

FUNDEB e o Financiamento da Educação Municipal

José Silvio Graboski de Oliveira

O legislador constituinte de 1988 erigiu a educação como uma prioridade máxima do Estado brasileiro ao vincular o maior percentual de recursos financeiros a essa área da administração pública.

Tanto assim que o texto constitucional, em seu artigo 212, determinou que a União aplicará, anualmente, nunca menos de 18%, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não menos que 25% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e no desenvolvimento do ensino público.

Ademais, a prática de vincular recursos do orçamento público para custear a manutenção e o desenvolvimento do ensino não nasceu com a Constituição de 1988. Fora a Constituição de 1934 que inaugurou a prática, estabelecendo a primeira vinculação de impostos. De acordo com o texto constitucional de 1934, a União e os Municípios aplicariam nunca menos de 10% e os Estados nunca menos de 20% da renda resultante dos impostos na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos. No entanto, essa vinculação foi abolida na Constituição do Estado Novo, em 1937.

A Constituição de 1946 restabeleceu a prática, vinculando 10% anuais para a União e nunca menos de 25% para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

O governo militar que se instalou em 1964 extinguiu a vinculação de impostos federais para a educação na Constituição de 1967, mantendo, porém, a obrigatoriedade da aplicação para os Estados e os Municípios.

A obrigatoriedade para a União voltou a figurar na Constituição de 1988, com o mínimo de 18 e 25% para Estados, Distrito Federal e Municípios.

Não obstante, a vinculação de determinado percentual de recursos financeiros para a aplicação na educação, por si só, não seria capaz de reduzir as desigualdades sociais e regionais, pois uma coisa é um município rico, com alta arrecadação, aplicar 25% de seu orçamento na educação, outra é um município pequeno e pobre aplicar os 25% de seu mísero orçamento anual. Mantida essa equação, o valor aplicado por cada aluno (per capita) seria eternamente desigual e jamais se atingiria o objetivo de melhorar a educação nacional como um todo.

No final de 1996, portanto, depois de oito anos da promulgação da Constituição de 1988, contavam-se no Brasil 16 milhões de analfabetos com idade de 15 anos ou mais e as matrículas no ensino fundamental, na faixa dos 7 aos 14 anos, da ordem de 35,9 milhões, correspondendo a uma taxa de escolarização de 90,8%, sinalizavam cerca de 3 milhões de matrículas faltantes em relação à almejada universalização do ensino fundamental obrigatório em idade própria¹.

Um quadro desastroso, sobretudo se considerarmos que o art. 60 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias determinou que, nos dez primeiro anos de vigência da Constituição de 1988, o Poder Público envidaria esforços para universalizar o ensino fundamental e erradicar o analfabetismo, destinando pelo menos 50% dos recursos vinculados para alcançar esse objetivo.

Foi nesse contexto que surgiu o FUNDEF, o precursor do FUNDEB.

1. CALLEGARI, Cesar (org.). *O FUNDEB e o financiamento da educação pública no Estado de São Paulo*, 2009, p. 35.

ANTECEDENTES

A Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996, alterou o art. 60 dos ADCT, para criar o FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério.

A estratégia da criação do Fundo foi utilizar parte dos recursos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino pelo art. 212 da Constituição Federal, para financiar o ensino fundamental.

Pela sistemática implementada pela Emenda Constitucional nº 14, dos 25% que Estados e Municípios deveriam aplicar na educação, uma parte (15%) seria carreada para um Fundo (60% de 25%), que redistribuiria os recursos arrecadados tendo por critério o número de matrículas que o Estado e cada um dos seus municípios registrassem em suas redes, no ensino fundamental público, inclusive na educação de jovens e adultos correspondente ao ensino fundamental.

Essa fórmula visava tornar os recursos mais equitativos, na medida em que todos os Municípios que compusessem um mesmo Estado teriam à sua disposição um valor por aluno único, de forma a diminuir a diferença entre os municípios ricos e pobres. Por esse modelo, alguns municípios perderiam recursos (municípios com alta arrecadação), enquanto outros (a maioria) ganhariam. A União complementaria os recursos quando os valores per capita fossem abaixo de um valor mínimo instituído nacionalmente.

O objetivo era universalizar as matrículas no ensino fundamental em idade obrigatória, assim como diminuir o número de analfabetos acima de 15 anos, razão pela qual imaginou-se que o sistema deveria ser temporário, perdurando por dez anos, de 1997 a 2006, e por isso a normatização se daria nos ADCT. E assim foi feito!

As receitas que compuseram o FUNDEF foram provenientes dos impostos e das transferências constitucionais: ICMS, IPI/Exportação, FPE,

FPM e compensação financeira da Lei Complementar nº 87/86 (Lei Kandir). A receita dos demais impostos, como o IPTU, arrecadada diretamente pelos Municípios, e o IPVA, pelos Estados, ficaram de fora do Fundo. Entretanto, Estados e Municípios continuaram a ter a obrigação de aplicar no mínimo 25% sobre essas despesas na manutenção e no desenvolvimento do ensino.

Dessa forma, a sistemática adotada pelo FUNDEF, e que depois fora adotada de forma semelhante pelo FUNDEB, equalizou apenas parte dos recursos, restando ainda uma desproporção entre os Estados e os Municípios, haja vista a capacidade distinta de arrecadação dos impostos não vinculados ao Fundo de cada um deles.

Num primeiro momento, como as matrículas do ensino fundamental estavam quase totalmente absorvidas pelas redes estaduais, os Estados foram os grandes beneficiários, operando-se uma transferência de recursos dos Municípios para os Estados.

Com o passar do tempo, ocorreu o chamado fenômeno da municipalização do ensino fundamental, com a transferência de matrículas das redes estaduais para as municipais e a conseqüente transferência de recursos do Fundo para os Municípios, proporcionalmente às matrículas registradas no ensino fundamental de cada rede de ensino.

