

Democracia, Direito e Políticas Públicas

Financiamento da Educação
e Administração
Financeira da Escola
Rosimar de Fátima Oliveira



GOVERNO DO
ESTADO DO CEARÁ
Secretaria da Educação



FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA DA ESCOLA

Rosimar de Fátima Oliveira

INTRODUÇÃO

Caro(a) cursista,

Neste texto, discutiremos o financiamento da educação. Você já deve ter observado que o debate sobre o financiamento da educação não aparece com muita frequência entre nós, educadores. Mesmo nos cursos de formação de educadores esse tema não é tão presente nos currículos quanto deveria. Entretanto, essa situação vem sendo mudada, sobretudo na última década, em função dos papéis que os profissionais da educação vêm sendo chamados a desempenhar pela nova organização que foi dada ao financiamento da educação no Brasil pela legislação vigente. Entre os profissionais da educação, o gestor escolar tem sido aquele mais implicado nessas mudanças, já que a sua atuação envolve administração direta de recursos financeiros, bem como a compreensão clara dos mecanismos de financiamento e gestão do sistema educacional em que se insere.

As mudanças provocadas no financiamento da educação a partir da criação do FUNDEF, por exemplo, redimensionaram os papéis desempenhados pelos estados e municípios em relação à educação, resultando no aprofundamento do processo de municipalização do ensino fundamental. As escolas, sobretudo as municipais, como consequência desse processo, vivenciaram também transformações no seu cotidiano, seja simplesmente pela ampliação do número de alunos atendidos, seja pela construção de novas salas-de-aula, pelo aumento do número de professores ou, ainda, pelos convênios de municipalização estabelecidos entre estados e municípios que geraram situações as mais diversas no dia-a-dia das unidades de ensino de ambas as redes.

A partir de 2007, com a implementação do FUNDEB, novos desafios vêm sendo enfrentados na gestão dos sistemas de ensino municipais. A criação do FUNDEB traz aos municípios expectativas de expansão do atendimento da educação infantil o que, novamente, influencia na rotina das escolas, na sua organização e dinâmica internas. Além disso, a criação do FUNDEB, no âmbito do PDE (Plano de Desenvolvimento da Educação), já estudado por você em unidades anteriores, está fortemente vinculado às metas do Governo Federal de elevação da qualidade na educação básica, através do aumento do IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica) das escolas. Isso poderá implicar também em reestruturação do trabalho na escola.

As mudanças ocasionadas pelo FUNDEF e pelo FUNDEB nos mostram o quanto o financiamento da educação está envolvido nas situações do nosso cotidiano. Por mais que, para alguns, esse problema seja distante, exclusivamente da alçada dos governos, é o nosso fazer educativo que está, a todo tempo, nos provando o contrário. Certamente você, cursista, traz uma série de questões sobre o financiamento da educação e, pensando nelas, procuraremos nos aprofundar neste texto sobre a atual estrutura do financiamento da educação básica, destacando as regras vigentes para a gestão financeira do sistema, bem como discutindo o papel da escola na gestão dos seus recursos próprios.

Bons estudos!

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Esperamos com a conclusão deste texto você consiga:

- conhecer a estrutura atual do financiamento da educação básica a partir da análise dos gastos públicos com a educação e dos dispositivos legais que regulamentam a destinação de recursos para a manutenção e desenvolvimento do ensino;
- conhecer as regras vigentes para a distribuição e utilização dos recursos pelos poderes públicos para a manutenção e o desenvolvimento da educação básica;
- relacionar o papel da escola na gestão financeira dos recursos para a manutenção e o desenvolvimento da educação básica aos princípios da gestão democrática da educação.

Seção 1 – A estrutura atual do financiamento da educação básica

Objetivo: conhecer a estrutura atual do financiamento da educação básica a partir da análise dos gastos públicos com a educação e dos dispositivos legais que regulamentam a destinação de recursos para a manutenção e desenvolvimento do ensino.

Segundo o Censo Escolar de 2008, realizado pelo INEP (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais), existem mais de seis milhões de alunos matriculados na educação infantil, quase trinta e dois milhões matriculados no ensino fundamental regular e, no ensino médio, o total de matrículas é de mais de oito milhões, além das matrículas na educação profissional e de jovens e adultos, que ultrapassam os cinco milhões. O expressivo volume de matrículas na educação básica indica a dimensão do atendimento educacional realizado atualmente pelos poderes públicos. Você já tentou estimar quanto custa ao Estado brasileiro financiar a rede pública de educação básica?

Segundo o MEC (Ministério da Educação), os gastos públicos com educação no Brasil representam 4 % do PIB (Produto Interno Bruto) brasileiro, dos quais 3,3% são gastos com educação básica. Mas, você pode estar se perguntando: quanto representam esses percentuais em valores absolutos?

Conforme os dados atuais, divulgados pelo INEP e pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), as despesas públicas com educação representam cerca de 43 bilhões de reais, dos quais 33,3 bilhões são despendidos com educação básica. Veja no Quadro 1 como esses recursos estão distribuídos entre os níveis de ensino e por dependência administrativa. Observe com atenção!

QUADRO 1 – Despesas públicas com educação por dependência administrativa e nível de ensino – 2002 (Em R\$ 1.000 correntes)

Dependência Administrativa	Total Geral	Educação Infantil	Ensino Fundamental	Ensino Médio	Educação Superior
Federal	8.640.903	32.798	1.260.815	599.640	6.747.650
Estadual	24.139.134	107.906	17.235.718	3.963.711	2.831.799
Municipal	10.374.171	1.727.248	8.219.911	153.356	273.656
Brasil	43.154.208	1.867.952	26.716.444	4.716.707	9.853.105

FONTE: Dependências administrativas estadual e municipal: IBGE, 2006.

