

Financiamento da educação básica no Brasil: entendendo o processo de vinculação e transferência das receitas públicas

ROBINSON MOREIRA TENÓRIO

Professor Adjunto da Faculdade Educação da Universidade Federal da Bahia.

Doutor em Educação pela Universidade de São Paulo¹.

ALEXSSANDRO CAMPANHA

Professor Assistente do Curso de Ciências Contábeis

da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia.

Mestre em Educação pela Universidade Federal da Bahia².

Resumo: O financiamento da educação básica no Brasil tem despertado o interesse crescente de estudiosos e formuladores de políticas públicas, tanto pela percepção crescente de suas limitações financeiras quanto de suas constantes mudanças. Ele se estrutura num conjunto de preceitos constitucionais e legais que regem a receita pública com um número significativo de fontes de recursos, a saber, as receitas tributárias de impostos, as receitas tributárias de contribuições sociais e as receitas de renúncia fiscal. Apesar de inúmeros problemas, o financiamento educacional brasileiro pode vir a ser bem sucedido quando,

1 Endereço eletrônico: robinson.tenorio@uol.com.br.

2 Endereço eletrônico: alexssandrocampanha@yahoo.com.br.

além de vontade política, a população se conscientizar de seu papel neste contexto. Quanto mais a sociedade tiver conhecimento sobre financiamento educacional maiores serão as possibilidades de intervir e cobrar transparência no uso dos recursos públicos destinados à educação.

Palavras-chave: Política pública; Educação; Financiamento educacional.

Abstract: Funding for basic education in Brazil has attracted growing interest of scholars and policy makers both by increasing awareness of their financial limitations regarding its constant changes. It is structured in a set of constitutional principles and legal rules governing the public revenue with a significant number of sources, namely, tax revenues from taxes, tax revenues from social contributions and income tax expenditure. Despite innumerable problems, the Brazilian educational funding is likely to be successful when, in addition to political will, the population is aware of their role. The more society becomes aware of educational funding higher the chances to intervene and demand transparency in the use of public resources intended for education.

Keywords: Public policy; Education; Educational funding.

1. Introdução

Pesquisas realizadas pelo Centro de Estudos e Pesquisas José de Castro têm revelado que a população só tende a considerar válida qualquer proposta política, especialmente aquelas que se denominam como participativas, quando suas reivindicações são atendidas pelo poder público (SOARES e GONDIM, 1998, p. 82-83). A partir do momento em que a coletividade assiste à fiel execução daquilo que decidiu, crescerá a confiança na efetividade do processo participativo

(COSTA, 2002). Entretanto, sem vontade política e, principalmente, sem recursos financeiros³, nenhum projeto ou programa governamental pode ser realizado, pois a capacidade de investimento de qualquer ente público depende de sua capacidade de financiamento (MELCHIOR, 1997, p. 2).

Neste sentido, as políticas públicas ligadas à educação e, sobretudo, o seu financiamento, assume uma importância fundamental, o que tem despertado o interesse crescente de estudiosos e formuladores de políticas públicas. Esse interesse se dá, especialmente, tanto da percepção crescente das limitações que o sistema de financiamento tem apresentado, quanto das constantes mudanças de natureza administrativa e fiscal promovidas por diversas emendas constitucionais, leis e regulamentos que tão bem caracterizam o sistema educacional brasileiro (VERHINE, 1999, p. 69).

Vale salientar, entretanto, que as mudanças promovidas, apesar dos avanços que proporcionou, só vieram confirmar o quanto o sistema educacional no Brasil, ao longo de sua história, foi alvo de interferências político-partidárias, principalmente, em aspectos relacionados à distribuição e gestão de recursos (MACHADO, 2000 apud FRANÇA, 2004, p. 85), marcadamente influenciados pelo casuismo fiscal e econômico dos governos (FRANÇA, 2004, p. 77). Estas interferências, por sua vez, acabaram se revelando como um importante fator de prejuízo à qualidade do ensino (VERHINE, 1999, p. 86) e confirmando ainda mais a ausência de uma filosofia de financiamento educacional interessada em fazer da escola pública um agente de minimização das desigualdades sociais (MELCHIOR, 1997, p. 25).

Sobre isso, Romão (1992, p. 80 e 81) declara:

Quem perscrutar a legislação brasileira e não for conhecedor da realidade do país ficará com a impressão de que não falta dinheiro para a educação. Terá a impressão melhorada ainda, se analisar as proclamações e os discursos oficiais. É claro que intenções e leis não são suficientes: nunca é demais repetir que a educação

3 Na visão de Vitor Paro (2001, p. 30), a disponibilidade de recursos financeiros é condição essencial para a real autonomia da escola pública.

está farta de declarações em defesa de sua prioridade. Independentemente de coloração partidária, ela sempre aparece como prioridade nos dispositivos programáticos, nos projetos de lei e, até mesmo, na legislação sancionada. No entanto, essa espécie de prioridade voluntarista e formal tem encontrado os mais sérios obstáculos para se transformar em realidade. Infelizmente, particularmente nos últimos anos, o Brasil tem se transformado num vasto cemitério de leis, onde as necessidades sociais são cobertas com a mortalha da impunidade das autoridades.

O sistema de financiamento da educação no Brasil tem uma característica específica. Ele está estruturado num conjunto de preceitos constitucionais e legais que regem o gasto da receita pública e um número significativo de fontes de recursos vinculados constitucionalmente à educação, tudo isso, sob os olhares de uma variedade de instituições criadas para cumprir objetivos educacionais específicos (XAVIER; MARQUES, 1994 apud FRANÇA, 2004, p. 71).

Até o final de 2006, além da Constituição Federal de 1988 e da Lei 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB), o financiamento da educação no Brasil, especialmente a fundamental, se orientava, também, por regras e normas estabelecidas pela Emenda Constitucional 14/96 e pela Lei 9.424/96, que criou e regulamentou, respectivamente, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) que, apesar do mérito de ter chamado a atenção para o ensino fundamental (MELCHIOR, 1997, p. 27), pecava por não incluir em seu sistema de financiamento outros níveis e modalidades de ensino (ARELARO, 1999, p. 44). A partir de janeiro de 2007, em substituição ao FUNDEF, entrou em cena o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), criado e regulamentado pela EC 53/06 e pela Lei 11.494/07.

