

# Políticas de financiamento e direito à educação básica: o Fundef e o Fundeb */ Funding policy and right to basic education: Fundef and Fundeb*

---

ROSANA MARIA OLIVEIRA GEMAQUE\*

**Resumo:** O texto discute a pertinência da estratégia das políticas de Fundo, adotadas no financiamento da educação, para assegurar o direito à educação básica. Para isso, discorre sobre as principais características e mecanismos da política de fundos materializada, a partir da década de 1990, no Fundef e no Fundeb, cotejando-as com os fundamentos e princípios legais do direito à educação. A discussão resulta de um conjunto de pesquisas sobre o Fundef e Fundeb desenvolvidas ao longo de dez anos, pelo Grupo de Estudos em Gestão e Financiamento da Educação (Gefin) que congrega informações quantitativas e qualitativas sobre os impactos e efeitos dos mesmos. Conclui-se que, apesar da evidência de alguns avanços decorrentes da política de fundo em relação à democratização do acesso e aumento dos gastos por aluno, o montante de recursos financeiros mobilizados pelos Fundos é insuficiente para assegurar o direito de todos à educação.

**Palavras-chaves:** financiamento da educação; direito; Fundef; Fundeb

**Abstract:** The text discusses the relevance of the strategy of Fund policies, adopted in education funding to ensure the right to basic education. To do so, discusses the main features and mechanisms of political funds materialized from the nineties, in Fundef and Fundeb, comparing them with the fundamentals and principles of the legal right to education. The discussion stems from a set of research on Fundef and Fundeb developed over 10 years, by the Group of Studies in Management and Financing of Education – Gefin that

---

\* Pedagoga. Doutora em Educação. Professora do Instituto de Ciências da Educação da Universidade Federal do Pará (UFPA). E-mail: rgemaque@uol.com.br.

bringing together quantitative and qualitative information about the impacts and effects of these funds. It concludes that despite evidence of some progress made since the policy background in relation to the democratization of access and increased spending per student, the amount financial resources mobilized by the funds is insufficient to ensure the right of everyone to education.

**Keywords:** financing education; right; Fundef; Fundeb.

## Introdução

A adoção de políticas de fundos para redistribuir os recursos da educação vem sendo utilizada pelos últimos governos (FHC e Lula), no entanto, a ideia de Fundos para financiar a educação não é nova. Esteve presente nos vários períodos da história brasileira, e a ela se recorria na perspectiva de assegurar recursos para o financiamento da educação pública (MELCHIOR, 1981).

Na década de 1990, a discussão sobre a constituição de fundos para financiar a educação é retomada por ocasião da elaboração do Plano Decenal de Educação para Todos, em virtude de acordos assumidos na Conferência de Educação para Todos, realizada em Jomtien, na Tailândia, e promovida pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) e pelo Banco Mundial.

Dentre os objetivos estabelecidos pelo Plano Decenal de Educação, com finalidade de universalizar o Ensino Fundamental e erradicar o analfabetismo, encontra-se o de “incrementar os recursos financeiros para manutenção e para investimentos na qualidade da educação básica, conferindo maior eficiência e equidade em sua distribuição e aplicação”.

Esse objetivo seria alcançado mediante a adoção das seguintes estratégias:

- a) reestruturando o atual quadro de distribuição, entre níveis de governo, dos recursos fiscais e dos encargos de expansão e desenvolvimento e de manutenção e operação, para reduzir os efeitos dos diferenciais de capacidade fiscal, institucional e administrativa;
- b) criando fundos e mecanismos não convencionais de financiamento a programas e projetos inovadores em qualidade educacional e de equalização social de oportunidades, especialmente nas grandes concentrações demográficas de pobreza (regiões metropolitanas, cidades de porte médio e áreas rurais críticas);
- c) incrementando, em função das prioridades definidas, os gastos públicos acima dos níveis mínimos constitucionalmente determinados (PLANO DECENAL DE EDUCAÇÃO PARA TODOS, 1993, p. 16-17).

As duas primeiras estratégias foram desenvolvidas mediante alteração da Constituição Federal pela Emenda Constitucional nº 14/96, que redefine as responsabilidades na oferta do ensino entre as esferas de governo e para garantir a sua efetivação, criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef). A terceira, no entanto, nem chegou a entrar na agenda de discussões do Governo.

O Fundef foi criado pautado na promessa de que revolucionaria a educação ao promover justiça social, equidade no gasto aluno, descentralização do ensino, redução das disparidades regionais. Configurou-se como uma política focalizada visto que priorizou exclusivamente uma etapa da educação básica – o Ensino Fundamental. Ancorou-se na lógica de que o problema central do financiamento da educação residia no seu gerenciamento, decorrente da incompatibilidade entre o atendimento às matrículas e a capacidade fiscal dos entes federados. Caracterizou-se, portanto, como um Fundo de gerenciamento e não de captação de novos recursos para financiar “novos” programas implementados no Ensino Fundamental, pois era constituído da subvinculação dos recursos já vinculados à educação. Situação que também se repete com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério (Fundeb).

