

FUNDEB: O QUE MUDA NO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE ANÁPOLIS

Renato Ribeiro Leite*
UNIVERSIDADE ESTADUAL DE GOIÁS
Grupo de Pesquisa “Qualidade da Educação Básica”
Grupo de Estudo do Financiamento da Educação
Painel
Estado e Políticas Educacionais

Este painel tem por objetivo analisar as mudanças ocorridas na forma de financiamento da educação básica na rede municipal de Anápolis após a instituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) em 2007.

Palavras-chave: Financiamento da Educação. Gestão Democrática. FUNDEB

A educação é a área que há mais tempo tem previsão constitucional da aplicação obrigatório de recursos no Brasil. O artigo 212 da Constituição Federal (CF) de 1988 dispõe que estes deverão ser nunca menos de 18% da receita de impostos da União e nunca menos de 25% da receita de impostos de Estados e municípios na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE).

Além dessa vinculação constitucional há outro artigo da Constituição que influencia a política de financiamento da educação básica brasileira. O Artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Esse artigo já sofreu duas alterações. Com aprovação da Ementa Constitucional (EC) 53, de 19 de dezembro de 2006, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), criado pela EC 14/1996, foi substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).

O FUNDEF foi um Fundo de natureza contábil, que foi instituído pela Emenda Constitucional n.º 14, de 12 de setembro de 1996, e regulamentado pela Lei n.º 9.424, de 24 de dezembro do mesmo ano, e implantado, nacionalmente, em 1º de janeiro de 1998, quando passou a vigorar esse novo mecanismo de redistribuição de recursos destinados ao ensino fundamental.

Desde a promulgação da Constituição de 1988, 25% das receitas dos impostos e transferências dos Estados, Distrito Federal e Municípios se encontram vinculados à educação. Com a Emenda Constitucional n.º 14/96, 60% desses recursos da educação passaram a ser sub-vinculados ao Ensino Fundamental, sendo que uma parte dessa sub-vinculação de 15% chega ao ensino fundamental por intermédio do FUNDEF, que promove a distribuição dos recursos que o compõe, entre o governo estadual e seus municípios, de acordo com o número de alunos atendidos em cada rede de ensino.

O Fundo é composto, na quase totalidade, por recursos dos próprios Estados, Distrito Federal e Municípios, sendo constituído de 15% do: 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 n.º 87/96); Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações – IPIexp. Além desses recursos, entra na

* Mestre em educação. Professor Universidade Federal de Goiás (UEG). E-mail: leiterr@uol.com.br.

composição do FUNDEF, a título de complementação, uma parcela de recursos federais, com o objetivo de assegurar um valor mínimo por aluno/ano aos governos estaduais e municipais no âmbito do estado onde este valor per capita não for alcançado.

O FUNDEB foi estabelecido pela Emenda Constitucional n.º 53, de 19 de dezembro de 2006 e regulamentado pela Lei n.º 11.494, de 20 de junho de 2007. A implantação do FUNDEB foi iniciada em 1º de janeiro de 2007 e está sendo realizada de forma gradual, alcançará a plenitude em 2009, quando o Fundo estará funcionando com todo o universo de alunos da educação básica pública presencial e os percentuais de receitas que o compõem terão alcançado o percentual de 20% de contribuição.

Com a Emenda Constitucional n.º 53/2006, a sub-vinculação das receitas dos impostos e transferências dos Estados, Distrito Federal e Municípios passaram para 20% e sua utilização foi ampliada para toda a educação básica, por meio do FUNDEB, que promove a distribuição dos recursos com base no n.º de alunos da educação básica, de acordo com dados do último Censo Escolar, sendo computados os alunos matriculados nos respectivos âmbitos de atuação prioritária. Ou seja, os Municípios receberão os recursos do FUNDEB com base no número de alunos da educação infantil e do ensino fundamental e os Estados com base nos alunos do ensino fundamental e médio.