Em meio a esta variedade de leis e regulamentos, é importante destacar o que a LDB estabelece sobre financiamento educacional. Em seu artigo 68, ela apresenta a relação dos recursos que se constituirão em fontes de financiamento da educação básica, distribuídas, segundo entendimento de Sena (2003, p. 3), em três fontes principais: as receitas

tributárias de impostos⁴, as receitas tributárias de contribuições sociais e as receitas de renúncia fiscal. Além dessas fontes, eminentemente tributárias (fontes internas de financiamento), vale ressaltar a existência das fontes externas de financiamento, que correspondem aos recursos oriundos de empréstimos tomados em bancos privados e/ou organismos internacionais, a exemplo do Banco Mundial (BIRD) e do Banco Internacional de Desenvolvimento (BID), que apesar de integrarem a dívida pública, não deixam de ser uma importante fonte de recursos (FERNANDES, 2007; FRANÇA, 2004, p. 72).

2. Fontes tributárias de financiamento educacional

Concentrando a análise do financiamento educacional em suas fontes internas cabe discorrer, inicialmente, sobre as receitas tributárias de impostos (art. 68, I e II, da LDB). Estes recursos incluem tanto aqueles oriundos da arrecadação normal dos impostos compreendidos na competência privativa da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (recursos próprios), como aqueles recebidos de outros entes federativos, através das transferências constitucionais. Vale salientar, que todos estes recursos recebem um tratamento especial da Constituição Federal (art. 212), quando a mesma obriga a aplicação de percentuais específicos em educação (18% para a União e 25% para Estados, Distrito Federal e Municípios), as chamadas vinculações constitucionais para a manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE).

O financiamento da educação pública no Brasil tradicionalmente se deu através da vinculação, para esse fim, de parcela da receita resultante da arrecadação de impostos. Numa breve retrospectiva temos que: a

4 As receitas de impostos dizem respeito, apenas, a uma categoria das receitas tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendidas dentro de um conceito maior denominado de receitas correntes. São receitas tributárias os impostos, as taxas e as contribuições de melhoria. São receitas correntes as receitas tributárias, as receitas de contribuições, receitas patrimoniais, receitas agropecuárias, receitas industriais, receitas de serviços, outras receitas correntes e, ainda, as transferências correntes, que são aqueles recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinados a atender as despesas classificáveis como despesas correntes (SILVA, 2004, p. 111).

Constituição de 1934 fixava esta vinculação em 10% para a União e municípios e 20% para os Estados. Tal vinculação foi suprimida em 1937 pelo regime autoritário de Vargas. Foi restabelecida em 1946, fixando-se 10% para a União e 20% para Estados e municípios. Em 1961, o percentual da União foi elevado para 12%. Em 1967, o regime militar suprimiu novamente toda vinculação. Em 1971, foi restabelecida a vinculação de 20% somente para os municípios. Em 1983, emenda constitucional estabeleceu a seguinte vinculação: 13% para a União e 18% para as demais esferas de governo. Finalmente, a Constituição de 1988 elevou esses índices para 18% para a União e 25% para Estados, Distrito Federal e Municípios (NASPOLINI, 2001, p. 158-159).

Entretanto, nem todo gasto relacionado à educação pode ser computado para efeito de cumprimento desses percentuais. A fim de coibir qualquer tipo de abuso na utilização dos recursos da educação, a LDB (arts. 70 e 71) destaca o que deve e o que não deve ser admitido como despesa de manutenção e desenvolvimento do ensino.

Aceitam-se como despesas: remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e dos demais profissionais da educação; aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino; uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino; execução de levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino; realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino; concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas; amortização e custeio de operações crédito destinadas a atender aos itens já mencionados; e aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar. [...] Por outro lado, não se aceitam como despesas próprias de educação: financiamento de pesquisa não vinculada às instituições de ensino ou efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão; subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural; formação de quadros

especiais para a administração pública, sejam militares ou civis; programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica e outras formas de assistência social; obras de infra-estrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar; e pagamento de pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e ao desenvolvimento do ensino (CASTRO, 2001, p. 116).

Apesar do mecanismo de vinculações constitucionais conseguir assegurar um fluxo mínimo e estável de recursos para a educação, ele recebe críticas por parte de alguns estudiosos. Isto porque, como os recursos para a educação ficam vinculados à receita tributária de impostos e esta depender, diretamente, do comportamento da economia, podendo crescer em épocas de expansão econômica e diminuir em períodos de recessão, o financiamento educacional ficará sempre sujeito às oscilações de arrecadação (FRANÇA, 2004, p. 69; MELCHIOR, 1997, p. 31).

De acordo com a Constituição Federal em seu art. 154, constitui receita de impostos da União: Imposto sobre Importação (II); Imposto sobre Exportação (IE); Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR); Imposto sobre a Renda (IR); Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI); Imposto sobre Operações Financeiras (IOF); Impostos sobre Grandes Fortunas (IGF)⁵. Podem ser incluídos, ainda, de acordo com a Constituição Federal, aqueles impostos que a União tem a competência para instituir mediante lei complementar, a saber, os impostos residuais (art. 154, I, CF/88), desde que não cumulativos e que não tenham fato gerador ou base de cálculo próprios dos impostos nela discriminados (MACHADO, 1998, p. 210), e os impostos extraordinários, quando na iminência ou no caso de guerra, compreendidos ou não em sua competência tributária (art. 154, II, CF/88).

5 Apesar da previsão constitucional, este imposto ainda não foi instituído, nem editada a lei complementar para definir o que se deve entender por grande fortuna. É caso raro de competência tributária não exercitada, e a razão para essa inércia do legislador é exclusivamente política (MACHADO, 1998, p. 262).

Entretanto, um aspecto deve ser mencionado e que vai influenciar diretamente o processo de financiamento educacional da União (pela redução) e dos Estados, Distrito Federal e Municípios (pela complementação), e diz respeito ao sistema de repartição das receitas tributárias, previsto nos artigos 157 a 159 da Carta Constitucional. Merece especial atenção, na visão de Sena (2003, p. 4), quanto aos impostos de competência da União, o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR), o Imposto de Renda (IR) e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI).

Do montante arrecadado pela União em relação ao ITR, 50% dos recursos serão repassados proporcionalmente aos municípios, em relação aos imóveis neles situados, cabendo a sua totalidade quando o município optar por fiscalizar e cobrar o referido tributo (art. 158, II, CF/88). Quanto ao IR⁶ e ao IPI, 21,5% do valor arrecadado serão destinados ao Fundo de Participação dos Estados (FPE), 22,5%⁷ ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e 3% para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (art. 159, I, CF/88). Outros 10% do IPI serão destinados aos Estados e ao Distrito Federal para compensar as perdas obtidas em função da imunidade concedida a este imposto sobre as exportações, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados (art. 159, II, CF/88).

