

O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA – IMPLICAÇÕES NA GESTÃO DA ESCOLA¹

Maria Goreti Farias Machado (UFRGS)

A redemocratização do país, a partir de 1985, desencadeou alterações significativas na legislação educacional brasileira, principalmente aquelas relacionadas à normatividade em torno da afirmação e efetivação dos deveres e garantias ligados aos direitos sociais como a educação, assim como, a oferta de uma educação de qualidade. Para assegurar tais direitos o financiamento da educação ganha espaço nas discussões e lutas por políticas educacionais para atender o dispositivo constitucional. Estas normas também estabeleceram as competências e responsabilidades na oferta da educação escolar pública e do seu financiamento.

3.1. A oferta de educação escolar e o financiamento – as responsabilidades das três esferas de governo.

As responsabilidades na oferta escolar para as três esferas de governo estão definidas na Constituição Federal sendo que a dos municípios é a educação infantil e o ensino fundamental, os estados têm responsabilidade com o ensino fundamental e o ensino médio, a União, a manutenção do sistema federal de ensino (ensino superior e rede federal), assim como, a de prestação de assistência técnica e financeira aos municípios, estados e distrito federal. A responsabilidade de financiamento da educação é de acordo com essas prioridades.

A principal fonte de financiamento da educação brasileira foi estabelecida no artigo 212 da CF de 1988.

Art. 212. 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.

¹ Texto elaborado para Programa Nacional da Escola de Gestores – segunda edição - UFRGS/2009

De acordo com esse artigo a fonte dos recursos incide nos impostos² arrecadados pelas esferas de governo e destina-se a manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). A Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996 - LDB (Lei nº. 9394 de 1996), nos artigos 69, 70 e 71 disciplina a vinculação de receitas líquidas de impostos e sua aplicação na MDE, assim como sua fiscalização.

Definição dos gastos na MDE

Constituem gastos na MDE	Não constituem gastos na MDE
<p>I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;</p> <p>II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;</p> <p>III – uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;</p> <p>IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;</p> <p>V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;</p> <p>VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;</p> <p>VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;</p> <p>VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.</p>	<p>I – pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;</p> <p>II - subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;</p> <p>III - formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;</p> <p>IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;</p> <p>V - obras de infra-estrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;</p> <p>VI - pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.</p>

Fonte: art. 70 e art. 71 da Lei 9394/1996,

É da vinculação de impostos que advém o maior volume de recursos para a Educação Básica a qual surgiu pela primeira vez na Constituição de 1934. A partir dessa Carta houve alternância de vinculações e não vinculações de impostos nas constituições brasileiras de acordo com o período político vivido. O quadro a seguir mostra o comportamento da vinculação de impostos nas constituições a partir de 1934.

² Não incide sobre taxas e contribuições

Vinculação de recursos da receita de impostos para MDE

Esfera de Governo	Vinculação							
	CF 34	CF 37	CF 46	CF 67	EC 01/69	EC 24/83**	CF 88	
União	10%	-	10%	-		13%	18%	
Estados e DF	20%		20%				25%	25%
Municípios	10%		20%			20%*	25%	25%

Fonte: constituições brasileiras.

Nota: * deveriam ser aplicados 20% da receita tributária municipal no ensino primário

** Emenda Calmon

Nota-se que nos períodos de ditadura - Estado Novo (1937) e regime militar (1967) a vinculação deixa de constar nas constituições e, com a Emenda Calmon, em 1983, retorna a vinculação nas três esferas de governo. Finalmente, a CF de 1988, que aumenta os percentuais dos municípios e da União em relação à vinculação anterior.

As mudanças no financiamento da educação atravessam um período muito dinâmico desde a promulgação da CF de 1988. Além de reafirmar a vinculação de recursos para a MDE e do salário educação, o art. 208 trata da garantia do atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de *programas suplementares* de material didáticoescolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. Esses programas têm como principal fonte de recursos as contribuições sociais recolhidas pelo governo federal. Duas emendas importantes alteraram a carta de 1988 significativamente no que diz respeito ao financiamento. Tais mudanças incluem a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do magistério - FUNDEF, do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB e a redefinição do papel da União na assistência técnica e financeira aos governos subnacionais.

3.2. Os fundos para a Educação Básica – FUNDEF E FUNDEB

A idéia de fundos para a educação no Brasil remonta os anos 1930. Entretanto, surge, concretamente, na primeira Lei de Diretrizes e Bases da

Educação, de 1961. Materializou-se na proposta de Anísio Teixeira de Plano Nacional de Educação, em 1962.

