

## DO FUNDEF AO FUNDEB: O QUE MUDA PARA O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO MUNICIPAL?

Silvio Cesar Nunes Militão

UNESP/Presidente Prudente. e-mail: [silvio@fct.unesp.br](mailto:silvio@fct.unesp.br).

### RESUMO

O presente texto, vinculado a uma pesquisa maior, teve como objetivo principal analisar como a recente substituição do FUNDEF pelo FUNDEB favorece a oferta das etapas escolares de incumbência da esfera municipal. O trabalho ora apresentado foi realizado mediante procedimentos de levantamento e análise bibliográfica e documental. Parte de um cotejamento do funcionamento dos Fundos supracitados para desvelar os atuais avanços e limites para o financiamento da educação infantil e da educação de jovens e adultos. Os resultados da pesquisa indicam que o FUNDEB representou um enorme ganho em relação à situação anterior, permitindo que os municípios voltem a investir nas etapas escolares de sua responsabilidade. Contudo, aponta o baixo fator de ponderação atribuído a educação infantil e EJA como obstáculo a ser superado.

**Palavras-chave:** FUNDEF; FUNDEB; Educação Municipal

### FROM FUNDEF TO FUNDEB: WHAT IS NEW ABOUT MUNICIPAL CHILDREN EDUCATION FUNDSW?

#### ABSTRACT

Related to a larger research, this article main purpose was analyzing how the recent substitution of FUNDEF for FUNDEB may favor the municipal effort in supporting the school levels put under its responsibility. Documental and bibliographical studies were used as research procedures, starting with a comparison between both Funds proposals in order to reveal current advances and limits as far as children education financial support is concerned as well as young and adult education. The results have shown that FUNDEB represented an enormous step ahead if compared with previous situation, allowing the return of municipality investment in school levels under its responsibility. Nevertheless, they have also pointed the low income destined to children education and also young and adult education as an obstacle to be overcome.

**Keywords:** FUNDEF; FUNDEB; Municipal Education

## INTRODUÇÃO

Alinhado as orientações de reforma e racionalização do aparelho do Estado, hegemônicas a partir de 1990, o governo federal criou em 1996 o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), mecanismo voltado exclusivamente ao financiamento do ensino fundamental.

Como se sabe, o FUNDEF – de natureza contábil e de âmbito estadual – reunia automaticamente 15% (60% dos 25% constitucionalmente vinculados à educação)<sup>1</sup> de impostos e transferências (ICMS, FPE, FPM, IPI - Exportação e LC 87/96)<sup>2</sup> pertencentes a cada estado e seus respectivos municípios, aos quais retornavam proporcionalmente ao número de alunos matriculados nas redes de ensino fundamental regular.

Criado pela Emenda Constitucional nº. 14/96 e regulamentado pela Lei nº. 9.424/96 para um período de dez anos de vigência (1997 a 2006), o FUNDEF foi reiteradamente criticado pela maioria dos pesquisadores e estudiosos (BASSI, 1999; CALLEGARI; CALLEGARI, 1997; CALLEGARI, 2007; DAVIES, 1999, 2004, 2008; GUIMARÃES, 1998, 2004; MELCHIOR, 1997; MONLEVADE, 1997; OLIVEIRA, 1999; 2004; PINTO, 1999; 2005; 2007) da temática por deixar “órfãos” de recursos os demais níveis e modalidades de ensino que compõem a educação básica.

No caso do Estado de São Paulo, especificamente, onde havia uma histórica preponderância da rede estadual na cobertura do

ensino fundamental, o principal efeito do FUNDEF foi o de deflagrar um vertiginoso processo de municipalização deste nível de ensino.

A implantação do FUNDEF e a correspondente municipalização induzida do ensino fundamental acabaram por inviabilizar, no Estado de São Paulo, a manutenção e o desenvolvimento – em quantidade e qualidade – da educação infantil e da educação de jovens e adultos (EJA), que vinham sendo crescentemente ofertados pelas administrações municipais.

Por condicionar a distribuição de recursos à quantidade de matrículas no ensino fundamental, a implantação do FUNDEF no Estado de São Paulo acabou por impactar negativamente a oferta da educação infantil, nível de ensino de elevado custo e de responsabilidade municipal.

Reforçando as constatações de outros autores (BASSI, 1999; GUIMARÃES; GUIMARÃES, 2004; OLIVEIRA, 2007), que discutem as questões do financiamento da educação e da municipalização do ensino, os dados da pesquisa confirmam que houve uma significativa desaceleração nas taxas de crescimento da educação infantil durante o período de vigência FUNDEF, muito inferiores aquelas verificadas no Estado de São Paulo em anos anteriores a existência do Fundo.

