

Congresso estuda novo Fundeb com o triplo de verbas federais

Fundo que garante verbas para todas as escolas públicas expira em dezembro de 2020. Especialistas advertem que Senado e Câmara dos Deputados precisam aprovar sua renovação ainda neste ano

Ricardo Westin

DESDE 1997, O Brasil conta com uma sofisticada engrenagem contábil que impede que escolas pertencentes a estados e prefeituras pobres fiquem na penúria. Trata-se do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb), que recolhe verbas públicas e reparte o montante entre todas as 27 redes estaduais e 5.570 redes municipais de ensino.

Tomem-se como exemplo as escolas de Riachão (MA). A prefeitura, o estado e o governo federal investiram, em 2015, um total de R\$ 3,1 mil em cada aluno da rede municipal (ou R\$ 260 por mês). Foi um valor longe do ideal, mas teria sido ainda mais baixo caso o Fundeb não existisse. Sem o fundo, o investimento em cada estudante da cidade maranhense teria ficado em irrisórios R\$ 400 anuais (ou R\$ 35 mensais). Os cálculos são da ONG Todos pela Educação.

O Fundeb, porém, está prestes a expirar. Criado como um mecanismo provisório, ele vigorará só até 31 de dezembro de 2020. A sobrevivência do fundo está nas mãos do Congresso Nacional. Neste momento, os senadores e deputados federais estudam três propostas de emenda à Constituição (PECs) que garantem a renovação em 1º de janeiro de 2021.

No Senado, a continuidade do fundo está prevista na PEC 33/2019, do senador Jorge Kajuru (Patriota-GO), e na PEC 65/2019, dos senadores Davi Alcolumbre (DEM-AP) e Randolfe Rodrigues (Rede-AP). Na Câmara, o que está em análise é a PEC 15/2015, da deputada Raquel Muniz (PSD-MG).

Embora exija dinheiro, a educação não é gasto, mas investimento, porque dá retorno ao país. A ignorância, por trazer só prejuízos, custa muito mais

— diz Davi Alcolumbre, que é presidente do Senado.

A continuidade do Fundeb é uma reivindicação urgente de governadores e prefeitos e conta com o apoio do Ministério da Educação. Caso não seja renovado, o fundo desaparecerá, tirando dinheiro de escolas, desestabilizando as finanças de municípios e estados, prejudicando estudantes e ameaçando os avanços educacionais feitos pelo país nas últimas duas décadas.

Redistribuição

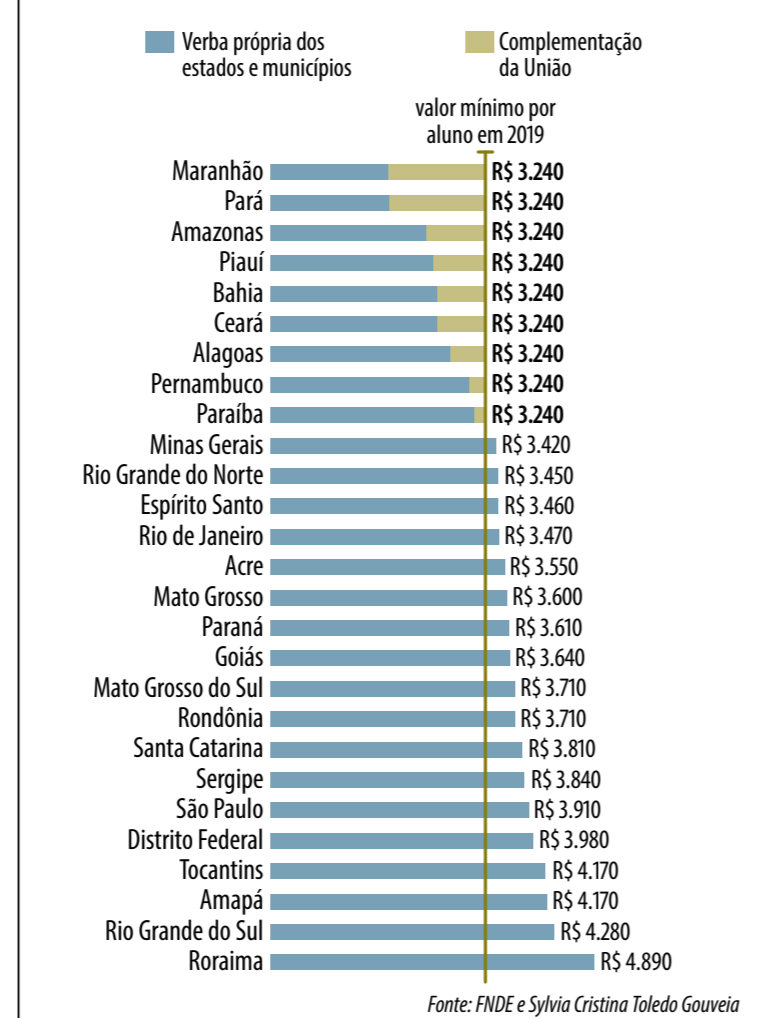
O Fundeb é alimentado por verbas federais, estaduais e municipais, que depois são divididas entre estados e prefeituras conforme o número de alunos matriculados nas escolas do respectivo ente federado. Além disso, uma fração dos recursos recolhidos é reservada às redes de ensino que ficaram com os valores mais baixos.

