

FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL: DOS PRIMÓRDIOS À POLÍTICA DE FUNDOS

FINANCING BASIC EDUCATION IN BRAZIL: FROM THE BEGINNING TO FUND POLICIES

Silvio César Nunes MILITÃO¹

Andreia Nunes MILITÃO²

RESUMO: Este artigo apresenta a trajetória histórica do financiamento da educação pública brasileira, abarcando desde os seus primórdios até a corrente política de Fundos (FUNDEF/FUNDEB) introduzida no país a partir da segunda metade da década de 1990. Analisa o funcionamento e as características principais do FUNDEF e do FUNDEB, cotejando-os. A partir da análise dos textos legais e da produção acadêmica acerca do tema em questão, demonstra que a atual sistemática de financiamento da educação básica, apesar de alguns importantes avanços em relação à situação anterior, prolonga a lógica do Fundo precedente e não supera algumas das suas principais limitações. **Palavras-chave:** Educação Básica. Financiamento da Educação. FUNDEB. FUNDEF.

ABSTRACT: This article presents the historical trajectory of financing Brazilian public education, since its beginnings until the chain Funds policy (FUNDEF/FUNDEB) introduced in the country in the second half of 1990. It analyzes the functioning and the main charac-

¹ Doutor em Educação pela FFC/UNESP de Marília-SP; Professor do Departamento de Educação da FCT/UNESP de Presidente Prudente-SP. E-mail: silvio@fct.unesp.br.

² Mestre em História pela FCHS /UNESP de Franca-SP; Professora da UNILAGO de São José do Rio Preto-SP. E-mail: andreiamilitao@ig.com.br.

teristics of FUNDEF and FUNDEB, comparing them. By analyzing legal documents and bibliography related to the subject, it demonstrates that the current systematic of financing basic education, in spite of some advances in relation to the previous situation, maintains the precedent Fund logic and does not overcome some of its main limitations.

Key-words: Basic education. Education financing. FUNDEB. FUNDEF

1. Introdução

O financiamento da educação pública, até a primeira metade da década de 1990, foi tema de reduzidos estudos no Brasil. Contudo, a partir da introdução da política de Fundos para gerir os recursos financeiros da educação no país, a temática em questão adquire grande destaque, com a correspondente multiplicação de estudos e publicações.

Tal política foi materializada, inicialmente, pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), criado pela Emenda Constitucional nº. 14/96 e regulamentado pela Lei nº. 9.424/96 para um período de vigência de dez anos (1997 a 2006).

Reiteradamente criticado pela maioria dos estudiosos do financiamento da educação, (BASSI, 1999; CALLEGARI; CALLEGARI, 1997; CALLEGARI, 2007; DAVIES, 1999, 2004, 2008; GUIMARÃES, 1998, 2004; MELCHIOR, 1997; MONLEVADE, 1997; OLIVEIRA, 1999; 2004; PINTO, 1999; 2005; 2007), o agora extinto FUNDEF foi substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), criado pela Emenda Constitucional nº. 53/06 e regulamentado em definitivo pela Lei nº. 11.494/073.

Este artigo analisa, de maneira mais detalhada, os avanços e limites da política de Fundos para o financiamento da educação básica

³ EC nº. 53/06 foi regulamentada inicialmente pela Medida Provisória nº. 339, de 28 de dezembro de 2006.

pública brasileira, enfocando o funcionamento e as características principais do FUNDEF e do FUNDEB.

Para tanto, inicialmente reconstitui a história do financiamento da educação pública no Brasil até chegar à atual vinculação constitucional de recursos para o setor, determinada pela Constituição Federal de 1988 (artigo 212), sobre a qual incide a contemporânea política de Fundos em curso no país.

2. Financiamento da educação no Brasil: retrospectiva histórica

A história da educação formal e sistemática no Brasil tem início em 1549, quando aqui chegam os primeiros Jesuítas – religiosos pertencentes à Ordem denominada Companhia de Jesus e a serviço do Rei de Portugal para o ensino da juventude e para a pregação catequética do cristianismo nas conquistas além-mar – incumbidos da fundação do primeiro colégio no país.

Seu financiamento previa duas fontes de recursos:

para a instalação do Colégio, o Rei dava à Companhia um dote inicial suficiente para sua construção e equipamento e, como reforço de custeio e possibilidade de expansão, lhe doava terras e a faculdade de nelas investir e delas tirar proveito. (MONLEVADE, 1997, p. 52).

Obedecendo ao duplo esquema de financiamento (dote real para instalação e terra para usufruto do trabalho dos religiosos), os Jesuítas fundaram muitos outros colégios secundários (num total de dezessete) e,

ao redor de cada um, ou em locais avançados do interior, dezenas de escolas de primeiras letras, umas exclusivas em missões indígenas, outras para atender às populações periféricas das paróquias centrais. (MONLEVADE, 1997, p. 22).

Como os dotes reais começaram a falhar e rarear, os colégios e escolas foram “se fundando não mais com o dinheiro do Rei, mas à

medida que se multiplicavam e se vendiam para os engenhos e para os garimpeiros bois e vacas dos pastos sem fim” da Companhia de Jesus, que tornou-se

empresa de gado muito bem-sucedida e auto-suficiente. Assim ficava na prática dispensada a Coroa de investir de seus impostos na educação pública e gratuita que os jesuítas davam à elite dos brancos e à fração controlada de índios que lhes era facultado missionar. (MONLEVADE, 1997, p. 22).

Contando inicialmente com o subsídio da Coroa portuguesa e logo depois com recursos próprios, os Jesuítas dominaram a educação brasileira por mais de dois séculos (1549-1759). Neste período, como nosso país era uma colônia portuguesa organizada sob a égide da monocultura da cana-de-açúcar para exportação, baseada no latifúndio e no trabalho escravo, a educação escolar não se fazia necessária para o desenvolvimento das atividades de produção, permanecendo à margem e servindo mais como um mero símbolo de status para um limitado grupo de pessoas pertencentes à classe dominante, como os donos de terra e senhores de engenho.

Deste modo, a educação jesuítica foi direcionando-se cada vez mais para a formação das elites, dando início, assim, ao caráter de classes que marca a educação brasileira até os dias de hoje.

Conforme revela Romanelli (1992, p. 35), “os colégios instalados pelos jesuítas destinavam-se à educação média para os homens da classe dominante, parte da qual continuou nos colégios preparando-se para o ingresso na classe sacerdotal”.

