

3.1. O financiamento da educação básica: limites e possibilidades

João Ferreira de Oliveira - UFG

Karine Nunes de Moraes - UFG

L.F. Dourado - UFG



A temática do financiamento da educação tem assumido importante papel na compreensão da organização e da gestão da educação, particularmente a partir de estudos e análises que exploram a relação entre o financiamento, as políticas educacionais e o Estado brasileiro, ganhando densidade também no subcampo da economia da educação.

Essa discussão constitui-se em tarefa complexa, em vista das condições materiais em que o financiamento se efetiva no país, envolvendo os diferentes entes federados (União, estados, Distrito Federal e municípios) e a esfera privada. Apesar da complexidade da temática, a compreensão da estrutura e das bases do financiamento da educação coloca-se como uma necessidade para toda a sociedade, devendo envolver, especialmente, os gestores educacionais, os profissionais da educação, os pais e os estudantes e a comunidade local.

A organização do sistema educacional brasileiro, segundo a Constituição Federal de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB/96), se caracteriza pela divisão de competências e responsabilidades entre a União, os estados e municípios, o que se aplica também ao financiamento e à manutenção dos diferentes níveis, etapas e modalidades da educação e do ensino.

Todavia, essa forma de organização não indica, necessariamente, um sistema plenamente descentralizado. A efetiva descentralização vem-se constituindo em um grande desafio, visando à consolidação da dinâmica federativa do Estado brasileiro e à democratização do poder e dos processos decisórios nas suas diferentes estruturas organizacionais.

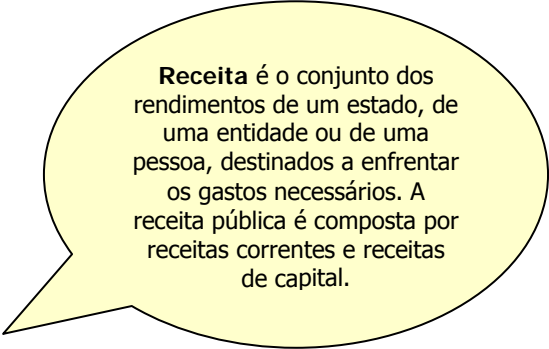
Fazendo uma breve retrospectiva histórica da legislação pertinente à educação no Brasil, podemos ver como o financiamento público da educação interfere na garantia do acesso e da gratuidade da educação como um direito à cidadania.

A garantia da educação como um direito está intimamente ligada ao financiamento por parte do poder público. Na história da educação brasileira, a vinculação de recursos acontece somente em períodos ditos democráticos: 1934-1937, 1946-1964, 1983, 1988..., e a desvinculação de recursos acontece em períodos autoritários: 1937-1945, 1964-1985, o que, sem dúvida, comprometeu a garantia do direito e da gratuidade da educação (DAVIES, 2004).

Nesse sentido, compreender o financiamento da educação básica no Brasil implica conhecer o processo orçamentário e sua execução, analisar a responsabilidade dos entes federados, a importância do regime de colaboração entre esses e o papel desempenhado pelos fundos destinados à educação básica, assim como as fontes adicionais de recursos.

1.1. Conhecendo o processo orçamentário e sua execução

O orçamento é uma fase do planejamento, ou seja, ele é uma lei que orienta a execução dos planos governamentais. Na Lei Orçamentária devem estar previstas todas as receitas e todas as despesas públicas correspondentes a um ano. Assim, no orçamento, seja da união, do estado, do Distrito Federal ou do município, devem estar previstas todas as fontes de receitas destinadas, por exemplo, à educação (impostos, transferências, salário-educação e outras) e todas



Receita é o conjunto dos rendimentos de um estado, de uma entidade ou de uma pessoa, destinados a enfrentar os gastos necessários. A receita pública é composta por receitas correntes e receitas de capital.

as despesas que serão realizadas, compreendendo os gastos com pessoal, material, serviços, obras, equipamentos e outros.

Tanto as receitas como as despesas que constam no orçamento são classificadas de acordo com os códigos padronizados em nível nacional, obedecendo aos dispositivos da Lei nº. 4.320, de 1964, e as tabelas aprovadas por meio de portarias do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Como o próprio nome diz, despesa é tudo aquilo que se refere ao ato de despendar. Despesa é o gasto, ou seja, o dinheiro utilizado pelo governo ou administrador para a implementação das ações administrativas ou governamentais.