No período de vigência do FUNDEF (entre 1997 e 2006), o número de matrículas de alunos do ensino fundamental nas redes municipais dos municípios paulistas, por exemplo, saltou de 726.704, em 1997, para 2.271.849, em 2006. Em contrapartida, no mesmo período, as matrículas nas escolas da rede estadual caíram de 5.078.539 para 2.966.991².

Durante o período de vigência do FUNDEF, registrou-se um avanço no número de matrículas no ensino fundamental, podendo-se dizer que a universalização foi quase alcançada, o que deu origem a um movimento para a continuidade do Fundo, agora ampliado para atender toda a educação básica.

2. Fonte: Censo Escolar do INEP/MEC.

José Fogaça, que fora senador da república e prefeito de Porto Alegre ao tempo de vigência do FUNDEF, deu o seguinte testemunho sobre o resultado obtido pelo Fundo:

O FUNDEF cumpriu extraordinariamente bem o seu papel. Hoje é impossível que um aluno deixe de estudar nas séries fundamentais por falta de vaga³.

Apesar disso, ele reconheceu a limitação do Fundo e advogou a necessidade de aperfeiçoar o mecanismo:

O FUNDEF, infelizmente, cuidou apenas da expansão, não da qualidade do ensino. Esse é, certamente, um outro importantíssimo capítulo a ser enfrentado na história da educação no Brasil⁴.

Dessa forma, já quando o FUNDEF dava seus últimos suspiros, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 53, em 19 de dezembro de 2006, que, alterando a redação do art. 60 dos ADCT, instituiu o FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e da Valorização dos Profissionais do Magistério, previsto para vigorar pelo período de 14 anos, iniciando-se em 1º de janeiro de 2007 e indo até 31 de dezembro de 2020.

O FUNDEF passou a abranger toda a educação básica (educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e suas modalidades), aumentando a subvinculação dos impostos de 15 para 20%, de forma progressiva, ao longo de seus três primeiros anos.

Estados e Municípios, a exemplo do que ocorria na vigência do FUNDEF, passaram a receber os recursos de acordo com o número de matrículas existentes em suas redes, consideradas exclusivamente as matrículas presenciais, conforme os dados apurados pelo censo escolar

3. FOGAÇA, José. *O município na Constituição Federal*, 2015, p. 24.

4. *Ibidem*.

realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

Mantém-se a complementação de recursos por parte da União nos mesmos patamares do FUNDEF, ou seja, 10% do total de recursos do Fundo.

O NOVO FUNDEB

Com a proximidade do final do período de vigência, o ano de 2020 foi marcado por um intenso debate sobre a necessidade de converter o FUNDEB em um mecanismo permanente de financiamento da educação básica pública.

Os argumentos eram vários. Todavia o mais robusto era o de que a grande maioria dos municípios brasileiros (pequenos e médios) ficou dependente dos recursos do Fundo, motivo pelo qual teria dificuldade para manter o atendimento educacional nos níveis existentes, pois haveria uma considerável diminuição nos orçamentos destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino nesses municípios.

A importância do FUNDEB, sobretudo para as redes mais pobres, fora constatada por meio da análise de dados. Em 2018, por exemplo, o FUNDEB representou 44% de todo o financiamento da educação básica pública, com o importe de R\$ 150,6 bilhões, dos R\$ 342,1 bilhões investidos nesse nível de educação escolar⁵.

Ademais, constatava-se o exaurimento não só da capacidade de investimento de Estados e Municípios, como também a continuidade de suporte às despesas de custeio, sendo necessário o aumento de aporte de recursos da União.

Esse debate foi travado no âmbito do Congresso Nacional e da sociedade civil, sem a participação do Ministério da Educação, já que o

5. Brasil. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Relatório do 3º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2020. Disponível em: http://portal.inep.gov.br/informacao-da-publicacao/-/asset_publisher/6JYIsGMAMkWI/document/id/6957506. Acesso em 15/10/2020.

governo do presidente Jair Bolsonaro se mostrou ora indiferente, ora contrário à permanência do Fundo.

Em julho de 2020, quando na Câmara dos Deputados já havia o consenso para a aprovação da Emenda que resultaria no FUNDEB permanente, o Ministério da Economia interveio, tentando evitar o aumento do aporte dos recursos financeiros da União, além de propor outras alterações que descaracterizariam o objetivo do Fundo. Entretanto o Congresso Nacional rechaçou essa tentativa e aprovou a Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020, na forma do substitutivo proposto pela relatora, deputada professora Dorinha (DEM-TO).

Diferentemente do FUNDEF e do FUNDEB que vigorou até 2020, cujas regulamentações estavam previstas nas disposições transitórias da Constituição, a EC 108/20 introduziu o art. 212-A no corpo da Carta, tornando o Fundo permanente a partir de 1º de janeiro de 2021.

CARACTERÍSTICAS

Diferentemente do que muitos pensam, o FUNDEB não é um fundo único nacional, composto de recursos da União e por ela operado. Em verdade, a União somente aporta recursos para complementar o Fundo, de sorte que a quase totalidade de recursos é proveniente de contribuições dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Na composição do FUNDEB que vigorou até 2020, a União só participava com 10% de recursos do Fundo.

Durante a vigência do FUNDEF e nos 14 anos de vigência do FUNDEB temporário, Estados com capacidade de arrecadar mais impostos, como São Paulo e Santa Catarina, nunca receberam um centavo de recursos da União. Esses recursos eram canalizados apenas para os Estados que não atingiam o valor mínimo nacional por aluno, geralmente ficando restrito a oito ou nove Estados localizados nas regiões Norte e Nordeste⁶.