De posse do montante arrecadado (receita bruta de impostos) e deduzidas as transferências constitucionais feitas aos Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 69, § 1º, LDB), a União deverá, ainda, deduzir um percentual correspondente a Desvinculação de Recursos da União (DRU)⁸, que é um mecanismo constitucional que permite ao go-

6 Do montante arrecadado excluir-se-á a parcela pertencente aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, incidente na fonte sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem (art. 159, § 1º, CF/88).

7 Vale ressaltar que de acordo com o art. 159, I, d, CF/88 (incluído pela EC nº 55 de 2007), o FPM receberá uma complementação de 1% que será entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano.

8 Antigo Fundo Social de Emergência e transformado depois em Fundo de Estabilização Fiscal (FEF). O Congresso Nacional promulgou Emenda Constitucional 56, de 20 de dezembro de 2007, que prorroga a DRU até o dia 31 de dezembro de 2011.

verno federal gastar ou investir livremente 20% da arrecadação dos seus principais tributos (impostos e contribuições sociais), vinculados constitucionalmente à educação e saúde (art. 76, ADCT). Diante da receita líquida de impostos, calculam-se os 18% estabelecidos pela Constituição para investimento obrigatório em educação. Em relação à DRU, muitos autores, entre eles França (2004, p. 77), apontam este mecanismo como um grande prejuízo à política de financiamento educacional brasileira, pela redução efetiva do percentual de aplicação da União em educação, que cai de 18% para 14,4%.

A Tabela 1 demonstra o procedimento para o cálculo dos recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) no âmbito da União.

Quanto aos Estados e Distrito Federal, compõem a sua receita de impostos (art. 155, CF/88), os seguintes tributos: Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA); Imposto sobre Transmissão “Causa Mortis” e Doação (ITCM) e o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). De posse do montante arrecadado com estes tributos, caberá aos Estados somar os recursos recebidos do governo federal (transferências constitucionais) e deduzir os valores correspondentes às transferências feitas aos seus municípios.

Em relação aos repasses feitos aos municípios, destaca-se o caso do IPVA, cujo percentual de transferência foi fixado em 50% (art. 158, III, CF/88), devendo cada município receber conforme os veículos automotores licenciados em seus respectivos territórios, e o caso do ICMS, cujo percentual de transferência aos municípios é de 25% (art. 158, IV, CF/88). Encontrado o valor líquido de cada imposto, deverá ser feita a vinculação do percentual de 25%⁹ para a educação, a ser obrigatoriamente aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino dos respectivos Estados e do Distrito Federal.

9 Vale considerar que, a até a vigência do FUNDEF (2006), Estados e Municípios eram obrigados a investir, por força da EC nº 14/96 que alterou o art. 60 do ADCT, 60% destes 25% na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental (MONLEVADE; FRIEDMAN, 2006, p. 118). Hoje, com o FUNDEB, criado através da EC nº 53/07, o referido artigo foi novamente alterado, não fazendo nenhuma menção a qualquer tipo de percentual.

Tabela 1 – Demonstrativo de cálculo dos recursos para MDE – Un

Imposto	Receita Bruta	Transferência Estados	DRU (20%) Municípios	Base Cálculo MDE	MDE (18%)	
II	8.605.475.686	0	0	1.721.095.137	6.884.380.549	1.239.188.499
IE	88.939.948	0	0	17.787.990	71.151.958	12.807.353
ITR	225.910.190	0	112.955.095	45.182.038	67.773.057	12.199.150
IR	65.608.292.255	14.105.782.835	14.761.865.757	13.121.658.451	23.618.985.212	4.251.417.338
IPI	21.675.284.526	6.827.714.626	4.876.939.018	4.335.056.905	5.635.573.977	1.014.403.316
IOF	4.424.645.318	0	0	884.929.064	3.539.716.254	637.148.926
Total	100.628.547.923	20.933.497.461	19.751.759.871	20.125.709.585	39.817.581.007	7.167.164.581

Fonte: SPO-MEC apud Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos (2001, p. 135)

Em se tratando dos Municípios, integram sua receita de impostos (art. 156, CF/88), os tributos a seguir discriminados: Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana (IPTU); Imposto sobre Transmissão “Inter Vivos” de Bens Imóveis (ITBI) e o Imposto sobre Serviços de

Qualquer Natureza (ISSQN). Calculado o montante arrecadado com estes impostos (receita bruta de impostos), caberá aos Municípios apenas somar os recursos recebidos da União e do Estado do qual faz parte, já que não há previsão constitucional de repasse por parte dos municípios a nenhum outro ente federativo. Feito isso, procede-se ao cálculo dos 25% para a manutenção e desenvolvimento do ensino no âmbito de sua competência.

A seguir, a Tabela 2 apresenta uma visão geral das receitas próprias de cada ente federativo (União, Estados e Municípios) e o processo de repartição de suas receitas tributárias conforme regras estabelecidas pela Constituição Federal em seus artigos 157 a 162.

Tabela 2 – Visão geral das receitas tributárias e sua repartição

RECEITAS DA UNIÃO	RECEITAS DOS ESTADOS	RECEITAS DOS MUNICÍPIOS
Impostos próprios II, IE, ITR, IR, IPI, IOF, IGF Impostos Residuais Impostos Extraordinários	Impostos próprios IPVA, ITCM e ICMS Transferências da União FPE (21,5%), IR incidente na fonte (100%), IOF sobre o Ouro (30%), IPI (10% - Exportação), CIDE (29%), Impostos Residuais (20%)	Impostos próprios IPTU, ITBI e ISSQN Transferências da União FPM (22,5% + 1%), IR incidente na fonte (100%), IOF sobre o Ouro (70%) e ITR (50% ou 100%). Transferências do Estado IPVA (50%) e ICMS (25%), IPI (25% - Exportação), CIDE (25%)

Fonte: Elaborado pelo autor.

3. Fundos de financiamento da educação

Diante do contexto de transferências constitucionais vistos anteriormente, necessário se faz discorrer sobre a política de fundos de financiamento da educação. Essa idéia não é nova. Ela se inscreve entre as formulações mais relevantes do Manifesto dos Pioneiros da Educação (1932), particularmente através do educador Anísio Teixeira (FERNANDES, 2006, p. 21), que apontava, desde então, para a institui-

ção de um fundo que especificasse as verbas que deveriam ser incluídas no orçamento público com o fim único e exclusivo de aplicação no desenvolvimento das atividades educacionais.

