



SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 33, DE 2003

Altera e acrescenta parágrafos no art. 20 da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Dê-se ao art. 2º da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, a seguinte redação:

Art. 2º Os recursos do Fundo serão aplicados na erradicação do analfabetismo, na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público e na valorização de seu magistério.

§ 1º A distribuição dos recursos, no âmbito de cada Estado, dar-se-á entre o governo estadual e os governos municipais, na proporção do número de alunos matriculados anualmente nas escolas cadastradas das respectivas redes de ensino, considerando-se para esse fim:

I _ as matrículas do ensino fundamental, em qualquer série ou ciclo, a partir dos seis anos de idade, completados dentro do respectivo ano letivo;

II _ as matrículas do ensino fundamental, nos cursos da modalidade de educação de jovens e adultos, em programas de alfabetização nos municípios cujo índice de analfabetismo for superior à média nacional.

§ 2º A distribuição a que se refere o parágrafo anterior, a partir de 2004, deverá considerar, ainda, a diferenciação de custo por aluno, estabelecida anualmente por Ato do Presidente da República, segundo os níveis de ensino e tipos de atendimento, adotando-se a metodologia de cálculo e as correspondentes ponderações, de acordo com os seguintes componentes:

I _ primeiros quatro anos do ensino fundamental;
II _ do quinto ao último ano do ensino fundamental;

III _ estabelecimentos ou turmas de educação especial;

IV _ alunos residentes na zona rural;

V _ programas anuais de alfabetização de jovens e adultos;

VI _ programas semestrais de alfabetização de jovens e adultos.

§ 3º

§ 4º § 5º

§ 6º De 2003 a 2005, os municípios cujo índice de analfabetismo apurado em recenseamento oficial tenha sido superior à média nacional poderão apresentar, no Censo Educacional a que se refere o § 4º, lista nominal dos alunos matriculados em programas de alfabetização, de duração anual ou semestral, nos estabelecimentos estaduais e municipais, para serem incluídos na sistemática de distribuição do ano subsequente.

§ 7º A destinação dos recursos do Fundo no Distrito Federal se fará em conta específica do órgão responsável pela educação em seu sistema, obedecendo às fontes indicadas no art. 1º e, no que couber, aos critérios do presente artigo.

§ 8º É vedada a utilização dos recursos do Fundo como garantia de operações de crédito internas e externas, contraídas pelos Governos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, admitida somente sua utilização como contrapartida em operações que se destinem, exclusivamente, ao financiamento de

projetos e programas do ensino fundamental público. (NR)

Art. 2º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Justificação

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF) é um instrumento político-administrativo que visa ao mesmo tempo financiar com equidade o ensino fundamental, ampliar seu atendimento e valorizar salarialmente seus professores.

Desde 1934 a sociedade brasileira tomou a decisão política de vincular uma percentagem de impostos federais, estaduais e municipais à manutenção e desenvolvimento do ensino. Aquela época, já crescia a demanda por todos os níveis de ensino, mas somente 30% da população brasileira morava em cidades, habitat natural da educação escolar.

Chegamos à última Constituinte, em 1987, com mais de 20% da população analfabeta, 85% da população em idade escolar matriculada no ensino fundamental e 15% no ensino médio – dados incompatíveis com os da maioria dos países, inclusive os latino-americanos. A Constituição promulgada em 5 de outubro de 1988 não somente aumentou os direitos da população à educação escolar como fixou percentuais relevantes dos impostos para a educação – 18% dos federais, 25% dos estaduais e municipais – e dispôs, pelo art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que, nos dez primeiros anos, 50% desses recursos fossem empregados na erradicação do analfabetismo e na universalização do ensino fundamental.

De 1989 a 1995, houve inegáveis progressos na cobertura da demanda. Todavia, por não ter sido cumprido o dispositivo do ADCT, ocorreram graves deficiências na qualidade da aprendizagem e crescente agravamento das disparidades regionais. Para exemplificar: a despesa por aluno de algumas redes municipais era dez vezes inferior e, em outros casos, dez vezes superior à das respectivas redes estaduais. Isso porque não havia correspondência entre a arrecadação de estados e municípios e seus encargos educacionais. Sem contar que uma boa parte dos recursos vinculados, por falta de acompanhamento e controle social, era desviada para despesas alheias à educação. Não admira que tenhamos avançado pouco na erradicação do analfabetismo.

A Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996, dispôs que, durante dez anos, 60% dos 25% dos impostos vinculados de estados e municipi-

os fossem aplicados exclusivamente no ensino fundamental; e, destes, 60% se destinassem à remuneração dos professores em exercício nessa etapa da educação básica. Além disso, criou em cada Estado e no Distrito Federal um Fundo Unificado que reunia uma cesta dos principais impostos e transferências – FPE, FPM, IPI – Exportação, ICMS e LC 87/96 – e repartia sua arrecadação entre o governo estadual e os governos na proporção de suas matrículas no ensino fundamental. Assim a municipais partir de 10 de janeiro de 1998, quando entrou em pleno vigor a Lei nº 9.424/1996, a cada aluno matriculado no ensino fundamental correspondia a destinação de um idêntico “recurso mínimo” (porque havia ainda a destinação de 15% dos tributos extra-Fundef), resultante da média estadual do Fundef. Quando essa média não alcançasse um Valor Mínimo definido pelo MEC, a União fazia uma transferência mensal de complementação. Para o ano de 1998 esse Valor Mínimo Anual por Aluno foi fixado em R\$315,00.

Embora o Fundef tenha representado um avanço da cobertura e da equidade no atendimento aos alunos do ensino fundamental – pelo menos dentro de cada Estado – imediatamente foram revelados seus defeitos. Um deles foi o de desmotivar os prefeitos a investir na ampliação das matrículas em creches e pré-escolas, agravando a exclusão na educação infantil. Outro efeito negativo foi o de reforçar a prática de jornadas parciais dos professores como mecanismo de melhoria salarial, na contramão do regime de tempo integral de educadores e educandos, preconizado pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Ademais, do veto presidencial à contagem das matrículas dos alunos da educação presencial de jovens e adultos (EJA) para efeito de distribuição dos recursos do Fundef, resultaram, entre outras, duas conseqüências danosas: alguns sistemas criaram “turmas de aceleração” no período noturno, condenando os alunos a quatro horas diárias de “suplício-aula”, para justificar sua contagem no ensino fundamental regular no Censo do Fundef e a maioria simplesmente optou por desacelerar a oferta de EJA, inclusive de classes de alfabetização de adultos – que se converteu em obra de caridade, militância ou solidariedade.

O objetivo central deste projeto de lei é reparar essa injustiça sem provocar a inviabilização financeira do Fundef.

Atualmente, os analfabetos absolutos somam aproximadamente 16 milhões de brasileiros. Já os jovens e adultos sem ensino fundamental concluído

chegam a 65 milhões. Destes últimos, 10 milhões são alunos do ensino fundamental regular, principalmente da 5ª série em diante, ou da EJA. Portanto, a demanda potencial que foi atingida pelo veto presidencial foi de cerca de 55 milhões. Em 2002, as matrículas do Censo do Fundef atingiram 31.980.507 alunos de escolas municipais e estaduais. É óbvio que um acréscimo de 55 milhões a essa cobertura – contrariando a tendência recente à sua redução – iria sobrecarregar as finanças municipais, estaduais e federais, a ponto de inviabilizar o Fundef. Com efeito, esse Fundo, que, em 2003, consumirá menos de R\$0,5 bilhão da União com sua clientela atual, passaria a exigir cerca de R\$10 bilhões a mais para o atendimento aos novos beneficiários.

De outro lado, é imperativo constitucional, disciplinado inclusive pela LDB (Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996) e pelo Plano Nacional de Educação (Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001), que se erradique analfabetismo até 2010. A posse do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva reforçou esse compromisso, que o Ministro Cristovam Buarque, e todos nós, queremos ver saldado em quatro anos. Como financiar a empreitada de incluir, a cada ano, pelo menos 4 milhões de analfabetos na educação básica?

A solução dada por este projeto de lei é simples. Sem desprezar as contribuições voluntárias de empresas, entidades e cidadãos – que sempre serão bem-vindas, tanto em recursos humanos como em financeiros – quer-se garantir um mecanismo gerador de um recurso mínimo por meio da contribuição quase “indolor” dos Estados e Municípios e, quando necessário, da União. Como? Incluindo nas matrículas do Fundef, não toda ou parte da clientela potencial da EJA, mas somente parcela estratégica dos analfabetos que o Poder Público determinaria ano a ano, por meio de uma “chamada única nominal semestral”. Ou seja, cada Município poderia incluir no Censo Escolar do MEC, anualmente, por meio de uma lista nominal irrepitível, um determinado número de analfabetos, compatível com seu esforço administrativo e pedagógico, de acordo com seu Plano de Educação. As matrículas resultantes desta Chamada Nacional que ocorressem em Municípios cujo índice de analfabetismo é superior à média nacional – que coincidem com os que têm uma reduzida arrecadação própria – seriam incluídas nos cálculos de distribuição do Fundef. As matrículas dos restantes Municípios, com maior alfabetização e escolaridade, não entrariam nos cálculos de distribuição do Fundef, sendo, portanto, financiadas pelos impostos municipais próprios incluí-

dos na subvinculação de 15% destinada pela Emenda Constitucional nº 14 ao ensino fundamental. Todavia, participariam dos programas nacionais de apoio à educação básica, como os de Merenda Escolar, Livro Didático, Informática, Formação de Professores, e outros. Como indicado no texto do projeto de lei, haveria também uma diferenciação de custo por aluno – já vigente no Fundef entre matrículas das primeiras e últimas séries – para o caso de programas semestrais e anuais de alfabetização. Tal medida de flexibilidade se impõe tanto para responder a situações diferenciadas no nível de conhecimento dos alunos, como para contemplar as distintas metodologias e propostas pedagógicas em curso nos sistemas de ensino.