6. Para fins de conhecimento, entre 2007 e 2020, os estados que receberam complementação foram AL, AM, BA, CE, MA, PA, PB, PE e PI, exceto o AM, que não recebeu em 2007. O RN recebeu a complementação de 2012 a 2015.

A exemplo do FUNDEF e do FUNDEB que vigorou até 2020, o FUNDEB permanente também é um fundo especial, de natureza contábil e de âmbito estadual (um fundo por Estado e Distrito Federal, no total de 27 fundos), formado unicamente por recursos provenientes dos impostos e transferências pertencentes aos próprios Estados, Distrito Federal e Municípios, vinculados à educação por força do disposto no art. 212 da Constituição Federal e apenas complementado por recursos da União em situações específicas previstas em lei.

Estados, Distrito Federal e Municípios contribuem para o Fundo com 20% das receitas de impostos, de arrecadação própria e por repartição, de Estados e receitas de impostos, por repartição, de Municípios (CF art. 212-A, II).

Sendo assim, não é correto dizer que existem recursos vinculados pelo art. 212 da CF (25% de Estado e Municípios) para a manutenção e o desenvolvimento do ensino e mais o FUNDEB (CF art. 212-A), uma vez que o FUNDEB é composto de parte dos recursos vinculados pelo mencionado art. 212.

Na verdade, Estados, Distrito Federal e Municípios estão obrigados a gastar a parcela mínima anual de 25% de suas receitas totais em educação. Contudo, 20% das receitas transferidas ficam retidas e formam o FUNDEB, que é redistribuído entre Estados e Municípios de acordo com o número de matrículas existentes em cada rede de educação básica pública, no âmbito de atuação prioritária de cada ente federado definido pela Constituição⁷. Em razão disso, os municípios recebem os recursos de acordo com o número de matrículas registradas unicamente na educação infantil e no ensino fundamental e em suas modalidades, e os Estados e o Distrito Federal, pelas matrículas registradas no ensino fundamental, no ensino médio e em modalidades respectivas.

7. Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

(...)

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

Para compreender como se dá o financiamento da educação básica no Brasil, é importante destacar que, além dos recursos que cada rede de ensino recebe por aluno por meio do FUNDEB, subsistem, ainda, os seguintes recursos: o restante das receitas próprias vinculadas à educação pelo art. 212 da Constituição Federal, correspondentes a 5% (o total é 25%, todavia 20% ficam retidas no FUNDEB) e 25% das receitas próprias de cada ente, como o IPTU, o ISS e o ITBI e os recursos oriundos do Salário Educação e das transferências universais do Ministério da Educação (PNAE, PNATE, PDDE e outros programas federais).

Ainda assim, a discussão que perpassou a implantação do FUNDEB permanente concluiu pela insuficiência de recursos, triunfando a ideia de que seria necessário aumentar o valor da complementação da União, até mesmo para atender a meta 20 do Plano Nacional de Educação⁸.

De forma geral, o FUNDEB permanente manteve o mesmo mecanismo de funcionamento que vigorava no FUNDEB temporário. Todavia, introduziu inovações importantes no que diz respeito à complementação da União.

As principais características do novo FUNDEB são as seguintes:

- Transformação do Fundo em mecanismo permanente de financiamento da educação básica pública;
- Manutenção dos 27 fundos estaduais com a mesma cesta de recursos (20% das receitas de impostos, de arrecadação própria e por repartição, de Estados (ICMS, IPVA, ITCMD, FPE, IPI exp) e receitas de impostos, por repartição, de Municípios (FPM, ICMS, IPVA, ITR), tendo havido pequena alteração advinda da exclusão dos recursos da Lei Complementar nº 87/96 (Lei Kandir);
- Ampliação dos recursos financeiros mínimos a serem complementados pela União que aumentou de 10% para o mínimo de 23% do

8. Lei nº 13.005/14 aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Meta 20: ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto – PIB do País no 5º (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio.

total da contribuição de Estados, DF e Municípios e que ocorrerá de forma escalonada, começando no exercício financeiro de 2021 até atingir os 23% em 2026;

- Subvinculação mínima de 70% dos recursos destinada à remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício (no FUNDEB temporário era mínimo de 60% destinado unicamente à remuneração dos profissionais do magistério);
- Proibição de utilização dos recursos do Salário Educação, pela União, para complementar o Fundo (CF, art. 212-A, inciso XIII).

Como já foi dito, a repartição dos recursos de cada Fundo se dá entre o Estado e seus respectivos municípios (intraestado) com base nas matrículas presenciais efetuadas em cada rede de ensino nos âmbitos de atuação prioritária, sendo certo que os Estados percebem com base no número de matrículas registradas em suas redes no ensino fundamental e no ensino médio e os municípios com base nas matrículas registradas na educação infantil e no ensino fundamental e em suas respectivas modalidades (CF, art. 212-A, III).

Entrementes, não há um valor per capita único, registrando-se uma diferença no valor anual em face de etapas, modalidades, duração da jornada e tipos de estabelecimento de ensino de cada rede.

Essa fórmula resulta em valores aluno/ano diferenciados, como o valor para creche de período integral, que é maior do que o valor para creche parcial, o do ensino fundamental, que poderá ser diferente do valor do ensino médio, e assim por diante.

Por sua vez, Estados e Municípios aplicarão os recursos do Fundo exclusivamente nos respectivos âmbitos de atuação prioritária, conforme estabelecido nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição e somente em despesas consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino, nos termos do art. 7º da Lei nº 9.394/96 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, vedada a utilização para pagamento de aposentadorias e pensões (CF, art. 212, § 7º).

