



EccoS Revista Científica

ISSN: 1517-1949

eccos@uninove.br

Universidade Nove de Julho

Brasil

Cardoso Palma Filho, João
Políticas públicas de financiamento da educação no Brasil
EccoS Revista Científica, vol. 8, núm. 2, julho-dezembro, 2006, pp. 291-311
Universidade Nove de Julho
São Paulo, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=71580203>

- ▶ [Como citar este artigo](#)
- ▶ [Número completo](#)
- ▶ [Mais artigos](#)
- ▶ [Home da revista no Redalyc](#)

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

POLÍTICAS PÚBLICAS DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL

João Cardoso Palma Filho

Diretor, docente e pesquisador do Instituto de Artes da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (Unesp); Coordenador do grupo de trabalho sobre Reforma do Ensino Superior (Unesp); Coordenador-geral adjunto do projeto institucional Pedagogia Cidadã (Unesp).
Unesp. São Paulo – SP [Brasil]
jcpalmafilho@uol.com.br

Neste artigo, abordam-se os principais lances da política educacional brasileira no que se refere ao financiamento da educação básica. Comenta-se a questão do financiamento público para a educação, desde o que é preceituado pela Constituição Federal de 1988, passando pela Lei de Diretrizes e Bases de 1996 (Lei Federal nº. 9.394, de 20/12/1996) e pela Emenda Constitucional nº. 14, de 12 de setembro de 1996, que altera vários artigos daquele texto constitucional e, com a alteração do artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, cria as condições legais para a instituição do Fundo para o Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef), por meio da Lei Federal nº. 9.424/96. Por último, tecem-se comentários sobre a recente Emenda Constitucional nº. 53, que dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208 e 212 da Constituição Federal e ao art. 6º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

PALAVRAS-CHAVE: Educação básica. Financiamento da educação. Políticas públicas. Responsabilidades do poder público.

EccoS – Revista Científica, São Paulo, v. 8, n. 2, p. 291-311, jul./dez. 2006.

A
R
T
I
G
O
S

291

1 Introdução

Ao ler este trabalho, o leitor deverá ter em mente que, no espaço reservado para um artigo, não é possível tratar de todos os aspectos da questão complexa que é o financiamento da educação básica no Brasil.

Quem desejar conhecer melhor o assunto deverá ler os autores citados ao final deste texto.

Isso posto, iniciar-se-á a discussão da matéria pela Carta Magna.

O artigo 208 da Constituição Federal (CF) (BRASIL, 1988) explícita, por meio de sete incisos, o modo como o Estado – entendido, nesse contexto, como Poder Público em geral – deve cumprir sua obrigação com a educação.

Entre as várias disposições sobressai a preocupação com a universalização do ensino fundamental, e não com toda a educação básica, como é desejo da maioria dos brasileiros. Esse mesmo dispositivo legal acena com a progressiva universalização do ensino médio; no entanto, esse nível de ensino permanece não obrigatório, o que desobriga o Poder Público de oferecê-lo a todos os que o procurem. Nada há sobre a obrigatoriedade da oferta da educação infantil.

Entretanto, pela leitura do mesmo artigo do texto constitucional, fica clara a obrigatoriedade e gratuidade do acesso ao ensino fundamental, dando-lhe um caráter de direito subjetivo (parágrafo 1º). No parágrafo seguinte, responsabiliza o Poder Público pelo não-oferecimento do ensino fundamental, ou por sua oferta irregular. Por fim, no parágrafo 3º, torna obrigatório o recenseamento dos estudantes para o ensino fundamental.

Para que se obedeça a tais preceitos, o artigo 212 estabelece a forma como os diferentes entes federativos cumprirão suas obrigações com a educação. Para isso, vincula recursos destinados ao atendimento desses deveres, da seguinte maneira:

- União: deve aplicar, no mínimo, 18% das receitas provenientes dos impostos;
- Estados, Distrito Federal e Municípios: nunca menos que 25% das receitas provenientes dos impostos e de transferências de um ente federativo para outro.

Esses recursos deverão ser utilizados, exclusivamente, na manutenção das escolas e no desenvolvimento do ensino. Desse modo, os programas suplementares de alimentação (merenda escolar) e assistência à saúde, previstos no artigo 208, capítulo VII, deverão ser financiados com recursos provenientes de contribuições sociais, do salário-educação, por exemplo, e de outros recursos orçamentários, e não mais dos impostos, como ocorria antes da vigência da CF de 1988.

O ensino fundamental público conta, ainda, com fonte adicional de financiamento, na forma da contribuição do salário-educação, a ser recolhido pelas empresas na forma da lei.

