

# NOÇÕES GERAIS SOBRE O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL

*José Marcelino de Rezende Pinto*

[jmrpinto@ffclrp.usp.br](mailto:jmrpinto@ffclrp.usp.br),  
FFCLRP-USP.  
Ribeirão Preto – SP [Brasil]

*Theresa Adrião*

[theadriao@yahoo.com.br](mailto:theadriao@yahoo.com.br),  
Unesp-Rio Claro.  
Rio Claro – SP [Brasil]

Este artigo apresenta ao leitor um breve panorama do financiamento da educação básica pública brasileira, enfocando, de maneira mais detalhada, o formato resultante do marco legal inaugurado pela Constituição Federal de 1988 e redefinido após a regulamentação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e da Lei de Diretrizes e Bases (LDB) da Educação Nacional. Apresenta-se também, um exercício sobre o desenho previsto para o financiamento da educação básica, caso o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério (Fundeb) venha a ser aprovado.

**PALAVRAS-CHAVE:** Custos educacionais. Financiamento da educação. Fundeb. Fundef. Qualidade do ensino.

## 1 Introdução: um pouco de história

Com base no trabalho de Pinto (2000), dividimos, em três fases, a história do financiamento da educação no Brasil. Na primeira, de 1549 a 1759, o Estado delegou aos jesuítas a exclusividade do exercício do magistério público no país. Na segunda, que vai da expulsão dessa ordem religiosa até o fim da república velha, viveu-se um momento em que, ou se buscaram fontes autônomas de financiamento da educação (como o subsídio literário), ou se previam nas dotações orçamentárias os recursos para o ensino. Na terceira, que se iniciou com a Constituição Federal (CF) de 1934 e perdura até hoje, apesar das interrupções nos períodos ditatoriais, define-se, como principal mecanismo, a vinculação de um percentual mínimo de recursos tributários para o financiamento da educação.

Durante os quase dois séculos do período jesuítico, a Coroa Portuguesa assegurava na colônia, a oferta gratuita de ensino nas escolas de primeiras letras, em troca de concessões de terras e privilégios comerciais aos jesuítas (ROMANELLI, 1985). Com a ascensão do Marquês de Pombal ao cargo de primeiro-ministro em Portugal, inaugura-se um novo período para a educação no Brasil, marcado pela expulsão dos jesuítas e pela substituição do modelo educacional – por eles implantado – por um sistema de ensino não seriado, denominado aulas régias, no qual os professores eram nomeados diretamente pelo rei, para ocupar cargos vitalícios. No entanto, este novo modelo educacional carecia de funcionalidade, além de não contar com recursos financeiros suficientes, condição que se tentou minimizar com a criação, em 1772, do subsídio literário que correspondia a uma taxa de dez réis sobre cada “canada” (2.622 litros) de aguardente e de um real em cada “arrátel” (0,429 quilogramas) de carne para ser investido em educação. Não obstante esses mecanismos de financiamento, os relatos da época indicam que havia um atendimento educacional extremamente precário, agravado pela falta de professores qualificados e com baixa remuneração. Em 1886, a população escolarizada do Brasil repre-

sentava cerca de 1,8% do total (incluindo negros e índios). Na Argentina, na mesma época, este índice era de 6% (ALMEIDA, 1989).

A independência pouco alterou o quadro educacional existente. Embora a Constituição Imperial de 1824 determinasse a instrução primária gratuita a todos os cidadãos, a promulgação do Ato Adicional de 1834 – transferindo para as províncias o direito de legislar e, por consequência, a obrigação de manter os ensinos primário e secundário – desobrigou o governo central de responsabilizar-se por tal oferta, uma vez que limitou sua competência normativa apenas às escolas da capital do Império e às vinculadas ao ensino superior.

Em decorrência da Proclamação da República, a CF de 1891 priorizou o papel a ser desempenhado pelas famílias em detrimento do Estado na garantia do direito à educação, reforçando a política oficial de alheamento do governo central em relação aos assuntos educacionais. No mesmo período, as mudanças estruturais relacionadas com a alteração do modo de produção escravocrata desencadearam, nos centros urbanos, o surgimento de uma incipiente sociedade civil que passa a reivindicar a oferta da escola pública (ROMANELLI, 1985). A Revolução de 1930 reestrutura boa parte do arcabouço jurídico brasileiro, com forte impacto sobre a organização da educação. Surge o primeiro Ministério da Educação e Saúde Pública<sup>1</sup>, e, do ponto de vista do financiamento da educação, a CF de 1934 inaugura um procedimento que, com algumas interrupções, perdura até hoje: a vinculação de um percentual mínimo da receita de impostos para ser aplicado em educação – vinculação constitucional de recursos – que expressa, no contexto das políticas governamentais, certa priorização da educação. De acordo com o texto constitucional de 1934, caberia à União e aos municípios aplicar, na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos, nunca menos de 10% da renda resultante dos impostos, e aos estados e distrito federal, no mínimo, 20%. Nessa ocasião, o artigo 156, parágrafo único, criou uma subvinculação de 20% da alíquota da União para o ensino rural (OLIVEIRA, 2001). A vin-

1 No início da República houve um Ministério da Instrução Pública, Correios e Telégrafos de curta e inócua existência.

culação constitucional de recursos financeiros para a educação, sai de cena ou a ela retorna em relação direta com a presença de contextos mais ou menos democráticos (Quadro 1).

