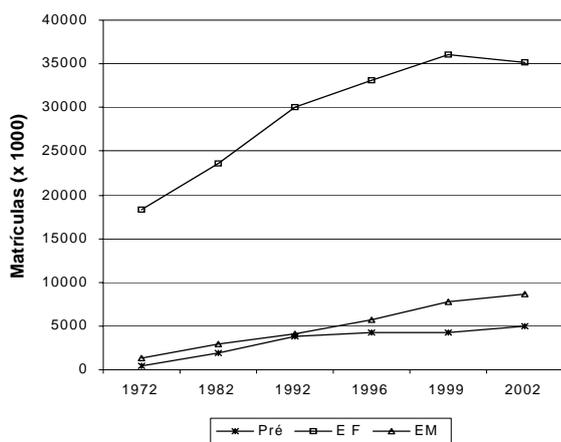
Esta escola possui 500 alunos, cujos professores recebem um salário médio de R\$ 1.600. Ela foi idealizada com uma jornada de 30 horas por semana para os alunos e 40 horas para os professores (30 em sala de aula). Conta com um diretor, um secretário e sete funcionários para cuidar a limpeza, cuidado e manutenção de suas instalações, além de três merendeiras. Conta ainda com um bibliotecário e cinco professores assistentes, responsáveis pela coordenação pedagógica, pelas atividades estruturadas do recreio e para suprir as faltas eventuais. Também estão previstos recursos para conservação e manutenção do prédio e equipamentos, para aquisição de material didático e reposição de equipamentos, além dos gastos de supervisão e administração por parte do respectivo sistema de ensino (considerados como 5% do custo total), encargos sociais (considerados como 20% dos gastos com pessoal) e uma pequena provisão para cursos de capacitação de todos os seus profissionais (R\$ 300,00 *per capita*/ano). Como se constata, o custo/aluno-ano obtido foi de R\$ 2.018 se in-

cluídos os gastos com alimentação que, como se sabe, não podem ser contabilizados na rubrica de manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 71 da Lei 9394/96). Excluída a merenda, chega-se a R\$ 1.858 por aluno-ano. Cabe ressaltar que não estão contabilizados os custos de construção e de implantação da escola pois os mesmos são feitos uma única vez. No entanto, pode-se estimar o custo de uma escola desta em cerca de R\$ 1 milhão, o que mostra que manter uma escola é equivalente a construí-la novamente a cada ano. Por isso, é prática de alguns governos estaduais, para viabilizar a municipalização, construir uma escola e doá-la para o município. Sai muito mais barato que mantê-la pois a despesa é feita uma única vez e ainda rende uma placa de inauguração.

Confrontando os dados da Tabela 2 com os valores disponíveis dos Estados e Municípios apresentados na Tabela 1, percebe-se que estes estão distantes de propiciar a manutenção de uma escola com padrões minimamente razoáveis de qualidade. Assim, constata-se que nenhum dos estados brasileiros atingiu, em 2003, um valor potencial por aluno próximo aos R\$ 1.858 obtidos na simulação, os quais representam 1,9 vezes a média dos estados (R\$ 995) e 4,3 vezes o valor do Maranhão (R\$ 431). E não cabe argumentar que se trata de um valor alto, pois ele é inferior aos cerca de R\$ 2 mil que a Receita Federal permite descontar por cada dependente que frequenta a rede privada de ensino. Além disto, basta atentar também para o fato de que este valor anual corresponde a cerca de R\$ 155/mês, mensalidade inferior àquela cobrada pela maioria das escolas privadas.

