



Fundeb: uma avaliação¹

Fundeb: an assessment

Fundeb: une évaluation

Nicholas Davies²

Professor titular aposentado da
Universidade Federal Fluminense

Resumo: O artigo pretende avaliar alguns aspectos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) com base na legislação e em bibliografia pertinente. Constata que (1) ele traz pouco dinheiro novo (a complementação federal, correspondente a 10% da receita nacional); (2) em muitos casos, não possibilita a melhoria salarial dos profissionais do magistério pois os 60% vinculados a isso se baseiam apenas na receita do Fundeb, prejudicial aos governos que perdem com o Fundeb, e não na receita total vinculada à educação; (3) são frágeis e/ou pouco claros os critérios dos fatores de ponderação dos vários níveis e modalidades de ensino; (4) a legislação é inconsistente e privatizante; (5) o número de matrículas e escolas estaduais e municipais na educação básica caiu de 2007 a 2019.

Palavras-chave: Financiamento da educação. Fundeb. Educação básica. Valorização do magistério.

Abstract: The article seeks to evaluate some aspects of the Fund for Maintaining and Developing Basic Education and Valorization of Education Professionals (Fundeb) based on the legislation and relevant literature. It finds that (1) it brings very little fresh money (10% of the national revenue); (2) in many cases, it does not enable the salary increase of teaching staff, as the 60% devoted to it are based only on the Fundeb revenue, which is detrimental to governments losing with Fundeb, and not on the total revenue linked to education; (3) the criteria of defining the weights of the various levels of basic education are fragile and/or not clear; (4) the legislation is inconsistent and favour private enrolments in nurseries, pré-schools and handicapped institutions; (5) the number of state and municipal enrolments and schools in basic education has fallen between 2007 and 2019.

Keywords: Education funding. Fundeb. Basic education. Valorization of teaching personnel.

Résumé: L'article se propose d'évaluer certains aspects du Fonds pour le maintien et le développement de l'éducation de base et la valorisation des professionnels de l'éducation (Fundeb) sur la base de la législation et de la bibliographie pertinente. Constate que (1) il apporte peu d'argent frais (10% du revenu national); (2) dans de nombreux cas, il ne permet pas d'améliorer le salaire des professionnels de l'enseignement car les 60% qui y sont liés ne reposent que sur les revenus de Fundeb, ce qui nuit aux gouvernements qui perdent avec Fundeb, et non sur les revenus totaux liés à l'éducation; (3) les critères de pondération des facteurs des différents niveaux et modalités d'éducation sont fragiles et / ou peu

¹ Partes deste artigo foram publicadas antes em *Pesquisa e Debate em Educação* (revista do Mestrado em Gestão e Avaliação da Educação Pública) da Universidade Federal de Juiz de Fora, v. 9, n. 2, 2019.

² Graduado em História pela Universidade Federal Fluminense (1983), mestrado em educação pela Universidade Federal Fluminense (1991) e doutorado em sociologia pela Universidade de São Paulo (1999). E-mail: nidavies1@hotmail.com. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5720781952713638>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3826-0900>.

clairs; (4) la législation est incohérente et privatisatrice; (5) le nombre d'inscriptions et d'écoles publiques dans l'enseignement de base a diminué de 2007 à 2019.

Mots-clés: Financement de l'éducation. Fundeb. Éducation de base. Valorisation de l'enseignement.

Recebido em: 30 de setembro de 2020

Aceito em: 19 de novembro de 2020

Introdução

Este texto pretende fazer uma avaliação de alguns aspectos do que foi o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), criado pela Emenda Constitucional (EC) nº 53 (BRASIL, 2006a), e com vigência prevista de 2007 até o final de 2020.

Uma justificativa para o estudo são as expectativas de que o Fundeb manteria e desenvolveria a educação básica pública e valorizaria os profissionais da educação e porque foi aprovada no Congresso Nacional a proposta de emenda constitucional que pretende tornar o Fundeb permanente, ou seja, incorporar várias de suas disposições ao corpo permanente da Constituição Federal, o que pressupõe, por parte dos autores e apoiadores dessa proposta, que o Fundeb tenha sido plena ou grandemente positivo para a educação básica. Alegam uma série de entidades e pesquisadores que, se o Fundeb não se tornar permanente, haveria o caos na educação.

2- Breve avaliação de alguns aspectos do Fundeb

2a – Fundeb traz pouco dinheiro novo para o sistema educacional

O Fundeb não foi nem é a grande novidade progressista que muitos atribuem a ele, pois consiste apenas no uso de uma parte do percentual mínimo dos impostos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) pela Constituição Federal (CF) de 1988, que prevê que a União deve aplicar no mínimo 18% dos impostos em MDE, e estados, Distrito Federal (DF) e prefeituras, no mínimo 25%, ou seja, o financiamento da educação pública não começou com ele. Pela sua sistemática, o governo estadual e as prefeituras de cada estado contribuem com 20% de grande parte desses impostos para uma conta única, de âmbito estadual, e recebem dele de acordo com o número de matrículas municipais na educação infantil e no ensino fundamental (EF) e matrículas estaduais no EF e no ensino médio e em pesos diferentes

atribuídos a tais matrículas. Isso significa que as receitas extras (os ganhos) de alguns governos com o Fundeb resultam de perdas de outros governos em âmbito estadual. Portanto, nem todos ganharam com o Fundeb, sobretudo quando o Fundeb estadual não recebe complementação federal (o único dinheiro novo) para garantir o valor mínimo nacional, o que acontece quando, em cada unidade federativa, o valor *per capita* (matrícula) não alcança o mínimo nacional, fixado sem qualquer referência a custo-aluno-qualidade. Assim, o fim do Fundeb não seria necessariamente o caos na educação, como muitos supõem, pois a vinculação constitucional mínima continuaria existindo, isso se o atual governo federal não a eliminasse, como já ameaçou fazê-lo e como feito duas vezes antes, em períodos ditatoriais (em 1937 e 1967).