O artigo 213 permite a transferência de recursos públicos, provenientes das receitas citadas, às escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, na forma da lei, desde que comprovem finalidade não-lucrativa, apliquem seus excedentes financeiros em educação e ainda assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades.

O artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, no texto original promulgado em 5 de outubro de 1988, estabelecia que, nos dez primeiros anos da promulgação do texto constitucional, o poder público se comprometeria, em conjunto com todos os setores organizados da sociedade, a aplicar, pelo menos, 50% dos recursos a que se refere o artigo 212 da CF para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental. Esse dispositivo, sem nunca ter sido observado, acabou alterado pela Emenda Constitucional (EMC) 14.

Vale salientar que o financiamento da educação pública é essencial para a redução das desigualdades sociais em nosso País. De outra parte, não é menos importante ter presente a existência de uma forte vinculação entre o financiamento público da educação e a situação socioeconômica do país, uma vez que as principais fontes de recursos para a educação são provenientes da arrecadação de impostos que, obviamente, é afetada pelo desempenho da economia e pelo insuficiente combate à sonegação fiscal.

Outro aspecto a ser considerado diz respeito à política econômica adotada por sucessivos governos, que implicou sensível diminuição do montante de recursos para o setor educacional, com o objetivo de possibilitar o equilíbrio das contas públicas e, ao mesmo tempo, viabilizar o pagamento das dívidas externa e interna.

Atualmente, o gasto público brasileiro com a função social educação, considerando as três esferas de governo, não alcança 5% do Produto Interno Bruto (PIB) – algo em torno de 53,1 bilhões de reais, em valores nominais, para o ano 2000. Desse montante, os governos estaduais respondem por 46% do total gasto em educação, que corresponde a 2,3% do PIB, seguidos pelos municípios, com 29,5% (1,4% PIB), e a União, com 24,4% (1,2% do PIB).

Concluindo esta introdução, é importante lembrar que a Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (Unesco), recentemente, recomendava aos países em desenvolvimento um gasto mínimo de 10% do PIB com educação.

Vale lembrar que o Plano Nacional de Educação (PNE) previa, em um de seus dispositivos vetados pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), a destinação de 7% do PIB para o setor educacional, aquém, portanto, do recomendado pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (em inglês United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization [Unesco]).

2 O financiamento da educação nos termos da Lei 9.394

A Lei 9.394 (BRASIL, 1996c) – também chamada Lei de Diretrizes e Bases (LDB) da Educação Nacional, ou ainda Lei Darcy Ribeiro –, nossa segunda LDB, dedicou todo um título (VII) para normalizar o tema dos recursos financeiros para a educação (artigos 68 a 77).

De um modo geral, significou um grande avanço em relação à legislação anterior, por razões que, a seguir, serão apresentadas.

Nos termos do artigo 68, consideram-se recursos públicos a serem aplicados na educação:

- Receita de impostos próprios da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- Receita de transferências constitucionais e outras transferências;
- Receita de salário-educação e outras contribuições sociais;
- Receita de incentivos fiscais;
- Outros recursos previstos em lei.

Uma importante inovação foi a redação dada aos artigos 70 e 71, que estabelecem o que pode (artigo 70) ou não (artigo 71) ser considerado como despesas com a manutenção e desenvolvimento do ensino. Com base nesse texto legal, programas suplementares de alimentação, assistência médica-odontológica, farmacêutica e psicológica e outras formas de assistência social não mais poderão ser incluídos nos recursos destinados à educação. Além disso, esses recursos não poderão subsidiar a folha de pagamento do pessoal docente, quando em desvio de função, ou seja, em atividade alheia à manutenção e ao desenvolvimento do ensino.

No entanto, os artigos 70 e 71 não tocam na questão da folha de pagamento dos aposentados. No silêncio, estados e municípios estão incluindo, nos percentuais que a CF obriga a aplicar na educação, o montante

mensalmente despendido com as aposentadorias. Como tem sido uma constante o crescimento desse benefício, é de supor que boa parte dos recursos destinados constitucionalmente à educação está sendo consumida com o pagamento dos aposentados, deixando, portanto, de ser aplicados na educação de crianças e jovens. No entanto, não está nas aposentadorias a única fonte de diminuição dos recursos para a educação básica. Assim é que o Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), que, em 2000, foi substituído pela Desvinculação de Receitas da União (DRU), também retirou recursos do setor educacional. De acordo com Pinto (2000, p. 37) e com base em dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), apenas em 1997, o FEF retirou da educação 2,5 bilhões de reais e destinou a maior parte (1,8 bilhões de reais) para o ensino superior.