Portanto, os dados apresentados até aqui mostram

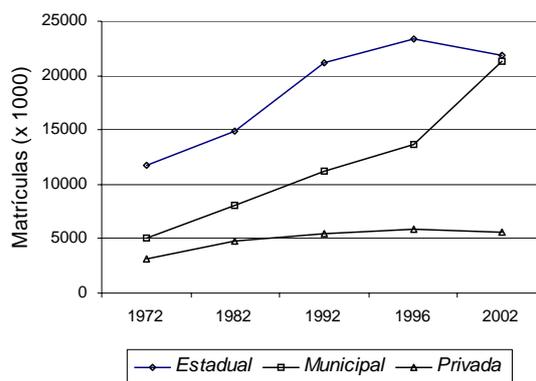
**Gráfico 1: Evolução da Matrícula por nível de ensino 1972-2002**



Fonte: Censo Escolar (INEP)

que se pretendemos construir no país uma escola básica que assegure padrões mínimos de qualidade e que não apre-

**Gráfico 2: Evolução das matrículas da Ed. Básica por dependência administrativa.**



Fonte: Censo Escolar (INEP)

sente tantas disparidades regionais como as atualmente existentes, a ação supletiva da União é imprescindível. Mas antes de aquilatarmos qual deve ser a contribuição do governo central no financiamento da educação básica e na eventual criação do FUNDEB, é importante que analise-

<sup>4</sup> Em 2003, as cidades de São Paulo e Rio de Janeiro concentravam 46% do total de impostos próprios do Brasil, segundo dados da STN.

mos os principais efeitos do FUNDEF que, como se sabe, é composto por apenas parte das receitas constitucionalmente vinculadas à manutenção e desenvolvimento do ensino, a saber, 15% dos seguintes tributos e fundos: ICMS + FPM + FPE + IPI-Exportação + LC 97/96, e destina seus recursos apenas e tão somente aos alunos matriculados no ensino fundamental regular.

Os Gráficos 1 e 2 mostram os principais impactos da implantação do FUNDEF. Em primeiro lugar constata-se que as matrículas na pré-escola que vinham em um ritmo de forte crescimento, praticamente se estabilizam com a implantação deste fundo. Em segundo lugar, observando-se ainda o Gráfico 1, constata-se que ele ocasionou um inchaço nas matrículas do ensino fundamental que, mesmo com a queda a partir de 1999, estavam, em 2002, muito acima da população de 7 a 14: matrícula de 35 milhões para uma população de 7 a 14 anos de 27 milhões. A matrícula do ensino fundamental é mantida artificialmente elevada basicamente através da inclusão das crianças de 5 e 6 anos na primeira série deste nível de ensino e da contabilização dos alunos da Educação de Jovens e Adultos como matrícula regular. Um terceiro efeito do FUNDEF foi o de fomentar uma municipalização do Ensino Fundamental jamais vista no país (Gráfico 2). Este processo é grave, pois enquanto as matrículas na rede municipal de Educação Básica ultrapassaram, em 2002, pela primeira vez na nossa história, as matrículas da rede estadual, os recursos disponíveis dos municípios correspondem a apenas 60% daqueles que se encontram nas mãos dos estados. Desta forma, com o fim do FUNDEF, previsto para 31/12/2006, desenha-se um colapso no sistema de financiamento pois os municípios não terão como arcar com os alunos sob sua responsabilidade. Os estados, por sua vez, ficarão numa situação extremamente confortável. Para se ter uma idéia deste desequilíbrio, tendo por base os dados de 2003, se o FUNDEF deixasse de existir naquele ano, os Estados disporiam, em média, de cerca de R\$ 1.300/aluno-ano, enquanto os municípios teriam apenas R\$ 733/aluno-ano. No Maranhão esta diferença seria de R\$ 209/aluno x R\$ 1020, em favor do governo estadual.