Quanto à destinação de recursos do FUNDEB, o texto da Emenda Constitucional nº 108/20 estabeleceu três subvinculações:

- 70%, no mínimo, de cada Fundo, no âmbito dos Estados e do Distrito Federal,
- excetuadas transferências recebidas pela complementação-VAAR, será destinado ao pagamento dos profissionais da educação básica em efetivo exercício (CF, art. 212-A, inciso XI);
- 15%, no mínimo, da complementação-VAAT (Valor Anual Total por Aluno) será destinada, por cada uma das redes de ensino beneficiadas, em despesas de capital (CF, art. 212-A, inciso XI);
- 50% dos recursos globais da complementação-VAAT serão destinados à educação infantil (CF, art. 212-A, § 3º).

DA COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO

O principal foco dos debates para a aprovação da Emenda Constitucional ficou centrado no aumento de recursos da complementação da União, já que as demais normas de funcionamento eram semelhantes às do FUNDEB que vigorou até 2020.

Por fim, restou aprovada a ampliação da complementação da União de, no mínimo, 10% para, no mínimo, 23%, a ser implementada de forma gradual, durante seis anos, iniciando-se em 2021.

Diferentemente do modelo anterior, em que a distribuição dos valores da complementação da União se dava de forma única, na nova sistemática esses valores serão distribuídos segundo três modalidades, adotando-se, portanto, um modelo híbrido de complementação, na seguinte conformidade:

a) 10% na forma semelhante ao do modelo anterior, ou seja, considerando apenas as receitas arrecadadas e distribuídas no âmbito do Fundo

de cada Estado e do Distrito Federal, sempre que o valor anual por aluno (VAAF) não atingir o valor anual mínimo definido nacionalmente;

b) 10,5%, no mínimo, em cada rede pública de ensino municipal, estadual ou distrital, sempre que o valor anual total por aluno (VAAT) não alcançar o mínimo definido nacionalmente, ou seja, o VAAT será calculado com base nos recursos que cada rede recebe do FUNDEB, acrescidos de outras receitas e transferências vinculadas à educação em cada Município, Estado e Distrito Federal, apurando-se, desta forma, o valor real que cada um desses entes federados dispõe para aplicar anualmente na educação básica. Essa fórmula permitirá identificar a real capacidade financeira de cada ente a fim de atingir uma equidade entre eles. Por esse critério será possível identificar municípios “pobres” dentro de Estados considerados “ricos” e que, pela fórmula anterior, não faziam jus à complementação da União. Da mesma forma, será possível identificar municípios “ricos” pertencentes a Estados “pobres” que, por consequência, não farão jus à complementação com essa parcela de recursos. Trata-se de um aperfeiçoamento da função redistributiva do Fundo. Desse montante, a proporção de 50% será destinada à educação infantil;

c) 2,5% serão repartidos como premiação para as redes públicas que, uma vez cumpridas condicionalidades de melhoria de gestão previstas em lei, alcançarem a evolução de indicadores a serem definidos, de atendimento e melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades, nos termos do sistema nacional de avaliação da educação básica (denominado como VAAR). Esse critério deverá levar em consideração, dentre outras variáveis, o resultado das avaliações nacionais da educação básica, como o IDEB.

Como se constata, o novo FUNDEB adotou um mecanismo complexo, pois, ao mesmo tempo que manteve idêntica sistemática para a distribuição dos recursos arrecadados no interior de cada Fundo e para os 10% de complementação da União (por matrícula), inovou no que diz respeito ao aumento da parcela de 13%.

Da parcela que aumentou, 2,5%, como já dito, compõe o VAAR, que visa premiar as redes que alcançarem resultados positivos, independentemente da condição socioeconômica dos educandos ou da capacidade de disponibilidade de recursos financeiros e do potencial de arrecadação tributária de cada ente federado.

Essa sistemática visa incentivar as redes a melhorar suas performances nas avaliações nacionais, uma vez que fora constatado que é necessário um mínimo de recursos financeiros para atingir bons resultados.

Um estudo do Todos pela Educação⁹ concluiu que “há um valor de investimento por aluno abaixo do qual é muito difícil, mesmo com boa gestão, atingir resultados satisfatórios de aprendizagem dos alunos”¹⁰.

O mencionado estudo, analisando dados referentes aos recursos financeiros disponíveis e o resultado do IDEB, concluiu que é raro uma rede alcançar um resultado de qualidade satisfatória em contextos de disponibilidade fiscal baixo, embora tenha reconhecido que outros fatores, como a qualidade da gestão, também influenciam no resultado obtido.

Nesse contexto, parece um paradoxo utilizar parte dos recursos do Fundo para ser repartido justamente entre as redes que alcançarem resultados educacionais positivos, partindo-se do pressuposto de que essas redes, em tese, são aquelas que dispõem de maiores recursos financeiros. Todavia, prevaleceu a ideia de que, ao estabelecer uma premiação, as redes que não alcançaram os resultados esperados serão incentivadas a melhorar suas performances.

Além do mais, a EC 108/20 também estabeleceu que 10% do ICMS a ser repartido pelos Estados com seus municípios terá por critério os indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem obtidos pelos

9. Fundado em 2006, o Todos Pela Educação é um movimento da sociedade brasileira que tem como missão engajar o poder público e a sociedade brasileira no compromisso pela efetivação do direito das crianças e jovens a uma Educação Básica de qualidade.

10. Todos pela Educação. *Nota Técnica: Análise da relação entre investimento por aluno e qualidade do ensino*, 2019. Disponível em: https://www.todospelaeducacao.org.br/_uploads/_posts/319.pdf?477736800. Acesso em 15/10/2020.

municípios (CF, art. 158, parágrafo único, II). Os Estados deverão implementar essa mudança dentro de dois anos, contados da data de promulgação da EC (art. 3º). Sabendo-se que o ICMS é uma das principais receitas dos Municípios, a mudança tem por objetivo incentivar as redes municipais a melhorarem seus resultados educacionais.

