

## Financiamento da Educação no Brasil

**Jorge Abrahão de Castro**

Pesquisador e técnico da Diretoria de Estudos Sociais (Disoc) do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

Em Aberto, Brasília, v. 18, n. 74, p. 11-32, dez. 2001.

### Introdução

A discussão a respeito do financiamento para a área de educação tem a ver com as condições materiais e com os recursos financeiros que viabilizam a formulação, implementação e avaliação das políticas. Visto pelo lado jurídico-institucional, o estudo do financiamento implica a análise da esfera fiscal, cobrindo as características e o desenrolar histórico das principais fontes de financiamento tributário, assim como as contribuições sociais e demais fontes que se destinam à área. Com isso, busca-se um olhar integrado da amplitude do espaço fiscal e parafiscal que se destina ao financiamento da área.

O tema do financiamento, em termos de escopo, abrange o financiamento realizado pelo setor público e a parte financiada pelo setor privado mediante os gastos realizados pelas famílias e indivíduos, associações, entidades privadas (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – Senai – , Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – Senac – , sindicatos, igrejas, clubes, etc.) e empresas privadas. Neste último caso, salienta-se que existem sérios problemas associados à insuficiência e à consistência duvidosa dos dados, além, em geral, da pouca complexidade das informações, em grande parte devido à descentralização na realização dos gastos, bem como de uma série de definições nem sempre objetivas. O que é certo nesta questão é que, para o setor privado, as informações não se encontram atualmente disponíveis, o que torna um enigma falar em financiamento da área de educação no Brasil quando se pretende considerar todos os setores envolvidos. É por isto que neste trabalho, assim como na maioria dos trabalhos ligados a este assunto até o momento, toma-se somente a parte realizada pelo poder público como referência.

No setor público, a Constituição Federal (CF), de 1988, e a Lei de Diretrizes de Bases da Educação Nacional (LDB), de 1996, atribuíram à União, aos Estados, ao Distrito Federal (DF) e aos municípios a responsabilidade pela administração do sistema

educacional brasileiro, consagrando a existência de três sistemas de ensino público, tendo como fundamento o regime de colaboração entre essas instâncias federadas. Cada instância do poder público tem, assim, um sistema de ensino para manter e expandir, acarretando gastos, bem como mecanismos e fontes de recursos para o seu financiamento.

O presente texto centra-se nas características e no desenvolvimento histórico dessa parte constituinte da política educacional e refere-se ao financiamento público à área, apresentando os principais aspectos da estrutura do financiamento, a começar pelo esclarecimento das responsabilidades de cada esfera pública no financiamento. Em seguida, são apresentadas as principais fontes de recursos, buscando identificar o papel de cada fonte, seus aspectos históricos e principais marcos jurídico-institucionais.

### Estrutura e financiamento da educação

A CF de 1988 estabeleceu explicitamente que a educação é um direito social e, para tal, definiu os responsáveis – família e Estado – pelo seu provimento. Visando assegurar o cumprimento deste mandamento e, com isso, garantir o pleno gozo do direito ao cidadão, estabeleceu as fontes de financiamento que gerariam os recursos que o Estado disporia para bancar os seus gastos. Já a LDB, promulgada em 1996, vinculou explicitamente a educação ao “mundo do trabalho” e à prática social, e também se preocupou em estabelecer fontes de financiamento para os gastos educacionais. No que tange à ação pública pela educação, as normas legais atribuíram à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios a responsabilidade pela manutenção e expansão do ensino e consagraram uma estrutura de financiamento para tanto. O Quadro 1 apresenta a responsabilidade pelo financiamento da educação pública brasileira, agrupada segundo os componentes administrativos da Federação com as devidas fontes de recursos.

Quadro 1 – Estrutura de financiamento da educação por unidade da Federação

União	Estados	Municípios
<b>1. Orçamentários (Tesouro)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ordinários do Tesouro</li> <li>• Vinculação da receita de impostos (18%) para MDE</li> <li>• DRU (ex-FEF/FSE)</li> </ul>	<b>1. Orçamentários (Tesouro)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Vinculação da receita de impostos (25%) para MDE</li> <li>• Subvinculação do Fundef (representa 15% das receitas de impostos e do FPE e ICMS)</li> </ul>	<b>1. Orçamentários (Tesouro)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Vinculação da receita de impostos (25%) para MDE</li> <li>• Subvinculação do Fundef (representa 15% das receitas de impostos e do FPM)</li> </ul>
<b>2. Contribuições sociais</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Salário-educação/quota federal</li> <li>• Contribuição sobre o lucro líquido</li> <li>• Contribuição para a seguridade social</li> <li>• Receitas brutas de prognósticos</li> </ul>	<b>2. Transferências</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Salário-educação/quota federal</li> <li>• Orçamentários da União (exemplo: complementação do Fundef)</li> </ul>	<b>2. Transferências</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Salário-educação/quota estadual</li> <li>• Salário-educação/quota federal</li> <li>• Orçamentários do Estado</li> </ul>
<b>3. Outras fontes</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Operações de Crédito</li> <li>• Renda líquida da loteria federal</li> <li>• Renda de órgãos autônomos</li> <li>• Aplicação do Salário-educação/quota federal e outras fontes do FNDE</li> <li>• Diretamente arrecadados</li> <li>• Diversos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aplicação do Salário-educação/quota federal e outras fontes do FNDE</li> </ul> <b>3. Contribuição social</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Salário-educação/quota estadual</li> </ul> <b>4. Outros</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Diretamente arrecadados</li> <li>• Operações de crédito</li> <li>• Diversos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Orçamentários da União</li> <li>• Aplicação do Salário-educação/quota federal e outras fontes do FNDE</li> </ul> <b>3. Outros</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Diretamente arrecadados</li> <li>• Operações de crédito</li> <li>• Diversos</li> </ul>

Fonte: Constituição Federal, LDB e demais leis ordinárias.

Elaboração: Castro, J. A.

De acordo com o Quadro 1, a União divide a aplicação de seus recursos na manutenção do sistema federal, na execução de programas próprios e em transferências para os sistemas estaduais e municipais. Na composição de suas receitas, os Estados somam os recursos recebidos da União aos provenientes de suas fontes, os quais são utilizados na manutenção e expansão de seus sistemas de ensino. Na composição dos recursos destinados à manutenção e expansão de suas redes de ensino, os municípios recebem recursos da União e dos Estados, os quais são somados aos seus próprios recursos. Ou seja, seguindo o que estabelece a norma legal, observa-se que o regime de financiamento entre os entes federados é o de colaboração, e que a ação supletiva e redistributiva da União e Estados – conforme se pode verificar no Quadro 1 – está condicionada à plena capacidade de atendimento e ao esforço fiscal dos Estados, DF e municípios.

A estrutura de financiamento da educação, apresentada no Quadro 1, é mista e complexa, com a maior parte dos recursos sendo proveniente de fontes do aparato fiscal, que é o caso típico dos recursos da vinculação de impostos. Parcela razoável provém das contribuições sociais, principalmente das contribuições originalmente destinadas ao financiamento da seguridade social e daquela contribuição criada exclusivamente para a educação que é o salário-educação. Outra parte provém de operações de crédito com agências internacionais e, por último, tem-se as outras fontes em que entram desde as aplicações financeiras do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) até os recursos arrecadados diretamente pelas instituições vinculadas. A partir de 1994, um fundo de financiamento atípico, o Fundo Social de Emergência (FSE) começou a funcionar e, também, foi utilizado para financiar a educação.

Além disso, na definição dos princípios constitucionais que regem a educação, afirma-se que, no tocante ao financiamento desse setor, estabelecido essencialmente no item IV do art. 206 da CF, o ensino público, em estabelecimentos oficiais, será gratuito. Abriu-se exceção para as instituições educacionais estaduais ou municipais que não sejam totais ou preponderantemente mantidas com recursos públicos, e permitiu-se a destinação

de recursos públicos para entidades confessionais, filantrópicas e comunitárias; possibilidade essa, prevista no art. 213.

A LDB continuou a facultar o repasse de recursos públicos para entidades conforme previsto na CF, mas introduziu algumas alterações ao exigir controles sobre a aplicação dos recursos mediante prestação de contas ao poder público dos recursos recebidos.

Ainda no capítulo de recursos financeiros, a LDB, preocupada com a qualidade da educação, fixou que os entes federados estabelecerão padrões mínimos para o ensino fundamental, baseados no cálculo do custo mínimo por aluno. Fixou, ainda, que é responsabilidade da União efetuar os cálculos, considerando-se as variações regionais e as diversas modalidades de ensino. No que diz respeito à distribuição dos recursos públicos, a prioridade nacional para aplicação dos mesmos será o ensino fundamental, de acordo com o Plano Nacional de Educação, de duração plurianual.

### **Vinculação de recursos de impostos para a educação**

A vinculação de recursos de impostos para a educação – reserva de determinado percentual do valor arrecadado via impostos – é uma das medidas políticas mais importantes de disponibilização de meios para o cumprimento do vasto elenco de responsabilidades do poder público nessa área. Nesse sentido, a área de educação historicamente conviveu com um preceito constitucional com este teor. Pinto (2000), resume bem este histórico ao escrever que

a vinculação constitucional de recursos financeiros para a educação, iniciada em 1934, revogada pela Constituição da ditadura do Estado Novo (1937) e retomada pela Constituição de 1946 (que em seu art. 169, aumenta para vinte por cento o comprometimento dos municípios e incorpora a expressão, atualmente em uso, “manutenção e desenvolvimento do ensino”), para ser revogada novamente em 1967, já em plena ditadura militar.

