

O PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO NO FUNDEB (2007-2010) E A DINÂMICA DOS SEUS RECURSOS FISCAIS

Fábio Luciano Oliveira Costa
Doutorando em Educação (USP)
Email: fabiolucianocosta@yahoo.com.br

GT 2 - Gestão, financiamento da educação e qualidade de ensino

Introdução

O objetivo principal deste artigo é investigar o processo de descentralização no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e a dinâmica dos seus recursos fiscais, no período de 2007 a 2010. Para viabilizar a problemática central, faz-se uma breve apresentação sobre as principais características do Fundo.

Como parte dos estudos realizados no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO), no período de março de 2011 a julho de 2012, o presente texto esteve subsidiado pela abordagem histórico-crítica, que procura investigar as multivariadas relações sociais de conflitos e contradições. Conforme Saviani (2008a, p. 422):

A fundamentação teórica da pedagogia histórico-crítica nos aspectos filosóficos, históricos, econômicos e político-sociais, propõe-se explicitamente a seguir as trilhas abertas pelas agudas investigações desenvolvidas por Marx sobre as condições históricas de produção da existência humana que resultaram na forma da sociedade atual dominada pelo capital.

Nas décadas de 1990 e 2000, houve crescimento dos movimentos sociais organizados sobre as decisões políticas, além da ampliação da participação cidadã, depois do processo de redemocratização do país.

Mesmo sem ter explorado em detalhes essas questões ao longo deste trabalho, no sentido de evidenciar com maiores particularidades os conflitos e contradições no âmbito do processo histórico, fundamentais para sua compreensão, é possível afirmar que as propostas para melhorias substanciais na educação têm sofrido sérios embates com a agenda política governamental dos poderes Executivos, Legislativos e Judiciários.

No ano de 1997, antes mesmo que o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) tivesse entrado em vigor ao longo de todo o território brasileiro, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 536/1997, apresentada pelo deputado federal Valdemar Costa Neto, filiado ao Partido Liberal (PL) de São Paulo, propôs a criação do Fundeb (art. 2º), por meio da modificação da Constituição Federal (CF) de 1988 (art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT).

A PEC nº 536/1997¹ foi pensada a outras Propostas que passaram pelo Legislativo federal até a aprovação do Fundeb. A última delas correspondeu à PEC nº 415/2005, apresentada pelo governo federal - quando Lula caminhava para o terceiro ano de seu primeiro mandato -, ao estabelecer nova dinâmica para o processo legislativo do Fundo (OLIVEIRA, 2009), tendo sido aprovada no final de 2006.

Mais uma vez, evidenciou-se a preponderância do Executivo sobre o Legislativo na aprovação de matérias de interesse federativo (ARRETCHE, 2009), nesse caso, por meio de um Fundo contábil único que desconsiderou algumas das propostas de implantação de Fundos separados ou mesmo a prorrogação do Fundef. Araújo (2007, p. 10) afirma que:

Não ocorreu situação de impasse ou paralisia decisória, muito pelo contrário, o governo federal foi ator determinante na definição do formato de Fundeb aprovado, tendo mobilizado sua base parlamentar de apoio e presidido as negociações com os demais entes federados. Não podemos afirmar que houve subordinação do governo federal aos interesses estaduais, mas sim concessões parciais a estes interesses, como ficou claro na não inclusão das matrículas da creche na proposta de emenda constitucional enviada ao Congresso e no apoio à gradatividade na implantação do novo fundo.

Na ementa da PEC nº 415/2005, propôs-se dar nova redação à CF/1988 (art. 212, § 5º; art. 60 do ADCT), com isso, possibilitando a instituição do Fundeb. Segundo Monlevade (2007) e Pinto e Adrião (2006), os principais desafios da Proposta corresponderam: 1) a não incorporação das matrículas das creches; 2) pouca importância dada ao Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN); 3) complementação da União não associada ao percentual do valor total do Fundo; 4) fim do valor aluno/ano; e 5) desconsideração à garantia do padrão mínimo de qualidade no ensino.

Esses fatores estiveram associados, principalmente com a relutância da área econômica do governo, na época chefiada pelo ministro da Fazenda, Antônio Palocci Filho, em expandir um Fundo contábil único para financiar toda a educação básica pública, como defendia o ministro da Educação, Tarso Genro, o que provocou importante mobilização de movimentos sociais relacionados à educação.

Como exemplo, entre outros, citam-se a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), o “Fundeb pra Valer” - coordenado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNDE) -, a Organização Mundial para Educação Pré-Escolar (OMEP) e o Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil (MIEIB).