A **despesa pública** pode ser classificada ou definida como todo e qualquer desembolso “efetuado pela Administração Pública, nos termos da legislação financeira, licitatória e orçamentária, subordinado à classificação e aos limites dos créditos orçamentários, com vistas a realizar suas competências constitucionais” (UNICEF, s/d, p. 30).

Existem duas modalidades de despesas públicas: **despesas correntes** e **despesas de capital**.

As **despesas correntes** são aquelas efetuadas pela administração pública no sentido de promover a execução e a manutenção da ação governamental. Essas despesas desdobram-se em despesas de custeio e transferências correntes.

Já as **despesas de capital** são aquelas “realizadas pela Administração Pública destinadas a formar um bem de capital ou adicionar valor a um bem já existente, assim como transferir, por compra ou outro meio de aquisição, a propriedade entre entidades do setor público ou do setor privado para o primeiro” (UNICEF, s.d., p. 31). Essas despesas são classificadas em: investimentos, inversões financeiras e transferências de capital. Exemplo: aquisição de terreno, construção ou ampliação da escola.

Vamos voltar a falar sobre a **receita pública**. Ela pode ser compreendida como o conjunto dos recursos econômicos e financeiros previsto no orçamento de um Estado e arrecadado compulsoriamente para fazer face às suas despesas. A Lei nº. 4.320/64 divide e classifica a receita pública em dois grupos: **receitas correntes e receitas de capital**.

COMPOSIÇÃO DA RECEITA PÚBLICA	
Receitas correntes	Receitas de capital
1. Receita tributária - impostos - taxas - contribuições de melhoria 2. Receita de contribuições; 3. Receita patrimonial 4. Receita industrial 5. Receita agropecuária 6. Receita de serviços 7. Transferências correntes 8. Outras receitas correntes	1. Operações de crédito 2. Alienação de bens 3. Amortizações de empréstimos 4. Transferências de capital 5. Outras receitas de capital

(DOURADO, L. F. BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares. Conselho Escolar e o financiamento da educação no Brasil. Brasília, 2006).

Os recursos vinculados constitucionalmente à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) se originam de uma fatia da receita pública e não à sua totalidade. Eles se originam da chamada **receita de impostos**.

A **receita de impostos** consiste na soma de tributos que o Estado exige de pessoas físicas e jurídicas, coercitivamente, sem lhes oferecer uma contraprestação direta e determinada.

Os impostos se desdobram em quatro categorias:

- imposto sobre o comércio
- imposto sobre o patrimônio e a renda
- imposto sobre a produção e a circulação
- imposto extraordinário

Os impostos se diferenciam segundo a natureza da arrecadação e da transferência.

IMPOSTOS SEGUNDO A NATUREZA DE ARRECADAÇÃO E TRANSFERÊNCIA			
CATEGORIA DE IMPOSTOS	Natureza	Transferência para	
		Estados	Municípios
Imposto sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA)	Estadual		25%
Imposto sobre a transmissão "causa mortis" e doação de bens e direito (ITCM)	Estadual		

Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre a prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS)	Estadual		25%
Imposto sobre importação (II)	Federal		
Imposto sobre exportação (IE)	Federal		
Imposto sobre a propriedade territorial rural (ITR)	Federal		50%
Imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza (IR)	Federal	21,5%	22,5%
Imposto sobre grandes fortunas (IGF)	Federal		
Imposto sobre produtos industrializados (IPI)	Federal	21,5%	22,5%
Imposto sobre operação de crédito, câmbio e seguro ou relativas a títulos e valores mobiliários (IOF)	Federal		
Imposto sobre a propriedade territorial urbana (IPTU)	Municipal		
Imposto sobre a transmissão " <i>inter vivos</i> " dos bens imóveis e de direitos reais/ imóveis (ITBI)	Municipal		
Imposto sobre serviço de qualquer natureza (ISS)	Municipal		
Impostos extraordinários			

(DOURADO, L. F. BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares. Conselho Escolar e o financiamento da educação no Brasil. Brasília, 2006).

