

# Sofia Lesche Vieira\*

## Financiamento e gestão da educação pública\*\*

**RESUMO:** Este texto trata de alguns temas do financiamento da educação básica, destacando a importância de educadores e, sobretudo, gestores aprofundarem-se no conhecimento da matéria. Apresenta suas principais fontes, com ênfase na participação das três esferas governamentais - União, Estados/Distrito Federal e Municípios, que tem constitucionalmente definido um percentual mínimo de aplicação da receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino; o salário-educação, contribuição social que destina recursos adicionais ao ensino fundamental público, também previsto na Constituição Federal; o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), aprovado em 1996 e com vigência de 10 anos, que redistribui recursos entre Estados e Municípios de acordo com o número de alunos matriculados no ensino fundamental; e o tratamento dispensado ao assunto no Plano Nacional de Educação (PNE). Discute também outras fontes de financiamento, oriundas de empréstimos internacionais e de transferências de recursos diretamente às escolas, a exemplo do que vem ocorrendo através do Programa de Repasse de Recursos para a Manutenção das Escolas Públicas do Ensino Fundamental, conhecido como Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). Procura ainda avançar no debate recente sobre o assunto, abordando as perspectivas do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB), ora em discussão nacional.

**Palavras-chave:**  
educação pública,  
financiamento.

O financiamento é um dos temas mais importantes do planejamento, da política e da gestão da educação pública. Contraditoriamente, por tratar-se de matéria complexa, nem sempre é estudado com profundidade nos cursos de formação de educadores. Se na prática o professor faz pouco uso de noções relativas a esta matéria, para os gestores este desconhecimento é problemático pois, em última instância, as políticas educacionais se materializam através de ações passíveis de financiamento. As iniciativas de transferências de recursos diretamente às escolas têm evidenciado o quanto faz falta maior desenvoltura no trato com as finanças públicas.

Não apenas professores e gestores escolares enfrentam dificuldades em lidar com as questões do financiamento. Mesmo em secretarias de educação não raro a matéria financeira é assunto para poucos iniciados, que se

\*\* Este texto apresenta versão revista e ampliada de artigo de nossa autoria, denominado "Financiamento da educação - uma caixa-preta a desvendar", publicado no livro *Estrutura e financiamento da educação básica* (VIEIRA e ALBUQUERQUE, 2002, p. 67-88). A autora agradece a colaboração de Jaana Flávia Fernandes Nogueira no apoio técnico à elaboração deste artigo.

comunicam entre si através das siglas, jargões e códigos numéricos peculiares ao ofício. Ou seja, o financiamento persiste sendo uma caixa-preta para a grande maioria. É importante conhecê-lo por representar um dos fatores determinantes para a operacionalização das políticas educacionais definidas pelo Estado, seus mecanismos de captação, destinação e utilização de recursos (VELLOSO, 1987; VERAS, 1994).

Este texto procura resumir alguns temas do financiamento da educação básica, apresentando suas principais fontes, o salário-educação, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) e o tratamento dispensado ao assunto no Plano Nacional de Educação (PNE). Discute também outras fontes de financiamento, oriundas de empréstimos internacionais e de transferências de recursos diretamente às escolas. Procura ainda avançar no debate recente sobre o assunto, abordando as perspectivas do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB)<sup>1</sup>.

## 1 Fontes do Financiamento

A compreensão das fontes do financiamento requer um entendimento de que

*...a educação brasileira, em seus diferentes graus e modalidades, é financiada por recursos provenientes do setor público, e pelo setor privado por meio dos órgãos da administração direta e indireta das esferas federal, estadual e municipal, e pelo setor privado, que mantém escolas particulares e cobra mensalidades das famílias, associações e de outras entidades privadas (BRASIL, 1996, p. 16).*

<sup>1</sup> Várias denominações vem sendo utilizadas nos documentos do MEC para a sigla FUNDEB, tais como: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica; Fundo Nacional de Manutenção e Desenvolvimento da Educação; e Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.

O Quadro I permite visualizar a distribuição das fontes de recursos da educação:

Quadro I  
Fontes da Educação

Setor Público	Administração Direta	Governo Federal Governos Estaduais Governos Municipais
	Administração Indireta	Fundações e Autarquias
	Empresas Estatais	
Setor Privado	Famílias e Indivíduos	
	Associações	SENAI, SENAC, Igrejas, clubes etc.
	Empresas Privadas	

Fonte: VERAS, 1997, Quadro III, p. 66.