Tais colégios “[...] também preparavam para os estudos superiores, em universidades europeias, os jovens que não buscavam a vida sacerdotal”. A educação elementar para a população branca em geral (salvo as mulheres) e índia era ministrada pelos Jesuítas nas chamadas escolas de primeiras letras (HAIDAR; TANURI, 1998, p. 59).

Vale informar que, no período colonial, outras Ordens Religiosas – beneditinos, carmelitas, franciscanos, dominicanos – também

se estabeleceram no Brasil e difundiram as denominadas “escolas particulares ‘patrocinadas’”, também gratuitas, mas não “oficiais”, ou seja, não constantes da rede de concessão real do ensino à Companhia de Jesus. Estas escolas, na sua quase totalidade de primeiras letras, suplementavam o que os Jesuítas não podiam abarcar, dispensando mais uma vez a Coroa de investir parte de seu quinto no atendimento à demanda por educação escolar (MONLEVADE, 1997, p. 22).

Entendendo que o sistema jesuítico estava mais articulado aos interesses da própria Companhia de Jesus que àqueles da Coroa, o Primeiro Ministro português Marquês de Pombal expulsou os Jesuítas de Portugal e de todas as colônias, confiscando suas riquezas.

Expulsos os Jesuítas, seu orgânico sistema de educação foi substituído pelo esquema das Aulas Régias, sistema não seriado de aulas avulsas e isoladas ministradas por professores que obtivessem a licença do Rei após a solicitação de algum vereador da Câmara Municipal local, custeado por um novo imposto criado para tal finalidade: “o subsídio literário, cobrado de açougues e destilarias de cachaça, no litoral e interior da Colônia”, que começou a funcionar timidamente a partir de 1772 (MONLEVADE, 1997, p. 24).

A partir de então, “erigiu-se o Poder Público como o principal mantenedor do sistema escolar, o que perdura até hoje” (MELCHIOR, 1981, p. 9).

Ao final do século XVIII a Colônia brasileira apresentava um quadro educacional deplorável: além de “algumas aulas régias criadas com a reforma pombalina”, possuía “algumas escolas primárias e secundárias, em mãos de eclesiásticos” (ROMANELLI, 1992, p. 38).

No início do século XIX, o Brasil passou por importantes mudanças políticas, sem que o modelo agro-exportador baseado na monocultura, no latifúndio e no trabalho escravo sofresse alterações de monta.

Como revela Gadotti (1993), a partir de 1808, com a vinda da família real portuguesa para o Brasil, fugindo da invasão napoleônica, são criados os primeiros cursos superiores (não-teológicos) na Colônia. A preocupação educacional da monarquia portuguesa aqui

instalada restringiu-se à formação dos quadros militares e administrativos de que necessitava, bem como das elites governantes.

Assim, surgiram inicialmente a Academia Real da Marinha e a Academia Real Militar (ambas em 1808); já os cursos Médico-Cirúrgicos (entre 1808 e 1809), os cursos de Comércio (1809), Agricultura (1812), Química (1812) e Desenho Técnico (1818) vieram na sequência para atender à necessidade premente de especialistas. Posteriormente, foram criados os cursos de Ciências Jurídicas e Sociais (1827).

Como bem destaca Monlevade (1997, p. 56), tais cursos superiores “ligados à corte e à carreira militar” foram “financiados não pelo subsídio literário, mas pelos quintos da Coroa”.

Infelizmente, a presença da família real no Brasil trouxe sensíveis mudanças apenas para o ensino superior, ficando “os demais níveis de ensino em situação de abandono total” (ROMANELLI, 1992, p. 38).

A Independência política, proclamada em 1822, também não veio alterar, pelo menos de imediato, o quadro da situação educacional do país.

A Constituição do Império, outorgada em 1824, estabeleceu um importante princípio educacional: “a instrução primária é gratuita a todos os cidadãos”. Contudo, apesar de garantir escolas primárias para todos, o texto constitucional não previu “uma forma de captação e destinação de recursos para fazer frente às suas despesas: construção e equipamentos das escolas, pagamento de professores, custeio da sua administração” (MONLEVADE, 1997, p. 195).

Como “as finanças da Corte não suportavam o custeio” da criação de escolas de primeiras letras em todas as cidades, vilas e lugares populosos determinada por lei de 15 de outubro de 1827, a solução encontrada foi passar “para as Províncias o encargo de criar e custear as escolas públicas” (MONLEVADE, 1997, p. 57).

Assim, mediante a edição do Ato Adicional de 1834, o poder central se reservou o direito de promover a educação superior em todo o Império e a educação no Município da Corte, delegando às

Províncias a incumbência de promover a educação primária e secundária em suas jurisdições.

Monlevade (1997, p. 57) observa que este “é o tempo em que a cada Província se permitiu cobrar impostos sobre o que hoje chamamos de ‘circulação de mercadorias’”.

Como o autor supracitado bem sintetiza:

[...] de 1834 a 1934 o ensino público e gratuito evoluiu de forma mais lenta que a população escolarizável. O governo central com pequena parte de seus impostos, cobrados principalmente da exportação de café, financiava faculdades isoladas de ensino superior. As províncias e, depois de 1889, os estados foram fundando escolas primárias nas cidades e comunidades rurais, um liceu secundário em cada capital e algumas escolas normais ou institutos de educação para a formação dos professores, à medida que crescia a arrecadação dos impostos sobre o consumo de mercadorias. (MONLEVADE, 1997, p. 195-196).

3. Vinculação constitucional de recursos: uma história de altos e baixos

Dada a insuficiência dos recursos específicos voltados à educação, governo central e províncias “tiveram de ir lançando mão, cada vez mais, dos recursos da receita geral de impostos dos orçamentos” para custear o ensino público no período imperial (MELCHIOR, 1981, p. 27).

Aventada durante as décadas finais do período monárquico, a vinculação obrigatória de recursos públicos orçamentários para aplicação em educação somente foi adotada em tempos republicanos. Tal vinculação, inserida pela primeira vez na Constituição Federal (CF) de 1934, possui uma história de altos e baixos no Brasil.

Depois de 1934, quando se vinculou 10% da receita de impostos da União e dos municípios e 20% da dos Estados e Distrito Federal, a vinculação de recursos para a educação em nível nacional “apareceu e desapareceu sistematicamente nos sucessivos textos constitucionais e na legislação educacional decorrente” (OLIVEIRA, 2007, p. 91).