Para assegurar uma educação de qualidade, o artigo 74 menciona a necessidade de estabelecer um valor mínimo por aluno que deverá ser calculado, ao final de cada ano, para viger no ano seguinte.

Pelo que se expôs, não há dúvida de que a Lei 9.394/96 introduziu alguns mecanismos que melhoraram a questão do financiamento da educação pública. Como assinala Melchior (1997, p. 77), mudanças importantes foram introduzidas pela lei maior da educação, entre as quais: 1) estabelecimento do conceito de receita líquida para aferir o cumprimento da vinculação constitucional por parte dos entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). Desse modo, os legisladores pretendiam evitar a dupla contagem pelas esferas públicas, fraudando, assim, o texto constitucional (artigo 69, parágrafo 1º); 2) Operações de crédito por antecipação da receita orçamentária não poderão ser consideradas receita de impostos (artigo 69, parágrafo 2º); 3) A recepção de créditos adicionais por parte da receita estimada dos impostos implicarão o reajuste da vinculação orçamentária (artigo 69, parágrafo 3º); 4) Deverá haver acerto trimestral entre receita e despesa prevista e a que for realizada, com a respectiva incidência da vinculação constitucional para a educação (artigo 69, parágrafo 4º); 5) Fixação

de prazos para o repasse dos recursos – esses prazos variam de 10 a 19 dias, depois de feita a arrecadação (anteriormente, era comum a retenção dos recursos por parte dos órgãos arrecadadores). No caso de descumprimento dos prazos, incidirá a devida correção monetária (artigo 69, parágrafos 5º e 6º). Outro aspecto importante, já destacado por nós, foi o estabelecimento do que vem a ser despesa com manutenção e desenvolvimento do ensino. Antes da Lei 9.394/96, eram praticados os mais variados abusos. Melchior (1997, p. 79) cita o caso de municípios que asfaltavam as ruas em torno das escolas e lançavam essa despesa nos recursos destinados à educação, ou então de prefeituras que levavam “água encanada” aos bairros das escolas e debitavam as despesas como sendo de infra-estrutura escolar. Destaque-se que essas irregularidades, constatadas por falta de uma legislação mais precisa sobre a matéria, também eram cometidas pela União e por muitos Estados da Federação.

Entretanto, mesmo após a edição da atual LDB, irregularidades e ilegalidades continuam sendo cometidas no que diz respeito ao cumprimento das obrigações constitucionais por parte de muitos municípios.

Nesse sentido, Pinto (2002, p. 127) assinala que, na cidade de São Paulo (SP), as gestões Paulo Maluf (1992-1996) e Celso Pitta (1996-2000) “[...] descumpriam sistematicamente a vinculação definida pela Lei Orgânica e Marta Suplicy parece ter ido mais além ao ampliar o conceito do que seja gasto com ensino por meio da Lei Municipal 13.245/2001, em choque, aliás, com a LDB.” Interessante é que, nesse caso, apenas um edil da bancada do Partido dos Trabalhadores (PT) se insurgiu contra essa ilegalidade e, aliás, acabou tendo de abandonar a sigla.

No entanto, como ainda afirma Pinto (2002, p. 127):

Essas manipulações dos gastos com ensino atingem também o Estado de São Paulo, onde, conforme relatório da CPI da Assembléia Legislativa, que teve como presidente o deputado Cesar Callegari,

deixou-se de aplicar em ensino o equivalente a 6 bilhões de reais, de 1995 a 1998, na gestão de Mário Covas (Callegari, 2000). Segundo essa CPI, até recursos destinados à alimentação para os animais do zoológico foram contabilizados como gastos com ensino.

3 O salário-educação

Outra fonte importante de recursos para o financiamento do ensino fundamental é o salário-educação, criado por meio da Lei 4.440/64 (BRASIL, 1964), no Governo do Mal. Castello Branco, e concebido como uma alternativa às empresas que não estavam cumprindo o que estabelecia a CF de 1946, ou seja, não ofereciam educação primária a seus empregados e filhos. A contribuição social das empresas foi fixada em 1,4% da folha de contribuição à Previdência Social.

Atualmente, por força do que dispõe a EMC 14, que deu nova redação ao parágrafo 5º do artigo 212 da CF, regulamentado pela Lei 9.424/96, artigo 15, a contribuição está fixada em 2,5% sobre o total da folha de contribuição das empresas e destina-se, exclusivamente, ao ensino público. O Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), entretanto, retém 1% do total arrecadado para cobrir custos administrativos com a arrecadação.

