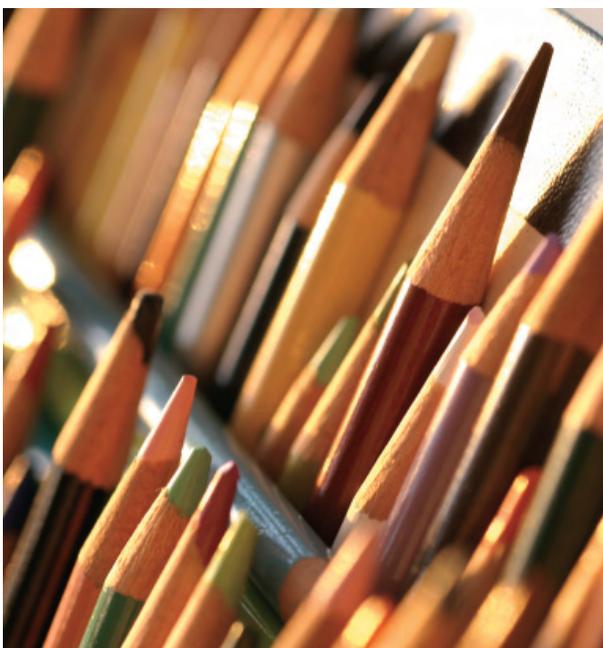


João Monlevade e Tatiana Britto

O Fundeb: inovações no financiamento da educação básica pública

O Congresso Nacional discute, desde 14 de junho de 2005, quando lhe foi encaminhada a Proposta de Emenda à Constituição n. 415, o Fundo de Manutenção e Desen-



volvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).¹ O Fundeb visa ampliar o mecanismo de financiamento inaugurado pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), limitado ao ensino fundamental obrigatório. A proposta em discussão, embora tributária de outras apresentadas anteriormente por parlamentares, decorre, principalmente, do projeto encaminhado pelo Poder Executivo, após intensa negociação entre o Ministério da Educação, o Ministério da Fazenda e entidades educacionais representativas das esferas estadual e municipal.

Muito se tem falado do potencial inclusivo do Fundeb, alardeando-se suas vantagens para a expansão e a qualificação da educação básica e para a remuneração dos trabalhadores em educação. Mas a complexa engenharia que envolve sua implementação é pouco conhecida e compreendida fora dos meios especializados. Para bem entender o Fundeb, é preciso conhecer seus fundamentos e situá-lo em comparação ao Fundef, identificando as limitações do mecanismo vigente, que exigem transformá-lo numa iniciativa mais ampla, voltada para o conjunto da educação básica.²

Três são os principais fundamentos do Fundeb:

- a vinculação da receita de impostos e transferências de estados e municípios à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), nos termos do art. 212 da Constituição Federal e do art. 69 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB);

- as desigualdades de disponibilidade de recursos para custeio das diversas etapas e modalidades da educação básica nos entes federativos, em razão das diferenças de sua arrecadação de impostos e dos encargos de matrículas por eles assumidos; e

- a necessidade de intervenção da União, não somente para impor mecanismos de redistribuição de recursos, mas também para suplementá-los, tendo em vista as exigências quantitativas e qualitativas de oferta do ensino público.

Fundef e Fundeb: semelhanças e diferenças

O Fundef foi criado em 1996, por meio da Emenda Constitucional n. 14. Com duração prevista para dez anos, o Fundef estava inserido no contexto dos esforços de universalização do ensino obrigatório, cuja responsabilidade pela oferta, segundo a Constituição, é compartilhada entre estados e municípios.

A realidade da época mostrava grandes disparidades entre as redes municipais e estaduais. Algumas, com grande disponibilidade de recursos, ofereciam poucas vagas em suas escolas, enquanto outras enfrentavam cenários de muitas matrículas e escassas verbas. No limite, isso podia resultar em discrepâncias significativas entre escolas de ensino fundamental localizadas numa mesma cidade, caso fossem mantidas pelo governo estadual ou pelo municipal.

Visando equacionar esse problema, o Fundef nada mais é do que um fundo contábil, instituído no âmbito de cada estado e do Distrito Federal (DF), com as receitas de 15% dos principais impostos e transferências vinculados à educação (ICMS, FPE, FPM, IPI-exp e Lei Kandir).³ Esses recursos são redistribuídos para o governo estadual e as prefeituras na proporção de suas matrículas no ensino fundamental. O resultado, assim, é a maior equidade no sistema educacional: o dinheiro vai para onde estão os alunos.