No final do ano de 1983, com o processo de abertura democrática, o Congresso Nacional promulgou a Emenda Constitucional (EC) 24/83, mais conhecida como Emenda Calmon. Essa Emenda se caracterizou pela volta da vinculação de recursos para a educação, que tinha sido abandonada há cerca de duas décadas – o retrospecto histórico dessa Emenda pode ser constatado em Moreira, Castro e Silva (1986). Ou seja, trouxe mais uma vez à superfície o polêmico problema da reserva obrigatória de recursos de impostos públicos para despesas específicas, que sempre esteve presente nos nossos dispositivos jurídicos/institucionais desde a CF de 1934. Uma das grandes justificativas para este retorno residia no fato de que, após a suspensão da vinculação, os recursos federais aplicados em educação, em termos porcentuais, haviam caído sistematicamente, em particular nos anos 70 – a respeito dos dados deste período, ver Melchior (1988).

A Emenda Calmon determinava o acréscimo de um novo parágrafo ao art. 176 da Constituição Federal: “Anualmente a União aplicará nunca menos de treze por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino”. A aprovação da Emenda causou sérios desacordos com a área econômica, que não se mostrou interessada e dificultou, ao máximo, sua aplicação. A argumentação principal para não se cumprir a Emenda nos anos iniciais foi a alegação da necessidade de regulamentação, não obstante a interpretação de políticos e juristas de que poderia ser auto-aplicável.

O cumprimento efetivo dessa Emenda sempre esteve longe de ser um assunto pacífico. Um dos principais problemas a ser enfrentado era em relação à interpretação e aplicação da Emenda, sobretudo em relação a expressão “manutenção e desenvolvimento do ensino”, pois dependendo da abrangência da interpretação adotada, os recursos adicionais esperados poderiam ser bastante reduzidos. Diante dos inúmeros problemas para execução e a grande pressão política para sua plena realização, ocorreram negociações entre o Ministério da Educação (MEC) e a área econômica, visando superar

obstáculos de interpretação e chegar a regulamentar a sua aplicação, que foi estabelecida na Lei nº 7.348, em julho de 1985. A partir dessa data os recursos foram canalizados para a área como mandava a CF.

A CF de 1988, após um amplo debate sobre o financiamento da educação, aprovou alguns artigos em defesa dos recursos reservados à educação pública. A reserva de mínimos orçamentários vinculados à educação (MDE) foi mantida, o que foi uma grande vitória, considerando que se cogitava a extinção das vinculações de impostos para despesas específicas. Dentre todas as vinculações pretendidas no Congresso Constituinte (saúde, previdência, etc.), somente essa foi aprovada, o que demonstra o grau de prioridade dado à educação na Constituição. Houve, também, o incremento da vinculação destinada à União, que aumentou de 13% para 18%, e mantiveram-se os quantitativos destinados aos Estados e municípios.

Em relação à definição das despesas em MDE, os constituintes seguiram a tendência histórica dos últimos anos do legislativo, não confundindo tais gastos com educação em geral, nem, tampouco, com a idéia de Função Educação e Cultura do Orçamento. Porém, este substancial aumento porcentual não foi todo convertido em aumento real, pois os constituintes também aprovaram uma reforma tributária que diminuiu consideravelmente a base de arrecadação de impostos da União, assim como aumentou o valor distribuído via fundos de participação para os demais entes federados. O marco legal definindo o que incluir ou não em MDE ficou ainda na dependência da lei que regulamentaria a Emenda Calmon.

Em termos de vinculação de recursos à educação, outra novidade significativa da CF de 1988 foi o art. 60 das Disposições Constitucionais Transitórias, que determinou que 50% dos recursos a que se refere o art. 212 da CF,<sup>1</sup> deveriam ser aplicados

<sup>1</sup> Na CF, o art. 212 determina 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 de impostos, compreendida e provenientes de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.”

pelo poder público na eliminação do analfabetismo e universalização do ensino fundamental, durante os dez primeiros anos da promulgação da Constituição. A interpretação dessa subvinculação transitória gerou bastante polêmica entre o Executivo, o Legislativo e especialistas da área de financiamento da educação.

Alguns parlamentares da oposição, entidades de classe e especialistas defendiam que 50% dos 18% da arrecadação dos impostos da União vinculados, pelo art. 212, às despesas com MDE deveriam ser aplicados na eliminação do analfabetismo e universalização do ensino fundamental, durante os dez primeiros anos da promulgação da CF. Já o governo federal optou por interpretar o referido artigo de outra maneira. A expressão “poder público” foi compreendida como se englobasse todos os três poderes conjuntamente. Assim, os 50% vinculados ao combate do analfabetismo e à manutenção e desenvolvimento do ensino seriam calculados a partir de todos os recursos das esferas federal, estadual e municipal despendidos de acordo com o art. 212, e não de cada instância de poder separadamente. Com isso, a distribuição das despesas da União no setor educacional não precisou ser reformulada, pois os gastos das esferas estaduais e municipais no ensino básico são suficientes para compensar a grande parcela dos recursos da União destinada aos ensinos superior e médio.

Passados quase dez anos, a LDB continuou a dar destaque à vinculação de recursos à educação e, mais que isso, se encarregou de redefinir o que se enquadra ou não no conceito de MDE, que havia sido previsto na Lei nº 7.348/85. Nesse sentido, observa-se que os programas voltados ao atendimento alimentar e à saúde do aluno não podem ser entendidos como enquadráveis no conceito, além de uma série de outras despesas previstas no art. 71. As despesas com inativos, que formam um elemento de gasto do Ministério da Educação (MEC), anteriormente admitidas como componentes das despesas de MDE, foram retiradas, mas, no entanto, não foram incluídas como despesas que não podem ser compreendidas no conceito de MDE. Além disso, observa-se que foi intenção do legislador afirmar que mesmo sendo

as despesas aceitas, só seriam admitidas se fossem realizadas com vistas aos objetivos básicos das instituições educacionais – daí o foco dirigir-se para a escola e para o aluno.

Quanto ao índice mínimo a ser aplicado, a LDB realizou uma correção importante na CF de 1988, ao prever que para os Estados, DF e municípios os índices podem variar de acordo com o que conste nas respectivas Constituições ou Leis Orgânicas, reconhecendo a possibilidade de esses entes federados ampliarem o valor do índice mínimo fixado na CF.

Outra questão importante, que foi permanentemente ponto de discussão na vinculação, foi a garantia da CF e, posteriormente, da LDB de que recursos da vinculação pudessem ser dirigidos para o setor privado. Apesar disso, ambas estabeleceram restrições na destinação de recursos públicos ao setor privado. A CF previa a possibilidade somente para escolas comunitárias, confessionais e filantrópicas, com algumas restrições quanto à comprovação da finalidade não-lucrativa, aplicação dos excedentes financeiros em educação e a destinação de seu patrimônio, no caso de encerramento de atividades. Além disso, permitia que os recursos fossem destinados a bolsas de estudos e a atividades de extensão e pesquisa universitárias.<sup>2</sup> A LDB ampliou as restrições introduzindo a necessidade de prestação de contas ao poder público dos recursos recebidos e impedindo que essas instituições distribuíssem resultados, dividendos, bonificações, participações ou parcela de seu patrimônio. Além disso, continuou a permitir que os recursos fossem destinados a

<sup>2</sup> Quanto à destinação dos recursos públicos para entidades confessionais, filantrópicas e comunitárias, possibilidade prevista no art. 213 da CF, como aponta Saviani (1988), “fica condicionada ao pleno atendimento público, em quantidade e qualidade, da escolaridade fundamental e média. Com isso, pretende-se colocar as coisas em seus devidos lugares, fechando o caminho para a inversão, que costuma ocorrer nessa matéria, quando se argumenta que tal transferência de recursos se justificaria em função da falta de vagas suficientes nas escolas públicas como prevê a legislação. Ora, é exatamente o contrário, a insuficiência de vagas indica justamente que as verbas públicas têm que ser destinadas à educação pública, precisamente para que seja sanada a insuficiência”.

bolsas de estudos para a educação básica, incluindo, com isso, a educação infantil, como pode ser confirmado no Quadro 2.

Quadro 2 – Enquadramento de despesas como MDE

Considera-se MDE	Não se considera MDE
1. a remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;	1. a 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;
2. a aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;	2. a subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;
3. o uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;	3. a formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;
4. os levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;	4. os programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;
5. a realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;	5. as obras de infra-estrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;
6. a concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;	6. o pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.
7. a amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;	
8. a aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.	

Fonte: Constituição Federal, LDB e demais leis ordinárias.

Elaboração: Castro, J. A.

Ao se preocupar em estabelecer mecanismos que permitam um fluxo constante e o mais real possível dos recursos financeiros, a LDB foi ainda mais longe que a CF na defesa dos recursos para a educação. Nesse sentido, estabeleceu que as diferenças entre despesas e receitas deveriam ser apuradas e corrigidas a cada trimestre, e não mais anualmente, como era antes. Além disso, fixou datas preestabelecidas para o repasse dos recursos dos órgãos arrecadadores para os órgãos diretamente responsáveis pela educação, sob pena de correção monetária e responsabilização civil e criminal. Com isso, diminuiu a possibilidade de manobras dos órgãos econômicos do Governo envolvendo atraso na liberação de recursos no processo de execução orçamentária e financeira.

Sendo assim, no que diz respeito aos resultados da vinculação, observa-se que, apesar da opinião da maioria dos economistas sobre rigidez e engessamento na gestão orçamentária e financeira do Governo, esse mecanismo foi, de fato, uma forma de proteção à área de educação que garantiu, mesmo nas crises econômicas mais graves, um mínimo de recursos para ao setor. Castro (1997) mostrou que a vinculação foi um dos principais determinantes para os gastos do MEC terem subido de 1,2% do Produto Interno Bruto (PIB), em 1980, para 1,9% do PIB, em 1989.