As principais fontes públicas de recursos para a educação provêm das três esferas governamentais: a União, o Distrito Federal e os Estados, e os Municípios. O Artigo 212 da Constituição Federal refere-se ao financiamento da educação pública, o qual é definido 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.*

É oportuno considerar que *a receita resultante de impostos pode financiar todos os níveis e modalidades de educação escolar*, aí incluindo a educação básica (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio) e a educação superior. A Constituição, todavia, define esferas prioritárias de atuação. A Constituição e a LDB definem níveis de ação prioritária para as três esferas do Poder Público. O ensino fundamental, direito público subjetivo e de oferta obrigatória, conta com recursos assegurados pelo FUNDEF, do qual trataremos adiante. O mesmo não ocorre em relação à educação infantil, ao ensino médio e ao ensino superior, assim como às modalidades de ensino.

A prioridade relativa ao ensino fundamental pode ser melhor visualizada através de dados relativos ao biênio 1998-99, quando os gastos públicos em educação se distribuíram da seguinte forma: 58% foram destinados ao ensino fundamental, 21% ao ensino superior, 11% ao ensino médio e 10% à educação infantil, sem contabilizar gastos com inativos (RELATÓRIO, op. cit., p. 118).

Importante aspecto desta matéria refere-se às despesas passíveis de financiamento. Para bem situar a questão, a LDB (Art. 212) define que *a aplicação dos recursos de impostos deve ser feita em 'Manutenção e Desenvolvimento do Ensino' – MDE, e não em educação lato sensu (em geral), como usualmente se entende* (VERAS, 1997, p. 58-59). Trata-se aqui de evitar outro equívoco – o de julgar que todos os gastos em educação podem ser financiados pelo Poder Público.

A intenção do legislador com tal dispositivo foi de evitar a drenagem de recursos para um grande contingente de despesas que não são propriamente destinadas ao ensino e que em muito contribuem para a fuga dos recursos vinculados à educação para outras áreas de atuação do Poder Público. Tal é importância deste assunto que a LDB apresenta dois longos artigos definindo o que pode

ou não ser definido como MDE (Art. 70 e 71). De uma maneira geral, podem ser computadas como despesas de MDE aquelas referentes à *remuneração e aperfeiçoamento dos profissionais da educação, material didático, transporte escolar e outras atividades ligadas aos objetivos básicos da educação*, sendo excluídas as realizadas em *obras de infra-estrutura, subvenções, programas suplementares e certos tipos de pesquisa* (VERAS; VIEIRA, 1997, p. 10-11).

O Quadro II permite visualizar as receitas de impostos e transferências vinculadas à manutenção e desenvolvimento do ensino:

Quadro II  
Receitas Provenientes de Impostos

	União	Estados	Municípios
1. Impostos Próprios	II IE ITR (50% Municípios) IR (21,5% FPE) (22,5% FPM) (3,0% Reg) IPI (10% Estados) IOF	IPVA (50% Municípios) ITCM (25% Municípios) ICMS (25% Municípios)	IPTU ITBI ISS
2. Impostos Transferidos		Da União FPE (IR + IPI) IPI - Exp (25% Municípios) IRRF	Da União FPM (IR + IPI) ITR IRRF  Do Estado IPVA ICMS IPI - Exp

Fonte: VERAS, 1997, Quadro III, p. 66<sup>2</sup>.

Tais recursos, oriundos das receitas provenientes de impostos, são aqueles que o Poder Público utiliza para realizar as despesas da educação. Na última década, a arrecadação tem crescido por outras vias que não os impostos, resultando num esvaziamento do potencial de arrecadação da União. Assim, *apesar de a União, hoje, gastar com manutenção e desenvolvimento do ensino percentuais bem acima do mínimo constitucional (18%), sua parcela nos gastos com educação é inferior a um quinto do total* (RELATÓRIO, 2001, p. 119). Para tal situação tem contribuído ainda a Desvinculação das Receitas da União (DRU), ocasionando perdas substanciais para a educação. Estimativas para 2003 indicavam uma perda bruta de cerca de R\$ 3,6 bilhões.

<sup>2</sup> Abreviaturas utilizadas no Quadro: II (Imposto sobre Importação), IE (Imposto sobre Exportação), ITR (Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural), IR (Imposto sobre a Renda e Proventos de qualquer natureza), IOF (Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro ou Relativas a Títulos e Valores Mobiliários), IPVA (Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores), ITCM (Imposto sobre a Transmissão "causa mortis" e Doação de Bens e Direitos), ICMS (Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação), FPE (Fundo de Participação dos Estados), IPI-Exp (Imposto sobre Produtos Industrializados - Exportação), IRRF (Imposto de Renda Retido na Fonte), IPTU (Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana), ITBI (Imposto sobre a Transmissão "Inter Vivos" dos Bens Imóveis e de Direitos Reais Imóveis), ISS (Imposto sobre Serviços de qualquer Natureza) e FPM (Fundo de Participação dos Municípios).

