

Formação de gestores escolares para a educação básica:

avanços, retrocessos e desafios
frente aos 20 anos de normatização
da gestão democrática na LDBEN

NEUSA CHAVES BATISTA
MARIA LUIZA RODRIGUES FLORES
ORGANIZADORAS

**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
SECRETARIA DE EDUCAÇÃO BÁSICA
PROGRAMA NACIONAL ESCOLA DE GESTORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
CENTRO INTERDISCIPLINAR DE NOVAS TECNOLOGIAS NA EDUCAÇÃO
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO ESCOLAR**

Conselho Editorial Evangaf

Daniela de Freitas Ledur (UFRGS)

Mauro Meirelles (UNILASALLE)

Paulo Fávio Ledur (PUCRS)

Ribas Vidal (UFRGS)

Valdir Pedde (FEEVALE)

Véra Lucia Maciel Barroso (FAPA)

**Formação de gestores escolares
para a educação básica:
avanços, retrocessos e desafios
frente aos 20 anos de normatização
da gestão democrática na LDBEN**

**Neusa Chaves Batista
Maria Luiza Rodrigues Flores
Organizadoras**



**Porto Alegre
2016**



**escola de gestores
da educação básica**



DELINEAMENTOS NORMATIVOS DA POLÍTICA DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA BRASILEIRA

***Maria Goreti Farias Machado
Nalú Farenzena***

Introdução

O financiamento da educação tem sido, desde o período de redemocratização do país, nos anos 1980, um dos temas centrais da agenda pública e governamental da política educacional brasileira. Para as definições específicas do financiamento, têm convergido muitas das concepções de organização da educação e de distribuição de encargos e de poder decisório para a formulação e implementação de planos, projetos e ações governamentais.

Várias questões-chave têm tido relativo consenso, no campo do financiamento da educação, entre essas, com mais força, as necessidades e desafios referentes a: aumento e distribuição do fundo público para a educação pública; cooperação entre as esferas de governo no financiamento, dada a distribuição da receita fiscal e os diferenciais de capacidade financeira e administrativa dos governos, especialmente posta por variações e desigualdades regionais e locais; aperfeiçoamento de instrumentos e processos de *accountability* (prestação de contas, controle e responsabilização) dos gastos e ações, nos âmbitos estatal e social. Todas essas questões-chave se relacionam, de diferentes modos, com perspectivas de superação das desigualdades nas condições de acesso e permanência na educação, bem como de construção de uma organização sistêmica democrática na educação; são questões presentes na agenda de implementação do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024.

Este texto contém conteúdos de caráter introdutório sobre a temática do financiamento da educação, com ênfase na Educação Básica; destina-se a leitores que queiram conhecer elementos básicos das finanças públicas referidos

ao setor da educação: fontes e usos de recursos, redistribuição de recursos, controle do uso dos recursos e políticas de destinação de recursos a escolas.

Mesmo com essa delimitação do texto, reiteramos que o financiamento público da educação deve ser compreendido na sua dimensão política, tanto por incidir nas possibilidades de promoção social da igualdade, da qual a educação escolarizada é portadora de promessas, quanto pelo fato de que as decisões públicas sobre as finanças da educação são, sempre, objeto de acirradas disputas e negociações políticas.

Constituição Federal e financiamento da educação: mudanças

A Constituição Federal de 1988 (CF1988), também conhecida como Constituição cidadã, pela afirmação de direitos até então cassados pela ditadura e de outros novos direitos concebidos na perspectiva de uma democratização substantiva da sociedade brasileira, contém dispositivos de base que orientam a política educacional, entre os quais encontram-se preceitos basilares sobre a estrutura do financiamento público da educação, ligados diretamente às responsabilidades do Estado e das esferas de governos na educação.

O art. 212 da CF 1988 trata da vinculação de receita de impostos à educação, da oferta e do financiamento de programas suplementares de alimentação e assistência à saúde e estabelece o salário-educação como fonte adicional de financiamento da educação.