A constituição do Fundo, na quase totalidade, por recursos dos próprios Estados, Distrito Federal e Municípios, sendo constituído de 16,66 % em 2007; 18,33 % em 2008 e 20 % a partir de 2009, sobre: Fundo de Participação dos Estados – FPE; Fundo de Participação dos Municípios – FPM; Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS; Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações – IPIexp Desoneração de Exportações (LC 87/96); Contribuição de Estados, DF e Municípios, de: 6,66 % no 1º em 2007; 13,33 % em 2008 e 20 % a partir de 2009, sobre: Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações – ITCMD; Imposto sobre Propriedade Veículos Automotores – IPVA; Quota Parte de 50% do Imposto Territorial Rural devida aos Municípios – ITR; Receitas da dívida ativa e de juros e multas, incidentes sobre as fontes acima relacionadas.

Além desses recursos, ainda compõe o FUNDEB, a título de complementação, uma parcela de recursos federais, sempre que, no âmbito de cada Estado, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente. A complementação da União está definida da seguinte forma: 2,0 bilhões de reais em 2007; 3,0 bilhões de reais em 2008; 4,5 bilhões de reais em 2009; e 10% do valor total do Fundo a partir de 2010.

Na regulamentação do FUNDEB pela Lei n.º. 11.494/2007 foi criado fatores de ponderação do custo-aluno entre as diferentes etapas e modalidades de ensino. Foram estabelecidos os seguintes fatores:

Nível de Ensino	2007 (Resolução n.º 01, de 15/02/2007)	2008 (Portaria n.º 41, de 27/12/2007)	2009 (Portaria n.º 932, de 30/07/2008)
Creche	0,80	-	-
Creche em tempo integral	-	1,10	1,10
Creche em tempo parcial	-	0,80	0,80
Pré-escola	0,90	-	-
Pré-escola em tempo integral	-	1,15	1,20
Pré-escola em tempo parcial	-	0,90	1,00
Séries iniciais do ensino fundamental urbano	1,00	1,00	1,00

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

Fonte: FNDE: 2009

Para Pinto (2007) os critérios criados e utilizados na sua definição desses patamares estiveram longe de ser o custo real dessas etapas e modalidades, o que prevaleceu foi a decisão política que teve como parâmetro a busca de acordo mínimo entre estados municípios.

Estudos sobre custo-aluno demonstram que na educação infantil, em especial na creche, (Oliveira, 2005) os valores do custo-aluno são superiores ao praticado nas outras etapas da educação básica, mas o governo não levou isso em consideração, pois determinou para educação infantil valores menores aos praticados no ensino fundamental.

A política de fundos adotada no país trouxe e trará um reordenamento na maneira que os entes federados (estados e municípios) ofertaram e ofertará a educação básica no Brasil. O FUNDEF proporcionou uma corrida à municipalização da educação principalmente pela inferência decorrente do seu modo de funcionamento, o que levou a determinar a indução de vários municípios a estabelecer os seus próprios sistemas. Segundo Pinto (2008), ao vincular parte dos recursos destinados à educação à matrícula no ensino fundamental regular, este fundo acelerou do processo de municipalização do ensino no Brasil.

No município de Anápolis não foi diferente, a rede municipal de ensino matriculou no ano de 1999 43,6% dos alunos de 1ª a 4ª séries do ensino fundamental e no ano de 2006 esse percentual elevou para 70%. Também houve uma estagnação na oferta da educação infantil, foram matriculados 934 crianças no ano de 2006, pois não estava previsto o financiamento dessa etapa da educação pelo FUNDEF.

Tabela 2 – Evolução da matrícula na educação básica na rede municipal de ensino de Anápolis e relação custo/aluno/ano (2002 a 2008)

Ano	Ed. Infantil	En. Fund.	Ed. Especial	EJA	Total	Custo/Aluno - Ano
2002	565	27.263	150	3.283	31.261	1.262,32
2003	678	27.276	118	3.631	31.703	1.042,45
2004	729	26.395	135	3.652	30.911	1.261,32
2005	859	25.741	230	2.863	29.693	1.535,42
2006	934	26.821	185	2.741	30.681	1.632,80
2007	1.420	26.081	379	2.265	30.145	1.918,60
2008	1.793	25.602	443	2.033	29.871	2.412,00

Fonte: o autor com base nos dados primários: MEC/Inep

Para Pinto (2007) o FUNDEB representa um avanço ante o FUNDEF, ao resgatar o conceito de educação básica e ao fortalecer o controle social, mas o FUNDEB não enfrentou os dois principais problemas da política de fundos. Primeiro essa política não leva em consideração o valor mínimo necessário para um ensino de qualidade e sim o montante de recursos arrecadados. Segundo, apesar desse fundo ser único em cada unidade da federação os alunos são atendidos por duas redes distintas, com modelo de funcionamento e de qualidade diferentes entre si e não articulam uma colaboração para oferta do ensino.