Tal vinculação do percentual mínimo, por sua vez, foi subvinculada pela EC nº 14 (BRASIL, 1996a), que determinou, até 2006, a aplicação de 15% dos impostos no EF pelos estados, DF e prefeituras, e o equivalente a 5,4% dos impostos pelo governo federal na universalização do EF e na erradicação do analfabetismo. Além disso, a EC nº 14 criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), com vigência até 2006 e que era uma conta única, estadual, formada por 15% de alguns impostos estaduais e municipais, repartida entre o governo estadual e as prefeituras de cada Estado de acordo com o número de matrículas no EF regular. A complementação federal no Fundef (insignificante – cerca de 1% em 2006), assim como no Fundeb (pouco significativa em termos nacionais porém bastante importante para milhares de prefeituras do Nordeste e do Pará que a receberam), só ocorreria se o valor *per capita* (matrícula) em cada Estado não alcançasse o valor mínimo nacional, fixado pelo governo federal.

Antes de examinar outros aspectos do Fundeb, cabe lembrar que a EC nº 53, que o criou, ampliou a destinação da contribuição social do salário-educação (SE), que incide sobre a folha de pagamento das empresas, para toda a educação básica, não mais apenas para o EF, como era até o final de 2006. No entanto, como a EC nº 53 não previu aumento real da receita do SE em função do maior número de matrículas da educação básica, isso resultou/resulta em menos recursos por matrícula na comparação com a situação anterior, quando era destinado apenas ao EF, com número menor de matrículas. Outra observação é que, ao contrário do previsto na lei do Fundeb, a EC nº 53 não fixa pesos diferentes para os vários níveis, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica e não enfrentou o problema da desigualdade tributária entre regiões e estados, pois a quota estadual e municipal do SE é devolvida aos estados onde ele foi arrecadado, não aos estados mais frágeis economicamente. Como alguns estados arrecadam muito mais proporcionalmente ao seu número de habitantes ou população em

idade escolar do que outros (por exemplo, São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais), a sua quota estadual e municipal é em termos absolutos e proporcionais (ao número de matrículas) muito maior do que os que arrecadam menos (estados do Norte e Nordeste, por exemplo). Outra fragilidade da EC nº 53 é não prever percentual para a erradicação do analfabetismo e a responsabilidade da União nisso, ao contrário do previsto na redação original do art. 60 do ADCT da CF de 1988 e da EC nº 14. Ou seja, com a EC nº 53, a União só se responsabiliza com a complementação para o Fundeb.

Em síntese, o Fundeb trouxe pouco dinheiro novo para o sistema educacional como um todo, embora milhares de prefeituras tenham ganhos na repartição intraestadual e/ou com a complementação com ele. A complementação (10% do total nacional) é o único dinheiro novo para o sistema nacional como um todo, pois a contribuição dos estados, DF e prefeituras compreende 90% do total nacional, ou seja, já faziam parte dos impostos vinculados constitucionalmente à MDE. A complementação é pouco significativa em termos nacionais, embora muito importante em milhares de prefeituras do Nordeste e do Pará. No entanto, todos os governos estaduais e centenas (talvez milhares) de prefeituras perderam com o Fundeb. Portanto, embora a proposta do Fundeb permanente tenha méritos, os seus defensores equivocam-se quando dizem que o fim do Fundeb seria a ruína da educação, pois desconhecem o fato de que todos os governos estaduais e, também, muitas prefeituras não mais teriam perdas com o fim do Fundeb, o qual só prejudicaria prefeituras que ganham com ele. Um exemplo de equívoco é a Nota Técnica do Dieese nº 219 (DIEESE, p. 7), de fevereiro de 2020, que diz que, se o Fundeb acabasse, “20,7 milhões de estudantes da educação básica em escolas municipais seriam prejudicados”, não considerando que as perdas de muitas prefeituras e todos os governos estaduais terminariam com o fim do atual Fundeb, beneficiando, se os governos aplicassem corretamente a verba legalmente devida em educação, milhões de estudantes de escolas municipais e estaduais prejudicados pela sistemática de distribuição dos recursos do Fundeb. Estranhamente, a nota técnica não menciona os as mais de 15 milhões de matrículas estaduais na educação básica (dados de 2019) e matrículas de prefeituras que perdem com o Fundeb. Segundo estudo de Alexandre Peres *et alii*, financiado e publicado pelo Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais (Inep) (PERES, 2015), mais de 1.500 prefeituras teriam perdido recursos com o Fundeb de 2008 a 2011.