Mudanças importantes, ligadas direta ou indiretamente ao financiamento da Educação Básica, dispostas na CF de 1988, ocorreram nos 25 anos seguintes à sua promulgação, por meio de emendas constitucionais (EC), dentro do processo chamado por Farenzena e Luce (2013) de *agenda constituinte da educação*¹. No que diz respeito ao financiamento público da educação, pontuamos as principais mudanças na sequência.

EC nº 14/96 – instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), para o ensino fundamental;

¹ As autoras tomaram como referência a discussão de Couto (1997) sobre constitucionalização da agenda de políticas públicas após a promulgação da CF de 1988.



EC nº 53/07 – instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), estendendo a abrangência de fundos a toda a educação básica; também ampliou o uso do salário-educação para toda a educação básica (antes restrito ao ensino fundamental);

EC nº 55/07 – ampliou o percentual das transferências da União para os municípios via Fundo de Participação dos Municípios (FPM), passando de 22,5% para 23,5% dos recursos oriundos do recolhimento do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI); isso repercutiu positivamente na disponibilidade de recursos para as prefeituras e, conseqüentemente, aumentou os recursos vinculados para a Educação Básica no âmbito municipal;

EC nº 59/09 – revinculou recursos retirados da educação pela desvinculação das receitas da União (DRU); instituiu a obrigatoriedade do ensino dos quatro aos dezessete anos de idade e a conseqüente priorização financeira da educação básica dirigida a este segmento, ampliando a abrangência dos programas suplementares de alimentação, assistência à saúde, material didático e transporte escolar para todas as etapas da Educação Básica; determinou que o Plano Nacional de Educação (PNE) fixe meta de gasto público em educação como proporção do Produto Interno Bruto (PIB).

É relevante destacar que, em adição aos recursos definidos na Constituição, em 2013, foi editada a Lei nº 12.858, com duas determinações importantes para o financiamento da educação: a destinação, para a educação e a saúde, de recursos públicos de *royalties* e de participação especial oriundos da exploração de petróleo e gás natural de contratos com declaração de comercialidade a partir de 03/12/2013, sendo que para a educação a fatia é maior: 75%; a destinação de 50% dos recursos do fundo social do pré-sal para a educação.

Com a aprovação da Lei nº 13.005/2014, que aprova o Plano Nacional de Educação, foi fixada uma meta de gasto público em educação como proporção do PIB: 7% até o quinto ano de vigência do Plano (2019) e 10% até 2014. O atingimento de tal meta demandará mais recursos para a educação, estando pendente, contudo, quais serão as fontes que permitirão o aumento, bem como a contribuição dos entes federativos no esforço de



expansão e qualificação da educação, ambas as dimensões presentes nas demais metas do PNE. O contexto de crise econômica do país, desde 2014, bem como o novo cenário político do país, em 2016, tornam mais restritas as possibilidades de efetivação da meta 20 e, conseqüentemente, de outras metas do PNE.

Prioridades de oferta de educação das três esferas de governo e o financiamento da educação básica

As prioridades de atuação na oferta escolar e as responsabilidades de financiamento da educação para as três esferas de governo estão definidas na Constituição Federal. A prioridade de oferta e de financiamento dos municípios é a educação infantil e o ensino fundamental. Os estados têm como prioridade o ensino fundamental e o ensino médio. A União é responsável pela manutenção da rede de federal de ensino e também pela assistência técnica e financeira para a educação dos municípios e dos estados.

As mudanças na estrutura do financiamento da educação atravessam um período muito dinâmico desde a promulgação da CF de 1988. Essa, além de reafirmar a vinculação de recursos para a manutenção e o desenvolvimento do ensino (MDE), institui fundos, mantém o salário-educação, trata da garantia do atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de *programas suplementares* de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

A principal fonte de financiamento da educação nas três esferas de governo advém da vinculação da receita de impostos e surgiu, pela primeira vez, na Constituição de 1934. Na atual Constituição, foi estabelecido, no artigo 212, que a União deve aplicar pelo menos 18% da sua receita resultante de impostos na manutenção e no desenvolvimento do ensino; para os estados e municípios, a proporção é de 25%. A distribuição desses recursos deve priorizar o atendimento do ensino obrigatório, a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do PNE, com aplicação exclusiva na MDE.



