**FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL:**

**“DECIFRA-ME OU DEVORO-ME”**

SILVA, Isabelle Fiorelli

FRANÇA, Eliacir Neves[[1]](#footnote-1)

Universidade Estadual de Londrina

Londrina, PR

Brasil

**RESUMO**

O mecanismo de financiamento da educação básica no Brasil é bastante peculiar e suscita dúvidas e incompreensões pela comunidade educacional o que dificulta o controle social dos recursos públicos pela sociedade civil. Por isso, propomos o projeto de extensão protocolado na Universidade Estadual de Londrina (UEL) cujo escopo é socializar a compreensão do modelo de financiamento da educação básica no Brasil, especialmente a ‘política de fundos’ implantada desde 1996 no país. Pela via do esclarecimento é possível uma efetiva participação e intervenção dos sujeitos na sociedade. O projeto ora apresentado propõe a organização de grupos de estudos, cursos e minicursos, além de eventos de extensão sobre a temática da política de fundos para financiamento da educação no Brasil. O público alvo deste projeto são docentes e discentes dos cursos oferecidos pela UEL, diretores e membros dos seguimentos da comunidade escolar da rede municipal de ensino, representados no Conselho Escolar (CE), no Conselho Municipal de Educação (CME) e no Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb (CAC/Fundeb). Esperamos contribuir com a ampliação do debate acerca da temática do financiamento da educação pública no Brasil.

**Palavra-chave: financiamento da educação; política de fundos; educação básica**

A atividade de extensão tem a importante função de integrar comunidade e academia, sendo capaz de promover a socialização dos estudos realizados no âmbito da academia e de captar as necessidades, demandas e percepções no âmbito da comunidade, diminuindo o distanciamento entre tais espaços sociais. Além disso, pode contribuir na formulação, execução e avaliação de políticas públicas e no empoderamento da sociedade civil quanto ao exercício da cidadania. As instituições de Educação Superior (IES) em sua maioria reconhecem tal importância e possuem a extensão como parte do tripé na formação discente, juntamente com o ensino e a pesquisa. Na Universidade Estadual de Londrina (UEL) ela está contemplada no PDI, regulamentada por meio da resolução CEPE no. 274/2005 que afirma que *“o conjunto de atividades temporárias de caráter educativo, cultural, artístico e/ou científico, desenvolvidos obrigatoriamente por docentes e discentes através de ações sistematizadas, voltadas a questões sociais relevantes”* (PARANÁ/UEL, 2005).

Além disso, no Projeto Pedagógico do Curso (PPC) do curso de Pedagogia a atividade de extensão se afirma e compõe a formação discente no artigo 8º. da Resolução CEPE/CA no. 0109/2009:

O currículo do curso de graduação em pedagogia é constituído por um conjunto de atividades acadêmicas distribuídas nas seguintes categorias: (...) III-atividades acadêmicas complementares, correspondentes à participação do estudante em a) monitoria acadêmica; b) projetos de ensino, pesquisa, extensão e integrados; c) programas de extensão e de formação complementar no ensino de graduação; d)disciplinas especiais; e) cursos de extensão; f) eventos; g) estágios curriculares não-obrigatórios; e h) disciplinas eletivas (PARANÁ/UEL, 2009).

Quanto ao objeto propriamente dito deste projeto é fundamental a compreensão legal e conceitual para uma intervenção extensionista qualificada, por isso faremos uma breve discussão para introdução da reflexão acerca do objeto do financiamento da educação básica no Brasil.

A Constituição Federal (CF) de 1988 constitui-se num importante marco na história brasileira. Denominada “Constituição Cidadã”, foi a primeira vez na história deste país que a população participou diretamente, através de audiências públicas com setores da sociedade e movimentos sociais, da elaboração do texto constitucional.

