

FUNDEF, FUNDEB E NOVO FUNDEB: PERSPECTIVAS PARA O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO DE ESTADOS E MUNICÍPIOS

Remi Castioni¹
remi@unb.br

Mônica Serafim Cardoso²
monicaapserafimcardoso@gmail.com

Alisson Capuzzo³
alissoncapuzzo@gmail.com

80

RESUMO

Este texto tem por objetivo analisar os aspectos do financiamento do sistema educacional brasileiro sob a perspectiva dos limites definidos pela Constituição Federal de 1988 e as respectivas competências atribuídas a Estados e Municípios. Analisa-se, em particular, a introdução do Fundef em 1996 e do Fundeb em 2007 e os seus efeitos em termos de distribuição de recursos para os respectivos entes federados em termos de alocação de recursos por aluno. Considera-se que os respectivos fundos contribuíram para diminuir as assimetrias regionais, porém, ainda não atingiram patamar necessário para equilibrar uma distribuição mais homogênea, basicamente porque a participação da União ainda é muito limitada. Nesse particular, discute-se se o novo Fundeb, com a ampliação da maior contribuição da União, pode promover uma melhor distribuição dos recursos para fazer frente aos desafios enfrentados por estados e municípios na oferta da educação básica e na ampliação dos direitos dos cidadãos. **Palavras-chave:** Educação Básica; Financiamento; Fundef; Fundeb, Municípios.

1. INTRODUÇÃO

A legislação brasileira expressa o direito à educação na Constituição Federal de 1988 (CF/1988), e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei 9.394/1996. Seu alcance em termos de metas está determinado pelo Plano Nacional de Educação (PNE), Lei 13.005/2104.

Além disso, a CF/1988, ao reiterar o federalismo expresso desde a CF/1891, inseriu os municípios como ente federados e lhes atribuiu responsabilidades sobre a oferta educacional antes circunscrita apenas aos Estados (CF/1946). Nesse sentido, é possível afirmar que os estados e, particularmente, os municípios, ainda vivenciam situações de um sistema atroz de concentração de renda e desconcentração de obrigações sem contrapartida equivalente e que,

¹ Doutor em Educação. Professor do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Brasília.

² Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Brasília, Técnica da Confederação Nacional dos Municípios.

³ Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Brasília, Consultor da Câmara dos Deputados junto a Comissão de Orçamento e Finanças.

além disso, União e Estados descumprem suas obrigações constitucionais para com a população, deixando aos Municípios a responsabilidade de minimizar os efeitos destes desajustes. No passado, a concentração de recursos na órbita da União foi motivo de grandes tensões, inclusive de levantes contra a Federação como os proporcionados pelas revoltas denominadas de Cabanagem e Sabinada no Norte, Cabanada, no Nordeste e, Farroupilha, no Sul. No caso da educação foi motivo de tensão, também, a disputa sobre o percentual atribuído à vinculação de impostos para financiar a educação nos anos de 1930 (SENA, 2002).

Continua latente esse aspecto quando apontados os principais problemas do federalismo na educação básica que tornam inoperante a execução da gestão de educação nos municípios. Segundo Abreu (2018) a primeira delas é:

A falta de clareza da responsabilidade dos Entes, especialmente no insuficiente exercício da função supletiva e redistributiva da União. Contribui para esta situação ainda não haver lei complementar regulamentando o Sistema Nacional de Educação, conforme previsto no parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, e, com isso, dentre outros aspectos, Estados e Municípios disputarem entre si matrículas do ensino fundamental.

Para Monlevade (2012) esta tensão passa por dois conjuntos de realidades:

De um lado, a demanda de estudantes, sujeitos de direitos, a ser atendida; de outro, os recursos disponíveis de tributos, arrecadados, em tese, de toda a população. Em razão da gratuidade da oferta e da multiplicidade de entes federados que oferecem escolas e arrecadam tributos, no momento atual quase a totalidade da receita provém de um complexo cipoal de arrecadações e redistribuições de bilhões de reais por ano e quase a totalidade dos gastos se faz em instituições públicas mantidas pela União, por 26 Estados, pelo Distrito Federal e por 5.564 municípios.

A insuficiência orçamentária dos Municípios pode ser demonstrada na desproporcionalidade dos meios que possuem para suprir as necessidades em prover a oferta educacional. Enquanto a União concentra 57% da arrecadação, investe apenas 20%, os municípios, por sua vez, são responsáveis por 18% da arrecadação e investem 42% do total. Já os Estados, arrecadam 25% e investem 39% (INEP, 2012). Há uma enorme diferença entre o que arrecada a União e o que ela contribui em termos de investimento para com a educação. Em que pese a existência de fundos de redistribuição, como veremos a seguir, a participação da União se limita a 10% do total arrecadado, não sendo suficiente para satisfazer as necessidades previstas pela Constituição Federal. Na maioria das vezes, os municípios são apresentados como fonte de desperdício do dinheiro público, porém, no caso da educação, são eles a maior fonte provedora de direitos à população, sem contudo terem os meios necessários para tal.

Para aprofundarmos esta discussão serão abordados neste artigo três períodos fundamentais da história recente do financiamento da educação básica no país: o de vigência do Fundef; o do Fundeb; e as perspectivas de remodelação do Novo FUNDEB como mecanismo permanente de financiamento, em discussão no Congresso Nacional e cujas alterações podem ampliar em até cinco vezes os investimentos da União, a melhoria dos critérios de distribuição que privilegiariam os municípios desfavorecidos são motivos suficientes para a vigência de um novo mecanismo de financiamento para a educação básica.