Com a implantação do FUNDEF, a grande maioria dos municípios paulistas passou a enfrentar dificuldades para compatibilizar as redes de educação infantil que já mantinham com as novas demandas do ensino fundamental, comprometendo sobremaneira a oferta da primeira etapa da educação básica.

Dispondo de apenas 2/5 do orçamento educacional para fazer frente à manutenção e desenvolvimento da primeira etapa da educação básica, os governos municipais partiram para “[...] soluções engenhosas e no limite da legalidade” (GUIMARÃES, 2004, p. 204).

<sup>1</sup> A vinculação de recursos à educação está disciplinada no artigo 212 da Constituição Federal de 1988, nos seguintes termos: “A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino”.

<sup>2</sup> Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços, Fundo de Participação dos Estados, Fundo de Participação dos Municípios, Imposto sobre Produtos Industrializados proporcional às exportações, recursos relativos à desoneração de exportações, respectivamente.

A principal delas, adotada por muitos outros municípios paulistas, consistiu na oferta da educação infantil e do ensino fundamental em um mesmo prédio, por meio da criação das Escolas Municipais de Educação Infantil e Fundamental (EMEIFs), Escolas Municipais de Ensino Fundamental e Educação Infantil (EMEFEl) ou Escolas Municipais de Educação Infantil e Ensino Fundamental (EMEIEFs).

Num contexto de escassez de recursos e de crescente demanda por educação infantil, a adoção desse novo formato institucional permitiu aos administradores locais a “contabilização” de gastos deste período de escolaridade em rubricas do ensino fundamental, coberto pelo FUNDEF (OLIVEIRA, 2007).

Tal qual a educação infantil, a EJA – sem contar com uma política específica de financiamento e excluída do cômputo para fins de recebimento dos recursos do FUNDEF<sup>3</sup>, também foi secundarizada e sofreu um considerável revê, tendo seu crescimento inibido no âmbito dos municípios

Este texto, baseado em parte da pesquisa “O processo de municipalização do ensino no Estado de São Paulo: uma análise do seu desenvolvimento na Região de Governo de Marília”, cujo objetivo principal foi o de examinar a operacionalização e os desdobramentos de tal processo especificamente nos quatorze municípios que compõem a região contemplada pelo referido estudo, objetivou investigar como a substituição do FUNDEF por uma nova sistemática de financiamento da educação favorece a oferta dos níveis e modalidades de ensino de incumbência municipal.

Para tanto, o trabalho em tela se valeu de levantamento e análises bibliográfica e documental sobre a temática em questão.

### **O financiamento da educação municipal no contexto do FUNDEB: avanços e limites**

Aventado ainda nos anos 1990 para corrigir as limitações e efeitos negativos do FUNDEF, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) se materializou com a aprovação da Emenda Constitucional nº. 53, em 19 de dezembro de 2006, regulamentada em definitivo pela Lei nº. 11.494, de 20 de junho de 2007<sup>4</sup>.

Na perspectiva de alguns autores (CALLEGARI, 2007; DAVIES, 2008, OLIVEIRA, 2007; SAVIANI, 2008), a diferença fundamental – e o maior avanço – do FUNDEB em relação ao FUNDEF é que o atual Fundo ampliou a área de abrangência para além do ensino fundamental e passou a contemplar todas as etapas e modalidades que compõem a educação básica.

Desse modo, além de suplantar uma das principais limitações do Fundo precedente, o FUNDEB contribui para resgatar o conceito de educação básica no seu mais lídimo significado, fragmentado em tempos de FUNDEF.

Cumprir destacar que a incorporação das matrículas referentes aos demais níveis da educação básica ao FUNDEB, excetuando-se as do ensino fundamental regular e especial, obedeceu a um gradualismo de 1/3 ao ano, até atingir o percentual definitivo de 100% em 2009, terceiro ano de vigência do Fundo.

No que se refere à distribuição dos recursos, a legislação do FUNDEB veio aperfeiçoar a fórmula utilizada no Fundo precedente: considera o número de alunos da educação básica matriculados nas redes estadual e municipal de ensino, nos respectivos âmbitos de atuação prioritária estabelecidos pela Constituição Federal de 1988 (§ § 2º e 3º do

<sup>3</sup> Lei 9.424/96, art. 2º, §1º, inciso II.

<sup>4</sup> A EC nº 53/06 foi regulamentada inicialmente pela Medida Provisória nº 339, de 28 de dezembro de 2006.

artigo 211)<sup>5</sup>, aplicando-se fatores de ponderação diferenciadores de custo aluno/ano em relação às distintas etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino.

Atualmente o FUNDEB utiliza 19 fatores de ponderação, que variam entre setenta centésimos (0,70) e um inteiro e trinta centésimos (1,30) e tem como referência o fator um inteiro (1,00) atribuído aos anos iniciais do ensino fundamental urbano<sup>6</sup>.