O fundo, em suma, exerce um papel redistributivo, amenizando a desigualdade regional no financiamento da educação. Sem o Fundeb, os investimentos públicos em cada aluno em 2015 teriam variado de R\$ 400 (caso da já citada rede municipal de Riachão) a R\$ 57,8 mil. Graças a ele, a distância entre os extremos ficou bem menor, com as cifras indo de R\$ 2,9 mil a R\$ 19,6 mil.

O Fundeb é a principal fonte de financiamento da educação básica (creche, pré-escola, ensino fundamental, ensino médio, educação de jovens e adultos, cursos profissionalizantes e educação especial, indígena e quilombola). Dos R\$ 248 bilhões a serem injetados nas escolas públicas do país neste ano, R\$ 156 bilhões sairão do fundo (65% do total).

Analizadas no panorama internacional, essas verbas se revelam pouco generosas. No

O fundo em cada estado



questo valor por estudante dos anos iniciais do ensino fundamental, Portugal investe o dobro do Brasil. A Coreia do Sul, o triplo. Luxemburgo, quase o sétuplo. A conclusão é da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), que, para permitir a comparação, equalizou o poder de compra da moeda de cada país.

Fundo permanente

As verbas também se mostram insuficientes quando são listados os problemas que elas ainda não conseguiram resolver. A cada 10 pré-escolas públicas, 8 não contam com sala de leitura e 7 não têm parquinho. No 3º ano do ensino fundamental, metade dos alunos não faz contas básicas nem lê de modo satisfatório. Dos adolescentes que deveriam estar cursando o ensino médio, 900 mil se encontram fora da escola. Insuficientes,

as escolas de tempo integral só recebem 15% dos alunos da rede pública — a maior parte deles tem apenas quatro horas de aula por dia. As três PECs que o Congresso estuda, além de renovarem o Fundeb, convergem ao prever duas mudanças significativas no modelo atual. A primeira delas é a transformação do fundo num mecanismo permanente, e não mais provisório.

A engrenagem redistributiva dos recursos da educação pública teve início em 1997, quando se criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (Fundef), para estimular a municipalização das escolas de 1ª a 8ª série (hoje, o ensino fundamental vai do 1º ao 9º ano). Com a garantia dos repasses do Fundef, calculados com base no volume de matrículas, as prefeituras aceitaram assumir o ensino fundamental, até então sob a responsabilidade dos estados.

Como se tratava de um experimento que podia não dar certo, o Fundef foi criado com prazo de validade. O fundo caducaria em dez anos. Os resultados acabaram sendo tão positivos, que o Congresso não só o renovou em 2007, mas também o ampliou.

Rebatizado como Fundeb, o fundo deixou de financiar apenas o ensino fundamental e passou a cobrir toda a educação básica. No entanto, permane-



Alunos de colégio municipal de Boa Vista: Fundeb destina dinheiro para todas as redes de ensino estaduais e municipais

ceu provisório — dessa vez, válido por 14 anos, até 2020.

Entre municípios, estados, governo federal, parlamentares e entidades de defesa da educação pública, já é consenso que o Fundeb precisa tornar-se permanente.

Com o Fundeb estabelecido de forma definitiva na Constituição, teremos a garantia de que as verbas para a educação básica, que é um direito de todos os brasileiros, jamais serão retiradas — argumenta o senador Randolfe.

O consultor legislativo da Câmara dos Deputados Paulo de Sena Martins, que é autor do livro *Fundeb, Federalismo e Regime de Colaboração* (Editora Autores Associados), acrescenta:

— O Fundeb permanente, sem o risco de desaparecer de um dia para o outro, dará uma estabilidade maior para os gestores públicos, diminuirá a insegurança, contribuirá com o planejamento. Mas permanente não significa imutável. Ele poderá ser aprimorado sempre que isso for necessário — afirma.

Aportes federais

O que existe, em rigor, não é um Fundeb único. São 27 fundos, um por estado. A principal fonte de recursos de todos eles é uma cota de 20% do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), um tributo estadual. Como o imposto incide sobre as vendas do comércio, especialistas em financiamento da educação sempre avisam, em palestras e entrevistas, que exigir a nota caducaria em dez anos. Os resultados acabaram sendo tão positivos, que o Congresso não só o renovou em 2007, mas também o ampliou.