Outra importante fonte do ensino fundamental é o salário-educação. Esta contribuição social é prevista pela Constituição que assim estabelece: *o ensino fundamental público terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas, na forma da lei* (CF, Art. 212, § 5.º)

Ao lado dos impostos, das receitas dele provenientes e do salário-educação, são também recursos públicos destinados à educação *outras contribuições sociais, a receita de incentivos fiscais e outros recursos previstos em lei* (Lei n.º 9.394/96, III, IV e V). O salário-educação equivale a 2,5% da folha de pagamentos recolhidos pelas empresas ao INSS (excluídos os valores superiores a vinte salários mínimos).

Originalmente, o salário-educação era distribuído aos estados e redistribuídos em partes iguais entre estes e seus municípios. Em 2003 o Congresso reformulou a legislação relativa a esta matéria (Lei n.º 10.832, de 29/12/2003 e Decreto n.º 4.943, de 30/12/2003). Desde janeiro de 2004, 10% do salário educação passou a ser distribuído pela União em programas e ações considerados prioritários pelo governo federal. O restante passou a ser distribuído conforme o número de matrículas no ensino fundamental. Assim, todos os estados passaram a ter alguma perda de recursos para a rede municipal, sendo o Estado do Ceará aquele com o maior percentual de perda do país (82,50%).

O papel redistributivo da União, observado em relação ao salário-educação, se aplica a outras áreas da atuação governamental. Parte-se do princípio de que há uma ação supletiva do governo federal no campo do financiamento da educação, com vistas à garantia de uma distribuição mais eqüitativa de recursos e um padrão mínimo de qualidade, considerando, para tanto, o esforço fiscal e a capacidade de atendimento de cada instância administrativa (LDB, Art. 75, § 1º e 2º). Esta ação supletiva e redistributiva é também condicionada à aplicação, pelos demais níveis de governo, dos mínimos definidos constitucionalmente (LDB, Art. 76), sem prejuízo do disposto em outras leis que tratam da intervenção no estado (CF, Art. 34) e no município (CF, Art. 35), além do crime de responsabilidade (VERAS; VIEIRA, op. cit.).

Assim, pode-se afirmar que o financiamento da educação pública é uma tarefa de responsabilidade das três esferas do Poder Público a qual nem sempre correspondem as mesmas fontes:

**Quadro III**  
**Fontes de Recursos do Poder Público**

Poder Público	Fontes
União	Recursos orçamentários, oriundos da receita de impostos federais (18%); Recursos provenientes do salário educação; Outros recursos oriundos de diversas fontes.
Estados	Recursos orçamentários ordinários provenientes da receita tributária estadual (25%); Fundo de Participação dos Estados (FPE), resultante da transferência de recursos federais (25%); Recursos provenientes da quota estadual do salário-educação, correspondente ao número de alunos matriculados no ensino fundamental estadual; Outros recursos oriundos de fontes diversas.
Municípios	Recursos orçamentários ordinários, provenientes da receita tributária municipal (25%); Fundo de Participação dos Municípios (FPM), resultante da transferência de recursos federais (25%); Recursos provenientes da quota municipal do salário-educação, correspondente ao número de alunos matriculados no ensino fundamental municipal; Outros recursos oriundos de fontes diversas.

Não poderíamos encerrar a discussão sobre as fontes do financiamento da educação, sem detalhar aquela que constitui a principal receita do ensino fundamental, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). Pela relevância do tema, a ele dedicaremos atenção especial no próximo tópico.

## 2 FUNDEF

A legislação federal aprovada em 1996 introduziu um novo mecanismo de distribuição dos recursos para a educação - o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), instituído pela Emenda Constitucional n.º 14/96, que alterou o Art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal, sendo regulamentado pela Lei n.º 9.424, de dezembro de 1996.

Pelas modificações introduzidas no Art. 60 (ADCT), além de serem vinculados 60% dos recursos de MDE para o ensino fundamental, cria-se um fundo de natureza contábil com vigência de dez anos. O Fundo congrega 15% de quatro

impostos (ICMS, FPE, FPM e IPI exp.) do Estado e de seus Municípios, sendo os recursos distribuídos na proporção dos alunos matriculados, com o objetivo de *assegurar a universalização do ensino fundamental e a remuneração condigna do magistério*. Uma parcela de sessenta por cento dos recursos do Fundo é reservada ao pagamento de salários de professores (CF ADCT - Art. 60, § 1º e 2º).