Os 10,5% restantes (VAAT) destinam-se a aprimorar o efeito redistributivo entre as redes de ensino, visando diminuir a desigualdade existente entre elas, na medida em que utiliza como critério de distribuição ponderações relativas e indicadores socioeconômicos e fiscais, ou seja, a repartição levará em conta a real capacidade orçamentária de cada ente federado, de forma que é nessa parcela de recursos que estão centralizados os esforços para equalizar a capacidade de recursos financeiros entre as redes, tendo por fito reduzir as desigualdades regionais.

Nesse diapasão, a ampliação dos recursos da complementação da União mostrou ser absolutamente necessária como um instrumento de aprimoramento dos mecanismos de financiamento da educação básica pública, haja vista que a União destinava poucos recursos para a educação básica, deixando para Estados e Municípios a obrigação de suportar quase a totalidade dos custos.

Segundo um estudo feito pela Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados¹¹, em termos de valores financeiros, projeta-se, em função das perdas de arrecadação das receitas integrantes do FUNDEB decorrentes da pandemia de Covid-19, que os níveis de complementação equivalentes a 10%, previstos para 2020, sejam retomados somente em 2023. Quando atingir seu percentual final de 23%, a União estará participando com cerca de R\$ 39,3 bilhões para o total aportado, por todos os entes federados, na ordem de R\$ 210,3 bilhões, ou seja, a participação da União será ampliada de 9,1

11. Câmara dos Deputados. Consultoria de Orçamento e Fiscalização. *PEC 15/2015 FUNDEB: Texto aprovado na Câmara dos Deputados. Novo Mecanismo Redistributivo: resultados esperados, avaliação, e proposta de regulamentação*, 2020, p. 5. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2020/ETn22_2020PEC15_2015FUNDEBAprovado_Cmara.pdf. Acesso em 15/10/2020.

para 18,7% dos recursos totais. Muito embora a ampliação da complementação da União seja um marco importante para o financiamento da educação básica pública, o estudo projeta que mais de 80% de seu custo continuará a ser suportado pelos orçamentos dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

O estudo ainda mostrou a disparidade existente atualmente entre as redes municipais de ensino no que tange aos valores disponíveis para aplicação, considerando os recursos do FUNDEB e demais recursos vinculados pelo art. 212 da Constituição para a manutenção e o desenvolvimento do ensino. Enquanto o município de Pinto Bandeira (RS) apresentou o maior valor anual por aluno, R\$ 24.714,00, Turiaçu (MA) dispunha apenas de R\$ 3.720,00. Com a elevação do mínimo projetada para R\$ 5.508,00 por aluno, em face da nova sistemática de distribuição dos recursos provenientes da complementação da União, estima-se que a diferença será reduzida de 6,6 vezes para 4,5¹².

O estudo também concluiu que num primeiro momento os Municípios beneficiados com a nova fórmula de distribuição da complementação da União serão aqueles que já recebiam na antiga sistemática, ou seja, Municípios localizados nos estados das regiões Norte e Nordeste, isso em razão da disparidade existente no comparativo com estados localizados em outras regiões. Todavia, na medida em que a complementação avançar, a previsão é a de que municípios de todas as regiões sejam incluídos. Ainda assim, Estados com maior capacidade de arrecadação terão poucos municípios beneficiados.

O estudo projeta que, quando se atingir os valores integrais de complementação pela União (2026) no estado de São Paulo, por exemplo, somente um município, Tapiraí, receberá a complementação. Santa Catarina terá oito municípios, e Rio de Janeiro, nove¹³.

12. Câmara dos Deputados. Consultoria de Orçamento e Fiscalização. PEC 15/2015 FUNDEB: Texto aprovado na Câmara dos Deputados. Novo Mecanismo Redistributivo: resultados esperados, avaliação, e proposta de regulamentação, 2020, p. 6. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2020/ETn22_2020PEC15_2015FUNDEBAprovado_Cmara.pdf. Acesso em 15/10/2020.

13. Ibidem, Anexo.

Por sua vez, o estado de Minas Gerais, que na sistemática antiga não recebia complementação, mas que possui uma disparidade muito grande entre seus municípios, terá algo próximo de 490 municípios beneficiados¹⁴.

Quanto às redes estaduais de ensino, quando a complementação-VAAT atingir 10,5%, em 2026, projeta-se que oito serão alcançadas pelo apoio financeiro da União (AM, MA, MG, MT, PA, PB, PE e RO)¹⁵.

Constate-se, por conseguinte, que o novo FUNDEB foi concebido com o objetivo de propiciar a redistribuição de recursos financeiros entre os entes subnacionais e, dessa forma, possibilitar melhores e maiores condições de financiamento da educação básica, sobretudo em regiões e em municípios mais pobres.

Trata-se, sem dúvida, de um modelo mais redistributivo do que o anterior, que, espera-se, garantirá pelo menos o atingimento de um valor de referência nacional, propiciando a possibilidade de oferecimento de uma educação com um padrão mínimo de qualidade idêntico em todas as redes do país.

Visando atingir esse padrão de qualidade, a EC 108/20 inseriu, por meio da inclusão do § 7º, ao art. 211 da Constituição, o Custo Aluno Qualidade (CAQ), um mecanismo que deverá ser regulamentado pelo Congresso Nacional por meio de lei complementar.

O referido padrão mínimo de qualidade é um conceito previsto desde a redação original da CF/88, nos termos do § 1º, art. 211, e foi definido no inciso IX, art. 4º da Lei nº 9.394/96, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação como “a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem”.