O papel redistributivo do Fundeb, portanto, não se limita a reduzir a desigualdade entre as cidades de um mesmo estado. Diminuiu a distância também entre os estados. Se não houvesse a complementação federal, o Fundeb do Maranhão

de R\$ 3,4 mil em 2015. Não fosse a redistribuição intraestadual de dinheiro feita pelo Fundeb, os estudantes de 200 redes municipais de Minas Gerais teriam passado a R\$ 3,4 mil, de acordo com a ONG Todos pela Educação.

As transferências do fundo funcionam como um piso a ser complementado por verbas municipais ou estaduais, na medida da riqueza do respectivo ente federado. Na rede municipal de Leopoldina (MG), em 2015, o custo final de cada aluno ficou em R\$ 3,5 mil. Na rede estadual mineira, em R\$ 4,3 mil. Nas escolas municipais de Belo Horizonte, em R\$ 7 mil. Nas de Grupiara (MG), em R\$ 16,2 mil.

A segunda mudança significativa prevista nas três PECs é o aumento das injeções diretas do governo federal. O fundo, primeiro, recolhe as contribuições dos estados e das prefeituras e, em seguida, cobra da União 10% do valor inicialmente arrecadado. Das propostas em estudo no Congresso, duas elevam a cota federal para 30% e a outra, para 40%. Em todos os casos, a elevação ocorre de forma gradual, diluída ao longo dos anos, até chegar à porcentagem estabelecida.

Hoje, as verbas federais só vão para alguns Fundeb — aqueles com os valores por aluno mais baixos. O dinheiro extra é dividido de forma que a cifra de todos os estados desfavorecidos cresça até alcançar um mesmo patamar mínimo. Neste ano, nove Fundeb farão jus a esse empurrão. Elevando-se a cota federal para 30% ou 40%, o patamar mínimo subiria e mais Fundeb seriam favorecidos.

O papel redistributivo do Fundeb, portanto, não se limita a reduzir a desigualdade entre as cidades de um mesmo estado. Diminuiu a distância também entre os estados. Se não houvesse a complementação federal, o Fundeb do Maranhão

de governadores, prefeitos e empresários das três regiões.

Uma terceira mudança nas regras atuais é aventada pelos relatores das PECs. Para os senadores Zequinha Marinho (PSC-PA) e Flávio Arns (Rede-PR) e a deputada Professora Dorinha Seabra Rezende (DEM-TO), existe espaço para tornar mais justa a fórmula de distribuição da complementação federal.

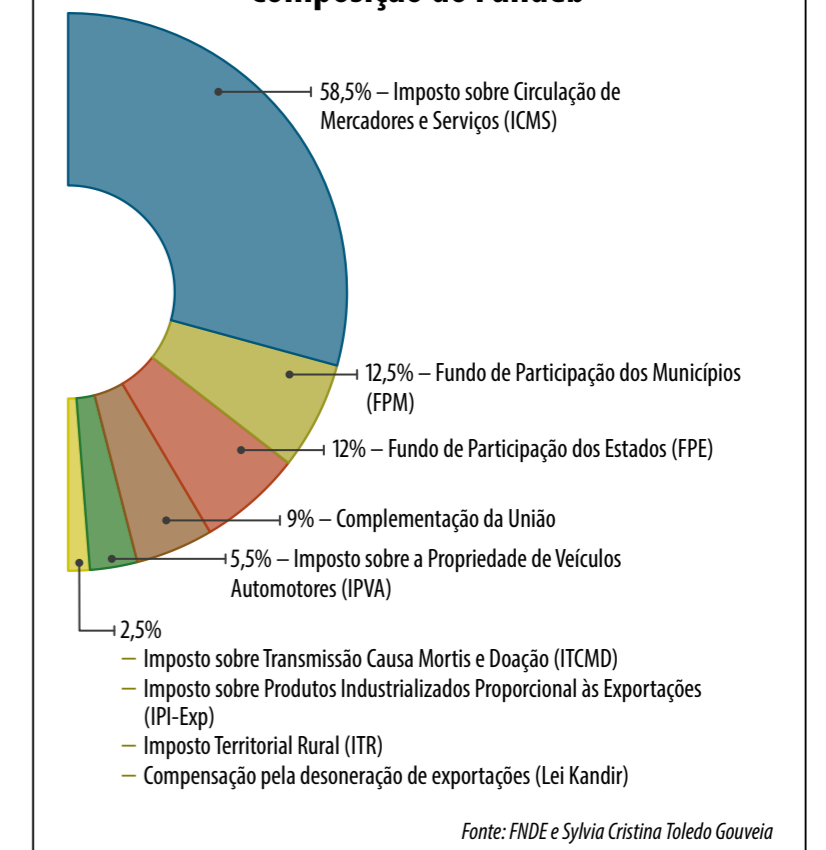
Uma das possibilidades é que o dinheiro da União deixe de ser aplicado no Fundeb dos estados que ficam na lanterna do ranking do valor por aluno. Em vez disso, passaria a ir diretamente para as cidades mais pobres, não importando o estado em que se localizam. São cidades que arrecadam muito pouco com os impostos municipais (como o IPTU e o ISS) e, por isso, não dispõem de quase nada, além do Fundeb, para investir nos seus alunos.