### Subvinculação de impostos para a educação (a criação do Fundef)

Na estratégia de priorizar o ensino fundamental e de reafirmar o papel do MEC enquanto coordenador das políticas nacionais, entendendo-se que a execução das mesmas seria deixada a cargo dos governos estaduais e municipais, uma das linhas de ação prioritárias adotadas pelo Ministério, a partir da segunda metade da década de 90, foi a criação de um fundo contábil, no qual transitariam os recursos relevantes para o financiamento do ensino fundamental. Para tanto, o governo federal encaminhou e foi aprovada pelo Congresso Nacional a Emenda Constitucional nº 14/96,

que modificou os arts. 34, 208, 211 e 212 da CF de 1988 e deu nova redação ao art. 60 de suas Disposições Transitórias, criando o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef).

Essa Emenda reafirmou a necessidade de os Estados, Distrito Federal e municípios cumprirem os dispositivos da Constituição de 1988, relativos à vinculação de 25% de suas receitas de impostos, e das que lhes forem transferidas para a manutenção e o desenvolvimento do ensino, além de obrigar esses entes federados, a partir de 1998, a alocar 60% desses recursos no ensino fundamental, ao estabelecer a subvinculação de 15% daquelas receitas para esse nível de ensino.

O novo dispositivo legal determinou que é de competência dos Estados, Distrito Federal e municípios a responsabilidade de arcar com os recursos necessários à constituição do Fundef. No entanto, devido aos desníveis socioeconômicos existentes entre eles, que acarretam baixo gasto anual por aluno, principalmente no Norte e Nordeste, a EC 14/96 determinou que a União se responsabilize pela complementação de recursos ao Fundef, sempre que, em qualquer Unidade Federada, seu valor *per capita* deixe de alcançar o mínimo definido nacionalmente (em 1998 o valor foi de R\$ 315,00, e, para o ano de 2000, os valores estipulados foram: R\$ 333,00, alunos de 1ª a 4ª série; R\$ 349,65, alunos de 5ª a 8ª série; e R\$ 349,65, educação especial).

A instituição do Fundef reitera o dispositivo constitucional que estabelece a obrigatoriedade do ensino fundamental e a prioridade da sua oferta, pelo poder público, já que permitiria: 1) aperfeiçoar o processo de gerenciamento orçamentário e financeiro no setor; 2) ampliar os recursos alocados; 3) implementar uma política redistributiva de correção de desigualdades regionais e sociais; 4) dar visibilidade à gestão dos recursos; e 5) capacitar e valorizar o magistério.

As principais características dessa inovação jurídico-institucional no aparato legal de financiamento da educação fundamental são apresentadas no Quadro 3. A receita que constitui o

Fundef, de acordo com o Quadro 3, deve ser composta de pelo menos 15% da arrecadação de impostos e transferências constitucionais – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), Fundo de Participação dos Estados (FPE), Fundo de Participação dos Municípios (FPM), Fundo de Exportação (FPEX) – e, quando necessário, deverá haver complementação de recursos pela União.

**Quadro 3 – As responsabilidades pelas fontes de financiamento e as formas de distribuição do Fundef**

(continua)

Responsável	Fontes de Financiamento	Formas de Distribuição
União	do salário-educação 18% das receitas de impostos devidos à União outras fontes seguro-receita da Lei Complementar nº 87/96	A União, de acordo com o § 3º da EC-14/96, complementar os recursos do Fundo sempre que, em cada Estado e no DF, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente
Estados e DF	> 15% do ICMS devido ao Distrito Federal e aos Estados, conforme o que dispõe o artigo 155, inciso II da Constituição Federal > 15% do FPE, previsto no artigo 159, inciso I, alínea a da Constituição Federal e no Sistema Tributário Nacional de que trata a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 > 15% do FPEX, que é a parcela do IPI devida ao Estados e ao Distrito Federal, na forma do artigo 159, inciso II, da	Distribuídos entre os Estados e seus municípios, proporcionalmente ao número de alunos matriculados nas respectivas redes de ensino.  > 60% da receita do Fundef será destinada ao pagamento dos professores do ensino fundamental em efetivo exercício no magistério. Nos primeiros cinco anos, pode-se utilizar parte desses recursos para capacitação de professores leigos.

(conclusão)

Responsável	Fontes de Financiamento	Formas de Distribuição
	Constituição Federal e da Lei Complementar nº 61, de 26 de dezembro de 1989	
Municípios	<p>&gt; 15% do ICMS devido aos municípios, conforme o que dispõe o artigo 158, inciso IV, da Constituição Federal</p> <p>&gt; 15% do FPM, previsto no artigo 159, inciso I, alínea <i>b</i> da Constituição Federal e no Sistema Tributário Nacional de que trata a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966</p>	

Fonte: Constituição Federal e legislação ordinária.

Elaboração: Castro, J. A.

Parcela razoável dos recursos do Fundef, de acordo com Quadro 3, será proveniente dos impostos arrecadados pela União, descentralizados de acordo com os critérios de partilha previstos na Constituição e em leis complementares que estabelecem as normas sobre a entrega dos recursos, especialmente os critérios de rateio dos fundos, cujo objetivo é promover o equilíbrio socioeconômico entre os Estados e entre os municípios.<sup>3</sup> Assim,

<sup>3</sup> Cada nível de governo tem sua responsabilidade tributária estabelecida nos arts. 153, 155 e 156, e sua estrutura de partilha estabelecida na seção IV, que trata da repartição das receitas tributárias, arts. 157, 158 e 159, da Constituição Federal. Essa legislação é que possibilita o conhecimento da arrecadação de impostos e a responsabilidade de cada Unidade Federada. Cabe ao Tribunal de Contas da União (TCU) a responsabilidade de efetuar o cálculo das quotas referentes aos fundos de participação.

parte das receitas do Fundef será proveniente de recursos transferidos pela União mediante o FPE, o FPEX e o FPM. No entanto, cabe ressaltar que a parte mais expressiva das receitas do Fundef será proveniente da arrecadação estadual via ICMS.

A distribuição dos recursos do Fundo, de acordo com o art. 2 da Lei nº 9.424/96, dar-se-á entre o governo estadual e os governos municipais, na proporção do número de alunos matriculados anualmente nas escolas cadastradas das respectivas redes de ensino, considerando-se, para esse fim, exclusivamente as matrículas do ensino presencial de 1ª a 8ª série do ensino fundamental, cujos dados serão coletados pelo Ministério em censos anuais.

Em 2000, o Fundef, como uma das principais ações direcionadas ao desenvolvimento do ensino fundamental público, com verbas provenientes dos Governos Federal, estaduais e municipais, movimentou cerca de R\$ 17 bilhões em benefício do ensino fundamental público. Este valor destinado ao Fundo representa R\$ 3,7 milhões a mais do que o montante do ano de 1998. O total de dotação autorizada para realizar a complementação necessária à execução do Fundo foi de R\$ 682,7 milhões, mas apenas R\$ 587,3 milhões foram repassados aos Estados, visto que a arrecadação dos Estados foi superior ao esperado, reduzindo-se, assim, a necessidade de complementação pela União.

No último relatório do Fundef, disponibilizado na Internet,<sup>4</sup> o qual contém os resultados abrangendo os três primeiros anos de seu funcionamento, chama a atenção a tendência à expansão da municipalização do ensino fundamental e a conseqüente redistribuição dos recursos em favor dos municípios. A participação dos municípios no volume total de recursos do Fundef passou de 38%, em 1998, para 45% em 2000. Segundo esse mesmo relatório,

no primeiro ano, 49% dos municípios brasileiros obtiveram ganhos de receita, proporção que deverá alcançar neste ano 62%. Com isso, o dispêndio por aluno/ano, por exemplo, no

<sup>4</sup> Disponível para *download* no endereço: <http://www.mec.gov.br/sef/fundef/contas.shtm>.

conjunto das municipalidades do Nordeste, deverá registrar cerca de 108% de aumento em relação ao que poderia ser dispendido sem o Fundef. Na Região Norte esse ganho deverá ser de 90%. Mesmo na Região Sudeste, onde se registrou pequena queda nos anos de 1998 e 1999, neste ano espera-se um aumento de cerca de 20%, em razão do acentuado movimento de municipalização das redes escolares. (Brasil, 2001a)

Segundo esse mesmo relatório, 62% dos municípios brasileiros, que concentram 86,5% dos alunos matriculados nas redes públicas de ensino, tiveram um acréscimo de R\$ 3,1 bilhões em suas receitas em 2000, o que representa 55% a mais do que em 1998. Esse deslocamento de recursos expressivos traz alguns problemas, principalmente para os Estados do Nordeste e do Rio de Janeiro, uma vez que, diante do impacto negativo em suas receitas, tornarão ainda mais restritiva a capacidade de gasto dos governos estaduais, justamente no momento em que os dirigentes do Executivo estadual estão sendo pressionados a realizar ajustes fiscais e contenção de despesas de pessoal (Lei Camata), e a negociar dívidas (estabelecer limites de endividamento) junto ao governo federal. Estes fatos, ao que tudo indica, contribuirão fortemente para o processo de municipalização da educação (educação infantil, ensino fundamental, educação especial, etc.) que ocorreu a partir do Fundef, ou seja, da queda na participação estadual na oferta e atendimento educacional, com correlato crescimento das responsabilidades dos municípios.

O outro lado da questão é saber se prefeitos, secretários de educação e demais burocratas locais estarão preparados para gerir, com eficiência e eficácia, o aumento das responsabilidades e a grande entrada de recursos em seus orçamentos, a qual, em alguns casos, pode chegar a 40% de sua receita orçamentária total. Alerta-se que, à primeira vista, a indução da municipalização abrupta do ensino fundamental pela via da restrição fiscal que essa política suscitou, sem a devida coordenação por parte dos diversos entes

federados, pode trazer sérios impactos nos resultados educacionais e boa parte desses recursos pode se perder ou ser utilizada de forma pouco criteriosa pelas administrações locais, correndo-se o risco de acarretar sérios prejuízos à manutenção e ao desenvolvimento da educação fundamental, objetivo principal da criação do Fundef.