O FUNDEB surge então, segundo seus defensores, como uma proposta capaz de resolver boa parte destes problemas detectados na implementação do FUNDEF e para impedir o colapso do sistema de financiamento da educação pública previsto para ocorrer em 2007, com o fim do FUNDEF. No desenho original da proposta de FUNDEB elaborado pelo MEC, o fundo englobaria o conjunto de recursos vinculados à educação dos Estados e Municípios e contemplaria os diferentes níveis e modalidades da Educação Básica. Com isso, pretendia-se, de um lado, estimular os municípios a investir na Educação Infantil, e, de outro, assegurar os recursos necessários para as demandas cres-

centes do Ensino Médio. Havia também o argumento de que, com o FUNDEB, os recursos disponíveis para a educação aumentariam pois neste fundo estariam inclusos todos os recursos destinados constitucionalmente ao ensino. No entanto, depois de intenso lobby dos governos estaduais e de idas e vindas do governo federal, este último enviou para o parlamento uma proposta de fundo que não contempla o conjunto de recursos vinculados, que exclui o custo aluno qualidade e, mais grave, cria um fundo para a educação básica que não contempla as creches, que correspondem, exatamente, à etapa inicial da educação básica. Logo, propõe-se um FUNDEB mutilado, que exclui a faixa etária de 0 a 3 anos de idade, justamente aquela na qual a demanda por vagas está mais reprimida e onde os custos são mais elevados.

Na Tabela 3 comparamos os recursos disponibilizados por aluno pelo FUNDEF, em 2004, segundo a Secretaria do Tesouro Nacional (STN, 2005), com aqueles que seriam obtidos se o projeto de FUNDEB enviado pelo Executivo ao Congresso Nacional já estivesse em vigor. Este

**Tabela 3:** Simulação de recursos disponíveis por aluno: FUNDEF x FUNDEB (2004)

UF	FUNDEF	FUNDEB	
		Sem complemento	Com complemento*
PA	540	445	608
BA	543	525	608
CE	553	516	608
PI	585	458	608
MA	586	375	608
PB	598	552	608
AL	599	543	608
PE	636	555	608
AM	776	702	702
RN	816	663	663
MG	861	833	833
SE	887	769	769
GO	902	880	880
Média Brasil	914	832	871
RO	997	865	865
PR	1037	955	955
MT	1047	1.018	1.018
MS	1051	952	952
RJ	1088	980	980
TO	1149	1.009	1.009
SC	1164	1.007	1.007
RS	1199	1.254	1.254
ES	1205	994	994
AC	1316	1.021	1.021
AP	1359	1.137	1.137
SP	1450	1.193	1.193
RR	1772	1.335	1.335

\* Complemento da União: R\$ 1,9 bilhão.

Obs.: Não foram incluídas as matrículas de creche ou consideradas variações nos valores de custo/aluno nos diferentes níveis de ensino.

Fonte: Cálculos do autor a partir de dados de receita da STN e de matrículas do INEP

projeto destina ao novo fundo 20% dos seguintes tributos/transferências: Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadoria e prestação de serviços (ICMS), Imposto sobre transmissão *causa mortis* e doação (ITCMD), Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), Fundo de Participação dos Municípios (FPM), Fundo de Participação dos Estados (FPE), 10% do Imposto sobre os Produtos Industrializados (IPI-Exportação), Imposto de Renda dos funcionários municipais, 50% do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR - cota municipal), Recursos da Lei Kandir (LC 87/1996). Foram montados dois cenários: um sem a complementação da União e outro considerando uma complementação de R\$ 1,9 bilhão. Optamos por este valor que é a complementação da União, prevista para acontecer em 2006, constante no Projeto de Lei que regulamenta o FUNDEB e que ainda não foi enviado ao Congresso Nacional. Trata-se, obviamente, de uma aproximação, mas que compromete pouco as estimativas, e tem a vantagem de se basear em valores efetivamente arrecadados dos tributos e não em estimativas.