Essa nova regra acabaria com uma distorção. Pelo modelo atual, cidades ricas que ficam em estados pobres recebem a complementação federal — como os municípios mineiros do Pará e os petrolíferos da Bahia. Ao mesmo tempo, cidades pobres que se localizam em estados ricos não fazem jus à complementação — como os municípios goianos vizinhos do Distrito Federal e os mineiros do Vale do Jequitinhonha.

Na Constituição

A Constituição de 1988 obriga o governo federal, os estados e os municípios a aplicar na educação pública como um todo (educação básica e ensino superior) uma porcentagem do que arrecadam com impostos e transferências. É o que se chama, no jargão contábil, de vinculação. Nem todas as Constituições anteriores vinculavam recursos

Composição do Fundeb



ao ensino. A história mostra que, no Brasil, o poder público só investiu maciçamente no ensino quando foi forçado pela vinculação.

O Fundeb é uma subvinculação, isto é, reserva para o ensino básico uma fração do dinheiro que a Constituição já direciona à educação geral. A eventual não renovação do fundo prejudicaria essa etapa específica. As escolas poderiam perder dinheiro para as universidades. Além disso, eliminada a fórmula redistributiva do Fundeb, a rede pública passaria a ter tanto colégios com dinheiro de sobra quanto colégios com quase dinheiro nenhum.

A Presidência da República e as duas Casas do Congresso já anunciaram que, uma vez votada a reforma da Previdência (aprovada na Câmara e agora em estudo no Senado), a próxima prioridade será a reforma tributária. Uma mexida mais profunda no sistema nacional de tributos provocaria mudanças imediatas e significativas no Fundeb, que é alimentado por impostos de toda ordem. Não seria mais prudente deixar a votação do novo Fundeb para depois da reforma tributária?

— A reforma tributária não tem prazo para ser votada. O Fundeb tem — afirma o consultor legislativo do Senado Fernando Mariano, especialista em educação. — Se segurarmos a renovação do Fundeb para esperar a reforma tributária, que ninguém sabe nem mesmo se será de fato aprovada, nós correremos o risco de assistir ao colapso da educação pública brasileira.

Calendário apertado

Parece distante a expiração do Fundeb, em 31 de dezembro de 2020. Considerando-se a dinâmica do Congresso e o calendário da política, trata-se, ao contrário, de um prazo

bastante apertado. Entidades de defesa da educação avisam que a renovação precisa ser aprovada já nos próximos meses, pois a atenção do mundo político após a virada do ano se voltará para as eleições municipais de 2020, diminuindo-se a brecha no Congresso para a votação do novo Fundeb.

Depois que o Fundeb migrar dos dispositivos transitórios para o corpo permanente da Constituição, os senadores e deputados ainda terão que aprovar uma lei que regulamente o novo fundo. A lei regulamentadora, sim, poderá ficar para o ano que vem, desde que não seja muito perto de dezembro, já que os gestores públicos precisarão de tempo para se adaptarem às mudanças e garantir que a engrenagem do novo Fundeb possa rodar já em 1º de janeiro de 2021.

— No fim das contas, é positivo que o atual Fundeb seja um mecanismo provisório — avalia o consultor legislativo do Senado José Edmar de Queiroz, que também é especialista em educação. — Se não fosse preciso renová-lo, provavelmente agora o Congresso não estaria discutindo a educação pública tão a fundo, inclusive as metas ainda não cumpridas e o financiamento, e o governo federal não teria aceitado aumentar o volume de verbas do Fundeb.

Saiba Mais

Estudo da Consultoria Legislativa do Senado
<http://bit.ly/BoletimLegislativo80>

Estudo da Consultoria de Orçamento da Câmara
<http://bit.ly/EstudoTecnico24>

Proposta da ONG Todos pela Educação
<http://bit.ly/propostaFundeb>

Veja todas as edições do Especial Cidadania em www.senado.leg.br/especialcidadania



Os senadores Davi Alcolumbre, Randolfe Rodrigues e Jorge Kajuru são autores de PECs que tornam o Fundeb permanente