Todavia, o padrão mínimo de qualidade não fora regulamentado, razão pela qual, ao longo do tempo, surgiu a ideia de alcançar esse padrão por meio do estabelecimento de um Custo Aluno Qualidade, o CAQ, que, com a promulgação da EC 108/20, se tornou matéria constitucional.

14. *Ibidem*, p. 7.

15. *Ibidem*.

Embora o CAQ esteja sendo debatido há um bom tempo, não se tem, até o momento, uma definição precisa sobre ele. Contudo, pode-se dizer que se trata de um indicador do custo unitário por matrícula para a obtenção de um padrão mínimo de qualidade nacional, levando-se em conta a capacidade econômica do país¹⁶.

Certamente, a lei complementar a que alude o § 7º do art. 211 da Constituição regulamentará com precisão esse mecanismo.

PISO NACIONAL DO MAGISTÉRIO

A EC 56/06, que implantou o FUNDEB que vigorou até 2020, introduziu como um dos objetivos do Fundo a valorização dos profissionais do magistério por meio da instituição de um piso nacional. A alínea “e”, inciso III, do art. 6º dos ADCT, dispôs que a lei regulamentadora do Fundo deveria determinar “prazo para fixar, em lei específica, piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica”.

A existência de um piso nacional já havia sido estabelecida pelo legislador constituinte originário no art. 206, inciso V, ao prescrever como um dos princípios do ensino a valorização dos seus profissionais por meio de um piso nacional. Todavia, fora a Emenda instituidora do FUNDEB que em 2006 tratou sobre o prazo para a instituição.

Posteriormente, em 2008, com o advento da Lei nº 11.738, foi oficialmente instituído o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica.

Portanto, foi no bojo da política educacional implementada pelo primeiro FUNDEB que se concretizou a aprovação de um piso nacional, depois de anos de luta de educadores e servidores.

Entretanto, em que pese a importância da valorização da carreira do magistério público por meio da instituição de um piso nacional, a

16. Todos Pela Educação. *Considerações sobre o Custo Aluno Qualidade (CAQ) Análise do Todos Pela Educação sobre a incorporação do CAQ ao novo Fundeb*, p. 2. Disponível em https://www.todospelaeducacao.org.br/_uploads/_posts/532.pdf?1456868649. Acesso em 15/10/2020.

constitucionalidade da lei foi questionada por alguns governadores junto ao Supremo Tribunal Federal. Finalmente, vencidos todos os trâmites processuais, em 24 de agosto de 2011 o STF, ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4167, considerou a lei constitucional na íntegra e, inclusive, fixou o entendimento de que o valor do piso corresponde ao vencimento, e não à remuneração.

Importante destacar que, além de fixar o piso nacional, a Lei nº 11.738/08 também definiu uma norma para a organização da jornada de trabalho dos docentes, nos termos do § 4º, art. 2º, que assim dispõe:

§ 4º Na composição da jornada de trabalho, observar-se-á o limite máximo de 2/3 (dois terços) da carga horária para o desempenho das atividades de interação com os educandos.

Essa norma veio coroar a luta dos docentes para serem remunerados não apenas pelas aulas ministradas, como também pelo tempo empregado nas atividades extraclasse necessário para a preparação de aulas, correção de atividades, estudos etc. A norma reservou pelo menos um terço do tempo remunerado para isso.

Infelizmente, transcorrida mais de uma década do advento da lei, muitas redes de ensino ainda não regulamentaram a jornada de trabalho na conformidade do dispositivo legal e algumas nem sequer pagam o piso.

A Emenda Constitucional nº 108/20 trouxe à tona novamente o assunto no inciso XII, art. 212-A da CF que assim reza: “lei específica disporá sobre o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério da educação básica pública”.

A nosso ver, isso não quer dizer que será necessário aprovar uma nova lei, pois como dito, tal lei já existe. A menção feita pela EC 108/20 foi necessária uma vez que o piso estava positivado no art. 6º das disposições transitórias da Constituição, porém, com a transformação do FUNDEB

em Fundo permanente, fora necessário dispor sobre a matéria no corpo permanente da Constituição. Esse foi o objetivo da EC 108/20.

ADMINISTRAÇÃO E APLICAÇÃO DOS RECURSOS

A administração dos recursos do Fundo está a cargo do Poder Executivo dos entes subnacionais. A LDB, no seu art. 69, § 5º, estabeleceu que o órgão responsável pela educação seja o órgão gestor/administrador dos recursos, razão pela qual esse papel cabe às Secretarias Estaduais e Municipais de Educação, atendido, obviamente, o que determina a Lei nº 4320/64, que dispõe sobre as Normas Gerais de Direito Financeiro para a elaboração e o controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

Os recursos do FUNDEB devem ser obrigatoriamente aplicados na manutenção e no desenvolvimento da educação básica pública, que, a teor do art. 70 da LDB, são as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais. O mencionado art. 70 discrimina de forma taxativa, embora sujeito à interpretação, o rol de despesas legais, a saber:

I – remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;

II – aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;

III – uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;

IV – levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;

V – realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;

VI – concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;

VII – amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;

VIII – aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

Por outro lado, o art. 71 discrimina as despesas que não se constituem como de manutenção e desenvolvimento do ensino, de tal modo que não são passíveis de serem cobertas com os recursos do Fundo:

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;

II – subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;

III – formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;

IV – programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;

V – obras de infraestrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;

VI – pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Outrossim, os recursos somente poderão ser gastos para cobrir despesas dos respectivos âmbitos de atuação prioritária dos Estados e Municípios, conforme estabelecido nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal (os Municípios devem utilizar recursos na educação infantil e no ensino fundamental e os Estados nos ensinos fundamental e médio). Entretanto, não há limitação para a utilização dos recursos por etapa ou modalidade de ensino.