Se compreendermos o orçamento como o cálculo da receita que se deve arrecadar em um exercício financeiro e das despesas que devem ser feitas pela administração, podemos inferir que o planejamento das ações da educação e da escola deve ser cuidadosamente pensado, tendo em vista que colocar essas ações em prática depende, em grande parte, das condições objetivas (condições financeiras, materiais e humanas) do poder central e local.

Para que esse processo seja exitoso, é fundamental, por exemplo, que haja compromisso, seriedade e responsabilidade tanto no planejamento como na execução das ações planejadas e, sobretudo, com a administração da verba pública.

Se o planejamento pode ser compreendido como uma "metodologia mediante a qual estabelecem-se e decidem-se os objetivos visando à solução de problemas identificados, especificando, com antecedência, as ações e os recursos materiais, humanos e financeiros necessários" (PÓLO, 200, p. 443), é fundamental que haja uma linguagem comum entre as diferentes instâncias da administração (governo, secretarias e escolas) para a definição das diretrizes, estratégias e objetivos globais da administração, de forma que todos os segmentos envolvidos, poder central, secretarias e escolas, possam responder com propostas que tornem possível a viabilização das metas pretendidas.

1.2. O financiamento da educação básica e o regime de colaboração entre os entes federados

A educação é um direito constitucional dos indivíduos. Como sinaliza Oliveira (2002), "o direito à educação é hoje reconhecido como um dos direitos fundamentais do homem e é consagrado na legislação de praticamente todos os países" (p. 15). Isso implica dizer que a educação é fundamental para a construção da cidadania.

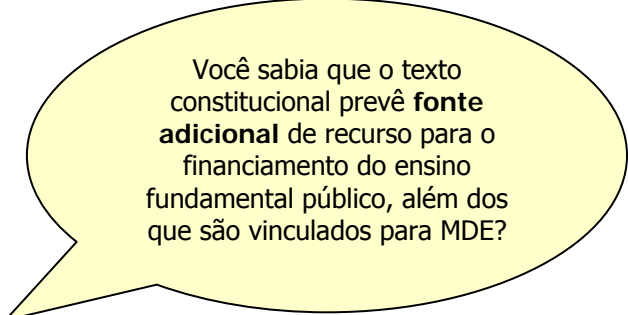
Além de definir a educação como um direito de cidadania e estabelecer a responsabilidade de cada ente federado (União, estados e municípios), para que a oferta da educação básica seja garantida, a Constituição Federal de 1988 (art. 212) vincula um percentual de recursos específicos que cada ente tem que empenhar na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE).

Ao organizar a educação nacional e distribuir as competências entre as três esferas administrativas, a LDB também fala sobre a assistência financeira entre os mesmos, vejamos:

Regime de colaboração financeira entre os entes federados		
Ente federado	Constituição Federal/ 88	LDB/ 96
União	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 equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios (art. 211 § 1º, Redação dada pela Emenda Constitucional nº. 14, de 1996)	Prestar assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória, exercendo sua função redistributiva e supletiva (art. 9, inciso III)
Estados, municípios e Distrito Federal	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 no desenvolvimento do ensino (art. 212)	definir, com os municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do Poder Público (art. 10, inciso II).

A LDB, além de ratificar os preceitos constitucionais de colaboração dos entes federados no que se refere à organização, à oferta e ao financiamento da educação e do ensino, também define o que se constitui como despesas com MDE (art. 70) e o que não se constitui (art. 71), com o objetivo de impedir que esses recursos continuem a ser utilizados para financiar serviços que muitas vezes não se configuram como serviços educacionais, relacionados diretamente ao ensino, tais como: pagamento de combustível utilizado pela frota de veículos dos estados e municípios, sem que estes estejam a serviço das secretarias de educação, ou, construção de quadra de esportes nos bairros, asfaltamento das ruas que passam na porta das escolas, entre outros.

É indispensável a participação da comunidade no acompanhamento e na fiscalização dos recursos destinados à educação e, particularmente à manutenção e ao desenvolvimento no ensino. É princípio da administração pública a publicização de seus atos. A peça orçamentária está disponível para qualquer cidadão, basta procurar as instituições do poder legislativo ou executivo para obter tais informações.



Você sabia que o texto constitucional prevê **fonte adicional** de recurso para o financiamento do ensino fundamental público, além dos que são vinculados para MDE?