Ano	Disposição legal	Esfera da vinculação		
		União	Estados e DF	Municípios
1934	Constituição Federal de 1934	10% (a)	20%	10%
1937	Constituição Federal de 1937	-	-	-
1942	Decreto-Lei 4.958	-	15 a 20% (b)	10 a 15%
1946	Constituição Federal de 1946	10%	20%	20%
1961	Lei Federal 4.024	12%	20%	20%
1967	Constituição Federal de 1967	-	-	-
1969	Emenda Constitucional 1	-	-	20% (c)
1971	Lei Federal 5.692	-	-	20%
1983	Emenda Constitucional 14	13%	25%	25%
1988	Constituição Federal 1988 (d)	18%	25% (d)	25% (d)

### Quadro 1: Alíquotas da vinculação de recursos para a Educação no Brasil

Obs.: 20% desse montante deveria ser aplicado na educação rural (a); estes valores (15% para estados e 10% para os municípios) cresceriam 1% ao ano, a partir de 1942 (por meio do Decreto-Lei [DEL] 4.958), até atingir, respectivamente 20 e 15% (b); na emenda de 1969 e na Lei 5.692, menciona-se receita tributária e não de impostos (c); alterada pela EMC 14 (d).

Fonte: Oliveira (2001, p. 98).

Outra inovação da CF de 1934 (artigo 139) foi a obrigação de as empresas manterem o ensino primário gratuito para seus trabalhadores e filhos (RAMA, 1987). Contudo, devido ao ônus financeiro e administrativo, que as

empresas não estavam dispostas a assumir, e à baixa capacidade de regulação por parte do Estado em assegurar o cumprimento da lei, essa determinação constitucional foi praticamente inócua. Não obstante, criava-se a lógica para o estabelecimento do atual salário-educação.

Como visto no Quadro 1, o golpe militar de 1964 suprimiu a vinculação constitucional de recursos para a educação, o que, vale dizer, diminuiu os investimentos governamentais em educação. Ressalte-se que, nessa época, as cidades brasileiras viviam momentos de crescente urbanização, e conseqüente expansão das matrículas escolares; além disso, entrava em vigor a Lei 5.692 (BRASIL, 1971), que previa a ampliação da escolaridade obrigatória de quatro para oito anos. Nesse cenário, a adoção de tal medida afetaria consideravelmente a qualidade do ensino (MELCHIOR, 1987). A vinculação só retornaria integralmente ao texto com a Emenda Constitucional (EMC) 14 – ou “Emenda Calmon” (BRASIL, 1996a) –, que estabeleceu um mínimo de 13% da receita de impostos por parte da União e 25% para estados e municípios.

## 2 O atual perfil do financiamento da educação no Brasil

Conforme enumerações a seguir.

### 2.1 Fontes de financiamento da educação

No que se refere à receita de impostos, ainda a principal fonte de financiamento da educação pública no país, a CF de 1988 (BRASIL, 1999) manteve a redação da EMC 14, ampliando, contudo, de 13% para 18% da receita resultante de impostos, o índice mínimo a ser aplicado pela União, que foi reproduzido pelo artigo 69 da Lei 9.394 (BRASIL, 1996c) – ou LDB. A mesma

CF de 88 estabelece que esses percentuais incidam sobre a receita líquida de impostos, ou seja, para efeito de cálculo, cada nível de governo deve deduzir a parcela que transfere para outro nível e acrescentar aquelas que recebe.

No texto constitucional (artigo 211), conforme redação dada pela EMC 14, cabe à União a responsabilidade pela manutenção das instituições federais de ensino e pela prestação de assistência técnica e financeira aos estados, distrito federal e municípios (em qualquer nível de ensino), para garantir a equalização de oportunidades educacionais e um padrão mínimo de qualidade de ensino; aos estados exige-se o investimento prioritário no ensino médio e no fundamental, e aos municípios, a incumbência de oferecer o ensino fundamental e a educação infantil. Segundo a Lei 9.394 (artigo 11, inciso V), os municípios só estão autorizados a investir em outros níveis de ensino, desde que atendidas as necessidades de sua área de competência – e, mesmo assim, com recursos superiores aos vinculados constitucionalmente ao ensino.

Em relação ao tipo de gasto a ser considerado como manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), o parágrafo 2 do artigo 212 da CF de 88, em combinação com o artigo 213, determina que poderão ser contabilizados os gastos nos sistemas públicos de ensino (federal, estadual e municipal) bem como aqueles efetuados com escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, desde que fique comprovado que elas não têm o lucro como objetivo, que apliquem seus excedentes financeiros em educação e assegurem, no caso de encerramento de suas atividades, a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica, confessional, ou ao Poder Público. A Lei 9.394 acrescenta mais duas restrições para que estas instituições recebam recursos públicos: que prestem conta ao Poder Público dos recursos recebidos e que não distribuam resultados, dividendos, bonificações, participações ou parcela de seu patrimônio, sob nenhuma forma ou pretexto (artigo 77, incisos I e IV).