Na concepção de Teixeira

o espírito da lei, ao criar fundos, foi de dar base e viabilidade a um plano de assistência financeira aos estados e aos municípios para o desenvolvimento e o aperfeiçoamento dos sistemas estaduais de educação sem prejuízo das obrigações da União já anteriormente assumidas, especialmente quanto ao ensino superior (TEIXEIRA, 1999, p.33).

Embora haja algumas semelhanças entre as propostas mais atuais de fundos para a educação e a de Anísio Teixeira, é importante assinalar que, para esse, os recursos dos fundos educacionais deveriam estar diretamente relacionados com o salário do professor, refletindo maior qualidade do ensino. No FUNDEF e FUNDEB, os recursos disponíveis totais de cada fundo estão associados a um percentual da receita de impostos, assim como os recursos que cada estado ou município recebem dependem mais diretamente do número de alunos, ou seja, em ambos os fundos o montante de recursos depende dos recursos disponíveis. No entanto, a concepção de fundo redistributivo é um mérito das políticas de financiamento do FUNDEF e do FUNDEB.

A *EC nº. 14/96* modificou os artigos. 34, 208, 211 e 212 da CF e deu nova redação ao art. 60 do ADCT, estabelecendo a destinação de não menos de 60% dos recursos da MDE para o ensino fundamental (15% da receita de impostos). A emenda 14/96 e sua regulamentação atingiram, dentre outros, a regulação das prioridades educacionais do país, do financiamento da educação e das competências da União, dos estados e municípios no campo da educação escolar. Nesse marco é que a Emenda instituiu o FUNDEF. Fundo de natureza contábil e de caráter redistributivo, de âmbito estadual, que visa, explicitamente, promover a universalização do ensino fundamental e a valorização do magistério do ensino fundamental público. Objetivos implícitos são a busca de equidade na oferta de oportunidades escolares no Brasil, tendo em conta a disponibilidade de recursos dos estados e municípios e a municipalização do ensino fundamental. Um objetivo de mais longo prazo era atingir certos níveis, ou no mínimo, um nível padrão, de oferta de condições de qualidade no ensino fundamental público.

Com a Emenda nº 14/96, a priorização do ensino fundamental, antes já prevista no ordenamento jurídico do Brasil, é acentuada e ganha procedimentos mais objetivos. Além de subvinculação de recursos para o EF, a emenda define mais claramente a competência dos estados pela oferta de ensino, estes passam a responder explicitamente pelo ensino médio (EM) e, de forma compartilhada com os municípios, pelo EF. A educação infantil é consagrada como etapa da educação de atuação dos municípios, mantendo-se o preceito da assistência técnica e financeira da União e dos estados aos municípios. O Fundo contava com recursos da receita de impostos dos governos subnacionais e com uma pequena parcela de recursos do governo federal. O montante da receita de impostos vinculada à MDE que não entrava na redistribuição continuou sendo de aplicação obrigatória, por estado ou municípios.

A política do FUNDEF obteve êxito indiscutível na redução das desigualdades dentro de cada estado, o que não ocorreu em relação às desigualdades entre as regiões do país e entre estados, pois estas dependiam da complementação da União aos “fundos deficitários”³. Entretanto, ao estabelecer o valor mínimo inferior ao que deveria ser, conforme o fixado na Lei nº. 9.424/96⁴, um número menor de estados ficou com o valor mínimo inferior ao valor nacional, sendo excluídos da complementação estados que a teriam se fosse respeitado o cálculo legal. Em 1998, a União complementou fundos de seis estados (BA, MA, CE, PA, PE, PI), em 1999, de sete estados (acrescenta-se a PB) e, em 2006, apenas do Maranhão e Pará. Estima-se que valor da dívida da União para com o Fundo atingiu valores acima de 21 bilhões até 2005.

Outro ponto a destacar é o dispositivo que estabelece sanção aos estados pelo não cumprimento de aplicação dos percentuais mínimos da vinculação de receita de impostos à educação, que anteriormente era previsto apenas para os municípios. A EC nº. 14/96 também definiu, para a União, o comprometimento do equivalente a 30% da receita vinculada à educação para a alfabetização e para o ensino fundamental.