Os 347 artigos do documento aprovado em 05 de outubro de 1988 representaram um avanço nos direitos sociais dos brasileiros, marcando também a transição do regime militar para uma democracia. Assim, a CF traz leis que refletem a estruturação do Estado, formação de poderes, formas de governo e direitos e deveres dos cidadãos deste país. O *caput* do artigo 18 da CF de 1988 dispõe que “a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos nos termos desta Constituição”. Assim, o texto constitucional estabelece ou admite diversas formas de divisão territorial, como as unidades político-administrativas: União, Estados, Municípios e Distrito Federal.

No que tange à educação, campo macro onde desenvolveremos as ações no âmbito deste projeto de extensão, a CF dispõe-na como obrigatória na educação básica, também como um direito subjetivo, já no artigo 205 determina que “a *educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”.*

É patente a importância dada à educação no texto constitucional. Para a execução deste projeto nos interessa particularmente as determinações constitucionais quanto ao financiamento da educação pública. Em seu artigo 212, está disposto que a “União aplicará anualmente, nunca menos que dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino”. Veem-se aqui expressamente definidos os recursos para a educação pela via do estabelecimento de uma política de fundos.

O primeiro problema na discussão sobre os fundos é que se trava uma polêmica sem uma definição clara dos seus termos. Enquanto uns defendem os fundos, outros os criticam, não atentando para o fato de a vinculação de impostos configurar em si um fundo, embora informal, não definido como tal. É um fundo, embora sem este nome, porque reserva constitucionalmente parte dos impostos para a educação. Ora, é pouco provável que haja discordância no campo educacional sobre a importância e validade da vinculação. Seria, pois, necessário nessa polêmica o esclarecimento sobre o sentido de fundos da educação. (DAVIES, 2005, p. 756)

Os esclarecimentos sugeridos pelo autor, bem como a forma de operacionalização da manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) são objeto do projeto ora apresentado, pois há uma dificuldade significativa dos profissionais da educação em compreender o funcionamento das políticas de fundos no Brasil, mais especificamente do FUNDEB.

Assim, entendemos que a universidade, sendo *lócus* privilegiado de formação dos profissionais da educação deve proporcionar espaços de discussão e entendimento acerca da gestão do financiamento educacional público no país. Nesse sentido, estamos propondo um conjunto de ações no âmbito deste projeto de extensão, articulado a um Projeto de Pesquisa, cadastrado na Pró-reitoria de Pesquisa e Pós-graduação sob número 08834, visando ampliar o debate sobre o tema tanto no âmbito da universidade quanto na comunidade educacional do município de Londrina. Tais ações visam contribuir na compreensão dos mecanismos de distribuição de recursos para a educação, por parte dos sujeitos[[2]](#footnote-2) diretamente envolvidos no processo de decisão e de controle social desses recursos, além da comunidade universitária.

A legislação para a educação no Brasil, promulgada em 1996, havia definido com maior precisão as responsabilidades das três esferas de governo quanto ao financiamento do ensino público, criando o Fundef. Este fundo contábil era constituído, em cada estado, por, pelo menos quinze por cento das principais receitas com impostos estaduais, mais quinze por cento sobre as transferências de receitas com impostos da União para estados e municípios e dos estados para seus municípios. (SAVIANI, 2008)

Os impostos estaduais que compunham o Fundef eram: o imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestação de serviços de transporte interestadual, intermunicipal e de comunicação (ICMS), inclusive a cota parte dos municípios e a compensação pela desoneração desse imposto prevista na Lei Complementar nº 87, o Imposto sobre Produtos Industrializados, parcela referente às exportações (IPI-Exportação) incluindo ai a cota parte dos municípios e o Fundo de Participação dos Estados (FPE). De todos os recursos que seriam repassados aos municípios, ficavam retidos no Fundef, além dos que já foram citados acima, 15% do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e do Imposto sobre Produtos Industrializados - parcela referente às exportações – (IPI-Exportação), ambos repassados pela União. Essas receitas deveriam ser aplicadas exclusivamente no Ensino Fundamental e na valorização dos profissionais do magistério. Dos demais impostos estaduais e transferências da União a mesma porcentagem (15%) deveria ser aplicada ainda no Ensino Fundamental. Nos municípios restavam os 15% dos recursos próprios e das demais transferências que também deveriam ser aplicados no mesmo nível de ensino.