Conforme a legislação aprovada, se o volume de recursos não alcançasse um mínimo definido nacionalmente a cada ano, a União complementaria este valor. O referencial mínimo definido União, porém, não tem sido suficiente para cobrir os gastos que Estados e Municípios praticam com o ensino fundamental. Ao mesmo tempo, a participação da União no Fundo é bastante modesta – poucos são os Estados que recebem recursos do governo federal (em 2004 apenas Piauí, Bahia, Maranhão, Alagoas e Pará), sendo o valor do total de recursos aportados inferior à contribuição de alguns estados aos seus municípios. Este é o caso do Ceará, que em 2004 repassou cerca R\$ 438 milhões de reais aos municípios, enquanto o montante transferido pela União aos Estados mencionados não ultrapassou R\$ 400 milhões.

Introduzido em todas as unidades da Federação, a partir de 1998, o FUNDEF alterou profundamente a fisionomia do sistema educacional brasileiro. Não são poucos os governos estaduais que “perdem” recursos para as redes municipais, em particular no Nordeste. O FUNDEF no Ceará, em 2003, foi composto por R\$ 828 milhões de reais, R\$ 539 milhões dos quais foram aportados pelo Estado. Do valor aportado pelo Estado ao Fundo, apenas R\$ 165 milhões retornaram ao Estado, sendo os R\$ 374 milhões restantes transferidos aos Municípios, o que representa uma perda em torno de 69%.

Com o FUNDEF, quis o governo tornar compulsório o investimento prioritário no ensino fundamental. A heterogeneidade das situações nas diferentes unidades da Federação, todavia, não comporta um olhar uniforme sobre a realidade. Assim, se de um lado a municipalização induzida pelo poder central contribuiu para dirimir desigualdades intermunicipais no âmbito de cada estado, não foi capaz de reduzir os desequilíbrios na capacidade de oferta dos estados como um todo (MARTINS, 2004, p. 40). Estados pobres do Norte e Nordeste continuam enfrentando flagrantes dificuldades para cumprir suas responsabilidades em termos da quantidade e da qualidade dos serviços educacionais prestados à sociedade.

Outro aspecto a considerar diz respeito à malversação dos recursos públicos destinados ao Fundo. Desde os primeiros anos de sua implantação, os jornais de muitos estados brasileiros têm estampado denúncias nesse sentido, fato

constatado já no início da vigência do FUNDEF, por exemplo, em Comissão Parlamentar de Inquérito (CEARÁ. Assembléia Legislativa, 2000).

O impacto do FUNDEF sobre a educação básica brasileira começa a ser dimensionado (RELATÓRIO, 2001; MARTINS, 2004). Para os pequenos municípios das regiões e zonas empobrecidas do País, sua criação veio trazer recursos que passaram a ser acrescidos aos caixas municipais, provocando inegável impacto sobre o aumento da oferta de matrículas. Nos centros de médio e grande porte, contudo, a situação de depauperamento progressivo do magistério persiste e o referido instrumento pouco ou nenhum alento veio a representar.

Se merece registro a intenção de tornar operacional a prioridade ao ensino fundamental expressa na legislação de 1996, os problemas relativos à ausência de financiamento das demais etapas e modalidades da educação básica persistem. As iniciativas de correção de fluxo escolar adotadas pelos sistemas de ensino; os efeitos do próprio Fundo, através do qual cada criança na escola passou a valer recursos adicionais para a rede que a matricula; e a deflagração de iniciativas visando ao acesso ao ensino fundamental de toda a população em idade escolar têm contribuído para aumentar a já crescente demanda social por educação secundária.

Como bem sabem os que lidam com a história da política educacional brasileira, o ensino médio nasceu sob o signo da clandestinidade financeira. Uma das estratégias de sua expansão foi *pegar carona* nos investimentos destinados ao ensino fundamental. Ou seja, onde existiam recursos para construções de escolas de 1ª a 8ª série, não era difícil alocar algumas salas para abrigar uma primeira série de ensino médio, depois uma segunda e, finalmente, uma terceira. Embora tal artifício persista, a tendência de diferenciação das escolas de ensino médio e de ensino fundamental é inegável.

### 3 Financiamento no Plano Nacional de Educação (PNE)

O PNE foi aprovado pelo Congresso Nacional em dezembro de 2000 e sancionado em janeiro de 2001 (Lei nº 10.172, de 09/01/01). Como vimos, tem força de lei por cumprir um mandato constitucional, estendendo-se por uma década. Abrange os diferentes níveis e modalidades de ensino, bem como as áreas da administração educacional.