A Lei nº 9.394/96, de diretrizes e bases da educação nacional (LDB), explicita, nos seus artigos 70 e 71, respectivamente, as despesas educacionais que podem ser incluídas na MDE e aquelas que não fazem parte da MDE, o que é apresentado no Quadro 1.

Quadro 1 – Definição dos Itens de Gastos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)

Constituem gastos na MDE	Não constituem gastos na MDE
<p>I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;</p> <p>II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;</p> <p>III – uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;</p> <p>IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;</p> <p>V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;</p> <p>VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;</p> <p>VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;</p> <p>VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.</p>	<p>I – pesquisa, quando não vinculada 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;</p> <p>II - subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;</p> <p>III - formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;</p> <p>IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;</p> <p>V - obras de infraestrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;</p> <p>VI - pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.</p>

Fonte: arts. 70 e 71 da Lei nº 9.394/1996 (LDB)



FUNDEF e FUNDEB

Duas emendas constitucionais alteraram a Carta de 1988 significativamente, no que diz respeito ao financiamento. Tais mudanças incluem a criação do Fundef (EC nº 14/96) e do Fundeb (EC nº 53/07) e a redefinição do papel da União na assistência técnica e financeira aos governos subnacionais.

O Fundef e o Fundeb, fundos de natureza contábil e de caráter redistributivo, no âmbito de cada estado, visam a promover a universalização do ensino público obrigatório e a valorização do magistério; o Fundeb visa também à manutenção e ao desenvolvimento da educação não obrigatória. Em ambos, a União complementa os fundos deficitários².

A EC nº 53/06 ampliou a abrangência da redistribuição de recursos da receita de impostos vinculada à educação, por meio do Fundeb. É constituído por recursos oriundos de impostos já incluídos no Fundef, novos impostos, um percentual maior de contribuição e com maior participação da complementação da União. Tem vigência de 14 anos (2007 a 2020), foi implementado gradualmente, de 2007 a 2009, quando atingiu o percentual de contribuição de 20% das fontes de receitas de impostos que o constituem, além da inclusão de todas as matrículas para fins de cálculo da distribuição dos recursos entre os entes. O trânsito entre um e outro fundo foi entendido por nós da seguinte maneira:

A imagem de *continuum* não significa que Fundef e Fundeb sejam a mesma coisa, mas sim que há uma relação de continuidade entre ambos, uma vez que contam com um referencial que embasa a redistribuição intergovernamental de recursos e um formato operacional e institucional que guardam semelhanças (FARENZENA; MACHADO, 2007, p.2)

O acúmulo produzido na implementação do Fundef contribuiu para a definição de avanços na política de fundos e melhorou a estrutura do financiamento, com inclusão das etapas e modalidades da Educação Básica

² Chama-se de deficitários os fundos dos estados cujos recursos próprios – do governo estadual e prefeituras – não garantiriam o valor mínimo nacional por aluno (FARENZENA, 2006).



e fixação de um leque maior de ponderações das matrículas, numa tentativa de considerar a diferenciação de custos entre etapas, modalidades e situações de oferta. A distribuição dos recursos entre cada estado e seus municípios é feita por meio de coeficientes calculados com base em critérios, dos quais cabe destacar: número de matrículas nas etapas de atuação prioritária e fatores de ponderação³.

Na Lei nº 11.494/07, que regulamenta o Fundeb, é prevista a possibilidade de computar, para fins de cálculo dos coeficientes de distribuição dos recursos entre os entes, matrículas de instituições privadas que mantenham convênios com estados ou municípios, nos seguintes segmentos: creche, pré-escola, educação especial e educação do campo com formação por alternância.

O valor mínimo nacional por aluno/ano representa o referencial mínimo a ser assegurado em relação a cada aluno matriculado; cabe à União complementar o Fundeb dos estados que não garantem, com recursos próprios das prefeituras e governo estadual, esse valor. O valor da complementação da União ao Fundeb deve corresponder a, pelo menos, 10% dos recursos de contribuição dos governos estaduais e das prefeituras. O valor e o processo de distribuição da complementação efetuados a cada ano é que terminam por definir o valor mínimo nacional por aluno. Nos últimos anos, essa complementação tem beneficiado os fundos de dez estados: Amazonas, Pará, Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí e Rio Grande do Norte.