A CF de 88 ainda permite mais duas possibilidades para o uso dos recursos vinculados à educação (artigo 213, parágrafos 1 e 2): nas atividades universitárias de pesquisa e extensão, é possível que as instituições públicas e

privadas recebam verba pública para tal fim, utilizando-a em bolsas de estudo no ensino fundamental e médio para aqueles que demonstrem insuficiência de recursos, desde que comprovada a falta de vagas e de cursos regulares na rede pública da região em que reside o educando.

Em relação às bolsas de estudo, a Lei 9.394 permite sua concessão também para a educação infantil, situação que, a nosso ver, caracteriza-se como um procedimento inconstitucional, pois a CF de 88 se refere exclusivamente ao ensino fundamental e médio. Apesar disso, a Lei 9.394, em seu artigo 69, ao estabelecer que as verbas vinculadas à receita de impostos devem ser utilizadas na manutenção e no desenvolvimento do ensino “público”, inibiu boa parte dos mecanismos que, historicamente, têm drenado os recursos públicos (OLIVEIRA, 2001).

Como forma de garantir que os recursos vinculados à educação sejam assegurados e para que haja transparência em seu uso, a Lei 9.394 adotou três medidas: a correção trimestral, pelos governos, das diferenças entre receita e despesa previstas e as efetivamente realizadas; o repasse dos valores correspondentes à parcela vinculada dos impostos destinados ao ensino, do caixa da União, dos estados, do distrito federal e dos municípios, diretamente para o respectivo órgão gestor da educação, em prazos pré-fixados, e, determinação de correção monetária, no caso de atraso na liberação desses recursos, com responsabilização civil e criminal das autoridades competentes.

## 2.2 O salário-educação

O salário-educação, criado em 1964 pela Lei 4.440 (BRASIL, 1964), é outra importante fonte de financiamento para o ensino fundamental. Foi idealizado como alternativa para as empresas que não cumpriam o preceito da CF de 1946 de oferecer escola primária aos seus empregados ou a seus filhos. Estas empresas passaram a recolher aos cofres públicos uma contribuição so-

cial, inicialmente fixada em 1,4% de sua folha de contribuição à Previdência Social, tendo por base uma estimativa de custo/aluno-mês no ensino primário de 7% do salário-mínimo (MELCHIOR, 1987).

Na atual formulação, decorrente da EMC 14 e regulamentada pela Lei 9.424 (BRASIL, 1996d) e Lei 10.832 (BRASIL, 2003), essa contribuição social destina-se unicamente ao ensino fundamental público, sua receita advém de uma contribuição de 2,5% sobre o total da folha de contribuição das empresas; sua arrecadação atual representa cerca de 0,3% do PIB. Com a aprovação da Lei 10.832, o formato do repasse dos recursos do salário-educação foi alterado de tal forma que a União, que antes detinha 33,3% do total da contribuição, agora fica com 40%. Os demais 60% passaram a ser distribuídos aos estados e municípios na razão direta da arrecadação efetuada em cada unidade administrativa e de acordo com o número de alunos matriculados no ensino fundamental em cada uma das redes públicas, tendo por base os dados do Censo Escolar.

Além dos impostos e do salário-educação, a Lei 9.394, em seu artigo 68, permite destinar à educação recursos originários da receita de outras contribuições sociais, de incentivos fiscais ou de outras transferências. Essa previsão, embora careça de especificidade e peque pela generalidade, apresenta-se como indicador para ampliação dos investimentos em educação, se for considerado que os valores *per capita* praticados no Brasil são insuficientes para assegurar um ensino de qualidade.

### 2.3 Os gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE)

Tão importante quanto definir, de forma clara, quais são e como se estruturam as fontes de recursos para a educação é estabelecer que tipo de despesa pode ser classificada como de MDE. Segundo o artigo 70 da Lei

9.394, são consideradas despesas com MDE: aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino; uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino; levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando, precipuamente, ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino; realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino; concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas; amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos itens anteriores; aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

Complementarmente, a Lei 9.394 estabeleceu também, em seu artigo 71, o que “não são” gastos com MDE, uma importante iniciativa, ainda mais se lembrarmos a prodigalidade com que os administradores públicos brasileiros desenvolvem artimanhas para burlar a vinculação constitucional. Portanto, não são gastos de MDE: a pesquisa não vinculada às instituições de ensino, ou efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, especificamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão; subvenções a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural; formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos; programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social, reafirmando o contido no artigo 212, parágrafo 5 da CF de 88; obras de infra-estrutura, ainda que realizadas para beneficiar, direta ou indiretamente, a rede escolar; pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Apesar do importante avanço representado por esses dois artigos, há duas lacunas que merecem ser comentadas. Trata-se das despesas com aposentadoria e com os hospitais universitários. No primeiro caso, diante do impasse estabelecido entre interesses contrários expressos na posição de

entidades sindicais, governantes e pesquisadores, o legislador optou pela solução salomônica: retirou a explicitação do gasto do texto legal e delegou aos sistemas de ensino a resolução da questão, o que gera sérias distorções, pois, em boa parte dos estados e municípios, para efeito de cumprimento dos índices constitucionais, contabilizam-se como MDE os gastos com aposentados, sem, entretanto, melhorar-lhes a situação, e, ao mesmo tempo, reduzindo ainda mais os recursos destinados à educação.