Evolução das receitas em manutenção e desenvolvimento da educação no município de Anápolis (2002 a 2008)

Ano	Receitas de impostos próprias	Transferências constitucionais da União	Transferências constitucionais do Estado	Receita do Fundef/ Fundeb - superávit	Salário Educação	Outras receitas União (convênios)	Total
2002	4.496.679,49	5.451.250,43	12.124.775,31	5.552.058,08	636.288,81	1.711.028,69	29.972.080,81
2003	5.027.440,54	5.412.096,21	14.648.828,92	6.727.606,26	698.522,87	534.148,34	33.048.643,13
2004	6.244.182,78	5.749.614,91	15.443.311,16	9.807.912,53	1.517.928,38	234.481,40	38.997.431,15
2005	7.337.626,37	6.951.322,31	15.922.452,62	13.207.772,33	1.872.609,18	299.341,17	45.591.123,97
2006	8.798.708,80	7.283.807,95	15.276.791,26	16.045.663,73	2.303.566,60	387.211,33	50.095.749,66
2007	9.890.614,59	8.323.654,52	17.405.789,12	19.954.679,69	2.132.859,73	128.542,16	57.836.139,80
2008	13.088.190,94	10.801.510,93	22.639.441,79	21.038.813,41	2.274.308,68	2.207.014,03	72.049.279,79

Fonte: o autor com base nos dados primários: Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás (TCM)

O FUNDEB trouxe uma reconfiguração na forma do financiamento da educação básica no município de Anápolis, e esse novo fundo nos leva a questionar os possíveis avanços ou retrocessos para educação municipal.

- A rede municipal de ensino terá uma maior disponibilidade de recursos financeiros para aplicar na educação básica?
- A educação municipal de Anápolis ganha ou perde recursos financeiros com esse novo fundo?
- A educação infantil com o valor custo-aluno menor do que o ensino fundamental será suficiente para manter e ampliar a oferta dessa etapa no município de Anápolis conforme o estabelecido no PNE?

- Onde serão gastos os recursos não vinculados ao FUNDEB que devem ser, obrigatoriamente, aplicados em educação?

Nesse momento, em que os municípios estão em fase de adequação em relação a nova política de fundos, em que a lista de impostos e seus respectivos percentuais vinculados ao FUNDEB aumentaram, em que há uma diferenciação de valores para cada etapa e modalidade da educação básica e, em que a distribuição desses recursos é feita de acordo com o número de alunos matriculados nas redes de ensino, investigar como essas mudanças impactam no financiamento da educação no município de Anápolis adquire relevância, pois elas podem alterar substancialmente a oferta, a qualidade da educação na rede municipal de ensino.

Referências

BRASIL. Leis, etc. *Emenda Constitucional nº 14*, de 12/9/1996, publicada no DOU em 13/9/96. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>

_____. Leis, etc. *Emenda Constitucional nº 53*, de 19/12/2006, publicada no DOU em 09/03/2007. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>

_____. Leis, etc. Lei 9.394, de 20/12/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), publicada no DOU em 23/12/96. Disponível em <http://www.mec.gov.br>

_____. Leis, etc. Lei 11.494, de 20/06/2007 (Lei que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb), publicada no DOU em 21/06/2007. Disponível em <http://www.mec.gov.br>

_____. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo Escolar**. Brasília, DF, [2009]. Disponível em: <http://www.inep.gov.br/basica/censo/Escolar/matricula>

GOIÁS. **Gastos da educação**. Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás. Disponível em <http://www.tcm.go.gov.br/tcm/estrutura.jsf?pagina=portal/principalPortalTCM.jsf>

PINTO, José M. de Rezende. A política de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 877- 898, 2007.

OLIVEIRA, João Ferreira e outros. O custo/aluno anual em escolas públicas de qualidade no estado de Goiás. FARENZENA, Nalú (Org.). **Custos e condições de qualidade da educação em escolas públicas**: aportes de estudos regionais. Brasília: INEP/MEC, 2005.