As mudanças ocorridas nas bases do financiamento do EF, a partir da subvinculação, proporcionaram benefícios a esta etapa da educação, embora

³ Chama-se de deficitários os fundos dos estados cujos recursos próprios - do governo estadual e prefeituras - não garantiriam o valor mínimo nacional por aluno (FARENZENA, 2006).

⁴ O valor mínimo nacional aluno/ano deveria ser o quociente da divisão da estimativa de recursos totais do país pelo número total de alunos do EF

tenham ficado lacunas no que diz respeito ao ensino médio e à educação infantil e ao controle da aplicação dos recursos. Segundo dados da Controladoria Geral da União (CGU) dentre as principais irregularidades encontradas em 2003 e 2004 “está à comprovação de gastos com notas fiscais falsas, compras sem licitação, desvios de recursos, simulação de pagamentos e de licitações, serviços pagos, mas não executados, não-comprovação de aplicação de recursos e emissão de cheques sem fundo” (CGU, 2006).

A criação de um novo mecanismo que redistribuísse recursos a serem aplicados em toda a EB e para a superação das falhas e omissões ocorridas na política do FUNDEF materializou-se, em parte, com a *EC nº. 53/06* e a *Lei nº. 11.494/07* que estabelecem os princípios legais da implementação do FUNDEB. Aprovada em dezembro de 2006, a *EC nº. 53/06* amplia a abrangência da redistribuição de recursos da receita de impostos vinculada à educação através da criação de um fundo para toda a Educação Básica, com aporte de recursos oriundos de impostos já incluídos no FUNDEF, novos impostos, um percentual maior de contribuição e com maior participação da União na complementação dos fundos deficitários. Com vigência de 14 anos (2007 a 2020), tem sua formação no âmbito de cada Estado, resulta da aplicação de percentuais que se elevarão, gradualmente, de forma a atingir 20% no ano de 2009 sobre os impostos já pertencentes ao FUNDEF e outros acrescentados conforme se observa no quadro a seguir.

Fontes de recursos do FUNDEF e do FUNDEB

Fonte	FUNDEF	FUNDEB
FPE	15%	20%
FPM	15%	20%
ICMS	15%	20%
IPI-exp.	15%	20%
LC 87/96	15%	20%
ITCMD	-	20%
IPVA	-	20%
ITR – Cota Municipal	-	20%
Complementação da União	Somente para os fundos deficitários	

Fonte: MEC, *EC nº. 14/96* e *EC nº. 53/06*

A complementação da União foi fixada da seguinte forma: 2 bilhões em 2007, 3 bilhões em 2008, 4 bilhões e meio em 2009 e 10% do total dos recursos do FUNDEB a partir de 2010.

A mudança da política de financiamento, de FUNDEF para FUNDEB, representou ganhos na abrangência e no aporte de recursos, no entanto, manteve o princípio redistributivo no âmbito de cada estado e a complementação da União para os fundos deficitários.

A imagem de *continuum* não significa que FUNDEF e FUNDEB sejam a mesma coisa, mas sim que há uma relação de continuidade entre ambos, uma vez que contam com um referencial que embasa a redistribuição intergovernamental de recursos e um formato operacional e institucional que guardam semelhanças (FARENZENA; MACHADO, 2007, p.2)

O acúmulo produzido na implementação do FUNDEF contribuiu para a definição de avanços na política e melhora a estrutura do financiamento com inclusão das etapas e modalidades da EB inclusive no que diz respeito ao controle sobre a aplicação desses recursos. Um diferencial da implementação do FUNDEB, em comparação com o FUNDEF, é a abrangência do novo Fundo e a diferenciação de valores de ponderação considerando a localização urbana e rural, tempo integral e parcial, assim como a possibilidade de cômputo de matrículas da educação infantil e da educação especial de instituições particulares conveniadas com governos estaduais ou prefeituras.

A distribuição dos recursos entre cada estado e seus municípios é feita através de coeficientes calculados com base em critérios, dos quais cabe destacar: número de matrículas e fatores de ponderação⁵. O ensino médio é contemplado com os maiores fatores atendendo, de certa forma, a progressiva universalização prevista na Constituição Federal. Cabe reiterar que a inclusão de matrículas para cálculo do coeficiente de distribuição dos recursos entre os entes participantes do FUNDEB foi realizada gradativamente. A etapa EF permanece com inclusão de todas as matrículas desde o primeiro ano, como já estavam consideradas no cômputo para o FUNDEF.