Além do mais, como já foi dito, como teor do inciso XI, art. 212-A da CF, o mínimo de 70% do total anual dos recursos deve ser destinado ao pagamento dos profissionais da educação básica em efetivo exercício, excluídos desse valor os recursos eventualmente recebidos a título de complementação-VAAR.

Nesse aspecto, houve uma inovação em relação ao FUNDEB que vigorou até 2020, uma vez que a vinculação era de 60%, porém abrangia apenas os profissionais do magistério (docentes e servidores de suporte pedagógico: diretor de escola, supervisor de ensino, coordenador pedagógico, orientador educacional etc.).

No FUNDEB permanente, o percentual foi ampliado para 70% (CF, art. 212-A, XI). Entretanto, foram incluídos os demais profissionais da educação, ou seja, os servidores da área administrativa e da área operacional (limpeza, vigilância, manutenção, alimentação, transporte escolar etc.).

A nosso ver, essa alteração poderá causar impacto negativo para os servidores da carreira do magistério, haja vista que grande parte dos entes federados já dispndia mais de 70% somente com a folha de pagamento do magistério.

A preocupação se torna ainda mais latente quando se observa que fora introduzida outra regra, constante do inciso XI, art. 212-A da CF, no sentido de que, dos recursos percebidos a título de VAAT, o percentual mínimo de 15% deve ser reservado para despesas de capital (investimento).

Por tudo isso, teme-se que futuros aumentos da remuneração dos servidores da carreira do magistério, ou mesmo a concessão de vantagens e progressões já constantes dos planos de carreira, possam ficar comprometidos com a aplicação das novas regras.

Importante mencionar que nos 70% mínimos destinados à remuneração estão incluídos não apenas os vencimentos, como também outras verbas salariais, como décimo terceiro, adicional de férias, gratificações, horas extras etc., bem como encargos sociais.

Na parcela restante (30%), podem ser contabilizadas as demais despesas necessárias ao funcionamento da educação básica pública, tais como construção e conservação de prédios escolares, compra e manutenção de equipamentos, despesas de custeio (energia, internet, limpeza, vigilância etc.), material didático-pedagógico, capacitação dos servidores, transporte escolar etc.

FISCALIZAÇÃO E CONTROLE SOCIAL

Em cada ente federado haverá um Conselho de acompanhamento e controle social, conforme regra encartada na alínea “d”, inciso X, art. 212-A da CF.

O controle social é um mecanismo que vem sendo adotado nas democracias modernas, tendo por objetivo aproximar e integrar a sociedade com a administração pública, visando tornar a máquina estatal mais eficiente e ao mesmo tempo aumentar o controle e a fiscalização sobre os atos praticados pelos agentes públicos. Nossa atual Constituição adotou esse sistema, conforme explica Adeum Hilário Sauer:

A CF/88 adotou uma perspectiva mista de democracia representativa e participativa, incorporando institutos da democracia direta, tais como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular legislativa (art. 14), e a participação da comunidade na gestão das políticas públicas (art. 194, VII; art. 198, III; art. 204, II; art. 206, VI; art. 227, § 7º). Além dessas formas de participação a Constituição abriu, à sociedade, a possibilidade de fiscalização da administração pública. As inovações constitucionais são férteis e sua indicação de ampliar as formas de participação da cidadania, mas isto dependerá, ainda, de como serão regulados esses novos canais na legislação infraconstitucional¹⁷.

17. SAUER, Adeum Hilário. *Conselhos com participação social no processo de democratização do Estado*, 2002, p. 83.

Particularmente, na área da educação, a Constituição estabeleceu como princípio a gestão democrática do ensino público, na forma da lei (art. 206, VI).

Os Conselhos de Gestão Pública são, desse modo, órgãos de consulta, deliberação, normatização, acompanhamento e controle social, gozando de autonomia, nos termos da lei instituidora.

No entanto, os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB não gozam de competência para administrar os recursos do Fundo, uma vez que a administração é feita pelo Poder Executivo. Contudo, o colegiado tem um papel importante, haja vista que “o controle a ser exercido pelo Conselho do FUNDEB é o controle direto da sociedade, por meio do qual se abre a possibilidade de apontar, às demais instâncias, falhas ou irregularidades eventualmente cometidas, para que as autoridades constituídas, no uso de suas prerrogativas legais, adotem as providências que cada caso venha a exigir”¹⁸.

A fiscalização sobre a aplicação dos recursos, na verdade, é da responsabilidade das Assembleias Legislativas e das Câmaras Municipais, com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados e Municípios e quando há recursos federais na composição do Fundo (complementação da União) em determinado Estado ou Município, o Tribunal de Contas da União e a Controladoria-Geral da União também atuam nessa fiscalização, naquele Estado ou naquele Município.

Destarte, eventuais irregularidades apuradas pelo colegiado devem ser comunicadas aos órgãos oficiais de controle, a quem caberá tomar as decisões pertinentes. É importante esclarecer que o Ministério da Educação não goza de competência para fiscalizar a aplicação dos recursos. Caso receba denúncias, o Ministério as encaminha aos órgãos fiscalizadores para as providências cabíveis.

18. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Fundeb: perguntas frequentes. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/index.php/financiamento/fundeb/perguntas-frequentes-fundeb>. Acesso em: 15/10/2020.

Por fim, é importante destacar que o Ministério Público, mesmo não sendo uma instância de fiscalização de forma específica, tem por dever zelar pelo efetivo e pleno cumprimento da lei. Nesse aspecto, desempenha uma função que, em relação a eventuais irregularidades detectadas e apontadas por qualquer cidadão, pelos Conselhos ou pelos órgãos de fiscalização, tem por dever tomar providências formais na órbita do Poder Judiciário.