Além disso, o Fundef prevê a complementação da União àqueles fundos em que a disponibilidade de recursos não atinge um valor mínimo por aluno, nacionalmente definido. Essa complementação, portanto, deveria orientar-se pelo

princípio de que, em seu papel supletivo, a esfera federal asseguraria padrões mínimos de qualidade para a educação.

Finalmente, o Fundef estabelece uma subvinculação de seus recursos: 60% das verbas que o compõem devem destinar-se à remuneração dos professores do ensino fundamental em efetivo exercício. Isso possibilitou, no momento de sua implantação, em 1998, um incremento significativo dos salários docentes, especialmente nas regiões mais pobres do País, que muitas vezes ofereciam remunerações irrisórias para o magistério.

O Fundeb, conforme a proposta aprovada pela Câmara dos Deputados e modificada no Senado, seguirá a mesma lógica do Fundef. Será composto de 20% dos impostos incluídos no mecanismo atual, e também do IPVA, do ITCD e do ITR,⁴ redistribuídos entre o estado e seus municípios de acordo com o número de matrículas em todas as etapas e modalidades da educação básica pública. Amplia-se, dessa forma, tanto o volume de recursos do fundo quanto o escopo de sua utilização: dos atuais R\$ 36,5 bilhões previstos para o Fundef em 2006, beneficiando 30,2 milhões de alunos, para R\$ 54,5 bilhões, destinados a cerca de 48 milhões de estudantes, considerados o montante de receita prevista para o Fundeb em seu quarto ano de implantação e as matrículas atuais na educação básica pública.

Vale ressaltar que as matrículas das diferentes etapas e modalidades da educação básica serão ponderadas, segundo fatores de diferenciação a serem definidos na lei de regulamentação do Fundeb, respeitando-se os níveis de atuação prioritária dos entes federados, isto é: educação infantil e ensino fundamental, no caso dos municípios; ensino funda-

Para bem entender o Fundeb, é preciso conhecer seus fundamentos e situá-lo em comparação ao Fundef, identificando as limitações do mecanismo vigente, que exigem transformá-lo numa iniciativa mais ampla, voltada para o conjunto da educação básica.



É certo que o financiamento, mesmo que alcance volume satisfatório, não é condição suficiente para resolver os problemas da educação brasileira. No entanto, ele é, sem dúvida, um dos requisitos imprescindíveis para tal.

mental e médio, no caso dos estados. Também pode haver ponderações diferenciadas por tipo de estabelecimento de ensino (rural ou urbano, de tempo parcial ou integral etc.).

No Fundef, permanecem fora do fundo, embora constitucionalmente vinculados à educação, 25% dos demais impostos e 10% dos impostos que o compõem. Da mesma forma, estarão fora do Fundeb, mas vinculados à educação, 5% dos impostos e transferências que o compõem, bem como 25% dos impostos de arrecadação própria dos municípios⁵ e do imposto de renda retido na fonte de servidores públicos estaduais e municipais.

A previsão de implementação do Fundeb é gradual. O texto aprovado na Câmara previa a integralização dos recursos municipais e estaduais e das matrículas em quatro anos. O substitutivo aprovado na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado (CCJ), da lavra do Senador José Jorge, reduziu esse prazo para três anos, atendendo a demandas apresentadas em diversas audiências públicas.

A União participará do Fundeb complementando os fundos estaduais em que a disponibilidade de recursos por aluno não atingir um valor mínimo definido nacionalmente, de acordo com a fórmula a ser explicitada na lei de regulamentação. No Fundef, a complementação federal foi se reduzindo anualmente, uma vez que o valor mínimo por aluno se manteve muito baixo.⁶ Em 2006, a complementação federal ao Fundef deve ser da ordem de R\$ 360 mi-

lhões, concentrando-se em praticamente apenas dois estados (Pará e Maranhão).

No Fundeb, a União terá uma participação muito maior. A proposta define os valores a serem complementados, que foram inclusive antecipados em um ano pelo substitutivo aprovado na CCJ: no mínimo, R\$ 2 bilhões no primeiro ano do Fundeb; R\$ 3 bilhões, no segundo; R\$ 4,5 bilhões no terceiro; e 10% do total dos fundos, a partir do quarto ano. Dessa forma, assegura-se que a participação federal seja crescente e estima-se beneficiar pelo menos um terço dos estados brasileiros.