De acordo com Fernandes (2006, p. 22), a influência do Manifesto dos Pioneiros e das idéias de Anísio Teixeira, pautadas na defesa da escola pública, obrigatória, laica e gratuita, foi tão significativa que deu origem a todas as leis mais fundamentais da educação nacional, nos últimos setenta anos. Os capítulos sobre educação nas Constituições de 1934, 1946 e de 1988; as Leis de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 4.024/61 e Lei 9.394/96); o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF (Lei 9.424/96); o Plano Nacional de Educação (Lei 10.172/01) e mais recentemente, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica - FUNDEB (Lei 11.494/07), são exemplos típicos da influência exercida por eles.

Antes de examinar o FUNDEB, convém fazer uma breve avaliação do FUNDEF, até porque a lógica dos dois é bastante semelhante (DAVIES, 2006, p. 756). Ele funcionou como um mecanismo contábil cujos recursos tinham origem no sistema de transferências de impostos¹⁰ da União para os Estados, Distrito Federal e Municípios (MELCHIOR, 1997, p. 64). Criado pela EC 14/96 e regulamentado pela Lei 9.424/96, o FUNDEF, que teve vigência de 1º de janeiro de 1998 até 31 de dezembro de 2006, resultou de medidas empreendidas no bojo da Reforma do Estado nos anos noventa (LEITE, 2004, p. 26).

Inspirado na orientação dos organismos internacionais de priorização do ensino fundamental, o FUNDEF, apesar de prometer desenvolver o ensino fundamental e valorizar o magistério, praticamente

10 Os recursos do FUNDEF deveriam ter previsão orçamentária em todas as esferas públicas envolvidas (MELCHIOR, 1997, p. 71). Conforme explicitado na Emenda Constitucional 14/96 e na Lei 9.424/96 o referido fundo era constituído de 15% das principais fontes de receitas dos estados e municípios (FPE, FPM, ICMS, IPI-exportação e LC 87/96). Seus recursos eram distribuídos entre os estados e municípios na exata proporção do número de alunos efetivamente matriculados nas redes de ensino fundamental, respectivas (VERHINE, 1999, p. 79). De acordo com Pinto (1999, p. 87 e 90), o FUNDEF não trazia recurso novo para a educação, mas apenas criava uma subvinculação para o ensino fundamental dos recursos a ele destinados, numa espécie de efeito *Robin Hood* (retirando de uns para dar para outros).

não trouxe recursos novos para o sistema educacional brasileiro como um todo, pois apenas redistribuía, entre os governos estadual e municipal, uma parte dos impostos que já eram vinculados à MDE antes da criação do fundo (DAVIES, 2006, p. 756). Tinha a intenção básica de beneficiar o ensino fundamental, eleito como prioridade nacional (NASPOLINI, 2001, p. 159), principalmente pela elevação dos salários dos professores desse nível de ensino, em efetivo exercício, através de uma subvinculação de 60% de seus recursos (MELCHIOR, 1997, p. 11 e 73).

Embora a Constituição Federal houvesse estabelecido uma vinculação de 25% das receitas tributárias dos Estados e Municípios para ser aplicado na educação, muitas vezes estes recursos eram desviados para outras finalidades (CASTRO, 2001, p. 114; ROMÃO, 1992, p. 85). Com o FUNDEF, o aluno passou, a partir de então, a ser parâmetro no planejamento educacional, pois a distribuição dos recursos tomava como base o número de alunos matriculados, anualmente, no ensino fundamental das escolas públicas estaduais e municipais (LOUREIRO, 2001, p. 140; MELCHIOR, 1997, p. 22). Isto implicava num recebimento diferenciado de recursos do FUNDEF conforme o papel que cada Estado ou Município desempenhasse em relação ao ensino fundamental. Quanto mais alunos matriculados, mais recursos do fundo. Esta política aumentou, inclusive, a responsabilidade dos gestores (especialmente prefeitos) na reestruturação de suas redes de ensino fundamental (MELCHIOR, 1997, p. 22 e 51). Este critério de distribuição é denominado de critério da automaticidade (MELCHIOR, 1997, p. 53). Vale lembrar que, cabia à União, estabelecer um mínimo nacional de custo-aluno. Estados e municípios que não alcançassem o mínimo estabelecido, tinham seus fundos complementados pela União (MELCHIOR, 1997, p. 21).

Toda esta nova sistemática implantada viria contribuir, de certo modo, para a diminuição do clientelismo das relações político-partidárias que definiam as transferências dos recursos entre os entes federados (MELCHIOR, 1997, p. 33), substituindo, segundo seus defensores, a manipulação política dos recursos pela racionalidade técnica, ao tempo em que conseguiria implementar uma política nacional redistributiva, objetivando corrigir desigualdades regionais e sociais (VERHINE, 1999, p. 80).

Sobre o FUNDEF, Castro (2001, p. 117 e 118) também discorre:

A criação do FUNDEF foi importante passo para a implementação de uma política redistributiva, que objetiva corrigir desigualdades regionais e sociais no campo da educação. [...] Eliminou-se com isso qualquer possibilidade de pressão ou manipulação político-partidária, o que representa um avanço significativo no aprimoramento da gestão pública. [...] Ao assegurar o caráter de continuidade aos fluxos de recursos, quebrou-se uma tradição na administração pública brasileira – o da interrupção dos processos de alimentação financeira dos programas e projetos, não apenas no setor da educação. A quase atávica intermitência nos fluxos de recursos conduziu à desmoralização da atividade de planejamento no setor público e tem sido responsável pelo fracasso de uma infinidade de programas e projetos, gerando escandalosos desperdícios econômicos, financeiros e de recursos humanos. [...] Ao estabelecer um patamar mínimo de gastos (por aluno), o “Fundão” (como ficou conhecido o FUNDEF) restabelece o sentido de equidade nas políticas públicas e assegura maior uniformidade no padrão educacional, independentemente de a rede ser municipal ou estadual. Desse modo, atenua de modo significativo as desigualdades regionais. [...] Ao descentralizar recursos, a União permitiu que fossem desenvolvidos mecanismos de articulação de parcerias e de cooperação com Estados e municípios, do que resultou uma gestão compartilhada. Essa gestão provocou uma mobilização social sem precedentes, da qual participaram, dentre outros, representantes de escolas, de sistemas de ensino, de comunidades as mais diversas, o Conselho de Secretários de Educação (Consed), a União dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) e os conselhos comunitários, estes, responsáveis pela fiscalização da aplicação dos recursos.