Os recursos do Fundeb devem ser utilizados em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino na Educação Básica, ações estas listadas no Quadro 1. Pelo menos 60% dos recursos anuais totais que cada ente recebe do Fundeb devem ser destinados à remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública. Os 40% restantes, além de também poderem ser utilizados na remuneração dos profissionais da educação, podem ser utilizados em outras rubricas de MDE.

³ Fatores para cada etapa, modalidade ou situação de oferta; em 2014, foram fixadas ponderações para 19 casos, com variação de 0,8 a 1,3.



Em 2016, o Fundeb encontra-se no seu 10º ano de implementação. Sua validade encerra em 2020. É provável que seja renovado, porém, o Plano Nacional de Educação, ao estabelecer o Custo Aluno Qualidade (CAQ) como parâmetro para o financiamento da educação básica, provavelmente levará a redefinições importantes neste fundo redistributivo, a fim de atender as demandas educacionais com base em padrão de qualidade nacional.

O salário-educação

O salário-educação, fonte complementar de financiamento da educação, está previsto no § 5º do art. 212 da Constituição Federal e regulamentado nas Leis 4.024/96, 9.766/98 e 11.457/07. Foi criado em 1964 e, ao longo dos anos, passou por inúmeras mudanças no que se refere, entre outros, a alíquotas, isenções, distribuição e destinação dos recursos.

Trata-se, atualmente, de uma contribuição social, cujo valor a recolher é o correspondente a 2,5% sobre a folha de contribuição dos empregados das empresas e entidades vinculadas ao regime geral da previdência, arrecadada pela Secretaria da Receita Federal. No texto original da Constituição de 1988, estava previsto que o salário-educação era fonte complementar de financiamento do ensino fundamental, e que as empresas poderiam deduzir da contribuição devida a aplicação direta realizada no ensino fundamental de seus empregados e dependentes. A EC nº 14/96 extinguiu essa possibilidade, fortalecendo, assim, a aplicação exclusiva no ensino fundamental público, e a EC nº 53/06 estabeleceu o uso do salário-educação para toda a Educação Básica.

A contribuição é repartida entre o governo federal (que fica, atualmente, com uma proporção em torno de 40%) e governos estaduais e municipais, de acordo com o que é arrecadado em cada estado e com as proporções de matrículas na Educação Básica. O montante apropriado pelo governo federal é utilizado para financiar políticas de assistência técnica e financeira, sendo os recursos dirigidos aos caixas de governos estaduais e municipais ou diretamente a escolas. Os recursos da União, dos estados e dos municípios financiam despesas de custeio, formação, obras e aquisição



de equipamentos para a educação básica, sendo vedada utilização para pagamento de pessoal.

As transferências legais e voluntárias da união na educação

Na categoria de transferências legais são incluídos os recursos que devem ser transferidos pelo governo da União para estados, Distrito Federal e municípios por força de determinação da Constituição da República ou de lei federal. Estes representam um mecanismo para cumprir as função suplementar e redistributiva da União na educação⁴. Incluem-se nessa categoria: a complementação da União ao Fundeb; o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae); o Programa Dinheiro Direto na Escola (modalidade Básico) (PDDE); o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate); o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem); o Programa Brasil Alfabetizado (PBA); o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e ao Emprego (Pronatec).

A União realiza também as chamadas transferências voluntárias⁵, representadas pelos recursos financeiros repassados aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios em decorrência da celebração de convênios, termos de compromisso ou outros instrumentos similares cuja finalidade seja a realização de obras e/ou serviços de interesse comum e coincidente às três esferas do governo. A União estabelece os critérios e as condições para realização dessas transferências. Atualmente, em decorrência da Lei nº 12.965/12, o Plano de Ações Articuladas (PAR), existente desde 2007, passou a ser requisito legal para a assistência voluntária da União na educação básica⁶.

⁴ A referência, neste item, é às transferências obrigatórias que não fazem parte da categoria “repartição de receitas”, como é o caso, por exemplo, do salário-educação ou fundos de participação.