Destaca-se, como grande inovação trazida pelo Fundef, a forma de repartição dos recursos, principalmente ao efetuar uma equalização do valor do gasto por aluno/ano com base em um indicador educacional, a matrícula, e fixar uma aplicação mínima de recursos para a valorização do magistério. Além disso, a LDB, em seu art. 74, diz que a União deveria calcular o custo mínimo, considerando-se as variações regionais e as diversas modalidades educacionais. Entretanto, alguns pesquisadores e mesmo entidades de classe argumentam que na implementação dessa inovação o valor do gasto mínimo por aluno/ano não está adequado aos custos mínimos de que fala a lei, o que neste caso prejudica os alunos dos Estados em que se verificarão necessidades de complementação de recursos, pois a mesma pode vir a ser insuficiente diante do volume requerido, justamente porque aquele valor aluno/ano estipulado não seria o mais adequado. Para acabar com tal controvérsia, o Ministério deveria apresentar, de acordo com a LDB e a lei de regulamentação do Fundef, justificativa tecnicamente convincente dos valores que estão sendo praticados atualmente.

No entanto, é perceptível que um foco de resistência para se elevar o valor mínimo está na necessidade de um repasse maior de recursos da União, ou seja, se o valor mínimo subir, a complementação do MEC prevista na lei deverá ser bem maior, o que certamente levaria o Ministério a ter que lutar por uma maior fatia de recursos do orçamento federal e colocaria os dirigentes do Ministério em confronto com a atual política econômica de controle do déficit público e ajuste fiscal. Outros focos de resistência são os efeitos colaterais internos em cada Estado quando da repartição dos recursos, pois cada valor mínimo estabelece uma nova relação na distribuição dos recursos entre os governos estaduais e os municipais.

Assim, apesar das inovações introduzidas, ainda permanece no plano nacional a desigualdade na distribuição dos recursos, fazendo conviver no mesmo país alunos que têm do poder público uma grande disparidade no valor do gasto despendido. Logo, conclui-se pela necessidade urgente da realização de estudos e pesquisas relativos ao custo efetivo para o sistema do aluno matriculado no ensino fundamental, como previsto na legislação de criação do Fundef e na LDB, cujos resultados devem nortear a determinação de um valor mais adequado para o gasto mínimo aluno/ano, que deve dar condições para a realização de uma educação em quantidade e qualidade adequadas às reais necessidades da população brasileira. Isso pode resultar na necessidade de um grande esforço de recursos complementares do governo federal para suprir aqueles Estados e municípios, cujos recursos são insuficientes ao atendimento de valores médios, nacional e regional.

No que diz respeito à valorização do magistério, o Fundef, se for seguido em suas determinações, permitirá que se destine um valor expressivo a essa ação, o que pode acarretar grandes transformações na ponta do sistema, pois grande parte desses recursos destina-se à remuneração dos professores. Além disso, a legislação do Fundo pode impedir o inchaço administrativo e burocrático do sistema, que dispersa e desvia recursos. Ressalta-se que o impacto será mais positivo, em termos de resultados educacionais, quanto maior for a disposição de fazer com que os recursos cheguem aos professores, em sala de aula, e, quando utilizados fora dessa linha de gasto, devem apenas se direcionar para a capacitação dos professores leigos. A expectativa é que a política prevista de valorização do magistério traga, além de melhorias salariais, outras vantagens, como a perspectiva de um trabalho autônomo e criativo, estabilidade no emprego, carreira com progressão de vencimentos e aposentadoria com salário integral, fatores que podem contribuir para a melhoria das condições de vida e trabalho de uma ampla parcela do professorado e para maior eficiência e eficácia da ação educacional. Paralelamente, o Fundef não deve apresentar impacto apenas nos gastos, mas também afetar a renda

regional e local, uma vez que deve permitir que a massa de salários dos professores cresça bastante, principalmente nos Estados e municípios em que ocorrer a complementação da União.

No entanto, apesar das expectativas positivas, existe a possibilidade de que a remuneração salarial dos professores, em seu conjunto, não seja significativa em relação a um patamar mínimo, podendo ocorrer, na verdade, um aumento da remuneração dos professores em cidades e regiões onde os salários são extremamente baixos. Por outro lado, a efetiva valorização do magistério traz consigo uma série de dificuldades a longo prazo, que surgirão à medida que os professores forem se titulando e melhorando seus currículos. Isso porque a complementação salarial, devido a uma melhor graduação, pode não estar sendo prevista na nova redistribuição de recursos no âmbito da mesma esfera pública. Como não deve haver maior aporte de novos recursos financeiros, aquele Estado ou município que errar em suas previsões poderá passar por sérios apuros financeiros no futuro.

Outra dificuldade manifestada por alguns Estados e municípios é que, dado que o Fundef destina-se ao ensino fundamental, estes entes federados têm dificuldades em alocar recursos para ampliar o atendimento às suas redes de ensino, acarretando prejuízo aos outros níveis e modalidades de ensino. Segundo Arelaro (1999),

para viabilizar a superação deste impasse, as entidades nacionais começam a insistir, dentre outras propostas, na necessidade da revisão da concepção do Fundef, avançando para propostas que incluam todos os níveis e modalidades de ensino que compõem a educação básica em algum tipo de financiamento. Além, portanto, de reivindicarem queda do veto presidencial que impede municípios e Estados de incluírem os alunos do ensino supletivo presencial, para serem contabilizados no Fundo, propõem que seja estudada uma espécie de Fundo da Educação Básica (Fundeb, em vez de Fundef), que lhes permita incorporar o conjunto de

alunos – crianças, jovens e adultos – no direito à cidadania pela educação, viabilizando a expansão dos níveis de atendimento atuais.

Por fim, salienta-se que uma política de financiamento de tal dimensão deveria ser precedida de planejamento de ações, que tome como base uma estratégia vertical e horizontalmente organizada, via condomínios ou consórcios de interesses regionais e locais, em torno da resolução de problemas gerais ou específicos. Uma estratégia desse tipo poderia criar sinergias entre os entes federados, principalmente entre Estados e municípios e entre os próprios municípios, no intuito de gerar capacidades operativas nos níveis regional e local, com atenção especial às pequenas localidades, para que os recursos do Fundef tenham de fato eficácia e eficiência educacional em sua aplicação.

### **Contribuição social do salário-educação**

O salário-educação, regulamentado pela Lei nº 4.440/64, foi definido como contribuição compulsória das empresas destinadas ao ensino público e objetivava o cumprimento do art. 168, inciso III, da Constituição de 1946. Mais tarde foi inscrito no art. 178 da Constituição de 1967 (Emenda Constitucional, nº 1/69) e nos arts. 47 e 48 da Lei nº 5.692/71, que fixa as diretrizes e bases para o ensino de 1º grau. Desta forma, o salário-educação, adotado com vistas ao cumprimento de um dispositivo constitucional, foi posteriormente incorporado à Constituição seguinte, como parte do próprio dispositivo.

Em 1982, no Decreto nº 87.043, estabeleceu-se o recolhimento de 2,5% sobre a folha de pagamento dos empregados das empresas para fins de arrecadação do salário-educação, sendo o mesmo realizado pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), que recebe uma remuneração de 1% como taxa de administração, e pelo FNDE, quando as empresas fizerem opção pelo Sistema de

Manutenção de Ensino (SME). As empresas contribuintes, portanto, fazem uma escolha crucial no ato de arrecadação do salário-educação: recolher a contribuição junto ao INSS ou participar do SME. Ao tomarem essa decisão, as empresas indiretamente definiram mecanismos de decisão e modalidade de gastos diferentes para os recursos do salário-educação. Alguns autores, como Melchior, Souza e Velloso (1988), chegaram a sugerir que a contribuição junto ao INSS estava mais associada a gastos direcionados à escola pública e que participar do SME estava associado a direcionar os recursos às escolas privadas, uma vez que a opção do SME era representada pela isenção de recolhimento do salário-educação para as empresas que optassem pela manutenção de escolas próprias, aquisição de vagas em escolas particulares para seus empregados, filhos e a indenização de dependentes.

Na Constituição de 1988, o salário-educação também não foi esquecido. Assim, o parágrafo 5º do art. 212 estabelece que “o ensino fundamental público terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida, na forma da lei, pelas empresas que dela poderão deduzir a aplicação realizada no ensino fundamental de seus empregados e dependentes”. Logo, esta fonte de financiamento é destinada de forma explícita e exclusiva ao ensino fundamental, sendo que maiores detalhes sobre o fator gerador, alíquota, base de cálculo, captação e aplicação foram destinados à legislação ordinária.

Algumas alterações introduzidas pelos constituintes afetaram os recursos disponíveis e sua utilização pelos usuários do SME, uma vez que o parágrafo 5º do art. 212 da nova Carta Magna, ao utilizar a expressão mais abrangente “empregados e dependentes”, possibilitou a ampliação da clientela beneficiária do SME, que antes era constituída apenas de “empregados e filhos”. A Constituição não fixou limites de idade para os beneficiários do SME, anteriormente atendidos na faixa de 7 a 14 anos. No entanto, o FNDE considera ser o limite mínimo igual a 6 anos de idade, tendo em vista o disposto no inciso IV do art. 208, que garante educação às crianças de 0 a 6 anos em creche e pré-escola. Com isso, os

constituintes favoreceram a continuidade da expansão do SME observada ao longo dos anos 80.

No entanto, em 1996, a EC 14 deu nova redação ao parágrafo 5º do art. 212, estabelecendo que “o ensino fundamental público terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhidos pelas empresas, na forma da lei”. Ou seja, foi retirada a oportunidade de as empresas deduzirem a aplicação realizada no ensino fundamental de seus empregados e dependentes, e, com isso, os legisladores interromperam a expansão do SME. Isto, em parte, deve-se às muitas irregularidades verificadas no antigo SME.<sup>5</sup> Apesar disso, a Lei nº 9.424/96, que regulamentou a EC 14, assegurou a continuidade da participação do SME aos beneficiários que se encontravam em situação regular em dezembro de 1996, sendo vedado o ingresso de novos alunos após aquela data.