A tabela 1 apresenta os fatores de ponderação relativos aos variados segmentos em que a educação básica foi dividida para fins de distribuição dos recursos do FUNDEB, fixados para o período de 2007 a 2010.

---

<sup>5</sup> Os municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil (§ 2º); já os estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio (§ 3º).

<sup>6</sup> A diferenciação entre custos durante a vigência do FUNDEF foi a que segue: 1997 a 1999 - nenhuma diferenciação foi adotada; 2000 a 2004 - passou a existir duas diferenciações, uma para as séries iniciais do ensino fundamental e outra para as séries finais e educação especial; e 2005 a 2006 - quatro faixas de diferenciação foram consideradas: séries iniciais do ensino fundamental zona urbana; séries iniciais zona rural; séries finais zona urbana; e séries finais zona rural e educação especial.

**Tabela 1 - Evolução dos fatores de ponderação das matrículas da educação básica – FUNDEB (2007-2010).**

ETAPAS, MODALIDADES, ESTABELECIMENTOS DE ENSINO			FATORES DE PONDERAÇÃO			
			2007	2008	2009	2010
Escolas Públicas Estaduais, Distritais e Municipais	Educação Infantil	Creche	0,80	-	-	-
		Creche integral	-	1,10	1,10	1,10
		Creche parcial	-	0,80	0,80	0,80
		Pré-escola	0,90	-	-	-
		Pré-escola integral	-	1,15	1,20	1,25
		Pré-escola parcial	-	0,90	1,00	1,00
	Ensino Fundamental	Anos iniciais urbano	1,00	1,00	1,00	1,00
		Anos iniciais no campo	1,05	1,05	1,05	1,15
		Anos finais urbano	1,10	1,10	1,10	1,10
		Anos finais no campo	1,15	1,15	1,15	1,20
		Tempo integral	1,25	1,25	1,25	1,25
		Ensino Médio	Urbano	1,20	1,20	1,20
	No campo		1,25	1,25	1,25	1,25
	Integral		1,30	1,30	1,30	1,30
	Educação profissional		1,30	1,30	1,30	1,30
	Educação	Especial	1,20	1,20	1,20	1,20
		Indígena e quilombola	1,20	1,20	1,20	1,20
		EJA	Avaliação no processo	0,70	0,70	0,80
	Educação profissional (avaliação no processo)		0,70	0,70	1,00	1,00
	Escolas Conveniadas	Creche integral	-	0,95	0,95	1,10
Creche parcial		-	0,80	0,80	0,80	

Fonte: (2007) Resolução nº 1, de 15/02/2007; (2008) Portaria/MEC nº 41, de 27/12/2007; (2009) Portaria /MEC nº 932, de 30/07/2008; (2010) Portaria/MEC nº 777, de 10/08/2010.

Mas alguns dos fatores fixados têm sido fortemente criticados por não corresponderem, de fato, ao custo-aluno real de determinadas etapas e modalidades de ensino, sendo a creche e a EJA casos emblemáticos.

Mesmo contempladas pela atual sistemática de financiamento da educação básica, creche e EJA – de competência municipal – receberam os menores fatores de ponderação (0,70 e 0,80) nesses primeiros anos de funcionamento do FUNDEB.

O ensino médio, por sua vez, sem negarmos a importância desse nível de ensino e também a sua situação precária em todo o país, recebeu – certamente pelo maior poder de pressão dos Estados – os maiores fatores de ponderação.

Conforme demonstram alguns estudos de custo (PINTO; CARRERA, 2007), a educação infantil tem custo-aluno superior ao dos ensinos fundamental e médio. Contudo, o fator de 0,80 para a creche parcial significa que o valor por aluno/ano para esse segmento é 20% e 33%, respectivamente, inferior aos valores por aluno/ano fixados para as séries iniciais do ensino fundamental e para o ensino médio.

Na mesma direção, Pinto (2007, p. 891) também argumenta que “[...] não há justificativa, por exemplo, para que um aluno de EJA custe menos que um aluno do ensino fundamental, a não ser que se tenha como objetivo oferecer-lhe uma educação de baixa qualidade”.

Em que pese os baixos fatores de ponderação supracitados, o FUNDEB permite uma maior flexibilidade na aplicação dos recursos educacionais por parte da administração municipal, suplantando-se, assim, o “engessamento” causado pelo FUNDEF, que determinava que 60% dos recursos vinculados constitucionalmente à educação deveriam ser destinados tão somente ao ensino fundamental.

Nesse sentido, considerando que a quase totalidade das matrículas públicas nas creches e pré-escolas, bem como parte considerável da EJA, recai sobre a esfera municipal, a implantação do FUNDEB tornou-se extremamente interessante para os municípios, sobretudo para aqueles com boa presença no atendimento destes níveis/modalidades de ensino.

