

## Financiamento

Edição 39  
Maio 2014

### Por dentro do Fundeb

*Gestor precisa acompanhar previsões de arrecadação e valores consolidados para ter noção exata de quanto receberá da principal fonte de recursos da educação pública*

ASSINE

SUMÁRIO

EDIÇÕES



Istockphoto



Já faz quase quatro anos que ele mudou o financiamento da educação brasileira. Mesmo assim, ainda causa dúvida entre os gestores e muitos não sabem como planejar a utilização dos recursos. O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) deve movimentar R\$ 83 bilhões só em 2010, com um aporte maior da União em comparação a anos anteriores. Mas os especialistas recomendam: para que esses recursos tenham um efeito positivo na melhoria do ensino é preciso conhecer de onde ele vem e planejar o uso a partir das previsões feitas anualmente.

A principal mudança em relação ao antigo Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental (Fundef) é que ele cobre todas as matrículas da Educação Básica - desde a creche até o ensino médio. O Fundeb não é uma conta única, mas 27 fundos - um para cada estado e o Distrito Federal. É composto por nove impostos e transferências (veja quadro). Cada ente federado é obrigado a depositar 20% dessa arrecadação em uma conta específica para o fundo. A União complementa quando esse repasse não atinge o valor mínimo estabelecido para cada aluno ao ano - em 2010 foi de R\$ 1.414,85. Hoje, nove entes federados recebem essa complementação: Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco e Piauí.

O valor que cada município e estado vai receber depende, portanto, da arrecadação e do número de matrículas da rede. Ao final de cada ano, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que é responsável pela administração do Fundeb, divulga as previsões de recursos para o próximo período. As tabelas indicam quanto deve receber cada estado e município. Os dados ficam disponíveis no site do órgão, mas muitos gestores ainda desconhecem essas informações.

"A forma como ele é composto, o conjunto de regras, isso dificulta um pouco a compreensão. O Fundef durou dez anos e ao final poucos secretários de educação dominavam o funcionamento. Hoje o Fundeb também está nessa briga", aponta César Callegari, membro do Conselho Nacional de Educação (CNE). Para o conselheiro, o governo federal tem um "trabalho educativo" importante a ser realizado com estados e municípios para melhorar a compreensão do que é o fundo. O principal problema, segundo ele, é que a tarefa de acompanhar e administrar os recursos geralmente não fica nas mãos do secretário de educação, mas do prefeito ou da área de finanças.

"O que a gente enfatiza é que é indispensável que os secretários, assim como os professores e as famílias, conheçam isso. Todas as outras coisas que a gente sonha para a educação dependem da base de sustentação financeira. Não adianta só soltar a legislação e os números, temos de educar os gestores para ter melhor controle e boa utilização desse dinheiro", aponta.

Para tentar auxiliar os gestores nessa tarefa, o Instituto Brasileiro de Sociologia Aplicada (Ibsa), órgão dirigido pelo próprio Callegari, elaborou um estudo detalhado sobre o Fundeb para todos os municípios do Estado de São Paulo, em parceria com a Fundação Lemann e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação do Estado de São Paulo (Undime-SP). O material traz uma descrição detalhada dos recursos e previsões para os próximos anos. A ideia agora é tentar reproduzir a experiência em âmbito nacional.

### **Previsões e planejamento**

A estimativa dos valores que devem compor o Fundeb de cada estado e município ano a ano são divulgadas pelo FNDE geralmente em novembro. Mas é importante não confundir previsão com dotação orçamentária. Como o dinheiro que abastece o fundo vem da arrecadação, uma retração na economia - seja local ou nacional - pode mudar o que estava previsto. E se o estado recebeu complementação da União além do que deveria, esse dinheiro é recolhido. A lei do Fundeb manda que esse cálculo seja revisto até abril.

"Esse recálculo pode gerar um crédito ou um débito. Essa é uma rotina que faz parte da dinâmica do fundo e os gestores precisam se acostumar. O ideal é que esse impacto seja o menor possível", explica Vander. Na avaliação dele, o impacto desse reajuste vai depender de como a secretaria de educação se organiza e do quanto o estado depende da complementação da União.

Luiz Araújo, consultor educacional da Undime, acredita que há uma incompreensão por parte dos estados e municípios em relação a essas previsões. "Em 2009, houve uma queda de recursos, já que em função da crise financeira caiu o volume da arrecadação. Mas normalmente se faz uma previsão conservadora e o recurso é projetado para menos. As pessoas interpretam a portaria do FNDE como dotação orçamentária", alerta. Ele recomenda que a secretaria de educação faça relatórios periódicos para saber se o dinheiro que está sendo depositado na conta do Fundeb é maior ou menor do que o que havia sido projetado.