Assim como no Fundef, o Fundeb reserva 60% de seus recursos para a remuneração do magistério. Mas a proposta traz uma novidade: explicita que o piso salarial dos profissionais da educação, reivindicação histórica da área a que se refere o art. 206 da Constituição, tem caráter nacional e deve ser disposto em lei específica. Para não retardar a vigência do Fundeb, o substitutivo aprovado na CCJ retirou de sua lei de regulamentação a definição do piso, mantendo apenas a obrigação de que ela determine prazo para sua fixação, no que se refere aos profissionais do magistério público em efetivo exercício.

Observe-se que a previsão de piso salarial alude aos “profissionais da educação” e não mais somente aos professores ou ao “magistério”. Essa mudança se prende a um movimento da área da educação que vem contribuindo para

a profissionalização dos funcionários de escolas, já consolidada em alguns estados por meio de cursos técnicos de nível médio e, mais recentemente, assumida pelo Ministério da Educação e pelo Conselho Nacional de Educação. A lei de regulamentação do Fundeb deverá também dispor sobre que trabalhadores devem ser considerados profissionais da educação para efeito de inclusão nas carreiras de educadores a serem beneficiadas pelo piso salarial. Esta questão não é menor: hoje, além de dois milhões de professores, trabalham nas escolas públicas mais de um milhão de funcionários não-docentes.

A necessidade de superar o Fundef

Como estava limitado ao ensino fundamental, o Fundef acabou por gerar distorções significativas. À medida que se universalizou o ensino obrigatório, atingindo uma taxa de matrícula da população de 7-14 anos de mais de 97%, aumentaram as pressões para a expansão das outras etapas da educação básica pública. Assim, de 1998 para cá, as matrículas de crianças de até seis anos passaram de três para perto de cinco milhões. As do ensino médio, de quatro para oito milhões. As de educação de jovens e adultos (EJA), incluídos programas de alfabetização, de três para seis milhões.

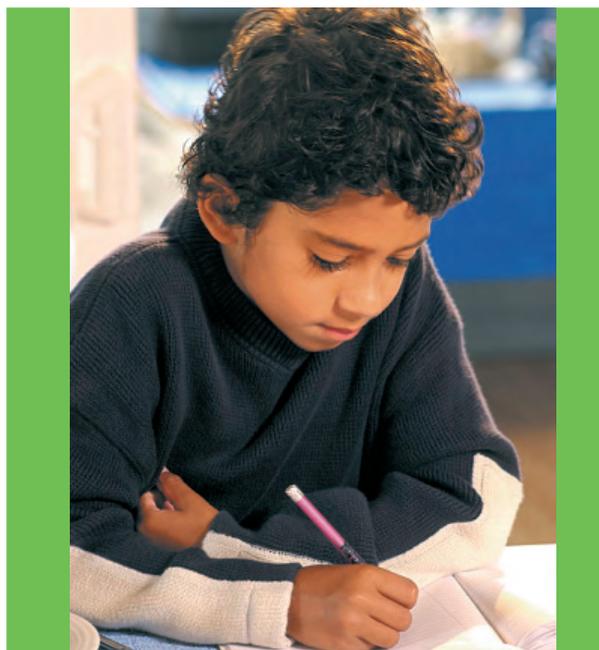
Essa dinâmica representou sérias distorções nos custos por aluno, principalmente na distribuição dos recursos dos 10% vinculados a MDE que não entram no Fundef, de aplicação mais flexível. Em alguns estados, como o Pará, Ceará, Maranhão, Piauí e Bahia, premidos pelas demandas de ensino médio e educação superior, os alunos de ensino fundamental passaram a contar com quase o dobro de recursos *per capita* do que os estudantes do ensino médio e da EJA. Em vista disso, o governo federal foi forçado a criar e ampliar programas específicos de apoio financeiro à oferta de EJA e do ensino médio.

Essas discrepâncias teriam sido agravadas se a União tivesse cumprido o art. 6º da Lei n. 9.424, de 1996, que regulamentou o Fundef e obrigava o Presidente da República a fixar um valor mínimo por aluno igual ou superior à média nacional *per capita*. Durante nove anos de vigência do Fundef, fundamentada em uma interpretação particular da legislação, a União praticou um “calote” contra os estados mais pobres, no valor de mais de R\$ 20 bilhões, do que resultou um aumento das diferenças entre os estados de maior *per capita* – Roraima, Amapá, Acre, São Paulo –

e de menor – Pará, Maranhão, Piauí, Ceará –, de 200% para 300%. Por isso, a principal exigência dos estados e municípios na mesa de negociação para o desenho inicial do Fundeb foi a garantia de progressiva contribuição da União ao fundo.