Em primeiro lugar, ao comentar os dados da Tabela 3, devemos nos lembrar que tanto o FUNDEF quanto o FUNDEB não representam a inclusão de novos recursos para a educação por parte dos estados e municípios, visto que os percentuais de tributos que os compõem estão aquém dos índices já vinculados à educação pela Constituição Federal. A diferença é que o valor *per capita* do FUNDEF refere-se apenas ao Ensino Fundamental regular, enquanto o equivalente do FUNDEB inclui, além deste nível de ensino, a Pré-escola, o Ensino Médio e a Educação de Jovens e Adultos presencial. O que os dados da Tabela 3 apontam é que com a PEC do FUNDEB enviada ao Congresso Nacional pelo Executivo haveria uma queda no valor médio por aluno, que cairia de R\$ 914 para R\$ 832 (-9%) se não houvesse complementação da União, e para R\$ 871 (-5%) supondo que a complementação de R\$ 1,9 bilhões da União já estivesse em vigor em 2004.

Esta queda no valor *per capita* se explica porque, se de um lado houve um aumento de 40% nos recursos que integram o fundo (tendo por base os dados de 2004), a matrícula dos alunos que seriam atendidos pelo fundo crescerá 56%.

Pela Tabela 3 constata-se ainda que o complemento da União, estimado em R\$ 1,9 bilhão, garantiria um mínimo nacional de cerca de R\$ 608 por aluno/ano, ou seja, menos de R\$ 51 por aluno/mês, um valor que, com toda a certeza, não garante um ensino com um padrão mínimo de qualidade. Em 2004, segundo a STN (2005), seis estados receberam complementação da União (AL, BA, CE, MA, PA e PI). No cenário de FUNDEB proposto, à lista anterior seriam acrescidos mais dois estados: PE e PB.

Concluindo a primeira parte deste trabalho, podemos dizer que, para cumprir os princípios estabelecidos na Constituição Federal e na LDB de equalização das diferenças regionais e de assegurar um gasto por aluno que garanta um padrão mínimo de qualidade, o papel da União é imprescindível, já que as disparidades regionais em termos de receita tributária são muito grandes e o montante global de recursos dos estados e municípios disponibilizados por um eventual FUNDEB são claramente insuficientes. Resta, portanto, estimar qual o montante necessário de recursos da União para viabilizar um ensino de qualidade.

Para chegar a estas estimativas optamos por um novo desenho de FUNDEB que, em primeiro, lugar contemplasse as matrículas nas creches para que de fato se tenha um fundo da Educação Básica. Em seguida, e por coerência, optamos por ampliar a vinculação dos municípios de 20% para 25% dos recursos já vinculados na proposta de PEC do Executivo. Quanto aos estados, considerando a existência de instituições estaduais de Educação Superior, ampliamos a vinculação ao novo fundo de 20% para 22%, índice que, segundo nossas estimativas, não comprometeria o financiamento destas instituições. Um dos pontos mais polêmicos na discussão sobre o FUNDEB refere-se à inclusão, ou não dos recursos provenientes da receita de impostos próprios dos municípios (IPTU, ISS e ITBI). Somos contrários à sua inclusão por entender que ela penaliza os municípios com maior esforço e seriedade fiscal além de ser de difícil fiscalização (o Brasil possui mais de 5.500 municípios). Ademais, os impostos próprios, no Brasil, concentram-se em poucos municípios<sup>4</sup> e possuem pequeno impacto financeiro na maioria absoluta dos municípios do país. Levantamento feito para o ano de 2004 indica que a não inclusão destes impostos representaria uma perda inferior a 10% nos recursos do fundo. Em nossa simulação, portanto, não incluímos a vinculação dos impostos próprios municipais.

Feitas estas considerações foram concebidos dois cenários do fundo: no primeiro trabalha-se com um valor mínimo nacional para o FUNDEB igual a R\$ 1.000, que seria um valor um pouco acima da média nacional, a qual foi o critério adotado na formulação do FUNDEF (Lei 9.424/96, art. 6º, § 1º) para a fixação do valor mínimo e que, tendo em vista o descumprimento da lei pelo governo federal iniciado no governo Fernando Henrique Cardoso e continuado na gestão de Luis Inácio Lula da Silva, representou um prejuízo de mais de R\$ 20 bilhões para o ensino fundamental nos últimos sete anos. Na outra hipótese, trabalha-se com o valor mínimo de R\$ 1.860 que seria aquele estimado como suficiente para garantir um ensino com um padrão mínimo de qualidade (Tabela 2), considerando apenas as despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino. Não foram consideradas diferenças nos valores