2b- A fragilidade da valorização do magistério

Uma fragilidade do Fundeb consiste em não possibilitar objetivamente a valorização do magistério (pelo menos no sentido de melhoria salarial), em consequência

das perdas de todos os governos estaduais e de muitas prefeituras com ele. Se um governo contribui com R\$10 milhões para o Fundeb e recebe dele R\$5 milhões, o mínimo de 60% destinado à remuneração dos profissionais do magistério será calculado sobre uma receita menor do que foi a contribuição. É óbvio que, apenas com base na receita, será impossível a valorização nos governos que perdem com o Fundeb. Tal fragilidade é confirmada pelo fato de o MEC nunca ter divulgado estudo que comprove que o Fundeb possibilita (com o mínimo de 60%) a valorização do magistério ou dos profissionais da educação e pelo fato de 2.533 prefeituras não pagarem o piso salarial profissional, segundo levantamento feito pelo MEC em 2016 (PINTO *et alii*, 2018, p. 396).

Além disso, a valorização do magistério supostamente pretendida pelo Fundeb não leva em conta a totalidade dos recursos vinculados à educação, que inclui não só a receita do Fundeb, mas também os 5% da cesta de impostos (ICMS, FPE, FPM, IPI-exportação, ITCM, compensação financeira da Lei Complementar No. 87/96, IPVA e ITR) do Fundeb que não entram na sua constituição e os 25% dos impostos municipais próprios (IPTU, ISS, ITBI) e imposto de renda arrecadado pelas prefeituras e estados), sem mencionar a contribuição social do salário-educação.

A experiência do Fundef demonstrou que 60% da sua receita não resultou necessariamente em melhoria salarial na mesma proporção dos ganhos que as prefeituras tiveram, pelo simples fato de que os governos alegavam gastar mais do que 60% antes do Fundef e, portanto, não se sentiam obrigados legalmente a aumentar os salários pagos antes da implantação obrigatória do Fundef, em 1998. Muitas prefeituras, nas discussões e negociações sobre melhoria salarial ou valorização do magistério, limitaram-se aos 60% do Fundef, não levando em conta os demais recursos vinculados à MDE (25% dos impostos não incluídos no Fundef e a parcela de 10% dos impostos não incluída no Fundef, isso se o percentual mínimo da Constituição Estadual ou Lei Orgânica for de 25%). É possível também que os governos incluam os aposentados nos 60%, como fez impunemente o governo estadual de São Paulo em 2001 (e talvez em outros anos também), que destinou ilegalmente cerca de R\$ 1,26 bilhão do Fundef para pagar os inativos (CALLEGARI, 2002, p. 96). Embora a versão do anteprojeto de regulamentação do Fundeb previsse o não pagamento dos inativos com o Fundeb num prazo de quatro anos, essa previsão foi excluída da EC nº 53, da Medida Provisória nº 339 (BRASIL, 2006b) e da Lei nº 11.494 (BRASIL, 2007), possibilitando, pela omissão, que governos usem recursos do Fundeb para pagar inativos.

Outra fragilidade dos 60% é que é um percentual bruto, não líquido, pois abrange as obrigações patronais (INSS, no caso de celetistas, ou contribuição previdenciária e outras).

Isso significa que o percentual mínimo para a remuneração bruta do magistério cai para 54%, supondo-se obrigações patronais equivalentes a 10% (10% de 60% = 6%). Como o magistério é descontado em torno de 10% de sua remuneração para a previdência do INSS, a estadual ou a municipal, o percentual líquido mínimo seria pouco abaixo de 50%. Se essas contribuições previdenciárias (tanto a patronal quanto a do funcionário) forem para um fundo previdenciário estadual ou municipal, o governo estadual ou municipal seria bastante beneficiado, pois, embora contabilmente tenha uma despesa (as obrigações patronais), na prática terá uma receita (tais obrigações mais as contribuições dos funcionários da ativa e também dos aposentados) correspondente ao dobro dessa despesa, na suposição, é claro, de que as atuais aposentadorias sejam integralmente financiadas pelas contribuições previdenciárias feitas no passado e que o fundo previdenciário não tenha sido/seja dilapidado pelos governantes e seu aliado dentro e fora dos governos.

Por fim, eventuais melhorias salariais produzidas pelo Fundeb foram e vêm sendo corroídas pelos aumentos das contribuições previdenciárias promovidos pelas várias reformas da previdência e pela não atualização da tabela do imposto de renda da pessoa física, medidas que reduziram e continuam a reduzir o poder aquisitivo dos salários.

2c- Indefinição do custo-aluno-qualidade ou fragilidade ou pouca clareza dos fatores de ponderação

Uma fragilidade do Fundeb foi não definir os critérios para os fatores de ponderação dos vários níveis e modalidades de ensino para fins de distribuição do Fundeb, deixando-os para estudos de custo realizados e publicados pelo INEP que fixariam o custo real dos vários níveis, modalidades e do tipo de estabelecimento da educação básica, como prevê o inciso I do art. 13 da Lei nº 11.494, e para a Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade, criada por essa lei. No entanto, tal comissão não parece ter fixado e alterado tais fatores conforme prevê esse inciso, pois as atas de suas reuniões nunca informam os critérios de fixação e de alteração de tais fatores.