Novamente, os ajustes fiscais, no caso da produção de *superávits* primários, dos pagamentos da dívida pública, da responsabilidade fiscal e do controle inflacionário foram confrontados com a perspectiva de inclusão social e a possibilidade de se ampliar a democratização das instituições públicas, fortalecendo os vínculos de cidadania, particularmente na área do financiamento da educação básica pública.

Depois de dezoito meses tramitando no Congresso Nacional, pelas duas casas legislativas, a PEC nº 415/2005 passou por modificações que reestruturaram o texto original, sobretudo as que foram incorporadas pelo Senado federal.

Como exemplos, destacam-se a redução do período para integralizar a complementação da União, inclusão das matrículas das creches e o financiamento das matrículas da educação básica segundo as responsabilidades legais associadas aos estados e municípios para com os níveis e as modalidades de ensino, que receberam a determinação da aplicação de percentuais máximos de recursos, no intuito de evitar a falta de equilíbrio na migração de verbas entre eles (SOUSA, 2006).

Cabe lembrar que a PEC nº 415/2005 tramitou em meio a um dos maiores escândalos de corrupção tornado público no período democrático brasileiro, que envolveu principalmente o partido do governo e sua base aliada, impondo novos rumos ao funcionamento do Congresso Nacional. O processo legislativo da Proposta foi encerrado com a aprovação, em 19 de dezembro de 2006, da EC nº 53, regulamentada, nove dias depois, pela Medida Provisória (MP) nº 339.

Para Araújo (2007), a discussão sobre o regime de colaboração ficou restrita ao papel a ser desempenhado pela União no financiamento da educação básicaⁱⁱ, já que não foram propostas alterações para as responsabilidades dos entes federados relacionadas com os níveis e modalidades de ensino, segundo o art. 211 da CF/1988. Vale destacar, ainda, que a EC nº 53/2006 determinou a fixação das normas para a cooperação entre os entes federados, a qual deve ser apresentada por meio de leis complementares (art. 1º).

A operacionalização inicial do Fundeb, determinada pela MP nº 339/2006, até sua conversão na Lei nº 11.494, em 20 de junho de 2007, além da crise política, mostrou também os tradicionais conflitos e impasses que envolvem os processos associados aos atos legislativos.

Ora, desde 1997, a Proposta para a criação de um Fundo contábil destinado a financiar toda a educação básica pública havia sido apresentada ao Congresso Nacional, no entanto, mesmo definido o prazo para o término da Lei do Fundef (no final de 2006), foram necessários mais seis meses para que fosse aprovada a Lei do Fundeb.

Regulamentação do Fundeb

A EC nº 53/2006 deu nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da CF/1988, bem como ao art. 60, do ADCT. Com exceção dos três primeiros, os demais artigos estabeleceram as condições para que fosse criado o Fundeb.

Apesar da pequena inserção de novos recursos, viabilizada com a complementação da União aos Fundos, quando viesse a ocorrer, agora para o financiamento da educação básica, houve uma reestruturação do percentual referente à cota de parte dos impostos e transferências já destinados à MDE, a serem gastos de acordo com as determinações contidas nos arts. 70 e 71 da Lei de Diretrizes e Bases (LDB/1996).

Ainda assim, diversos pontos relacionados à organização e operacionalização dos Fundos foram delegados para lei posterior, primeiro estabelecidos pela MP nº 339/2006, e depois pela Lei nº 11.494/2007. Conforme a EC nº 53/2006, a lei viria a dispor sobre:

(...) a organização dos Fundos, a distribuição proporcional de seus recursos, as diferenças e as ponderações quanto ao valor anual por aluno entre etapas e modalidades da educação básica e tipos de estabelecimento de ensino; (...) a forma de cálculo do valor anual mínimo por aluno; (...) os percentuais máximos de apropriação dos recursos dos Fundos pelas diversas etapas e modalidades da educação básica, observados os arts. 208 e 214 da Constituição Federal, bem como as metas do Plano Nacional de Educação; (...) a fiscalização e o controle dos Fundos; (...) prazo para fixar, em lei específica, piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. (art. 2º).

Segundo o art. 2º da EC nº 53/2006, a duração do Fundeb foi estabelecida em 14 anos (até 31 de dezembro de 2020), cuja composição englobou os impostos e transferências que já faziam parte do Fundef, os quais tiveram elevado o percentual de 15% para 20%, a ser alcançado em três anos (16,66%, 18,33% e 20%), de 2007 a 2009.

Além disso, inseriu outros três novos, no caso, o Imposto Territorial Rural (ITR – Cota Municipal), o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e o Imposto de Transmissão Causa *Mortis* e Doação (ITCMD), que passaram a destinar a cota de seus recursos ao Fundo de forma gradual (6,66%, 13,33% e 20%), no triênio determinadoⁱⁱⁱ.

