

Política de financiamento da educação

A realidade do fundeb

Milton Canuto de Almeida*

RESUMO: O texto mostra a realidade do Fundeb após a crise econômica e financeira mundial, e como as diversas políticas de isenção fiscal praticadas pelo Governo diminuíram os recursos oriundos de impostos, afetando a educação nos municípios.

Palavras-chave: Fundeb. Financiamento da Educação. Recursos para a Educação.

Introdução

A educação é o instrumento de desenvolvimento de qualquer sociedade que deve ser implementada como política de Estado de forma articulada entre *níveis*, etapas e modalidades, em sintonia com os marcos legais e ordenamentos jurídicos, e que expresse a efetivação do direito social, de cidadania e de liberdade pessoal com qualidade para todos. Tal perspectiva implica, ainda, na garantia de interfaces das políticas educacionais com outras políticas sociais. Portanto há de se considerar historicamente o contexto social em que se inscreve.

Do período colonial até hoje, a história da educação brasileira tem sido marcada pelo descaso, tanto na sua oferta quanto nos mecanismos de financiamento por parte do Estado. A educação brasileira nasce privatizada (autofinanciamento jesuítico), sem um modelo estável de fornecimento de recursos.

Ao longo do processo de constituição da formação social brasileira, o financiamento da educação vive a contradição permanente entre aumento da demanda social por escolaridade e sua contenção, através de uma oferta pública seletiva e/ou reduzida.

Sendo assim, ao discutir o financiamento da educação, temos que levar em conta o grau de desenvolvimento **socioeconômico do país** (grifo do autor), ou seja, a sua riqueza, o Produto Interno Bruto (Pib); a distribuição da renda, que incide na formação dos extratos sociais; a composição e incidência dos impostos sobre a população; o acesso da sociedade aos bens públicos e privados; os índices de alfabetização e de bem estar social etc. No nosso caso e da maioria dos países predominantemente pobres, quando comparamos o grau de comprometimento de investimentos, devemos sempre levar em consideração esses índices de desenvolvimento.

Vinculação dos recursos

O Brasil é um dos poucos países do mundo a manter uma vinculação de recursos tributários, como uma das garantias da existência de recursos financeiros para a educação, onde o financiamento do ensino público é assegurado, em montante anual estimável e com continuidade, por força de preceito constitucional. Dentro dessa vinculação com o objetivo de equacionar melhor a distribuição dos recursos vinculados, foi instituído o mecanismo da subvinculação, no primeiro momento através do Fundo de Manutenção e desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef), constituído como um fundo

* Especialização em Direito Educacional. Vice-presidente da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) e vice-presidente do Conselho Estadual do Fundeb/AL.

E-mail: <miltoncanuto@yahoo.com.br>.

contábil em cada unidade federada (UF), que retém 15% dos seguintes impostos: Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPI-Exp), Fundo de Participação dos Municípios (FPM), Fundo de Participação dos Estados (FPE), compensação por desoneração de impostos. Os recursos do Fundo recolhidos do ente estadual e dos entes municipais eram redistribuídos pelo número de alunos do ensino fundamental de cada rede de ensino. O valor-aluno, assim encontrado, se fosse inferior ao mínimo nacionalmente definido pelo Executivo Federal, seria complementado pela União.

Em 19 de dezembro de 2006 o mecanismo de fundo foi ampliado com a promulgação da Emenda Constitucional n.º 53, que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), em substituição ao Fundef de natureza semelhante no que tange à natureza, organização e funcionamento, entrando em vigor em janeiro de 2007, através da Medida Provisória 339, de 28 de dezembro do 2006, convertida na Lei 11.494, de 20 de junho de 2007. Sua implantação se deu de forma gradual, alcançado a plenitude em 2009, quando o Fundo passou a funcionar em todo o universo de alunos da educação básica pública presencial, com os percentuais de receitas alcançando o patamar de 20% de contribuição.

O Fundeb também é um fundo contábil em cada unidade federada (UF), composto, na quase totalidade, por recursos dos próprios estados, Distrito Federal e municípios, constituído hoje de 20% dos impostos a seguir: FPE, FPM, ICMS, IPI-Exp, Desoneração de Exportações (Lei Complementar nº 87, de 1996), Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações (ITCMD), Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), quota parte de 50% do Imposto Territorial Rural (ITR) devida aos Municípios, receitas da dívida ativa e de juros e multas, incidentes sobre as fontes acima relacionadas. Além desses recursos, ainda compõe o Fundeb, a título de complementação, uma parcela de recursos federais, sempre que, no âmbito de cada Estado, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente.