Vale lembrar que a ideia de padrão de qualidade baseada em custo mínimo por aluno está prevista nos Artigos 74 e 75 da LDB (BRASIL, 1996b), na Lei nº 9.424 (BRASIL, 1996c), que regulamentou o Fundef, e também na Lei do Plano Nacional de Educação de 2014 (BRASIL, 2014), porém até hoje não foi regulamentada nem implementada, ficando, pois, no plano da retórica vazia. Aparentemente, tal noção orientou a proposta do Fundeb e a ação supletiva e redistributiva da União, que seria exercida através da complementação. A legislação relativa ao Fundeb não melhorou a situação. Nem a PEC nº 415 (BRASIL, 2005), nem o substitutivo aprovado pela Câmara, a PEC do Senado, a EC nº 53/2006, a

MP nº 339/2006, nem a Lei nº 11.494/2007 definiram os critérios de cálculo da complementação para os quatro anos iniciais, limitando-se a fixar valores sem esclarecer se eles se baseiam na proposta de custo-aluno-qualidade.

Várias disposições da MP nº 339 e da Lei nº 11.494 revelam a falta de clareza e, portanto, de compromisso federal na definição desse padrão. Uma refere-se ao cálculo do valor anual mínimo por aluno, que não se baseia em critérios de qualidade, mas sim na complementação disponibilizada pelo governo federal. Ou seja, não é um critério pedagógico, mas sim contábil, como mostra o § 1º do Art. 4º da Lei nº 11.494: o valor mínimo será determinado “contabilmente em função da complementação da União”. Por outro lado, o art. 10 da Lei nº 11.494, ao estabelecer que as matrículas terão pesos diferentes de acordo com as etapas, modalidades e tipos de estabelecimento, sugere a ideia de custos diferenciados e, portanto, um certo padrão de qualidade que foge à lógica estritamente contábil, que, no entanto, volta a predominar no § 2º desse mesmo Art. 10, quando estipula, com base em critérios que desconhecemos, que tais pesos variarão de 0,7 (EJA) a 1,30 (ensino médio em tempo integral).

Mais adiante, a preocupação com custos volta no Art. 13, que estipula, no inciso I, que a comissão levará em consideração o “custo real da respectiva etapa e modalidade e tipo de estabelecimento de ensino”. Essa preocupação também está presente no inciso IV do Art. 30, que prevê a atuação do MEC para a “realização de estudos técnicos com vistas à definição do valor referencial anual por aluno que assegure padrão mínimo de qualidade do ensino”, o que surpreende porque eles já foram feitos por pesquisadores financiados pelo Inep e já poderiam ter sido utilizados na definição deste padrão, como os de Farenzena (2005), de Verhine (2006) ou do MEC (BRASIL, 2002), além do parecer nº . 8 (nunca homologado pelo MEC), (BRASIL, MEC, 2010), do Conselho Nacional de Educação (CNE), que previa padrões mínimos de qualidade para a educação básica pública. Cabe lembrar que tal parecer foi anulado pelo parecer de 2019 do mesmo CNE, homologado pelo Ministro da Educação (BRASIL, MEC, CNE, 2019).

Essa definição contaria também, segundo o parágrafo único do art. 38, com a “participação popular e da comunidade educacional”, inclusão feita na Câmara dos Deputados no projeto de lei de conversão e não prevista na MP nº 339. A dúvida que sempre paira é se tal participação foi regulamentada e definiu o que é “popular” e “comunidade educacional”. Sem a regulamentação, foi mais uma disposição legal que ficou apenas no papel.

A fragilidade do cálculo de tais fatores fica evidente na resposta, em 2014, do Sr. Vander Borges, coordenador do Fundeb no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, ao pedido de esclarecimentos sobre critérios adotados pela comissão para isso. Diz ele que

Em face da inexistência de um estudo de "custo aluno" completo e amplo (que contemple todos os alunos, de todos os níveis de ensino, em todo o território nacional), a Comissão (...) tem se baseado, desde o início da vigência do Fundeb, em *conhecimento empírico* [grifo meu], acumulado ao longo dos anos, bem como em estudos pontuais e localizados acerca do assunto, para a especificação das ponderações adequadas (BORGES, 2014).

Além disso, as atas das reuniões da Comissão não são circunstanciadas, conforme exigido pelo parágrafo 1º do art. 12 da Lei nº 11.494, detalhamento este que, se feito, permitiria conhecer a fundamentação técnica (se existente), e não supostamente empírica, dos fatores de ponderação.

Pinto (2007, p. 891-892) esclarece que o critério utilizado na definição dos fatores de ponderação em 2007 não se baseou em custo real das etapas e modalidades de ensino, mas sim em “decisão política que teve como parâmetro a busca de um acordo mínimo entre estados e municípios”, e que a probabilidade seria na Comissão prevalecer critérios de natureza fiscal.

Paulo Sena Martins (2008), por sua vez, aponta vários problemas na legislação do Fundeb relativa a custo-aluno-qualidade. Um é esvaziar a lógica do custo, pois as matrículas têm ponderações diferentes, porém o gasto é livre, isto é, pode-se captar por uma etapa ou modalidade e gastar em outra.

Apesar dessas limitações, Bueno e Pergher (2017), num estudo sobre a trajetória dos fatores de ponderação no Fundeb entre 2007 e 2016, informam que os segmentos com maiores acréscimos dos fatores foram a educação infantil, educação do campo e educação de jovens e adultos, historicamente mais frágeis e esquecidos no financiamento da educação.