Soma-se também a complementação da União que, até 2010, deveria alcançar 10% dos recursos despendidos pelos governos subnacionais aos Fundos, além dos rendimentos financeiros gerados pelas receitas do Fundeb.

O Quadro 1 evidencia as fontes de recursos do Fundeb, implantadas de forma gradual, de 2007 a 2009, quando comparadas com as do Fundef.

Quadro 1: Fontes percentuais de recursos do Fundeb, implantadas gradualmente (2007-2009), comparadas com as do Fundef

Provimento dos Recursos	FUNDEB ¹ (%)			FUNDEF (%)
	1º ano (2007)	2º ano (2008)	3º ano (2009)	(1998)
ICMS ²	16,66	18,33	20,00	15,00
PFE/FPM ²	16,66	18,33	20,00	15,00
IPI/Exportação ²	16,66	18,33	20,00	15,00
Lei Kandir ²	16,66	18,33	20,00	15,00
ITR - Cota Municipal	6,66	13,33	20,00	
IPVA	6,66	13,33	20,00	
ITCMD	6,66	13,33	20,00	

(1) Além desses impostos e transferências, a MP nº 339/2006 e a Lei nº 11.494/2007 incluíram os recursos da dívida ativa e juros de mora, o que não foi feito na EC nº 53/2006.

(2) Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS); Fundo de Participação dos Estados (FPE); Fundo de Participação dos Municípios (FPM); Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI); Lei Complementar nº 87/1996 (Lei Kandir)

Fonte: Callegari (2008, p. 64).

O Imposto de Renda (IR) dos entes federados e os impostos municipais como o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) e o Imposto de Transmissão de Bens Imóveis *Inter-Vivos* (ITBI) foram excluídos da cesta do Fundeb, mas continuaram a contribuir com 25% de suas receitas para a MDE associada à educação básica pública, bem como os 5% dos impostos vinculados que não entraram nas receitas dos Fundos (art. 1º da Lei nº 11.494/2007).

A inclusão gradativa buscou reduzir o impacto das perdas de recursos que seriam provocadas em alguns níveis de governo, sobretudo nos estados, devido às formas de redistribuição fiscal entre os entes federados, como ocorreu durante a intensa municipalização do ensino fundamental público com o Fundef, que elevou significativamente, no conjunto, as receitas dos municípios com verbas destinadas à educação.

Os recursos passaram a ser distribuídos com a periodicidade das fontes primárias, pelo Tesouro Nacional e pelas instituições fazendárias estaduais, ao Banco do Brasil ou à Caixa Econômica Federal^{iv}, que os remeteu às contas únicas e específicas dos governos subnacionais^v.

Assim, esses bancos puderam registrar sua movimentação por meio do lançamento de créditos e débitos, em contas próprias, proporcionalmente em função do número de alunos presenciais matriculados nas etapas e modalidades da educação básica, tendo em conta o censo escolar mais atualizado (sob a responsabilidade do INEP), bem como os coeficientes de ponderação a elas atribuídos, no cumprimento das determinações estabelecidas pelo art. 211 da CF/1988.

As matrículas do ensino médio nas redes municipais, bem como as da educação infantil nas redes estaduais, não receberam receitas dos Fundos. Para financiar as quase 450.000 matrículas, em 2006, que pelas novas determinações estariam fora da repartição do Fundeb, em 2007, restariam os recursos não vinculados aos Fundos e destinados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), ou sua negociação entre os entes federados, conforme as responsabilidades atribuídas a cada nível de governo (ARAÚJO, 2007).

Com o intuito de facilitar possíveis acordos entre os estados e municípios, o art. 18 da MP nº 339/2006 e da Lei nº 11.494/2006 estabeleceu dispositivo que permitiu a criação de convênios “para a transferência de alunos, recursos humanos, materiais e encargos financeiros, acompanhados da transferência imediata de recursos financeiros correspondentes ao número de matrículas assumido pelo ente federado”.

A distribuição de recursos dos Fundos entre os níveis e modalidades de ensino também foi feita de forma gradual, abarcando todas as matrículas no ensino fundamental e 1/3 no primeiro ano, 2/3 no segundo e a totalidade no terceiro para as da educação infantil, ensino médio e EJA (art. 2º da EC nº 53/2006; art. 31, § 2º, da MP nº 339/2006 e da Lei nº 11.494/2006).

O Quadro 2 mostra a inclusão progressiva das matrículas, de 2007 a 2009, para os níveis e modalidades de ensino no Fundeb e sua comparação com o Fundef.