O montante arrecadado está dividido em duas cotas: a federal que corresponde a 1/3, e a estadual, que equivale a 2/3 de sua receita líquida, distribuída, mensal e automaticamente, pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

A Lei 9.424/96, no parágrafo 2º do artigo 15, previa ainda a existência de uma cota municipal. Entretanto, esse dispositivo foi vetado pelo Presidente da República, que o substituiu pela Medida Provisória (MPV) 1.607/98. O Estado de São Paulo, por meio da Lei 10.013 (SÃO PAULO [Estado], 1998), antecipou-se à votação da MPV e regulamentou a distribuição da cota munici-

cipal. Em face da política de municipalização do ensino fundamental encetada no Estado, essa foi uma medida acertada.

Ao contrário do que afirma Pinto (2000, p. 62), a MPV 1.607/98 foi votada pelo Congresso Nacional e transformada na Lei 9.766 (BRASIL, 1998a), definindo, portanto, legalmente, a existência da cota municipal.

Finalmente, a Lei 10.832 (BRASIL, 2003), de 29 de dezembro de 2003, alterou o parágrafo 1º do artigo 15 da Lei 9.424/96 e o artigo 2º da Lei 9.766/98, alterando, desse modo, a sistemática do salário-educação.

Nos termos da nova norma legal, a quota estadual e municipal do salário-educação será integralmente redistribuída entre o Estado e seus Municípios, de forma proporcional ao número de alunos matriculados no ensino fundamental nas respectivas redes de ensino, conforme apurou o censo educacional realizado pelo Ministério da Educação (MEC) (nova redação dada ao artigo 2º da Lei 9.766).

Os recursos obtidos com o salário-educação têm-se constituído numa importante fonte de financiamento da educação, principalmente a partir das inovações introduzidas pela Lei nº 10.832/03. Atesta essa afirmação o crescimento da receita do salário-educação no período de 2000 a 2006 (R\$ 2.791.249.988,00 para R\$ 6.965.407.821,00. [FNDE, 2006]).

4 Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef)

Como já salientado em outra parte deste artigo, a EMC 14, ao alterar o artigo 6º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), ensejou a criação de um fundo voltado exclusivamente para o ensino fundamental (Fundef), que foi regulamentado pela Lei 9.424/96.

De acordo com a Secretaria de Educação Fundamental (SEF) do MEC, com a implantação do Fundef, em 1º de janeiro de 1998, aproximadamente,

1,5% do PIB brasileiro passou a ser destinado ao ensino fundamental público. São recursos, como vimos, vinculados à função educação por força do que dispõe o artigo 212 da CF, transferidos, regular e automaticamente, aos governos estaduais e municipais, com base no número de alunos mantidos em cada uma de suas redes de ensino. No primeiro ano da vigência, o fundo movimentou 13 bilhões de reais, valor que saltou para 22 bilhões, em 2002.

O Fundef é formado, no âmbito de cada Estado, por 15% das seguintes fontes de arrecadação:

- Fundo de Participação dos Municípios (FPM);
- Fundo de Participação dos Estados (FPE);
- Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS);
- Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPI-Exp);
- Desoneração de Exportações, de que trata a Lei Complementar (LCP) 87 (BRASIL, 1996b) – também chamada Lei Kandir.

Nos Estados onde a receita, proveniente dessas fontes, não for suficiente para garantir um valor por aluno/ano igual ou superior ao valor mínimo nacional, fixado por ato do Presidente da República, a União deverá complementar esses recursos.

Inicialmente, o valor fixado para 1998 e 1999 foi de 315 reais. A partir de 2000, passou a existir diferenciação nos valores atribuídos aos segmentos de 1^a a 4^a série e de 5^a a 8^a série. Assim é que, para 2002, último ano do governo FHC, os valores foram fixados em 418 reais para o segmento de 1^a a 4^a série, e em 438,90 reais, para o de 5^a a 8^a série, o que representou um reajuste de, aproximadamente, 33% em relação a 1998.

Em 2005, o valor mínimo nacional por aluno ficou estabelecido em 620,56 reais para o segmento de 1^a a 4^a série do ensino fundamental, e em 651,59 reais para o de 5^a a 8^a série.

Uma das críticas feitas pelos estudiosos do financiamento da educação pública diz respeito ao fato de que o parágrafo 1º do artigo 6º da Lei 9.424/96 vem sendo sistematicamente desrespeitado pelo Presidente da República, quando não leva em conta que o valor mínimo anual não pode ser “[...] inferior à razão entre a previsão da receita total para o Fundo e a matrícula total do ensino fundamental no ano anterior, acrescida do total estimado de novas matrículas [...]”

Como não poderia deixar de ser, a não-observância desse dispositivo legal tem implicado o estabelecimento de um valor mínimo nacional por aluno muito menor do que deveria ser, o que tem levado a União a diminuir, cada vez mais, sua contribuição para o Fundo.