1.3. As principais transferências vinculadas à educação e sua distribuição

As receitas provenientes de transferências, mas que tenham como origem os impostos, devem ser computadas como se fossem impostos, para efeitos de vinculação. Assim, os estados e o Distrito Federal devem adicionar à sua receita de impostos as transferências oriundas da União que tenham como base os impostos. De igual modo devem proceder os municípios, incorporando à sua base de cálculo para MDE as transferências do estado e da União que tenham como origem os impostos.

Assim, as alíquotas referentes à União (18%) e aos estados, Distrito Federal e municípios (25%) incidem sobre a receita líquida dos impostos, portanto, deve-se:

- no caso da União, deduzir previamente da receita bruta de impostos a parcela transferida aos estados, Distrito Federal e municípios
- no caso dos estados, deduzir previamente da receita bruta de impostos e transferências a parcela transferida aos municípios
- no caso do Distrito Federal e dos municípios, fazer incidir a alíquota de 25% sobre

toda a receita de impostos (próprios e transferidos)

Segundo Oliveira (2002), "as transferências de recursos são realizadas de uma esfera da administração para outra, tendo como finalidade equalizar a capacidade arrecadadora e as responsabilidades na prestação de serviços das diferentes esferas da Administração Pública" (p. 92). Os fundos de participação dos estados e dos municípios são exemplos dessas transferências de recursos.

O Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) é uma das modalidades de transferências de recursos financeiros da União para os estados e o Distrito Federal, estando previsto no art. 159, inciso I, alínea "a", da Constituição Federal, que dispõe:

Art. 159. A União entregará:
I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados quarenta e sete por cento, na seguinte forma:
a) vinte e um inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal

Assim, as receitas que compõem o FPE compreendem 21,5% da arrecadação líquida do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), sendo arrecadadas pela Secretaria da Receita Federal (SRF), contabilizadas pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e distribuídas pelo Banco do Brasil sob seu comando.

O FPE constitui importante instrumento de redistribuição da renda nacional, visto que promove a transferência de parcela dos recursos arrecadados em áreas mais desenvolvidas para áreas menos desenvolvidas do país. Segundo dados do Tribunal de Contas da União (2005), 85% do total dos recursos são destinados aos estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-oeste, sendo 25,37%, 52,46% e 7,17% respectivamente, enquanto que somente 15% se destinam aos estados das regiões Sul (6,52%) e Sudeste (8,48%).

O Fundo de Participação dos Municípios (FPM) é uma modalidade de transferência de recursos financeiros da União para os municípios, previsto no art. 159, inciso I, alínea "b", da Constituição Federal, que dispõe:

Art. 159. A União entregará:
I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, quarenta e sete por cento, na seguinte forma:
b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios.

O montante do FPM é constituído de 22,5% da arrecadação líquida (arrecadação bruta deduzida de restituições e incentivos fiscais) do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Esses valores são transferidos aos municípios observados os coeficientes individuais de

participação no FPM fixados em decisão normativa específica do Tribunal de Contas da União. Conforme estabelece a Lei n.º 5.172/66 - CTN, do montante do FPM, 10% pertencem às capitais; 86,4% pertencem aos municípios do interior e o restante, 3,6%, constitui o Fundo de Reserva, para distribuição entre os municípios do interior com mais de 142.633 habitantes, na forma do Decreto-lei n.º 1.881/81 e da Lei Complementar n.º 91/97, art. 3º.

(DOURADO, L.F. BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Programa Nacional de Fortalecimento dos conselhos escolares. Conselho Escolar e o Financiamento da Educação no Brasil. Brasília, 2006).

1.4. Transferências voluntárias e automáticas – salário-educação e outras fontes de recursos para a educação básica

Além dos impostos próprios da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, ou seja, tributos arrecadados diretamente por cada ente federado, há previsão de outras fontes de captação de recursos para a educação definidas na Constituição Federal e na LDB.

Esses recursos são provenientes de: receita de transferências constitucionais e outras transferências; receita do salário-educação e de outras contribuições sociais; receita de incentivos fiscais; outros recursos previstos em lei.

Art. 212...

§ 4º - Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários.

§ 5º - A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº. 53, de 2006).