Neste texto, analisamos a pertinência da política de fundos no financiamento da educação básica como medida protetora do direito à educação. Para isso, elegemos como indicadores de análise os valores gastos por aluno e os mecanismos de distribuição dos recursos dos Fundos, com vista à garantia do acesso à escola e à qualidade de ensino.

Na perspectiva de organizar os argumentos, o texto está estruturado de modo a apresentar inicialmente informações relativas à normatização do direito à educação, seguida das principais características da política de Fundo, implementadas a partir da década de 1990 e materializada pelo Fundef e Fundeb.

### **Questões legais e discussões sobre o direito à educação**

Na discussão sobre o direito à educação convém ressaltar alguns pressupostos. O primeiro, levantado por Bobbio (1992), diz respeito ao fato de que os direitos são construídos historicamente, “ou seja, nascidos em certas circunstâncias, caracterizados por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes, e nascidos de modo gradual, não todos de uma vez e nem de uma vez por todas (p. 05)”. O segundo concerne à diferença entre o direito proclamado e sua efetivação. Segundo esse autor, os direitos sociais – chamados de direitos de segunda geração – ainda que exibidos brilhantemente em todas as declarações nacionais e internacionais, permanecem no papel.

Nessa perspectiva, Bobbio adverte:

(...) uma coisa é proclamar esse direito outra é desfrutá-lo efetivamente. A linguagem dos direitos tem indubitavelmente uma grande função prática, que é emprestar uma força particular às reivindicações dos movimentos que demandam para si e para os outros a satisfação de novos carecimentos materiais e morais; mas ela se torna enganadora se obscurecer ou ocultar a diferença entre o direito reivindicado e o direito reconhecido e protegido (BOBBIO, 1992, p. 10).

No Brasil, a defesa da extensão do direito à educação a todos teve destaque na década de vinte do século passado, em que os problemas educacionais deixaram paulatinamente de ser tratados isoladamente para tornarem-se “problema nacional”. Entre os principais defensores do direito à educação pública, assegurada pelo Estado, encontrava-se Anísio Teixeira que argumentava: “dizer-se que a educação é um direito é o reconhecimento formal e expresso de que a educação é um interesse público, a ser promovido pela lei” (TEIXEIRA, 1967, p. 48).

Um terceiro pressuposto a ser considerado nas discussões sobre o direito à educação, no Brasil, refere-se às acentuadas desigualdades sociais e econômicas com rebatimentos fortes na educação. Sobre isso, Scheinuar (2007) afirma que “quando o tema é desigualdade, entre muitas injustiças e realidades inaceitáveis, o Brasil, nas últimas décadas, tem sido referência” (p. 8). Trata-se de um país de contrastes. De um lado, a condição humana de quase 30 milhões de brasileiros é questionável, de outro é destacado pelo desenvolvimento tecnológico, científico e cultural. Cerca de cem milhões de pessoas vivem em situação de risco. Dos 180 milhões de habitantes, menos de 5% (9 milhões) se encontram em condições de participar da lógica que permite desfrutar, em alguma medida, das riquezas produzidas no país.

Nesse cenário, Scheinuar adverte que o desenvolvimento de políticas públicas é fundamental. Todavia, essa perspectiva se contrapõe as orientações neoliberais que nortearam as reformas na área da educação na América e atribuíram ao mercado essa tarefa, concebendo educação como “mercadoria”. Diante disso, essa autora defende que os investimentos na educação só seriam efetivos se reconhecessem que as necessidades específicas devem ser tratadas de acordo com regiões ou grupo sociais, tendo em vista que apresentam características diferentes (p. 8). Entretanto, as normas legais são genéricas e se destinam para contextos díspares, não contribuindo para reduzir as desigualdades.

Por fim, um quarto pressuposto a ser considerado é a complexidade dos problemas educacionais que demanda muito investimento em longo prazo. Entretanto, observa Scheinuar, as medidas adotadas pelos governantes são isoladas e fragmentadas, contribuindo para perpetuar a condição de pobreza e desigualdade. Para essa autora “é impossível garantir o direito de acesso à educação apenas pelo campo da educação (legislação e política), tendo em vista que pressupõe condições de vida que estão para além do campo pedagógico (SCHEINUAR, 2007).

Duarte (2007) também contribui na discussão sobre o direito à educação ao chamar atenção para a posição de destaque ocupada pelas políticas públicas no Estado social de direito, constituindo-se em objeto dos direitos sociais e eixo orientador da atividade estatal.

No que concerne à proclamação dos direitos à educação, no Brasil, existe um conjunto de leis, decretos e resoluções que regulamentam a área, dentre elas: o Capítulo III da Constituição Federal de 1988 que trata da Educação, da Cultura e do Desporto, especificamente na Seção I “Da Educação; o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069 de 1990); o Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966, ratificado pelo Brasil, no livre gozo de sua soberania, a 12 de dezembro de 1991, e promulgado pelo Decreto Legislativo nº 592, a 6 de julho de 1992; a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394 de 1996); a Emenda Constitucional nº 14 de 1996; e mais recente a Emenda Constitucional de nº 53 de 2006 (estes dois últimos constituem objeto deste artigo).