5 Conseqüências da implantação do Fundef

Há muita divergência em torno dos efeitos do Fundef no ensino fundamental. Entretanto, em que pese a variedade de críticas, um tipo de conclusão parece consensual entre os diversos autores que se debruçaram sobre a matéria: a implantação do Fundef contribuiu para a ampliação do atendimento na esfera do ensino fundamental, embora, como afirma Guimarães (2005, p. 38), “[...] tenha deixado de lado o atendimento de crianças (o a 6 anos), além de não considerar a demanda crescente de jovens pelo ensino médio.”

Outro ponto a ser considerado refere-se ao tema da melhoria da qualidade na educação, um dos objetivos do fundo. Nesse quesito, pode-se afirmar, com segurança, que o Fundef não mudou, em nada, o fraco desempenho de crianças e jovens, alunos do ensino fundamental.

Nesse sentido, o relatório recentemente divulgado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep, 2006) atesta que, de 1995 a 2005, houve retrocesso no aprendizado do aluno do ensino fundamental.

Analisemos, primeiramente, os dados para o Brasil como um todo e, em seguida, o desempenho do alunado no Estado de São Paulo.

Em 1995, nas escolas urbanas, a proficiência dos alunos da 4^a série em português situava-se em torno da média 191,57, numa escala de 0 a 500 pontos. Em 2005, o desempenho médio era de 175,52, ou seja, o que era ruim conseguiu ficar pior. A queda foi mais acentuada no Nordeste, região que contou com a complementação de recursos para o Fundef, feita pelo Governo Federal (passou de 182,59 para 159,08). No caso do Estado de São Paulo, o rendimento médio passou de 196,19 para 183,72.

Em matemática, no Brasil como um todo, a média passou de 192,83 para 185,66; no Nordeste, a queda foi mais acentuada: de 182,83 caiu para 166,49. No Estado de São Paulo, o desempenho médio passa de 198,71 para 191,95.

Há de se destacar que, tanto em português quanto em matemática, nenhuma unidade da federação ficou acima de 250 pontos. Na língua pátria, os melhores desempenhos ficaram por conta dos Estados da Região Sudeste e do Distrito Federal. Em matemática, o destaque foi para os Estados de Minas Gerais, Paraná e, novamente, para o Distrito Federal.

Na 8^a série, no que se refere à proficiência dos alunos em português, considerando apenas as escolas urbanas, o desempenho médio dos estudantes, no Brasil como um todo, passou de 256,85 para 231,71, entre 1995 e 2005. Na Região Nordeste, de 231,82 para 219,45. No Estado de São Paulo, de 269,79 para 237,36 – uma queda de 32,43 pontos. O Estado de São Paulo, aliás, foi o que apresentou a maior queda no rendimento escolar em português, chegando a quase 40 pontos entre 1995 e 1999 (de 269,79 para 230,75). Apenas a partir de 2001 é que se observa uma ligeira recuperação (de 230,75 para 237,36).

Há que argumentar que essa queda se deve à quase universalização do ensino fundamental. Não é o caso do Estado de São Paulo, onde tem sido decrescente a matrícula no ensino fundamental. No Brasil como um

todo, houve diminuição de matrículas entre 2005 e 2006, de 33.543.700 para 33.282.663, resultando em queda de 0,8%.

A situação de São Paulo merece análise à parte. Trata-se de um Estado que não recebeu nenhum tipo de complementação da União, uma vez que já investia, por aluno, mais que o mínimo nacional estabelecido pelo Fundef. Em compensação, houve acentuada municipalização do ensino fundamental, principalmente no segmento de 1^a a 4^a série, e, como consequência, muitos municípios assumiram esse nível de ensino sem que estivessem devidamente preparados para tal.

Os estudos até agora realizados indicam, de forma insofismável, que o principal efeito do Fundef foi o de induzir a municipalização do ensino fundamental.

No Estado de São Paulo, por exemplo, que antes da criação do fundo exibia um dos mais baixos índices de municipalização, atualmente, de acordo com os dados divulgados pelo último censo escolar (29 mar. 2006), apresenta quase 40% das matrículas sob a responsabilidade das municipalidades paulistas, ou seja, de um total de 5.887.739 matrículas, 2.176.202 estão nos municípios.

É provável também que, na rede estadual, a introdução da progressão continuada tenha contribuído para o resultado negativo. É sabido que os professores nunca aceitaram a mudança na seriação do ensino fundamental. Acrescente-se, ainda, o fato de os ciclos de quatro anos serem muito longos e as condições de funcionamento das escolas não terem permitido, em muitos casos, um acompanhamento, mais de perto, do progresso do aluno.