A LDB de 1996, em seu art. 68, item III, manteve a existência do salário-educação, e, a Lei nº 9.424/96, em seu art. 15, reiterou a alíquota de 2,5% sobre a folha de pagamentos dos empregados. No que diz respeito à arrecadação verificou-se, historicamente, que cerca de 40% são realizados pelo INSS, e os outros 60%, pelo SME, representando a forma de arrecadação mais utilizada pelas empresas.<sup>6</sup> A expansão da arrecadação pelo SME também possibilitou a expansão das aplicações no mercado financeiro, cujos rendimentos transformavam-se em “recursos próprios”

<sup>5</sup> A sistemática apresentava muitas fraudes lesivas ao erário público, mediante os seguintes mecanismos: 1) empresas fantasmas, mediante o uso de documentos forjados ou empresas já falidas para se beneficiarem do dispositivo de financiamento de bolsas; 2) alunos fantasmas, a escola declarava maior número do que o real ou incluía na relação de bolsistas alunos pagantes; 3) escolas fantasmas, montadas ou inexistentes, mas que obtinham registro e se habilitavam legalmente ao benefício das bolsas de estudos; e 4) duplicidade de bolsas, utilização do mesmo aluno como beneficiário de várias bolsas além das concedidas pelo SME.

<sup>6</sup> Para maior detalhamento sobre os dados de arrecadação do Instituto de Administração Financeira e Assistência Social (Iapas, atual INSS) e SME, distribuição e aplicação do salário-educação ver os Relatórios de Atividades anuais do FNDE.

do FNDE, sem nenhum tipo de vinculação ao ensino fundamental, podendo ser gastos no atendimento das demandas de interesse dos dirigentes do FNDE e da direção ministerial. Essa aplicação de recursos foi regulamentada pela Lei nº 9.766/98, quando em seu art. 6º previu-se que as disparidades financeiras dos recursos do FNDE, inclusive o salário-educação, poderiam ser aplicadas.

Observa-se, até a primeira metade dos anos 90, que houve períodos em que as aplicações representaram quase o dobro do valor do salário-educação. No período pós-1995, essa relação vem caindo constantemente, chegando, em 1999, a representar apenas 14% do valor da contribuição do salário-educação. Essa aplicação de recursos no mercado financeiro representa uma vantagem para a área de educação, que é proteger o poder de compra dos recursos em períodos de inflação. Por outro lado, pode propiciar estratégias de retenção de recursos pela burocracia central para aplicações no mercado e daí aplicar em outras direções diferentes da vinculação original, que se destina ao ensino fundamental. Esse risco foi, pelo menos em parte, minorado com as regras previstas na Lei nº 2.948/99, que agiliza os repasses de recursos da quota estadual.

Na distribuição dos recursos, os mecanismos de decisão são automáticos, e, estabelecidos no aparato institucional, uma quota estadual de dois terços do valor arrecadado é transferida automaticamente para cada Unidade da federação. O terço restante (quota federal) é destinado ao FNDE, para ser gasto em programas de livre iniciativa do MEC, voltados para o ensino fundamental.

Para a quota estadual, o repasse é proporcional ao valor arrecadado, e esse valor é redistribuído de acordo com a Lei nº 9.766/98 e o Decreto nº 3.142/99, pelo menos em 50% entre o governo estadual e seus municípios, proporcionalmente ao número de alunos matriculados no ensino fundamental, devendo ser regulamentado por lei estadual. Ou seja, os municípios nunca tiveram uma quota-parte estimada pelas regras anteriores – o Presidente da República vetou na Lei nº 9.424/96 um artigo que previa a existência de uma quota-parte municipal –, mas a partir de 1999 poderiam negociar com seus Estados uma

parcela da receita do salário-educação. Um dado complicador para o cumprimento dessa determinação é o fato de que a lei não estipula um prazo para os Estados aprovarem esta legislação.

Esta fonte de financiamento da área de educação, na década de 90, representou algo em torno de 5,5% dos recursos orçamentários do MEC. Portanto, os dados confirmam que esta fonte de financiamento é, até certo ponto, residual, quando comparada com as receitas totais destinadas à educação. Porém, ela se investe de grande importância no momento em que é direcionada exclusivamente ao ensino fundamental. Quanto à arrecadação por unidade federada, observa-se que, historicamente, o Estado de São Paulo arrecadava algo em torno de 45% de todo salário-educação, seguido pelo Rio de Janeiro, com 13%, e Minas Gerais, com 8%. Conjuntamente, esses Estados arrecadavam cerca de 66% dos recursos do salário-educação, o que lhes permitia reter algo em torno de 44% dessa fonte. Esses números demonstram que, de fato, as regiões mais desenvolvidas concentram a maioria dos recursos e, assim, as Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste ficam na dependência das transferências que são efetuadas pela União, através da quota federal, pois sua parcela da quota estadual representa muito pouco em relação a sua receita de impostos total, entre 4% a 7%.

A arrecadação do salário-educação vem caindo nos últimos anos. Por exemplo, no período 1997/1998, a arrecadação bruta apresentou queda de cerca de 11%, e no biênio seguinte a redução foi de 4,8% (cf. Fundo..., 1997, 1998, 1999). Algo que retraiu muito os valores arrecadados foi o fato de muitas empresas terem se negado a recolher o salário-educação, argüindo sua inconstitucionalidade na justiça para o período que vai de março de 1989 até a Lei nº 9.424/96. Nesse sentido, o FNDE atuou na defesa da arrecadação, conquistando decisões favoráveis a respeito da sua constitucionalidade e revertendo grande parte das decisões liminares que suspendiam a exigibilidade dessa fonte e/ou autorizavam sua compensação. Em 1999, houve vitória judicial com o julgamento favorável da ação direta de constitucionalidade das determinações, prevista na Lei nº 9.424/96. Existem também

outras explicações para esse processo, dentre as quais o crescimento do trabalho informal e do desemprego.

Outro fato próprio da década de 90 e que vai marcar o poder de financiamento do salário-educação, é que, desde 1994, dos recursos arrecadados em cada unidade federada, era subtraído um porcentual de 20% do valor arrecadado, após deduções legais, que era destinado ao Fundo denominado Fundo Social de Emergência (FSE) e, posteriormente, com a extinção deste, ao Fundo de Estabilização Fiscal (FEF). Por exemplo, em 1998, foi destinado ao FEF cerca de R\$ 482 milhões do valor arrecadado de R\$ 2,41 bilhões do salário-educação (Fundo..., 1999).

Além de todos esses aspectos, essa fonte de recursos financeiros é extremamente polêmica. Uma questão bastante relevante que se coloca na aplicação dos recursos do salário-educação reside na controvérsia entre o ensino público e ensino privado, ou seja, quem deve receber prioritariamente os recursos do salário-educação? Por exemplo, a própria CF de 1988 em sua primeira versão era dúbia ao estabelecer que esta era uma fonte adicional de recursos a ser aplicada no ensino fundamental público. Mas o mesmo item constitucional era controverso porque permitia às empresas deduzirem dessa contribuição social “a aplicação realizada com o ensino fundamental de seus empregados e dependentes”, supondo-se, pois, que muitas empresas aplicariam em instituições privadas de ensino. Recentemente, isso foi corrigido pela EC 14 de 1996, mas assegurou-se a continuidade dos beneficiários que se encontravam no sistema.

Outra questão importante é a alíquota dessa fonte que incide na folha de contribuição das empresas, isto é, verifica-se o que as empresas pagam, em grande parte, pelo número de empregados que possuem. As grandes empresas, que possuem administração e tecnologia sofisticadas, e que, por isso mesmo, possuem menos empregados, acabam pagando menos. Inversamente, uma empresa que emprega mão-de-obra intensiva acaba pagando mais, ainda que seu lucro líquido tenha a tendência a ser menor. Neste caso, a incidência na folha de contribuição das empresas funciona

como mecanismo regressivo. Além disso, deve-se acrescentar que o salário-educação, ao ser cobrado sobre a folha de contribuição das empresas, onera o fator trabalho e como mais um encargo social que eleva o custo de mão-de-obra, pode ajudar a comprimir o emprego, em momentos de crise.

Sobre essa fonte, Resende e Silva (1987) afirmam que “embora não sejam consideradas receitas tributárias por definição, nem os mecanismos de transferência sejam regulados pelo Legislativo Federal, as quotas-parte têm as características das partilhas de tributos”, e a “transferência de recursos é negociada com uma diversidade de critérios para o acesso aos recursos, da irregularidade e insegurança dos fluxos dos mesmos, da vinculação estrita aos padrões federais”. Para outros analistas, o salário-educação é uma “figura parafiscal”, que foi criada por força de inadequações crescentes do sistema, além de ser uma receita quase na totalidade baseada sobre a folha de pagamento, e, portanto, sensível a flutuações econômicas, com características regressivas, caso se considere o tamanho dos estabelecimentos contribuintes.

### **Fontes de recursos provenientes da seguridade social (renda loteria, contribuições sobre o lucro e seguridade social)**

A Constituição Federal de 1988 fixou, no item VII do art. 208, Capítulo III, que o Estado é responsável pelo atendimento ao educando no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. A nova LDB, em 1996, reconheceu como de direito esse atendimento ao educando, fixando, no art. 70, que as aquisições de material didático escolar e a manutenção de programas de transporte escolar se enquadrem no conceito de MDE, podendo então ser financiadas por recursos da vinculação. No entanto, a lei não considerou como MDE os programas suplementares de

alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social, ou seja, não podem ser financiados com recursos da vinculação de impostos para educação, daí a necessidade de recursos de outras fontes para o financiamento dessas ações.