Quadro 2: Inclusão progressiva das matrículas (%) para os níveis e modalidades de ensino no Fundeb e sua comparação com o Fundef

Níveis e Modalidades de Ensino	FUNDEB			FUNDEF
	Inclusão Progressiva (%)			Inclusão Progressiva (%)
	1º ano (2007)	2º ano (2008)	3º ano (2009)	1998
Educação Infantil				
Creche	33,33	66,66	100,00	
Pré-Escola	33,33	66,66	100,00	
Ensino Fundamental				
Séries Iniciais (Urbano)	100,00	100,00	100,00	100,00
Séries Iniciais (Rural)	100,00	100,00	100,00	100,00
Séries Finais (Urbano)	100,00	100,00	100,00	100,00
Séries Finais (Rural)	100,00	100,00	100,00	100,00
Ensino Médio				
Regular	33,33	66,66	100,00	
Educação Especial				
Ensino Fundamental	100,00	100,00	100,00	100,00
Ensino Médio	33,33	66,66	100,00	
EJA	33,33	66,66	100,00	

Fonte: Callegari (2008, p. 65).

Com o Fundeb, admitiu-se a inclusão das matrículas das creches (atendimento a crianças de até 3 anos de idade), durante sua vigência, de instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas - inclusive aquelas que atendessem à educação especial -, conveniadas com o Poder Público.

Para tanto, segundo a Lei nº 11.494/2007, deveriam ser assegurados os seguintes requisitos: 1) gratuidade e oferta da igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; 2) comprovação da finalidade não lucrativa e aplicação dos excedentes financeiros no ensino oferecido; 3) no caso do encerramento de suas atividades, deveriam destinar seu patrimônio para outra instituição com as mesmas finalidades; 4) estabelecer padrões mínimos de qualidade e terem aprovados seus projetos pedagógicos pelo órgão normativo do sistema de ensino; e 5) obter certificação do Conselho Nacional de Assistência Social ou órgão equivalente (art. 8º, §§ 1º e 2º).

Ainda no mesmo artigo, as matrículas da pré-escola, das respectivas instituições, por um período de quatro anos (2007-2010), também foram incorporadas aos Fundos (§§ 3º e 4º).

Ao governo federal, segundo o art. 15 da MP nº 339/2006 e da Lei nº 11.494/2007, determinou-se a tarefa de calcular e publicar, até 31 de dezembro de cada ano, para a vigência do próximo exercício: 1) a estimativa de todas as receitas dos Fundos; 2) o valor da complementação da União; 3) o valor aluno/ano nos estados e no Distrito Federal; e 4) o valor aluno/ano mínimo para todo o território brasileiro.

A transparência foi ampliada quando a Medida Provisória e a Lei do Fundeb determinaram, com a mesma redação, que os recursos da União, dos estados e do Distrito Federal destinados aos Fundos fossem detalhadamente registrados, de modo a evidenciar as transferências realizadas (art. 19).

Caso chegue a haver retenção das verbas nos Fundos por prazo superior a quinze dias, devem ser aplicadas em operações financeiras de curto prazo ou de mercado aberto. Os ganhos serão investidos nas mesmas finalidades dos Fundos principais (art. 20), além disso, 5% da composição fiscal dos Fundos, inclusive no que se refere à complementação da União, pode ser utilizada no primeiro trimestre do exercício seguinte, com a abertura de crédito adicional financeiro^{vi} (art. 21, § 2º), registrados como “restos a pagar”.

A Lei do Fundeb também recebeu três vetos, como no Fundef, dos quais dois trataram de problemas de ordem formal, sem afetar o financiamento do Fundo (parágrafo único do art. 18; parágrafo único do art. 41). O terceiro veto (art. 42) foi direcionado à exclusão de todos os recursos do

Fundeb do cálculo da Receita Líquida Real que, de acordo com a organização Ação Educativa, em seu endereço eletrônico, levaria à diminuição das receitas da União, estimadas em R\$ 297 milhões, em 2007, R\$ 626 milhões, em 2008, e R\$ 1.037 milhões, em 2009.

Se o Fundef possibilitou o avanço do crescimento das matrículas no ensino fundamental público sob a responsabilidade dos municípios, o qual ampliou a municipalização desse nível de ensino, já no Fundeb, a tendência de continuidade desse processo, conforme esperava Araújo (2007), não ocorreu, pelo menos nos seus quatro primeiros anos de funcionamento, bem como houve redução na participação das receitas municipais sobre o total de recursos do Fundo.

Descentralização no Fundeb

Segundo os dados fornecidos pelo INEP, as matrículas na educação básica das redes de ensino sob a responsabilidade dos municípios e estados (Distrito Federal) diminuíram, no período de 2007 a 2010, em 637 mil para os primeiros (22.504 mil – 21.867 mil), e 1.386 mil para os últimos (18.751 mil – 17.365 mil).