Suprimida na CF de 1937, a vinculação foi restabelecida com a Carta Magna de 1946, que “[...] repetia os percentuais mínimos da CF de 1934, com exceção do percentual dos municípios, que passou para o mínimo de 20%” (DAVIES, 2004, p. 13).

Em 1961, com a aprovação da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 4.024, de 20/12/61), o percentual da União sofreu alteração e subiu para 12%, mantendo-se em 20% o percentual de vinculação das demais esferas administrativas.

A CF de 1967, outorgada pelo governo militar, retirou novamente a vinculação de recursos para fins educacionais. Com a Emenda Constitucional (EC) nº. 1, de 1969, a vinculação obrigatória de 20% retornou somente para os municípios.

Tal qual a EC nº. 1/69, a Lei Federal nº. 5.692, de 11/08/1971, não trouxe nenhuma vinculação para União, Estados e Distrito Federal, mantendo a vinculação (de 20%) somente na esfera municipal.

A vinculação de recursos para as três esferas administrativas só foi restaurada com a aprovação da EC nº. 24, em 1/12/1983, que estabeleceu os seguintes percentuais de aplicação mínima obrigatórios em educação: União (13%), Estados e Distrito Federal (25%) e Municípios (25%).

A CF de 1988 preservou a vinculação de recursos para a educação, mantendo o percentual mínimo de 25% da receita de impostos (compreendidas inclusive as transferências) para Estados, Distrito Federal e Municípios e ampliando a alíquota da União de 13% para 18% (artigo 212).

Historicamente, os percentuais de vinculação de recursos para a educação apresentam uma variação considerável no Brasil, com visível tendência do aumento das alíquotas da vinculação. Contudo, pesquisadores do tema (DAVIES, 2004; CALLEGARI, 2007; OLIVEIRA, 2007) observam que, coincidentemente, tal vinculação foi suprimida nos períodos de ditaduras.

A tabela 1 apresenta, sinteticamente, a evolução quanto à adoção da vinculação constitucional de recursos no país e à variação dos percentuais.

Tabela 1. Alíquotas da vinculação de recursos para a Educação no Brasil.

Ano	Disposição Legal	Esfera da Vinculação		
		União	Estados e DF	municípios
1934	CF 1934	10%	20%	10%
1937	CF 1937	nenhuma	nenhuma	nenhuma
1946	CF 1946	10%	20%	20%
1961	LDB 4.024	12%	20%	20%
1967	CF 1967	nenhuma	nenhuma	nenhuma
1969	EC 1	nenhuma	nenhuma	20%
1971	Lei 5.692	nenhuma	nenhuma	20%
1983	EC 24	13%	25%	25%
1988	CF 1988	18%	25%	25%
1996	LDB 9.394	18%	25%	25%

Fonte: Oliveira (2007, p. 92), adaptado.

Vale esclarecer que os atuais percentuais mínimos vinculados para as três esferas administrativas incidem somente sobre a receita de impostos (compreendida as transferências) e não sobre a receita tributária⁴, que “[...] é o conjunto das receitas de impostos, receitas de taxas e receitas de contribuições” (MELCHIOR, 1981, p. 43).

Na precisa explicação de Oliveira (2007, p. 84):

Taxa é um tributo que recai sobre um bem ou serviço de caráter econômico, como por exemplo, a água fornecida por um sistema de águas públicas. Está relacionada primordialmente ao benéfico específico recebido pelo pagador e não à sua utilidade pública. Uma contribuição de melhoria⁵ é um tributo exigido como contribuição no custeio de uma obra pública, quando esta valoriza o imóvel de propriedade do contribuinte. Um imposto é uma contribuição compulsória destinada às necessidades gerais da administração pública. Está relacionado primordialmente à utilidade pública e não a um benefício específico recebido.

⁴ Somente na EC 1/69 e na Lei 5.692/71 “[...] menciona-se receita tributária e não receita de impostos” (OLIVEIRA, 2007, p. 92).

⁵ “Aqui se enquadra, tipicamente, a contribuição que os proprietários de imóveis pagam em decorrência do asfaltamento da rua” (OLIVEIRA, 2007, p. 84).

Vê-se, então, que “o dispêndio mínimo obrigatório para manutenção e desenvolvimento do ensino refere-se exclusivamente aos impostos, embora a educação receba outras contribuições, como o Salário-Educação, que não entram no montante relativo aos 18% e 25%” (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2003, p. 193).

Segundo estabeleceu a CF de 1988, os impostos federais, estaduais e municipais destinados à educação são os constantes na tabela 2.

Tabela 2. Impostos próprios discriminados na CF de 1988, divididos por esfera de poder

Esfera Administrativa	Imposto
União CF 1988 Art. 153	Imposto de Importação– II
	Imposto de Exportação – IE
	Imposto de Renda e proventos de qualquer natureza – IR
	Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI
	Imposto sobre Operações Financeiras – IOF
	Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR
	Imposto sobre Grandes fortunas – IGF ¹
Estados CF 1988 Art. 155	Imposto sobre Transmissão “causa mortis” e doação, de quaisquer bens ou direitos – ITCM
	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS
	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores – IPVA
	Adicional, de até 5%, sobre o Imposto de Renda – AIR
	Imposto de Renda dos servidores estaduais – IRRF
Municípios ² CF 1988 Art. 156	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU
	Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis – ITBI
	Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISS

Fonte: adaptação de Monlevade (1997, p.60-63) e Oliveira (2007, p. 85).

Além dos impostos próprios que arrecadam, Estados e municípios também devem aplicar na educação 25%, no mínimo, dos impostos a eles transferidos constitucionalmente.

Conforme explicam Libâneo, Oliveira e Toschi (2003, p. 195), os Estados recebem de transferência da União o Fundo de Participação dos Estados (FPE), “que representa 21,5% sobre o IR e o IPI recolhidos no estado”, além de uma alíquota de 30 “do IOF sobre o ouro recolhido no estado”.

Da arrecadação federal os municípios recebem como transferências “o Fundo de Participação dos Municípios (22,5% do IR e IPI), 50% do Imposto Territorial Rural (ITR) e 70% do IOF-Ouro”. Como transferências dos Estados, recebem 50% da arrecadação do IPVA e 25% da arrecadação do ICMS (MONLEVADE, 1997, p. 63).

Se a maioria dos Estados “baseia sua saúde financeira no ICMS” e outros “têm no FPE sua maior fonte de receita”, a maioria dos municípios brasileiros baseia suas despesas na receita de transferências: os menores vivendo “de FPM e os mais industrializados ou de agricultura altamente mecanizada e produtiva, de ICMS, principalmente” (MONLEVADE, 1997, p. 62-63).