No segundo caso, como ressalta Oliveira:

É sabido que, em alguns casos, os Hospitais Universitários, em virtude da amplitude do atendimento realizado, transcendem em muito as funções estritas de Hospitais-Escolas, fazendo parte do Sistema Público de Saúde. Considerar o total das despesas ali realizadas como em MDE introduziria uma grave distorção na apuração do montante de recursos aplicados em educação. Embora essa preocupação tenha sido contemplada em vários ante-projetos da Lei 9.394, na versão aprovada, a omissão do assunto nos artigos 70 e 71 abre a possibilidade de desvirtuamento do espírito da vinculação. (OLIVEIRA, 2001, p. 105-106).

Outro aspecto refere-se à disponibilização dos dados referentes aos gastos com ensino, verificados nos três níveis de governo, com o intuito de estabelecer o controle social. Nesse sentido, a Lei 9.394 (artigo 72) determina que as receitas e despesas com MDE sejam apuradas e publicadas nos balanços do Poder Público e nos relatórios resumidos da execução orçamentária. De igual importância é a determinação, constante na Lei 7.348 (BRASIL, 1985), de publicação trimestral dos relatórios dessas informações.

### 2.3 O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e de Valorização do Magistério (Fundef)

A compreensão do funcionamento do Fundef exige que lembremos a redação original do *caput* do artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT):

Nos dez primeiros anos da promulgação da Constituição, o Poder Público desenvolverá esforços, com a mobilização de todos os setores organizados da sociedade e com a aplicação de, pelo menos, cinquenta por cento dos recursos a que se refere o artigo 212 da Constituição, para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental. (BRASIL, 1999).

Pelo exposto, a União deveria destinar, pelo menos, 9% (metade do mínimo constitucional de 18%) e os Estados, DF e Municípios, 12,5% de sua receita líquida de impostos para o ensino fundamental e para a eliminação do analfabetismo nos dez anos seguintes à aprovação da CF de 88. Enquanto, os estados e municípios (com exceção dos paulistas) cumpriam essa determinação, o mesmo não acontecia com o governo federal. Esse fato, aliado às grandes disparidades existentes no padrão de qualidade do ensino oferecido por regiões e entre redes de ensino, levou o governo federal a propor uma alteração na redação do artigo 60 do ADCT, efetivada pela aprovação da EMC 14.

É importante salientar que, além da criação do Fundef, a EMC 14 introduziu uma série de mudanças que retiraram direitos sociais originalmente contemplados pela CF, como a obrigatoriedade do ensino fundamental para os maiores de 14 anos e a progressiva extensão dessa exigência para o ensino médio (PINTO, 2002).

O texto modificado do artigo 60 do ADCT ficou com a seguinte redação:

Nos dez primeiros anos da promulgação da EMC 14, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão não menos de sessenta por cento dos recursos a que se refere o *caput* do artigo 212 da CF, à manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental, com o objetivo de assegurar a universalização de seu atendimento e a remuneração condigna do magistério.

§ 1º A distribuição de responsabilidades e recursos entre os Estados e seu Municípios a ser concretizada com parte dos recursos definidos neste artigo, na forma do disposto no artigo 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.

§ 2º O Fundo referido no parágrafo anterior será constituído por, pelo menos, quinze por cento dos recursos a que se referem os artigos 155, inciso II; 158, inciso IV; e 159, inciso I, letras “a” e “b”; inciso II, da Constituição Federal, e será distribuído entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos nas respectivas redes de ensino fundamental.

§ 3º A União complementarará 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.

§ 4º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios ajustarão progressivamente, em um prazo de cinco anos, suas contribuições ao Fundo, de forma a garantir um valor por aluno correspondente a um padrão mínimo de qualidade de ensino, definido nacionalmente.

§ 5º Uma proporção não inferior a sessenta por cento dos recursos de cada Fundo referido no § 1º será destinada ao pagamento

dos professores do ensino fundamental em efetivo exercício no magistério.

§ 6º A União aplicará na erradicação do analfabetismo e na manutenção e no desenvolvimento do ensino fundamental, inclusive na complementação a que se refere o § 3º, nunca menos que o equivalente a trinta por cento dos recursos a que se refere o *caput* do artigo 212 da Constituição Federal.

§ 7º A lei disporá sobre a organização dos Fundos, a distribuição proporcional de seus recursos, sua fiscalização e controle, bem como sobre a forma de cálculo do valor mínimo nacional por aluno. (BRASIL, 1996).

Esse artigo da CF de 88, regulamentado pela Lei 9.424 e pelo Decreto 2.264 (BRASIL, 1997a), criou o Fundef, cujas principais características são:

Âmbito: estadual, ou seja, não há transferência de recursos de um estado para outro;

Natureza: fundo automático de natureza contábil;

Duração: dez anos, ou seja, até 31 de dezembro de 2006.