§ 6º - As cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino (Redação dada pela Emenda Constitucional nº. 53, de 2006).

A instituição das contribuições sociais mencionadas no inciso terceiro do art. 68 da LDB é de competência exclusiva da União e pode ser compreendida, segundo Torres, como:

A contraprestação devida pela seguridade social e por outros benefícios na área social, garantida pelo Estado a determinado grupo da sociedade, de que decorra benefício especial para o cidadão que dela participa [é definida ainda como] forma de financiamento direto da seguridade e dos direitos sociais pelos que participam do mesmo grupo econômico.

Dentre as contribuições sociais relacionadas à garantia do direito à educação está o **salário-educação**. De acordo com o parágrafo 5º do art. 212 da Constituição Federal, “a educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei”.

A base do **salário-educação** é a folha de contribuição da empresa para a previdência social. O valor atual dessa contribuição é de 2,5% sobre o total de remunerações pagas aos empregados segurados no INSS.

De acordo com a Lei nº 10.832/12/03, o montante da arrecadação do salário-educação, após a dedução de 1% (um por cento) em favor do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), calculado sobre o valor por ele arrecadado, é distribuído pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), da seguinte forma:

A distribuição dos recursos do salário-educação ficou da seguinte forma:

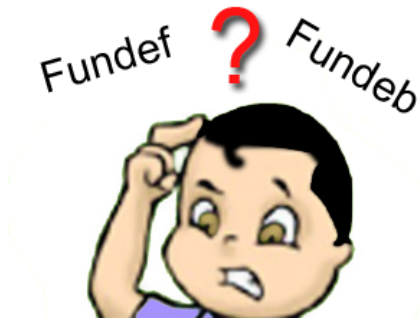
- 10% serão distribuídos para a União
- 90% restantes:
 - quota federal: 1/3 vai para a União
 - quota estadual e municipal: 2/3 para estados e municípios, conforme o número de alunos matriculados no ensino fundamental, utilizando mecanismo de transferência direta de recursos financeiros.

A **quota federal** correspondente a 1/3 do montante de recursos do salário-educação é utilizada pela União, por meio do FNDE para ser aplicado na universalização do ensino fundamental, buscando reduzir os desníveis socioeducacionais existentes entre municípios, estados e Distrito Federal e regiões brasileiras.

A Lei nº. 10.832/12/03 altera também o art. 2º da Lei nº 9.766, de 18 de dezembro de 1998, definindo no art. 2º que a **quota estadual e municipal** do salário-educação será integralmente redistribuída entre o Estado e seus municípios, de forma proporcional ao número de alunos matriculados no ensino fundamental, nas respectivas redes de ensino, conforme apurado pelo censo educacional realizado pelo Ministério da Educação.

Mais adiante, destacaremos alguns programas financiados com recursos oriundos do salário-educação, particularmente os que se vinculam à quota federal dessa receita, que constitui o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

1.5. O FUNDEF, a criação do FUNDEB e o financiamento da educação básica: subvinculação e redistribuição de recursos



O Brasil é um país que tem uma dívida histórica com a educação. Isso tem como consequência milhões de adultos que não tiveram acesso à educação na idade própria, o que retrata os mais de dois milhões de adultos analfabetos, além dos jovens e adolescentes que estão fora da escola ou com disparidade na idade-série. As discussões acerca do financiamento da educação têm perpassado os debates sobre a democratização da educação e da escola por meio do acesso e da permanência com qualidade social, da melhoria da qualidade do ensino e da garantia dos direitos dos cidadãos, como vimos na Constituição Federal/88 e na LDB/96.

Tendo como meta a erradicação do analfabetismo e a universalização do atendimento escolar, a Constituição Federal/88, no art. 60 do Ato das Disposições Transitórias, definiu que pelo menos 50% dos percentuais mínimos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino deveriam ser gastos nos dez primeiros anos, a partir da promulgação da Constituição. O prazo para os entes federados atingirem o que define a Carta Magna do país expiraria em 1998, no entanto, oito anos após a promulgação da lei, pouco se tinha efetivado.