2. FUNDEF E FUNDEB

Segundo Martins (2011), o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), aprovado pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996, que passou a ser conhecido como Fundef, constituiu um mecanismo de redistribuição dos recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, no âmbito de cada estado. Para Silva (2014) a expressão de um de seus arquitetos, Barjas Negri, representou uma “minirreforma tributária”. Tratava-se de um fundo contábil, sem órgão administrador, mas com um sistema de contas por meio do qual eram repassados recursos subvinculados do conjunto maior dos recursos de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), para o financiamento exclusivo do ensino fundamental. Estes provinham de 15% de alguns impostos, que compunham a cesta de impostos do Fundef.

Complementarmente, Abreu (2009) afirma que, de fato, a proposta de um fundo redistributivo “foi formulada pela primeira vez em 1994 pelo Fórum Permanente de Valorização do Magistério e de Qualidade da Educação Básica, que redigiu o Pacto pela Valorização do Magistério e da Qualidade da Educação, assinado em outubro daquele ano”, no âmbito do Ministério da Educação na gestão do ministro Murilo Hingel, durante o final do governo Itamar Franco. Durante seu trabalho, o Fórum apontou a necessidade de um mecanismo redistributivo de recursos vinculados à MDE de forma a direcionar tais recursos para que todos os governos estaduais e municipais pudessem arcar com o pagamento do piso salarial dos professores.

Na sequência, o Ministério da Educação (MEC) apresentou em 1995 a proposta do Fundef, posteriormente transformada na Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, com redistribuição de parte da receita de impostos vinculada à MDE entre os Estados e seus Municípios para o financiamento do ensino fundamental público, naquele momento, restrito

ao atendimento ao nível de ensino obrigatório de acordo com a Constituição, ou seja, dos 7 aos 14 anos. Durante a vigência do Fundef, em especial, entre os Municípios das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste do país, aumentou consideravelmente o nível de remuneração dos professores, planos de carreira para o magistério foram elaborados e programas de capacitação de professores leigos em exercício no ensino fundamental público foram implementados, em boa medida apoiados pelo programa Fundescola, um empréstimo de recursos do Banco Mundial. Martins (2011) explica que eram características do Fundef:

Redistribuição dos recursos conforme o número de matrículas apuradas no censo escolar do ano anterior; aplicação exclusiva no ensino fundamental público, excluída a contagem de matrículas em educação de jovens e adultos para efeito de captação de recursos do fundo; natureza contábil; âmbito de cada Estado, com redistribuição apenas entre estados e respectivos Municípios; contas únicas e específicas com automaticidade de repasses; diferenciação de custos segundo os níveis de ensino (1ª a 4ª séries e 5ª a 8ª séries) e tipos de estabelecimento (escolas rurais e educação especial); controle social e acompanhamento exercido por conselhos em todas as esferas federativas; complementação da União para atingir a valor mínimo, definido em lei como a média nacional, mas fixado por decretos que desconsideraram o critério legal; Destinação à MDE do ensino fundamental público e valorização de seu magistério, a partir da subvinculação de 60% dos recursos à remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício no ensino fundamental.

De acordo com Vazquez (2011), o Fundef restringiu a autonomia dos estados-membros e dos municípios, pois focalizou grande parte dos recursos no ensino fundamental e a redistribuição de verbas públicas ocorreu em função dos matriculados nesse nível educacional. A única maneira de os governos municipais retirarem recursos do Fundef era por meio dessa etapa da educação básica, já que essas esferas não possuíam controle sobre sua contribuição ao fundo, uma vez que não existiam recursos próprios municipais.

Pontos positivos do fundo foram evidenciados como, ampliação das matrículas no ensino fundamental nos Municípios, redução das desigualdades nos recursos per capita entre eles, promovendo a municipalização e universalização dessa etapa da educação básica. No entanto, o financiamento restringiu-se ao ensino fundamental; as demais etapas e modalidades da educação básica ficaram em segundo plano quanto à cobertura, à infraestrutura e à contratação de professores, tanto nos estados-membros como nos Municípios. É notória a ausência de aporte significativo de recursos adicionais da União, uma vez que a complementação aos fundos estaduais foi insuficiente durante a vigência do fundo.

Apesar dos avanços registrados anteriormente com a criação do Fundef, ocorreu à universalização da oferta do ensino fundamental, o fato de ele ser específico para cada Estado manteve as desigualdades regionais e estaduais em termos do valor aluno. Os Estados da região Nordeste e o Pará, na região Norte, foram os que apresentaram o menor valor

aluno/ano, chegando, no ano de 2006, a ser 3,5 vezes inferior ao de Estados como Roraima e São Paulo. No caso de Roraima, a participação equivalente do estado no Fundo de Participação dos Estados (FPE), em relação à sua população, faz com que ele tenha valores equivalentes aos estados do Sul-Sudeste.