Como um Plano de Metas, o PNE anuncia custos, recursos disponíveis e estratégias para sua ampliação. Ao tratar do financiamento e gestão, em seu diagnóstico, procura desfazer a imagem equivocada de que a vinculação

A insuficiência dos recursos aplicados em educação é tema de muitas dimensões. Ofertar educação de qualidade não é empreendimento para poucos recursos. O poder Público vem investindo muito, representando os gastos com educação os mais elevados de Estados e Municípios em seus orçamentos. As despesas da União com educação, todavia, têm diminuído. Entre 1995 e 2000, seu percentual de gastos caiu de 24,9% para 17,9%, enquanto o dos municípios passou de 27,3% para 37,6% (MARTINS, op. cit., p. 45). Para tal situação, com certeza, tem contribuído a desvinculação de impostos federais (Desvinculação de Receitas da União – DRU), antes referida.

## 4 Outras Fontes de Recursos

É oportuno observar que além das formas de financiamento já referidas, existem outras modalidades de apoio, como fontes externas oriundas de negociações junto a organismos estrangeiros. Além dos tradicionais mecanismos de transferência de uma para outra unidade federada, existem ainda repasses de recursos feitos diretamente às escolas.

### 4.1 Recursos Internacionais

Os recursos advindos de empréstimos internacionais têm representado, tanto no passado quanto no presente, importante fonte adicional de recursos para o ensino (VIEIRA; ALBUQUERQUE, 2002a). Este é o caso do Fundo de Desenvolvimento da Escola (FUNDESCOLA), *programa do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), executado em parceria com a Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação (SEB/MEC) e desenvolvido com as secretarias estaduais e municipais de Educação das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (www.fnde.gov.br)*. Financiado com recursos do governo federal e de empréstimos do Banco Mundial, na ordem de US\$ 1,3 bilhão, orienta-se para a melhoria da qualidade das escolas de ensino fundamental, ampliando a permanência na escola e escolaridade dos alunos das regiões atendidas.

Instituído em 1998, até 2003 já havia beneficiado 4,5 milhões de estudantes de 14 mil escolas públicas, através do desenvolvimento das seguintes ações: Programa Gestão da Aprendizagem Escolar (Cestar); Programa de Aperfeiçoamento da Leitura e Escrita (Praler); Fortalecimento do Trabalho da Equipe Escolar / Novos Rumos da Avaliação; Escola Ativa; Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE); Projeto de Melhoria da Escola (PME); Projeto de Adequação de Prédios Escolares (PAPE); Construção de

escolas; Planejamento Estratégico Educacional da Secretaria (PES), dentre outros. (BRASIL.MEC.FNDE, 2005). Atualmente, atende a 384 municípios e 19 estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, com cerca de 8 mil escolas públicas estaduais e municipais.

Além do governo federal, também os estados buscam através de recursos advindos de empréstimos internacionais alternativas de financiamento para seus investimentos. Minas Gerais, São Paulo e Paraná já tiveram empréstimos desta natureza, assim como a Bahia, ora beneficiada por um segundo empréstimo. O Ceará também tem recorrido a fontes externas para apoiar a melhoria de sua educação básica. O Projeto Escola do Novo Milênio (PENM), no valor de US\$ 90 milhões, é uma iniciativa desse tipo. A maioria dos investimentos feitos nos últimos três anos são financiados com esses recursos, a exemplo de iniciativas de formação de profissionais da educação (MAGISTER e PRO-GESTÃO), assim como o projeto de alfabetização de jovens e adultos, cuja principal fonte é oriunda do governo federal (Programa Brasil Alfabetizado).

Num quadro de escassez de recursos, as fontes externas são buscadas avidamente pelo Poder Público. O problema é que os empréstimos têm que ser pagos e o ônus do financiamento pesa sobre os governos, com pesados encargos de endividamento. Mas essa é matéria para aprofundar em outra oportunidade. Aqui quisemos tão somente lembrar que esta é também uma fonte importante do financiamento da educação básica presente no dia-a-dia das escolas, através da qual são concretizadas muitas de suas iniciativas inovadoras, a exemplo de sub-projetos escolares, projetos pedagógicos de professores e de protagonismo juvenil.

## 4.2 Dinheiro Direto na Escola

Tem sido pesquisado, dito e repetido que a má aplicação de recursos é um dos problemas do financiamento da educação no Brasil. Entendendo que há flagrantes perdas nos intrincados processos burocráticos de tramitação entre a liberação de recursos e sua chegada à escola, a partir do início dos anos noventa, alguns estados começaram a repassá-los diretamente às escolas, a exemplo de Minas Gerais e do Ceará. Desde 1995, o governo federal passou a adotar mecanismo semelhante em relação a recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), através do Programa de Repasse de Recursos para a Manutenção das Escolas Públicas do Ensino Fundamental, conhecido como Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE).