De acordo com Campos (2009),

no intuito de estender os progressos alcançados no ensino fundamental para todas as modalidades do ensino básico aprovou-se, em 2006, o Fundeb - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação. O funcionamento do Fundeb preserva essencialmente as mesmas características do Fundef. Parcelas fixas da arrecadação de estados e municípios são incorporadas ao fundo, que redistribui esses recursos de acordo com a proporção de matrículas nas redes estaduais e municipais de ensino público. As modalidades de ensino cobertas incluem a educação infantil (creche e pré-escola), o ensino fundamental, o ensino médio e a educação de jovens e adultos (EJA). As receitas estaduais vinculadas ao Fundeb incluem o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e os recursos arrecadados com o imposto sobre a circulação de mercadorias e serviços (ICMS), o imposto sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA), a quota do imposto sobre produtos industrializados (IPI-Exp) e o imposto sobre transmissão *causa mortis* e doação (ITCD). Já as receitas municipais vinculadas são: fundo de participação dos municípios (FPM), quota do ICMS, quota do IPVA, quota do imposto territorial rural (ITR) e quota do IPI-Exp. (CAMPOS, 2009, p. 381)

Esperava-se que o Fundeb pudesse se constituir num instrumento capaz de assegurar o financiamento da educação básica pública de maneira equânime e ajustada à estrutura do Estado Federal, de acordo com o modelo cooperativo estabelecido pela Constituição de 1988.

Feitos os esclarecimentos iniciais, este projeto de extensão tem como objetivo geral promover a qualificação de conselheiros escolares, dos conselheiros municipais de educação e da comunidade universitária quanto à gestão do financiamento da educação básica, especialmente da política de fundos – Fundeb.

Os objetivos específicos consistem em compreender o modelo hegemônico de administração do Estado na atualidade; compreender a política de fundos para o financiamento da educação no Brasil; discutir a proposta de financiamento da educação disposta na Constituição Federal de 1988 e lei 9.394/96; compreender e discutir o modelo de financiamento da educação implantado, no Brasil, pelas Leis 9.424/96 e 11.494/07; capacitar discentes, docentes e profissionais da educação acerca do funcionamento do financiamento educacional público no país na atualidade; desmistificar e disseminar a discussão acerca desta temática e analisar e propor alternativas para a efetividade do financiamento da educação no município de Londrina.

A perspectiva metodológica adotada será a pesquisa-ação, pois se trata de agir juntamente com a comunidade educacional a compreensão dos conceitos, métodos e técnicas inerentes ao mecanismo de distribuição dos recursos destinados à educação. Segundo Thiollent (2005,p.16).

A pesquisa-ação é um tipo de pesquisa social com base empírica que é concebida e realizada em estreita associação com uma ação ou com a resolução de um problema coletivo e no qual os pesquisadores e os participantes representativos da situação ou do problema estão envolvidos de modo cooperativo ou participativo.

Tendo a extensão universitária sua base empírica, a intervenção se dará de modo participativo e cooperativo entre a comunidade educacional, docentes e discentes, com vistas a compreender os mecanismos da política de fundos e solidificar formas de controle social rumo ao aprimoramento do controle social e do exercício da democracia.

O projeto de extensão aqui proposto será executado em três períodos organizados da seguinte forma:

**1º período do projeto**

Serão organizados grupos de estudo com docentes e acadêmicos dos cursos oferecidos pela Universidade Estadual de Londrina, interessados em compreender o campo das políticas públicas para o financiamento da educação no Brasil, na atualidade. Os grupos de estudos serão quinzenais e os conteúdos organizados por módulos, conforme segue:

MÓDULO I – Políticas públicas educacionais e o papel do Estado - 12 horas.

MÓDULO II – a questão legal do financiamento da educação (Constituição Federal, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei 9.424/96 e 11.494/07) – 16 horas.