Acreditamos que a criação de um ciclo inicial de quatro anos, e não de dois em dois anos, tenha servido para viabilizar o processo de municipalização, uma vez que a maior parte das prefeituras apenas se interessava pelo primeiro segmento do ensino fundamental, o que permitiria estabelecer uma relação de continuidade com a pré-escola, que no caso do Estado de São Paulo

é de responsabilidade municipal e privada. Com a ampliação do ensino fundamental de oito para nove anos, o Ciclo I ficou mais longo ainda.

6 Do Fundef ao Fundeb

Desde seu lançamento, o Fundef gerou muitas críticas. De acordo com Melchior (1997, p. 67), embora o fundo tenha reduzido, parcialmente, as desigualdades, não eliminou o clientelismo político. Desde o início, as críticas apontavam as “perdas” que os Estados sofreriam em alguns casos, e os municípios, em outros. As perdas municipais resultariam do fato de o fundo não contemplar a educação infantil. No entanto, com a crescente assunção de matrículas no ensino fundamental pelos municípios, essas perdas tenderiam a diminuir. E, de fato, foi o que ocorreu. Muitos municípios também procederam à matrícula de crianças com 6 anos de idade na 1^a série do ensino fundamental e, desse modo, reduziram o número de matrículas na educação pré-escolar.

Nesse contexto de críticas, surge a proposta de criação de um fundo para abrigar toda a educação básica, ou seja, desde a creche até o ensino médio. Desse modo, a prioridade deixa de ser apenas o ensino fundamental e passa a contemplar toda a educação básica (0 a 17 anos). Sem dúvida uma meta ambiciosa que nos poria ao lado dos países mais desenvolvidos.

A questão que logo de início chama a atenção é a seguinte: haverá recursos para tanto? O Fundef, em que pesem todas as limitações apontadas e comentadas, estabelecia uma prioridade – o investimento no ensino fundamental, reservando para esse nível de ensino, pelo menos, 60% dos recursos destinados à educação, no qual, aliás, ainda está matriculada a maior parte do alunado brasileiro. Um ensino fundamental de qualidade já resolveria boa parte dos problemas que temos no campo da educação.

No apagar das luzes de 2006, o Congresso Nacional editou a EMC 53 que dá nova redação aos artigos 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da CF e ao artigo 6º do ADCT. Na prática, é uma reforma da EMC 14/96.

Algumas mudanças em nada se relacionam com a criação do Fundeb; são apenas ajustes necessários, tendo em vista o estabelecimento da idade de 6 anos para ingresso no ensino fundamental. É o caso da alteração proposta para o artigo 7º, que passou a ter a seguinte redação: “XXV – assistência gratuita aos filhos e dependentes desde o nascimento até 5 (cinco) anos de idade em creches e pré-escolas.” O curioso, nesse caso, é que a Lei 11.114 (BRASIL, 2005) que trata do ingresso de crianças com 6 anos, no ensino fundamental, veio antes da EMC 53, ou seja, a lei, impropriamente, alterou a CF.

No artigo 23, onde estava escrito “Parágrafo único – Lei complementar – leia-se Leis complementares.”

No artigo 30, há uma emenda, sem dúvida necessária, uma vez que o artigo fala em educação pré-escolar, quando o correto é referir-se à educação infantil.

É a partir das alterações dos artigos 206, 208, 211, 212 da CF e do artigo 6º do Ato Constitucional das Disposições Transitórias que são estabelecidas as condições necessárias para a transformação do Fundef em Fundeb.

Foi alterada a redação do inciso V do artigo 206, de modo que permitisse a redação de um novo inciso, o de número VIII, com a seguinte redação: “[...] piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos da lei federal.” Foi ainda acrescentado um parágrafo único, nos seguintes termos:

A lei disporá sobre as categorias de trabalhadores considerados profissionais da educação básica e sobre a fixação de prazo para a elaboração ou adequação de seus planos de carreira, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Trata-se, nesse caso, de uma alteração de fundamental importância. Finalmente, estabelece-se a exigência de um piso salarial nacional para o magistério, ao mesmo tempo que se enfatiza a necessidade de a lei conceituar quais são as categorias de trabalhadores que poderão ser enquadradas como profissionais da educação.

A alteração do inciso IV do artigo 208 é mais uma adequação à legislação que antecipou para 6 anos o ingresso da criança no ensino fundamental, reduzindo, desse modo, a duração da educação infantil para a faixa etária de 0 a 5 anos de idade.