Esse aparato legal tem como marco a atual Constituição Federal que, pela primeira vez na história da educação, possibilitou a construção de “normatividade” às atividades educativas que, até então, segundo Cury e Ferreira (2009), havia apenas boas intenções e proteção limitadas por não dispor de instrumentos legais para sua efetivação. Essa condição inaugura uma nova relação entre o Poder

Judiciário e a educação que caracteriza a chamada *Judicialização da Educação*, que significa:

A intervenção do Poder Judiciário nas questões educacionais em vista da proteção desse direito até mesmo para cumprirem-se as funções constitucionais do Ministério Público e de outras instituições legitimadas (CURY; FERREIRA, 2009, p. 33).

Nessa direção, destacam-se na CF/88: o art.5º que estabelece “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza [...]” e o art. 6º que estabelece “são direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.

Sobre esses dispositivos convém ressaltar os comentários de Duarte (2007) ao lembrar que no Estado social de direito a garantia de direitos sociais passa pela elaboração e implementação de políticas públicas que os assegurem e os protejam.

Em relação especificamente à educação, o art. 205 da Constituição Federal de 1988 é enfático ao determinar que “a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade. Além disso, a CF determina que o dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia do Ensino Fundamental obrigatório e gratuito constituindo-se em direito público subjetivo (art. 208, § 1º do inciso I).

Mais uma vez destacam-se os comentários pertinentes de Duarte (id.) ao alertar que a proteção de um bem jurídico como a educação não recai apenas sobre os indivíduos singularmente, mas abrangem os interesses de grupos de pessoas “que têm direito ao acesso às tradições públicas, preservadas e transmitidas pela ação educacional. Trata-se, pois, de um direito que, mesmo podendo ser exercido individualmente, não pode ser compreendido em abstração

de sua dimensão coletiva e até mesmo difusa” (p. 698). Esses comentários reforçam a ideia de que a proteção do direito à educação passa pelo desenvolvimento de políticas públicas, mesmo no caso do acesso ao Ensino Fundamental que se trata de um direito público subjetivo.

Na perspectiva de garantir as condições objetivas para o cumprimento do art. 205 da CF/88, da parte do poder público, é estabelecido também formas de organização da educação (art. 211) e as fontes de recursos para financiá-la.

O art. 211 da CF/88 estabelece 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 (art. 212).

Além da vinculação de impostos, a legislação ainda prevê as seguintes fontes de financiamento da educação: (i) contribuições (salário-educação, renda de loteria, contribuições sobre o lucro e seguridade social); (ii) desvinculação de receitas da União (DRU); e (iii) operações de crédito. Apesar da diversidade, a vinculação de impostos constitui a principal fonte de receita no financiamento da educação pública, tanto da parte da União quanto dos estados e municípios.

No que concerne à organização e divisão de responsabilidades no provimento da educação, entre os entes federados, a CF/88, no art. 211, estabelece que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios organizarão seus sistemas de ensino em regime de colaboração. Quanto à divisão de responsabilidades, a Emenda Constitucional nº 14/1996 define explicitamente que: a União organizará o sistema federal de ensino, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá função redistributiva e supletiva,

mediante a assistência técnica e financeira aos estados e municípios; os municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil; os estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no Ensino Fundamental e Médio.

É nesse contexto de definição de responsabilidades e das fontes de recursos para o cumprimento das mesmas pelo poder público que se inserem as discussões sobre a implementação da política de Fundos para financiar e distribuir os recursos financeiros destinados à educação, a partir da segunda metade da década de 1990.

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

Em documentos oficiais do Ministério da Educação é afirmado que o Fundef foi criado com a finalidade de corrigir as “iniquidades históricas que impediam o desenvolvimento do sistema educacional e tolham o futuro de muitos brasileiros”, considerando que a má distribuição dos recursos da educação constituía-se “raiz das desigualdades existentes nas redes públicas de ensino em todo país” (MEC, 1999). Além disso, argumentou-se que o Fundef se configurava uma política que “revolucionaria a educação”, pois promoveria: justiça social; equidade no gasto-aluno; descentralização; melhoria da qualidade da educação e valorização do magistério.

Esse Fundo foi criado pela Emenda Constitucional nº 14 de 1996 e regulamentado pela Lei nº 9.424/96.

No que se refere à composição do Fundef, a Lei nº 9.424/96 estabelece no § 1º (art. 1º) que o Fundo será composto por 15% dos seguintes recursos: de parcela do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e de prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal, e de comunicação (ICMS); do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE)

e dos municípios (FPM); da parcela do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI); da parcela a título de compensação financeira pela perda de receitas decorrentes da desoneração das exportações, nos termos da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996; complementação da União: os recursos do Fundo previstos no art. 1º serão repassados, automaticamente, para contas únicas e específicas dos governos estaduais, do Distrito Federal e dos municípios, vinculadas ao Fundo, instituídas para esse fim e mantidas na instituição financeira de que trata o art. 93 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (art. 3º).