## CONCLUSÃO

Sem contar com uma política específica de financiamento ao longo da história, a educação infantil e a EJA recentemente passaram a ser contempladas pelo FUNDEB, aventado ainda nos anos 1990 justamente para corrigir as limitações e efeitos negativos do agora extinto FUNDEF, o que representa indiscutivelmente um avanço considerável em relação à situação anterior.

Em que pesem as limitações destacadas, o FUNDEB pode estimular os municípios a investir novamente em educação infantil e EJA, permitindo a retomada das taxas de crescimento experimentadas anteriormente ao advento da política de fundos para o financiamento da educação brasileira.

Entretanto, é forçoso reconhecer também que a atual sistemática de financiamento da educação básica não consiste na panacéia para os problemas educacionais do país. Tal qual aconteceu com o FUNDEF, o FUNDEB também apresenta limitações no que se refere ao volume de recursos, uma vez que apesar de ter de abarcar um maior número de alunos (de toda a educação básica e não apenas os do ensino fundamental) não conta com a inclusão de novos recursos para além daqueles já vinculados constitucionalmente ao setor educacional.

## REFERÊNCIAS

BASSI, M. E. (coord.). **A municipalização do ensino no Estado de São Paulo: impactos do Fundef no atendimento municipal**. São Paulo: Ação Educativa, 1999.

CALLEGARI, C.; CALLEGARI, N. **Ensino fundamental: a municipalização induzida**. São Paulo: SENAC, 1997.

CALLEGARI, C. **O FUNDEB e o financiamento da educação pública no Estado de São Paulo**. São Paulo: Ground; APEOESP, 2007.

DAVIES, N. **FUNDEB: a redenção da educação básica?** Campinas: Autores Associados, 2008.

DAVIES, N. **Financiamento da educação: novos ou velhos desafios?** São Paulo: Xamã, 2004.

DAVIES, N. **O FUNDEF e o orçamento da educação: desvendando a caixa preta**. Campinas: Autores Associados, 1999.

GOUVEIA, A. B.; SILVA, I. F. Financiamento da educação no Brasil: FUNDEF e FUNDEB. In: CZERNISZ, E. C. da S.; PERRUDE, M. R. da S.; AOYAMA, A. L. F. (orgs.). **Política e gestão da educação: questões em debate**. Londrina: UEL, 2009. p. 45-59.

GUIMARÃES, J. L. Alguns impactos do Fundef: apontamentos e incertezas após a sua implantação. In: MARTINS, Â. M.; OLIVEIRA, C. de; BUENO, M. S. S. (orgs.). **Descentralização do Estado e municipalização do ensino: problemas e perspectivas**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004. p. 193-210.

GUIMARÃES, J. L. **A municipalização no ensino fundamental: o impacto da Emenda Constitucional nº 14 sobre os municípios paulistas**. 1998. 166 p. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Filosofia e Ciências, UNESP. Marília.

MELCHIOR, J. C. de A. **Mudanças no financiamento da educação no Brasil**. Campinas: Autores Associados, 1997.

MONLEVADE, J. **Educação pública no Brasil: contos & descontos**. Ceilândia, DF: Idea, 1997.

OLIVEIRA, C. de. Algumas observações sobre o financiamento do ensino. In: MARTINS, Â. M.; OLIVEIRA, C.; BUENO, M. S. S. (orgs.). **Descentralização do Estado e municipalização do ensino: problemas e perspectivas**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004. p. 129-142.

OLIVEIRA, C. de. A municipalização do ensino brasileiro. In: OLIVEIRA, C. et al. **Municipalização do ensino no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 1999. p. 11-36.

OLIVEIRA, R. P. O financiamento da educação. In: OLIVEIRA, R. P.; ADRIÃO, T. (orgs.). **Gestão, financiamento e direito à educação: análise da Constituição Federal e da LDB**. 3.ed. São Paulo: Xamã, 2007.

PINTO, J. M. de R. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100 - Especial, p. 877-897, out. 2007.

PINTO, J. M. de R. Requisitos para a construção do FUNDEB. In: LIMA, M. J. R.; ALMEIDA, M. do R.; DIDONET, V. (orgs.). **Fundeb: dilemas e**

perspectivas. Brasília: edição independente, 2005. p. 67-78.

PINTO, J. M. de R. Um fundinho chamado "Fundão". In: DOURADO, L. F. (org.). **Financiamento da educação básica**. Campinas, SP: Autores Associados, 1999. p. 85-98.

PINTO, J. M. de R.; CARRERA, D. **Custo aluno qualidade inicial**: rumo à educação pública de qualidade. São Paulo: Global, 2007.

SAVIANI, D. **Da nova LDB ao FUNDEB**: por uma outra política educacional. 2.ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2008.