Em 1996 a Emenda Constitucional nº 14/96, que criou Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF),

introduziu modificações no texto do art. 60 da Constituição Federal/88, visando à universalização do ensino fundamental. Nós vamos estudar adiante o Fundo Nacional de Desenvolvimento e Manutenção da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), que foi criado por Emenda Constitucional nº. 53/06 e alterou importantes aspectos da Emenda Constitucional 14/96, inclusive no que concerne à abrangência do FUNDEF, que passou de cobertura restrita ao ensino fundamental para cobertura ampla para toda a educação básica.

O FUNDEF: principais características, fonte de recursos, custo-aluno

Em 1996, a Emenda Constitucional nº. 14/96, que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), introduziu modificações no texto do art. 60 da Constituição Federal/88. Assim, o art. 60 da Constituição ficou com a seguinte redação:

Art. 60. Nos dez primeiros anos da promulgação desta Emenda, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão não menos de sessenta por cento dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal, à manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental, com o objetivo de assegurar a universalização de seu atendimento e a remuneração condigna do magistério. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº. 14, de 1996).

§ 1º A distribuição de responsabilidades e recursos entre os Estados e seus Municípios a ser concretizada com parte dos recursos definidos neste artigo, na forma do disposto no art. 211 da Constituição Federal, é assegurada mediante a criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, de natureza contábil. (Incluído pela Emenda Constitucional nº. 14, de 1996).

§ 2º O Fundo referido no parágrafo anterior será constituído por, pelo menos, quinze por cento dos recursos a que se referem os arts. 155, II; 158, ;IV; e 159, I, alíneas "a" e "b" e II, da Constituição Federal, e será distribuído entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos nas respectivas redes de ensino fundamental. (Incluído pela Emenda Constitucional nº. 14, de 1996).

§ 3º A União complementar os recursos dos Fundos a que se refere o § 1º, sempre que, em cada Estado e no Distrito Federal, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente. (Incluído pela Emenda Constitucional nº. 14, de 1996).

A Lei nº. 9.424, de 24 de dezembro de 1996, que instituiu o FUNDEF no âmbito dos Estados e do Distrito Federal, diz que este é um fundo de natureza contábil, o que significa que ele não tem órgão gestor ou personalidade jurídica. Essa modalidade – FUNDO – foi escolhida por promover maior agilidade no que concerne à captação e distribuição de recursos entre o governo estadual e o municipal, de forma proporcional ao número de alunos matriculados anualmente nas escolas cadastradas das respectivas redes de ensino fundamental. A efetivação do fundo se dá mediante sistema de contas bancárias dos estados, Distrito Federal e municípios (art. 1º). Essas contas recebem automaticamente os recursos provenientes dos impostos especificados pela lei e os redistribuem com base no mínimo de alunos de cada ente federado, no âmbito de cada estado da federação.

Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

- Emenda Constitucional nº 14, de 24 de dezembro de 1996
- Implementação: 01/01/98
- Mecanismo de redistribuição de recursos financeiros vinculados ao ensino fundamental
- Objetivo: universalização do ensino fundamental e remuneração condigna ao magistério
- Destinação de recursos: ensino fundamental público (pode ser gasto com educação de jovens e adultos, contudo, as matrículas não são computadas para efeito de distribuição do recurso)
- Redistribuição de recursos entre estados e municípios, contemplados pela União quando necessário
- Valores anuais: valor mínimo anual – previsão de receita para o fundo, segundo dados do ano anterior. Entre 1997 e 1999 foi estabelecido um valor único para os alunos do ensino fundamental, a partir de 2000 houve diferenciação de 5% nos valores destinados aos anos finais (5ª a 8ª série) do ensino fundamental e para a educação especial em relação ao valor destinado aos anos iniciais do ensino fundamental

A implantação do FUNDEF ocorreu em 1º de janeiro de 1998, quando passou a vigorar em todo o país, e a distribuição dos recursos do fundo considerou a diferenciação do custo/aluno, segundo os níveis de ensino e o tipo de estabelecimento, de acordo com os seguintes componentes: de 1ª a 4ª série; de 5ª a 8ª série; estabelecimento de ensino especial; e escolas rurais.

(DOURADO, L. F. BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos escolares. Conselho Escolar e o financiamento da educação no Brasil. Brasília, 2004).