Como pode ser visto, o Fundef é constituído pelas receitas dos estados, do Distrito Federal, dos municípios e, em alguns casos, pela complementação da União. Essas contribuições são obrigatórias, automáticas e incidem sobre as receitas próprias e transferidas constitucionalmente, vinculadas à educação. Por isto, não geram novos recursos para o Ensino Fundamental, salvo nos estados em que há complementação da União, ou seja, tão somente os redistribuí no âmbito dos estados. A complementação da União não significa nova fonte de recursos, mas simplesmente retira dos já existentes (da receita de impostos e do salário-educação). Embora se tenha a impressão de que os recursos para o Ensino Fundamental foram ampliados com o Fundef, visto que a subvinculação da receita de impostos dos estados e dos municípios, de 50% passou para 60%, na verdade, temos que considerar que houve redução da participação da União, de 50% para o equivalente a 30% para o ensino obrigatório e erradicação do analfabetismo.

Na perspectiva de avaliar a “força” ou importância dessa política na proteção dos direitos à educação e no combate às desigualdades educacionais, apresentamos a Tabela 1 que evidencia a diferença entre a média dos maiores e menores *per capita* Fundef no período de sua vigência.

**Tabela 1 – Brasil – Diferença entre a média dos maiores e menores *per capita*/Fundef-1998/2006**

Estados	1998	2006
	<i>Per Capita</i>	<i>Per Capita</i>
AL	336	744
BA	303	766
CE	312	767
PA	303	735
PB	322	858
PE	314	887
PI	306	794
MA	290	695
<b>Média (menores)</b>	<b>311</b>	<b>781</b>
RR	901	2.302
AP	690	1.832
SP	657	1.866
RJ	619	1.234
RS	561	1.529
SC	477	1.425
ES	463	1.667
AC	607	1.727
<b>Média (maiores)</b>	<b>622</b>	<b>1.698</b>

Fonte: STN- Boletim do FUNDEF-1998/2006. Valores Nominais.

Em 1998, o estado que apresentou o menor valor médio *per capita*/Fundef foi o Maranhão, que continuou ocupando a mesma posição em 2006, apesar de ter sido ampliado em 151,1%. De outro lado, o estado que apresentou o maior valor médio *per capita* foi o de Roraima, que também permaneceu na mesma condição em 2006, sendo ampliado em 155,5%.

Ao verificarmos a relação entre o maior e menor *per capita* constatamos que, em 1998, a diferença entre a média do maior e menor valor foi de 2.000 e, em 2006, essa diferença aumentou para 2.174. Ressalva-se que esse resultado contradiz o argumento justificador da implementação dessa política, qual seja: reduzir as disparidades entre o custo-aluno, conformando-se, desta feita, a previsão inicial sobre os resultados desse Fundo que, nos moldes como foi organizado, não diminuiria as disparidades, mas tenderia a cristalizá-las ou mesmo

ampliá-las (MELCHIOR, 1997), visto que a magnitude dos recursos mobilizados nos estados depende da arrecadação do ICMS e das transferências do FPE e FPM.

## **O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação (Fundeb)**

Em 20 de dezembro de 2006 foi promulgada, pelo presidente da República, a Emenda Constitucional nº 53 que dá nova redação aos arts. n.ºs 7, 223, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. n.º 60 do ADC e dispõe sobre o Fundeb.

Este, assim como o Fundef, é um Fundo de natureza contábil (sem órgão administrativo gestor). Foi criado por meio de Lei Federal (EC nº 53/2006) e funciona em âmbito estadual (não pertence à administração da esfera estadual e não pode sofrer retenção de recursos). Portanto, existem 27 fundos que se destinam “à manutenção e ao desenvolvimento da educação básica pública e à valorização dos trabalhadores em educação, incluindo sua condigna remuneração, observando-se o disposto nesta Lei” (art. 2.º da Lei nº 11.494/2007).

O Fundeb é composto por 20% das seguintes fontes de receita: Fundo de Participação dos Estados (FPE); Fundo de Participação dos Municípios (FPM); Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) (incluindo os recursos relativos à desoneração de exportações, de que trata a Lei Complementar nº 87/96); Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPI-EXP); Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações de quaisquer bens ou direitos (ITCMD); Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA); Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR); receitas da dívida ativa e de juros e multas, incidentes sobre as fontes acima relacionadas.

Entretanto, o percentual de subvinculação foi sendo ampliado gradativamente até atingir os 20%. Assim, dos recursos que faziam parte do Fundef partiu-se de um valor percentual acima dos 15% até atingir os 20%, em 2009 (FPE, FPM, IPI-EXP. ICMS, compensação financeira). Para os demais recursos o percentual inicial foi de 6% (TTCMD, IPVA, ITR). Desta feita, somente a partir do terceiro ano de vigência do Fundo (2009) os percentuais de subvinculação atingiram os 20% dos recursos. Daí a incorporação das matrículas ter sido também gradativa para as etapas e modalidades que não eram contempladas pelo Fundef (Educação de Jovens e Adultos; Educação Infantil; Ensino Médio). Esse mecanismo de incorporação gradual também foi garantido na complementação da União que somente a partir do 4º ano de vigência do Fundo (2010) passou a corresponder a 10% do total disponibilizado pelos estados e municípios (EC nº 53/2006).