OUTRAS FONTES DE FINANCIAMENTO

Embora não seja objeto deste estudo, julgamos oportuno esclarecer que, além do FUNDEB e dos recursos vinculados pelo art. 212 da CF, existem outras fontes de financiamento estabelecidas pela legislação vigente para custear a manutenção e o desenvolvimento do ensino.

Uma delas é o Salário Educação, que se constitui em fonte adicional de financiamento da educação básica pública¹⁹, conforme previsto no § 5º, art. 212 da CF.

Como fonte adicional, os recursos do Salário Educação somente podem ser empregados em despesas consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 7º da Lei nº 9.394/96, LDB), exceto em despesas com pagamento de pessoal. Tal vedação encontra-se encartada no art. 7º da Lei nº 9.766/98.

O Salário-Educação é, portanto, uma contribuição social destinada ao financiamento de programas, projetos e ações voltados para a educação básica pública, tendo sido instituído pela Lei Federal nº 4.440, de 27 de outubro de 1964, como um tributo a ser pago pelas empresas com a finalidade de suplementar as despesas públicas com a educação elementar e assim ajudar a cobrir os custos do ensino primário dos filhos de seus empregados em idade de escolarização obrigatória.

19. § 5º A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei.

Temos, também, as chamadas transferências de natureza legal, que são os programas federais de distribuição universal, a cargo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), tais como PNAE (Programa Nacional de Alimentação Escolar), PNATE (Programa Nacional de Transporte Escolar) e PDDE (Programa Dinheiro Direto na Escola). Esses programas se materializam por meio de transferência automática de recursos financeiros para custear despesas consideradas de manutenção e desenvolvimento do ensino ou de serviços complementares, como o transporte e a alimentação escolar.

Tais transferências inserem-se na obrigação constitucional segundo a qual a União tem de prestar assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios (CF, art. 2II, § 1º).

Importante anotar que os recursos transferidos pela União por meio dos mencionados programas possuem apenas um caráter complementar, isto é, não são suficientes para cobrir todas as despesas objeto de sua finalidade, ficando a diferença às expensas de cada ente federado.

Há outras possibilidades de financiamento, como os programas de compra e distribuição de ônibus escolares e de livros didáticos, bem como liberação de recursos do orçamento da União para determinadas finalidades (construção de prédios escolares, por exemplo) por meio de emendas parlamentares.

Diante desse quadro, resta indagar se de fato não há recursos suficientes para a oferta de uma educação básica pública de qualidade. Essa questão vem há tempo permeando os debates sobre o financiamento da educação pública no Brasil. De um lado, encontramos uma corrente que advoga maiores recursos e, de outro, aqueles que entendem que há recursos suficientes e que o problema é meramente de gestão.

Sem negar a necessidade de melhorar a gestão dos recursos, a nosso ver os recursos públicos são insuficientes, de sorte que a ampliação da complementação da União no âmbito do FUNDEB, de 10 para 23%, foi absolutamente necessária.

Com a nova política de financiamento introduzida pela EC 108/20, espera-se que as redes disponham de recursos mais próximos de suas necessidades e, assim, consigam ofertar uma educação pública gratuita, universal e de qualidade.

Em conclusão, citamos trecho da Nota Técnica²⁰ publicada pelo movimento Todos Pela Educação, em fevereiro de 2020, e que fomentou o debate pela aprovação da EC 108/20:

É importante ressaltar que os atuais modelo e valor de complementação da União são insuficientes para fazer frente aos desafios educacionais do país. Utilizando os dados de 2015, é possível constatar que 46% dos municípios brasileiros se encontram em situação de crítica de subfinanciamento, com valor aluno/ano total (VAAT) inferior a R\$ 4,3mil, ou seja, menos de 360 reais por aluno por mês. (...) Isto posto, o aumento da complementação da União se mostra fundamental para a estruturação de um novo capítulo do FUNDEB, mais redistributivo e indutor de melhoria da aprendizagem na Educação Básica.

20. Todos Pela Educação. *Nota Técnica: Fontes de recursos para a ampliação da complementação da União ao FUNDEB*, 2020, p. 2.



José Silvio Graboski de Oliveira

Professor e advogado, especialista em Direito Educacional. Sócio do escritório Graboski Advogados Associados e da Pública – Gestão Educacional. Assessor jurídico da UNDIME-SP. Membro da ABRADE – Associação Brasileira de Direito Educacional. Foi vereador e secretário municipal de educação.

REFERÊNCIAS

CALLEGARI, Cesar (org.). *O FUNDEB e o financiamento da educação pública no Estado de São Paulo. 4a ed. São Paulo: Aquariana, 2009.*

FOGAÇA, José. *O município na Constituição Federal*. Cidadania e Política, vol. 5. São Paulo: Oficina Municipal, 2015.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. *Relatório do 3º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2020*. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2020.

SAUER, Adeum Hilário. *Conselhos com participação social no processo de democratização do Estado*. Revista Educação Municipal, Undime, Brasília, ano 14, n. 5, 2002.

TANNO, Claudio Riyudi. *Estudo Técnico. PEC 15/2015 FUNDEB: Texto aprovado na Câmara dos Deputados. Novo Mecanismo Redistributivo: resultados esperados, avaliação e proposta de regulamentação*. Brasília: Câmara dos Deputados, Consultoria de Orçamento e Fiscalização, 2020.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. *Considerações sobre o Custo Aluno Qualidade (CAQ). Análise do Todos Pela Educação sobre incorporação do CAQ ao novo Fundeb*.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. *Nota Técnica: Análise da relação entre investimento por aluno e qualidade do ensino*, 2019.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. *Nota Técnica: Fontes de recursos para a ampliação da complementação da União ao FUNDEB*, 2020.