O Programa distribui recursos federais diretamente às escolas públicas de ensino fundamental, destinados ao atendimento de necessidades cotidianas e emergenciais, tais como: *aquisição de material permanente e de consumo necessário ao funcionamento da escola; à manutenção, conservação e pequenos reparos da unidade escolar; à capacitação e ao aperfeiçoamento de profissionais da educação; à avaliação de aprendizagem; à implementação de projeto pedagógico; e ao desenvolvimento de atividades educacionais* ([www.fnde.gov.br](http://www.fnde.gov.br)).

O montante recebido por cada escola varia de acordo com seu tamanho, havendo diferença nos valores distribuídos para as regiões mais pobres, assim como no repasse às instituições que atendem crianças com necessidades especiais. Segundo o Ministério da Educação,

*... o programa contribui de forma decisiva, para democratizar o sistema, por meio da participação da comunidade, na gestão escolar, uma vez que exige a constituição de associação de pais e professores ou de conselho escolar, para administrar os recursos recebidos* (BRASIL.MEC, 2000, p. 22-23).

O controle social sobre os gastos públicos é um importante fator de sua melhoria, não apenas em relação às despesas referentes ao programa Dinheiro Direto na Escola como também em outras iniciativas. A LDB aponta um caminho no sentido de assegurar a transparência do uso de recursos com MDE, propondo o acompanhamento da execução orçamentária através de balanços anuais e de relatórios bimestrais, cabendo ao controle interno (Tribunais de Contas, Câmaras dos Vereadores e Ministério Público) o exame prioritário do cumprimento do Art. 212 e Art. 60 (ADCT) da Constituição Federal (LDB, Art. 73). Para além das questões até aqui discutidas, é importante prosseguir na reflexão acerca das possíveis alternativas para o financiamento de toda a educação básica. O principal foco do debate político e técnico sobre o assunto tem sido o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB), razão pela qual faremos uma incursão acerca desta matéria.

## 5 Perspectivas do FUNDEB

A escassez de recursos para o ensino público, em face de um quadro de crescentes demandas, tem suscitado oportuno e necessário debate sobre os recursos para a educação básica. Nos últimos dois anos o assunto ultrapassou

a esfera da discussão entre especialistas, ganhando força e substância em diversas frentes. Organizações de dirigentes educacionais, como o Conselho Nacional dos Secretários da Educação (CONSED) e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) se posicionaram em defesa de seus interesses. O tema ganhou os corredores do Congresso Nacional, materializando-se em propostas de emenda constitucional. Em junho de 2004, Secretários estaduais de educação do Nordeste e do Pará bateram às portas do Ministério da Educação solicitando recursos emergenciais para o ensino médio. Também governadores desses Estados mobilizaram-se com vistas a denunciar e evitar um possível *apagão do ensino médio*, nas unidades da federação mais atingidas pelos crescentes encargos com a manutenção desse nível de educação escolar.

A idéia de se criar um mecanismo capaz de assegurar recursos para outros níveis de educação além do ensino médio não é nova e remonta à própria discussão do FUNDEF. Os problemas com os quais se defrontam Estados e Municípios para cumprir suas responsabilidades são concretos, chegando a comprometer seu equilíbrio fiscal. Os recursos têm sido insuficientes sequer para arcar com os custos do ensino fundamental, muito menos do ensino médio, em particular nos Estados e Municípios mais pobres. Mesmo investindo acima do percentual que lhes é atribuído por lei, a dificuldade para oferecer educação de qualidade para a população que procuram a escola pública tem sido flagrante. A crise fiscal atravessada pelo País apenas agrava tais circunstâncias.

A idéia de um ou mais novos fundos para o financiamento da educação básica remete-nos mais uma vez ao centro da discussão sobre o papel redistributivo da União. De pouco adianta comprometer novas fontes de recursos no âmbito de Estados e Municípios, se o governo federal não vier a ampliar seus próprios gastos com educação, retomando patamares de aplicação anteriormente praticados e ampliando sua contribuição atual.

Em 2004, conforme mencionado, o FUNDEB foi objeto de atenção dos mais diversos protagonistas, o que pode ser constatado através de um exame de posições diversas apresentadas no portal do Ministério da Educação sobre a matéria ([www.mec.gov.br/sef/fundeb](http://www.mec.gov.br/sef/fundeb)). Em julho do mesmo ano, o MEC divulgou diretrizes do projeto de criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB) que viria a substituir o FUNDEF, contemplando *alunos de todos os níveis da educação básica, que abrange os ensinos infantil, fundamental e médio* (BRASIL.MEC, 2004).