⁴ Parâmetros para cada etapa, modalidade ou situação de oferta.

Cômputo das matrículas para definição dos coeficientes de distribuição dos recursos do FUNDEB, por etapa/modalidade - 2007, 2008 e 2009

Etapa/modalidade de ensino	2007	2008	A partir de 2009
Ensino Fundamental Regular e Especial	100%	100%	100%
Educação Infantil, Ensino Médio e Educação de Jovens e Adultos	33,33%	66,66%	100%

Fonte: MEC, dezembro, 2008

Na Lei nº. 11.494/07 que regulamentou o FUNDEB destaca-se a possibilidade de computar matrículas de creches conveniadas com prefeituras ou governos estaduais, assim como as matrículas de pré-escolas, sendo estas últimas apenas por um período de quatro anos. Estados e prefeituras também podem ter computadas, para fins de redistribuição de recursos, matrículas de educação especial de instituições privadas conveniadas com os respectivos governos. A consideração dessas matrículas está vinculada a critérios a serem preenchidos pelas instituições conveniadas, entre os quais se destacam: oferecer atendimento gratuito a todos os alunos; garantir igualdade de condições para o acesso e permanência dos alunos; ser reconhecida formalmente como entidades beneficentes e de finalidade não-lucrativa; oferecer padrões mínimos de qualidade do ensino. A partir de 2010, há a possibilidade de dupla contagem dos alunos de educação especial para fins de distribuição de recursos do Fundo.

No que tange à responsabilidade pela gestão, o dirigente municipal da educação é o agente público responsável pela gestão dos recursos do Fundo em seu município. No entanto, o chefe do executivo é solidariamente responsável pelos gastos, bem como pela execução orçamentária.

O valor mínimo nacional por aluno/ano representa o referencial mínimo a ser assegurado em relação a cada aluno matriculado nas séries iniciais do ensino fundamental urbano, no exercício para o qual tenha sido estabelecido. Nos demais segmentos da educação básica, o valor mínimo por aluno no exercício resulta da multiplicação do fator de ponderação respectivo pelo valor mínimo nacional. Com isso, têm-se os valores mínimos para todos os segmentos da educação básica⁶.

⁶ art. 10, § 1º e art. 15, IV, da Lei nº. 11.494/2007 e art. 10, § 2º, Lei nº. 11.494/2007

Existem valores mínimos por aluno/ano de âmbito nacional, que determinam se haverá ou não complementação da União a cada Fundo estadual e existem valores mínimos aluno/ano no âmbito de cada estado, isto é, não há transferência de recursos entre fundos estaduais. Os valores mínimos são calculados e publicados tomando-se como base os parâmetros do respectivo Estado/Distrito Federal (recursos e alunos), associado aos fatores de ponderação fixados para o exercício.⁷ Quando esses valores *per capita* são inferiores aos valores mínimos nacionais por aluno/a é assegurado, com recursos da complementação da União ao FUNDEB, o valor mínimo às unidades federativas nesta situação⁸

Do mesmo modo que na vigência do FUNDEF, deverá ser constituído o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB (CACS-FUNDEB), cujas atribuições são de acompanhar e controlar a distribuição, a transferência e aplicação dos recursos do Fundo. O Conselho do FUNDEB no âmbito da União, os conselhos estaduais e municipais somam-se às instâncias de controle e fiscalização dos recursos do Fundo, constituindo-se, peculiarmente, como instâncias com representação social. Seus membros não são remunerados. Os conselhos não contam com estrutura administrativa própria, cabendo aos respectivos governos garantirem a infra-estrutura e as condições materiais adequadas à execução plena de suas competências. Essas estão previstas no art. nº. 24 da Lei nº. 11.494 de 2007, conforme segue:

- Acompanhamento e realização do controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos, junto aos respectivos governos, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios.
- Supervisão do censo escolar anual e da elaboração da proposta orçamentária anual, no âmbito de suas respectivas esferas governamentais de atuação.
- Acompanhamento da aplicação e análise das prestações de contas dos recursos federais transferidos à conta do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar - PNATE e do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos.

Aos conselhos de acompanhamento e controle social do FUNDEB cabe ainda denunciar aos órgãos de controle as irregularidades verificadas na gestão dos

⁷ art.nº.15, III, da Lei nº. 11.494/2007

⁸ art. 4 da Lei nº. 11.494/2007

recursos do Fundo. No âmbito municipal, os conselhos devem ser compostos por no mínimo nove membros, sendo dois do poder executivo municipal, um representante dos professores da educação básica pública, um representante dos diretores das escolas básicas públicas, um representante dos servidores técnico-administrativos das escolas básicas públicas, dois representantes dos pais de alunos da educação básica pública e dois representantes dos estudantes da educação básica pública.