Mal comparando, pode-se fazer um paralelo com o orçamento de uma empresa: há uma previsão de faturamento que precisa materializar-se com as vendas de produtos ou serviços. Se elas não ocorrem ou acontecem em escala menor que essa previsão, as despesas devem ser reajustadas de forma a ser compatibilizadas com o orçamento real. Só que no caso do Fundeb, como há a questão da complementação da União, os mecanismos são mais complexos.

### **Educador e economista**

Não é tarefa simples entender todos esses detalhes, muito menos planejar a gestão a partir das projeções desses recursos. Em Nova Odessa (SP), o secretário Assis Grillo acompanha periodicamente a movimentação financeira do Fundeb. Mas admite que, na maioria dos municípios, os gestores não contam com uma assessoria técnica para dar conta dessa tarefa.

"Nossa região teve um crescimento econômico muito rápido. Você precisa de estudos e projeções que indiquem quanto o fundo vai receber no próximo ano, embora seja uma previsão. Achamos que o Fundeb vai ter uma redução no próximo ano por causa de uma retração do mercado exportador, que impacta diretamente a arrecadação", explica.

Para Callegari, o momento ainda é de aprendizagem em relação ao Fundeb. "Sempre há margem de variação, mas o que representa maior impacto é o fato de os gestores municipais desconhecerem essa estimativa. De posse dela, é possível fazer planos mais objetivos de utilização do dinheiro. Se eles sabem, por exemplo, a previsão de 2011, podem comparar com a folha de gastos do magistério e chegar a uma conclusão logo no começo do ano, se haverá recursos para melhorar o salário dos professores."

Assis acredita que o secretário precisa ser também um pouco economista e ter a iniciativa de buscar as informações junto ao MEC para entender melhor as contas do Fundeb. "Faz parte da função do gestor ter um entendimento claro das receitas e do orçamento. O secretário às vezes fica muito ligado à parte pedagógica e ao dia a dia administrativo e relega essa tarefa ao setor financeiro da prefeitura", opina.

A lei do Fundeb determina que pelo menos 60% do dinheiro deve ser gasto com pagamento de professores. O restante pode ser investido na "manutenção e desenvolvimento da Educação Básica". Em Nova Odessa, a maior parte do Fundeb vai para a folha de pagamento. Segundo Assis, a dificuldade de muitos secretários é saber qual o melhor investimento.

"Hoje os gestores são bombardeados por vendedores que sabem que a área tem recursos vinculados e insistem em vender diferentes produtos. De capacitação de professores até material de informática. Não basta ter dinheiro disponível, mas saber aplicá-lo".

### **Controle e transparência**

Se o gestor de educação tem dificuldades para acompanhar e gerir os recursos do fundo, uma boa ferramenta para ajudar nessa tarefa é o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb. Por lei, todo município deve ter um. A principal função do órgão é acompanhar e controlar a distribuição, transferência e aplicação dos recursos. Ele deve

ser formado por representantes do poder local, professores, diretores, pais de alunos e servidores.

Na avaliação de Luiz Farias, da Undime, o Fundeb é a fonte de recursos mais fácil de fiscalizar. "Como possui uma conta específica, é mais fácil para a secretaria de educação controlá-lo. É diferente dos 25% da receita tributária que os municípios são obrigados a investir em educação. Esse dinheiro cai na conta geral da prefeitura, que precisa comprovar que esse percentual foi gasto com educação", compara.

Para os gestores de outros estados, as tabelas de previsão que são disponibilizadas anualmente pelo FNDE trazem dados importantes. "Colocamos tudo na internet, as previsões para o ano, os parâmetros operacionais. O secretário de educação precisa acompanhar e se atualizar. O nosso site é o meio de comunicação mais rápido com os gestores", explica o coordenador-geral do Fundeb, Vander Oliveira.

Ele lembra que a responsabilidade pela gestão dos recursos da educação deve estar nas mãos dos secretários de educação. Essa, inclusive, é uma determinação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). "A LDB já fala que o recurso tem de ser gerido e aplicado pelo órgão de educação competente e a lei do Fundeb reforça isso. É importante que o secretário oriente e planeje essa aplicação de recursos, acompanhe qualquer mudança de previsão. É possível enxergar cada R\$ 1 que entrou na conta do Fundeb", explica Vander.