MÓDULO III – Efetividade Educacional da Política de fundos – 20 horas.

MÓDULO IV – Dados do município de Londrina – 12 horas.

A cada módulo os participantes e ministrantes dos conteúdos serão certificados, totalizando 60 horas ao final do ano de 2014.

**2º período do projeto**

Os discentes que participarem de 75% ou mais da carga horária organizarão com os docentes do projeto (colaboradores e consultores) um curso de extensão a ser oferecido aos diretores das escolas do município de Londrina e membros do CAC/Fundeb, dos CE’s e do CMEL. O curso de extensão ofertado à comunidade educacional, citada anteriormente, será elaborado consubstanciado nas discussões realizadas nos módulos dos grupos de estudo realizados no primeiro ano do projeto. A carga horária será de 40 horas distribuídas ao longo do ano. Os participantes com presença igual ou superior a 75% da carga horária total receberão certificado.

Os discentes e docentes do projeto participarão das reuniões do CE, CME e CAC/Fundeb a fim de se instrumentalizar e instrumentalizar os membros dos conselhos no processo decisional e de controle dos recursos. Considerando a perspectiva da pesquisa-ação, promoveremos uma interação entre os sujeitos universitários e os sujeitos da comunidade educacional a fim de construírem ações e métodos com base em análises coletivas das receitas e despesas educacionais no município.

**3º período do projeto**

O público do segundo ano do projeto que forem certificados no curso de extensão promoverão minicursos aos membros da comunidade escolar onde trabalham. Estes minicursos serão supervisionados pelos docentes cadastrados no projeto e receberão apoio dos acadêmicos participantes no projeto.

Em reuniões mensais, todos os envolvidos no projeto juntamente com os membros dos conselhos prepararão uma proposta cujo objetivo será a busca da efetividade do financiamento da educação no município de Londrina, a partir de dados coletados tanto neste projeto quanto no projeto de Pesquisa número 08834. Tal proposta deverá ser divulgada em evento de encerramento dos projetos aqui envolvidos.

Nas ações descritas passo a passo acima estão implícitos os seguintes procedimentos metodológicos:

- grupos de estudo;

-Reuniões na universidade, na SME e nas escolas;

- participação de discentes e docentes nos espaços[[3]](#footnote-3) de decisão e de controle dos recursos destinados à educação em Londrina;

- levantamento, tabulação e análise de dados acerca da receita e despesa em educação no município de Londrina;

- organização de minicursos e eventos para envolver a comunidade escolar com a universitária e disseminar os resultados do projeto.

Espera-se contribuir para a ampliação do debate acerca do modelo de financiamento da educação no Brasil, em especial no município de Londrina, pela via da discussão, análise e divulgação da política de fundos implantada pela lei 11.494/07, além do estreitamento do envolvimento com a comunidade educacional responsável pelo controle social dos recursos destinados à educação, a fim de contribuir ao aperfeiçoamento do exercício da democracia na gestão educacional.

Assim, esperamos também instrumentalizar acadêmicos, docentes, diretores e comunidade escolar acerca dos fundamentos que sustentam o atual modelo de financiamento da educação no Brasil, para que sejam capazes de produzir métodos e estratégias efetivos no controle social da ação pública. Acreditamos que de posse de tal referencial teórico, cada um e cada uma terá condições efetivas de participar mais consciente e ativamente da realidade da escola pública no município de Londrina.

**Bibliografia**

ANDRÉ, Marli. ***Estudo de caso em pesquisa e avaliação educacional***. Brasília, DF: Liber, 2005. (Série Pesquisa, 13).

ARELARO, Lizete R.G.; KRUPPA, Sônia Maria. A educação de jovens e adultos. In: Oliveira, R.P.; Adrião, T. **Organização do ensino no Brasil:** níveis e modalidades na Constituição Federal e na LDB. São Paulo: Xamã, 2002. p. 89-107.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº. 8.035, de 20 de dezembro de 2010. *Projetos de Leis e outras Proposições*, Brasília, DF, 2010.