Por outro lado, a Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006, também estabeleceu o prazo de 14 anos, a partir de sua promulgação, para vigência do Fundeb. Assim, o prazo será completado no final de 2020, com os seus recursos destinados ao financiamento de ações de manutenção e desenvolvimento da educação básica pública, independentemente da modalidade em que o ensino é oferecido (regular, especial ou de jovens e adultos), da sua duração (ensino fundamental de oito ou de nove anos), da idade dos alunos (crianças, jovens ou adultos), do turno de atendimento (matutino e/ou vespertino ou noturno) e da localização da escola (zona urbana, zona rural, área indígena ou quilombola), observando-se os respectivos âmbitos de atuação prioritária dos estados e municípios, conforme estabelecido nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição, ou seja, o Estado receberá recursos do Fundeb para o financiamento do ensino fundamental e médio e o Município para o ensino infantil e fundamental.

O Fundeb, originário de intensa luta dos trabalhadores em educação e de negociações envolvendo entes federados, passou a constituir uma política de subvinculação dentro do financiamento da educação, que aponta avanços importantes ao investimento na educação básica, buscando equacionar as desigualdades regionais, permitindo a integralização das matrículas e apontando mecanismos para avançar na valorização profissional, em especial na consolidação do Piso Salarial Profissional Nacional e Carreira (PSPN). Vamos nos ater, neste texto, à realidade do Fundeb, em decorrência da sua implementação, em especial os fatores ocorridos após 2009 e, de forma mais contundente, em 2012 e 2013, em função da crise econômica e financeira mundial, que também tem afetado o país, além da implementação de diversas políticas de isenção fiscal praticadas pelo Governo, implicando a diminuição das receitas tributárias e, por consequência, acarretando a diminuição dos recursos oriundos de impostos, afetando centralmente a grande massa dos

municípios brasileiros, em especial no Nordeste, que têm uma alta concentração de matrículas e sua base maior orçamentária calcada no FPM – composto pelo IPI e pelo imposto de renda.

Recursos a menos

O primeiro impacto negativo forte, no Fundeb, se deu em 2009, quando o valor anual por aluno de R\$ 1.350,09, instituído pela Portaria Interministerial Nº 221, de 10 de março de 2009, foi reduzido pela Portaria Interministerial Nº 788, de 14 de agosto de 2009, para R\$ 1.221,34. No entanto, no fechamento do ano, o valor aluno real foi de R\$ 1.227,17, o que ocasionou problemas, em especial com a valorização das carreiras dos profissionais em educação. Já em 2012, a instabilidade foi muito maior para os municípios e estados brasileiros, tendo em vista a grande queda nos recursos do Fundeb, em especial entre os meses de julho a outubro. No entanto, o Governo Federal não encaminhou ações imediatas para minimizar a gravidade do problema e garantir a confiabilidade e sustentabilidade do Fundeb.

A Portaria Interministerial MEC/MF nº 1.809, de 2011, que inicialmente instituiu o custo/aluno mínimo para 2012 em R\$ 2.096,68, acabou só sendo revista do ponto de vista orçamentário em 28 de dezembro de 2012, pela PI nº 1.495, de 28 de dezembro de 2012. Ou seja, quando o ano já estava no seu término - o que é, no mínimo, absurdo -, rebaixou o valor mínimo para R\$ 1.867,15, quando já era possível visualizar que, mesmo com toda crise econômica e isenções de impostos praticadas, o custo/aluno mínimo real não seria mais o estabelecido na nova portaria.

Os fatos são recorrentes, tendo em vista o governo não ter agido com prudência nas estimativas, mesmo ciente dos efeitos da crise mundial, pondo em cheque a confiabilidade do Fundeb, quando se estimara o seu crescimento em 21,24%, porém, no dia 28 de dezembro de 2012, através de simples Portaria e sem nenhuma compensação financeira aos entes federados, rebaixou a estimativa para 7,97%.

Em vários documentos encaminhados às autoridades competentes, a CNTE já havia se manifestado cobrando que a correção das estimativas do Fundeb fosse feita e medidas saneadoras fossem tomadas tendo em vista que, em abril de 2012, o Governo Federal, através da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica, havia determinado que o repasse dos recursos para complementar o Piso Salarial do Magistério para os nove estados que recebem a Complementação da União, no valor de R\$ 1,048 bilhões, fossem redistribuídos conforme repasse normal, questão ratificada pela Resolução nº 07, de 26 de abril de 2012, assinada pelo ministro da Educação. No entanto, mesmo com a queda de recursos especialmente entre os meses de julho a outubro, a portaria não foi efetivada, e, certamente, teria sido outra a realidade, se posta em prática a base orçamentária em 2012. Para melhor entendimento, vamos expressar o que ocorreu do ponto de vista orçamentário nesse ano.