### 2.3.1 Fontes de recursos do Fundef

Como e onde são depositados os recursos do Fundef: os recursos são repassados nos mesmos prazos das fontes que o compõem e depositados numa conta específica do Banco do Brasil.

Como são distribuídos os recursos do Fundef (estados e distrito federal): na proporção da matrícula de 1ª a 8ª séries do ensino fundamental regular de cada rede, o que desestimula os investimentos em educação de jovens e adultos (EJA), e tendo por base o Censo Escolar do MEC do ano anterior, critério que prejudica as redes que estão em crescimento.

Estados e DF	<p>15% sobre:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Quota estadual (QE) do ICMS (Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre a prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação);</li> <li>• FPE (Fundo de Participação dos Estados e DF); <ul style="list-style-type: none"> <li>• Quota estadual (QE) IPI-Exportação (obs: IPI-EX = 10% do IPI).</li> </ul> </li> </ul>
Municípios	<p>15% sobre:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Quota municipal do ICMS (QM-ICMS);</li> <li>• Fundo de Participação dos Municípios (FPM); <ul style="list-style-type: none"> <li>• Quota municipal IPI-Exportação.</li> </ul> </li> </ul>
União	<p>Complementa, se, no Estado, o valor do Fundef por aluno for inferior ao valor mínimo nacional (Fixado anualmente por ato do Presidente da República); Deve gastar, no mínimo, o equivalente a 30% dos recursos do artigo 212 na erradicação do analfabetismo e em MDE do ensino fundamental.</p>

### Quadro 2: Fontes de recursos do Fundef

Obs.: Incluem-se, ainda, nos recursos do Fundef, 15% das compensações financeiras referentes às perdas ocasionadas pela Lei Complementar (LC) 87 – ou “Lei Kandir” (BRASIL, 1996b).

Fonte: Os autores, com base no texto da CF de 1988, alterada pela EMC 14.

Apesar de a lei prever, desde 1998, valores diferenciados para o custo por aluno nas séries iniciais do ensino fundamental, nas séries finais, na educação especial e nas escolas rurais, somente em 2000 essa diferença passou a ser instituída pelo governo federal. No entanto, tais valores continuaram definidos em razão de uma tímida previsão orçamentária e ignorando a fixação de custo-aluno, conforme determina a EMC 14.

A complementação da União: o cálculo efetuado pelo Ministério da Fazenda deve ser igual à diferença entre a receita prevista para o Fundef nos diferentes estados e distrito federal e o valor mínimo definido pelo governo federal para o mesmo ano. A União, para efetivar a sua complementação, pode valer-se de 20% dos recursos do salário-educação da quota federal.

O valor mínimo anual por aluno: é fixado por ato do presidente da República e, para calculá-lo, deve-se levar em consideração a previsão de receita do Fundef e a matrícula total do ensino fundamental no ano anterior, acrescida do total estimado de novas matrículas (artigo 6, parágrafo 1 da Lei 9.424). O valor estipulado não pode ser inferior a esses dois itens – a única exceção foi 1997, quando foi pré-fixado em 300 reais. Contudo, como a União tem desrespeitado, sistematicamente, essa prescrição legal, seu débito para com Estados e Municípios, acumulado de 1998 a 2005, supera os 20 bilhões de reais, o que se configura como um dos “maiores calotes” ao ensino fundamental da história do Brasil.

Como devem ser gastos os recursos do Fundef: o artigo 60, parágrafo 5, da CF é claro ao estabelecer que, pelo menos 60% dos recursos do fundo destinam-se ao pagamento dos professores em efetivo exercício no magistério. Embora o texto constitucional seja cristalino, alguns Tribunais de Contas seguem o texto da Lei 9.424, que adota a expressão mais abrangente “profissionais do magistério”, para a apreciação do adequado uso de recursos do Fundef, redação que, em nosso entender, além de inconstitucional, reduz a parcela do fundo destinada aos professores. Os 40% restantes do Fundef podem ser gastos com todos os itens admissíveis como MDE, desde que no ensino fundamental regular, sejam incluídos os gastos com formação continuada.

Planos de carreira e remuneração do magistério: pelo artigo 9 da mesma lei, as unidades da federação tinham até o dia 1º de julho de 1997 para organizar planos de carreira e de remuneração, de acordo com diretrizes fixadas pelo Conselho Nacional de Educação (CNE). Com a aprovação da Resolução 3 (BRASIL, 1997d), tal medida se restringiu aos educadores do ensino funda-

mental, dificultando a possibilidade de beneficiar os demais profissionais da educação, além de impedir a fixação de um piso salarial nacional para todo o magistério.

Fiscalização dos recursos do Fundef: no âmbito da União, e das unidades da federação, serão criados Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (Cacs) do Fundef, com as atribuições de acompanhar e controlar a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos desse fundo, além de supervisionar a realização do Censo Escolar anual e de examinar registros contábeis e demonstrativos gerenciais mensais e atualizados, relativos aos recursos repassados à conta do Fundef. A Lei 9.424 fixa a composição mínima desses conselhos, mas, ao não definir critérios de paridade, permite que o Poder Executivo em cada unidade, na prática, acabe por controlar esses colegiados, cuja principal função seria, exatamente, a de controlar os procedimentos do fundo.