A distribuição dos recursos subvinculados ao Fundeb é feita com base no número de alunos matriculados na educação básica pública presencial, de acordo com os dados do Censo Escolar mais atualizado, realizado pelo Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos Anísio Teixeira (Inep), anualmente. Sobre isso, um dispositivo importante a ser destacado refere-se ao fato de que na distribuição dos recursos devem ser consideradas as matrículas efetivadas nos respectivos âmbitos de atuação prioritários. Assim: os municípios recebem os recursos do Fundeb com base no número de alunos da Educação Infantil e do Ensino Fundamental efetivado na rede municipal; e os estados, com base nas matrículas do Ensino Fundamental e Médio efetivadas na rede estadual, observando-se a seguinte escala de inclusão:

### **Quadro 1 – Percentual de matrículas contempladas no Fundeb por ano**

<b>Etapa/Modalidade de Ensino</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>
Ensino Fundamental Regular e Especial	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>
Educação Infantil; Ensino Médio; EJA	<b>33,33 (1/3)</b>	<b>66,66 (2/3)</b>	<b>100%</b>

Fonte: Lei nº 11.494/2007

As matrículas – parâmetro adotado para distribuição dos recursos – também seguiram um processo gradativo de inclusão. Somente a partir do 3º ano de implantação do Fundo é que foram incorporadas 100% das matrículas presenciais do Ensino Médio, Educação Infantil e Educação de Jovens e Adultos, à exceção do Ensino Fundamental que desde o primeiro ano teve a incorporação de 100% das matrículas.

Além disso, a distribuição dos recursos é efetivada a partir da discriminação de valores por tipo e modalidade de ensino, com base em fatores de ponderação, que de certa forma revelam a prioridade atribuída ao tipo de aluno. Assim, em 2010, o aluno com menor peso foi o da Educação de Jovens e Adultos (0,80) e o de maior peso o do ensino médio integral e profissionalizante (1,30).

Importa destacar que os fatores de ponderação não foram definidos com base em estudos que informassem sobre os gastos reais que se efetivam com o tipo de ensino, embora isso esteja previsto em lei. Essa atribuição foi dada a Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de qualidade – novidade em relação ao Fundef. Para isso, deveria ser considerada a correspondência ao custo real da respectiva etapa e modalidade e tipo de estabelecimento de educação básica, segundo estudos de custo realizados e publicados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep). Entretanto, estamos no quinto ano de implantação do Fundo e isso ainda não foi praticado, embora existam estudos que tratem da questão.

No que concerne à complementação da União, a mesma ocorrerá onde e quando o valor médio ponderado por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente, fixado de forma que a complementação não ultrapasse os valores definidos previamente. Os cálculos e valores da complementação da União serão apurados pela Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade.

Destacamos, também, alguns dispositivos sobre a complementação da União, referentes ao art. 4º, da Lei nº 11.424/07:

§ 1º – O valor anual mínimo por aluno definido nacionalmente constitui-se em valor de referência relativos aos anos iniciais do Ensino Fundamental urbano e será determinado contabilmente em função da complementação da União;

§ 2º – O valor anual mínimo por aluno definido nacionalmente, considerando-se a complementação da União após a dedução da parcela do que trata o art. 7º desta Lei, relativa a programas direcionados a melhoria da qualidade da educação básica.

Chama-se atenção nos dois parágrafos para um aspecto do Fundeb e que se apresenta como o parâmetro e limitador no alcance da almejada qualidade do ensino, qual seja, a de vincular o valor mínimo por aluno à complementação da União e, ainda, após, deduzir parcela dos recursos direcionados ao financiamento de programas voltados para a melhoria da qualidade do ensino. Portanto, o valor mínimo por aluno-ano também dependerá da quantidade e valores de programas do MEC.

Assim, além da complementação da União ser limitada a 10% do total do Fundo, esse valor não pode exceder os 30% dos 18% destinados à manutenção e desenvolvimento da educação básica. Com isso, avalia-se que as possibilidades de garantir qualidade de ensino por meio do Fundeb são reduzidas, tendo em vista que atualmente os maiores gastos efetivados com a educação básica, neste país, são praticados pelos estados e municípios e estes últimos vêm se destacando nos gastos em função do processo de municipalização do ensino.

Diante disso, questiona-se: como garantir o direito à qualidade de ensino, considerando-se que atualmente as matrículas da educação básicas estão concentradas nas redes municipais, portanto, no ente federado menos aquinhado financeiramente. A complementação

que advém do ente mais aquinhoado – a União – já estabeleceu o seu limite máximo.

Outro aspecto muito importante a ser destacado, diz respeito à forma como se dá o cálculo para a distribuição da complementação da União, contida em nota explicativa em anexo da Lei nº 11.494/07, o que o diferenciará sobremaneira do Fundef.

O cálculo é realizado em quatro etapas subsequentes: 1) o cálculo do valor anual por aluno é feito separadamente por Estado, obtido pela razão entre o total de recursos de cada Fundo e o número de matrículas presenciais efetivadas, multiplicando-se pelos fatores de ponderação; 2) dedução da parcela da complementação da União destinada ao financiamento de Programas voltados para as melhorias da qualidade da educação básica; 3) distribuição da complementação da União.