Mesmo com as melhorias na primeira década dos anos 2000, relacionadas à diminuição das taxas de distorção idade-série, além do envelhecimento populacional, que tem contribuído para a redução da população entre 0 e 20 anos de idade, ainda há no país um número expressivo de indivíduos na faixa etária obrigatória que se encontra fora da escola, sobretudo na educação infantil e no ensino médio, exigindo ampliação dessa oferta.

Para a educação infantil na esfera municipal, ainda conforme o INEP, o crescimento das matrículas foi, em média, de aproximadamente 1,8%, quando passou de 4.769 mil, em 2007, para 4.854 mil, em 2010. No ensino fundamental a redução foi de 3,7% (17.571 mil – 16.922 mil); para o ensino médio, diminuiu 44,5% (164 mil – 91 mil).

Nos estados, para a educação infantil, a redução média foi de aproximadamente 60,1%, no período observado, quando saiu de 178 mil, para 71 mil matrículas. A diminuição para o ensino fundamental foi de 10,7% (11.333 mil – 10.117 mil); enquanto no ensino médio, de 0,9% (7.240 mil – 7.177 mil).

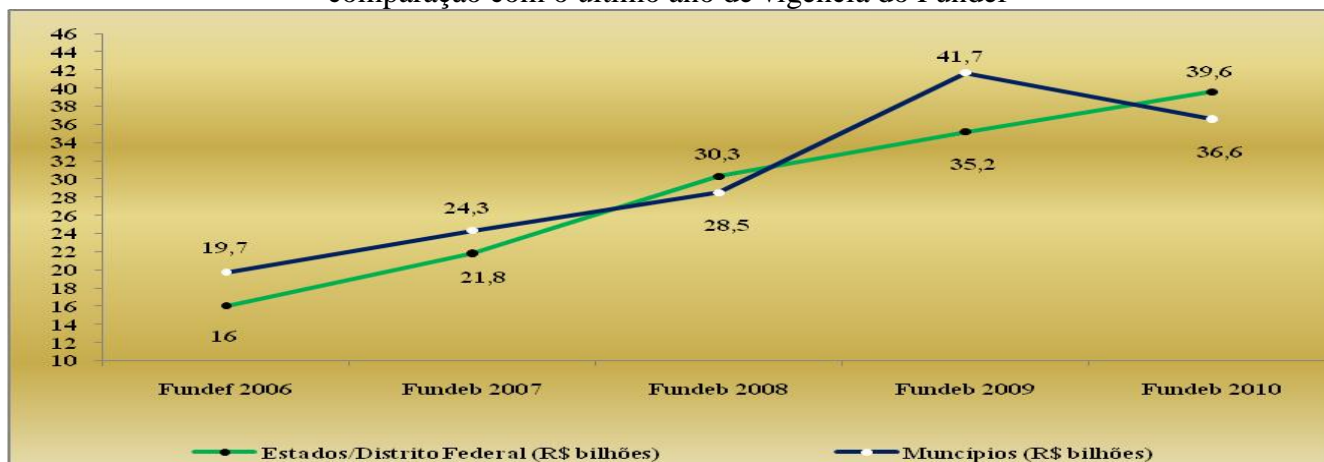
No Fundeb, houve a ampliação média dos recursos, em aproximadamente 135,6%, pois passaram de R\$ 35,7 bilhões, em 2006 (último ano de vigência do Fundef), para R\$ 84,1 bilhões, em 2010. Para o crescimento das matrículas, atingiu 71,7%, ou seja, saiu de 30,0 milhões, no primeiro ano, para 51,5 milhões, no segundo. O processo descentralizador permitiu elevar a transparência no gasto dos recursos públicos destinados à educação básica, além da participação social.

A dinâmica fiscal no Fundeb (2007-2010)

O Fundeb inseriu, de forma geral, poucos novos recursos para a educação básica. Também manteve a mesma lógica do Fundef, no que se refere aos ganhos entre os governos subnacionais, bem como às perdas, de igual proporção, principalmente quando houver a falta de complementação da União.

O Gráfico 1 mostra a dinâmica nos gastos dos governos subnacionais, no Fundeb, de 2007 a 2010, bem como sua comparação com o último ano de vigência para o Fundef.

Gráfico 1: Gastos dos governos subnacionais (valores nominais), no Fundeb, de 2007 a 2010, e sua comparação com o último ano de vigência do Fundef



Nota: Não inclui a complementação da União.

Fonte: FNDE; STN.