Assim, os outros impostos são “de pequeno porte e de significância irrelevante para o total a ser gasto na educação em geral” (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2003, p. 195).

A vinculação definida no texto constitucional de 1988 foi ratificada pelo artigo 69 da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº. 9.394/96), que reproduziu fielmente, no artigo 69, o índice mínimo a ser aplicado pelos entes federados.

A propósito, além da receita de impostos próprios da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (inciso I) e da receita de transferências constitucionais (inciso II), o artigo 68 da LDB/96 especificou, ainda, outras fontes de recursos destinados à educação, a saber: receita do salário-educação e de outras contribuições sociais (inciso III), receita de incentivos fiscais (inciso IV) e outros recursos previstos em lei (inciso V).

O salário-educação, criado pela Lei nº. 4.440 de 1964, é a principal contribuição social para uso na educação e importante fonte para o seu financiamento, cuja alíquota é de 2,5% sobre a folha de pagamento das empresas.

Segundo Oliveira (2007, p. 88), o salário-educação:

É recolhido ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), daí remetido ao Ministério da Previdência, que o repassa para o Ministério da Educação. Este remete a verba correspondente a 60% para o estado arrecadador, em

cotas mensais, chamadas de Quota Estadual do Salário Educação (Qese). Os 40% restantes, a cota federal, constituem o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e são aplicados nos Estados e municípios com maiores defasagens educacionais. A cota estadual é distribuída entre estados e municípios proporcionalmente ao número de alunos matriculados no ensino fundamental⁶ nas respectivas redes de ensino.

Os incentivos fiscais “são isenções ou reduções de impostos, com vistas a induzir determinado comportamento dos agentes econômicos”. Deste modo, tendo em vista “induzir uma maior preocupação da sociedade para com a educação, pode-se instituir incentivos fiscais” (OLIVEIRA, 2007, p. 89)⁷.

Os outros recursos previstos em lei configuram-se como uma prescrição geral, ou seja, o inciso V do Art. 68 da LDB/96 “prevê a possibilidade de estabelecimento de outras fontes de recursos para a educação, desde que devidamente estabelecidos por legislação competente” (OLIVEIRA, 2007, p. 89).

Embora careça de especificidade e peque pela generalidade, o disposto no artigo 68 “apresenta-se como indicador para a ampliação dos investimentos em educação, se for considerado que os valores per capita praticados no Brasil são insuficientes para assegurar um ensino de qualidade” (PINTO; ADRIÃO, 2006, p. 30).

No tocante, ainda, à parte referente aos recursos financeiros, é consenso entre os especialistas (DAVIES, 2004; DEMO, 1997; PALMA FILHO, 2006; PINTO; ADRIÃO, 2006) que a LDB/96 avançou muito ao definir o que pode ou não ser considerado como despesa com a manutenção e o desenvolvimento do ensino (MDE),

⁶ De acordo com a Emenda Constitucional nº. 53, de 2006, os recursos provenientes do Salário-Educação podem ser aplicados em toda a educação básica e não somente no ensino fundamental, como ocorria até então.

⁷ Tal política é bem exemplificada pelo “antigo incentivo para o Movimento Brasileiro de Alfabetização (Mobral), que permitia às empresas aplicarem parte dos impostos devidos diretamente neste programa educacional” (OLIVEIRA, 2007, p. 89).

concorrendo assim para evitar, ou pelo menos reduzir, o histórico problema dos desvios de recursos destinados à educação.

Como ressalta Demo (1997, p. 53-54), antes desta delimitação “reinava alguma confusão na definição do que seria aplicação em educação, sendo conhecidos casos de abuso de recursos para atividades escusas ou suspeitas, ou pelo menos estranhas, como construção de pontes e estradas, sob a alegação de que estariam a serviço ou no caminho de alguma escola”.

Assim, se por um lado

Art. 70 – Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

I – remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;

II – aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;

III – uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;

IV – levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;

V – realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;

VI – concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;

VII – amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;

VIII – aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar. (BRASIL, 1996b).

Por outro,

Art. 71 – Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:

I – pesquisa, quando não vinculadas 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;
II – subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;
III – formação de quadros especiais para administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;
IV – programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;
V – obras de infraestrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;
VI – pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino. (BRASIL, 1996b).

Apesar do importante avanço representado pelos artigos 70 e 71, que estabeleceu parâmetros mais claros para a aplicação dos recursos da educação em MDE, tais dispositivos ainda deixam “abertas algumas frestas preocupantes” (DEMO, 1997, p. 54) que podem ser exploradas pelos administradores públicos.

4. FUNDEF: funcionamento e consequências

A Emenda Constitucional nº. 14/96, dentre outras alterações⁸, modificou o artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que tinha a seguinte redação no texto da Carta Magna de 1988:

Nos dez primeiros anos da promulgação da Constituição, o Poder Público desenvolverá esforços, com a mobilização de todos os setores organizados da sociedade e com a aplicação de, pelo menos, cinquenta por cento dos recursos a que se refere o Art. 212 da Constituição, para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental. (BRASIL, 1988).

⁸ A EC 14/96 modificou os seguintes artigos da CF de 1988: 34, 208, 211 e 212.

Após a edição de tal emenda, o referido artigo passou a ter a seguinte redação:

Nos dez primeiros anos da promulgação desta emenda, os Estados, o Distrito Federal e os municípios destinarão não menos de sessenta por cento dos recursos a que se refere o ‘caput’ do Art. 212 da Constituição Federal, à manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental, com o objetivo de assegurar a universalização de seu atendimento e a remuneração condigna do magistério. (BRASIL, 1996a).

Trata-se de uma subvinculação dos recursos já vinculados constitucionalmente à educação, que confere clara prioridade ao financiamento do ensino fundamental em detrimento dos demais níveis, etapas e modalidades de ensino que compõem a educação básica.

Este artigo, ao mesmo tempo em que ampliou “os recursos a serem aplicados no ensino fundamental por parte de estados, Distrito Federal e municípios (de 50% para 60% dos recursos vinculados)”, reduziu as responsabilidades da União⁹ com ele (de 50% para 30%) (OLVIEIRA, 2007, p. 109).

Para dar cumprimento ao disposto no caput do Art. 60 do ADCT, seu parágrafo 1º determinou a criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, do mecanismo denominado FUNDEF.