Dependência administrativa federal: INEP (2009).

OBS.: Não inclui ensino supletivo e educação especial.

Você deve ter notado através da leitura do Quadro 1 que o ensino fundamental é o nível de ensino que consome a parcela mais significativa das despesas públicas com educação – mais de 26 bilhões. Embora o nosso objeto de estudo seja o financiamento da educação básica, é também do nosso interesse saber que os gastos com educação superior representaram mais de nove bilhões dos recursos investidos na educação pública, acima dos valores gastos nos níveis de ensino médio e infantil somados, que consumiram, juntos, cerca de 6,6 bilhões de reais.

Outra informação que merece destaque no Quadro 1 diz respeito às dependências administrativas.

Você pode concluir que a maior parte dos recursos investidos em educação pelo Go-

verno Federal está comprometida com a educação superior e, quanto aos estados e municípios, em ambos os casos a maior parte dos recursos está comprometida com o ensino fundamental. Além disso, o maior gasto com educação infantil é feito pelos municípios e, em relação ao ensino médio, pelos estados.

As bases legais que fundamentam esta proporção de gastos em cada um dos níveis de ensino pelos entes federados são os dispositivos constitucionais que estabelecem as prioridades de atendimento para cada um dos níveis de governo. A Constituição Federal de 1988 dispõe o seguinte:

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

*§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, os Estados e os Municípios definirão **formas de colaboração**, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório. (BRASIL, 2009a, grifos meus).*

Além de definir as prioridades de atendimento para cada um dos níveis de governo, a Constituição Federal de 1988 institui, como você viu na citação acima, o regime de colaboração, através do qual estados e municípios deverão atuar para garantir a universalização do ensino fundamental obrigatório. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei nº 9.394/96 – conferiu maior detalhamento e esse regime de colaboração e às prioridades constitucionais, dispondo o seguinte:

Art. 10. Os Estados incumbir-se-ão de:

(...)

II – definir, com os Municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do Poder Público;

(...)

VI – assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio.

Art. 11. O Municípios incumbir-se-ão de:

(...)

V – oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino. (BRASIL, 2009b).

Na prática, como vimos no Quadro 1, os maiores gastos com ensino fundamental, tanto no caso dos municípios, quanto no caso dos estados, são uma das formas de concretização das prioridades e do regime de colaboração previstos na legislação. A gestão financeira da educação básica pelos poderes públicos tem como princípio norteador tais definições, as quais determinam o padrão dos gastos públicos que são realizados em

cada um dos níveis de ensino.

E a União, você pode estar pensando, é responsável pelo atendimento de qual nível de ensino? A educação superior? Relendo o artigo 211 da Constituição Federal de 1988, que citamos anteriormente, você confirmará que, curiosamente, a União não está obrigada constitucionalmente ao oferecimento nem da educação superior, nem de qualquer outro nível de ensino, como acontece no caso dos demais entes federados. A responsabilidade da União em matéria educacional, segundo aquele artigo, é a de exercer função supletiva e redistributiva mediante assistência técnica e financeira aos estados, Distrito Federal e municípios. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 estabelece alguns critérios que vinculam essa assistência técnica e financeira ao cumprimento pelos estados, Distrito Federal e municípios das obrigações constitucionais de atendimento dos níveis de ensino sob a responsabilidade de cada um, bem como à garantia de um padrão mínimo de qualidade.

A partir das normas citadas, você identificou as prescrições que determinam onde os recursos públicos para a educação devem ser gastos, identificando, em outras palavras, quais são as prioridades no financiamento da educação básica para cada nível de governo. Mas, qual a origem desses recursos?

A Constituição Federal de 1988 dispõe no seu artigo 212 que:

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. (BRASIL, 2009a).

Sabemos, então, que existe uma determinação constitucional que obriga os poderes públicos a um investimento mínimo em educação proporcionalmente aos impostos arrecadados e transferidos em cada esfera administrativa: 18% para a União, 25% para estados, Distrito Federal e municípios. A vinculação constitucional é um importante mecanismo de garantia do direito à educação. Segundo Melchior, "as fontes de recursos para a educação no Brasil só foram efetivamente significativas em termos de manutenção, expansão e aperfeiçoamento do sistema escolar quando foram vinculadas através de dispositivos legais e compulsórios" (*apud* VERAS e MARTINS, 2000: 409).

Para confirmar a importância dessa vinculação constitucional, é importante lembrar que a primeira Constituição a estabelecer percentuais da receita tributária para o financiamento da educação, conforme você pode observar no Quadro 2, foi a de 1934, que estabeleceu também o ensino primário obrigatório. A Constituição Federal de 1934 vinculava à educação 20% do orçamento dos estados e 10% do orçamento da União e municípios. Nas constituições seguintes, que antecederam a de 1988, somente a de 1946 previu recursos orçamentários para o financiamento da educação, além da Emenda nº 24/1983, conhecida como Emenda Calmon. A Emenda Calmon dispunha que 13% do orçamento da União e 25% do orçamento dos estados, Distrito Federal e municípios deveriam ser gastos no financiamento da educação. Estes percentuais, inclusive, serviram de referência para a Constituição Federal de 1988, que ampliou os percentuais da União de 13% para 18% e manteve o percentual de 25% para os demais níveis de governo, conforme já mostramos no parágrafo acima.