Estimativas preliminares prenunciam que, de um total anual de 4 milhões de alfabetizandos, 2 milhões de matrículas corresponderiam às dos Municípios com maior índice de analfabetismo. Daí resultaria uma complementação federal perfeitamente suportável, uma vez que boa parte das novas matrículas se localiza em Estados com despesa média anual acima do Valor Mínimo do Fundef, que dispensa complementação da União.

Como está modificando e aperfeiçoando a Lei nº 9.424/96, o presente projeto de lei inclui ainda algumas mudanças oportunas, justificadas pela prática do Fundef:

a) altera-se o texto do § 1º do art. 2º, excluindo-se o Distrito Federal, por este não possuir governo estadual e municipais e acrescenta-se o § 7º para disciplinar o Fundef do Distrito Federal, hoje inoperante;

b) ao invés de se citar no inciso I do § 1º as oito séries do ensino fundamental, incluem-se as séries e ciclos a partir dos seis anos de idade, conforme o art. 87 da LDB e os dispositivos do Plano Nacional de Educação – Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001;

c) altera-se o **caput** do § 2º, trocando a expressão “tipos de estabelecimento” por “tipos de atendimento”, principalmente para se adequar à diversidade das situações da educação especial e da educação das populações do campo.

Finalmente, uma observação sobre o § 6º: indubitavelmente, teria sido mais oportuna a apresentação deste projeto de lei em 2002, para entrar em vigor em 2003, como forma de dar sincronia com os projetos de alfabetização. Por questões operacionais e de técnica legislativa, prevêem-se seus efeitos de 2004 a 2006, ano em que se encerra a vigência do art. 60 do ADCT, de acordo com a EC nº 14/96. Nada obsta, entretanto, que uma negociação com o Executivo Federal possibilite a antecipação da inclusão no Fundef

dos alfabetizandos dos Municípios onde esta ação se faz mais urgente, para o 2º semestre de 2003.

Sala das Sessões, 25 de fevereiro de 2003, – Senador **Valdir Raupp**.

**LEGISLAÇÃO CITADA, ANEXADA PELA
SUBSECRETARIA DE ATA**

LEI Nº 9.424 DE 24 DE DEZEMBRO DE 1996

Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 6º, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências.

O Presidente da República,

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte lei:

Art. 2º Os recursos do Fundo serão aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público, e na valorização de seu Magistério.

§ 1º A distribuição dos recursos, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, dar-se-á, entre o Governo Estadual e os Governos Municipais, na proporção do número de alunos matriculados anualmente nas escolas cadastradas das respectivas redes de ensino, considerando-se para esse fim:

I – as matrículas da 1ª a 8ª séries do ensino fundamental;

II – (Dispositivo Vetado).

§ 2º A distribuição a que se refere o parágrafo anterior, a partir de 1998, deverá considerar, ainda, a diferenciação de custo por aluno, segundo os níveis

de ensino e tipos de estabelecimento, adotando-se a metodologia de cálculo e as correspondentes ponderações, de acordo com os seguintes componentes:

I – 1ª a 4ª séries;

II – 5ª a 8ª séries;

III – estabelecimentos de ensino especial;

IV – escolas rurais.

§ 3º Para efeitos dos cálculos mencionados no § 1º, serão computadas exclusivamente as matrículas do ensino presencial.

§ 4º O Ministério da Educação e do Desporto – MEC, realizará, anualmente, censo educacional, cujos dados serão publicados no **Diário Oficial** da União e constituirão a base para fixar a proporção prevista no § 1º.

§ 5º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão, no prazo de trinta dias da publicação referida no parágrafo anterior, apresentar recurso para retificação dos dados publicados.

§ 6º É vedada a utilização dos recursos do Fundo como garantia de operações de crédito internas e externas, contraídas pelos Governos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, admitida somente sua utilização como contrapartida em operações que se destinem, exclusivamente, ao financiamento de projetos e programas do ensino fundamental.

(Às Comissões de Assuntos Econômicos e de Educação, cabendo à última decisão terminativa.)