Para o financiamento dessas últimas ações de assistência ao educando, foram direcionadas as fontes provenientes da seguridade social. Para tanto, existe a cobertura legal dada pelo parágrafo 4º do art. 212 da CF, o qual fixa que somente os programas suplementares de alimentação – que visam proporcionar ao estudante a alimentação adequada às suas necessidades nutricionais no período em que permanecer na escola – e de assistência à saúde – promoção de ações educativas, preventivas e curativas, nas áreas de saúde geral, odontologia e oftalmologia –, serão beneficiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários não especificados. Neste sentido, as ações de alimentação e assistência à saúde dos educandos, não estando compreendidas entre as ações definidas como Saúde, Previdência Social e Assistência Social no Capítulo da Seguridade Social, e sim, no Capítulo III, que trata da educação, mesmo assim, fizeram jus aos recursos a serem financiados pela seguridade social.

A seguridade social, prevista no art. 194 da CF “compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”. Nesse sentido, a assistência ao educando, limitada aos programas de alimentação e assistência à saúde, pode ser incluída no conceito constitucional e fazer jus a ser financiada pelas fontes de recursos a que se refere o art. 195 da CF. Por isso, desde 1988, esses programas foram continuamente financiados pelas contribuições sociais destinadas exclusivamente à seguridade social.

Três são as contribuições sociais mais utilizadas na área de educação: Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins); Contribuição Social sobre o Lucro Líquido da Pessoa Jurídica (CSLLPJ); e Contribuição sobre a Receita de Concursos

de Prognósticos. Além disso, são utilizados os recursos da Renda Líquida da Loteria Federal Instantânea. A fonte de recursos historicamente mais importante é o Cofins, cujo valor de arrecadação representa 3% sobre o faturamento mensal das empresas, compreendendo a receita bruta mensal das vendas de mercadorias e os serviços de qualquer natureza, excetuando-se as vendas para o exterior e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) já pago. Estes recursos são vinculados a programações e ações da Seguridade Social. A segunda fonte em importância no financiamento das ações de assistência ao educando, a CSLLPJ, é calculada sobre lucro líquido do exercício, 12% para entidades financeiras e 8% para as demais empresas. São deduzidas da contribuição algumas despesas operacionais da pessoa jurídica. Os recursos da Contribuição sobre a Receita de Concursos de Prognósticos são provenientes do valor global das apostas computadas em cada concurso de prognóstico. Os recursos dos principais concursos são vinculados à seguridade social (22,4%), crédito educativo (9,6%) e Fundo Penitenciário Nacional (3%). Os demais recursos destinam-se ao pagamento de premiações e de despesas operacionais.

A Renda Líquida da Loteria Instantânea tem como base de cálculo o valor global da receita da venda de bilhetes; logo, os contribuintes são os apostadores da Loteria Federal Instantânea. Os recursos, por sua vez, são vinculados à seguridade social, destinados a aplicações em programas sociais, particularmente nas áreas de alfabetização, saúde, alimentação, esporte e lazer da criança.

Essas fontes de recursos representaram, em média, cerca de 8% dos recursos disponíveis pelo MEC nos anos 90. Observa-se a grande variabilidade nos valores provenientes dessas fontes, refletindo, nesse caso, a intensa negociação política realizada anualmente para alocação dos recursos, isso porque não existe um mecanismo automático de alocação, o que fragiliza os programas associados a esses recursos.

No entanto, chama-se a atenção que sem esses recursos dificilmente seria possível financiar o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) do MEC na dimensão da universalização

que ele assumiu. No ano de 2000, esse programa consumiu cerca de R\$ 920 milhões para suprir parcialmente as necessidades nutricionais (fornecer cerca de 350 quilocalorias e 9 gramas de proteínas por refeição, ou seja, 15% das necessidades diárias de calorias e proteínas a cerca de 37 milhões de alunos), permitindo melhorar a capacidade no processo ensino-aprendizagem e formando, assim, bons hábitos alimentares, além de ajudar a evitar a evasão e a repetência escolar.

### **Fonte de recursos da desvinculação de receitas (FSE, FEF e DRU)**

Um dos assuntos mais polêmicos sobre finanças públicas, principalmente quando referido especificamente à questão do financiamento das políticas sociais, gira em torno da vinculação das receitas públicas – a área de educação é quase totalmente financiada por vinculações. A defesa desse mecanismo de financiamento está relacionada com o fato de esse procedimento ter desempenhado um papel importante na manutenção dos recursos para a área social, principalmente nos períodos de crise econômica, isso porque a evidência histórica sugere que esses períodos são acompanhados de cortes justamente nos recursos destinados às áreas sociais.

Por outro lado, o que incomoda nas vinculações é o fato de as receitas públicas passarem a não ter flexibilidade no momento da sua alocação, de modo que não se pode redirecionar e/ou fazer adaptações nas políticas públicas, como desejam os formuladores das políticas econômicas de ajuste fiscal. O grau de rigidez orçamentária brasileiro se elevou bastante após a Constituição de 1988, uma vez que foram definidas maiores vinculações de receitas, incremento das despesas de caráter obrigatório e maiores transferências constitucionais a Estados e municípios. Com isso, grande parte da receita do governo federal ficou comprometida e a alocação de recursos para atender outras e/ou novas prioridades do governo ficava restrita. Por outro lado, qualquer maior esforço na

fiscalização e arrecadação não necessariamente ajudaria ao controle do déficit público, uma vez que a maior parte desses recursos adicionais também já teria destinação definida – salvo, obviamente, no caso de recursos adicionais oriundos da criação de novos impostos.

Seguindo a tendência das políticas macroeconômicas dos anos 90, isso tudo seria um obstáculo significativo na busca do equilíbrio orçamentário e ajuste fiscal. Nesse sentido, entre as medidas que confirmaram a estratégia de estabilização da economia brasileira adotada com o Plano Real, foi instituído o Fundo Social de Emergência (FSE), que procurou, em parte, aliviar o alto grau de vinculação, objetivando conter despesas e permitir maior flexibilidade operacional. O FSE foi aprovado para vigorar por dois anos (1994 e 1995), tendo sido depois renovado e renomeado para Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), vigorando de 1996 a 1999. A versão deste tipo de estratégia de desvinculação de recursos também foi mantida para os anos de 2000 a 2003, com a Desvinculação das Receitas da União (DRU), que desvincula de órgãos, fundos ou despesas do Governo 20% da arrecadação de impostos e contribuições da União. Determina, ainda, que não haverá redução na base de cálculo para as transferências de recursos para Estados, Distrito Federal e municípios, bem como para fundos constitucionais do Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Embora a legislação que institui os fundos determine a direção de seus recursos para o custeio das ações de saúde, educação, benefícios previdenciários, dentre outras áreas sociais, houve bastante polêmica quanto à alocação setorial dos recursos do FSE/FEF na execução orçamentária. A questão central é se o Fundo devolve às áreas sociais o que retira das respectivas fontes vinculadas a essas, ou se causa impacto negativo no gasto nessas áreas, retirando-lhes recursos em favor de ações que não são propriamente sociais.

No caso da área de educação, esta política foi bastante incômoda, visto que a área é quase totalmente financiada por recursos vinculados. Os dados têm demonstrado que os valores do Fundo que retornaram ao MEC foram bastante irregulares, começando por

representar 16% das fontes de financiamento do Ministério, em 1994; subindo para 37%, em 1995; descendo para 17%, em 1996; subindo para 35%, em 1998; e caindo para 20%, em 1999 (Ribeiro, 2001). Mesmo que essas oscilações tenham sido cobertas por outras fontes de recursos, os dados mostram a grande irregularidade na alocação dos recursos do Fundo e a volta da exposição da área aos rumores políticos no processo de decisão orçamentária, que podem ser favoráveis à área em determinado ano, e, em outro, não.

Outra constatação é o fato de a desvinculação permitir que haja uma alocação dentro da própria área de educação, que não obedece à hierarquia de prioridades estabelecidas legalmente em cada fonte. Por exemplo, podia ocorrer que recursos provenientes do salário-educação, que se destina ao ensino fundamental, fossem desvirtuados por esse expediente, destinando-se ao financiamento do ensino médio ou do superior.

Foi grande também a polêmica a respeito de que, mediante esse mecanismo, o governo federal retirava recursos dos Estados, municípios e do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), que originalmente prometia devolver, mediante programas federais nas áreas dos recursos retidos, mas, que, de fato, isso não ocorria. Por exemplo, no caso do salário-educação, eram retidos cerca de R\$ 500 milhões anualmente, e grande parcela desses recursos referia-se à quota-estadual (dois terços da arrecadação), que devia destinar-se aos Estados arrecadadores.

A DRU, refletindo a polêmica sobre as perdas que áreas, setores e unidades da Federação estavam apresentando com a desvinculação, apresenta diferenças importantíssimas em relação a seus antecessores. Por isso, ela não afeta a contribuição dos empregadores e trabalhadores para a previdência, sendo integralmente destinada ao pagamento de benefícios previdenciários, isto porque o montante equivalente à parcela desvinculada retorna para o INSS. Outro ponto central é que ela não reduz as receitas disponíveis nos Estados, Distrito Federal e municípios, já que não incide sobre os recursos que compõem o FPE, FPM, os Fundos Constitucionais do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, o Fundo de

Compensação pelas Exportações de Produtos Industrializados, como também nem sobre os recursos relativos ao salário-educação, dado que a base de cálculo das transferências não será reduzida.

### **Operação de crédito externo**

Os recursos de operação de crédito se inserem dentro da estratégia de algumas instituições multilaterais de cooperação técnica à educação brasileira, por meio de projetos de co-financiamento. As atividades de cooperação internacional se inserem no âmbito de uma interação política bilateral, com enfoque formalista que caracteriza os acordos econômicos e seus corolários de inflexibilidade financeira e de condicionalidades políticas e econômicas. A receptividade do MEC em relação aos recursos de Agências de fomento internacionais, principalmente do Banco Mundial (Bird) e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), deve-se, em grande parte, à grande expectativa gerada pelas vantagens técnicas e financeiras atribuídas aos projetos, principalmente quanto às expectativas de impactos, pelo aporte de recursos adicionais e pela capacidade de intervenção nas distorções estruturais.