### **3 Do Fundef ao Fundeb: exercício sobre as mudanças no financiamento da educação**

Com o fim do Fundef, previsto para 31 de dezembro de 2006, desenha-se um colapso no sistema de financiamento, pois os municípios não terão como arcar com os alunos sob sua responsabilidade. Já os governos estaduais,

[...] por sua vez, ficarão numa situação extremamente confortável. Para se ter uma idéia deste desequilíbrio, tendo por base os dados de 2003, se o Fundef deixasse de existir naquele ano, os Estados disporiam, em média, de cerca de 1,3 mil reais/aluno-ano, enquanto os municípios teriam apenas 733 reais/aluno-ano. No Maranhão esta diferença seria de 209 reais/aluno x 1.020 reais, em favor do governo estadual. (PINTO, 2005, p. 14).

Por conta desse cenário, a implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério (Fundeb), embora dependa de sua regulamentação, uma vez que aspectos importantes deste eventual fundo foram deixados para a legislação complementar, pode minimizar os problemas decorrentes da extinção do Fundef<sup>2</sup>.

O projeto enviado inicialmente pelo Executivo à Câmara dos Deputados continha, em sua formulação, graves distorções, tais como a exclusão dos alunos das creches dos recursos do fundo, a fixação de uma contribuição em reais por parte da União e não como um percentual a compor o valor total do fundo, e a retirada do princípio do custo/aluno que garantiria um padrão mínimo de qualidade de ensino. Após intensa pressão da sociedade civil organizada – reivindicando a incorporação das matrículas em creche – e dos governadores – que temiam a diminuição dos recursos em MDE, sob seu controle –, o Fundeb foi aprovado pela Câmara dos Deputados, em 26 de janeiro de 2006, na forma de um substitutivo da relatora, deputada Iara Bernardi, à Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 539 (BRASIL, 2006a, 2006b).

Esse projeto havia sido encaminhado ao Senado e, quando este artigo estava sendo redigido, encontrava-se na etapa de votação pelo plenário dessa casa legislativa. Tendo em vista modificações substanciais introduzidas, o texto ainda deve voltar à Câmara para apreciação final. Neste trabalho, portanto, faremos uma breve análise do texto na forma como foi aprovado pela Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal.

São características da proposta do Fundeb:

Âmbito: mantém-se a mesma estrutura utilizada para compor o Fundef, ou seja, um Fundeb em cada unidade da federação;

Natureza: mantém-se a natureza contábil e, ao que tudo indica, a sistemática de depósito dos recursos em conta bancária específica a ser regulamentada;

2 A sistemática dos fundos contábeis como sendo forma mais adequada de gerir os recursos financeiros da educação não é consenso entre os pesquisadores. Um debate interessante sobre esta questão pode se encontrado em artigo de Arelaro e Gil (2005).

Estados e DF	<p>20% sobre:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Quota estadual (QE) do ICMS (Imposto sobre operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre a prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação);<ul style="list-style-type: none"><li>• FPE;</li></ul></li><li>• Quota estadual IPI-Exportação;</li><li>• Imposto sobre transmissão de <i>causa mortis</i> e doação (ITCMD);</li><li>• Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA).</li></ul>
Municípios	<p>20% sobre:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Quota municipal do ICMS (QM-ICMS)</li><li>• Fundo de Participação dos Municípios (FPM);</li><li>• Quota municipal IPI-Exportação (10% do IPI);</li><li>• Imposto Territorial Rural (ITR) – cota municipal.</li></ul>
União	<ul style="list-style-type: none"><li>• Complementa o valor do Fundeb, no caso de o valor-aluno no Estado ser inferior ao valor mínimo definido nacionalmente;</li><li>• O valor da complementação da União obedecerá ao seguinte cronograma: 2 bilhões de reais, no primeiro ano; 2,85 bilhões de reais, no segundo ano; 3,7 bilhões de reais, no terceiro ano; 4,5 bilhões de reais, no quarto ano e, no mínimo, 10% do total de recursos do fundo (considerando as contribuições dos estados, DF e municípios). Obs.: A União não poderá utilizar recursos do salário-educação em sua complementação nem se valer de mais de 30% dos recursos constitucionalmente vinculados ao ensino para essa mesma finalidade.</li></ul>

### Quadro 3: Fontes de recursos do Fundeb

Obs.: Incluem-se, ainda, nos recursos do Fundeb, 20% das compensações financeiras referentes às perdas ocasionadas pela Lei Complementar (LC) 87 – ou “Lei Kandir” (BRASIL, 1996b).

Fonte: Brasil (2006a).

Duração: 14 anos. Portanto, continua um fundo provisório, o que, com certeza, acarretará problemas no futuro;

Forma de implantação: gradual. No primeiro ano, haverá acréscimo de um terço dos alunos da educação infantil, do ensino médio e da educação de jovens e adultos; no segundo, dois terços do total de matrículas, atingindo-se a totalidade das matrículas no terceiro ano de funcionamento. Analogamente, a ampliação da participação na composição dos recursos do fundo também será gradual, atingindo-se 20% dos tributos listados no Quadro 3, a partir do terceiro ano.