Figura 1 - Evolução da contribuição e redistribuição dos recursos do Fundeb entre Estados e Municípios

Fundeb: Contribuição					
Ano	Contribuição Estadual	Contribuição Municipal	Total das Contribuições (Estadual e Municipal)	Peso (Contribuição Estadual)	Peso (Contribuição Municipal)
2010	51.133.878.574,27	25.100.678.873,89	76.234.557.448,16	67,07%	32,93%
2011	59.252.937.770,21	28.804.846.276,82	88.057.784.047,03	67,29%	32,71%
2012	63.290.835.476,15	30.839.545.360,65	94.130.380.836,80	67,24%	32,76%
2013	69.315.519.870,19	32.686.670.039,74	102.002.189.909,93	67,95%	32,05%
2014	71.165.115.446,72	36.415.632.856,62	107.580.748.303,34	66,15%	33,85%
2015	80.285.503.462,56	39.438.310.207,69	119.723.813.670,25	67,06%	32,94%
2016	84.132.512.127,56	41.498.186.392,07	125.630.698.519,63	66,97%	33,03%
2017	86.697.038.795,49	43.040.333.056,30	129.737.371.851,79	66,83%	33,17%
2018	91.744.928.980,95	45.188.728.699,29	136.933.657.680,24	67,00%	33,00%
2019	95.984.183.881,36	47.472.749.263,70	143.456.933.145,06	66,91%	33,09%

Fundeb: Redistribuição					
Ano	Receita Estadual	Receita Municipal	Total das Receitas (Estadual e Municipal)	Peso (Receita Estadual)	Peso (Receita Municipal)
2010	39.644.738.530,32	43.450.929.088,16	83.095.667.618,48	47,71%	52,29%
2011	45.134.667.366,58	50.848.317.244,68	95.982.984.611,26	47,02%	52,98%
2012	47.722.325.214,01	54.879.789.898,10	102.602.115.112,11	46,51%	53,49%
2013	50.556.027.389,76	60.626.359.612,07	111.182.387.001,83	45,47%	54,53%
2014	51.920.696.618,41	65.342.319.032,23	117.263.015.650,64	44,28%	55,72%
2015	56.722.246.711,21	73.776.710.189,36	130.498.956.900,57	43,47%	56,53%
2016	58.226.208.041,94	78.711.253.344,45	136.937.461.386,39	42,52%	57,48%
2017	60.387.599.621,86	81.026.135.696,59	141.413.735.318,45	42,70%	57,30%
2018	61.990.833.790,02	87.266.853.081,41	149.257.686.871,43	41,53%	58,47%
2019	63.721.685.193,05	92.646.371.935,04	156.368.057.128,09	40,75%	59,25%

Fonte: Portarias do Fundeb - MEC /FNDE, elaboração Estudos Técnicos CNM 2019

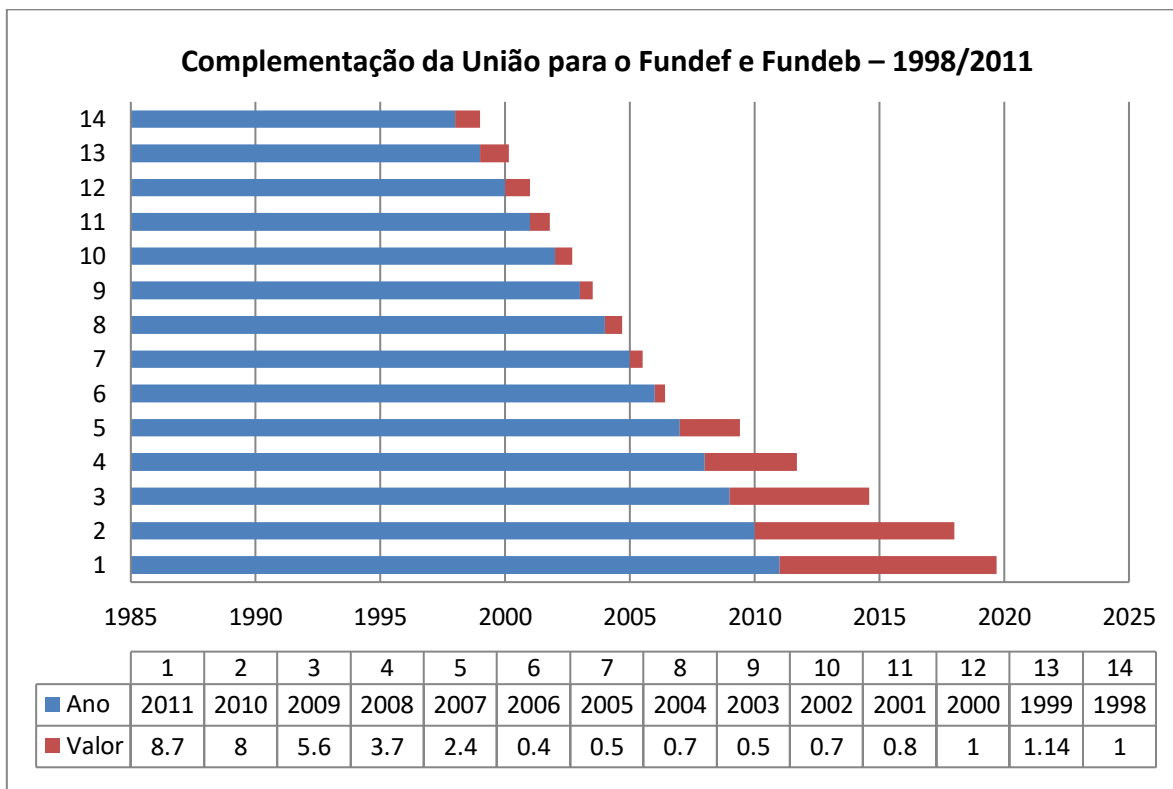
Essas disparidades entre estados retratam as condições econômicas e a capacidade de arrecadação de cada um, mostrando que a ideia de 27 fundos, embora tenha representado avanços, não favoreceu a criação de condições para a oferta educacional equânime para todas as crianças entre 7 a 14 anos (Vidal e Vieira, 2015).