A proposta do Fundeb aprovada no Senado⁷

A principal polêmica que cercou os debates realizados na CCJ referiu-se à necessidade de instituir não um, mas três fundos distintos no âmbito de cada estado, além de um fundo da União para complementá-los. Esses fundos seriam separados por etapa da educação básica, ou seja, haveria: um fundo para o ensino fundamental, com recursos do estado e dos municípios; um fundo para a educa-



A idéia é instituir um fundo único com algumas “travas”, para evitar que o investimento *per capita* no ensino fundamental se deteriore e prevenir hipotéticas migrações de recursos dos municípios para o ensino médio e dos estados para a educação infantil.

(...) o Fundef nada mais é do que um fundo contábil, instituído no âmbito de cada estado e do Distrito Federal (DF), com as receitas de 15% dos principais impostos e transferências vinculados à educação (ICMS, FPE, FPM, IPI-exp e Lei Kandir).

ção infantil, só com recursos dos municípios; e um fundo para o ensino médio, só com recursos do estado. A EJA, tanto no fundamental quanto no médio, não seria financiada por nenhum dos três fundos.

O principal objetivo dessa proposta era assegurar que não houvesse migrações indevidas de recursos entre estado e municípios e que a expansão de todas as etapas da educação básica não se fizesse em detrimento do ensino fundamental, que, embora universalizado, ainda precisa melhorar sua qualidade. Outra preocupação levantada era a de que, com um fundo único, a EJA tivesse uma explosão de demanda – ainda mais considerando que boa parte de sua oferta é não-presencial –, o que poderia inviabilizar o próprio mecanismo do Fundeb.

Para responder a essas preocupações, o substitutivo aprovado buscou uma solução intermediária entre a proposta do fundo único e a proposta dos três fundos. A idéia é instituir um fundo único com algumas “travas”, para evitar que o investimento *per capita* no ensino fundamental se deteriore e prevenir hipotéticas migrações de recursos dos municípios para o ensino médio e dos estados para a educação infantil. Nessa linha, são as seguintes as inovações apresentadas pelo substitutivo:

- A possibilidade de que a lei de regulamentação defina percentuais máximos de apropriação de recursos pelas diversas etapas e modalidades da educação básica, observados os pressupostos constitucionais de atendimento e as metas do Plano Nacional de Educação (PNE).

- A determinação de que o valor por aluno do ensino fundamental no âmbito de cada estado não seja inferior ao valor praticado no último ano de vigência do Fundef. A lei de regulamentação, ao tratar da organização e distribuição dos fundos, deverá assegurar a manutenção desse valor em termos reais.

- O princípio de que o total de recursos aportados pelo conjunto dos municípios de determinado estado não

pode ser maior do que o total de recursos aplicados por aquele fundo no ensino fundamental e na educação infantil. Da mesma forma, o total de recursos aportados pelo estado ao fundo não pode ser maior do que o total de recursos aplicados pelo mesmo fundo no ensino fundamental e no médio. Como o ensino fundamental contempla nove séries e é de responsabilidade compartilhada (em contraposição às três séries do médio e aos quatro ou cinco anos da educação infantil), ele funcionaria como um “colchão” para a aplicação dos recursos.

- A explicitação de que o Fundeb destina-se às matrículas presenciais.

O substitutivo aprovado pela CCJ traz ainda outras novidades para o Fundeb, tais como:

- A possibilidade de que até 10% da complementação federal seja distribuída para todos os estados, por meio de programas de melhoria da qualidade da educação, independentemente do critério do valor mínimo por aluno.

- A proibição de qualquer tipo de restrição à entrega dos recursos da complementação da União e a responsabilização da autoridade em caso de seu não-cumprimento.

- A garantia de atualização dos valores previstos para a complementação federal, sem incorrer na constitucionalização de um indexador oficial.

- A supressão do dispositivo que previa o ajuste das contribuições dos estados e municípios em cinco anos, sem prescindir do princípio de que a melhoria da qualidade do ensino seja assegurada no financiamento da educação básica.