A base orçamentária do Fundeb para 2012, prevista na PI nº 1.809, previa recursos oriundos dos estados e municípios correspondentes a R\$ 104,89 bilhões, enquanto que a complementação da União somaria R\$ 9,44 bilhões, perfazendo, assim, um orçamento anual de R\$ 114,33 bilhões; já a Portaria Interministerial nº 1.495, de 28 de dezembro de 2012, que revogou a anterior faltando dois dias para o encerramento do ano, reduziu a previsão orçamentária para R\$ 102,60 bilhões, ou seja, uma queda de R\$ 11,7 bilhões, o que representa 11,43% menos. No entanto, a realidade consolidada até dezembro de 2012 não era essa, devido a um maior crescimento das receitas em novembro e dezembro, portanto, o custo/aluno seria, naquele momento, bem maior que o publicado, o que asseguraria maior reajuste do Piso para 2013. Segundo levantamento feito pela CNTE, através dos dados publicados pela Secretaria do Tesouro Nacional, constatava-se que os recursos transferidos de janeiro a dezembro de 2012 representariam um total de R\$ 106,5 bilhões, portanto bem superior aos R\$ 102,60, publicados pela portaria de 28 de dezembro de 2012,

fato que se consolidou com a Portaria MEC nº 344, de 24 de abril de 2013, que tratou do ajuste anual da distribuição dos recursos do Fundeb, no exercício de 2012, com a publicação orçamentária na ordem de R\$ 106,6 bilhões. Sendo assim, verifica-se que a queda real entre os recursos preliminarmente previstos e o apurado até 31 de dezembro de 2012 foi de 7,25%. Mas, se o governo tivesse cumprido o que estabeleceu, a Resolução nº 07, de 26 de abril de 2012, que determinou a distribuição dos recursos reservados para complementar o Piso Salarial no valor de R\$ 1,048 bilhões, a queda orçamentária anual teria sido de 6,21%.

Certamente, as flutuações estabelecidas nas previsões de arrecadação afetaram a forma de definir o critério de reajuste do piso e passaram a comprometer a credibilidade do Fundeb, tendo em vista que as estimativas de arrecadação estabelecidas pela Secretaria do Tesouro Nacional no mês de dezembro é a que serve de parâmetro para o reajuste do Piso. Essa realidade praticada em 2012 também voltou a ocorrer em 2013 com a mesma contundência, tendo em vista que a portaria 1.496 de 28 de dezembro de 2012 previa um orçamento anual de 116,77 bilhões, para o ano de 2013. No entanto, da mesma forma praticada em 2012, a Secretaria do Tesouro Nacional, em 17 de dezembro de 2013, publicou a portaria nº 16, que revogou a anterior, reduzindo a previsão orçamentária para R\$ 111,18 bilhões, provocando uma queda da ordem de R\$ 5,59 bilhões (5,03%), ou seja, a menor. Naquele momento a CNTE já constatava em seus estudos, tendo como base os recursos até então depositados nas contas de cada ente, informados pela Secretaria do Tesouro Nacional, que o montante correspondia a R\$ 116,60 bilhões, o que certamente garantiria um reajuste maior no valor do Piso, o que foi consolidado para mais, de acordo com a Portaria MEC nº 364, de 28 de abril de 2014, referente ao demonstrativo do ajuste anual da distribuição dos recursos do Fundeb, no exercício 2013, na ordem de R\$ 119,10 bilhões.

Conclusão

A CNTE tem uma posição clara de que se faz necessário rever os mecanismos de apuração e consolidação dos recursos do Fundeb, bem como os mecanismos de correção do Piso, que hoje ocorre através de estimativas de receitas. No entanto, o correto seria estabelecer o mecanismo de reajuste através do balanço contábil consolidado do Fundeb, o que exigiria também a alteração do artigo 5º da Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008, passando a data referencial de reajuste para 1º de maio. Somente em relação a 2013 e 2014, já se acumula uma defasagem no valor do Piso da ordem de 6,36%.

Outra questão que precisa ser debatida e aperfeiçoada diz respeito à complementação da União, que acaba acarretando distorções entre os estados que a recebem e os demais estados, em especial aqueles que se aproximam do custo/aluno mínimo. No caso hoje, dos dez que recebem a complementação da União, os recursos são divididos em 13 meses e não em 12, portanto, dos 100% a serem transferidos, 85% são repassados de janeiro a dezembro e os 15% restantes no primeiro mês do ano seguinte, como décima terceira parcela; por outro lado, desse total são reservados 10% para a aplicação em programas e ao Piso para aqueles estados abaixo do custo/aluno mínimo que comprovarem incapacidade de pagamento, norma prevista na Lei que regulamenta o Fundeb. No entanto, ninguém até então conseguiu captar esse recurso. Esses mecanismos acabam provocando distorções: por exemplo, o estado do Paraná, entre outros, tem custo/aluno próximo do custo/aluno mínimo nacional, praticado pelos dez estados que recebem complementação, mas não faz jus à complementação da União e muito menos ao complemento estabelecido para o Piso; por outro lado, vários municípios deste mesmo estado têm custo/aluno médio inferior aos municípios dos estados que recebem a complementação da União, conforme mostra o quadro abaixo.