Ao artigo 211 foi acrescentado mais um parágrafo, o de número V, com a seguinte redação: “A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular.” Neste caso, é de supor que lei posterior conceituará o que vem a ser ensino regular. Se prevalecer o entendimento atual, mais uma vez, o ensino supletivo, hoje denominado educação de jovens e adultos, “ficará de fora”. É provável que a lei venha a excluir o ensino supletivo não-presencial.

Ao artigo 212 foram acrescentados dois novos parágrafos: o 5º que, em boa hora, constitucionalizou o salário-educação como fonte adicional de financiamento da educação básica pública. Dizemos em boa hora, tendo em vista que pressões não faltam, com o intuito de desonerar a folha de pagamento da empresas, para que seja extinto esse benefício, e o parágrafo 6º que, por sua vez, estabelece que os recursos do salário-educação sejam distribuídos proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação pública. Deixam, portanto, de ser aplicados, exclusivamente, no ensino fundamental.

A seguir, consideraremos as alterações feitas no artigo 6º do ADCT.

As mudanças mais significativas para a criação do Fundeb foram feitas no artigo 6º do ADCT.

O fundo terá a duração de 14 anos a partir da promulgação da EMC, em 19 de dezembro de 2006, com a finalidade precípua de atender à manutenção e desenvolvimento da educação básica bem como assegurar, com parte

dos recursos previstos no *caput* do artigo 212 da CF, remuneração condigna ao magistério. Como a EMC não define o que vem a ser remuneração condigna, expressão que já constou de outras leis, espera-se que sua regulamentação esclareça esse conceito.

Para tanto, cria-se, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, um fundo de natureza contábil, que contará com 20% dos recursos a que se referem os incisos I, II e III do artigo 155, ou seja, dos impostos arrecadados sobre a transmissão, por causa *mortis* ou doação, de quaisquer bens ou direitos; operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior, bem como o imposto que incide sobre a propriedade de veículos automotores. São ainda recursos destinados ao fundo aqueles previstos nos incisos II, III e IV do *caput* do artigo 158 e nas alíneas “a” e “b” dos incisos I e II do *caput* do artigo 159, todos da CF, que serão distribuídos proporcionalmente ao número de alunos das diversas etapas e modalidades da educação básica presencial, matriculados nas respectivas redes, nos respectivos âmbitos de atuação prioritária estabelecida nos parágrafos 2º e 3º do artigo 211 da CF., ou seja, no caso dos municípios, a prioridade é oferecer o ensino fundamental e a educação infantil; já em relação aos estados, a responsabilidade maior é com o ensino fundamental e o médio.

Quanto à participação da União, a EMC prevê que, no primeiro ano de vigência dos fundos, serão destinados 2 bilhões de reais; no segundo, 3 bilhões; no terceiro, 4,5 bilhões e, a partir do quarto ano, 10% do total que for apurado no âmbito dos Estados e Municípios. Os valores deverão ser atualizados anualmente, de modo que preservem, integralmente, a devida complementação da União. Nos termos do artigo 160 da CF, é vedado à União reter os recursos do repasse aos Estados e Municípios, a não ser no caso das exceções previstas no próprio texto constitucional. O não-cumprimento da complementação federal implicará crime de responsabilidade fiscal (emen-

da apresentada pela Senadora Lúcia Vânia, quando da discussão da EMC no Senado Federal). Aliás, a discussão dessa EMC no Senado Federal, que, por falta de espaço neste artigo, não pode ser tratada aqui, será por nós retomada em outro texto, dada a relevância dessa discussão no Congresso Nacional, que melhorou a proposta original do Poder Executivo.

7 Considerações finais

A maior parte das mudanças previstas na EMC depende de regulamentação posterior, que ora tramita no Congresso Nacional sob a forma de MPV no caso, a 339 (BRASIL, 2006b).

A imprensa diária tem noticiado as resistências que a tramitação da MPV está enfrentando no Congresso Nacional. Nesse sentido, os governadores vêm exercendo, por meio de suas bancadas, forte pressão para que a relação custo/aluno do ensino médio seja maior que a fixada para a educação infantil.

Essas dificuldades teriam sido minimizadas, se o Poder Executivo tivesse optado pela criação de três fundos, um para cada nível da educação básica – A MPV 339 prevê o mesmo valor por aluno tanto para a educação infantil quanto para o ensino médio.

As pressões já surtiram efeito. Recentemente, o MEC anunciou que concorda com um valor maior para o ensino médio.

Tudo faz crer que não será fácil a aprovação dessa MPV pelo Congresso Nacional, pelo menos na forma como foi, originariamente, enviada.

A questão que fica para ser respondida, posteriormente, é a seguinte: Será que, desta vez, o Poder Público vai cumprir o que estabelece a legislação sobre o financiamento público da educação básica?