Além de instituir o Fundeb, a proposta também introduz modificações no corpo permanente da Constituição. Às alterações aprovadas pela Câmara, o substitutivo do Senador José Jorge agregou as seguintes contribuições:

- Compatibilização dos arts. 7 e 208 à ampliação do ensino fundamental para nove anos, que resulta na destinação da educação infantil para as crianças de até cinco anos de idade (e não mais de até seis anos).

■ Dispositivo para atribuir à lei a função de definir as categorias de trabalhadores considerados profissionais da educação, explicitando que a exigência de concurso e piso salarial se restringe às redes públicas.

■ Ampliação das áreas de aplicação dos recursos da contribuição social do PIS/PASEP, para atender à educação profissional dos trabalhadores e à educação infantil de seus dependentes.

Cabe destacar que a revisão da matéria na Câmara dos Deputados ainda pode gerar mudanças na proposta, antes de sua efetiva implementação.

Desafios para o Fundeb

É certo que o financiamento, mesmo que alcance volume satisfatório, não é condição suficiente para resolver os problemas da educação brasileira. No entanto, ele é, sem dúvida, um dos requisitos imprescindíveis para tal.

As demandas por educação básica, tanto derivadas dos direitos constitucionais e legais, quanto das próprias necessidades das pessoas e das famílias que a consideram como requisito mínimo de cidadania e de qualificação para o trabalho, são crescentes no Brasil. A rigor, a demanda potencial por todas as suas etapas e modalidades passa de 120 milhões, enquanto o atendimento não atinge 50 milhões de brasileiros. Dos cerca de R\$ 75 bilhões da receita de impostos vinculada à MDE, R\$ 15 bilhões são destinados aos cursos de graduação e pós-graduação oferecidos por universidades federais e estaduais. Restam R\$ 60 bilhões para a educação básica, o que representa aproximadamente 3% do Produto Interno Bruto (PIB) e R\$ 1.200,00 anuais por aluno (R\$ 100,00 mensais), patamares obviamente insuficientes para a oferta de educação de qualidade.

Com o Fundeb, mesmo com as “travas” em sua estrutura, espera-se que haverá uma ampliação de matrículas, em direção às metas do PNE, que significam 100 milhões de alunos em 2010, 80% dos quais nas redes públicas. Assim como, de 1934 para 1988, houve substancial aumento de recursos vinculados para a educação, será necessária a alocação de pelo menos o dobro de recursos nos próximos dez anos para o Fundeb passar à história como uma política de inclusão e de qualificação da educação brasileira. Resta saber se a sociedade e as elites políticas e financeiras estarão dispostas a implementar essas mudanças.



João Monlevade,
consultor
legislativo do Senado
Federal e professor
aposentado da
Universidade Federal de
Mato Grosso.



Tatiana Britto,
consultora
legislativa do
Senado Federal na
área de Educação.

¹ No Senado, trata-se da Proposta de Emenda à Constituição n. 9, de 2006.

² A educação básica compreende as etapas da educação infantil (creche e pré-escola), do ensino fundamental e do ensino médio, incluindo, ainda, a educação de jovens e adultos, para aqueles que a ela não tiveram acesso na idade própria. Também contempla as modalidades de educação especial e ensino médio profissional.

³ Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS); Fundo de Participação dos Estados (FPE); Fundo de Participação dos Municípios (FPM); Imposto sobre Produtos Industrializados Exportados (IPI-exportação); Lei Kandir (compensação aos estados pela desoneração de exportações).

⁴ Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA); Imposto sobre Transmissão Causa Mortis (ITCD); Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR).

⁵ Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana (IPTU); Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) e Imposto sobre Serviços (ISS).

⁶ Entre 1997 e 2002, o valor mínimo por aluno (1ª-4ª série) passou de R\$ 300,00 a R\$ 418,00. Entre 2003 e 2006, o valor mínimo por aluno passou de R\$ 468,30 a R\$ 682,60.

⁵ Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana (IPTU); Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) e Imposto sobre Serviços (ISS).

⁶ Entre 1997 e 2002, o valor mínimo por aluno (1ª-4ª série) passou de R\$ 300,00 a R\$ 418,00. Entre 2003 e 2006, o valor mínimo por aluno passou de R\$ 468,30 a R\$ 682,60.

⁷ O texto refere-se ao substitutivo aprovado pelo Parecer-CCJ nº 486, de 26 de abril de 2006, antes de sua apreciação pelo Plenário do Senado Federal.