



ANPEd - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação

6221 - Pôster - XIII Reunião Científica da ANPEd-Sul (2020)

ISSN: 2595-7945

Eixo Temático 04 - Estado e Política Educacional

UMA ANÁLISE DA COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO AO FUNDEB

Nalú Farenzena - UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

Aline Mello Fernandes - UFRGS - Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Agência e/ou Instituição Financiadora: CNPQ

UMA ANÁLISE DA COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO AO FUNDEB

O presente trabalho aborda o financiamento da educação pública brasileira entre os anos de 2007 e 2019. O objeto de estudo é o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação (Fundeb). Problematizaremos a competência do Fundo em reduzir as disparidades na capacidade de gasto em educação dos entes federados e na garantia de um padrão mínimo de qualidade. A hipótese defendida é a de que a complementação da União ao FUNDEB é capaz de, além de reforçar, proteger os fundos menos aquinhoados contra variações na capacidade de arrecadação dos estados.

A Constituição Federal de 1988 contém os preceitos fundamentais da estrutura do financiamento público da educação, pois indica as responsabilidades das esferas governamentais. O artigo 211 da Constituição Federal prevê que cada ente federado possui prioridade de atendimento a uma etapa específica da educação e que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios se organizarão em regime de colaboração na oferta da educação. Da mesma forma, cada esfera deve ser responsável pelo financiamento da sua rede e aplicar uma parte da sua receita de impostos na educação. À União cabe manter a rede pública federal e prestar assistência técnica e financeira a estados e municípios, assistência esta que é instrumento de suas funções redistributiva e supletiva na educação, a fim de garantir equidade e padrão mínimo de qualidade na oferta educacional. A partir do ano de 1997, o governo brasileiro adotou a política de fundos no setor educacional, fundamentada na colaboração intergovernamental (MARTINS, 2011).

A primeira experiência com tal política ocorreu com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), entre os anos de 1997 e 2006. O Fundef consistia no conjunto de fundos contábeis que subvinculava uma parcela da receita de impostos vinculada à educação, a qual deveria ser redistribuída, em cada fundo estadual, entre as redes municipais e estadual, de acordo com o número de alunos do ensino fundamental registrados no Censo Escolar do ano anterior. A experiência com o Fundef impactou na ampliação do acesso ao ensino fundamental e na aceleração do processo de municipalização dessa etapa (PINTO, 2012). Havia complementação muito reduzida da

União, pois a regra que definia o seu mínimo foi desrespeitada.

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) iniciou no ano de 2007 e constituiu-se com base no legado o Fundef. O novo Fundo expandiu o alcance de recursos para toda a educação básica, aumentou o percentual e os impostos subvinculados, definiu uma parcela mínima de recursos provenientes da União a fim de suplementar os fundos deficitários e estabeleceu fatores de ponderação de matrículas. Com previsão de encerramento para dezembro de 2020, o Fundeb é, hoje, o principal instrumento de financiamento da educação básica brasileira, pois mais de 60% dos recursos investidos em educação são oriundos dele. Portanto, os mecanismos de redistribuição de recursos e de suplementação dos fundos mais vulneráveis são fundamentais para reduzir a desigualdade de capacidade de gastos e do padrão de qualidade entre os entes.

O presente trabalho visa analisar resultados da assistência financeira prestada pela União, no âmbito do Fundeb, e identificar alguns dos efeitos de tais recursos nos fundos estaduais com relação à redução das desigualdades.

A pesquisa desenvolvida tem cunho qualitativo e quantitativo. A análise quantitativa abrange a reunião, sintetização e exploração de uma variedade de dados. Os dados são coletados no site do *Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação* (FNDE) – que dispõe da legislação sobre os fundos de financiamento da educação e dos demonstrativos finais dos valores arrecadados nos fundos – e na literatura pertinente ao tema. Para a investigação dos documentos, é utilizada a metodologia de análise documental nos moldes proferidos por André Cellard (2012). É necessário avaliarmos criticamente a documentação, inserindo-a no contexto social e na conjuntura política e econômica em que foi produzida, revelando quem são seus autores, sobre o que/quem se narra e a quem ela foi destinada.

O Fundeb foi criado através da Emenda Constitucional nº 53/2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494/2007. Seus recursos, na proporção de 20%, são os seguintes: Fundo de Participação dos Estados, Fundo de Participação dos Municípios, Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), Fundo do Imposto sobre Produtos Industrializados (compensação por perdas na isenção às exportações), Lei Complementar 87/96 (compensação por desoneração do ICMS de exportações), Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações, Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores, Imposto Territorial Rural (cota parte municipal). Há também Complementação da União de, no mínimo, 10% do valor total dos recursos dos estados, Distrito Federal e municípios.

Desde a implantação do Fundeb houve uma redução na disparidade do investimento em educação pública entre os estados brasileiros e, no âmbito de cada estado, entre os municípios e destes com o governo estadual. Isso se deve, especialmente, a dois mecanismos presentes nesse fundo. O primeiro relaciona-se à *função redistributiva do Fundo*, a qual reduziu a diferença da capacidade de gasto entre os governos estaduais e seus municípios através da redistribuição de recursos associada ao número de matrículas das redes e dos fatores de ponderação das etapas de ensino. O segundo está ligado à assistência financeira prestada pela União, *a complementação aos fundos deficitários* destinada àqueles que não conseguem atingir o valor mínimo nacional por aluno. A complementação da União desempenha importante função na questão da equidade de financiamento da educação entre os estados, que é um dos objetivos do fundo.