O controle é realizado pelos órgãos de controle interno, no âmbito da União (CGU), estados e municípios. Também é exercido pelos órgãos de controle externo, cabendo dar destaque aos tribunais de contas dos estados, DF e municípios, assim como ao Tribunal de Contas da União (TCU), este último no que diz respeito às atribuições da União, como, por exemplo, na complementação da União aos fundos deficitários. A prestação de contas do FUNDEB deve ocorrer em três momentos: mensalmente, ao CACS-FUNDEB; bimestralmente deve ser publicizado um resumo da execução orçamentária; e, anualmente, ao respectivo Tribunal de Contas, conforme instruções destas instâncias de controle.

Os recursos do FUNDEB devem ser utilizados em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, conforme disposto no art.nº. 70 da LDB. Pelo menos 60% (sessenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos serão destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública.

Ficam estabelecidos na legislação, de maneira objetiva, os conceitos remuneração “total de pagamentos devido aos profissionais da educação”, profissionais do magistério “profissionais que oferecem suporte pedagógico direto ao exercício da docência”, como direção, planejamento, inspeção, supervisão e orientação e efetivo exercício, atuação efetiva no desempenho das atividades de magistério, ao contrário do que ocorreu na vigência do FUNDEF. A definição dos profissionais do magistério foi dada pela Resolução CNE/CEB nº. 1/2008 para efeitos de aplicação do art.. 22 da Lei nº. 11. 494/2007, que discrimina as habilitações requeridas nas etapas e modalidades para os integrantes do magistério na EB, assim como para os profissionais de suporte pedagógico e direção.

Os 40% restantes, além de também poderem ser utilizados na remuneração dos profissionais da educação, podem ser utilizados em gastos em outras ações de MDE tais como:

- Remuneração dos demais profissionais da educação
- Capacitação do pessoal docente e demais profissionais (formação inicial ou continuada)
- Aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino
- Aquisição de imóveis já construídos ou de terrenos para construção de prédios, destinados a escolas
- Ampliação, conclusão e construção de prédios, poços, muros e quadras de esportes nas escolas e outras instalações físicas de uso exclusivo das unidades escolares
- Aquisição de mobiliário e equipamentos voltados para o atendimento exclusivo das necessidades das unidades
- Manutenção dos equipamentos existentes seja mediante aquisição de produtos/serviços necessários ao funcionamento
- Reforma, total ou parcial, de instalações das unidades escolares da EB
- Uso e manutenção de bens vinculados aos sistemas de ensino, desde que no âmbito da EB
- Levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino
- Realização de atividade-meio necessária ao funcionamento do ensino
- Amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos itens acima

Do mesmo modo, a regulamentação reafirma o art. nº. 71 da LDB em relação às despesas que não constituem MDE.

O documento *Subsídios ao Ministério Público - MP para acompanhamento do FUNDEB* (MEC, 2008) apresenta as ilicitudes mais freqüentes do FUNDEB. São elas:

- Não criação ou composição irregular do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB.
- Não funcionamento do Conselho do FUNDEB.
- Não disponibilização dos demonstrativos gerenciais mensais ao Conselho do FUNDEB.

- Não criação/implantação do Plano de Carreira dos Profissionais da Educação Básica.
- Não utilização efetiva de conta única e específica do FUNDEB.
- Atraso no pagamento da remuneração dos profissionais do magistério e demais profissionais da educação.
- Não cumprimento do percentual mínimo de 60% na remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício na educação básica pública presencial, no respectivo âmbito de atuação prioritária.
- Pagamento, com recursos do FUNDEB, da remuneração de profissionais alheios às atividades da educação básica pública.
- Aplicação dos recursos do FUNDEB em ações que não são caracterizadas como de manutenção e desenvolvimento da Educação Básica pública.
- Não utilização integral dos recursos no exercício financeiro correspondente.
- Não aplicação financeira dos recursos disponíveis na conta única e específica do Fundo há mais de 15 dias.
- Não destinação da parcela referente à dívida ativa relativa aos impostos que compõem a cesta do FUNDEB.