No Fundeb, a distribuição da complementação passa por várias etapas, iniciando-se pelo cálculo feito no estado, cujo resultado definirá a organização dos valores por aluno-ano em forma decrescente. A complementação será distribuída partindo do menor custo até atingir integralmente o valor disponibilizado previamente pela União.

Com esse mecanismo têm-se a materialização do argumento utilizado na criação do Fundef, qual seja: “viabilização do possível”. Parece que o possível é determinado pela disponibilidade da União em colaborar financeiramente com a manutenção e desenvolvimento da educação básica, em detrimento do que é disponibilizado para o pagamento da dívida pública e também para salvaguardar o capital privado. Sobre isso, convém informar que, de 2003 a 2006, o aumento dos gastos da União com juros e encargos da dívida pública correspondeu a 95,4%. Em 2007, enquanto a União gastou com a Função Educação R\$ 27 bilhões os gastos com juros e encargos da dívida pública corresponderam a 155 bilhões (XIMENES, 2009).

Ao ser adotada a estratégia de definição do valor mínimo por aluno-aluno a partir da “viabilização do possível” por parte da União,

o número de estados e valores recebidos de complementação podem ser observados na Tabela 2:

**Tabela 2 – Fundeb: número de estados que recebem complementação da União e percentual de participação 2007-2009 (mil reais) (previsão)**

ESTADOS	VALOR 2007	%	VALOR 2008	%	VALOR 2009	%	VALOR 2010	%
1 Alagoas	96.335	94,8	97.272	3,1	192.293	3,8	290.567	4,2
2 Bahia	391.978	19,6	774.997	24,4	1.109.910	22,0	1.765.724	25,7
3 Ceará	280.786	14,0	440.071	13,9	656.213	13,0	878.233	12,8
4 Maranhão	575.437	28,8	789.927	24,9	1.141.459	22,5	1.402.979	20,4
5 Pará	471.910	24,6	801.913	25,3	1.082.644	21,3	1.414.459	20,6
6 Paraíba	26.967	1,3	3.317	0,1	114.067	2,3	132.065	1,9
7 Pernambuco	36.640	1,8	132.974	4,2	447.729	8,8	429.509	6,2
8 Piauí	99.944	5,0	133.824	4,2	264.113	5,2	341.368	5,0
9 Amazonas	-	-	-	-	61.718	1,2	208.234	3,0
<b>Complem. União</b>	<b>2.000.000</b>	<b>100,0</b>	<b>3.174.3000</b>	<b>100,0</b>	<b>5.070.150</b>	<b>100,0</b>	<b>6.861.110</b>	<b>100,0</b>

Fonte: MEC-FNDE.

Os dados informam que, em 2007 e 2008, apenas oito estados receberam complementação da União, com previsão de inclusão de mais um (Amazonas) em 2009, o que corresponde apenas a 30% do total de estados, ou seja, a grande maioria não é contemplada com os recursos da União. Dentre os estados, os que recebem os maiores aportes de recursos da União foram o Maranhão e Pará que se revezam na posição de menor valor *per capita*-ano. Os estados que menos recebem recursos são os da Paraíba e de Alagoas.

Outra informação importante e que ajuda a avaliar a contribuição da União com a manutenção e desenvolvimento da educação básica no país, por meio do Fundeb, se refere à composição total dos fundos estaduais e o percentual de participação da União via complementação dos recursos, o que pode ser observado na Tabela 3:

**Tabela 3 – Fundeb: valor total dos fundos estaduais e participação percentual da União –2007-2009 (mil reais) (previsão)**

ESTADOS	VALOR 2007	% União	VALOR 2008	% União	VALOR 2009	% União	VALOR 2010
1 Alagoas	748.947	12,9	983.325	9,8	1.135.387	16,9	1.340.027
2 Bahia	3.164.357	12,4	4.242.361	18,3	5.012.282	22,1	5.746.236
3 Ceará	1.772.829	15,8	2.411.909	18,2	2.813.797	23,3	3.231.055
4 Maranhão	1.658.336	34,7	2.246.943	35,1	2.685.174	42,5	3.134.338
5 Pará	1.777.877	27,6	2.490.035	32,2	2.896.105	37,4	3.451.399
6 Paraíba	817.773	3,3	1.077.875	0,3	2.252.159	9,1	1.407.468
7 Pernambuco	1.714.801	2,1	2.359.337	5,6	2.813.296	15,9	3.215.429
8 Piauí	733.615	13,6	989.654	13,5	1.188.663	22,2	1.377.304
9 Amazonas	-	-	-	-	1.406.366	4,4	1.533.646

Fonte: MEC-FNDE.

Os dados informam que, de 2007 a 2010, os índices percentuais de participação da União na composição dos fundos estaduais apresentam tendência de crescimento. Destacam-se os índices do Maranhão e do Pará que corresponderam a 35,1% e 32,2%, respectivamente, em 2008, com previsão de serem ampliados em 2010, pelos motivos apresentados anteriormente. Essa participação distancia-se significativamente do que vinha sendo praticado pela União em relação ao Fundef do Pará, cujo índice de participação da União correspondeu a 2,7%, em 2006 – último ano de Fundef.