Entretanto, apesar do extraordinário avanço que deu, o FUNDEF merecia alguns reparos (MELCHIOR, 1997, p. 90). Ele representava, entre outras coisas, um grande risco para a fragmentação da educação es-

colar por privilegiar um único nível de ensino (DAVIES, 2006, p. 755), desprezando e desestimulando diversas atividades importantes relacionadas à educação (VERHINE, 1999, p. 80), como a educação infantil e o ensino médio (MONLEVADE; FRIEDMANN, 2006, p. 120). Segundo Bremaeker (2003 apud DAVIES, 2006, p. 757-758), num estudo sobre a influência do FUNDEF nas finanças municipais em 2002, 39,3% (ou 2.185) dos 5.560 municípios teriam perdido com o Fundo, ou seja, teriam recebido dele menos do que contribuído. Estas perdas teriam sido maiores nos municípios com população menor, porque eles dependem muito mais do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) do que os municípios de médio e grande porte, o que significa que os municípios menores contribuem para o FUNDEF com uma proporção muito maior do FPM do que os municípios de médio e grande porte (DAVIES, 2006, p. 757-758). Outro risco consistia no acirramento do corporativismo dos que trabalhavam na educação. O FUNDEF, por exemplo, só explicitou a remuneração para os professores (segundo a EC 14/96) ou para os profissionais do magistério (segundo a Lei 9.424/96) no ensino fundamental, deixando de fora os trabalhadores de outros níveis e modalidades de ensino (DAVIES, 2006, p. 755).

Em função disso, depois de todo um período de discussões que se iniciou com a PEC 112/99 e que continuou, mais tarde, com a PEC 415/05, seria criado em 2006, em substituição ao FUNDEF, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), através da Emenda Constitucional 53/06 e Lei 11.494/07¹¹ (DAVIES, 2006, p. 758).

Com vigência de 1º de janeiro de 2007 até 31 de dezembro de 2020 (quatorze anos), o FUNDEB possui o mesmo mecanismo de funcionamento do antigo FUNDEF, uma vez que redistribui recursos de impostos existentes sem nenhum acréscimo ao sistema educacional (DAVIES, 2006, p. 756), baseado no número de alunos matriculados em toda a educação básica¹² pública, porém, proporcionalmente, ao nú-

11 Inicialmente o FUNDEB foi regulamentado pela Medida Provisória 339 de 28 de dezembro de 2006, que foi convertida na Lei 11.494, de 20 de junho de 2007.

12 Compõe a educação básica (art. 21, LDB): educação infantil, ensino fundamental e ensino médio.

mero de matrículas (matrículas presenciais efetivas, conforme art. 9º da Lei 11.494/07) que cada governo tenha no âmbito de sua atuação prioritária¹³ definido nos §§ 2º e 3º do art. 211 da CF (DAVIES, 2006, p. 761).

Uma das alterações mais significativas do FUNDEB em relação ao FUNDEF diz respeito ao aumento da cobertura de seus recursos. O FUNDEB não só atende ao ensino fundamental como também a educação infantil, o ensino médio e a educação de jovens e adultos (art. 10, Lei 11.494/07). Outra mudança bastante importante se deu na composição das fontes de recursos que, na verdade, se resumiu em uma ampliação das antigas fontes do FUNDEF (FPE, FPM, ICMS, IPI-exportação e os recursos da LC 87/96 – Lei Kandir). Com o FUNDEB são acrescidos a esse montante os recursos de outros três impostos, a saber, o ITR (da União) e o ITCM e IPVA (dos Estados), além das receitas de dívida ativa e de juros e multas incidentes sobre todas as fontes relacionadas acima (art. 3º, Lei 11.494/07). Vale considerar também, que o percentual de subvinculação para a formação do fundo também aumentou, saindo de 15% (FUNDEF) até chegar em 20% (FUNDEB), conforme art. 3º e 31 da Lei 11.494/07.

Além dos recursos mencionados acima, faz parte do FUNDEB uma complementação que será feita pela União, no âmbito de cada Estado e no Distrito Federal, sempre que a receita gerada não permitir que o valor médio ponderado por aluno alcance o valor mínimo definido nacionalmente (art. 4º, Lei 11.494/07). A contribuição mínima e apenas eventual da União, via complementação, em relação ao FUNDEF sempre foi muito criticada por setores da sociedade ligados à área da educação (DAVIES, 2005). No último ano de vigência do FUNDEF, por exemplo, apenas dois estados receberam a complementação da União, sendo que esta representou cerca de 1% (um por cento) do montante total do Fundo.

13 Os Municípios proporcionalmente ao número de matrículas na educação infantil e no ensino fundamental e os Estados proporcionalmente ao número de matrículas no ensino fundamental e ensino médio. As matrículas municipais no ensino médio e as matrículas estaduais no ensino infantil não serão contadas para efeito de distribuição do FUNDEB (DAVIES, 2006, p. 762).

O FUNDEB tenta corrigir esta distorção definindo valores fixos de recursos federais a serem transferidos para Estados e Municípios, a título de complementação¹⁴. Estes valores obedecerão a seguinte regra estabelecida pelo art. 31 da Lei 11.494/07 (Lei do FUNDEB): 2,0 bilhões de reais (2007); 3,0 bilhões de reais (2008); 4,5 bilhões de reais (2009) e de 10% do valor total do Fundo a partir de 2010. A Tabela 3 apresenta a forma de implementação gradativa do FUNDEB: 1. quanto aos impostos remanescentes do antigo FUNDEF; 2. quanto aos novos impostos que foram incorporados à “cesta de recursos”; 3. quanto à complementação da União e, 4. quanto ao procedimento de inclusão das matrículas para distribuição.

Tabela 3 – Implementação gradativa do FUNDEB

	2007	2008	2009	2010
1. Impostos remanescentes do FUNDEF	16,66%	18,33%	20%	20%
2. Impostos novos	6,66%	13,33%	20%	20%
3. Complementação União ¹	2 bilhões	3 bilhões	4,5 bilhões	10%
4. Matrículas	Ensino Fundamental + 1/3 das demais	Ensino Fundamental + 2/3 das demais	Toda Educação Básica	Toda Educação Básica

Fonte: MEC.