Como se sabe, tal Fundo, de natureza contábil e de âmbito estadual, reunia automaticamente 15% (60% dos 25% constitucionalmente vinculados à educação) de impostos e transferências (ICMS, FPE, FPM, IPI - Exportação e LC 87/96)¹⁰ pertencentes a cada estado e seus respectivos municípios, aos quais retornavam proporcionalmente ao número de alunos matriculados nas redes de ensino fundamental.

⁹ Parágrafo 6º do Art. 60 do ADCT.

¹⁰ Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços, Fundo de Participação dos Estados, Fundo de Participação dos Municípios, Imposto sobre Produtos Industrializados proporcional às exportações, recursos relativos à desoneração de exportações, respectivamente.

Regulamentado logo depois pela Lei nº. 9.424, de 24 de dezembro de 1996, o FUNDEF foi implantado obrigatoriamente no país a partir de 1º de janeiro de 1998. Somente o Pará antecipou seu funcionamento para 1997.

Conforme estabeleceu a lei do FUNDEF, coube à União complementar o Fundo dos Estados em que os recursos foram insuficientes para garantir o custo mínimo anual por aluno. Estabeleceu, ainda, que 60% do montante do FUNDEF deveria ser aplicado no pagamento dos professores em exercício.

Previsto para durar até 2006, o FUNDEF recebeu muitas críticas, sobretudo pela:

- 1) concentração de recursos no ensino fundamental em detrimento das outras etapas e modalidades de ensino que compõem a educação básica;
- 2) ausência de dinheiro “novo” para o sistema educacional brasileiro como um todo; e
- 3) ínfima – e ilegal – contribuição da União para o Fundo.

Inspirado na orientação de organismos internacionais, notadamente do Banco Mundial, o FUNDEF voltou-se exclusivamente ao financiamento do ensino fundamental e acabou inviabilizando a manutenção e desenvolvimento – em quantidade e qualidade – da educação infantil, da educação de jovens e adultos e do ensino médio, que ficaram “órfãos” de recursos com a implantação desse Fundo.

Tendo como característica central a redistribuição, em âmbito estadual, de parte dos impostos e transferências já vinculados à educação antes do seu advento, o FUNDEF não adicionou recursos novos para a manutenção e o desenvolvimento do ensino.

Durante sua vigência, foi sempre minúscula a contribuição do governo federal, tanto na gestão de FHC quanto na de Lula, na complementação dos Fundos estaduais que não conseguiram alcançar o valor mínimo por aluno/ano fixado pelo Presidente da República. Descumprindo o disposto no parágrafo 1º do artigo 6º da Lei nº

9.424/9611, o governo federal subdimensionou sistematicamente tal valor, fazendo assim com que a complementação da União fosse “[...] sempre em menor volume e atingindo menos estados” (OLIVEIRA, 2007, p. 116)¹².

É inegável, entretanto, reconhecer que a complementação da União (ainda que ilegal) contribuiu para atenuar a gritante desigualdade de recursos educacionais que impera no Brasil. A redistribuição do FUNDEF, entre os governos federal e municipais, por sua vez, também concorreu para certa equalização de condições de financiamento da educação dentro de cada estado (não no país como um todo).

Decorrido todo o tempo previsto para a duração do FUNDEF, os pesquisadores do tema são unânimes em apontar que o seu principal efeito foi o de fomentar a municipalização do ensino fundamental em termos nacionais.

Após sua vigência expirar em 31 de dezembro de 2006, o FUNDEF foi então substituído pelo FUNDEB, sistemática de financiamento da educação básica aventada ainda nos anos 1990 para corrigir as limitações e efeitos negativos do Fundo precedente.

5. FUNDEB: funcionamento, avanços e limites

A Emenda Constitucional nº. 53/06, modificando o artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Carta Magna de 1988, criou o FUNDEB em substituição ao FUNDEF, mantendo, contudo, a sua mecânica de captação e distribuição de recursos.¹³

Nos mesmos moldes do FUNDEF, por um tempo determinado, o novo Fundo prevê, no âmbito de cada estado e do Distrito Federal, para a manutenção e desenvolvimento da educação básica, a subvin-

¹¹ Tal dispositivo legal determinava que o valor mínimo por aluno/ano não poderia ser “[...] inferior à razão entre a previsão da receita total para o Fundo e a matrícula total do ensino fundamental no ano anterior, acrescida do total estimado de novas matrículas”.

¹² Mediante tal artifício, a União deixou de injetar no FUNDEF cerca de “[...] R\$ 30 bilhões até o final de 2006” (DAVIES, 2008, p. 27).

¹³ A EC nº 53/06 alterou, também, os artigos 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal de 1988.

culação de parte (80% de 25%) dos recursos constitucionalmente destinados à educação, que retornam para os entes federados em valores proporcionalmente relativos ao número de alunos matriculados nas respectivas redes de ensino.

Previsto para durar 14 anos (até 31 de dezembro de 2020), o FUNDEB repete a lógica de vigência provisória do Fundo precedente, o que certamente dificulta o planejamento de longo prazo numa área que, sabidamente, requer medidas de caráter permanente.

Respondendo às críticas que haviam sido feitas ao FUNDEF, o FUNDEB – apesar das gritantes semelhanças – apresenta duas diferenças marcantes em relação ao Fundo extinto, a saber: composição e abrangência.

Além dos impostos e transferências que já faziam parte do FUNDEF (ICMS, FPE, FPM, IPI - Exportação e LC 87/96), o FUNDEB incorporou outros três: IPVA, ITCMD e ITR14. Ademais, no Fundo em vigor, o percentual da subvinculação (de 15%, no FUNDEF) subiu para 20% dos recursos arrecadados com os impostos e transferências arroladas.

A base de incidência do FUNDEB, entretanto, obedeceu a um gradualismo no que se refere ao novo percentual proposto, plenamente alcançado somente no terceiro ano de sua vigência. Conforme demonstrado no quadro 1, a escala de implementação gradual foi a que segue: a) fontes que já formavam o FUNDEF: 16,66%, no primeiro ano; 18,33%, no segundo; e 20%, a partir do terceiro ano; b) fontes acrescidas pelo FUNDEB: 6,66%, em 2007; 13,33%, em 2008; e 20%, a partir de 2009.

Quadro 1 – Comparativo entre FUNDEF e FUNDEB: fontes e percentuais

Fontes	FUNDEF (1997/2006)	FUNDEB		
		1º ano (2007)	2º ano (2008)	3º ano em diante (2009/2020)
ICMS	15%	16,66%	18,33%	20%
PFE/FPM	15%	16,66%	18,33%	20%
IPI - Exportação	15%	16,66%	18,33%	20%

¹⁴ Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotivos, Imposto de Transmissão *Causa Mortis* e Doação de Quaisquer Bens e Direitos, Imposto sobre propriedade Territorial Rural, respectivamente.