No que concerne aos valores mínimos por aluno-ano por tipo e modalidade de ensino, a partir dos fatores de ponderação, a Tabela 4 informa que os valores por aluno/ano sofreram pequenos aumentos de 2007 a 2010.

valor mínimo por aluno das séries iniciais do ensino fundamental urbano, que corresponde ao valor-base e ponderação 1, apresentou aumento de 49,6%, de 2007 a 2010. Observa-se ainda que os valores por aluno-ano da pré-escola em tempo parcial e da pré-escola conveniada também em tempo parcial foram equiparados

ao valor-aluno das séries iniciais do Ensino Fundamental urbano, equivalendo-se desta feita ao valor-base.

**Tabela 4.** Fundeb: valor aluno-ano – 2007-2010 (milhões)

<b>Etapas/Modalidades de Ensino</b>	<b>2007 (Res. n° 01 15/02/2007)</b>	<b>2008 (Port. n° 41 27/12/2007)</b>	<b>2009 (Port. n° 788 14/08/2009)</b>	<b>2010 (Port. n° 1.227 28/12/2009)</b>
Creche	757,03	-	-	-
Creche Integral	-	1.251,03	1.342,47	1.557,57
Creche Parcial	-	909,84	977,07	1.132,78
Creche Conveniada Integral	-	1.080,43	1.160,27	1.557,57
Creche Conveniada Parcial	-	909,84	977,07	1.132,78
Pré-Escola	851,66	-	-	-
Pré-Escola Integral	-	1.307,89	1.465,60	1.769,96
Pré-Escola Parcial	-	1.023,37	1.221,34	1.415,97
Pré-Escola Conveniada Integral	-	-	1.465,60	1.769,96
Pré-Escola Conveniada Parcial	-	-	1.221,34	1.415,97
Séries Iniciais do Ens. Fundamental Urbano	946,29	1.137,30	1.221,34	1.415,97
Séries Iniciais do Ens. Fundamental Rural	993,61	1.194,16	1.282,40	1.628,37
Séries Finais do Ens. Fundamental Urbano	1.040,92	1.251,03	1.343,47	1.557,57
Séries Finais do Ens. Fundamental Rural	1.088,24	1.307,89	1.404,54	1.699,17
Ensino Fundamental Integral	1.182,86	1.421,62	1.526,67	1.769,96
Ensino Médio Urbano	1.135,55	1.364,76	1.465,60	1.699,17
Ensino Médio Rural	1.182,86	1.421,62	1.526,67	1.769,96
Ensino Médio Integral	-	1.478,49	1.587,74	1.840,76
Ens. Médio Integrado a Ed. Profissional	1.230,18	1.478,49	1.587,74	1.840,76
Educação Especial	1.135,55	1.364,76	1.465,60	1.699,17
Educação Indígena e Quilombola	1.135,55	1.364,76	1.465,60	1.699,17
EJA c/ Avaliação no processo	662,40	796,11	977,07	1.132,78
EJA integrada à Ed. Profissional	-	796,11	1.221,34	1.415,97

Fonte: MEC-FNDE.

Nota-se, pelos dados da Tabela 4, que os maiores valores por aluno/ano correspondem ao Ensino Médio em tempo integral e ao Ensino Médio integrado à educação profissional que, em 2010, foi de R\$ 1.840,76 e os menores valores são da creche em tempo parcial e à educação de jovens e adultos com avaliação no processo, definidos em R\$ 1.132,78. A diferença entre os maiores e menores valores é de R\$ 707,98.

### **Considerações finais**

A natureza e a configuração do Fundef e do Fundeb os caracterizaram como fundos de gestão. Num primeiro momento centralizam os recursos e os redistribuem na proporção do número de matrículas existentes nas respectivas redes de ensino. A estrutura dos mesmos não visa à ampliação dos recursos, mas à focalização na sua aplicação – o Fundef no Ensino Fundamental e o Fundeb na educação básica. Portanto, não se trata de fundos canalizadores de novos recursos e sim de gerenciamento, cuja tarefa foi concedida à União que o criou e o gerencia. Esta medida é interpretada por alguns advogados e juízes como inconstitucional, por ferir os princípios do federalismo, no que concerne à intervenção da União na autonomia financeira dos estados e municípios, na aplicação dos seus recursos.

Os estudos que avaliaram impactos do Fundef na educação de estados e municípios evidenciaram que houve: redução das disparidades no gasto-aluno, mas somente no âmbito dos estados; redistribuição de recursos que beneficiou aos municípios, possibilitando a expansão das matrículas no Ensino Fundamental, porém sem universalizá-la (VERHINE, 2003; SOUZA, 2003; GEMAQUE, 2004). Entretanto foi constatado que as disparidades no gasto-aluno entre os estados estavam sendo ampliadas. Apesar da expansão das matrículas e do fluxo de recursos entre as redes de ensino estadual e municipal, as condições de ensino e a valorização do magistério não foram alteradas

significativamente. Uma das principais razões para esse resultado foi a de que a participação da União no combate às desigualdades educacionais, por meio do Fundo, não correspondeu às necessidades e expectativas, tanto por descumprir a lei quanto pela ausência de novos aportes de recursos para a educação (GEMAQUE, 2004).