Quadro 2 – O financiamento da educação nas Constituições brasileiras

Categoria/ Constituição	Financiamento
1824	-
1891	-
1934	10% do orçamento da União e municípios, 20% do orçamento dos estados e Distrito Federal.
1937	-
1946	10% do orçamento da União e 20% do orçamento dos estados, Distrito Federal e municípios.
1967	-
Emenda 24/1983	13% do orçamento da União e 25% do orçamento dos estados, Distrito Federal e municípios.
1988	18% da receita resultante de impostos da União e 25% dos estados, Distrito Federal e municípios.

FONTE: Oliveira (1997: 34).

Até 1996, além desses percentuais mínimos aos quais já nos referimos, a Constituição Federal de 1988 também definia quanto ao financiamento da educação que os Poderes Públicos deveriam aplicar 50% dos seus recursos constitucionais para universalizar o ensino fundamental e erradicar o analfabetismo. Em setembro de 1996, entretanto, essa Constituição sofreu alteração através da Emenda Constitucional nº 14, que criou um mecanismo de subvinculação orçamentária através do qual os percentuais constitucionais para a manutenção e desenvolvimento do ensino foram priorizados para o ensino fundamental – o FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério).

No artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal de 1988, o dispositivo que criou o FUNDEF determinava que:

Nos 10 (dez) primeiros anos da promulgação desta Emenda, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão não menos que 60% (sessenta por cento) dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, com o objetivo de assegurar a universalização de seu atendimento e remuneração condigna do magistério. (BRASIL, 2009a).

Assim, a partir da Emenda Constitucional nº 14/1996, O FUNDEF passa a vigorar constituído no âmbito dos estados e municípios por 15% de alguns impostos já destinados anteriormente para a manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme sintetiza comparativamente o Quadro 3.

O FUNDEF não acrescentou nenhum recurso novo àqueles já definidos pela Constituição Federal desde 1988, mas subvinculou parte desses ao ensino fundamental, conforme já mencionamos, criando novas regras para a sua distribuição e aplicação. O tempo de vigência do FUNDEF foi previsto por dez anos, até o ano de 2006, quando o artigo 60 do ADCT da Constituição Federal de 1988 foi novamente modificado através da Emenda

Constitucional nº 53, promulgada em 19 de dezembro de 2006, passando a vigorar com seguinte redação:

QUADRO 3 – Recursos financeiros para a educação

	Impostos Arrecadados Sobre:	MDE (1)	FUNDEF(2)	FUNDEB(3)
Recursos Federais (4)	Renda	18%	-	
	Produtos Industrializados			
	Territorial Rural			
	Operações Financeiras			
	Importação			
	Exportação			
Recursos Estaduais	Fundo de Participação dos Estados	25%	15%	20%
	Produtos Industrializados/Exportação		15%	20%
	Operações Financeiras/Ouro		-	-
	Circulação de Mercadorias e Serviços		15%	20%
	Propriedade de Veículos Automotores		-	20%
	Transmissão <i>Causa Mortis</i> e Doação		-	20%
Recursos Municipais	Fundo de Participação dos Municípios	25%	15%	20%
	Produtos Industrializados/Exportação		15%	20%
	Territorial Rural		-	20%
	Operações Financeiras/Ouro		-	-
	Circulação de Mercadorias e Serviços		15%	20%
	Propriedade de Veículos Automotores		-	20%
	Propriedade Territorial Urbana		-	-
	Prestação de Serviços de Qualquer Natureza		-	-
	Transmissão de Bens <i>Inter Vivos</i>		-	-

FONTE: Constituição Federal de 1988.

OBS.: (1) Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

(2) Percentual de recursos retidos e redistribuídos no âmbito de cada Estado, de acordo com o número de matrículas no ensino fundamental.

(3) Percentual de recursos retidos e redistribuídos no âmbito de cada Estado, a partir de 2009, de acordo com o número de matrículas na educação básica.

(4) Em relação ao FUNDEF e ao FUNDEB, os recursos federais complementam os fundos no âmbito dos estados, quando o valor por aluno ano estabelecido nacionalmente não for alcançado.

Art. 60 – Até o 14º (décimo quarto) ano a partir da promulgação desta Emenda Constitucional, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão par-

te dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação, respeitadas as seguintes disposições:

*I – a distribuição dos recursos e responsabilidades entre o Distrito Federal, os Estados e seus Municípios é assegurada mediante a criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um **Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB**, de natureza contábil. (BRASIL, 2009a, grifos meus)*

O FUNDEB acrescentou à política de fundos constitucionais alguns impostos que antes não estavam subvinculados ao FUNDEF e ampliou o percentual dos impostos que já compunham o FUNDEF de 15% para 20%, como mostra o Quadro 3. Mas, sobretudo, o FUNDEB ampliou os mecanismos de distribuição dos recursos incluindo os estudantes matriculados na educação infantil e no ensino médio, conforme detalharemos na seção seguinte.

Como você pôde ver, os impostos próprios da União, Distrito Federal, estados e municípios, bem como as receitas provenientes das transferências constitucionais são as principais fontes de recursos públicos para o financiamento da educação. Além dessas, há o salário-educação, contribuição social definida pela Constituição Federal de 1988 como fonte adicional para o financiamento da educação básica pública. É devido pelas empresas na proporção de 2,5% sobre o total da remuneração paga ou creditada a qualquer título aos seus empregados, dos quais um terço constitui a quota federal, distribuída ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE –, e dois terços a quota dos estados e municípios, distribuída proporcionalmente ao total de matrículas na educação básica das respectivas redes de ensino. O salário-educação é uma importante fonte complementar de recursos para a educação básica. No ano de 2008, por exemplo, a arrecadação do salário-educação ultrapassou a cifra de 8,8 bilhões de reais.