Recentemente a EC nº. 59 de 2009 assegurou mais recursos da União para a educação com o fim da Desvinculação das Receitas da União - DRU, tornou obrigatório o ensino para a faixa etária de quatro a dezessete anos e ampliando, também, a abrangência dos programas suplementares para toda a EB. A DRU retira, desde 1994, 20% do total da base de recursos na qual deveria incidir a vinculação constitucional à educação de 18% da receita de impostos da União. A revinculação total, ou seja, com os 18% incidindo em uma base de 100% da receita de impostos da União, foi retroativa a 2009, quando o percentual de desvinculação caiu para de 20% para 12,5%, diminuindo para 5% em 2010, sendo extinta a partir de 2011, implicando em cerca de R\$ 9 bilhões a mais no orçamento da educação.

3.3. O salário educação

Uma importante fonte de recursos para a EB é a contribuição social do Salário Educação, criada pela Lei no 4.440/64 como contribuição compulsória das empresas

e destinado ao financiamento do ensino público. Quando criada esta tinha como objetivo cumprir o artigo 168 da Constituição de 1946, que estabelecia responsabilidades das empresas para com a educação de seus empregados e dependentes destes. Também foi texto da EC nº. 1/69 e da CF de 1967. Fez parte da Lei 5.691/72, das diretrizes e bases do ensino de primeiro e segundo graus.

Trata-se, atualmente, do recolhimento de 2,5% sobre a folha de contribuição dos empregados das empresas, sendo arrecadado pela Secretaria da Receita Federal. O texto constitucional de 1988 estabelecia que as empresas pudessem deduzir da contribuição devido à aplicação direta realizada no ensino fundamental (EF) de seus empregados e dependentes.

Com as Emendas nº. 14/96 e nº. 53/06 as empresas não estão mais autorizadas a efetuar essa dedução, reduzindo, progressivamente, as possibilidades e canais de uso do salário-educação para aplicação no ensino privado, fortalecendo, assim, a aplicação exclusiva no ensino fundamental público no primeiro caso e na EB, no segundo caso.

A partir da regulamentação da EC nº. 14/96 (Lei 9.424/96), as quotas do salário educação foram distribuídas em dois terços para os estados e um terço para a União para o financiamento de programas e projetos do ensino fundamental. A repartição da cota estadual com os municípios ficava na dependência da elaboração de lei estadual fixando critérios e sistemáticas para tal, bem como do cumprimento destas leis pelo governo estadual.

Em 29 de dezembro de 2003, a Lei 10.832 cria a “quota municipal”, sendo repassada diretamente pela União aos municípios. Do total arrecadado no País, 10% são utilizados pela União para custear programas de assistência técnica e financeira da União aos estados e municípios. Os outros 90% são divididos em duas grandes quotas: um terço para União e dois terços para estados e municípios, estes últimos de acordo com a arrecadação em cada unidade da federação. A quota dos estados e municípios é repartida por coeficiente calculado com base na proporção de matrículas na educação básica das respectivas redes, de acordo com o Censo Escolar do MEC.

Os recursos do Salário Educação financiam despesas de custeio, formação, obras e aquisição de equipamentos para a educação básica, sendo vedada utilização para pagamento de pessoal. É a segunda maior fonte de recurso para a EB, atualmente.

3.3. As Transferências Constitucionais e Voluntárias

Transferências constitucionais são os recursos arrecadados pelo Governo Federal, transferidos para estados, Distrito Federal e municípios⁹, conforme estabelecido na Constituição Federal. Representa um mecanismo para reduzir as desigualdades regionais e promover o equilíbrio sócio-econômico entre estados e municípios. As principais transferências são para o financiamento da educação são o Fundo de Participação dos Estados (FPE), o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) (art. 159, da Constituição Federal) e o FUNDEB. Como transferências de caráter suplementar previstas na Constituição de 1988, a União presta assistência financeira aos estados e municípios com os programas de alimentação (PNAE) e transporte escolar (PNATE).

Transferências voluntárias são os recursos financeiros repassados pela União aos Estados, Distrito Federal e Municípios em decorrência da celebração de convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos similares cuja finalidade é a realização de obras e/ou serviços de interesse comum e coincidente às três esferas do Governo. A União estabelece os critérios e as condições para realização dessas transferências. Atualmente a maior parte dessas transferências na educação é realizada através do Plano de ações Articuladas – PAR¹⁰.