Durante o período de vigência do Fundef, a complementação da União era ínfima. Em 2006, último ano desse fundo, a parcela de recursos federais foi de cerca de R\$ 620 milhões e em 2010, com o Fundeb já totalmente implantado, o valor foi de R\$ 12,6 bilhões (valores atualizados pelo INPC de dezembro/2018).

A complementação da União oportuniza uma aproximação entre os valores mínimos nacionais por aluno. A disparidade dos valores, no Fundef, era mais acentuada e princípios como o de equidade e garantia de padrão de qualidade estavam muito distantes de se efetivarem. O Fundeb e seus mecanismos possibilitaram maior equiparação na capacidade de gastos entre os fundos estaduais.

Farenzena (2012) compara os dados relativos ao ano de 2006, último ano de vigência do Fundef, aos do ano de 2010. Naquele ano, o valor-base mínimo foi de R\$ 682,60 nos estados do Maranhão e Pará, três vezes menor do que o de Roraima, estado com maior valor (R\$ 2.242,56). Nesse mesmo ano, dez estados possuíam valor base superior em 100% ao valor por aluno mínimo nacional. Após o compromisso estabelecido no Fundeb, de aporte financeiro da União por meio da complementação, a diferença entre os estados diminuiu, pois o valor-base máximo em 2010 foi de R\$ 2.664,97, pouco menos que o dobro do valor-base mínimo (R\$ 1.414,85).

Dados recentes demonstram que a amplitude entre o maior e menor valor-base reduziu nos anos subsequentes a 2012. No ano de 2019, o maior valor anual por aluno, registrado no estado de Roraima (R\$ 5.239,65), foi apenas 52% superior ao menor valor-base (R\$ 3.440,29) pertinente aos estados que receberam a complementação da União.

A análise dos demonstrativos do ajuste anual de distribuição dos recursos mostra-nos que cerca de 65% do valor da complementação da União é dividido entre três estados – Bahia, Maranhão e Pará. Os outros 35% são divididos entre o restante dos fundos que recebem complementação, entre cinco e sete estados dependendo do ano. Os estados que tiveram seus recursos suplementados em todos os anos foram Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco e Piauí. Outros estados que, eventualmente, receberam complementação aos seus fundos foram Amazonas (a partir do ano de 2009), Rio Grande do Norte (nos anos de 2010 a 2015) e Rio de Janeiro (em 2019).

A análise do impacto da complementação da União nos fundos deficitários revela que esse recurso representa mais de 40% da receita dos fundos do Maranhão e do Pará a partir de 2010, ano em que os valores do fundo passaram a ser integralizados. No estado do Maranhão, desde 2010, a complementação nunca representou menos de 47% da receita do fundo estadual, praticamente metade do total.

A avaliação da variação dos valores máximo, mínimo e de mediana de arrecadação total dos fundos e de valor aluno-ano em suas séries históricas demonstra que os fundos com maior arrecadação sofreram um impacto maior da crise econômica de 2014 em suas receitas em comparação com os estados que arrecadaram menos. Houve queda na arrecadação dos fundos entre os anos de 2014 a 2018, que só foi recuperada no ano de 2019, mas os valores mínimos mantiveram uma tendência de leve crescimento, pois houve redução da matrícula. A complementação da União tem sido importante dispositivo de proteção aos fundos mais vulneráveis, auxiliando na redução dos efeitos de crises econômicas.

A disparidade nos valores por aluno recuou, apesar de ainda haver uma diferenciação considerável na capacidade de financiamento entre os estados e municípios. Embora o gasto federal com a política de fundos tenha aumentado na vigência do Fundeb, ainda é um valor muito aquém do necessário. A assistência financeira da União, por meio da complementação aos fundos, suavizou a desigualdade predominante nos tempos do Fundef. A análise do impacto da complementação da União mostra que esse recurso é significativo em mais da metade dos fundos beneficiados, representando mais de 25% das suas receitas. Por isso, a continuidade dessa política é fundamental para o funcionamento das redes educacionais beneficiadas.

Com o fim do Fundeb se aproximando, urge reformularmos essa política – aumentando a responsabilidade da União com a educação básica e repensando o modelo de redistribuição dos recursos. O Fundeb pode ser instrumento de efetivação da equidade na capacidade de gastos entre os entes federados e entre as regiões do país, para que, dessa forma, o local de nascimento de um aluno não seja mais condicionante do padrão de qualidade de ensino que esse estudante terá.

PALAVRAS-CHAVE: Financiamento da Educação. Fundeb. Complementação da União.

REFERÊNCIAS

CELLARD, André. A análise documental. In: POUPART, Jean (*et al*). **A pesquisa qualitativa**. Petrópolis: Editora Vozes, 2012.

FARENZENA, Nalú. A assistência financeira da União às políticas educacionais. **Revista Retratos da Escola**, v. 6, n. 10, p. 105-117, 2012.

MARTINS, Paulo de Sena. **Fundeb, Federalismo e Regime de Colaboração**. Campinas: Autores Associados, 2011.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Financiamento da educação básica: a divisão de responsabilidades. **Revista Retratos da Escola**, v. 6, n. 10, p. 155-172, 2012.