⁵ Segundo o art. 25 da Lei Complementar nº 101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), é considerada transferência voluntária “a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.”.

⁶ O PAR é um planejamento estratégico que contém diagnóstico e ações; dessas últimas, parte é de responsabilidade dos entes subnacionais (estado, DF ou municípios) e parte conta com apoio técnico ou financeiro da União. Segundo o art. 1º da Lei nº 12.965, de 2012: “O apoio técnico ou financeiro prestado em caráter suplementar e voluntário pela União às redes públicas de educação básica dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios será feito mediante a pactuação de Plano de Ações Articuladas – PAR”.



Uma parcela dos recursos federais, tanto da assistência legal quanto da assistência voluntária, é repassada às escolas, no sentido de contribuir com a sua autonomia financeira. Esta autonomia tem implicações importantes na gestão da escola, envolvendo a participação, o planejamento coletivo e o acompanhamento da aplicação dos recursos recebidos pelas instituições. Na seção 8, mais abaixo, descreveremos, resumidamente, o programa mais abrangente de repasse de recursos federais às escolas: o PDDE Básico.

O controle na aplicação dos recursos públicos

O controle da aplicação dos recursos públicos, incluindo os da educação, é realizado pelos órgãos de controle interno, da União – Controladoria Geral da União (CGU) –, dos estados e dos municípios. Também é exercido pelos órgãos com atribuição de controle externo, cabendo dar destaque aos poderes legislativos e aos órgãos autônomos que os apoiam, ou seja, os tribunais de contas dos estados, DF e municípios, assim como ao Tribunal de Contas da União (TCU), este último no que diz respeito às atribuições da União, como, por exemplo, na complementação da União ao Fundeb. No Rio Grande do Sul, o controle externo é realizado pela Assembleia Legislativa ou câmaras municipais, com apoio do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE/RS). Uma atribuição do TCE-RS no controle externo é a de promover capacitações voltadas aos servidores que atuam nos controles internos dos Municípios, com objetivo de atuar preventivamente na correção de rumos em eventuais irregularidades na gestão. Além desta, o TCE-RS, desde 2008, tem fiscalizado e emitido alertas aos Municípios que apresentam taxa de atendimento insuficientes da educação infantil, em creches e em pré-escolas, para o cumprimento das Metas do PNE.

No controle, também é relevante o controle social, seja ele mais amplo ou referido a determinados setores ou políticas. Na área da educação, é de destacar a atuação dos conselhos de educação, dos conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb e dos conselhos de alimentação escolar.

Ilustramos, resumidamente, o processo de controle institucional com o Fundeb e com os conselhos do Fundeb.



A prestação de contas do Fundeb deve ocorrer em três momentos: mensalmente, ao conselho de acompanhamento e controle social (CACS-Fundeb), estadual ou municipal; bimestralmente deve ser publicizado um resumo da execução orçamentária; e, anualmente, ao respectivo tribunal de contas, conforme instruções destas instâncias de controle.

O CACS-Fundeb deve acompanhar e controlar a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo. O Conselho do Fundeb no âmbito da União, bem como os conselhos estaduais e municipais de educação, somam-se às instâncias de controle e fiscalização dos recursos do Fundo, constituindo-se, peculiarmente, como instâncias com representação social.

De acordo com as Leis nºs 11.494/07 e 12.695/12, são competências do CACS-Fundeb: acompanhamento e realização do controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos, junto aos respectivos governos, no âmbito da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios; supervisão do censo escolar anual e da elaboração da proposta orçamentária anual, no âmbito de suas respectivas esferas governamentais de atuação; acompanhamento da aplicação e análise das prestações de contas dos recursos federais transferidos à conta do PNATE e do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos; acompanhamento da aplicação dos recursos repassados pela União para execução das ações do PAR.