As Diretrizes do MEC para o FUNDEB são:

1. Um fundo único para cada Unidade da Federação;
2. Excluir impostos administrados pelas receitas municipais (inclui, portanto, IPVA);
3. Incluir os 25% dos impostos estaduais, mais os do FUNDEF (Fundo de Participação dos Municípios e ds Estados, etc.);
4. Reparte por matrícula no ensino básico, diferenciado por etapa (Infantil, Fundamental, Médio) e especificidade (Educação de Jovens e Adultos, Especial, Rural, etc.), mas autoriza o gasto com Universidade. As matrículas seriam consideradas, mas com corte de renda;
5. Excluir os inativos de forma progressiva;
6. Re-vincula de forma progressiva recursos da educação desvinculados (DRU), parte dos quais destinar-se-á a complementar o *per capita* dos Estados mais pobres;
7. Reformula o salário-educação, admitindo o gasto em todo Ensino Básico;
8. Estabelece como piso para o Ensino Fundamental o *per capita* vigente à época da promulgação da EC que cria o FUNDEB;
9. Recursos adicionais da União servem de contrapartida, além de saldar eventual débito do FUNDEF;
10. Controle da efetividade do gasto por meio de certificação universal de freqüência e qualidade.

As Diretrizes foram bastante discutidas e têm sido aprofundadas em diversos fóruns, inclusive em teleconferência sobre o FUNDEB, realizada em setembro de 2004 ([www.mec.gov.br/sef/fundeb](http://www.mec.gov.br/sef/fundeb)). Embora interessante e útil, o detalhamento de cada uma das diretrizes escapa aos objetivos do presente trabalho. É importante, contudo, destacar dois pontos polêmicos.

O aumento dos impostos estaduais de 15% para 25% e a exclusão dos impostos municipais tem causado apreensão entre os Estados mais pobres, que transferem um volume muito elevado de recursos para os cofres municipais

via FUNDEF. Simulações diversas mostram que a perda de recursos com a ampliação das contribuições estaduais ao FUNDEB seria muito alta. Considerado o valor total de recursos aportados ao FUNDEF em 2003, se a contribuição viesse a aumentar para 25% a perda dos Estados passaria de R\$ 4.650 para R\$ 7.950 bilhões. Se, além disso, fossem acrescentadas novas receitas, esse valor se elevaria para R\$ 9.195 bilhões (IPECE).

Outro aspecto a considerar refere-se às etapas e modalidades a serem incluídos em um fundo da educação básica, bem como a proporcionalidade dos mesmos. A depender de sua esfera de abrangência, o FUNDEB poderá ou não contribuir para diminuir o peso dos encargos com educação nos Estados. Seja como for, prevê-se que as tensões entre as esferas federativas possam vir a ser agravadas. Alguns especialistas têm defendido que, em lugar de um fundo único, como propõe o governo federal, mais adequado seria pensar em três fundos específicos, o que contribuiria *para uma melhor administração dos conflitos federativos* (MARTINS, op. cit., p. 54).

Como bem esclarece MARTINS, *o prazo de vigência do FUNDEF é contado da promulgação da Emenda Constitucional nº 14/96 (art. 60, caput, do ADCT), de setembro e não da lei do FUNDEF, de dezembro. Isto é, tecnicamente, em outubro de 2006, se não for aprovada a prorrogação do FUNDEF (ou a sua substituição), não haverá fundamento constitucional para os fluxos do FUNDEF (ou outros fundos a serem criados)* (Op. cit., p. 39). Seja pela premência do tempo, seja pelo agravamento da escassez de recursos, tudo indica que o debate sobre o FUNDEB se ampliará em 2005. O governo federal deverá remeter ao Congresso Nacional proposta de Emenda Constitucional para regulamentar a questão. Sem uma legislação que assegure receitas próprias para o ensino médio e novos aportes da União, a sustentabilidade do ensino médio permanecerá problemática.

## 6 Para finalizar

Iniciamos este texto observando que, por tratar-se de matéria complexa, o financiamento da educação tende a ser pouco conhecido entre educadores. Assim, procuramos oferecer uma visão introdutória e atual sobre o tema, mesmo cientes de que um estudo de tal natureza comportaria outras aproximações.

Parece haver consenso nacional acerca da imperiosa ampliação do gasto público com educação. Já foi dito que o FUNDEB *levará à necessidade de uma grande quantidade de recursos para efetuar-se a complementação pela União* podendo também *acarretar transferência de recursos financeiros dos*

*Estados para os municípios* (Idem, p. 129). Muitas perguntas se colocam em relação ao assunto: os Estados, sobretudo os do Nordeste, terão condições de suportar maiores gastos em educação? A União ampliará efetivamente suas contribuições à educação básica? Como os Municípios vão se comportar nesse contexto? Quem vai perder? Quem vai ganhar?... São dúvidas que o tempo e novas articulações políticas e técnicas hão de esclarecer.