2d- Instituições privadas contempladas pelo Fundeb

Outro problema do Fundeb é a inconsistência da sua legislação. Por exemplo, a EC nº 53 define que ele se destina a manter e desenvolver a educação básica pública, porém a Lei nº 11.494 permite que seus recursos sejam utilizados em creches, pré-escolas (estas “apenas” pelos quatro anos iniciais, vigência prorrogada posteriormente até o final de 2020) e instituições de educação especial confessionais, filantrópicas e comunitárias sem “fins lucrativos” e conveniadas com o Poder Público. Tal permissão foi incluída pela Câmara dos Deputados no projeto de lei de conversão da Medida Provisória nº 339, que regulamentou inicialmente o Fundeb em 2006, mas que não constava dela. Essa inclusão é inconstitucional por duas razões. Uma é que tais instituições não são públicas e o Fundeb se destina a financiar apenas a educação básica pública presencial. Outra é que o inciso II do Artigo 60 do ADCT da CF de 1988 estabelece que o Fundeb será distribuído de acordo com as matrículas nas **redes** estaduais e municipais. Ora, tais creches, pré-

escolas e instituições de educação especial não integram tais redes, embora façam parte dos sistemas estaduais ou municipais de ensino, conforme definidos na LDB.

Além de inconstitucional, a inclusão demonstra o peso dos interesses privatistas no Congresso Nacional e o descompromisso dos governos com a educação infantil e especial estatal. Os privatistas foram beneficiados ainda com a permissão de os profissionais do magistério da educação básica pública cedidos a tais instituições serem considerados como se estivessem em efetivo exercício na “educação básica pública” (Art. 9º, § 3º da Lei nº 11.494). Além dessas inconstitucionalidades, a Lei nº 11.494 é internamente contraditória, pois o inciso I do seu Art. 23 veda a utilização dos recursos do Fundeb no financiamento das despesas não consideradas como de MDE, conforme o Art. 71 da LDB. Ora, embora tais instituições filantrópicas, confessionais e comunitárias possam receber recursos públicos (Art. 213 da CF de 1988 e Art. 77 da LDB), desde que atendam a uma série de requisitos (cujo cumprimento e sobretudo fiscalização deixam muito a desejar), não podem ser classificadas como MDE. Um dos requisitos é que tais instituições ofereçam atendimento educacional gratuito a todos os seus alunos. Portanto, os recursos do Fundeb, como são classificados como MDE, não poderiam ser destinados a tais instituições.

2e- Número de matrículas e escolas estaduais e municipais na educação básica diminuíram durante a vigência do Fundeb

Apesar de muitos (por exemplo, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação e as entidades dela participantes e indivíduos com ela alinhados) terem tido expectativas muito positivas em relação ao Fundeb para corrigir os males do Fundef (por exemplo, o privilegiamento do ensino fundamental em detrimento de outros níveis e modalidades de ensino), o Fundeb não manteve nem desenvolveu o número de matrículas e escolas estaduais e municipais. Em 2015, Pinto (p. 107, 109) registrava queda de matrículas na educação básica a partir de 2010 e o “colossal fechamento de escolas rurais”, confirmado pelo seu estudo de 2018 (PINTO *et alii*). Estudo de Alcântara e Davies (2020) revela que o número de matrículas estaduais (-6.620.267, ou -30,2%) e municipais (-1.503.390, ou -6,1%) diminuiu de 2007 (primeiro ano do Fundeb) a 2019, porém o número de matrículas privadas (+24,3%, ou +1.788.582) de 2006 a 2019 cresceu. Segundo esse estudo, a redução pública não pode ser explicada exclusiva ou principalmente pela queda da taxa de natalidade ou correção do fluxo escolar, mas sim a ações deliberadas de governos estaduais e municipais.

Também o número de escolas estaduais (-2.954, ou -8,9%) e municipais (-24.136, ou -18,2%) diminuiu, porém o de privados (2006 a 2017) cresceu (+5.897, ou +16,6%), com muitas

variações entre regiões, estados e municípios. Portanto, equivocou-se a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) ao dizer, na defesa do Fundeb permanente, que o número de escolas públicas teria crescido durante o Fundeb (CNTE, 2020).

3- Os problemas estruturais do financiamento da educação

Qualquer expectativa favorável em relação ao futuro Fundeb permanente precisa considerar vários aspectos que prejudicaram e prejudicam estruturalmente o financiamento da educação. Um é que muitos governos não aplicam a verba legalmente devida em MDE. Segundo o ex-senador João Calmon, em depoimento prestado à Comissão Parlamentar de Inquérito (BRASIL, 1989), foi comum governos estaduais e municipais não aplicarem a verba legalmente devida em educação mas não sofrerem intervenção por isso, embora essa intervenção esteja prevista na Constituição. Um exemplo é o governo estadual de São Paulo, que, segundo a Comissão Parlamentar de Inquérito da Assembleia Legislativa de São Paulo (SÃO PAULO, 1999), teria deixado de aplicar mais de R\$ 5,2 bilhões devidos legalmente em MDE no período de 1995 a 1998. O governo federal, por sua vez, nunca cumpriu a exigência de aplicar 9% (50% do percentual mínimo de 18%) dos impostos na universalização do EF e erradicação do analfabetismo, previsto no art. 60 da redação original do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da CF de 1988, segundo relatórios do Tribunal de Contas da União (TCU). O governo federal tampouco fez a complementação federal devida ao Fundef, conforme reconheceu documento do MEC em 2003 (BRASIL, MEC, 2003), deixando de contribuir com mais de R\$ 12,7 bilhões devidos de 1998 a 2002. Como essa irregularidade continuou no governo seguinte, a dívida com o Fundef de 1998 a 2006 deve ter superado R\$ 20 bilhões. Tal irregularidade foi reconhecida inclusive pelo Supremo Tribunal Federal (STF), em decisão tomada em 2017.