Programa dinheiro direto na escola (PDDE)⁷

Na educação básica brasileira, há estados e municípios que contam com programas de transferência de recursos financeiros às escolas públicas. As regras destes programas são bastante diversificadas, porém, podemos apontar que são ações que dão consecução à determinação do art. 15 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, pois este preceitua que os sistemas de ensino devem assegurar às escolas públicas de educação básica

⁷ Informações retiradas do site do FNDE na internet (ver referências), da Lei nº 11.497/09 e Resolução CD/FNDE nº 10/13.



“[...] progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de **gestão financeira**” (grifos nossos). Para ilustrar esse traço da política de financiamento da educação, fazemos aqui a descrição do programa federal de repasse de recursos às escolas.

O PDDE possui diversas modalidades que integram a assistência voluntária da União na educação básica, entre elas o repasse de recursos para execução dos seguintes programas: PDE-Escola (Plano de Desenvolvimento da Escola); Educação Integral (Mais Educação); Ensino Médio Inovador; Escolas do Campo; Escola Acessível.

Uma das modalidades do PDDE é chamada de *Básico* e distingue-se das anteriores pelo fato de integrar a assistência financeira legal e automática da União e também por prever o repasse de recursos a todas as escolas públicas de Educação Básica. Na sequência, essa modalidade é caracterizada.

A União, por intermédio do FNDE, transfere recursos às escolas públicas de educação básica, a escolas beneficentes da educação especial e aos polos presenciais da Universidade Aberta do Brasil (UAB). A Lei nº 11.497/09 estabelece que o PDDE visa a contribuir para a garantia de funcionamento e melhoria da infraestrutura física e pedagógica das escolas, ao que a resolução CD/FNDE nº 10/13 acrescenta o incentivo à autogestão escolar e ao exercício da cidadania, com a participação da comunidade no controle social. Iniciou no ano de 1995, por muitos anos ficou restrito ao ensino fundamental e desde 2009 contempla as escolas que oferecem etapas e modalidades da Educação Básica. Em 2013, a novidade do PDDE foi a inclusão dos polos presenciais da UAB como beneficiários da assistência.

De acordo com a lei e a resolução citadas no parágrafo anterior, a assistência financeira via PDDE tem *caráter suplementar*. Os recursos transferidos podem ser utilizados em despesas com material de consumo e permanente, bem como ações ligadas à implementação de projetos pedagógicos, desenvolvimento de atividades educacionais e avaliação da aprendizagem.

Os recursos para escolas públicas e polos da UAB são transferidos às unidades executoras, ou seja, entidades privadas sem fins lucrativos ligadas



às escolas ou polos (como associação de pais e mestres, conselho escolar, caixa escolar).⁸

No PDDE Básico, o recebimento de recursos pela escola ou polo da UAB com unidade executora ocorre numa única parcela anual, a qual é calculada com base num valor fixo somado a um valor variável (valor *per capita* por matrícula multiplicado pelo total de matrículas). O valor fixo é diferenciado: um valor fixo para escolas urbanas; dois valores fixos para escolas rurais; três valores fixos para polos da UAB. Os valores por aluno matriculado são ponderados: alunos de escolas urbanas e rurais, um valor *per capita* por matrícula; alunos da educação especial, quatro valores *per capita* por aluno⁹. Na Tabela 1, apresentamos alguns exemplos, para se ter uma ideia de estimativas de recursos a serem recebidos por escolas e polos presenciais da UAB.

⁸ Para as escolas públicas com menos de 50 alunos que não contam com unidade executora, os recursos são transferidos à prefeitura ou à secretaria estadual de educação.

⁹ Para as escolas sem unidade executora, o valor a ser repassado é calculado exclusivamente pela multiplicação do número de alunos por: dois valores *per capita*, nas escolas urbanas, e três valores *per capita*, nas escolas rurais.