Durante todos os anos de vigência do Fundef, o valor decretado com o custo-aluno nacional sempre esteve em desacordo com o previsto pela legislação, causando enormes prejuízos para Estados e Municípios. Isso nos leva a afirmar que a deficiência maior do Fundef foi justamente não ter agregado recursos novos para o setor educacional, constituindo-se numa ferramenta de alocação diferente dos recursos existentes (Araújo, 2012). Existem no Supremo Tribunal Federal (STF), no mínimo sete Ações Cíveis Originárias (ACOs), de números 648, 660, 669, 683, 700, 701 e 722, aguardando julgamento, que questionam durante a vigência do Fundef, os valores repassados pela União aos estados como complementação do valor por aluno.

O impacto da não correção dos valores, questionada no STF, pode ser explicada pela figura a seguir, a partir dos indicadores construídos por Vazquez (2007) para mensurar as desigualdades regionais dentro da política de fundos. O gráfico a seguir demonstra as

correções proporcionadas com os aportes financeiros da União, após a aprovação da Emenda Constitucional nº 53, de 2006, do Fundeb.

Figura 2 - Comportamento da complementação da União FUNDEF/FUNDEB (em bilhões)



Fonte: FNDE/MEC

Com a vigência do Fundef encerrado em 31 de dezembro de 2006, foi instituído pela Emenda Constitucional (EC) nº 53/2006, e Regulamentado pela Lei nº 11.494/2007, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), com vigência por quatorze anos, ou seja, entre 2007 a 2020⁴. A partir de então, várias mudanças foram implementadas no financiamento da educação básica brasileira.

Assim como no Fundef, o Fundeb conta com recursos dos Estados, DF, Municípios e a União complementam os fundos estaduais de determinadas Unidades Federadas (UFs). É um

⁴ A PEC nº 415/2005, do Poder Executivo, que criou o Fundeb, não incluía as matrículas em creches e não observava a área de atuação prioritária dos entes federados na redistribuição dos recursos do Fundo. Além dessas alterações, também foi o Congresso Nacional que propôs a complementação da União a partir de 2010 de, no mínimo, 10% do total da contribuição de Estados, DF e Municípios ao Fundeb (EC nº 53/2006, ADCT, art. 60, VII, “d”). A PEC do Executivo tramitou pensada à PEC nº 216/2003, do Dep. Carlos Abicalil (PT/MT).

fundo de natureza contábil, criado no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, em um total de vinte e sete fundos estaduais, visando à universalização da educação básica, à melhoria da qualidade do ensino e à valorização dos profissionais da educação.

O Fundo tem papel redistributivo da maior parcela dos recursos estaduais e municipais vinculados à educação e contempla da creche ao ensino médio, isto é, todas as etapas e modalidades da educação básica. Atualmente, segundo o Ministério da Educação (MEC), o Fundeb é responsável por 60% dos recursos da educação básica pública.

A aplicação dos recursos ocorre a partir do número de alunos matriculados na Educação Básica de acordo com dados do Censo Escolar informado no ano anterior pela própria rede de ensino, demonstra-se que houve uma evolução da cobertura por parte dos municípios.

Figura 3 - Evolução da matrícula na educação básica nas redes estaduais e municipais

Dependência Administrativa	Matrícula Inicial - Censo Escolar (INEP/MEC)					
	Ensino Regular Público					
	Educação Infantil		Ensino Fundamental		Médio	Total
	Creche	Pré-escola	anos iniciais	anos finais		
2006						
Estadual	17.582	225.397	3.745.494	7.483.463	7.584.391	19.056.327
Municipal	898.945	3.921.291	8.780.267	4.252.392	186.045	18.038.940
Estadual e Municipal	916.527	4.146.688	12.525.761	11.735.855	7.770.436	37.095.267
2018						
Estadual	3.703	51.251	1.967.422	4.883.699	6.421.296	13.327.371
Municipal	2.329.574	3.864.448	9.924.049	4.985.661	40.828	21.144.560
Estadual e Municipal	2.333.277	3.915.699	11.891.471	9.869.360	6.462.124	34.471.931

Fonte: Censo Escolar - INEP/MEC, elaboração CNM, 2019

Como já dito, em cada Unidade Federada, o Fundeb é formado pela contribuição dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, correspondente a uma parte dos recursos constitucionalmente vinculados a despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). Conforme a Constituição Federal, em seu art. 212, os entes subnacionais devem aplicar no mínimo de 25% da sua receita resultante de impostos em MDE, obrigatoriamente. Destes impostos, cada unidade federada contribui com 20% de determinados impostos para formação do Fundeb. Aqui, cabe ressaltar que trata-se de um fundo redistributivo, isto é, para que alguns entes recebam recursos, é necessário que outros contribuam. A questão principal é que ao se constituírem em 27 fundos, os recursos não migram de estado para outro. Assim, os estados que concentram mais recursos, redistribuem seus recursos entre eles mesmos, tornando a relação com os estados de menor arrecadação muito assimétrica.