Através da quota federal do salário-educação o FNDE financia programas importantes como, por exemplo, o Programa Dinheiro Direto da Escola – PDDE –, criado em 1995 com a finalidade de prestar assistência financeira, em caráter suplementar, às escolas públicas de ensino fundamental das redes municipais, estaduais e do Distrito Federal, sobre o qual saberemos mais na Seção 3. Os gastos do FNDE representam cerca de 10% do orçamento do Ministério da Educação e financiam, além do PDDE, várias outras atividades e projetos relacionados à educação básica, com o objetivo de reduzir os desníveis sócio-educacionais existentes entre as diversas regiões brasileiras¹.

Sobre os recursos públicos para o financiamento da educação, a Constituição Federal de 1988 determina, ainda, que deverão ser destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos para as escolas comunitárias, confessionais e filantrópicas nos casos em que estas, conforme o artigo 213,

I – comprovem finalidade não-lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação;

II – assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades. (BRASIL, 2006a)

¹ Para saber mais sobre o salário-educação você pode acessar a página do FNDE na Internet no seguinte endereço: <http://www.fnde.gov.br>.

Além disso, ainda conforme o artigo 213, os recursos públicos de que estamos tratando poderão também ser destinados a bolsas de estudos para o ensino fundamental e médio quando houver falta de vagas para aqueles que comprovem insuficiência de recursos. Nesse caso, o Poder Público ficará obrigado a investir com prioridade na expansão da sua rede de ensino.

E quanto ao investimento dos recursos públicos nas escolas públicas? Como se dá a sua operacionalização? Estudamos nesta Seção 1 que os gastos públicos em educação obedecem a uma ordem de prioridades que são definidas pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996. Além disso, estudamos também que tais recursos têm origem na vinculação e subvinculação de impostos previstas também na Constituição Federal de 1988, que destina parte dos recursos orçamentários da União, Distrito Federal, estados e municípios para a manutenção e desenvolvimento do ensino. Na Seção 2, a seguir, procuraremos responder as questões que introduziram esse parágrafo, discutindo a gestão financeira da educação básica.

Seção 2 – Gestão financeira da educação básica

Objetivo: conhecer as regras vigentes para a distribuição e utilização dos recursos pelos poderes públicos para a manutenção e o desenvolvimento da educação básica.

Estudamos na Seção 1, a partir da análise dos gastos públicos em educação, os dispositivos legais que definem os recursos para a manutenção e o desenvolvimento da educação básica. Sabemos que a Constituição Federal de 1988 estabelece os percentuais mínimos da receita resultante de impostos para o financiamento da educação, bem como vincula à educação básica pública uma contribuição das empresas para o salário-educação. Além disso, sabemos também que os dispositivos que regulamentam o financiamento da educação na Constituição Federal de 1988 sofreram alterações através da Emenda Constitucional nº 14/1996, que criou o FUNDEF e, posteriormente, através da Emenda Constitucional nº 53/2006, que criou o FUNDEB, atualmente em vigor.

Nesta Seção 2, para conhecermos as regras vigentes para a distribuição e utilização dos recursos para a educação básica, estudaremos um pouco mais sobre o FUNDEB. Nós já vimos anteriormente o percentual dos recursos que, a partir de 2009, compõem o FUNDEB, mostrados no Quadro 3. Esse Fundo, entretanto, além de subvincular impostos à educação básica, cria regras importantes para a distribuição e a utilização dos percentuais constitucionais destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino. Tais regras foram instituídas pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e pela Lei nº 11.494/2007, que regulamenta o FUNDEB.

Quando se trata especificamente dos recursos do FUNDEB, é importante saber que estes são retidos compulsoriamente numa conta estadual única, através do Banco do Brasil ou Caixa Econômica Federal, e, no âmbito de cada unidade da federação, repassados para municípios e estados de acordo com o coeficiente de distribuição calculado com base no total de alunos matriculados em cada um dos níveis da educação básica das respectivas redes de ensino. O total de alunos utilizado como referência para cálculo desse coeficiente é apurado pelo censo escolar anualmente, adotando metodologia de cálculo que, a partir de 2007, possibilita diferenciação entre: creche em tempo integral e em tempo parcial, pré-escola em tempo integral e em tempo parcial, anos iniciais e anos finais do ensino fundamental no meio urbano e no campo, ensino fundamental e médio em tempo integral, ensino médio urbano e no campo, ensino médio integrado à educação profissional, educação especial, educação indígena e quilombola, educação de jovens e adultos integrada à educação profissional de nível médio com avaliação no processo. No Quadro 4 você poderá visualizar os fatores de ponderação definidos para distribuição dos recursos do FUNDEB entre os anos de 2007 e 2009.

A distribuição dos recursos do FUNDEB entre estados, Distrito Federal e municípios obedecerá às responsabilidades definidas conforme a Constituição Federal de 1988. Desse modo, os municípios recebem recursos de acordo com as matrículas apuradas pelo censo escolar na educação infantil, no ensino fundamental e na educação especial; e os estados de acordo com as matrículas no ensino fundamental, no ensino médio e na educação especial.