Em relação ao Fundef concluímos que o limite em assegurar o direito à educação passa tanto pela insuficiência do montante de recursos financeiros disponibilizados quanto pela focalização dos recursos em apenas uma etapa da educação básica. Isso resultou na exclusão de milhões de crianças e jovens desse direito.

No que concerne ao Fundeb avaliamos que apresenta alguns avanços em relação ao Fundef no que concerne à ampliação do atendimento para toda educação básica; ao aumento do gasto-aluno ano; e, ao aumento de recursos financeiros advindos da União. Todavia, o limite em assegurar o direito à educação passa também pelo quantitativo de recursos disponibilizados.

Estudiosos da área do financiamento da educação têm insistido na proposta de que a garantia do direito de todos à educação, considerando as demandas e complexidade dos problemas, demanda gastos correspondentes a 10% do PIB. Atualmente, os gastos com educação não atingem 5%.

Desta feita, considerando que a política de fundos na educação não consiste na ampliação dos recursos financeiros, avaliamos que essa estratégia apenas ameniza os problemas educacionais nos locais de muita pobreza, mas não os resolve. A magnitude dos recursos mobilizados nos fundos estaduais é definida pela capacidade fiscal dos mesmos e a complementação financeira da União não é o bastante, embora amenize o problema. O combate às desigualdades educacionais requer muito mais que “suplementos”, uma vez que demanda a implementação de políticas consistentes que visem à descentralização do capital/riqueza dos grandes centros para os estados/municípios pobres, e a revisão dos critérios de coleta

e distribuição de impostos, acompanhados de políticas capazes de reconstruir as bases sobre as quais se assentam as relações intergovernamentais, para qual o papel do estado é fundamental.

Submetido em 28 de julho de 2011 e aceito para publicação em 31 de outubro de 2011

## Referências

BOBBIO, Noberto. *A era dos Direitos*. Rio de Janeiro: Campos Editora, 11. ed.,

1992.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, 1988.

\_\_\_\_\_. *Decreto nº 3.142*, 16 de agosto de 1999. Regulamenta a contribuição do salário-educação. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/presidencia/legislacao>>.

\_\_\_\_\_. *Emenda Constitucional nº 14*, de 12 de setembro de 1996. Trata do Fundef. Disponível em: <[http://www.presidencia.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm](http://www.presidencia.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm)>.

\_\_\_\_\_. *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. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm)>.

\_\_\_\_\_. *Lei 8.069*, de 13 de julho de 1990. Estatuto da Criança e do Adolescente. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/presidencia/legislacao>>.

\_\_\_\_\_. *Lei 9.394*, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece a Lei de Diretrizes e Bases. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/presidencia/legislacao>>.

\_\_\_\_\_. *Lei 9.424*, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo Manutenção de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/presidencia/legislacao>>.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 11.494*, de 20 de julho de 2007. Institui e Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=12407&Itemid=725&msg=1](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12407&Itemid=725&msg=1)>.

CURY, Carlos Roberto Jamil; FERREIRA, Luiz Antonio Miguel. A Judicialização da Educação. *Revista CEJ*, Brasília, Ano XIII, n. 45, p. 32-45, abr./jun. 2009

DUARTE, Clarice Seixas. A educação como um direito fundamental de natureza social. In: *Educação & Sociedade*, v. 28, n. 100, Campinas, out. 2007, p. 691-713.

GEMAQUE, Rosana Maria Oliveira. *O Financiamento da Educação. O Fundef no Estado do Pará: Feitos e Fetiches*. São Paulo, 2004, 370p. (Tese de Doutorado, USP/Feusp).

MELCHIOR, José Carlos de Araújo. MELCHIOR, José Carlos de Araújo. *Mudanças no Financiamento da Educação no Brasil*. Col. polêmicas do nosso tempo; v. 57. Campinas, SP: Autores Associados, 1997.

MINISTÉRIO da Educação e do Desporto. *Plano Decenal de Educação*, Brasília, 1993.

SCHEINUAR, Estela. *El derecho a la educación en Brasil*. Buenos Aires: Fundación Laboratorio de Políticas Públicas, 2007.

SOUZA, Luiz Jr. *Financiamento e Educação. Os impactos do Fundef na Educação Básica da Paraíba*. 2003. Tese (Doutorado). Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

TEIXEIRA, Anísio. *Educação é um direito*. São Paulo: Editora Nacional, 1967.

VERHINE, R.; ROSA, D. Fundef no Estado da Bahia. *Gestão em Ação*, Bahia, v. 6, n. 2, p.107-117, 2003.

XIMENES, Salomão. *Financiamento da Educação no Governo Lula. Campanha Nacional Pelo Direito à Educação*. São Paulo/SP, 2009.