A Lei 11.494/2007 que regulamenta o funcionamento do Fundeb destaca que algumas transferências da União não integram as fontes de receita do Fundeb, a saber: Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF), Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana (IPTU), Imposto sobre Serviço de Qualquer Natureza (ISS ou ISSQN) e Imposto sobre Transição de Bens Inter-Vivos (ITBI).

Além da contribuição ao Fundeb, o Município deve aplicar em MDE mais 5% das transferências e dos impostos que compõem o Fundeb (diferença entre os 25% dos recursos constitucionalmente vinculados à educação e os 20% da contribuição ao Fundo) e os 25% da receita de impostos que não integram a base de cálculo do Fundeb, ou seja, IRRF, IPTU, ISS, ITBI.

Desde 2010, após o período de transição determinado pela EC nº 53/2006, a União complementa o Fundeb com 10% do total do aporte de recursos dos entes subnacionais, ou seja, Estados, Distrito Federal e Municípios. Isso ocorre naqueles Estados cujo valor aluno/ano não alcança o valor mínimo nacional, cujo valor foi estimado para 2019 em R\$ 3.238,52. Eis o caráter supletivo da União que, em 2019, por meio da Portaria Interministerial 7/2018 estabelece os repasses para nove Estados brasileiros: AM, AC, AL, BA, CE, MA, PA, PB, PE e PI.

Operacionalmente, os repasses mensais do Fundeb não se dividem exatamente na perspectiva de 1/12 avos, uma vez que sua composição consiste na arrecadação de impostos que estão sujeitos às variações. O cronograma de repasses mensais é divulgado por meio de portaria que contém o conjunto de informações por Unidade Federada, tais como receita estimada, valor aluno/ano por etapa, modalidade e tipo de estabelecimento, quando é o caso, valor e cronograma de repasses da complementação da União.

Figura 4: Contribuição de Estados, Distrito Federal e Municípios

Ano	Contribuição dos Estados, DF e Municípios	Complementação da União	Receita Total
2019 Estimativa	143.456.933.145,06	14.345.693.314,48	156.368.057.128,09
2018	142.950.075.522,85	14.295.007.552,29	157.245.083.075,14
2017	130.132.056.600,00	11.711.885.100,00	141.843.941.700,00
2016	125.630.698.519,63	12.563.069.851,96	138.193.768.371,56
2015	119.723.813.670,25	11.972.381.367,02	132.934.980.478,14
2014	115.545.917.762,00	11.554.591.776,20	127.100.509.538,14
2013	108.276.543.978,11	10.827.654.397,78	119.104.198.375,89
2012	97.837.281.711,91	9.783.728.171,19	107.621.009.883,10

2011	90.843.108.348,76	9.084.310.834,88	99.927.419.183,64
2010	79.458.000.618,68	7.945.800.061,87	87.403.800.680,55

Fonte: Portarias do FNDE/MEC. Adaptado e divulgado pela Área técnica de Educação/CNM, 2019.

Conforme os dados apresentados no quadro acima, a estimativa da contribuição total dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios ao Fundeb para 2019 é de R\$ 143,4 bilhões, e, portanto, a complementação da União está estimada em R\$ 14,3 bilhões.

A criação do Fundeb ampliou, de fato, a participação da União no financiamento da educação, embora a continuidade da existência de 27 fundos permaneça criando e mantendo situações de desigualdades no valor aluno/ano bastante significativas nas regiões do País. No período 2007-2013 observa-se um crescimento de 134,8% no valor mínimo de referência.

Se, por um lado, tal crescimento pode ser visto como alvissareiro para a melhoria da educação, por outro, traz em si a marca das desigualdades regionais, uma vez que, enquanto os Estados que precisam de complementação da União tem no valor mínimo seu parâmetro, os mais ricos e com mais arrecadação de impostos apresentam um valor aluno/ano muito superior ao estipulado pelo governo federal.

Tal desigualdade vem se efetivando no tempo, como mostram dados de 2013, em que Roraima e Espírito Santo apresentaram, respectivamente, valores superiores em 64% e 44% aos de Estados que necessitam de complementação da União, como os do Nordeste e alguns do Norte (Brasil, STN, Portal das Transferências Constitucionais).

Tendo apresentado os valores, torna-se evidente a relevância dos Fundos e o iminente risco para o financiamento da educação básica pública caso o Novo Fundeb não seja reelaborado a tempo. Com o término de sua vigência em 2020, torna-se oportuno aprimorar e perenizar este Novo Fundeb, cujas melhorias devem prever a redução das desigualdades nas realidades locais.

Em meio às diversas propostas legislativas, prioriza-se a eficiência dos gastos e a equidade dos recursos do Fundo. Nessa perspectiva, discute-se distribuir as verbas da União diretamente aos Municípios sem intermédio dos Estados, diferentemente do que ocorre atualmente.

A relevância do Fundo é destacada por Abreu (2018) de que, se não houvesse o Fundeb, a variação do valor aluno/ano em 2015 seria de R\$ 572 em Turiaçu (município do Maranhão) para R\$ 56 mil em Pinto Bandeira (Rio Grande do Sul), uma diferença enorme.

Para Abreu (2018) a complementação da União deve favorecer os Municípios mais pobres uma vez que estes municípios com menor receita fiscal e piores indicadores

socioeconômicos sejam os mais beneficiados pela redistribuição de recursos.