Na agenda da cooperação internacional ao Brasil, a partir dos anos 70, o setor social que até então não era privilegiado nos projetos de financiamento, principalmente dos recursos oriundos do Bird, passa a ter acesso a créditos. Nesse caso, a educação passou a ser encarada enquanto fator direto de crescimento econômico, sendo que a ênfase para o financiamento recaiu sobre o ensino profissionalizante. No final dos anos 70, os interesses do Bird direcionaram-se para a educação fundamental, pois considerava-se como a forma mais apropriada para assegurar às massas um ensino mínimo. A ênfase no ensino fundamental é também perceptível pela seqüência dos projetos financiados pelo Bird no âmbito do MEC (Fonseca, 1991). A partir dos anos 80, dos três projetos que foram financiados, dois destinavam-se a este nível de ensino.

Os créditos à educação constituem parte da dívida externa do País para com as instituições bilaterais e multilaterais e de bancos privados. Dessa forma, o financiamento segue regras fixadas para qualquer projeto econômico, segundo um modelo de co-financiamento, no qual as Agências, em tese, deveriam participar com 50% dos recursos e o País com a outra metade. Em suas condições de pagamento até os anos 80, os juros dos empréstimos eram cobertos a uma taxa de 8% ao ano. A partir dos anos 80, os bancos instituem uma taxa variável de acordo com o custo do dinheiro no mercado internacional, acrescido de mais 0,5% sobre o total dos empréstimos tomados pelo banco nesse mercado, que constituirão as reservas para os empréstimos aos países receptores. Ressalva-se que esta sobretaxa certamente contribuirá para encarecer os empréstimos em relação aos custos do mercado internacional. Entre os encargos do financiamento inclui-se também o pagamento de “taxa de compromisso”, correspondente à cobrança de 0,75% ao ano sobre os recursos ainda não retirados pelos tomadores, o que significa que qualquer atraso na execução do programa resulta em aumento significativo desse encargo, para não dizer nos juros e nos ajustes cambiais.

Em decorrência das condições de financiamento, o bom desempenho de um projeto, em termos de execução, representa fator indispensável para a contenção de despesas adicionais. A morosidade na sua execução significa a diminuição da captação de divisas externas, bem como o aumento do custo do financiamento em termos de elevação dos encargos.

Outro fator importante é que os recursos dos acordos com o Bird, em geral, seguem a estratégia de focalização socioregional, cujo discurso central é a necessidade de se reduzir os impactos que as desigualdades sociais e as disparidades regionais acarretam ao desempenho do sistema educacional. Neste caso, as prioridades são as Regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste.

Portanto, observa-se que, historicamente, principalmente no caso do Bird, as ações de cooperação técnica têm-se desenvolvido como um processo contínuo, para o qual contribuem a

utilização de mecanismos usufruídos pelo próprio banco, que garantem a autopreservação do processo. Por exemplo, os estudos de pré-inversão e a atuação dos consultores ilustram o interesse do banco na continuidade dos processos.

Esse processo contínuo, mencionado anteriormente, pode ser constatado na série de projetos que foram aprovados e implementados nas últimas duas décadas, principalmente destinados ao ensino fundamental. Assim, negociou-se com o Bird o Acordo nº 1.867/BR, no valor de 91,4 milhões de dólares, que deu origem ao Programa de Expansão e Melhoria da Educação Rural do Nordeste (Edurural), criado pelo Decreto nº 85.287, de 23 de outubro de 1980. O projeto se destinava a gastos em 250 municípios dos mais carentes do ponto de vista educacional, dentre os 1.200 da Região Nordeste, e fixar os gastos em um espectro de ações cujos componentes principais eram: a rede física (32,5%), recursos humanos (15,3%), materiais de ensino (12,8%) e apoio à organização e funcionamento de órgãos municipais de educação (2,7%). Depois de dois anos de formulação e negociação com o Bird, foi assinado, ao final do governo Figueiredo, em 25 de novembro de 1984, o acordo MEC/Bird – 2412 (Monhangara), no valor de 80 milhões de dólares, que tinha como delimitação básica a destinação dos recursos ao financiamento de gastos com a educação básica das Regiões Norte e Nordeste. A área de atuação do programa ocorreria em 25 municípios com população superior a 20 mil habitantes, 50% dos quais residentes em zonas urbanas, e que apresentavam no período de 1970-1980 uma taxa média geométrica de crescimento anual da população urbana superior à taxa média brasileira de 4%.

Nos anos 90, os valores dos contratos foram ampliados. Em 1993, foi criado o Projeto Nordeste de Educação Básica (Projeto Nordeste), visando superar os baixos índices de aprendizagem, reduzir a repetência e a evasão escolar e implementar novos padrões de administração educacional, com dotação global de 737 milhões de dólares, sendo que deste total 419 milhões financiados pelo Bird, 168 milhões em aportes dos Estados nordestinos e 150 milhões em transferências operadas pelo MEC. O plano de

trabalho conveniado com os Estados da região, para atendimento das redes estaduais e municipais, abrangeu ações de capacitação de professores, compra de livros didáticos, construção, reforma e ampliação de escolas, inovações pedagógicas e de gestão escolar, com ênfase no segmento da 1ª à 4ª série do ensino fundamental.

A partir da experiência proporcionada pelo Projeto Nordeste, o MEC firmou convênio com o Banco Mundial (Bird), que resultou na criação do Fundo de Fortalecimento da Escola (Fundescola), o qual abrange, além do Nordeste, as Regiões Centro-Oeste e Norte. São objetivos do Fundescola: 1) ampliar o acesso e a permanência da população em idade escolar no ensino fundamental; e 2) otimizar a qualidade da escola e da gestão da educação em suas diversas instâncias. Esse programa centra suas ações em padrões mínimos de funcionamento da escola: no Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE); no projeto da Escola Ativa; e em um Sistema Integrado de Informações Gerenciais (SIIG). Para o desenvolvimento dessas ações, estão previstos gastos da ordem de 1,3 bilhão de dólares ao longo do período 1998-2002.

Outro financiamento que o MEC buscou foi junto ao BID para, em parceria com o Ministério do Trabalho, desenvolver o Programa de Expansão da Educação Profissional (Proep), que visa desenvolver ações integradas entre a educação, o trabalho, a ciência e a tecnologia, no intuito de promover um novo modelo de educação profissional. Nesse sentido, têm-se por objetivos a ampliação e a diversidade da oferta de vagas, assim como a adequação dos cursos às exigências do mundo do trabalho. Os recursos financeiros, totalizando 500 milhões de dólares, são provenientes do BID, que é responsável pela parcela de 50%, enquanto que os outros 50% são obtidos através de receitas fiscais e do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Desse modo, financia-se a realização de estudos necessários à elaboração de planos estaduais para a Reforma e Expansão do Ensino Médio e Expansão da Educação Profissional, bem como de projetos escolares; de investimentos na área de educação profissional, incluindo desde ações de construção, reforma e ampliação de instituições de ensino, até aquisição

de equipamentos técnico-pedagógicos e de gestão e de materiais de ensino-aprendizagem; capacitação de docentes e pessoal técnico-administrativo e prestação de serviços e consultorias para a realização de estudos nas áreas técnico-pedagógicas e de gestão.

### Considerações finais

A evolução jurídico-institucional e os conseqüentes desdobramentos financeiros das fontes de financiamento da área de educação na década de 90 mostraram que essa área da política social brasileira conseguiu manter intacta a espinha dorsal de sua estrutura de financiamento – vinculação de impostos e contribuições sociais. Além disso, como forma complementar de financiamento, conseguiu ampliar os recursos de operações de crédito.

Apesar das críticas dos setores comprometidos com ajuste fiscal, a vinculação para educação não apenas foi mantida, como se tornou mais complexa, sobretudo com a introdução da subvinculação prevista pelo Fundef. Este Fundo representou, de fato, uma minirreforma tributária, principalmente por ter alterado toda a filosofia de alocação dos impostos, estabelecendo o número de alunos como elemento central no critério de partilha, e por ter incentivado um processo de rápida municipalização do ensino fundamental. Tal medida, se por um lado permitiu maior transparência e prioridade efetiva para o ensino fundamental, por outro, pode ter criado problemas para o financiamento dos demais níveis de ensino e tornada extremamente complexa a gestão municipal.

Na parte da estrutura de financiamento relativa às contribuições sociais, a mais importante é o salário-educação, uma vez que é uma fonte exclusiva da educação e sobre a qual o MEC chega ao ponto de gerir sua arrecadação, ou seja, o ministério e os demais entes federados têm grande poder de comando sobre tais recursos. As outras contribuições sociais são destinadas especificamente às despesas com assistência ao estudante e passam pelas estruturas de negociações políticas internas do governo tornando-se, pois, fontes

irregulares de recursos. Além disso, na questão das contribuições, apesar da tendência de se identificarem com as receitas fiscais, esses mecanismos de financiamento, ao se apoiarem em fundos especiais vinculados a folhas de salário e lucro líquido, podem ser sensíveis ou não às oscilações dos níveis e ritmos da atividade econômica e fortalecer a centralização de recursos.

Além disso, existe um item que tem sido constantemente utilizado na área de educação, principalmente pelo governo federal, representado pelas operações de crédito externas, que geralmente financiam ações focalizadas sociorregionalmente, de acordo com negociação prévia. Nesse tipo de fonte, vêem-se ampliados os recursos no período, mas, no entanto, isso pode ser apenas um efeito típico devido aos aspectos conjunturais da década de 90, deve ser considerada como peça frágil na estrutura de financiamento, mas que se reveste de muito poder para dirigir as políticas.