**Tabela 4:** FUNDEB: Simulação do complemento financeiro da União em função do Valor Mínimo por Aluno (ano base: 2004)

Unidade da Federação	Complemento da União (R\$)	
	Para valor mínimo de R\$1.000/aluno-ano	Para valor mínimo de R\$1.860/aluno-ano
AC	0	182.844.681
AL	374.005.180	1.209.964.740
AM	214.794.158	1.141.79.318
AP	0	137.768.366
BA	1.823.607.894	5.683.917.414
CE	1.144.270.141	3.405.487.061
ES	0	684.686.494
GO	11.161.317	1.225.655.037
MA	1.301.868.597	3.238.034.757
MG	205.127.178	4.243.835.098
MS	0	503.792.856
MT	0	703.676.508
PA	1.216.069.873	3.301.055.593
PB	460.989.524	1.508.380.084
PE	969.388.377	3.077.814.257
PI	529.780.677	1.461.760.957
PR	0	1.908.592.322
RJ	0	2.569.609.546
RN	292.952.651	1.136.141.371
RO	83.618.556	543.152.676
RR	0	59.383.797
RS	0	978.106.353
SC	0	1.203.273.117
SE	83.486.276	610.812.476
SP	0	5.210.461.402
TO	0	318.094.655
Soma (R\$)	8.711.120.400	46.248.180.938
Soma (% do PIB)	0,49	2,62

Obs.: O custo/aluno creche foi considerado o dobro (jornada integral) dos demais que foram considerados como equivalentes.  
Fonte: Cálculos do autor a partir de dados de receita da STN e de matrículas do INEP

mínimos por alunos entre os diferentes níveis e modalidades de ensino, com exceção das creches, cujo custo foi considerado o dobro dos demais em virtude da jornada integral. Os valores das complementações da União para os diferentes Estados são apresentados na Tabela 4 para os dois cenários de valor mínimo por aluno.

Pela Tabela 4 observa-se que para garantir um mínimo nacional de R\$ 1.000/aluno-ano na situação fiscal de 2004, a contribuição da União seria de R\$ 8,3 bilhões, valor que corresponderia a 0,49% do PIB, e não receberiam repasses federais apenas 12 Estados (AC, AP, ES, MS, MT, PR, RJ, RR, RS, SC, SP e TO). Já para um valor mínimo de R\$ 1.860/aluno-ano, o complemento da União seria de R\$ 46,2 bilhões, valor que corresponderia a cerca de 2,62% do PIB, e todos os estados da federação teriam direito à complementação.

Estas comparações mostram que se no curto prazo ainda é difícil garantir um ensino com qualidade adequada a todos os brasileiros hoje matriculados na Educação Básica (e aqui ainda não falamos dos que estão fora da escola), é plenamente possível iniciar um movimento de melhora significativa no padrão de custo-aluno, sem que isto signifique “quebrar” o governo federal ou deixar de pagar a dívida externa. Estudos do INEP (ALMEIDA, 2001) mostram que os gastos com educação no Brasil, excluídas as aposentadorias do pessoal da educação, representam cerca de 4,3% do PIB. Em contrapartida, os Encargos Financeiros da União (EFU) com juros e amortização das dívidas interna e externa representam cerca de 10% do PIB. Este dado mostra que uma redução de 26% nestes encargos permitiria, por si só, dotar o país de uma escola pública digna (valor mínimo por aluno de R\$ 1860/ano) e sem diferenças nos gastos entre os diferentes estados.