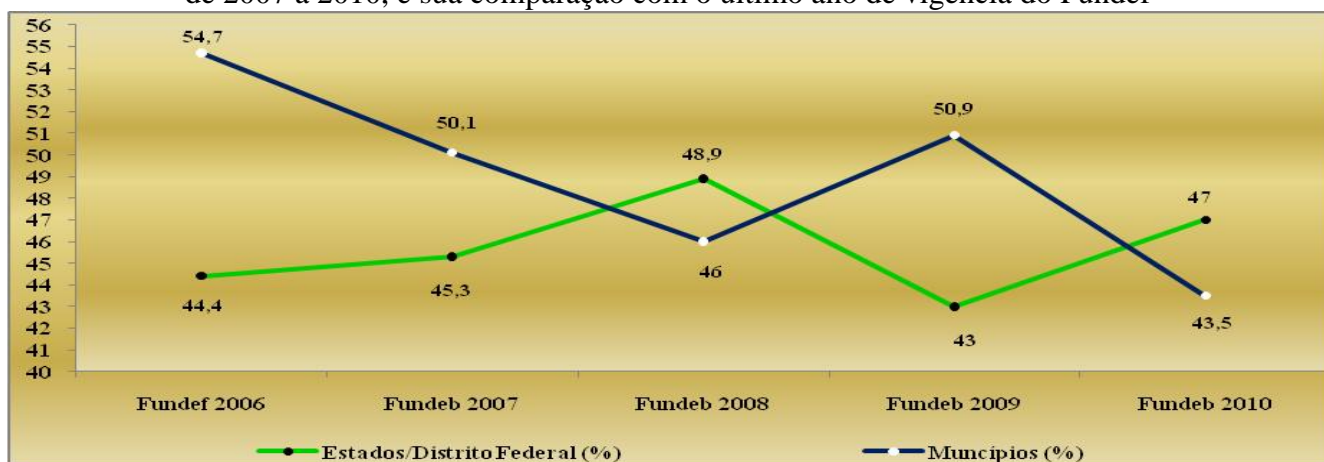
Elaboração do autor.

Em 2010, as despesas dos estados e do Distrito Federal foram maiores do que os dos municípios, ao contrário do que ocorreu, por exemplo, nos anos de 2007 e 2009. Além disso, de 2009 para 2010, os gastos municipais sofreram queda de aproximadamente 12,2%, saindo de R\$ 41,7 bilhões, para R\$ 36,6 bilhões.

Assim, não é possível afirmar, como o fez Martins (2009, p. 232), que continuou a ocorrer o “processo de descentralização de recursos dos estados para os municípios”, como no Fundef, pelo menos em todo o período observado.

Quando analisados em termos percentuais, segundo o Gráfico 2, evidencia-se a redução, em média, dos gastos municipais, de aproximadamente 6,6 pontos percentuais (p.p.), pois em 2007, sua participação correspondeu a 50,1% do que foi despendido pelos governos subnacionais, enquanto em 2010, alcançou 43,5%.

Gráfico 2: Gastos dos governos subnacionais (valores nominais), em termos percentuais, no Fundeb, de 2007 a 2010, e sua comparação com o último ano de vigência do Fundef



Nota: Não inclui a complementação da União.

Fonte: FNDE; STN.

Elaboração do autor.

Conforme a Tabela 1, a principal fonte de financiamento do Fundeb, de 2007 a 2010, consistiu no ICMS, que apresentou crescimento médio, a preços correntes, de aproximadamente 74,2%.

Tabela 1: Receitas anuais do Fundeb, a preços correntes (nominais), segundo suas fontes de recursos (R\$ mil), de 2007 a 2010

	2007	2008	2009	2010
FPE	6.398.612	8.607.378	9.051.603	9.756.024
FPM	6.696.219	9.007.723	9.472.505	10.209.791
IPI-exp.	533.028	662.330	565.604	737.102
Comp. União	2.012.399	3.174.300	5.070.150	5.353.310
LC 87/1996	324.869	357.435	390.000	390.000
ITR	11.213	25.789	57.785	90.631
ICMS	30.056.750	39.460.755	43.999.140	52.348.254
IPVA	830.283	2.222.602	3.932.866	4.198.357
ITCMD	60.176	192.709	393.062	532.384
TOTAL	46.923.549	62.711.020	72.932.715	83.615.852