Entretanto, vale considerar, ainda, que para a distribuição dos recursos outras regras precisarão ser respeitadas. O art. 31 da Lei do FUNDEB estabelece coeficientes de distribuição de recursos (ponderações), que levará em conta as seguintes diferenças entre etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica, como demonstradas na Tabela 4, a seguir:

14 A União não pode utilizar recursos do salário-educação para efeito de complementação do FUNDEB, mas estes recursos poderão ser utilizados na educação básica, o que antes se reservava apenas ao ensino fundamental.

Tabela 4 – Coeficiente de distribuição dos recursos do FUNDEB

Etapas e modalidades de ensino	Coeficiente de distribuição
Creche ²	0,80
Pré-escola	0,90
Anos iniciais do ensino fundamental urbano	1,00
Anos iniciais do ensino fundamental no campo	1,05
Anos finais do ensino fundamental urbano	1,10
Anos finais do ensino fundamental no campo	1,15
Ensino fundamental em tempo integral	1,25
Ensino médio urbano	1,20
Ensino médio no campo	1,25
Ensino médio em tempo integral	1,30
Ensino médio integrado à educação profissional	1,30
Educação especial	1,20
Educação indígena e quilombola	1,30
Educação de jovens e adultos com avaliação no processo	0,70
Educação de jovens e adultos integrada à educação profissional de nível médio, com avaliação no processo	0,70

Fonte: MEC

Durante a vigência do FUNDEF, com o intuito de exercer o controle e fiscalização de seus recursos, foi criado o Conselho de Acompanhamento e Controle Social, no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art. 4º, Lei 9.424/96). A criação deste Conselho representou um dos aspectos mais inovadores da então legislação que regulamentava o Fundo (FRANÇA, 2004, p. 85). Apesar de inovador e obrigatório, ele foi insuficiente para o efetivo acompanhamento da correta utilização dos recursos do FUNDEF. Alguns fatores podem ser apontados para essa pouca efetividade: a forma de provimento do conselho, geralmente por indicação do Executivo local (minava a autonomia dos conselheiros); a falta de capacitação técnica dos seus membros (dificultava a análise das contas do Fundo) e a ausência das condições mínimas de trabalho, como estrutura física e equipamentos.

Com a implantação do FUNDEB, o Conselho de Acompanhamento e Controle Social foi mantido, tendo a finalidade de realizar o acom-

panhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo, junto aos respectivos governos, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art. 24). Entretanto, algumas inovações foram implementadas. Entre elas podem-se destacar: o impedimento para determinadas pessoas de integrarem os respectivos conselhos, a exemplo de cônjuges, parentes até segundo grau de gestores e prestadores de serviços de consultoria e assessoria de órgãos públicos (art. 24, § 5º); a proibição de representantes do poder público de assumirem a sua presidência (art. 24, § 6º) e a obrigatoriedade do poder público de dar publicidade mensal aos registros contábeis e demonstrativos gerenciais relativos aos recursos repassados e recebidos à conta dos Fundos (art. 25).

Outra modificação implantada pelo FUNDEB diz respeito aos profissionais da educação. Durante a vigência do antigo FUNDEF, seus recursos (60%) eram destinados, especificamente, ao pagamento de salários dos professores do ensino fundamental. Tal percentual recebeu críticas de diversos autores que diziam que o seu estabelecimento não significava, necessariamente, garantia de melhoria salarial (DAVIES, 2006, p. 766). Com o FUNDEB, isto foi estendido aos demais níveis de ensino (infantil e médio), além de alcançar os profissionais do magistério como um todo (art. 22, II, da Lei 11.494/07), incluindo não apenas a remuneração¹⁵ paga aos docentes, mas também aquela paga aos profissionais que oferecem suporte pedagógico direto ao exercício da docência, como direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional e coordenação pedagógica. É importante frisar também que, de acordo com o art. 206 da Constituição Federal, alterado pela EC 53/06, caberá à União estabelecer um piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública.

Encerradas as discussões sobre a política de fundos no financiamento da educação, encerram-se, também, as discussões sobre as receitas tributárias de impostos apontadas por Sena (2003, p. 3) no início

15 Total de pagamentos devidos, inclusive os encargos sociais incidentes (art. 22, I da Lei 11.494/07).

deste trabalho e sua influência no sistema de financiamento educacional. Entretanto, além das receitas de impostos, a educação conta ainda com outras fontes internas de recursos, entre elas as contribuições sociais¹⁶ (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2007, p. 196), de competência da União (art. 149, da CF/88).

De acordo com a Constituição Federal (art. 149), compete à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas. Diferentemente dos impostos, as contribuições sociais não tem a função de suprir o Tesouro Nacional de recursos financeiros, se resumindo, eminentemente, a funções de natureza parafiscal, em alguns casos, e extrafiscal em outros, se subdividindo em contribuições sociais de intervenção no domínio econômico, contribuições sociais de interesse de categorias profissionais ou econômicas e contribuições de seguridade social (MACHADO, 1998, p. 315 e 316).

No que diz respeito ao financiamento educacional, a principal contribuição social que integra o referido sistema de financiamento é o Salário-Educação. Criado pela Lei 4.462/64 e previsto no art. 212, § 5º da Constituição Federal, ele é cobrado das empresas vinculadas à Previdência Social¹⁷ mediante a alíquota de 2,5% sobre a folha de pagamento (LIBÂNEO, OLIVEIRA e TOSCHI, 2007, p. 196). Com a Emenda Constitucional 53/06, o artigo da Constituição Federal sofreu algumas alterações, passando a destinar os recursos arrecadados com o Salário-Educação para o financiamento de toda a educação básica, desde a educação infantil (creche e pré-escola) até o ensino médio, e não mais apenas ao ensino fundamental, como acontecia até a vigência do FUNDEF (DAVIES, 2006, p. 759).

16 Exemplos: INSS, FGTS, Seguro Acidente de Trabalho (SAT), Salário-Educação, PIS-Pasep, CSLL, COFINS, CIDE e as contribuições para o SESI, SENAI, SESC, SENAC e SEBRAE.

17 O Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) é o responsável pela arrecadação do Salário-Educação, cobrando 1% sobre o montante arrecadado como taxa de administração (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2007, p. 183). O valor arrecadado é repassado ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), instituição ligada ao MEC (FRANÇA, 2004, p. 73).