Considerando que o prazo para renovar o Fundeb se estreita e, embora algumas PECs (Proposta de Emenda Constitucional) com esse objetivo tramitem no Congresso Nacional, a discussão sobre o Fundo é morosa e, além disso, coincidiu com a tramitação da Reforma da Previdência, no ano de 2019. O Fundef/Fundeb teve efeito redistributivo positivo ao reduzir as desigualdades entre os estados brasileiros na educação e garantiu maior previsibilidade de recursos e a continuidade de políticas educacionais. Neste sentido é necessário tornar o Fundeb permanente e tornar a participação da União no financiamento da educação básica ampla a fim de atender a perspectivas para o novo Fundeb destacados nos parágrafos seguintes deste artigo.

3. PERSPECTIVAS PARA O NOVO FUNDEB

Análises técnicas demonstram os resultados positivos do Fundeb tanto no efeito redistributivo intraestadual quanto na redução das desigualdades entre os Estados em decorrência da complementação da União. Segundo estudo do Inep/MEC (2015), sobre o valor aluno ano (VAA) do Fundo nas UFs, a diferença entre o VAA do Maranhão (o menor do país) e o de São Paulo (UF com maior VAA entre as UFs com mais matrículas) diminuiu entre os anos de 2007 e 2014, tanto para os valores sem a complementação da União, quanto para os valores com a complementação da União, conforme tabela a seguir:

Quadro 1 - Comparação do valor aluno ano (VAA) para os Estados de São Paulo e Maranhão nos anos de 2007 e 2014 nos cenários com e sem a complementação da União.

Cenário	Sem a complementação da União		Com a complementação da União	
	2007	2014	2007	2014
São Paulo	R\$ 2.699,53	R\$ 3.289,24	R\$ 2.699,53	R\$ 3.289,24
Maranhão	R\$ 919,21	R\$ 1.240,07	R\$ 1.389,91	R\$ 2.476,37
Diferença*	193%	165%	94%	32%

*A diferença foi calculada com base na razão entre o VAA de São Paulo e o VAA do Maranhão.

Estudo técnico nº 24/2017 da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira (Conof) da Câmara dos Deputados (TANNO, 2017), analisou a redistribuição dos recursos

promovida pelo Fundeb considerando todas as receitas vinculadas à educação (5% das receitas integrantes do Fundo, 25% das receitas de impostos não integrantes do Fundeb, salário-educação e transferências dos programas universais da União), cujo parâmetro comparativo é expresso pelo valor total por aluno ano.

O estudo demonstra que, sem o Fundeb, os valores máximos e o mínimo em cada UF variam de 375% a 4.035%. Com o Fundeb, as disparidades intraestaduais reduzem-se à variação de 24% a 411%. Nos Estados beneficiados com a complementação da União ao Fundeb, a variação entre o menor e o maior VAA_total diminuiriam de 92,9% sem a complementação para 7,6% com a complementação.

Diante desses dados, formou-se no país, senão um consenso, ao menos uma ampla maioria sobre a necessidade de tornar o Fundeb um mecanismo permanente de financiamento da educação brasileira, com aperfeiçoamentos para promover ainda mais equidade e qualidade da educação básica pública. Com esse propósito, já foram apresentadas três Propostas de Emenda à Constituição (PEC) no Congresso Nacional: a PEC nº 15/2015, na Câmara dos Deputados, e as PECs nº 33 e 65/2019, no Senado Federal.

Na Câmara dos Deputados, uma Comissão Especial (CE) encontra-se em funcionamento desde o final de 2016, com a realização até o presente momento de diversas audiências públicas, e apresentação de duas minutas de Substitutivo. Na CE da Câmara dos Deputados, a relatora da PEC nº 15/2015 é a Dep. Dorinha Seabra (DEM/TO), ex-secretária de educação do estado de Tocantins por longo período.

Embora propostas de alteração da cesta de recursos do Fundeb tenham sido apresentadas no debate público até então realizado, predomina a posição de que sejam mantidas as atuais contribuições de Estados, Distrito Federal e Municípios ao novo Fundeb. Da mesma forma, é consensual a proposta de que o Fundeb permanente deverá continuar financiando toda a educação básica, da creche ao ensino médio. Ao mesmo tempo, também se debate a necessidade de ampliar o efeito redistributivo do novo Fundo e de aumentar a complementação da União.

Nesse tema, diferentes propostas estão em discussão. Quanto à complementação federal ao Fundeb permanente, embora a PEC nº 15/2015 mantenha os atuais 10% do total da contribuição de Estados, Distrito Federal e Municípios, a minuta de Substitutivo, a cargo da deputada Dorinha, propõe aumento imediato a 15% e gradativos de 1,5% ao ano até chegar a 30%, enquanto, no Senado, a PEC 64/19 propõe chegar 20% imediatos, chegando a 40% nos mesmos 10 anos. O MEC, por sua vez, admitiu apenas aumentos de 1% ao ano até chegar a

15%⁵.