O conhecimento da matéria financeira pode contribuir para dimensionar de forma precisa o desafio de promover a gestão para o sucesso escolar, num contexto de crescentes demandas e escassos recursos. A tarefa nem sempre é fácil e, por vezes, parece querer ultrapassar a capacidade de resposta de gestores educacionais e escolares. O educador, porém, sabe que seu trabalho não é como o do pedreiro, que com tijolo e cimento ergue paredes. Seu esforço depende, sim, de recursos, mas lidar com pessoas é obra que ultrapassa a dimensão física e se projeta no tempo. A capacidade de fazer acontecer, de inventar e de criar é uma característica da escola cearense, que renasce a cada dia e floresce sob o clima da gestão democrática. Conhecer os intrincados mecanismos do financiamento permite desvelar parte das dificuldades, abrindo caminho para enfrentar alguns dos principais problemas de nossa escola.

Key words: public education, funding

**ABSTRACT:** This text addresses some topics related to public education funding, and highlights the importance for teachers, in particular managers, enhancing their understanding of the matter. The text describes its major funding sources and stresses the participation of all government levels – Federal Government, States/Federal District, and Municipalities – which have constitutionally established a minimum percentage of allocation of tax resources to maintenance and development of education; the education payroll tax, a payroll contribution intended to allocate additional funds to public basic education, also included in the Federal Constitution; the Fund for Maintenance and Development of Basic Education and Valorization of Teaching (FUNDEF), approved in 1996 for a term of 10 years, which reallocates funds to States and Municipalities on the basis of the number of students enrolled in basic school; and the attention paid to the matter by the National Education Plan (PNE). It also discusses other funding sources from international loans and transfer of funds directly to schools, such as the Program for Transfer of Funds for Maintenance of Public Basic Schools, also known as Direct School Funding Program (PDDE). This text also focuses on recent discussions on the matter, by addressing the perspectives of the Fund for Maintenance and Development of Basic Education (FUNDEB), which is being currently discussed at national level.

## Referências Bibliográficas

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

\_\_\_\_\_ (1996a). *Lei n.º 9.424, de 24 de dezembro de 1996* – Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do ensino Fundamental e Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Brasília.

\_\_\_\_\_ (1996b). *Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996* – Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto (1996). *Desenvolvimento da Educação no Brasil*.

BRASIL. MEC (2000). *EFA 2000 Educação para Todos: avaliação do ano 2000*. Informe Nacional, Brasil/ Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas. Brasília: O Instituto.

\_\_\_\_\_ (2004). MEC anuncia diretrizes para o FUNDEB. *Informativo MEC*, jul.

BRASIL. MEC. FNDE (2005). *Fundo de Fortalecimento da Escola (FUNDESCOLA): balanço das ações de 1998 a 2003*. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/home/fundescola/balanco1988a2003.doc>. Acesso em: 15/01/2005.

CEARÁ. Assembléia Legislativa (2000). *CPI FUNDEF: vitória da sociedade*. Fortaleza, Edições INESP

MARTINS, Paulo de Sena (2004). FUNDEF, FUNDEB e a Federação. In: *Cadernos Aslegis*. Brasília, v. 6, n. 23, nov.

PLANO Nacional de Educação (2000). Apresentação de Vital Didonet. Brasília: Plano Editora.

RELATÓRIO do Grupo de Trabalho sobre Financiamento da Educação (2001). In: *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*. Brasília, MEC/INEP v. 2, n. 200/201/202, P. 117-136, jan./dez.

VELLOSO, J (1987). Financiamento das Políticas Públicas: a Educação. In: *Políticas Públicas e Educação*. Brasília: INEP.

VERAS, Maria Eudes (1994). *Regime de Colaboração: papel da União, dos Estados e dos Municípios*. Fortaleza. Versão Preliminar (mimeo).

\_\_\_\_\_ (1997). *Legislação federal e financiamento da educação. Projeto Nordeste*. Banco Mundial. UNICEF UNDIME. Guia de Consulta – Programa de apoio aos secretários municipais de educação.

VERAS, Maria Eudes B. e VIEIRA, Sofia Lerche (1997). LDB: perguntas e respostas. In: *Gestão em rede*. Brasília: CONSED/RENAGESTE, n. 4, dez./1997, p. 13-19.

VIEIRA, Sofia Lerche; ALBUQUERQUE, Maria Gláucia Menezes (2002). *Estrutura e funcionamento da educação básica*. 2 ed. rev. e mod. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, UECE.

\_\_\_\_\_ (2002a). *Política e planejamento educacional*. 3 ed. rev. e mod. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, UECE.