Segundo alguns especialistas, a maior inovação do FUNDEF consistiu na mudança da estrutura de financiamento do ensino fundamental público no país, pela subvinculação de uma parcela dos recursos da educação a esse nível de ensino, com distribuição de recursos realizada automaticamente, de acordo com o número de alunos matriculados em cada rede de ensino fundamental, promovendo a partilha de responsabilidades entre o governo estadual e os governos municipais.

As receitas e despesas correspondentes, por sua vez, deveriam estar previstas no orçamento, e a execução, contabilizada de forma específica.

O FUNDEF tem seus recursos originados das seguintes fontes:

Fonte dos recursos do FUNDEF

- 15% do Fundo de Participação dos Municípios – FPM
- 15% do Fundo de Participação dos Estados – FPE
- 15% do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS
- 15% do Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às Exportações – IPIexp
- 15% do ressarcimento da União pela Desoneração de Exportações (LC nº 87/96) e
- Complementação da União

Aqui vale ressaltar que, além dos 15% dos impostos que vão para FUNDEF, ainda restam 10% dos impostos, tendo em vista que, de acordo com a Constituição, os estados, os municípios e o Distrito Federal têm que destinar obrigatoriamente 25% da receita resultante desses impostos em MDE.

O cálculo para a complementação da União ao FUNDEF é feito a partir do valor mínimo nacional por aluno/ano. Nos estados onde o valor *per capita* anual não alcança o mínimo estabelecido nacionalmente, o governo federal, por intermédio do FNDE, assegura a diferença, mediante crédito de parcelas mensais na conta específica do FUNDEF, em favor de cada estado e município a ser beneficiado.

Valor custo/aluno definido pelo FUNDEF, no período de 1997 a 2006

Ano	1ª a 8ª série	1ª a 4ª série	5ª a 8ª série e Ed. Especial	Séries iniciais (zona urbana)	Séries iniciais (zona rural)	Quatro séries finais (zona urbana)	Quatro séries finais (rural) e ed. especial (zonas urbana e rural)	Ato legal de fixação do valor
1997	300,00							Art. 6º, § 4º da Lei n.º 9.424, de 24.12.1996
1998	315,00							Dec. n.º 2.440, de 23.12.1997
1999	315,00							Dec. n.º 2.935, de 11.01.1999
2000		333,00	349,65					Dec. n.º 3.326, de 31.12.1999
2001		363,00	381,15					Dec. n.º 3.742, de 01.02.2001
2002		418,00	438,90					Dec. n.º 4.103, de 24.01.2002
2003		462,00	485,10					Dec. n.º 4.861, de 20.10.2003
2004		564,63	592,86					Dec. n.º 5.299, de 07.12.2004
2005				620,56	632,97	651,59	664,00	Dec. n.º 5.374, de 17.02.2005
2006				682,60	696,25	716,73	730,38	Dec. n.º 5.690, de 03.02.2006

O controle social do FUNDEF é realizado por conselhos, criados em cada esfera de governo, com a finalidade de acompanhar e controlar a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos do fundo. O controle social do fundo deve contribuir para a garantia da eficiência do gerenciamento dos recursos do sistema de educação fundamental.

As verbas alocadas nas diferentes esferas de ensino, providas do FNDE e do FUNDEF, são repassadas às escolas, que as administra no âmbito escolar, aplicando-as de **forma racional**, visando à melhoria da instituição. Tem-se subentendido a esses financiamentos uma concepção de gestão como gerenciamento e administração de insumos, ou seja, denota-se certo tipo de autonomia em relação à aplicação dos recursos financeiros recebidos, porém o uso desses recursos tem de obedecer às normas e prescrições estabelecidas.

A vinculação de 60% dos recursos da educação, por meio do FUNDEF, apenas ao ensino fundamental provocou muitas discussões, não só por parte da sociedade civil, do movimento dos educadores, como também por parte do poder público, tendo em vista que os demais níveis e modalidades de ensino foram prejudicados. Muitos municípios alegaram a insuficiência de recursos para a implementação de outros níveis e modalidades de ensino, como a educação infantil e a educação de jovens e adultos e, por outro lado, a expansão necessária do ensino médio não se efetivou adequadamente no país.