O valor por aluno repassado aos municípios e estados não pode, no âmbito de cada unidade administrativa, ser inferior ao custo-aluno mínimo definido nacionalmente. O custo mínimo é definido anualmente pelo Governo Federal tomando como referência as séries iniciais do ensino fundamental urbano, às quais correspondem o fator de ponde-

ração 1, conforme mostra o Quadro 4. A partir da definição do valor por aluno ano desse nível de ensino são calculados os custos mínimos dos demais níveis e modalidades da educação básica, proporcionalmente aos fatores de ponderação definidos anualmente pela Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade. No ano de 2009 o valor por aluno ano estabelecido para o ensino fundamental foi de R\$ 1.350,09, para o ano de 2008 foi de R\$ 1.132,32 e, para o ano de 2007, foi de R\$ 946,29..

QUADRO 4 – Fator de Ponderação para Distribuição dos Recursos do FUNDEB

Nível de Ensino	2007	2008	2009
Creche	0,80	-	-
Creche em tempo integral	-	1,10	1,10
Creche em tempo parcial	-	0,80	0,80
Pré-escola	0,90	-	-
Pré-escola em tempo integral	-	1,15	1,20
Pré-escola em tempo parcial	-	0,90	1,00
Séries iniciais do ensino fundamental urbano	1,00	1,00	1,00
Séries iniciais do ensino fundamental rural	1,05	1,05	1,05
Séries finais do ensino fundamental urbano	1,10	1,10	1,10
Séries finais do ensino fundamental rural	1,15	1,15	1,15
Ensino fundamental em tempo integral	1,25	1,25	1,25
Ensino médio urbano	1,20	1,20	1,20
Ensino médio rural	1,25	1,25	1,25
Ensino médio em tempo integral	1,30	1,30	1,30
Ensino médio integrado à educação profissional	1,30	1,30	1,30
Educação especial	1,20	1,20	1,20
Educação indígena e quilombola	1,20	1,20	1,20
Educação de jovens e adultos com avaliação no processo	0,70	0,70	0,80
Educação de jovens e adultos integrada à educação profissional de nível médio, com avaliação no processo	0,70	0,70	1,00
Creche conveniada em tempo integral	-	0,95	0,95
Creche conveniada em tempo parcial	-	0,80	0,80
Pré-escola conveniada em tempo integral	-	1,15	1,20
Pré-escola conveniada em tempo parcial	-	0,90	1,00

FONTE: FNDE.

A partir das informações acima podemos constatar que o ensino médio em tempo integral e o ensino médio integrado à educação profissional possuem os maiores valores por aluno, em 2009, pois o fator de ponderação de ambos é de 1.30, que corresponde ao valor anual de R\$ 1.755,17 por aluno. Já a educação de jovens e adultos com avaliação no processo e a creche conveniada em tempo parcial possuem os menores valores por aluno, com um fator de ponderação de 0.80, que corresponde, em 2009, ao valor de R\$ 1.080,07 por aluno-ano.

A lei 11.494/2007 permite que escolas conveniadas sejam beneficiadas com os recursos do FUNDEB, desde que cumpram condições pré-estabelecidas.

Condições para recebimento dos recursos do FUNDEF por escolas conveniadas:

- oferecer igualdade de condições de acesso e permanência na escola e atendimento gratuito a todos os seus alunos;
- comprovar finalidade não lucrativa e aplicação dos seus excedentes financeiros

- no atendimento em creches, pré-escola ou educação especial, conforme o caso;
- assegurar, no caso de encerramento de suas atividades, a destinação de seu patrimônio ao poder público ou a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional que realize atendimento em creches, pré-escola ou educação especial;
 - atender a padrões mínimos de qualidade definidos pelo órgão normativo do sistema de ensino a que pertence, inclusive, obrigatoriamente, ter aprovado seus projetos pedagógicos;
 - dispor de certificação de Entidade Beneficente de Assistência Social, emitido pelo Conselho Nacional de Assistência Social ou dispor de ato de credenciamento regularmente expedido pelo órgão normativo do sistema de ensino, com base na aprovação do projeto pedagógico.

No âmbito de cada Estado, quando o valor mínimo por aluno não for atingido, o Governo Federal complementa a diferença, garantindo que esses valores mínimos, proporcionalmente aos fatores mostrados no Quadro 4, sejam assegurados em todas as unidades da federação. Para complementar os recursos dos fundos estaduais que não atingiram o mínimo definido nacionalmente por aluno, a legislação do FUNDEB comprometeu a União com um dispêndio gradual de recursos, conforme demonstrado abaixo.

Complementação da União ao FUNDEB:

- 2 bilhões de reais em 2007;
- 3 bilhões de reais em 2008;
- 4,5 bilhões em 2009;
- 10% do montante resultante da contribuição dos estados e municípios a partir de 2010.

Os recursos do FUNDEB deverão ser utilizados na educação básica pública e, 60% do total, no mínimo, na remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício no segmento da educação básica de competência do respectivo ente governamental, que compreende os docentes e os profissionais que oferecem suporte pedagógico direto ao exercício da docência na direção ou administração escolar, no planejamento, na inspeção, na supervisão, na orientação educacional e na coordenação pedagógica (CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2008).

O restante dos recursos do FUNDEB – até 40% do total –, respeitadas as competências dos respectivos níveis de governo, devem ser utilizados conforme determina a Lei 11.494/2007 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 que, no seu artigo 70, dispõe sobre as despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, definindo-as.

Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

I – remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;

II – aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equi-

pamentos necessários ao ensino;

III – uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;

IV – levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;

V – realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;

VI – concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;

VII – amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;

VIII – aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar. (BRASIL, 2009b).

Além de definir quais são as despesas permitidas com manutenção e desenvolvimento do ensino, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 define, ainda, aquelas despesas que não podem ser classificadas como tal.

Art. 71. Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:

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;

II – subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;

III – formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;

IV – programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;

V – obras de infra-estrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;

VI – pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino. (MEC, 2009b)

A gestão dos recursos financeiros destinados à educação no âmbito dos municípios, estados e Distrito Federal cabe à secretaria de educação ou órgão equivalente. No caso do FUNDEB, o acompanhamento e controle da sua correta utilização cabe, além do Ministério Público e Tribunal de Contas, ao Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB – CACS. Esse Conselho foi instituído pela Lei nº 11.494/2007 e deverá ter, na sua composição, quatorze membros no âmbito federal, doze membros no âmbito estadual e nove membros no âmbito municipal. No caso dos municípios e estados, a composição do CACS deve ser a seguinte:

Composição do CACS nos municípios:

- dois representantes do Poder Executivo, dos quais pelo menos um da Secretaria Municipal de Educação ou órgão equivalente;
- 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;
- dois representantes dos estudantes da educação básica pública, um dos quais indicado pela entidade de estudantes secundaristas.

Composição do CACS nos estados:

- três representantes do Poder Executivo estadual, dos quais pelo menos um do órgão responsável pela educação básica;
- dois representantes dos poderes executivos municipais;
- um representante do Conselho Estadual de Educação;
- um representante da seccional da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME);
- um representante da seccional da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE);
- dois representantes dos pais de alunos da educação básica pública;
- dois representantes dos estudantes da educação básica pública, um dos quais indicado pela entidade estadual de estudantes secundaristas.

A legislação esclarece que esses CACS não são vinculados às secretarias de educação dos municípios e estados a que pertencem, deverão ter estrutura própria e, além disso, acrescenta que seus membros não serão remunerados. Entre as atribuições do CACS estão acompanhar e controlar a repartição, transferência e aplicação dos recursos do FUNDEB, bem como realizar e supervisionar o censo escolar anual. Além disso, a Lei nº 11.494/2007 estabeleceu que também é atribuição desse Conselho elaborar proposta orçamentária anual no âmbito das suas respectivas esferas governamentais de atuação; instruir, com parecer, as prestações de contas a serem apresentadas aos respectivos tribunais de contas; acompanhar a execução dos recursos federais transferidos para a conta do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar e do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos, recebendo e analisando as prestações de contas referentes a esses programas, formulando pareceres conclusivos acerca da aplicação dos seus recursos e encaminhando-os ao FNDE.

Seção 3 – O papel da escola na gestão dos recursos para a manutenção e o desenvolvimento da educação básica

Objetivo: relacionar o papel da escola na gestão financeira dos recursos para a manutenção e o desenvolvimento da educação básica aos princípios da gestão democrática da educação.

Estudamos, até aqui, os recursos públicos disponíveis para a manutenção e o desenvolvimento da educação básica e as regras vigentes para sua distribuição e utilização pelos poderes públicos. Entendemos, a partir da Seção 2, que os recursos educacionais disponíveis nos estados e municípios devem ser geridos pelas secretarias ou órgãos responsáveis pela educação de acordo com as prioridades legais e conforme os critérios estabelecidos pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996, bem como pelo FUNDEB. Desse modo é que prefeituras e governos estaduais criam e sustentam suas escolas, equipando-as e mantendo a folha de pagamento do pessoal necessário ao seu funcionamento.

Os casos em que as escolas recebem diretamente recursos financeiros, estes são parte de programas específicos como o Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE –, que já mencionamos brevemente na Seção 1, e exigem do gestor escolar, conforme veremos, importante atuação.

Você deve ter sabido na realização da Atividade 8 que o PDDE é um Programa do Governo Federal, mantido pelo FNDE, através do qual as escolas recebem anualmente recursos financeiros proporcionalmente ao total de matrículas apurado pelo censo escolar incluindo, a partir de 2009, toda a educação básica. O recurso é transferido automaticamente, sem necessidade de estabelecimento de convênio, acordo ou contrato. Entretanto, é preciso que a escola crie uma unidade executora, que, segundo a Resolução FNDE/CD nº 04/2009, é uma entidade sem fins lucrativos, representativa dos estabelecimentos de ensino públicos, constituída e integrada por membros das comunidades escolar e local (caixa escolar, associação de pais e mestres, conselho escolar ou similar), ou outra instituição constituída com esse fim, responsável pela formalização dos processos de adesão e habilitação e pelo recebimento, execução e prestação de contas dos recursos transferidos pelo PDDE (BRASIL, 2009). Só poderão ser dispensadas desta providência as escolas com até cinquenta alunos no ensino fundamental, as quais receberão indiretamente os recursos do PDDE através das secretarias estaduais de educação ou prefeituras.

Os recursos do PDDE têm destinação específica, podendo ser gastos na cobertura de despesas de custeio e na manutenção e pequenos investimentos, de forma a contribuir, supletivamente, para a melhoria física e pedagógica dos estabelecimentos de ensino.

Finalidade dos recursos do PDDE:

- aquisição de material permanente;
- manutenção, conservação e pequenos reparos da unidade escolar;
- aquisição de material de consumo necessário ao funcionamento da escola;
- avaliação da aprendizagem;

- implementação do projeto pedagógico;
- desenvolvimento de atividades educacionais;
- implementação do Plano de Desenvolvimento da Escola;
- funcionamento das escolas nos finais de semana;
- promoção da educação integral.