LC 87/96	15%	16,66%	18,33%	20%
IPVA	-	6,66%	13,33%	20%
ITR	-	6,66%	13,33%	20%
ITCMD	-	6,66%	13,33%	20%

Fonte: EC nº 14/96 e EC nº 53/06 (elaboração do autor).

Não obstante a ampliação da base de incidência e da alíquota de subvinculação, o FUNDEB, a exemplo do FUNDEF, não representa a inclusão de novos recursos para o sistema educacional como um todo, visto que se limita apenas e tão somente à redistribuição de grande parte (80% de 25%) dos recursos já constitucionalmente vinculados à educação (CALLEGARI, 2007; DAVIES, 2008; OLIVEIRA, 2007; PINTO, 2005).

Convém observar que nesta nova sistemática de financiamento da educação básica entram, proporcionalmente, mais alunos do que verbas, minando o efeito positivo da ampliação dos recursos do FUNDEB propalado pelo governo federal (DAVIES, 2008; SAVIANI, 2008).

Na precisa análise de Davies (2008, p. 43-44), no decorrer da vigência do FUNDEB:

[...] o impacto positivo do acréscimo, a partir do terceiro ano, de 5% (de 15% para 20%) dos impostos do FUNDEF (ICMS, FPE, FPM, IPI – Exportação e LC 87/96), que são os mais vultosos, e de 20% de impostos novos (IPVA, ITCMD e ITR), que não representam volumes proporcionalmente significativos em termos nacionais, será bastante reduzido ou mesmo anulado pela inclusão das matrículas de educação infantil, EJA e ensino médio.

Na perspectiva de alguns autores (CALLEGARI, 2007; DAVIES, 2008, OLIVEIRA, 2007; SAVIANI, 2008), a diferença fundamental – e o maior avanço – do FUNDEB em relação ao FUNDEF é que o atual Fundo ampliou a área de abrangência para além do ensino fundamental e passou a contemplar todas as etapas e modalidades que compõem a educação básica.

Desse modo, além de suplantando uma das principais limitações do Fundo precedente, o FUNDEB contribuiu para resgatar o conceito

de educação básica no seu mais lúdimo significado, fragmentado em tempos de FUNDEF.

Cumprir destacar que a incorporação das matrículas referentes aos demais níveis da educação básica ao FUNDEB, excetuando-se as do ensino fundamental regular e especial, também obedeceu a um gradualismo de 1/3 ao ano, até atingir o percentual definitivo de 100% em 2009, terceiro ano de vigência do Fundo, conforme demonstrado no quadro 2.

Quadro 2 – Escala de inclusão progressiva de matrículas no FUNDEB

Etapas/modalidades da educação básica	Fração de matrículas consideradas		
	1º ano (2007)	2º ano (2008)	3º ano em diante (2009/2020)
Educação infantil (creche e pré-escola)	1/3	2/3	100%
Ensino fundamental (regular e especial)	100%	100%	100%
Ensino fundamental (EJA)	1/3	2/3	100%
Ensino médio (regular, profissional integrado e EJA)	1/3	2/3	100%

Fonte: EC nº 53/06 (elaboração do autor).

Um aspecto em que o FUNDEB representa inegável avanço, comparado ao FUNDEF, refere-se à forma de complementação da União, fixada em, no mínimo, 10% do valor total, observando-se, também, a seguinte progressividade: 2 bilhões de reais, no primeiro ano de vigência (2007); 3 bilhões de reais, no segundo ano (2008); 4,5 bilhões de reais, no terceiro ano (2009); e, a partir do quarto ano (2010), 10% do total de recursos do novo Fundo.

O único recurso verdadeiramente “novo” do FUNDEB, a complementação da União permanece destinada apenas às unidades da federação onde o valor por aluno/ano não alcançar o mínimo definido nacionalmente e, certamente, continuará a atingir somente os estados mais pobres do Brasil, notadamente do Norte e Nordeste¹⁵, tal qual ocorreu na vigência do FUNDEF.

¹⁵ No primeiro ano (2007) de vigência do FUNDEB, oito estados receberam complementação da União: Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco e Piauí. À lista anterior foi acrescido o Estado do Amazonas nos anos de 2008, 2009 e 2010.

Apesar do avanço representado pelo FUNDEB ao “constitucionalizar” a complementação da União, a contribuição financeira do governo federal, além de muito aquém da sua participação na receita tributária nacional, ainda não é suficiente para a garantia da universalização de uma educação de qualidade em todo o país (CAMARGO; PINTO; GUIMARÃES, 2008; DAVIES, 2008). Não se pode esquecer, também, que os recursos da União aplicados no novo Fundo destinam-se a toda a educação básica, não apenas ao ensino fundamental, como ocorria no FUNDEF, sendo, portanto, menos significativo o patamar mínimo de 10% dos recursos totais do Fundo.

Repetindo a fórmula do FUNDEF, a legislação do FUNDEB prevê que pelo menos 60% dos recursos totais do Fundo sejam destinados ao pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública.

Tal montante representa um retrocesso, que frustrou as expectativas das entidades representativas do magistério (DAVIES, 2008; SOUSA JUNIOR, 2006), uma vez que a primeira Proposta de Emenda Constitucional relativa à criação do FUNDEB (PEC 112/99) previa o aumento desse valor para 80%.

No que se refere à distribuição dos recursos, a legislação do FUNDEB veio aperfeiçoar a fórmula utilizada no Fundo precedente: considera o número de alunos da educação básica matriculados nas redes estadual e municipal de ensino, nos respectivos âmbitos de atuação prioritária estabelecidos pela Constituição Federal de 1988 (§ § 2º e 3º do artigo 211)¹⁶, aplicando-se fatores de ponderação diferenciadores de custo aluno/ano em relação às distintas etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino.

Se, no final de sua vigência, o FUNDEF operava com quatro¹⁷ diferenciações de custo aluno/ano para fins de distribuição de seus

¹⁶ Os municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil (§ 2º); já os estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio (§ 3º).