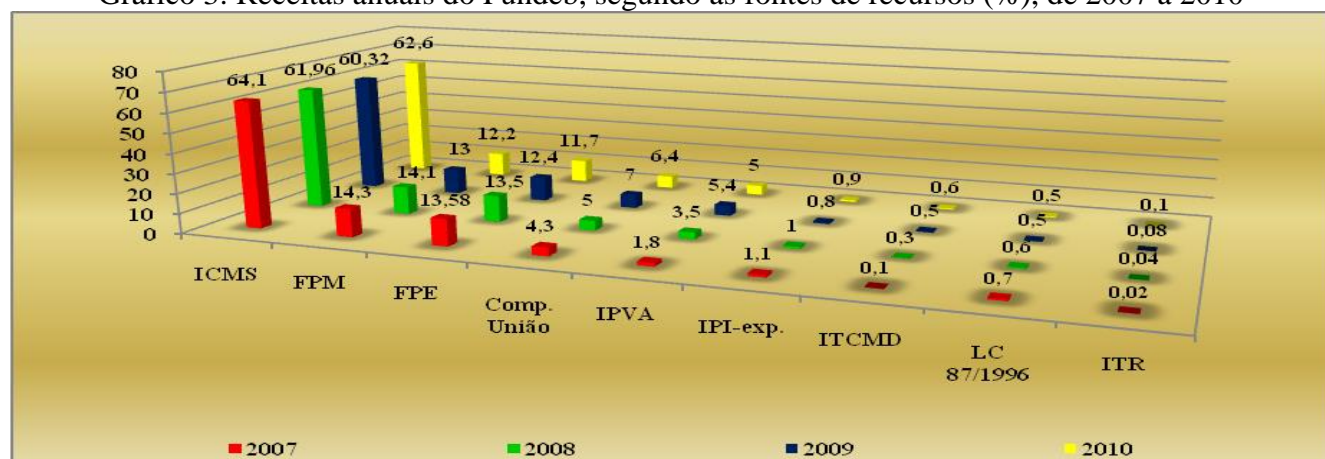
Fonte: STN.

Elaboração do autor.

Também como no Fundef, o FPM e o FPE, depois do ICMS, compuseram duas outras importantes fontes de financiamento do Fundeb. De 2007 a 2010, o crescimento médio para os dois primeiros correspondeu a aproximadamente 52,5%.

O Gráfico 3, que evidencia a participação de cada uma das receitas do Fundeb na sua composição, revela que o ICMS foi seguido ao longe pelos FPE e FPM.

Gráfico 3: Receitas anuais do Fundeb, segundo as fontes de recursos (%), de 2007 a 2010



Fonte: STN.

Elaboração do autor.

Os principais ganhos de recursos com o Fundeb estiveram relacionados com o aumento das alíquotas das contribuições que já faziam parte do Fundef, bem como com a elevação do percentual associado à complementação da União.

As novas fontes de recursos, como o IPVA, ITCMD e o ITR-cota municipal, apresentaram baixa incidência quando comparadas com, por exemplo, as principais contribuições (ICMS, FPM e FPE). Assim, para elevar o valor mínimo aluno/ano, no sentido de melhorar a qualidade educacional, exige-se a inserção de novas fontes de recursos ao Fundo.

Conclusões

Conforme foi possível evidenciar na discussão sobre o Fundeb, de 2007 a 2010, os recursos, em termos percentuais, superaram o crescimento das matrículas, o que representou ganhos para o financiamento da educação básica. No entanto, as melhorias, ainda insuficientes, no regime de colaboração ficaram restritas ao papel a ser desempenhado pela complementação da União.

O processo de descentralização no Fundeb manteve o modelo de responsabilidade dos entes federados para com os níveis, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino, conforme as determinações colocadas pela LDB/1996.

Mesmo que em proporção bem mais reduzida, continuaram a crescer as matrículas municipais para a educação infantil, de 2007 a 2010, quando comparadas com o período de vigência do Fundef. Merece destaque a redução das matrículas tanto para os estados quanto para os municípios, associadas ao ensino fundamental, o que pode elevar o valor mínimo aluno/ano, caso seja mantida a tendência, mesmo sem a ampliação dos recursos.

Já a redução das matrículas estaduais no ensino médio, no período observado para o Fundeb (2007-2010), gera maiores preocupações, pois esse nível de ensino ainda necessita da criação de novas vagas, em todo o país, para alcançar sua universalização.

Apesar dos avanços, ainda permaneceram grandes desigualdades interestaduais no financiamento da educação básica e sua universalização, fora o fato de estar relativamente distante a associação entre recursos educacionais e qualidade no processo de ensino e aprendizagem, o que necessariamente leva, também, à exigência de inclusão de novas fontes para efetivar melhorias substantivas para essa política pública em todo o território brasileiro.

Referências Bibliográficas

ARAÚJO, Raimundo Luiz Silva. **Financiamento da educação básica no governo Lula: elementos de ruptura e continuidade**. 182 p. Dissertação (Curso de Pós-Graduação em Educação) – Universidade de Brasília, Brasília, 2007. Disponível em: <<http://bdtd.ibict.br>>. Acesso em: 25 mai. 2011.

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. Continuidades e discontinuidades da federação brasileira: de como 1988 facilitou 1995. **Dados**, vol. 52, nº 2, Rio de Janeiro, June 2009, p. 377-423. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582009000200004>>. Acesso em: 05 jun. 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 2008, 413p. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 29 jan. 2008.