Por último, a partir de 1994, paradoxalmente, a educação começou a ser financiada também por um Fundo atípico (FSE/FEF), que tinha seus recursos provenientes da desvinculação de receitas. A grande questão é saber se o montante destinado à área equivale ao que saiu pelo mecanismo de desvinculação. Esse Fundo foi uma fonte muito irregular, isto é, durante alguns anos retiraram-se mais recursos do que o montante aplicado, ou vice-versa. Portanto, essa não é uma fonte que deva dar sustentação e ancorar as políticas da área, uma vez que recoloca a necessidade das eternas disputas políticas por recursos que, historicamente, têm pesado negativamente para essa área social, *vis-à-vis* às determinações macroeconômicas, sobretudo na atual política de controle do déficit público.

Esses elementos, sobre os quais repousa a estrutura de financiamento da educação da década de 90, permitem caracterizar tal estrutura como mista e complexa, envolvendo todos os entes federados, em proporções decididas tanto por estruturas rígidas quanto combinadas por oportunidades econômicas ou políticas. Assim, existem, de um lado, fontes de financiamento que dão segurança ao aporte de recursos, independentemente do ciclo econômico, o que permite um planejamento a longo prazo, livrando o

gestor da política educacional, seja de tornar-se refém da política macroeconômica, seja da competição por recursos com outras áreas do Governo; de outro lado, também há uma série de fontes que contêm todos os elementos de insegurança e de competições que podem fragilizar a gestão educacional.

Além disso, não se poderia deixar de apresentar os dilemas associados à atuação do Estado na alocação dos recursos, questão essa que acompanhou o desenho das fontes de financiamento, principalmente daquelas de responsabilidade federal e destinadas ao ensino fundamental. Nesse sentido, destaca-se todo o processo de descentralização de execução (não de arrecadação) dos recursos. O debate acerca da descentralização das responsabilidades entre as esferas de governo na área da educação ganhou força e aprofundou-se a partir dos anos 90. Além disso, depois de definidos critérios objetivos de repasse às escolas (número de alunos), diminui-se, ao menos parcialmente, a necessidade de barganha política para o aporte de recursos. No tocante à redistribuição de recursos, duas vertentes distintas sobressaíram-se. A primeira, uma política pública de caráter nacional, definia um valor mínimo do gasto aluno/ano a toda a Federação, devendo a União complementar com recursos as regiões onde não fosse possível atingir tal valor. A segunda, uma política de focalização, definia que a atuação deveria beneficiar as regiões de maior carência, inclusive em respeito a transferências adicionais de recursos.

Devido à falta de princípios básicos para nortear a combinação de fontes de financiamento para a área de educação, uma das grandes questões é a adequação das fontes de financiamento à natureza dos bens e serviços oferecidos, ou seja, qual é a modalidade de financiamento que melhor se adapta ao tipo de direito que se quer assegurar com a provisão/produção de cada tipo de bem e/ou serviço oferecido. Este é um tema importante a ser discutido dentro da questão do financiamento da educação, mesmo sabendo-se que a possibilidade de sua implementação pode contrariar os gestores de políticas macroeconômicas, assim como interesses arraigados até mesmo no interior de outras políticas.

Nesse sentido, compreende-se que na evolução dos mecanismos de financiamento a estrutura convergiu para uma modalidade mista, o que significa reconhecer que o sistema pode oferecer bens e serviços de naturezas diversas para os quais o tipo de financiamento pode ser mais adequado – por exemplo, merenda e assistência à saúde sendo financiados por contribuições e salários e a valorização de professores sendo financiados por recursos fiscais do orçamento do Estado. Nesse caso, do ponto de vista da segurança da fonte de financiamento, deve-se observar que os programas voltados para a assistência ao estudante estão mais fragilizados do que as obrigações mais permanentes da educação, como são os gastos com professores.

Finalmente, deve-se entender que, apesar de a estrutura de financiamento ter conseguido proteger a área da educação, não há garantias de que, à medida que forem crescendo as responsabilidades dos entes federados, ou caso se evolua para uma concepção mais abrangente de proteção social, não será necessária a ampliação dos recursos, além daqueles provenientes do crescimento econômico e dos ganhos com melhorias na eficiência do processo de arrecadação e de gastos.

### Referências bibliográficas

- ARELARO, L. R. G. Financiamento e qualidade da educação brasileira : algumas reflexões sobre o documento “Balanço do primeiro ano do Fundef – Relatório MEC”. In: ARELARO, L. R. G. *Financiamento da educação básica*. Campinas : Autores Associados; Goiânia : Ed. da UFG, 1999. 101 p. (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo, v. 69).
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição [da] República Federativa do Brasil*. Brasília : Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.
- BRASIL. *Lei n° 9.394*. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília : Congresso Nacional, 1996.

- BRASIL. Ministério da Educação. Secretária de Educação Fundamental. *Relatório de atividades 2000*. Brasília, 2001a.
- \_\_\_\_\_. *Avaliação do programa de complementação de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef)*. Brasília, 1999a. 108 p.
- \_\_\_\_\_. *Relatório técnico : balanço do primeiro ano do Fundef*. Brasília, 1999b.
- \_\_\_\_\_. *Balanço do Fundef 1998-2000*. Brasília, 2001b. Disponível na Internet: < <http://www.mec.gov.br/sef/fundef/contas.shtm>>
- CASTRO, Jorge Abrahão. *O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e Valorização do Magistério (Fundef) e seu impacto no financiamento do Ensino Fundamental*. Brasília : Ipea, 1998. 46 p. (Texto para Discussão, n. 604).
- \_\_\_\_\_. *O processo de gasto público na área de educação no Brasil : o Ministério da Educação e Cultura nos anos 80*. Campinas, 1997. Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas.
- CASTRO, Luiz F. M. Fundamentos do salário-educação. *Fórum Educacional*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 4, p. 7-32, out./dez. 1983.
- COSTA, Vera Lúcia Cabral (Org.). *Gestão educacional e descentralização : novos padrões*. São Paulo : Cortez, 1997. 188 p.
- DOURADO, Luiz Fernandes (Org.). *Financiamento da educação básica*. Campinas : Autores Associados; Goiânia : Ed. da UFG, 1999. 101 p. (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo, v. 69).
- EMENDA João Calmon : recursos para a educação. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, v. 65, n. 149, p. 133-176, jan./abr. 1984.
- FERNANDES, M. A. et al. *Dimensionamento e acompanhamento do gasto social federal*. Brasília : Ipea, 1998. (Texto para Discussão, 547).
- FONSECA, Marília. *O financiamento do Banco Mundial e a educação brasileira*. Brasília : MEC, 1991. 27 p.
- FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. *Relatório de atividade 1995*. Brasília, 1996.
- \_\_\_\_\_. *Relatório de atividade 1996*. Brasília, 1997.
- \_\_\_\_\_. *Relatório de atividade 1997*. Brasília, 1998.
- \_\_\_\_\_. *Relatório de atividade 1998*. Brasília, 1999.
- \_\_\_\_\_. *Relatório de atividade 1999*. Brasília, 2000.
- \_\_\_\_\_. *Relatório de atividade 2000*. Brasília, 2001.
- MARTINS, P. S. Financiamento da educação no município. In: GUIA de consulta para o Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação/Prasem II. Brasília : Fundescola/MEC, 1999. p. 137-169.
- MELCHIOR, José Carlos de Araújo. Algumas políticas públicas e o financiamento da educação na nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. *Em Aberto*, Brasília, v. 8, n. 42, p. 3-18, abr./jun. 1989.
- \_\_\_\_\_. *O financiamento da educação no Brasil*. São Paulo : EPU, 1987. 156 p. (Coleção Temas Básicos de Educação e Ensino).

- MELCHIOR, José Carlos de Araújo. *Mudanças no financiamento da educação no Brasil*. Campinas : Autores Associados, 1997. 94 p. (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo, v. 57).
- MELCHIOR, José Carlos de Araújo; SOUZA, Alberto M.; VELLOSO, Jacques. *O financiamento da educação no Brasil e o ensino de 1º grau*. Brasília : MEC, 1988.
- MOREIRA, R.; CASTRO, L. F.; SILVA, J. F. Emendas constitucionais nº 23/83 (Passos Porto) e 24/83 (João Calmon) : problemas e conseqüências da compatibilização. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 58, p. 3-14, ago. 1986.
- NEGRI, Barjas. *O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério*. Brasília : Inep, 1997a. (Série Documental. Textos para Discussão, n. 3).
- \_\_\_\_\_. *O financiamento da educação no Brasil*. Brasília : Inep, 1997b. (Série Documental. Textos para Discussão, n. 1).
- OLIVEIRA, R. P. Revisitando uma questão polêmica : a transferência de recursos públicos para a escola privada na Lei de Diretrizes e Bases. In: FINANCIAMENTO da educação básica. Campinas : Autores Associados; Goiânia : Ed. da UFG, 1999. 101 p. (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo, v. 69).
- PINTO, José Marcelino de Rezende. *Os recursos para a educação no Brasil no contexto das finanças públicas*. Brasília : Ed. Plano, 2000. 181 p.
- RESENDE, F.; SILVA, B. Contribuições sociais. In: ESTUDOS para a reforma tributária. Rio de Janeiro : Ipea, 1987. t. 4. (Textos para Discussão Interna, n. 107).
- RIBEIRO, J. A. C. *Financiamento e gasto do Ministério da Educação nos anos 90*. Brasília : Ipea, 2001. (Mimeogr.).
- ROCHA, D.; MARINHO, N. *O Fundo Social de Emergência : 1994-1996*. Brasília : Ipea, 1997. (Mimeogr.).
- SAVIANI, D. *Contribuição da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação : um início de conversa*. Brasília : MEC, 1988. (Documento de Divulgação, n. 5).
- VELLOSO, Jacques. Impasses e alternativas no financiamento das políticas públicas para a educação : um pano de fundo. In: ESTADO e educação : coletânea CBE. São Paulo : Papyrus, 1992. p. 107-125.