### **3.1 Fontes de recursos do Fundeb**

Conforme enumerações a seguir.

#### **3.1.1 Complemento da União**

Dois bilhões de reais, no primeiro ano; 3 bilhões de reais, no segundo ano; 4,5 bilhões de reais, no terceiro ano, e 10% do total de recursos disponibilizados por estados e municípios, a partir do quarto ano.

#### **3.2.1 Como serão distribuídos os recursos do Fundeb em cada unidade da federação**

Na proporção da matrícula dos alunos em todas as etapas e modalidades da educação básica, encontradas nas respectivas redes de ensino. Só serão contabilizados os alunos matriculados nas etapas, consideradas prioritárias, do respectivo sistema de ensino, a saber: municípios (educação infantil e ensino fundamental); estados (ensino fundamental e médio).

O valor mínimo anual por aluno: será objeto de LC, mas, para os alunos do ensino fundamental, não poderá ser inferior ao praticado no último ano de vigência do Fundeb. A lei definirá também os diferenciais do valor anual por aluno de cada etapa e modalidade.

Piso Salarial Profissional Nacional: objeto de LC, sem qualquer prazo definido.

Planos de carreira e remuneração do magistério: no mínimo 60% dos recursos de cada fundo serão destinados ao pagamento dos profissionais do magistério (professores e especialistas) em efetivo exercício.

Fiscalização dos recursos: objeto de LC.

Custo qualidade: estabelece-se, sem definir prazos, que a União e as demais unidades da federação deverão assegurar, no financiamento da educação básica, a melhoria da qualidade de ensino, para garantir padrão mínimo definido nacionalmente. Em relação a esse assunto, houve uma grande derrota, pois na redação da Câmara fixava-se um prazo de cinco anos para atingir o patamar mínimo de qualidade.

#### 4 Considerações finais

Ao optar por um determinado formato de financiamento, o poder público está, mesmo que não explicitamente, pressupondo e implementando as condições que permitam seja alcançado certo padrão de qualidade para educação ofertada. No Brasil, até o momento, o padrão de qualidade está diretamente relacionado aos recursos mínimos disponibilizados pela vinculação constitucional. Se é indiscutível que a política de vinculação tem sido elemento fundamental para impedir um sucateamento, ainda maior, dos sistemas públicos de ensino, pois, nos momentos em que esta vinculação foi retirada, os gastos com educação despencaram, é evidente também que a adoção de tal medida, por si só, não garante uma escola de qualidade.

Por essa razão, é preciso atentar para algumas outras condições. A primeira refere-se ao fato de serem os estados e municípios, entes federados com profundas desigualdades comparativas em termos de recursos, os responsáveis pelo atendimento condizente ao princípio constitucional introduzido pela EMC

14 e expresso em um padrão mínimo de qualidade, condição a ser assegurada mediante assistência técnica e financeira por parte da União. A segunda é que, infelizmente, esta determinação constitucional foi subsumida no valor mínimo do Fundef que, a título de exemplo, significou, em 2005, aos estados mais pobres da federação, a destinação de menos de 55 reais por aluno/mês, mesmo com a complementação pela União (BRASIL. SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL, 2006), que foi inferior a 400 milhões de reais.

Simulação desenvolvida por um dos autores deste artigo (PINTO, 2005) indica que o gasto por aluno/ano, para uma escola de ensino fundamental com 500 alunos e condições dignas para realização da tarefa educativa, gira em torno de 155 reais por aluno/mês, excluindo-se os gastos com merenda. Se comparado o gasto/aluno do ensino fundamental efetuado com os recursos do Fundef, constata-se que, tomando-se por base o ano de 2005, em todos os casos, o valor disponibilizado pelo fundo foi inferior ao estimado pelo autor.

Por último, frisa-se que, mesmo limitadamente, a introdução de um padrão mínimo de qualidade de ensino, como princípio constitucional, aliada à vinculação mínima de recursos, constitui instrumento complementar na luta pela reversão de nossos vergonhosos indicadores educacionais. A definição e a regulamentação do Fundeb puderam e podem contribuir para mudar essa realidade, ao pôr essa questão como item fundamental na construção de uma sociedade mais igualitária.

## GENERAL NOTIONS ABOUT EDUCATION FINANCING IN BRAZIL

This paper presents a brief overview about the financing of Brazilian public primary education, focusing, in a more detailed way, the resulting shape of the legal mark opened by the Federal Constitution in 1988 and redefined after the regulation of the Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef (Primary

Education Maintenance and Development and Teaching Support Fund) as well as the Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (Brazilian Basic Tenets Law). It is also presented, in the face of the available information, an exercise about the foreseen design for the financing of primary education, in the case of the Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef (Primary Education Maintenance and Development and Teaching Support Fund) come to be approved.

**KEY WORDS:** Educational costs. Financing education. Teaching quality. Fundeb. Fundef.

## Referências

ALMEIDA, J. R. P. de. *História da instrução pública no Brasil, 1500 a 1889*. 1. ed. São Paulo/Brasília: Educ/Inep-MEC, 1989.