O salário-educação, em linhas gerais, é um instrumento transplantado do sistema francês. Surgiu como contribuição atrelada ao sistema previdenciário e, com a Constituição Federal, de 1988, alcançou o status de contribuição social. É um tributo criado para tentar eliminar o analfabetismo do ensino fundamental (antes denominado de ensino primário). Criado em 1964, começou a vigorar em 1965. Foi a forma encontrada para fazer valer a Constituição de 1946, que co-responsabilizava as empresas, juntamente com o poder público, no financiamento do ensino fundamental. E nada mais justo, já que as empresas são beneficiárias do processo escolar desenvolvido nas escolas. Quanto melhor a educação, melhor a produtividade que gera maiores lucros. No entanto, apesar de ser um tributo recolhido somente pelas empresas, quem realmente paga o salário-educação é a população que compra produtos e serviços que embutem no preço o valor dos tributos (MELCHIOR, 1997, p. 39).

Do montante arrecadado com o Salário-Educação em cada estado, 60% será dividido com o governo estadual e os municipais (cota estadual e municipal) de acordo com o número de matrículas na educação básica. Os outros 40% ficará com a União (cota federal)¹⁸ que os utiliza para financiar programas como merenda e transporte escolar (DAVIES, 2006, p. 759) e aqueles programas financiados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação¹⁹ (FRANÇA, 2004, p. 75).

18 É importante frisar que a EC 53/06 não faz menção à cota federal (DAVIES, 2006, p. 759). É vedada a utilização do Salário-Educação na complementação da União ao FUNDEB (art. 5º, § 1º da Lei 11.494/07), isto porque os recursos do FUNDEB são constituídos de impostos e o Salário-Educação não é um imposto e sim uma contribuição social. No antigo FUNDEB, isso era possível até o limite de 20% do valor da complementação (cota federal). Sobre isso ver França (2004, p. 87). Vale salientar também, que os recursos aplicados na educação por meio do Salário-Educação não podem ser computados no montante relativo aos 18% e 25% obrigatórios para a educação (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2007, p. 192-193).

19 O FNDE é uma autarquia criada em 1968. Está vinculada ao Ministério da Educação (MEC), sendo a maior parte de seus recursos proveniente do Salário-Educação (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2007, 183). A princípio, o FNDE tem o objetivo de dar assistência às escolas que atendam a estudantes economicamente desfavorecidos, fornecendo financiamento para uma variedade de atividades do ensino básico. Sua função é servir como um banco repas-

4. Considerações finais

Da análise do que se viu até aqui, o financiamento da educação pública básica no Brasil é bastante amplo. Apesar do estabelecimento da vinculação de recursos constitucionais e da criação de fundos públicos, o financiamento da educação pública ainda não foi resolvido satisfatoriamente (FRANÇA, 2004, p. 69). A demanda pelo ensino escolar nos diversos níveis e modalidades é crescente e a qualidade pretendida pela LDB requer ampliação dos recursos a serem destinados (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2007, p. 197). Entretanto, isso se deve menos à incapacidade técnica dos formuladores das políticas do que às inadequadas práticas de alocação de recursos e dos interesses político-clientelísticos que se sobrepõem, não raras vezes, aos da população (FRANÇA, 2004, p. 92-93).

Sobre isso Verhine (1999, p. 76 e 78) discorre:

Existe uma série de razões que explicam por que o sistema de financiamento à educação no Brasil não é capaz de garantir a todas as crianças acesso à escola com um nível mínimo de qualidade, dentre essas razões três merecem destaque especial. Em primeiro lugar, apesar da incorporação, em sucessivas constituições de dispositivos que obrigam à alocação de parcelas específicas das receitas públicas para fins educacionais, o sistema de financiamento da educação, como um todo, ressent-se da falta de regras efetivas que orientem a distribuição dos recursos. Mais ainda, tais regras, na forma como estão definidas – incluindo-se as normas constitucionais – são frequentemente burladas ou ignoradas, existindo poucos mecanismos de puni-

sador de recursos para estados e municípios. Com a implementação do Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE), cabe ao FNDE o repasse, em parte, de recursos financeiros diretamente à escolas públicas, sem intermediação dos estados e municípios. Além disso, o FNDE financia, por meio de outros convênios, projetos municipais para a melhoria do ensino fundamental, educação infantil, ensino supletivo e educação especial, cujo objetivo vai das mais variadas atividades até a realização de treinamentos de professores (FRANÇA, 2004, p. 75 e 90). No caso dos municípios, os recursos recebidos do FNDE não podem ser computados nos 25% para efeito de justificativa de gastos.

ção para esses casos. Uma segunda razão para o fracasso do sistema de financiamento à educação em garantir vagas escolares de qualidade aceitável, em número suficiente, é o fato de ele ser excessivamente complexo. [...] Um terceiro motivo para que o sistema de financiamento não tenha se mostrado capaz de garantir o direito à educação básica decorre da manipulação política de diversos níveis.

Entretanto, apesar de todos os problemas existentes, seria um grande erro caracterizar o sistema de financiamento educacional no Brasil, especialmente o da educação básica, como uma esfera de fracasso político (VERHINE, 1999, p. 76 e 78). Além de vontade política para melhorar o que aí está, é necessário que a sociedade brasileira também se conscientize de seu papel dentro do contexto das políticas públicas educacionais, no sentido de se fazer conhecedora até mesmo dos processos e mecanismos que envolvem o seu financiamento, não se mostrando passiva diante dos acontecimentos que circundam a política educacional. Na medida em que a população, conhecedora de seu papel e de sua importância como elemento integrante do processo de formulação de políticas públicas, e que precisa estar atualizada quanto a conhecimentos sobre administração e finanças públicas e, especialmente, sobre financiamento educacional, ela poderá acompanhar e fiscalizar com competência o uso dos recursos públicos nesta área.

Quanto mais educadores, pais e alunos tiverem acesso e interesse a esse tipo de conhecimento, maiores possibilidades a sociedade terá de intervir e cobrar transparência e racionalidade no uso dos recursos públicos destinados à educação (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2004, p. 192) e, quiçá, a qualidade tão desejada para a nossa educação se torne uma realidade presente em todas as escolas públicas espalhadas por este país, que não é “um país pobre”, no dizer de Cohn (1998, p. 143), mas, sim, “um país injusto”, pela condução de suas políticas públicas e pelo uso dos recursos existentes diretamente relacionados a interesses particulares, centralizadores e político-partidários que marcaram e ainda marcam a história da gestão pública brasileira, em detrimento dos interesses coletivos.