Destinam-se a construção, reforma de escolas e para os programas e projetos educacionais,

3.4. Programas educacionais da União para a escola.

O volume mais significativo dos recursos para Educação Básica tem origem nas arrecadações dos governos nacional, estaduais e municipais. Uma pequena parcela é repassada às escolas. No entanto, com a gestão democrática da educação pública as escolas passam a ter um grau de autonomia financeira que tem sido

⁹ Há transferências constitucionais de recursos arrecadados pelos estados e que são transferidos para os municípios como o Imposto sobre a propriedade de veículos automotores - IPVA e o Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre a prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação sobre circulação de mercadorias-ICMS

¹⁰ O PAR é o conjunto articulado de ações apoiado técnica ou financeiramente pelo Ministério da Educação. Está inserido no Plano de metas Compromisso Todos pela Educação é um programa estratégico do PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação. Para receber as transferências voluntárias da União é necessária a adesão ao Plano de metas e a elaboração do PAR.

marcada por descentralizações de recursos das esferas de governos diretamente para as escolas públicas brasileiras assim como, pela captação de recursos pela própria escola. Esta autonomia tem implicações importantes na gestão da escola envolvendo a participação, o planejamento coletivo e o acompanhamento da aplicação dos recursos recebidos pela escola.

3.4.1- PDDE

Um dos principais programas do governo federal de transferência de recursos para as escolas é o Programa Dinheiro Direto na Escola- PDDE no qual os recursos são transferidos independentemente da celebração de convênio. O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) foi criado em 1995 e tem por finalidade

“prestar assistência financeira, em caráter suplementar, às escolas públicas da educação básica das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal e às escolas privadas de educação especial mantidas por entidades sem fins lucrativos, registradas no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) como beneficente de assistência social, ou outras similares de atendimento direto e gratuito ao público.” (MEC, 2010).

- *Principais objetivos do programa;*
 - melhora da infraestrutura física e pedagógica das escolas
 - reforço da autogestão escolar nos planos financeiro, administrativo e didático

- *Funcionamento do programa:*
 - O programa contempla as escolas públicas de ensino fundamental e a partir da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, toda a educação básica.
 - O recurso é repassado uma vez por ano e seu valor é calculado com base no número de alunos matriculados na escola segundo o Censo Escolar do ano anterior.

- As Unidades executoras (UEx) são responsáveis pelo recebimento, execução e prestação de contas dos recursos financeiros destinados às escolas públicas com mais de 50 alunos ou com menos de 50 alunos que tenham constituído UEx (opcional).
- Destina-se à aquisição de material permanente; manutenção, conservação e pequenos reparos da unidade escolar; aquisição de material de consumo.
- As escolas públicas rurais de educação básica recebem também uma parcela suplementar, de 50% do valor do repasse.
- As escolas urbanas de ensino fundamental que cumpriram as metas intermediárias do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) estipuladas para 2007 também recebem essa parcela suplementar.
- O repasse para escolas privadas de educação especial está definido na Resolução nº 4/2009 do FNDE.

Recursos investidos no programa

	Alunos	Escolas	Recursos (R\$)
2008	26,9 milhões	117,4 mil	692,7 milhões
2009	43,9 milhões	134,1 mil	1,1 bilhões
2010	59,0 milhões	16,6mil	1,4 bilhões
2011 (estimativa)			1,5 bilhões

Fonte: FNDE (2011)

Outros repasses de recursos financeiros para as escolas são realizados através do PDDE. Dentre eles estão¹¹:

- Ensino médio inovador - destinado ao desenvolvimento de práticas inovadoras no ensino médio regular e poderão ser aplicados em diversas ações, necessitando, contudo, a adesão da respectiva secretaria de educação;

¹¹ Dados retirados do site do FNDE, acesso em 09/03/2012.

Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/index.php/ddne-funcionamento>

- Funcionamento das escolas nos finais de semana - o dinheiro destina-se à compra de material permanente, de material de consumo e às despesas com transporte e alimentação dos responsáveis pelas atividades;
- Educação integral - é destinado à adoção de educação integral pelas escolas, com a oferta de, no mínimo, sete horas diárias de aula e reforço de atividades de aprendizagem, lazer, artísticas e culturais, entre outras, de acordo com os critérios estabelecidos para a execução do Programa Mais Educação. Também serão destinados recursos a escolas públicas de educação básica que aderiram ao Programa Mais Educação em 2009 para reforma, ampliação e construção de cobertura de quadras esportivas ou de espaços destinados ao esporte e ao lazer;
- Classes multisseriadas - escolas municipais com classes multisseriadas campo que possuam até 50 alunos matriculados nos anos iniciais do ensino fundamenta poderão receber recursos que podem ser usados na contratação de mão-de-obra e em outras despesas necessárias à manutenção, conservação e pequenos reparos em suas instalações, bem como na aquisição de mobiliário escolar e em outras ações de apoio com vistas à realização de atividades educativas e pedagógicas coletivas.