Para o ano de 2009, a Resolução FNDE/CD nº 04/2009 definiu valores básicos para as escolas públicas situadas nas regiões Sul, Sudeste e Distrito Federal que vão de R\$ 500,00, para escolas com total de matrículas compreendidas no intervalo entre 21 e 50 alunos, até R\$ 14.500,00, para escolas com total de matrículas acima de 2.000 alunos. Para as escolas situadas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, os valores básicos por escola variam entre R\$ 600,00, para escolas com total de matrículas compreendidas no intervalo entre 21 e 50 alunos, até R\$ 19.000,00, para escolas com total de matrículas acima de 2.000 alunos. Para cada aluno matriculado acima do limite inferior do intervalo relativo a cada valor básico é somado o valor de R\$ 4,20 por aluno (BRASIL, 2009).

As escolas rurais de educação básica, bem como as escolas urbanas de ensino fundamental que cumpriram as metas intermediárias do IDEB estipuladas para 2007 recebem uma parcela suplementar do PDDE. As escolas de ensino fundamental que não tiveram desempenho satisfatório no IDEB e aderiram ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e planejaram a implementação do Plano de Desenvolvimento da Escola recebem também um repasse extra do PDDE que vai de R\$ 15.000,00, para escolas com até 99 alunos, até R\$ 75.000,00, para escolas com mais de 3.999. Para as escolas com desempenho abaixo do estipulado no IDEB de 2005 e que também ficaram abaixo da média nacional do IDEB em 2007, o repasse vai de R\$ 10.000,00, para escolas com até 99 alunos, até R\$ 37.500,00, para escolas mais de 3.999 estudantes (BRASIL, 2009).

Considerando o princípio da gestão democrática instituído pela Constituição Federal de 1988, cabe ao gestor da escola decidir, juntamente com a comunidade escolar, sobre os gastos prioritários para a escola, de acordo com essas finalidades. No momento dessa decisão, o planejamento é fundamental.

Entre as principais ações de planejamento da escola está o projeto político-pedagógico que, também para o caso da execução dos recursos financeiros, é um dos instrumentos fundamentais às ações do gestor. Nele, a comunidade escolar estabelece os objetivos, as estratégias e as prioridades que deverão nortear as ações dos sujeitos envolvidos no processo educativo daquela instituição. Portanto, esse projeto deve ser uma das principais referências do gestor no planejamento dos gastos na escola. A partir dele, o gestor, coerente com os princípios da gestão democrática, deverá instituir como prática o envolvimento permanente da comunidade escolar na discussão e decisão sobre a utilização dos recursos da escola. Os conselhos de escola e associações equivalentes, assim, deverão exercer papel não só consultivo, mas também deliberativo, decidindo, com base nos objetivos e prioridades definidas no projeto político-pedagógico, sobre os gastos a serem realizados.

Na execução dos gastos, o gestor deverá estar atento, planejando e acompanhando passo a passo a aplicação daquele recurso, bem como se certificando da eficiência na sua utilização. No momento da prestação de contas, a clareza dos relatórios torna-se fundamental, inclusive como mecanismo de democratização do acesso às informações neles contidas, permitindo maior transparência nas ações realizadas. Além disso, a avali-

ação de todo o processo de execução financeira também constitui importante momento de aperfeiçoamento das estratégias adotadas e deverá envolver toda a comunidade escolar.

Conclusão

Neste texto, estudamos o financiamento da educação básica. Partimos dos gastos públicos realizados por cada esfera do Poder Público para compreender os dispositivos legais que fundamentam a ação dos governos na garantia do acesso à educação básica. Conhecemos os mandamentos constitucionais que determinam a utilização de parcela dos impostos e transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino e, além disso, nos informamos sobre as regras legais que orientam a atuação dos gestores do sistema educacional quanto à responsabilidade de cada uma das esferas administrativas.

Os nossos estudos incluíram, também, aprofundamento sobre os mecanismos vigentes sobre a distribuição e utilização dos recursos educacionais pelos poderes públicos. Sabemos, agora, que os recursos para a educação previstos na Constituição Federal de 1988 devem ser utilizados pelos municípios, Distrito Federal e estados priorizando a educação básica de acordo com as responsabilidades definidas para cada nível de governo. Além disso, também sabemos que existem recursos destinados exclusivamente para a remuneração dos profissionais da educação, bem como clara definição legal sobre aquelas despesas que podem ser consideradas propriamente despesa com educação.

Tais definições sobre a gestão financeira do sistema educacional, embora não implique a administração direta de recursos pelo gestor da escola, está presente no seu cotidiano desde a sua remuneração até a qualidade e quantidade dos recursos materiais e humanos sob a sua responsabilidade. Conhecê-las, portanto, significa maior disponibilidade de estratégias para intervenção no cotidiano das escolas. Por outro lado, o domínio desse conteúdo pode também fornecer importantes elementos para a intervenção do gestor na definição das prioridades que orientam a formulação de políticas públicas para a educação no seu município, por exemplo, reforçando os mecanismos de participação existentes, bem como pressionando o sistema para sua necessária democratização.