Apesar das divergências quanto ao percentual da complementação da União, no debate público é crescente a ideia de que os recursos federais devem ser alocados de forma mais redistributiva: ou somente o valor da complementação que exceder os atuais 10%, ou toda a complementação da União ao Novo Fundeb. Nessa proposta, os recursos federais seriam destinados não às UFs, mas aos entes federados mais vulneráveis, considerando-se o VAA_total, anteriormente conceituado. Em consequência, também, receberiam complementação da União ao Fundeb Municípios em Estados que atualmente não são beneficiados com tais recursos. O impasse em relação à redistribuição dos atuais 10% vem do fato de redes estaduais e municipais que deixariam de receber por já terem estruturado redes e possíveis planos de carreira com os valores recebidos no período de vigência do atual Fundeb.

Por fim, no Movimento Todos pela Educação (TPE) e na Confederação Nacional de Municípios (CNM) está em discussão a possibilidade de maior redistribuição intraestadual dos recursos do novo Fundeb, também levando em consideração o VAA_total e possivelmente indicadores socioeconômicos e educacionais dos entes federados.

Segundo estudo elaborado pelo movimento Todos Pela Educação aponta realocações orçamentárias e receitas futuras seguras que permitiriam expandir no curto prazo a contribuição da União ao Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação) dos atuais 10% para 15%, e gradualmente, com responsabilidade fiscal, para até 30%, sem comprometer o atual orçamento do Ministério da Educação (MEC).

Para o Todos pela Educação⁶, cenários de transição apresentam modelos de "perda zero" para estados e capitais considerando variações de estimativas de crescimento do País e de percentuais de complementação, assim como as projeções demográficas estabelecidas para as próximas décadas.

4. CONCLUSÕES

A Constituição Federal de 1988 consagrou os municípios como entes autônomos perante a União. Com isso, no caso específico da educação, foram definidas responsabilidades prioritárias com a educação infantil e, concorrentemente com os Estados, o ensino

⁵ Sobre a PEC nº 15/2015, os documentos estão disponíveis em: <encurtador.com.br/tEPZ6>.

⁶ Estudo do Todos Pela Educação: <https://www.todospelaeducacao.org.br/uploads/posts/304.pdf>

fundamental, etapa esta que não está bem definida, uma vez que é função concorrente e não foi regulamentada. A aprovação de uma lei complementar poderia regulamentar o Sistema Nacional de Educação e seu regime de colaboração, no entanto, o PLP 41/2014 de autoria do ex-deputado Ságuas Moraes (PT/MT) encontra-se na Câmara com tramitação paralisada. Porém, as responsabilidades não vieram com respectivo respaldo financeiro, deixando a maioria dos Municípios desassistidos e uma imensa desigualdade entre eles.

A política de fundos, iniciada com o Fundef, se baseou em uma tentativa de melhor articulação federativa e na busca por maior equidade. Obteve relativo sucesso, uma vez que reduziu diferenças intraestaduais ao redistribuir recursos estaduais e municipais em função do número de matrículas dentro de cada âmbito estadual. Falhou ao incluir apenas o ensino fundamental (o que, no caso específico dos Municípios, resultou em impossibilidade de atender à sua atribuição constitucional com a educação infantil) e, com o descumprimento da União com sua não complementação, atualmente questionada nos tribunais superiores, o que contribuiu para a não redução das desigualdades interestaduais.

O Fundeb representou avanço significativo ao ampliar a cesta de impostos redistribuídos e ao passar a atender toda a educação básica, bem como em reduzir as desigualdades interestaduais, com a efetivação de certa complementação da União.

No momento atual, em que se discute um Novo Fundeb – tanto na Câmara como no Senado, há possibilidade de novos ajustes emergenciais que propiciam iniciar uma fase de maior justiça social no que tange o pacto federativo, ou seja, fase em que todos cooperem, uma vez que a reformulação do Fundeb faz parte de uma agenda de prioridades para a educação brasileira.

A busca por recursos mais compatíveis com as atribuições constitucionais e por maior equidade ainda é central. É consenso que a complementação da União não condiz com sua função supletiva e com os desafios da educação básica no país, que tem ainda financiamento por aluno bem abaixo de parâmetros internacionais, conforme revelado pela OCDE (2017).

Quanto à equidade, ainda que o Fundeb tenha obtido grande redução em desigualdades intraestaduais, os recursos fora da cesta de impostos ainda deflagram diferenças significativas entre redes estaduais e de municipais, que tem arrecadação própria importante, como àqueles que são beneficiários de investimentos específicos (usina, pólos petroquímicos, etc). A revisão do mecanismo de redistribuição da complementação da União, transferindo do âmbito estadual para os municípios, a transferência dos recursos, parece um caminho acertado, uma vez que atualmente os mecanismos de controle foram muito aperfeiçoados nestes últimos vinte anos.

No que tange ao insuficiente exercício da função supletiva e redistributiva da União, o principal ente arrecadador ainda participa com proporção insuficiente no financiamento da educação básica (função supletiva) e distribui recursos entre os demais entes de maneira insatisfatória (função redistributiva), persistindo, em consequência, desigualdades regionais inaceitáveis. Além do que, o subfinanciamento e a insegurança jurídica dos programas federais provocam atrasos nos repasses financeiros, alteração de regras durante a execução das ações, sobrecarga de responsabilidades e perda de autonomia.

De qualquer forma, o Novo Fundeb representa um importante passo na direção de maior capacidade financeira para que Municípios cumpram de forma efetiva seu papel na garantia do direito à educação com condições mínimas, maior autonomia e mais equidade, o que certamente gerará frutos valiosos para toda a sociedade brasileira.