\_\_\_\_\_\_. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 05 de outubro em 1988*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

\_\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº. 14, de 12 de setembro de 1996. Modifica os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao artigo 60 do ADTC. *Diário Oficial da União, Brasília*, DF, 1996a.

\_\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº. 53, de 19 de dezembro de 2006. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2006.

\_\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº. 59, de 11 de novembro de 2009. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 12 nov. 2009.

\_\_\_\_\_\_. Lei nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 dez. 1996b.

\_\_\_\_\_\_. Lei nº. 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Regulamenta o Fundef. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1996.

BRASIL. Lei nº. 10.633, de 27 de dezembro de 2002. Institui o Fundo Constitucional do Distrito Federal - FCDF, para atender o disposto no inciso XIV do art. 21 da Constituição Federal. *Legislação*, Brasília, DF: Senado Federal, 2002.

BRASIL. Lei n.º 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... *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 21 jun. 2007.

\_\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº. 87, de 13 de setembro de 1996. Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências. (LEI KANDIR). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 16 set. 1996.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **A educação básica no Brasil**. Educação e Sociedade, Campinas, SP, v. 23, p. 169-201, 2002.

\_\_\_\_\_\_. Estado e políticas de financiamento em educação.**Educ.Soc**, Campinas, SP, v. 28, p. 831-856, 2007.

CURY, Carlos Roberto Jamil; FERREIRA, N. S. C. Federalismo político e educacional. In: FERREIRA, N. S. C. (Org.). **Políticas públicas e gestão da educação**: polêmicas, fundamentos e análises. Brasília, DF: Liber Livro, 2006. p. 113-130.

DAVIES, Nicholas. FUNDEB: a redenção da educação básica?. **Educ. Soc.**, Campinas , v. 27,n. 96,Oct. 2006 p. 753 – 754

MONLEVADE, João. A. C. **Educação pública no Brasil**: contos e descontos. Ceilândia, DF: Idea, 1997.

\_\_\_\_\_\_.**Para entender o FUNDEB**. Ceilândia, DF: Idea, 2007.

GOUVEIA, Andréa Barbosa e SILVA, Isabelle Fiorelle. **Financiamento da educação no Brasil: FUNDEF e FUNDEB.** In: CZERNISZ, Eliane Cleide da Silva et. Al (Orgs). *Política e gestão da educação:* questões em debate. Londrina: UEL, 209. P. 45 – 59.

PARANÁ, Universidade Estadual de Londrina. Resolução CEPE no. 274/2005.

PARANÁ, Universidade Estadual de Londrina. Resolução CEPE/CA no.0109/2009.

PINTO, José Marcelino de Rezende. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. **Educ. Soc.**, Campinas , v. 28, n. 100, Oct. 2007 . p. 877 – 897

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

SOUZA, D. B. de (Org.). **Acompanhamento e controle social da educação**: fundos e programas federais e seus conselhos. São Paulo: Xamã, 2006.

\_\_\_\_\_\_. **Conselhos municipais e controle social da educação***: descentralização, participação e cidadania*. São Paulo: Xamã, 2008.

THIOLLENT, M. **Metodologia da Pesquisa-ação**. 14ª. edição São Paulo: Cortez Editora,

2005.

1. Docentes do Departamento de Educação, Centro de Educação, Comunicação e Artes da Universidade Estadual de Londrina. [↑](#footnote-ref-1)
2. Os sujeitos diretamente envolvidos no processo de decisão na destinação dos recursos educacionais e no seu controle e acompanhamento são os membros do Conselho Escolar (CE), do Conselho Municipal de Educação (CME) e do Conselho de Acompanhamento e Controle do Fundeb (CAC/Fundeb). [↑](#footnote-ref-2)
3. Tais espaços são as reuniões periódicas do CME, CE, CAC/Fundeb. Cada um desses conselhos possui periodicidade diferente de reuniões, por isso, teremos grupos de trabalho no projeto que esteja articulado com cada um desses espaços. [↑](#footnote-ref-3)