Pensamos ter deixado claro que o problema não é de legislação, mas de seu cumprimento.

PUBLIC POLICIES OF EDUCATION FINANCING IN BRAZIL

This article studies the main topics of the Brazilian education policies, especially the primary education financing. It is also commented the question of the public financing for Education, taking as base the Federal Constitution of 1988, the Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) (Brazilian Basis Law for Education Guides), the Constitutional Amendment number 14 of September, 12th 1996 and the Federal Law number 9.424/96, which establishes the Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef (Primary Education Maintenance and Development and Teaching Support Fund). Finally, this paper is concerned with the recent Constitutional Amendment number 53 and the Provisory Measure number 339 of December, 28th 2006, that regulates the foundation of the Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério – Fundeb (Basic Education Maintenance and Development and Teaching Support Fund).

KEY WORDS: Basic Education. Education Financing. Government duties. Public Policies.

Referências

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 18 ago. 2006.

BRASIL. *Emenda constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias*. Brasília: 1996a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm>. Acesso em: 18 ago. 2006.

BRASIL. *Emenda constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias*. Brasília: 2006a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm>. Acesso em: 18 ago. 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. (LEI KANDIR)*. Brasília: 1996b. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Leis/Lcp87.htm>>. Acesso em: 18 ago. 2006.

BRASIL. *Lei 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.planalto.gov.br/CCIVIL/leis/2003/L10.832.htm>>. Acesso em: 18 ago. 2006.

BRASIL. *Lei nº 11.114, de 16 de maio de 2005. Altera os arts. 6º, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, com o objetivo de tornar obrigatório o início do ensino fundamental aos seis anos de idade*. Brasília: 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L1114.htm>. Acesso em: 18 ago. 2006.

BRASIL. *Lei nº 4.440, de 27 de outubro de 1964. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. Brasília: DF, 1964.

BRASIL. *Lei 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: 18 ago. 2006.

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. 6º, § 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: 18 ago. 2006.

BRASIL. *Lei nº 9.477, de 24 de julho de 1997. Institui o Fundo de Aposentadoria Programada Individual – FAPI e o Plano de Incentivo à Aposentadoria Programada Individual, e dá outras providências*. Brasília: 1997. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9477.htm>. Acesso em: 18 ago. 2006.

BRASIL. *Lei nº 9.766, de 18 de dezembro de 1998. Altera a legislação que rege o Salário-Educação, e dá outras providências*. Brasília: 1998a. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/leis/L9766.htm>>. Acesso em: 18 ago. 2006.

BRASIL. *Medida provisória nº 1.607-24, de 19 de novembro de 1998. Altera a legislação que rege o Salário-Educação, e dá outras providências*. Brasília: 1998b. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas/1607-24.htm>. Acesso em: 18 ago. 2006.

BRASIL. *Medida provisória nº 339, de 28 de dezembro 2006. Regulamenta o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências*. Brasília: 2006b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/_Ato2004-2006/2006/Mpv/339.htm>. Acesso em: 18 ago. 2006.

BRASIL. *Medida provisória nº 339, de 28 de dezembro 2006. Regulamenta o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências*. Brasília: 2006b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/_Ato2004-2006/2006/Mpv/339.htm>. Acesso em: 18 ago. 2006.

GUIMARÃES, J. L. Do Fundef ao Fundeb: uma breve reflexão sobre as recentes mudanças no financiamento da educação brasileira. In: PALMA FILHO, J. C. (Org.). *Legislação educacional*. 1. ed. São Paulo: Páginas & Letras/Unesp, 2005.

MELCHIOR, J. C. de A. *Mudanças no financiamento da educação no Brasil*. 1. ed. Campinas: Autores Associados, 1997.

PINTO, J. M. de R. Financiamento da educação no Brasil: um balanço do governo FHC (1995-2002). *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 23, n.80, p. 108-135, 2002.

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

SÃO PAULO [Estado]. *Lei nº 10.013, de 24 de junho de 1998. Dispõe sobre a redistribuição da Quota Estadual do Salário – Educação – QESE entre o Estado e os seus municípios*. São Paulo: 1998. Disponível em: <http://www.al.sp.gov.br/StaticFile/integra_ddilei/lei/1998/lei%20n.10.013,%20de%2024.06.1998.htm>. Acesso em: 18 ago. 2006.

Recebido em 20 nov. 2006 / aprovado em 20 dez. 2006.

Para referenciar este texto

PALMA FILHO, J. C. Políticas públicas de financiamento da educação no Brasil. *EccoS*, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 291-311, jul./dez. 2006.