Tabela 1 – Valor fixo, valor por aluno, total de recursos e valor por aluno do total de recursos em escolas e polos UAB hipotéticos – PDDE/básico 2013

Tipo de Estabelecimento	Valor fixo (A)	Valor por aluno (B)	Valor Total (A+B) R\$	Valor Total/ alunos
Escola urbana 320 alunos, sendo 5 da educação especial	R\$ 1.000,00	315 * R\$ 22,00 = R\$ 6.930,00 5 * R\$ 88,00 = R\$ 440,00 Total: R\$ 7.370,00	8.370,00	R\$ 26,20
Escola urbana 1.100 alunos, sendo 10 da educação especial	R\$ 1.000,00	1.090 * R\$ 22,00 = R\$ 23.980,00 10 * R\$ 88,00 = R\$ 880,00 Total: R\$ 24.860,00	34.860,00	R\$ 23,50
Escola rural 130 alunos, sendo 02 da educação especial	R\$ 2.000,00	128 * R\$ 22,0 = R\$ 2.816,00 2 * R\$ 88,00 = R\$ 176,00 Total: R\$ 2.992,00	4.992,00	R\$ 38,4
Polo UAB, com 300 alunos	R\$ 3.000,00	300 * R\$ 22,0 = R\$ 6.600,00	9.600	R\$ 32,0

Fonte valores fixos e valores por aluno: anexo 1 da Resolução CD/FNDE nº 10/2013

Diferentemente dos anos anteriores, em que havia previsão de repasse de valores relativamente maiores para escolas das regiões norte, nordeste e centro-oeste do Brasil, o novo PDDE, de 2013, mantém apenas a prioridade a escolas do meio rural e acrescenta a prioridade à educação especial. As escolas rurais, nos últimos cinco anos, eram priorizadas por meio do repasse de uma parcela extra de 50% e agora passam a ser priorizadas pelo recebimento do dobro do valor fixo. A educação especial sempre foi priorizada no âmbito do PDDE, em função da destinação de recursos a escolas privadas sem fins lucrativos; isso se mantém, mas há a novidade da fixação de valores *per capita* maiores para alunos da educação especial de escolas



públicas (quatro vezes o *per capita*). Os valores repassados a cada escola ficam mais equilibrados agora, pois a fórmula de cálculo anterior levava a variações significativas: dentro de uma mesma região, os valores por aluno podiam sofrer variações de até três vezes entre escolas (FARENZENA, 2012).

Em 2013, foram repassados R\$ 914 milhões no âmbito do PDDE Básico (FNDE, 2014); como ilustram as estimativas da Tabela 1, contudo, os valores transferidos às escolas são relativamente baixos, pois permitem às instituições, parece-nos, a compra de materiais ou a contratação de serviços de primeira necessidade; talvez seja essa a compreensão corrente do caráter suplementar do PDDE Básico.

Dada a sua complexificação – no planejamento dos gastos, nas prestações de contas, no controle – e ramificação, podemos dizer que existem hoje *dinheiros* diretos na escola, no plural, pois cada modalidade tem objetivos, operacionalização, montantes de recursos e possibilidades de despesas que se vinculam aos programas finalísticos aos quais estão ligados. Em comum está a característica de destinação dos recursos às unidades executoras das escolas. Em comum, também, o estabelecimento de critérios na alocação de recursos que levam em conta o papel redistributivo da União na educação. O montante total de recursos, entretanto, é relativamente reduzido se pensarmos no conjunto das escolas de educação básica do país e nos objetivos de garantia de equidade e de padrão de qualidade que balizam a função suplementar da União na educação.

Palavras finais

As mudanças no ordenamento legal da educação nas últimas décadas representaram avanços importantes para viabilizar os direitos de acesso, de permanência e de condições de qualidade na Educação Básica, com equidade e igualdade. As normas relacionadas ao financiamento da educação acompanharam esse direcionamento, no que se destaca a criação do Fundef e do Fundeb, políticas que obtiveram êxito na redução das desigualdades de condições da oferta educacional dentro de cada estado, o que não ocorreu na mesma medida em relação às desigualdades entre as regiões do



país e entre estados, pois estas dependiam e dependem do montante da complementação da União.

Outro avanço importante é a definição do salário-educação como fonte de financiamento da educação pública. Da mesma forma, a extinção da DRU para os recursos da educação e as boas perspectivas que se apresentam com as novas fontes de recursos (*royalties* e fundo social do pré-sal) e a fixação de meta de gasto em educação/PIB. Destacamos também a maior transparência e acompanhamento dos gastos pelos tribunais de contas, com mudanças nos procedimentos do controle externo exercido por estes órgãos, alguns resultantes de normas como a lei de acesso à informação e da transparência pública.