A educação pública também perdeu dezenas de bilhões de reais em consequência das várias emendas constitucionais de 1994 a 2008 que, sem alterar o art. 212 da CF, desvincularam impostos e, em alguns anos, a contribuição social do salário-educação do montante devido em MDE. Tal desvinculação só foi interrompida parcialmente em 2009 e definitivamente a partir de 2011, em virtude da Emenda Constitucional nº 59 (BRASIL, 2009).

No entanto, o prejuízo continuou em consequência de medidas de desoneração tributária por vários anos, que diminuíram a receita de impostos da educação federal e também dos estados e municípios e, portanto, do Fundeb, pois a complementação federal para o Fundeb é limitada ao mínimo (que virou máximo) de 10% da contribuição de estados, DF e municípios. Segundo o relatório do TCU sobre as contas federais de

2013 (BRASIL. TCU, 2014, item 3.4.2 – p. 198-202), as renúncias fiscais do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e do Imposto de Renda (IR) de 2008 a 2013 teriam totalizado R\$ 416,4 bilhões, prejudicando a receita de estados, DF e municípios em R\$ 241,5 bilhões, ao reduzir o Fundo de Participação dos Estados (FPE) em R\$ 78,5 bilhões, o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) em R\$ 71,8 bilhões, o IPI-exportação em R\$ 33,4 bilhões, o Fundeb em R\$ 45,2 bilhões, os fundos constitucionais de financiamento em R\$ 12,4 bilhões. Como tais renúncias continuaram e provavelmente continuam, podemos imaginar o astronômico prejuízo para o financiamento da educação e, portanto, do Fundeb e do possível Fundeb permanente. Também a educação federal foi e vem sendo prejudicada pois de 2008 a 2013 a renúncia líquida provocou uma perda de R\$ 174,9 bilhões desses impostos para o governo federal, dos quais no mínimo 18% são vinculados à educação federal, o que significou perda de mais de R\$ 30 bilhões no período.

Vale lembrar que essa prática de desoneração tributária também foi e é adotada por governos estaduais. Afonso (2014) estima que a renúncia do ICMS em 2012 teria sido de cerca de R\$ 52 bilhões em 20 estados brasileiros, o que significou, no mínimo, R\$ 13 bilhões a menos para a educação, considerando que 25% dos impostos são vinculados à MDE.

Além disso, os governos, sobretudo o federal, vêm adotando artifícios que tiram recursos da educação e também da saúde (o outro setor que tem a garantia de vinculação constitucional de impostos). Um deles foi/é o de criar impostos com o nome de contribuições, sendo a Contribuição “Provisória” sobre Movimentação Financeira (CPMF) a mais conhecida. Como o percentual mínimo incide apenas sobre os impostos, isso significa que nenhuma contribuição (CPMF, COFINS, CSLL, por exemplo) entrou/a na base de cálculo do percentual. Isso permitiu ao governo federal aumentar significativamente sua receita orçamentária desde 1988 sem ter que destinar constitucionalmente à educação ou à saúde, nem dividi-la com estados, DF e municípios.

A EC n° 95, de 2016, iniciativa do governo Temer, surgido com o golpe parlamentar-midiático-judicial de 2016, por sua vez, prevê que as despesas federais só poderão ser aumentadas com base no índice oficial da inflação do ano anterior pelos próximos 20 anos, o que significa que o governo federal não precisará aplicar em MDE o percentual mínimo dos impostos, se tais gastos superarem os do ano anterior corrigidos por esse índice. A alegação para justificar a proposta que resultou na EC n° 95 foi que o governo federal gastou excessivamente nos últimos anos, porém, contraditoriamente, ela não estipula limite para despesas com a amortização do principal e juros da dívida federal, nem com a emissão de

novos títulos da dívida, que consome cerca de 50% do orçamento federal, ou, em outras palavras, financiam o rentismo das classes dominantes.

Outro problema do financiamento da educação e, portanto, do Fundeb atual é que a fiscalização pelos Tribunais de Contas deixa muito a desejar, para dizer o mínimo. Um exemplo é o TCE do Rio Grande do Sul (RIO GRANDE DO SUL, TCE. 2012), que aprovou as contas estaduais de 2011, mesmo reconhecendo que o governo estadual não aplicou de 2003 a 2011 os 35% dos impostos em MDE previstos na Constituição Estadual e utilizou em 2011 R\$ 923 milhões do Fundeb e R\$ 1,227 bilhão dos demais impostos para pagar os inativos da educação, contrariando a Constituição Federal, que considera o pagamento dos inativos como proventos, não como remuneração, e que o conceito de MDE é restrito à remuneração (para quem está na ativa), não a proventos.