Essas discussões desencadearam propostas de implantação de uma política de financiamento que atendesse a toda a educação básica e não apenas ao ensino fundamental. Depois de muitas discussões, o governo encaminhou, por meio do Ministério da Educação, em junho de 2005, ao Congresso Nacional a proposta de emenda constitucional, visando à criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) em substituição ao FUNDEF, fundo que se limitava a financiar o ensino fundamental. A aprovação do FUNDEB indica um avanço, à medida que prevê o financiamento da educação básica em todos os seus níveis e modalidades, trazendo, assim, a possibilidade de garantir o financiamento do direito à educação não só da população em idade escolar, como também daqueles que não tiveram acesso na idade adequada.

O mecanismo de captação e redistribuição, na proposta do FUNDEB, é similar ao do FUNDEF. Isso significa que o FUNDEB se constitui em um fundo de natureza contábil e atuará no âmbito de cada estado, captando parte dos recursos dos estados e municípios e redistribuindo, de acordo com o número de alunos matriculados por nível de ensino.

O FUNDEB terá duração de 14 anos e será implantado de forma gradativa, objetivando, a partir do 4º ano de vigência, atender a 48,1 milhões de alunos com investimentos públicos anuais. A União complementarará os recursos quando o valor anual por aluno, nos estados e no Distrito Federal, não alcançar o mínimo definido nacionalmente. Segundo dados do MEC, atualmente, com o FUNDEF, o Ministério investe, em média, R\$ 570 milhões por ano para a complementação do fundo. Com o FUNDEB, esse valor chegará a R\$ 4,5 bilhões anuais, em 2009, conforme preconiza o artigo 2º da Emenda Constitucional nº. 053/2006, inciso VII.

A cesta de impostos dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios, que vão financiar o Fundeb, é composta por 20% de vários tributos: Fundo de Participação dos Estados (FPE), Fundo de Participação dos Municípios (FPM), Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), Imposto sobre Produtos Industrializados – proporcional às exportações (IPIexp), Imposto sobre Transmissão Causa Mortis (ITCMD), Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), Imposto sobre Renda e Proventos incidentes sobre rendimentos pagos pelos municípios, Imposto sobre Renda e Proventos incidentes sobre rendimentos pagos pelos estados, cota-parte de 50% do Imposto Territorial Rural (ITR) devida aos municípios.

A Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, regulamenta o art. 60 das Disposições Constitucionais Transitórias e da Outras Providências. Essa lei disciplina a composição financeira do FUNDEB, a distribuição dos recursos, a transferência, a gestão e a utilização dos recursos, o acompanhamento, o controle social, a comprovação e a fiscalização dos recursos, entre outros assuntos. Para ler na íntegra essa lei [clique aqui](#) (para acessar esse *link*, você precisa estar conectado à Internet).

A comparação entre o FUNDEF e o FUNDEB permite fazer algumas observações. As mudanças que podem ser observadas na proposta do FUNDEB em relação ao FUNDEF vão desde o tempo de vigência do fundo, a abrangência, o montante de recursos e sua progressiva expansão, as fontes de recursos que comporão o novo fundo até o número de alunos que devem ser beneficiados por ele.

O FUNDEF, que tem sua vigência legal até dezembro de 2006, foi planejado para vigorar por uma década e financiar a educação dos alunos do ensino fundamental. De acordo com o censo escolar de 2004, o número de alunos beneficiados pelo FUNDEF até aquele ano, foi de 30,7 (trinta milhões e 700 mil alunos), uma vez que só estão envolvidos os alunos do ensino fundamental. Essa cobertura constitui-se em dos grandes problemas desse fundo, tendo em vista que os demais níveis e modalidades que compõem a educação básica, no Brasil, não puderam ser financiados por esses recursos.

Como vimos, o FUNDEB, aprovado pelo Congresso Nacional, em 20 de dezembro de 2006, terá vigência de 14 anos, cobrindo toda a educação básica, que vai da educação

infantil ao ensino médio, incluindo a educação profissional e a educação de jovens e adultos. Outro aspecto significativo nos dois fundos são as fontes de recursos, não só no que se refere ao quantitativo de fontes, mas, sobretudo, aos percentuais de cada fonte que serão destinados ao FUNDEB. Também, a partir da criação do FUNDEB, fica vetada a utilização dos recursos oriundos da arrecadação da contribuição social do salário-educação na complementação da União aos fundos.