Tratamos, por último, da escola, abordando o seu papel na gestão financeira dos recursos recebidos diretamente através de programas como PDDE. Você se informou na última Seção sobre as características desse Programa e sobre a responsabilidade do gestor na administração dos recursos dele provenientes. Destacamos a importância do planejamento, do acompanhamento rigoroso, da prestação de contas e da avaliação dos gastos executados. Mas, sobretudo, procuramos mostrar a importância de envolver a comunidade escolar nesse processo, atribuindo-lhe responsabilidade não só como instância consultiva, mas também deliberativa. Enfatizamos, assim, a importância da gestão democrática como princípio norteador das ações do gestor.

Esperamos que o conteúdo estudado tenha contribuído para esclarecer as suas dúvidas sobre o financiamento da educação básica e, principalmente, esperamos que, articulado aos demais, tenha acrescentado elementos significativos à sua prática como gestor.

Bibliografia

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>, acesso em 11/05/2009a.

BRASIL. *Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>, acesso em 11/05/2009b.

BRASIL. *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 Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>, acesso em 11/05/2009c.

BRASIL. *Lei 11.494, de 20 de junho de 2007*. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e dos profissionais da Educação – FUNDEB, de que trata o Art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm, acesso em 11/05/2009.

BRASIL. *Resolução FNDE/CD nº 04, de 17 de março de 2009*. Dispõe sobre os processos de adesão e habilitação e as formas de execução e prestação de contas, referentes ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), e dá outras providências. Disponível em ftp://ftp.fnde.gov.br/web/resolucoes_2009/res04_17032009.pdf, acesso em 11/05/2009.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. *Resolução CNE/CEB nº 01, de 27 de março de 2008*. Define os profissionais do magistério para efeito da aplicação do art. 22 da Lei 11.494/2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e dos Profissionais da Educação – FUNDEB. Brasília. Disponível em http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf/rceb001_08.pdf, acesso em 11/05/2009.

IBGE. *Despesas públicas por função – 1999 a 2002*. RJ: IBGE, 2006.

INEP. *Despesas do Governo Federal na função educação em 2002*. Brasília: INEP. Disponível em http://www.inep.gov.br/estatisticas/gastoseducacao/despesas_sub_federal.htm, acesso em 11/05/2009.

OLIVEIRA, Rosimar de Fátima Oliveira. *Fundo de Manutenção do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério: um estudo de política educacional e da repercussão na rede municipal de Juiz de Fora*. Juiz de Fora: UFJF, monografia de bacharelado, 1997, 139 p.

VERAS, Maria Eudes Bezerra; MARTINS, Ricardo Chaves de Rezende. O financiamento da educação pública básica no Brasil. In: KONZEN, Afonso Romano *et alii* (coord.). *Pela justiça na educação*. Brasília: MEC, FUNDESCOLA, 2000, p. 397-440.

Textos comentados

1. DAVIES, Nicholas. *O FUNDEF e o orçamento da educação: desvendando a caixa preta*. Campinas: Autores Associados, 1999.

Esta é uma leitura indispensável para quem pretende compreender a rotina administrativa do financiamento da educação pelos poderes públicos. Propondo-se a desvendar os meandros nem sempre transparentes do orçamento da educação, o autor se aprofunda nas minúcias que envolvem essa temática, elaborando o que chamou de um “manual” que permitirá compreender como o Poder Público realiza os seus gastos com educação. Em anexo, apresenta legislação comentada sobre o orçamento da educação.

2. DOURADO, Luiz Fernandes (org.). *Financiamento da educação básica*. Campinas: Autores Associados; Goiás: Editora UFG, 1999.

Leitura obrigatória para quem pretende problematizar o atual padrão de financiamento público da educação, conhecendo os seus alcances e as suas limitações. O livro está estruturado em cinco capítulos, através dos quais diferentes autores abordam questões relativas ao financiamento da educação brasileira, discutindo desde aspectos atinentes à administração do sistema até os elementos constitutivos da definição atual dos custos educacionais. Inclui importante debate sobre a relação entre a instituição do FUNDEF e a qualidade da educação brasileira.

3. GOUVEIA, Andréia Barbosa; SOUZA, Angelo Ricardo; TAVARES, Tais Moura (Orgs.). *Conversar sobre o Financiamento da Educação no Brasil*. Curitiba: UFPR, 2008.

O livro traz um debate atualizado sobre o financiamento da educação, enfocando as políticas recentes de constituição de fundos para a manutenção e desenvolvimento do ensino, do FUNDEF ao FUNDEB. Os artigos reunidos na obra debatem as pesquisas sobre financiamento da educação, a relação entre os fundos para o financiamento da educação e o custo-aluno-qualidade, o financiamento da educação e o controle social, a descentralização financeira e a universalização da qualidade.

4. MELCHIOR, José Carlos de Araújo. *Mudanças no financiamento da educação básica*. Campinas: Autores Associados, 1997.

As mudanças aludidas pelo autor no título do livro se referem ao FUNDEF. Para discuti-la, aborda o processo legislativo que culminou na Emenda Constitucional nº 14/1996, destacando as diferentes propostas que foram se constituindo ao longo desse processo, bem como realçando os possíveis reflexos da criação do FUNDEF nos estados, municípios e União. Importante leitura para quem pretende se aprofundar no significado desse Fundo para o conjunto das políticas de financiamento da educação recentes.

5. INEP. *Em Aberto – Financiamento da educação no Brasil*. Brasília: INEP, v. 18, n. 74, dez. 2001.

Publicação oficial que traz o ponto de vista de diversos especialistas sobre vários aspectos do financiamento da educação no Brasil. Essencial para quem quer conhecer o debate contemporâneo sobre o tema, buscando uma visão panorâmica sobre os seus principais aspectos.