Muitas expectativas estão colocadas, hoje, no Plano Nacional de Educação 2014-2014, pois a combinação da meta de um gasto em educação que corresponda a 10% do PIB com as estratégias de construção e garantia do parâmetro do custo aluno qualidade para o financiamento público da educação pública poderão representar não apenas uma inflexão, mas uma grande virada rumo à promoção de maior igualdade na educação.

Essas projeções, contudo, esbarram num contexto político pouco favorável, do qual destacamos a tramitação, no Congresso Nacional, de proposições restritivas ao aumento dos gastos públicos em educação: a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 241/2016, que, no bojo da implantação de um novo regime fiscal para o governo federal, permitirá efetuar um gasto federal em educação menor do que o previsto pela vinculação de 18% da receita de impostos; o Projeto de Lei 4.567/2016, que altera o regime de exploração dos recursos do pré-sal e, ao retirar a obrigatoriedade de a Petrobrás ser a operadora em todos os campos, poderá diminuir o volume de recursos do fundo social do pré-sal e, conseqüentemente, os recursos desta fonte previstos para a Educação; o projeto de Lei Complementar 257/2016, o qual, ao tratar da renegociação das dívidas dos estados e do Distrito Federal com a União, estabelece o compromisso com cortes de despesas, entre várias outras medidas que poderão impactar o setor da educação.

As agendas do PNE e do ajuste fiscal são incompatíveis. Avanços no sentido de implementação das metas do PNE dependerão da forte mobili-



zação dos setores comprometidos com a expansão e qualificação da educação, tendo em conta, também, o legado normativo e político de garantias públicas à efetivação dos direitos à educação.

Referências

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988* [redação atualizada, com emendas constitucionais].

BRASIL. *Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

_____. *Lei nº 13.005, de 13 de junho de 2014*. Aprova o Plano Nacional de Educação.

_____. *Lei nº 12.695, de 25 de julho de 2012*. Dispõe sobre o apoio técnico ou financeiro da União no âmbito do Plano de Ações Articuladas [...].

_____. *Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009*. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica e dá outras providências.

_____. *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 e dá outras providências.

_____. *Lei nº 10.832, de 29 de dezembro de 2003*. Dispõe sobre o Salário-Educação.

_____. *Lei nº 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 art. 60, § 7º, do ADCT, e dá outras providências.

_____. *Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

_____. *Decreto 6.253/2007*. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, regulamenta a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, e dá outras providências.



_____. *Decreto 6.278/2007*. Altera o Decreto nº 6.253, de 13 de novembro de 2007, que dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB e regulamenta a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007.

COUTO, Cláudio Gonçalves. A agenda constituinte e a difícil governabilidade. *Lua Nova*, São Paulo, n. 39, p. 33-52, 1997.

FARENZENA, Nalú. Relações intergovernamentais nas políticas de educação básica no Brasil: a assistência da União aos governos subnacionais. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, v. 21, p. 183-202, 2012.

_____; LUCE, Maria Beatriz. Financiamento da educação e responsabilidades federativas: 25 anos de agenda constituinte. *RBP AE*, v. 29, n. 2, p. 263-281, maio/ago. 2013.

_____; MACHADO, Maria Goreti Farias. Fundef e Fundeb: trânsito entre duas políticas de financiamento da educação pública brasileira. In: Ruth Prestes Gonçalves; Osmarina Guimarães de Lima; Elizeu Vieira Moreira. (Orgs.). *As políticas públicas educacionais: visões críticas na atualidade*. Manaus: Fundação Universidade do Amazonas, 2010, v. , p. 95-120.

FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. *Relatório de Gestão do FNDE 2013*. Brasília: FNDE, 2014.

_____. *Resolução CD/FNDE nº 10, de 18 de abril de 2013*. Dispõe sobre os critérios de repasse e execução do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), em cumprimento ao disposto na Lei 11.947, de 16 de junho de 2009.

MACHADO, Maria Goreti Farias. *A proposta de Fundeb do Executivo Federal: interlocuções na formulação da política*. 2007. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