¹⁷ A diferenciação entre custos durante a vigência do FUNDEF foi a que segue: 1997 a 1999 - nenhuma diferenciação foi adotada; 2000 a 2004 - passou a existir duas diferenciações, uma

recursos, atualmente o FUNDEB utiliza 19 fatores de ponderação, que variam entre setenta centésimos (0,70) e um inteiro e trinta centésimos (1,30) e tem como referência o fator um inteiro (1,00) atribuído aos anos iniciais do ensino fundamental urbano.

Cabe à Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica (CIFEB)¹⁸ fixar, anualmente, os fatores de ponderação aplicáveis às diversas etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino.

A instituição da CIFEB, composta por um representante do Ministério da Educação, cinco representantes da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) e cinco do Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação (CONSED), constitui um importante avanço, uma vez que retira do arbítrio exclusivo do MEC a fixação do valor por aluno/ano (GOUVEIA; SILVA, 2009).

A tabela 3 apresenta os fatores de ponderação relativos aos variados segmentos em que a educação básica foi dividida para fins de distribuição dos recursos do FUNDEB, fixados para o período de 2007 a 2010.

para as séries iniciais do ensino fundamental e outra para as séries finais e educação especial; e 2005 a 2006 - quatro faixas de diferenciação foram consideradas: séries iniciais do ensino fundamental zona urbana; séries iniciais zona rural; séries finais zona urbana; e séries finais zona rural e educação especial.

¹⁸ Instituída pelo artigo 12 da Lei nº 11.494/2007, a CIFEB denominava-se Junta de Acompanhamento dos Fundos na Medida Provisória nº 339/2006, que regulamentou inicialmente o FUNDEB.

Tabela 3 - Evolução dos fatores de ponderação das matrículas da educação básica – FUNDEB (2007-2010).

ETAPAS, MODALIDADES, ESTABELECIMENTOS DE ENSINO			FATORES DE PONDERAÇÃO				
			2007	2008	2009	2010	
Escolas Públicas Estaduais, Distritais e Municipais	Educação Infantil	Creche	0,80	-	-	-	
		Creche integral	-	1,10	1,10	1,10	
		Creche parcial	-	0,80	0,80	0,80	
		Pré-escola	0,90	-	-	-	
		Pré-escola integral	-	1,15	1,20	1,25	
		Pré-escola parcial	-	0,90	1,00	1,00	
	Ensino Fundamental	Anos iniciais urbano	1,00	1,00	1,00	1,00	
		Anos iniciais no campo	1,05	1,05	1,05	1,15	
		Anos finais urbano	1,10	1,10	1,10	1,10	
		Anos finais no campo	1,15	1,15	1,15	1,20	
		Tempo integral	1,25	1,25	1,25	1,25	
	Ensino Médio	Urbano	1,20	1,20	1,20	1,20	
		No campo	1,25	1,25	1,25	1,25	
		Integral	1,30	1,30	1,30	1,30	
		Educação profissional	1,30	1,30	1,30	1,30	
	Educação	Especial	1,20	1,20	1,20	1,20	
		Indígena e quilombola	1,20	1,20	1,20	1,20	
	EJA	Avaliação no processo	0,70	0,70	0,80	0,80	
		Educação profissional (avaliação no processo)	0,70	0,70	1,00	1,00	
	Escolas Conveniadas ³		Creche integral	-	0,95	0,95	1,10
			Creche parcial	-	0,80	0,80	0,80

Fonte: (2007) Resolução nº 1, de 15/02/2007; (2008) Portaria/MEC nº 41, de 27/12/2007; (2009) Portaria /MEC nº 932, de 30/07/2008; (2010) Portaria/MEC nº 777, de 10/08/2010. (elaboração do autor).

Alguns dos fatores fixados, entretanto, têm sido fortemente criticados por não corresponderem ao custo-aluno real de determinadas etapas e modalidades de ensino, conforme demonstram alguns estudos de custo (VERHINE, 2006; PINTO; CARRERA, 2007).

Tais estudos indicam que a educação infantil, por exemplo, tem custo-aluno superior ao dos ensinos fundamental e médio. Contudo, o fator de 0,80 para a creche (parcial) significa que o valor por aluno/ano para esse segmento é 20% e 33,3%, respectivamente, inferior aos valores por aluno/ano fixados para as séries iniciais do ensino fundamental e para o ensino médio urbanos.¹⁹

Outro aspecto em que o FUNDEB representou um inegável avanço diz respeito ao controle social dos recursos. Espelhando-se no FUNDEF, a legislação regulamentadora do novo Fundo também previu a instituição de Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACCS do FUNDEB) nos três níveis de governo, tendo-os tornado, porém, mais amplos e representativos, além de submetê-los a uma série de novas exigências relativas à composição dos Conselhos para viabilizar sua atuação (PINTO, 2007).

Considerações finais

Historicamente negligenciada pelo Poder Público, a educação brasileira se viu amparada a partir da CF de 1934, a qual introduziu, pela primeira vez, a vinculação de um percentual mínimo da receita de impostos para o seu financiamento.

Apesar de expressar certa priorização, tal vinculação apresenta sistemáticas marchas e contramarchas até se chegar aos atuais índices fixados pela Carta Magna de 1988 e, posteriormente, ratificados pela LDB/96.

A política de Fundos (FUNDEF/FUNDEB), instituída no Brasil a partir da segunda metade da década de 1990, criou uma subvin-

¹⁹ O valor anual mínimo nacional, por aluno, para as séries iniciais do ensino fundamental urbano (valor de referência) ficou definido em R\$ 1.415,97 para o exercício de 2010. Desse modo, os valores para a creche parcial e o ensino médio urbano foram fixados em R\$ 1.132,78 e R\$1.699,17, respectivamente.

culação no percentual mínimo da receita de impostos a ser aplicado em educação por Estados e municípios.

Com destinação exclusiva ao ensino fundamental, o FUNDEF “sacrificou” por toda a sua vigência o financiamento dos demais níveis e modalidades de ensino que compõem a educação básica, fato que suscitou muitos e importantes estudos sobre a temática.

Reiteradamente criticado pela maioria dos especialistas do financiamento da educação, o FUNDEF foi substituído pelo FUNDEB, vigente desde o início do ano de 2007, em todo o território nacional.

Indiscutivelmente, o novo Fundo representa um avanço considerável em relação ao Fundo precedente, sobretudo por estender a todas as etapas e modalidades de ensino que compõem a educação básica um mecanismo de financiamento e definir um patamar mínimo de participação de recursos da União (ainda que aquém das possibilidades e necessidades).