_____. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 2011, 31p. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm>. Acesso em: 12 dez. 2011.

_____. Constituição (1988). **Proposta de Ementa Constitucional nº 536, de 14 de outubro de 1997**. Modifica o artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2012. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14809>>. Acesso em: 05 mar. de 2012.

_____. Constituição (1988). **Proposta de Emenda Constitucional nº 112, de 22 de setembro de 1999**. Modifica os arts. 208, 211 e 212 da Constituição Federal e o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, criando o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica Pública e de Valorização dos Profissionais da Educação. Brasília, DF: Senado, 2012. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14399>>. Acesso em: 20 abr. 2012.

_____. Constituição (1988). **Proposta de Ementa Constitucional nº 415, de 16 de junho de 2005.** Dá nova redação ao § 5º do art. 12 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2012. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=290585>>. Acesso em: 20 abr. de 2012.

_____. Constituição (1988). **Ementa Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006.** Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm>. Acesso em: 10 ago. de 2011.

_____. **Medida Provisória nº 339, de 28 de dezembro de 2006.** Regulamenta o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2012. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2004.../Decreto/D6003.htm>. Acesso em: 01 mai. de 2012.

_____. **Lei nº 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, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/.../Lei/L11494.htm>. Acesso em: 12 dez. 2011.

CALLEGARI, Cesar. **O FUNDEF e a municipalização do Ensino Fundamental no Estado de São Paulo.** São Paulo: Aquariana, 2002, 124.

DAVIES, Nicholas. **FUNDEB: a redenção da educação básica.** Campinas, SP: Autores Associados, 2008a, 152p.

MARTINS, Paulo de Sena. **O financiamento da educação básica por meio de fundos contábeis: estratégia políticas para a equidade, a autonomia e o regime de colaboração entre os entes federados.** 338 p. Tese (Curso de Pós-Graduação em Educação) – Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

MONLEVADE, João Antônio. **Para entender o FUNDEB.** Ceilândia: Idéa, 2007, 144p.

OLIVEIRA, Rosimar de Fátima. Do Fundef ao Fundeb: o processo político de formulação da Emenda Constitucional nº 53/2006. **Jornal de Políticas Educacionais**, nº 5, jan./jun. 2009, p. 50-58. Disponível em: <www.jpe.ufpr.br/n5_5.pdf>. Acesso em: 05 jan. 2011.

PINTO, José Marcelino de Rezende; ADRIÃO, Theresa. Noções Gerais sobre o financiamento da educação no Brasil. **Eccos – Revista Científica**, vol. 8, nº 1, São Paulo, jan./jun. 2006, p.23-46. Disponível em: <redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=71580102>. Acesso em: 30 out. 2010.

SAVIANI, Dermeval. **História das idéias pedagógicas no Brasil.** Campinas, SP: Autores Associados, 2008a, 474 p.

SOUSA, Luiz. Fundeb: avanços, limites e perspectivas. **Eccos – Revista Científica**, vol. 8, nº 2, São Paulo, out. 2006, p. 275-290. Disponível em: <redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=71580202>. Acesso em: 30 abr. 2010.

ⁱ Autores, entre outros, como Davies (2008a) e Martins (2009) afirmaram que a proposta de criação do Fundeb no Congresso Nacional ocorreu com a PEC nº 112/1999, apresentada pelo deputado federal Padre Roque (Partido dos Trabalhadores - PT/SP), e não com a PEC nº 536/1997.

ⁱⁱ O Fundeb inseriu matrículas de instituições privadas relacionadas à educação infantil e especial, descaracterizando seu perfil de um Fundo contábil para financiar a educação básica *pública*. Davies (2008a) classificou a incorporação de inconstitucional e ressaltou o favorecimento aos interesses privatistas no Congresso Nacional.

ⁱⁱⁱ Arts. 1º, 3º e 31 (§ 1º), da MP nº 339/2006 e da Lei nº 11.494/2007.

^{iv} A Caixa Econômica Federal foi incluída na distribuição dos recursos dos Fundos com a Lei nº 11.494/2006 (art. 16). Em janeiro e fevereiro de 2007, manteve-se a sistemática de repartição do Fundef, ou seja, os novos mecanismos determinados pelo Fundeb começaram a operar apenas em 1º de março, inclusive para a complementação da União (art. 43).

^v Aos estados e a cada um de seus municípios têm sido atribuídos coeficientes para a distribuição dos recursos, como no Fundef, definidos anualmente.

^{vi} Essa possibilidade de utilização dos recursos do Fundo não poderia comprometer a subvinculação de 60% destinada à remuneração no magistério da educação básica.