ARELARO, L. R. G.; GIL, I-J. Política de fundos na educação: duas posições. In: LIMA, M. J. R.; ALMEIDA, M. do R.; DIDONET, V. (Org.). *Fundeb: dilemas e perspectivas*. 1. ed. Brasília: Edição Independente, 2005. p. 53-65.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

BRASIL. *Decreto nº 2.264, de 27 de junho de 1997*. Regulamenta a Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, no âmbito federal, e dá outras providências. Brasília: 1997a. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D2264.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2264.htm)>. Acesso em: 4 mar. 2006.

BRASIL. *Decreto-Lei nº 4.958, de 14 de novembro de 1942*. Institui o Fundo Nacional de Ensino Primário e dispõe sobre o Convênio Nacional de Ensino Primário. Rio de Janeiro: 1942.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 14, de setembro de 1996*. Modifica os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília: 1996a. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm)>. Acesso em: 4 mar. 2006.

BRASIL. *Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996*. Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências. Brasília: 1996b. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/LEIS/LCP/lcp87original.htm>>. Acesso em: 4 mar. 2006.

BRASIL. *Lei Federal nº 10.832, de 29 de dezembro de 2003*. Altera o § 1º e o seu inciso II do art. 15 da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e o art. 2º da Lei nº 9.766, de 18 de dezembro de 1998, que dispõem sobre o Salário- Educação Brasília: 2003. Disponível em: <[http://www.fnde.gov.br/home/legislacao\\_manuais/salario\\_educacao/lei10832\\_29122003.pdf](http://www.fnde.gov.br/home/legislacao_manuais/salario_educacao/lei10832_29122003.pdf)>. Acesso em: 4 mar. 2006.

BRASIL. *Lei Federal nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961*. Fixa Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília: 1961. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/Leis/L4024.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Leis/L4024.htm)>. Acesso em: 4 mar. 2006.

BRASIL. *Lei Federal nº 4.440, de 27 de outubro de 1964*. Brasília: 1964. Disponível em: <<http://www.oio.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/1964/4440.htm>>. Acesso em: 4 mar. 2006.

BRASIL. *Lei Federal nº 5.692, de 11 de agosto de 1971*. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. Brasília: 1971. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/LEIS/L5692.htm>>. Acesso em: 4 mar. 2006.

BRASIL. *Lei Federal nº 7.348, de 24 de julho de 1985*. Dispõe sobre a execução do § 4º, do Artigo 176, da Constituição Federal e dá outras providências. Brasília: 1985.

BRASIL. *Lei Federal nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: 1996c. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/L9394.htm>>. Acesso em: 4 mar. 2006.

BRASIL. *Lei Federal 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 Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências. Brasília: 1996d. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/LEIS/L9424.htm>>. Acesso em: 4 mar. 2006.

BRASIL. *Proposta de Emenda à Constituição nº 6, de 26 de janeiro de 2006*. Brasília: 2006a.

BRASIL. *Proposta de Emenda à Constituição nº 9, de 2006 (nº 536, de 1997, na Câmara dos Deputados)*. Brasília: 2006b.

BRASIL. *Resolução n.º 3, de 8 de outubro de 1997*. Fixa Diretrizes para os Novos Planos de Carreira e de Remuneração para o Magistério dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília, 1997d. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/cne/index.php?option=content&task=view&id=138&Itemid=206>>. Acesso em: 4 mar. 2006.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. *Boletim do Fundef*. Brasília: STN, 2006. Disponível em: <[www.stn.fazenda.gov.br/estados\\_municipios/download/fundef/2005/fundef\\_dezo5.pdf](http://www.stn.fazenda.gov.br/estados_municipios/download/fundef/2005/fundef_dezo5.pdf)>. Acesso em: 10 fev. 2006.

MELCHIOR, J. C. A. *O financiamento da educação no Brasil*. 1. ed. São Paulo: EPU, 1987.

OLIVEIRA, R. P. de. Financiamento da educação. In: OLIVEIRA, R. P.; ADRIÃO, T. *Gestão, financiamento e direito à educação*. 1. ed. São Paulo: Xamã, 2001. p. 89-118.

PINTO, J. M. R. Ensino médio. In: OLIVEIRA, R. P.; ADRIÃO, T. *Organização do ensino no Brasil: níveis e modalidades na LDB e na Constituição Federal*. 1. ed. São Paulo: Xamã, 2002. p. 51-76.

PINTO, J. M. R. *Os recursos para a educação no Brasil no contexto das finanças públicas*. 1. ed. Brasília: Plano, 2000.

PINTO, J. M. R. Requisitos para a construção do Fundeb. *Educação Teoria e Prática*, Rio Claro, v. 12, n. 22-23, p. 12-19, 2005.

RAMA, L. M. J. S. *Legislação do ensino: uma introdução ao seu estudo*. 1. ed. São Paulo: EPU-Edusp, 1987.

ROMANELLI, O. O. *História da educação no Brasil (1933-1973)*. 1. ed. Petrópolis: Vozes, 1985.

Recebido em: 4 mar. 2006 / Aprovado em: 30 maio 2006

### Para referenciar este texto

PINTO, J. M. de R.; ADRIÃO, T. Noções gerais sobre o financiamento da educação no Brasil. *EccoS – Revista Científica*, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 23-46, jan./jun. 2006.