Algumas conclusões

Este texto pretendeu avaliar alguns aspectos do Fundeb atual. Um avanço foi possibilitar um grande aumento de receita de muitas prefeituras mais pobres (Nordeste e Pará, sobretudo) graças à complementação federal e às perdas dos governos estaduais na repartição intraestadual para o Fundeb, perdas essas resultantes da pequena participação estadual na educação básica na comparação com a presença municipal. Também, muitas prefeituras de outras regiões e estados, mesmo sem a complementação, ganharam bastante na repartição da receita intraestadual do Fundeb. Essa sistemática diminuiu as desigualdades dos recursos da educação em âmbito estadual e nacional. Porém, todos os governos estaduais e centenas (talvez milhares) de prefeituras de municípios menores e, portanto, mais pobres perderam recursos. Portanto, o Fundeb não aumentou receitas para todos os governos, pois os ganhos de uns representaram perdas para outros em âmbito estadual.

Um aspecto visto por alguns como positivo no Fundeb seria a valorização dos profissionais da educação. É verdade que o aumento da receita de milhares de prefeituras com o Fundeb possibilitou (não garantiu) melhoria salarial. No entanto, tal receita é limitada porque não leva em conta os demais recursos vinculados à educação e que não integram o Fundeb. Além disso, só as prefeituras com aumento de receita (ganho) puderam fazer isso, pois, no caso de prefeituras e os governos estaduais com perdas, os 60% vinculados à remuneração serão calculados sobre uma receita menor do que contribuíram para o Fundeb, não maior. Por fim,

cabe lembrar que, segundo Pinto *et alii* (2018), levantamento do MEC em 2016 teria apontado o não cumprimento do piso salarial profissional por mais de 2.500 prefeituras.

O Fundeb apresentou outras fragilidades. Uma foi que o valor mínimo nacional e os fatores de ponderação dos vários níveis, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino não foram fixados com base no custo-aluno-qualidade, até hoje não regulamentado, embora previsto em várias leis.

Outra foi favorecer a privatização do ensino ao financiar creches, pré-escolas e instituições de educação especial comunitárias, confessionais e filantrópicas sem “fins lucrativos” e conveniadas com o Poder Público e permitir que professores da rede pública cedidos a tais creches, pré-escolas e instituições de educação especial sejam considerados como se estivessem exercício na rede pública.

O mais grave é que o Fundeb não contribuiu para manter e desenvolver a educação básica pública, pois o número de matrículas estaduais (-6.620.267, ou -30,2%) e municipais (-1.503.390, ou -6,1%) diminuiu de 2007 (primeiro ano do Fundeb) a 2019, porém o número de matrículas privadas (+24,3%, ou +1.788.582) de 2006 a 2019 cresceu.

Também o número de escolas apresentou evolução semelhante. O número de estaduais diminuiu 2.954 (-8,9%), o de municipais, -24.136 (-18,2%), porém o de privados (2006 a 2017) cresceu +5.897 (+16,6%), com muitas variações entre regiões, estados e municípios.

O texto mostra também que o financiamento da educação não pode ser compreendido ou resolvido por medidas conjunturais, como o Fundeb, pois há questões estruturais que atingem em cheio o financiamento. Uma é que muitos governos não aplicam a verba legalmente devida em educação. Outra é que os percentuais mínimos previstos no art. 212 da CF foram, na prática, reduzidos por emendas constitucionais “provisórias” que desvincularam recursos da educação de 1994 a 2010. Uma terceira é a desoneração tributária oferecida pelos governos a pretexto de incentivar a economia e que, na prática, resultam em redução de receita de impostos. Uma quarta é que os Tribunais de Contas deixam muito a desejar na fiscalização da aplicação dos recursos.

Referências

AFONSO, José Roberto R. (coordenador). *A renúncia tributária do ICMS no Brasil*. Banco Interamericano de Desenvolvimento. Documento de Discussão IDP DP 327, fev. 2014.

ALCÂNTARA, Alzira Batalha; DAVIES, Nicholas. Fundeb: uma avaliação da evolução do número de matrículas e escolas na educação básica. *Fineduca*. Revista de Financiamento da Educação, Porto Alegre, v.10, n. 27, 2020. DOI: <https://doi.org/10.22491/fineduca-2236-5907-v10-104054>.

BORGES, Vander. Coordenação-Geral de Operacionalização do FUNDEB e de Acompanhamento e Distribuição da Arrecadação do Salário-Educação. *Ofício nº 1183/2014/CGFSE/DIGEF/FNDE/MEC*, de 11/7/2014. Brasília, DF. Resposta ao pedido de informações de um dos autores deste artigo.

BRASIL. Congresso Nacional. Brasília: *Diário do Congresso Nacional* (seção I, suplemento), 29/6/1989 (contém relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar a aplicação, pelo Ministério da Educação, dos recursos provenientes da Emenda Calmon).

BRASIL. Constituição [de 1988] da República Federativa do Brasil. *Diário Oficial da União* [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 5/10/1988.

BRASIL. Emenda Constitucional n.º 59, de 11/12/2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 12/11/2009.

BRASIL. Emenda Constitucional No. 14, de 12 de setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da CF e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 13 set. 1996a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em: 10 jan. 2020.

BRASIL. *Emenda Constitucional No. 53*, de 19/12/06. 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, 2006a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 10 jan. 2020.

BRASIL. *Lei No. 9.394*, de 20/12/96b. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: Presidência da República. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 10 jan. 2020.

BRASIL. *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 Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 dez. 1996c. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 10 jan. 2020.