Comparativo entre o custo/aluno médio de municípios de Alagoas e do Paraná no ano de 2014

ALAGOAS	CUSTO/	PARANÁ	VARIAÇÃO
----------------	---------------	---------------	-----------------

MUNICÍPIOS	ALUNO MÉDIO	MUNICÍPIOS	C/A/M
Pariconha	R\$ 2.679,61	Toledo	R\$ 2.514,19
Estrela de Alagoas	R\$ 2.631,23	Bela Vista do Paraíso	R\$ 2.497,96
Igaci	R\$ 2.591,13	Ponta Grossa	R\$ 2.495,39
Minador do Negrão	R\$ 2.566,91	Ivai	R\$ 2.494,04
Limoeiro de Anadia	R\$ 2.533,72	Santa Lucia	R\$ 2.466,84
Senador Rui Palmeira	R\$ 2.526,18	Altonia	R\$ 2.438,94
Arapiraca	R\$ 2.522,72	São Sebastião do Amoureira	R\$ 2.437,57
Piranhas	R\$ 2.512,64	Bom Susesso do Sul	R\$ 2.416,98

É imprescindível rever os métodos de estimativas das receitas do Fundeb e os seus mecanismos de complementação, pois as atuais regras têm comprometido sobremaneira a execução das políticas educacionais no país, além de fragilizar o mecanismo de atualização do Piso do Magistério.

É necessário assegurar a complementação da União aos fundos estaduais, de forma a estabelecer um maior equilíbrio no custo/aluno praticado por cada ente, ao mesmo tempo em que se torna imperiosa a fiscalização mais rigorosa da sua aplicação.

É preciso observar que a União ainda contribui muito pouco com os investimentos educacionais, conforme apontam os dados oficiais do Instituto de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep): a cada R\$ 1,00 investido em educação, o Governo Federal contribui apenas com R\$ 0,20, contra R\$ 0,41 dos 26 estados e do Distrito Federal e R\$ 0,39 dos municípios. Ou seja, o ente que mais arrecada é aquele que menos contribui com a educação. Portanto, se faz necessário mais do que nunca que novos recursos sejam destinados a manutenção e desenvolvimento de ensino, ampliando em especial a complementação da União ao Fundeb para assegurar a aplicação e a progressiva ampliação do Piso Salarial Profissional para todos os profissionais da educação, bem como os insumos para expandir a escolaridade da população brasileira – instituindo uma verdadeira escola de qualidade para todos e todas.

Referências

BRASIL. Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, 9 mar. 2006.

_____. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei no 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2007.

_____. Ministério da Educação. Ministério da Fazenda. Portaria Interministerial nº 221, de 10 de março de 2009. Define e divulga os parâmetros anuais de operacionalização do Fundeb para o exercício de 2009. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2009.

_____. Ministério da Educação. Portaria MEC nº 788, de 14 de agosto de 2009. Redefine e divulga os parâmetros anuais de operacionalização do Fundeb para o exercício de 2009. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2009.

_____. Ministério da Educação. Ministério da Fazenda. Portaria Interministerial nº 1.809, de 28 de dezembro de 2011. Define e divulga os parâmetros anuais de operacionalização do Fundeb para o exercício de 2012. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2011.

_____. Ministério da Educação. Resolução MEC nº 7, de 26 de abril de 2012. Fixa a parcela da complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, prevista no caput do art. 7º da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2012.

_____. Ministério da Educação. Ministério da Fazenda. Portaria Interministerial nº 1.495, de 28 de dezembro de 2012. Redefine e divulga os parâmetros anuais de operacionalização do Fundeb para o exercício de 2012. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2012.

_____. Ministério da Educação. Portaria MEC nº 344, de 24 de abril de 2013. Dispõe sobre o ajuste anual da distribuição dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), no exercício de 2012. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2013.

_____. Ministério da Educação. Portaria MEC nº 1.496, de 28 de dezembro de 2012. Redefine e divulga os parâmetros anuais de operacionalização do Fundeb para o exercício de 2012. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2012.

_____. Ministério da Educação. Portaria MEC nº 16, de 17 de dezembro de 2013.

. Ministério da Educação. Portaria MEC nº 364, de 28 de abril de 2014. Dispõe sobre o ajuste anual da distribuição dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), no exercício de 2013.

Cadernos de Educação, Brasília, n. 27, p. 137-150, jul./dez. 2014. Disponível em: <www.cnte.org.br>