No entanto, ao manter a característica central do extinto FUNDEF, o FUNDEB, mais uma vez, postergou o enfrentamento de velhos problemas presentes no campo do financiamento da educação brasileira, tal como a histórica e extrema desigualdade de recursos disponíveis no âmbito das três esferas de governo (apenas parcialmente atenuada pelos referidos Fundos).

Depreende-se, então, que, ao contrário do propugnado pelo discurso oficial, a atual sistemática de financiamento da educação básica não representa uma panaceia para os problemas educacionais do país.

REFERÊNCIAS

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: 1988.

_____. *Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996*. Modifica os art. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação

ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília: 1996a.

_____. *Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: 1996b.

_____. *Lei n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996*. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no artigo 60 § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Brasília: 1996c.

_____. *Emenda Constitucional n. 53, de 19 de dezembro de 2006*. Dá nova redação aos artigos 7º, 23, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília: 2006a.

_____. *Medida Provisória nº 3339, de 28 de dezembro de 2006*. Regulamenta o artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências. Brasília: 2006b.

_____. *Lei n.11.494, de 20 de junho de 2007*. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei no 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Brasília: 2007.

BASSI, M. E. (Coord.). *A municipalização do ensino no Estado de São Paulo: impactos do Fundef no atendimento municipal*. São Paulo: Ação Educativa, 1999.

CALLEGARI, C.; CALLEGARI, N. *Ensino fundamental: a municipalização induzida*. São Paulo: SENAC, 1997.

CALLEGARI, C. *O FUNDEB e o financiamento da educação pública no Estado de São Paulo*. São Paulo: Ground; APEOESP, 2007.

CAMARGO, R. B.; PINTO, José M. R.; GUIMARÃES, J. L. Sobre o financiamento no plano de desenvolvimento da educação. *Cadernos de Pesquisa*, v. 38, p. 817-839, set./dez. 2008

DAVIES, N. *FUNDEB: a redenção da educação básica?* Campinas: Autores Associados, 2008.

_____. *Financiamento da educação: novos ou velhos desafios?* São Paulo: Xamã, 2004.

_____. *O FUNDEF e o orçamento da educação: desvendando a caixa preta*. Campinas: Autores Associados, 1999.

DEMO, P. *LDB: ranços e avanços*. São Paulo: Papirus, 1997.

GADOTTI, M. *Organização do trabalho na escola: alguns pressupostos*. São Paulo: Ática, 1993.

GOUVEIA, Andréa Barbosa; SILVA, Isabelle Fiorelli. Financiamento da educação no Brasil: FUNDEF e FUNDEB. In: CZERNISZ, E. C. S.; PERRUDE, M. R. S.; AOYAMA, A. L. F. (Orgs.). *Política e gestão da educação: questões em debate*. Londrina: UEL, 2009. p. 45-59.

GUIMARÃES, J. L. Alguns impactos do Fundef: apontamentos e incertezas após a sua implantação. In: MARTINS, A. M.; OLIVEIRA, C.; BUENO, M. S. S. (Orgs.). *Descentralização do Estado e municipalização do ensino: problemas e perspectivas*. Rio de Janeiro: DP&A, 2004. p. 193-210.

_____. *A municipalização no ensino fundamental: e o impacto da Emenda Constitucional nº 14 sobre os municípios paulistas*. Marília, 1998, 166p. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Filosofia e Ciências, UNESP.

HAIDAR, M. L. M.; TANURI, Leonor Maria. A educação básica no Brasil: dos primórdios até a primeira Lei de Diretrizes e Bases. In: MENESES, João Gualberto et al. *Estrutura e funcionamento da educação básica*. São Paulo: Pioneira, 1998.

LIBANEO, J. C.; OLIVEIRA, J. F.; TOSCHI, M. S. *Educação Escolar: políticas, estrutura e organização*. São Paulo: Cortez, 2003.

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

_____. *A política de vinculação de recursos públicos e o financiamento da educação no Brasil*. São Paulo: FEUSP, 1981. (Estudos e documentos, v.17).

MONLEVADE, J. *Educação pública no Brasil: contos & descontos*. Ceilândia, DF: Idea, 1997.

OLIVEIRA, Cl. Algumas observações sobre o financiamento do ensino. In: MARTINS, A. M.; OLIVEIRA, C.; BUENO, M S S. (Orgs.). *Descentralização do Estado e municipalização do ensino: problemas e perspectivas*. Rio de Janeiro: DP&A, 2004. p. 129-142.

_____. A municipalização do ensino brasileiro. In: OLIVEIRA, C. et al. *Municipalização do ensino no Brasil*. Belo Horizonte: Autêntica, 1999. p. 11-36.

OLIVEIRA, R. P. O financiamento da educação. In: OLIVEIRA, R. P.; ADRIÃO, T (Orgs.). *Gestão, financiamento e direito à educação: análise da Constituição Federal e da LDB*. 3. ed. São Paulo: Xamã, 2007.

PALMA FILHO, J. C. Políticas públicas de financiamento da educação no Brasil. *EccoS*, São Paulo, v. 8, n. 2, p. 291-311, jul./dez. 2006.

PINTO, J M. R. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. *Educação & Sociedade*, Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 877-897, out. 2007.

_____. Requisitos para a construção do FUNDEB. In: LIMA, M. J. R.; ALMEIDA, M. R.; DIDONET, V. (Orgs.) *Fundeb: dilemas e perspectivas*. Brasília: edição independente, 2005, p. 67-78.

_____. Um fundinho chamado “Fundão”. In: DOURADO, L. F. (Org.). *Financiamento da educação básica*. Campinas, SP: Autores Associados, 1999. p. 85-98.

PINTO, J. M. R.; CARRERA, D. *Custo aluno qualidade inicial: rumo a educação pública de qualidade*. São Paulo: Global, 2007.

PINTO, J. M. R.; ADRIÃO, T. Noções gerais sobre o financiamento da educação no Brasil. *EccoS*, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 23-46, jul./dez. 2006.

ROMANELLI, O. *História da educação no Brasil: 1930-1973*. Petrópolis: Vozes, 1992.

SAVIANI, D. *Da nova LDB ao FUNDEB: por uma outra política educacional*. 2. ed. rev. e amp. Campinas, SP: Autores Associados, 2008.

SOUSA JUNIOR, L. FUNDEB: avanços, limites e perspectivas. *EccoS*, São Paulo, v. 8, n. 2, p. 275-290, jul./dez. 2006.

VERHINE, R. E. *Custo-aluno-qualidade em escolas de educação básica*. Brasília: INEP/MEC, 2006.