FUNDEF, FUNDEB AND NEW FUNDEB: PROSPECTS FOR STATE AND MUNICIPAL EDUCATION FINANCING

ABSTRACT

This text analyzes the financing aspects of the Brazilian educational system from the perspective of the limits defined by the Federal Constitution of 1988 and the respective competences attributed to States and Municipalities. In particular, the introduction of Fundef in 1996 and Fundeb in 2007 and their effects in terms of resource allocation to their respective federated entities in terms of resource allocation per student are analyzed. Their funds are considered to have contributed to reducing regional asymmetries, but have not yet reached the level necessary to balance a more homogeneous distribution, basically because the Union's participation is still very limited. In this regard, it is discussed whether the new Fundeb, with the expansion of the Union's largest contribution, can promote a better distribution of resources to meet the challenges faced by states and municipalities in providing basic education and expanding citizens' rights. **Keywords:** Basic Education; Funding; Fundef; Fundeb; Municipalities.

REFERÊNCIAS

ABREU, Mariza. Desafios do financiamento da educação básica no Brasil. In: **Educação em pauta: uma agenda para o país. Organização dos Estados Ibero-americanos (OEI)**, 2018.
ABRUCIO, Luiz Fernando. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA E SANTANA (Orgs.) **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010.

ARAÚJO, Luiz. O federalismo, os fundos na educação e a diminuição das desigualdades. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 6, n. 10, p. 49-63, jan./jun. 2012. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br>>.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: ago. 2019.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 53**, de 19 de dezembro de 2006, que cria o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

_____. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: Presidência da República. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: ago. 2019.

_____. **Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007**, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm. Acesso em: ago. 2019.

_____. **Decreto 6.253, de 13 de novembro de 2007**, que dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Decreto/D6253.htm. Acesso em: ago. 2019.

BRASIL. Tesouro Nacional. **Portal das Transferências Constitucionais**. Disponível em: <encurtador.com.br/cgkR0>.

GARRIDO, Elena Pacita Lois. Repartição de competências, responsabilidades e recursos no federalismo cooperativo brasileiro: uma abordagem a partir dos problemas enfrentados pelos entes federados locais. In: **Revista Jurídica CNM**. Disponível em: [https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca_antiga/Revista%20Jur%c3%addica%20IV%20\(2016\).pdf](https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca_antiga/Revista%20Jur%c3%addica%20IV%20(2016).pdf). Acesso em: ago. 2019. Brasília: 2016.

LIMA, Diana Vaz de. **Como promover a boa governança na Gestão Municipal**. Brasília, DF: CNM, 2018.

MARTINS, Paulo de Sena. **Fundeb, federalismo e regime de colaboração**. Autores associados, Brasília, 2011.

MARTINS Paulo de Sena. A União e a aplicação dos recursos vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, DF, v. 83, n. 203-205, p. 7-22, jan./dez. 2002.

MONLEVADE, João. Construção da Complexidade do Financiamento da Educação Pública no Brasil. **Revista Fineduca**, Porto Alegre, v.2, n.4, 2012.

NEGRI, Barjas. **O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério**. Brasília, DF: Inep, 1997

OECD – ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **Education at a Glance 2017: OECD Indicators**. Paris, 2017. Disponível em:

<<http://dx.doi.org/10.1787/eag-2017-en>>. Acesso em: ago. 2019.

OLIVEIRA, Mariano Laio de; RODRIGUES, Elenita Gonçalves; SOUZA, Marcelo Lopes de. Efeito supletivo do FUNDEB via complementação da União: análise das receitas dos valores anuais por aluno (VAA) efetivos (2007 a 2014). Brasília: **IPEA. Textos para Discussão, 40**. Disponível em: <encurtador.com.br/vDER9>. Acesso em: ago. 2019.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Indicadores financeiros educacionais**. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/indicadoresfinanceiros-educacionais>>. Acesso em: ago. 2019.

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

SILVA, Isabelle Fiorelli. **A efetividade da 'política de fundos' no financiamento da educação no Brasil 2007-2011**. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal do Paraná, 2014.

TANNO, Claudio Riyudi. Universalização, Qualidade e Equidade na Alocação de Recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) – Propostas de Aprimoramento para a Implantação do Custo Aluno Qualidade (CAQ). Brasília: Câmara dos Deputados. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. **Estudo Técnico nº 24/2017**. Disponível em: <encurtador.com.br/ACKMP>. Acesso em: ago. 2019.

VAZQUEZ, Daniel Arias. Fundos Multigovernamentais e seus Efeitos Redistributivos no Financiamento da Educação: um balanço final do Fundef e uma avaliação da implantação do Fundeb. **XVI Prêmio Tesouro Nacional – 2011: Menção Honrosa**. Disponível em: <encurtador.com.br/mLNTY>. Acesso em: ago. 2019.

VAZQUEZ, Daniel Arias. Desigualdades interestaduais no Financiamento da educação: o caso do Fundef. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES E. (Org.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

VIDAL, Eloísa Maia; VIEIRA, Sofia Lerche. Política de financiamento da educação no Brasil: uma (re)construção histórica. In: O Fundeb em perspectiva. **Em Aberto**, Brasília, v. 28, n. 93, p. 1-180, 2015.

Recebido em 09 de setembro de 2019. Aprovado em 25 de novembro de 2019.

A **Revista Educação, Cultura e Sociedade** é uma publicação da Universidade do Estado do Mato Grosso – Brasil – iniciada em 2011.