BRASIL. *Lei No. 11.494*, de 20/6/07. Conversão da Medida Provisória No. 339, de 2006. Regulamenta o FUNDEB, altera a Lei No. 10.195, de 14/2/01, revoga dispositivos das Leis Nos. 9.424, de 24/12/96, 10.880, de 9/6/04, e 10.845, de 5/3/04, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 10 jan. 2020.

BRASIL. *Lei No. 13.005*, de 25/6/2014. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, DF, 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 10 jan. 2020.

BRASIL. MEC. Conselho Nacional de Educação. Parecer CNE/CEB No. 3, de 26/3/2019. Reexame do Parecer CNE/CEB nº 8/2010, que estabelece normas para a aplicação do inciso IX do artigo 4º da Lei nº 9.394/96 (LDB), que trata dos padrões mínimos de qualidade de ensino para a Educação Básica pública. Homologado pelo Ministro. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 29/4/2019.

BRASIL. MEC. Conselho Nacional de Educação. Parecer CNE/CEB No. 8, de 5/5/2010. Estabelece normas para aplicação do inciso IX do art. 4º da Lei nº 9.394/96, que trata dos padrões mínimos de qualidade para a educação básica pública. Não homologado. Relator: Mozart Neves Ramos. Disponível em: www.mec.gov.br. Acesso em: 20 mai. 2020.

BRASIL. MEC. *Relatório do GT sobre o cálculo do valor mínimo do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF)*. Brasília, DF, 2003. Disponível em www.mec.gov.br. Acesso em: set. 2003.

BRASIL. MEC. Secretaria de Educação Média e Tecnológica. *O custo-aluno no ensino médio*. Brasília, DF: MEC/SEMTEC, 2002.

BRASIL. *Medida Provisória No. 339*, de 28/12/06. Regulamenta o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências. Brasília, DF, 2006b. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: jan. 2007.

BRASIL. *Proposta de Emenda Constitucional do FUNDEB (PEC 415)*. Brasília, 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 17 jun. 2005.

BRASIL. TCU (Tribunal de Contas da União). *Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da República*. Exercício de 2013. Item “Impacto das renúncias do IPI e do IR sobre os repasses da União”. P. 198-202. Brasília, DF, 2014. Disponível em: www.tcu.gov.br. Acesso em: 20 abr. 2020.

BUENO, Ederson Nunes; PERGHER, Calinca Jordânia. Analisando a trajetória dos fatores de ponderação estabelecidos no FUNDEB: 2007-2016. *Fineduca*. Revista de Financiamento da educação. Porto Alegre, v. 7, n. 6, p. 1-18, 2017. DOI: <https://doi.org/10.17648/fineduca-2236-5907-v7-69472>.

CALLEGARI, Cesar. *O FUNDEF e a municipalização do ensino fundamental no Estado de São Paulo*. São Paulo: Editora Aquariana, 2002.

CNTE (Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação). *Cinco razões para apoiar o Fundeb permanente e com mais recursos*. Disponível em: www.cnte.org.br. Acesso em: 30 mar. 2020.

DIEESE (Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos). *Impactos do fim do Fundeb no financiamento da rede de educação básica pública municipal*. Nota técnica n. 219. Fev. 2020.

MARTINS, Paulo de Sena. A legislação do Fundeb. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 38, n. 134, p. 319-340, maio/ago. 2008. DOI: <https://doi.org/10.1590/s0100-15742008000200004>.

FARENZENA, Nalú (org.). *Custos e condições de qualidade de educação em escolas públicas: aportes de estudos regionais*. Brasília, DF: INEP, 2005.

PERES, Alexandre José de Souza; SOUZA, Marcelo Lopes de; ALVES, Fabiana de Assis; RODRIGUES, Elenita Gonçalves. *Efeito redistributivo intraestadual do Fundeb: uma análise a partir de variáveis financeiras, socioeconômicas e educacionais dos municípios*. Brasília, DF: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2015. (Série Documental. Textos para Discussão 39).

PINTO, José Marcelino de Rezende; RIBEIRO, Josete Maria Cangussú; SONOBE, Aline Kazuko. Análise da evolução dos gastos por aluno em alguns estados brasileiros, suas respectivas capitais e sua relação com o Fundeb. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, v. 34, n. 2, p. 395-411, mai./ago. 2018. DOI: <https://doi.org/10.21573/vol34n22018.86366>.

PINTO, José Marcelino Rezende. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 28, n. 100, especial, p. 877-897, out. 2007. DOI: <https://doi.org/10.1590/s0101-73302007000300012>.

PINTO, José Marcelino Rezende. O Fundeb na perspectiva do custo aluno qualidade. *Em Aberto*, Brasília, DF, v. 28, n. 93, p.101-117, jan./jun. 2015.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas do Estado. *Relatório e Parecer Prévio Sobre as Contas do Governador do Estado*. Exercício de 2011. Porto Alegre, 2012. Disponível em: www.tce.rs.gov.br. Acesso em: 24 abr. 2013.

SÃO PAULO. Assembléia Legislativa. *CPI da educação: uma ampla exposição de motivos*. São Paulo, nov. 1999.

VERHINE, Robert E. *Pesquisa Nacional Qualidade na Educação: custo-aluno-qualidade em escolas de educação básica*. Brasília, DF: INEP, MEC, 2006.