Além desses, o PDE-Escola recebe recursos para a de gestão da escola como pode ser visto a seguir.

3.4.2. -PDE-Escola

As escolas que com IDEB abaixo da média nacional poderão receber recursos federais no programa PDE-Escola. Esses recursos são repassados para as unidades de ensino das redes estaduais e municipais que aderiram ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação.

- *Funcionamento do programa*

Escolas com baixo desempenho em 2007

- Recursos a partir R\$ 15 mil (escolas com até 99 alunos) até R\$ 75 mil (mais de 3.999 estudantes).

Escolas com baixo desempenho em 2005 e que também ficaram abaixo da média nacional no IDEB de 2007

- Recursos a partir de R\$ 10 mil (escolas com até 99 alunos) até R\$ 37.500,00 mil (mais de 3.999 estudantes).
- *Utilização dos recursos:*
 - Adaptações arquitetônicas e estruturais para assegurar a instalação e operação de laboratórios de informática distribuídos pelo Programa Nacional de Informática na Educação (Proinfo)
 - Garantir acessibilidade aos alunos com deficiência ou mobilidade reduzida.

Além dos recursos repassados pelo governo federal as escolas públicas outras formas de autonomia financeira são executadas pelas mantenedoras das redes de ensino. Alguns municípios gaúchos e o estado do Rio grande do Sul possuem legislações relativas à gestão democrática que incorpora a autonomia financeira.

Conhecer os diferentes recursos e fontes que compõem o montante com o qual contam as escolas para autonomia financeira e uma educação de qualidade é indispensável e faz parte da gestão democrática do ensino público, pois este conhecimento permite a atuação dos diferentes sujeitos sociais agentes e protagonistas da educação pública, sejam eles gestores, pais, professores, alunos e funcionários. Todos estão envolvidos na luta por uma educação pública, gratuita, laica e de qualidade.

Referências

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988).**

_____ **Lei nº 10.832**, de 29 de dezembro de 2003. Dispõem sobre o Salário-Educação.

_____ **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. 60, § 7º, do ADCT, e dá outras providências.

_____ **Lei nº 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

_____ **Lei nº 11.947**, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica e dá outras providências.

_____ **Lei nº. 11.494** 20 de junho de 2007 - Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB e dá outras providências.

_____ **Decreto 6.253/2007**- Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, regulamenta a Lei no 11.494, de 20 de junho de 2007, e dá outras providências.

_____ **Decreto 6.278/2007** - Altera o Decreto nº 6.253, de 13 de novembro de 2007, que dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB e regulamenta a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007

COSTA, Messias. **A educação nas constituições no Brasil, dados e direções.** Rio de Janeiro, DP&A, 2002.

FARENZENA, Nalú. **Diretrizes da Política de Financiamento da Educação Básica Brasileira:** continuidades e inflexões no ordenamento constitucional-legal (1987-1996). Porto Alegre: UFRGS, 2001. 392 p. Tese (Doutorado em Educação) Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2001.

FARENZENA, Nalú e MACHADO, Maria Goreti Farias. **Um estudo do custo por aluno em escolas municipais brasileiras.** Porto Alegre, UFRGS, 2006 (Relatório de pesquisa).

FERNANDES, Francisco das Chagas. Do FUNDEF ao FUNDEB: mudanças e avanços. In: LIMA, ALMEIDA E DIDONET (orgs.). **FUNDEB dilemas e perspectivas** – Edição independente, Brasília, 2005.

LIMA, Maria José Rocha. Origem dos fundos para educação: breve histórico, 2005. In: LIMA, Maria José; ALMEIDA, Maria do Rosário; DIDONET, Vital (orgs.). **FUNDEB dilemas e perspectivas**. Brasília, Edição independente, 2005.

MACHADO, Maria Goreti Farias. **A proposta de FUNDEB do Executivo Federal: interlocuções na formulação da política**. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.