Bibliografia

- ARELARO, LISETTE REGINA GOMES. 1999. "Financiamento e Qualidade da Educação Brasileira: algumas reflexões sobre o documento Balanço do primeiro ano do FUNDEF: Relatório MEC". In: DOURADO, LUIZ FERNANDES. (Org.). *Financiamento da educação básica*. Campinas, SP: Autores Associados; Goiânia: Editora da UFG.
- BRASIL. Congresso. Lei 11.494/07. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB. Brasília: Presidência da República. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: jul. 2008.
- _____. Congresso. Lei 9.394, de 20/12/96. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: Presidência da República. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: jul. 2008.
- _____. Congresso. Lei 9.424, de 24/12/96. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF. Brasília: Presidência da República. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: jul. 2008.
- _____. Constituição, 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. Alexandre de Moraes (Org.). São Paulo: Atlas, 2005.
- CASTRO, MARIA HELENA GUIMARÃES DE. 2001. "O impacto da implementação do FUNDEF nos estados e municípios: primeiras observações". In: COSTA, V. L. C. (Org.). *Descentralização da Educação: novas formas de coordenação e financiamento*. 2. ed. São Paulo: FUNDAP: Cortez.
- COHN, AMÉLIA. 1998. "Os governos municipais e as políticas sociais". In: SOARES, JOSÉ ARLINO; CACCIA-BAVA, SILVIO. (Orgs.). *Os desafios da gestão municipal democrática*. São Paulo: Cortez.
- COSTA, AMARILDO LOURENÇO. *Gestão orçamentária participativa*. Jus Navigandi, Teresina, ano 6, n. 58, ago. 2002. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3187> Acesso em: 10 ago. 2008.
- DAVIES, NICHOLAS. *FUNDEB: a redenção da educação básica?* Educação e Sociedade, Campinas, v. 27, n. 96 - Especial, p. 753-774, out. 2006. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 10 ago. 2008.

- _____. *FUNDEB: solução ou remendo para o financiamento da educação básica?* 2005. Disponível em: < <http://www.abrelivros.Org.br/abrelivros/-texto.asp?id=1294>>. Acesso em: 25 jul. 2008.
- FERNANDES, FRANCISCO DAS CHAGAS. 2006. Do FUNDEF ao FUNDEB: mudança e avanço. (In) LIMA, Maria Jose. DIDONET, Vital (org.). *FUNDEB: Avanços na universalização da educação básica*. Brasília. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.
- _____. *Redefinição da política de financiamento da educação básica*. 2007. Disponível em: < http://portal.mec.gov.br/seb/arqui-vos/pdf/textosecr/txt_033.pdf> Acesso em: 25 ago. 2008.
- FRANÇA, MAGNA. 2004. "Financiamento da educação: política, mobilização de recursos e programas para o ensino fundamental". In: NETO, A. C. (Org.). *Política Educacional: desafios e tendências*. Porto Alegre: Sulina.
- LEITE, MARIA IZA PINTO DE AMORIM. 2004. *Impactos do Fundef: estudo de caso da Rede Municipal de Educação de Vitória da Conquista*. Tese de Doutorado.
- LIBÂNEO, JOSÉ CARLOS; OLIVEIRA, JOÃO FERREIRA DE; TOSCHI, MIRZA SEABRA. 2007. *Educação escolar: políticas, estrutura e Organização*. 4. ed. São Paulo: Cortez.
- LOUREIRO, JOÃO DE JESUS PAES. 2001. "Descentralização, municipalização e FUNDEF no Pará". In: COSTA, VERA LÚCIA CABRAL (Org.). *Descentralização da Educação: novas formas de coordenação e financiamento*. 2. ed. São Paulo: FUNDAP: Cortez.
- MACHADO, HUGO DE BRITO. 1998. *Curso de Direito Tributário*. 14. ed. São Paulo: Malheiros.
- MELCHIOR, JOSÉ CARLOS ARAÚJO. 1997. *Mudanças no financiamento da educação no Brasil*. Campinas, SP: Autores Associados.
- MONLEVADE, JOÃO ANTONIO CABRAL DE; FRIEDMANN, RENATO. 2006. Sobre a viabilidade do FUNDEB. In: LIMA, MARIA JOSÉ ROCHA; DIDONET, VITAL. (Org.). *FUNDEB: Avanços na universalização da educação básica*. Brasília. Inep.
- NASPOLINI, ANTENOR. 2001. "Descentralização da educação: a caminhada cea-

- rense". In: COSTA, VERA LÚCIA CABRAL. (Org.). *Descentralização da Educação: novas formas de coordenação e financiamento*. 2. ed. São Paulo: FUNDAP: Cortez.
- PARO, VITOR HENRIQUE. 2001. "Políticas educacionais: considerações sobre o discurso genérico e a abstração da realidade". In: DOURADO, LUIZ FERNANDES.; PARO, VITOR HENRIQUE. (Org.). *Políticas públicas e educação básica*. São Paulo: Xamã.
- PINTO, JOSÉ MARCELINO REZENDE. 1999. "Um Fundinho chamado Fundão". In: DOURADO, LUIZ FERNANDES. (Org.). *Financiamento da educação básica*. Campinas, SP: Autores Associados; Goiânia: Editora da UFG.
- ROMÃO, JOSÉ EUSTÁQUIO. 1992. *Poder local e educação*. São Paulo: Cortez.
- SENA, PAULO. *Os nós do financiamento à educação*. 2003. Disponível em: <<http://apache.camara.gov.br/portal/arquivos/Camara/internet/publicacoes/estnottec/pdf/305166.pdf>> Acesso em: 11 jul. 2008.
- SILVA, LINO MARTINS DA. 2004. *Contabilidade Governamental: um enfoque administrativo*. 4. ed. São Paulo: Atlas.
- SOARES, JOSÉ ARLINDO; GONDIM, LINDA. 1998. "Novos modelos de gestão: lições que vêm do poder local". In: SOARES, JOSÉ ARLINDO; CACCIA-BAVA, SILVIO. (Orgs.). *Os desafios da gestão municipal democrática*. São Paulo: Cortez.
- VERHINE, ROBERT EVAN. 1999. "O financiamento do ensino fundamental no Brasil: uma análise de tendências nacionais e realidades locais". In: OLIVEIRA, MARIA NEUSA DE (Org.). *As políticas educacionais no contexto da globalização*. Ilhéus: Editus.