Antes de concluir este artigo restam três pontos a serem considerados. O primeiro refere-se ao fato de que ao se criar um fundo que englobe toda a Educação Básica, deverá ocorrer um aumento na oferta de matrícula tanto na Educação Infantil quanto no Ensino Médio, evento não contemplado no cálculo que fizemos sobre o complemento da União que considerou apenas a matrícula atual. Contudo, estudo feito pelo INEP (2001), no qual se leva em conta uma progressiva melhora no padrão de gasto por aluno associada a um aumento nas matrículas de forma a atender as metas do Plano Nacional de Educação (Lei 10.172/2001) indica a necessidade de recursos da ordem de 6,5% do PIB/ano, até 2011, para atingir as metas do Plano para a Educação Básica (incluindo a Educação de Jovens e Adultos) um percentual, que embora elevado, está dentro das disponibilidades do país. Considerando as demandas da Educação Superior estes gastos chegariam, em 2011, a 8% do PIB.

Um segundo aspecto que merece consideração refere-se à provável ampliação das fraudes nos dados do Censo escolar, com a inclusão de alunos “fantasmas”, a exemplo do que já ocorre no Ensino Fundamental com o FUNDEF. Uma possível solução para este fato, que hoje já distorce gravemente as estatísticas do Censo Escolar, seria a criação de um cadastro nacional de todos os alunos do país, aproveitando a experiência de alguns sistemas estaduais e municipais. Esta medida, trabalhosa em um primeiro momento, facilitaria muito, a longo prazo, o trabalho de coleta pelo Censo Escolar, além de permitir uma integração mais eficaz com outros programas sociais do governo federal.

Um último ponto que merece consideração, caso se pretenda viabilizar um FUNDEB com um valor mínimo aceitável, refere-se à gestão dos recursos. Com a criação de um fundo com valores mínimos por aluno da ordem de R\$

1.000/aluno, os recursos que passarão a ser administrados por muitas secretarias municipais de educação serão, em muitos casos, superiores ao próprio orçamento dos municípios. E para administrar estes recursos a atual estrutura definida na Lei 9.424/96 para os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF é claramente insuficiente. Na verdade, é fundamental alterar não só a composição, como também as atribuições destes conselhos.

Em primeiro lugar, não vemos sentido em criar um conselho distinto do Conselho de Educação. Entendemos que a este caberia assumir as funções de gerir os recursos do FUNDEB, com a tarefa de aprovar o orçamento referente aos recursos deste fundo (que depois seria encaminhado ao legislativo), acompanhar e zelar pela sua execução e, por fim, aprovar o seu balanço. Defendemos, também, que caberia aos Conselhos Municipais de Educação administrar não só os recursos e alunos da rede municipal, mas também aqueles da rede estadual de ensino, restando ao Conselho Estadual de Educação as funções de supervisão geral, atuando também como órgão recursal. Do ponto de vista de sua composição, acreditamos que o modelo atual, com representantes divididos por categorias (pais, alunos, professores, órgãos oficiais, etc.), e no qual o Poder Executivo geralmente garante a maioria das cadeiras e o controle de sua diretoria, precisa ser alterado. Um exemplo interessante poderia advir da experiência estadunidense, onde os membros do Conselho de Educação (*School Board*) são eleitos diretamente pela comunidade e o equivalente ao nosso Secretário Municipal é contratado pelo conselho (PINTO, 2002). Uma exigência para pleitear cargos nestes conselhos deveria ser a condição de pai de aluno, professor, funcionário ou aluno de escola pública, já que o fundo administra recursos do sistema público de ensino. Este Conselho Municipal deveria dispor também de um percentual da ordem de 1% a 2% dos recursos do fundo para compor uma equipe de apoio técnico, com a exigência de que sejam funcionários contratados por concurso público. Isto é importante porque, hoje, boa parte dos conselhos carece de qualquer estrutura e dependem da boa vontade do Poder Executivo; justamente a instância de poder que deveriam fiscalizar.

Finalizando, o que os dados aqui apresentados mostram é que:

1- só é possível resolver as disparidades regionais nos valores gastos por aluno no Brasil e construir um padrão mínimo de qualidade de ensino se o governo federal investir recursos adicionais da ordem de 2% do PIB;

2- é plenamente possível fazer uma revolução na qualidade da escola brasileira, mas para isso é preciso haver um grande esforço, não diferente daquele que foi feito, por exemplo, para acabar com a hiperinflação no país, ou para construir a Petrobrás, mas este talvez seja um dos pou-

cos desafios coletivos que ainda una a maioria da nação.

O grande entrave para o enfrentamento desta tarefa inadiável para o país reside no fato de que, enquanto em boa parte do mundo a classe média matricula seus filhos na escola pública, no Brasil esta classe é tão pequena, em virtude da péssima distribuição de renda, que cabe na rede privada de Educação Básica, que abrange cerca de 10% do total de matrículas do país. Assim, e isto vem desde o império (ALMEIDA, 1989), a escola pública é ainda a “escola do filho dos outros”. Mesmo os professores que lecionam na rede pública relutam em nela matricular seus filhos.

Um outro problema que dificulta uma mudança radical no padrão de qualidade de nossa escola pública é a capacidade de cooptação por parte da velha elite dirigente do país das novas lideranças que se elegem com propostas de transformação social, fenômeno de longa data no Brasil (DEBRUN, 1983). Na história mundial este mecanismo também está presente e foi cunhado por Gramsci de “transformismo” que, como explica Saviani, “refere-se à assimilação dos membros, em especial os intelectuais, das classes subalternas à classe dominante ampliando sua base social” (2005, p. 23). O Governo Lula está aí para comprovar a atualidade deste fenômeno. Desta forma, só há um caminho para mudar a cara da escola pública brasileira, a mobilização direta da imensa maioria da população brasileira que estuda ou tem seus filhos matriculados nesta escola e que é a principal prejudicada por sua falta de qualidade.

## Referências

ALMEIDA, Ivan C. Gastos com educação no período de 1994 a 1999. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, vol. 82, n. 200/2001/2002, p. 137-198. Brasília, INEP.

ALMEIDA, José Ricardo P. *História da Instrução Pública no Brasil (1500-1889)*. São Paulo: EDUC; Brasília, DF: INEP/MEC, 1989. (1ª edição de 1889)

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. INEP Relatório do Grupo de Trabalho sobre financiamento da educação. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, vol. 82, n. 200/2001/2002, p. 117-136. Brasília, INEP.

BRASIL, *Lei nº 10.172*, de 9/1/2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências.

---

BRASIL, Lei nº 9.394, de 20/12/1996. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB)*.

BRASIL, Lei nº 9.424, de 24/12/1996. Dispõe sobre o fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e de valorização do magistério.

BRASIL, Secretaria do Tesouro Nacional. *Boletim do FUNDEF 2003 e 2004*. Brasília, STN. Disponível em [www.stn.fazenda.gov.br](http://www.stn.fazenda.gov.br)

DEBRUN, Michel *A conciliação e outras estratégias*. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1983.

Lima, Maria José R. Almeida, Maria do Rosário e Didonet, Vital (orgs.) *FUNDEB: dilemas e perspectivas*. Brasília, DF: Edição independente, 2005.

PINTO, José M.R. *Um olhar brasileiro sobre o financiamento da educação no Estado da Califórnia, EUA*. Relatório de estágio de pós-doutorado. São Paulo, FFCLRP-USP, 2002. (mimeo)

SAVIANI, Demerval. Gramsci na educação brasileira. Introdução à edição em língua portuguesa do livro de Ragazzini, Dário: *Teoria da personalidade na sociedade de massa. A contribuição de Gramsci*. Campinas, SP: Autores Associados, 2005.

Encaminhado em mar./05

Aprovado em jun./05

---

Jose Marcelino de Rezende Pinto  
Professor da FFCLRP-USP e ex-diretor do INEP.  
E-mail: [jmrpinto@ffclrp.usp.br](mailto:jmrpinto@ffclrp.usp.br)

---