



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

6611 - Trabalho Completo - XXV EPEN - Reunião Científica Regional Nordeste da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação (2020)

ISSN: 2595-7945

GT05 - Estado e Política Educacional

**A INSUSTENTABILIDADE DO FUNDEB FACE A LEI COMPLEMENTAR Nº 173/2020**

Maria Aparecida Menezes - UFBA - Universidade Federal da Bahia

Rodrigo da Silva Pereira - UFBA - Universidade Federal da Bahia

### **A INSUSTENTABILIDADE DO FUNDEB FACE A LEI COMPLEMENTAR Nº 173/2020**

#### **RESUMO**

Ao identificar os impactos no financiamento da educação básica pública oriundos da Pandemia da COVID-19, a partir da análise da Lei Complementar (LC) nº 173/2020, o presente trabalho demonstra a desarticulação do sistema constitucional de financiamento da política educacional, tornando insustentável o Fundeb como política de Estado. Conclui que mantida essa desarticulação e por conta da municipalização incentivada pelo Fundef, a educação fundamental será a etapa de ensino mais fortemente abalada, com os entes municipais com grandes dificuldades de garantir as condições de acesso e permanência na escola, qualidade do ensino e piso salarial para os profissionais da educação.

Palavras-Chave: Política Educacional; Financiamento da Educação; COVID-19.

#### **1 INTRODUÇÃO**

A Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou, em 11 de março de 2020, o surto da doença causada pelo novo coronavírus (COVID-19) como uma pandemia. Entre as medidas de combate à doença, foram estabelecidas medidas de distanciamento social, com severa repercussão na atividade econômica, fonte de arrecadação de receitas que financiam as políticas públicas.

Diante do cenário de queda da arrecadação, foi sancionada a Lei Complementar nº 173/2020, instituindo o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), estabelecendo, entre outras iniciativas, a entrega de recursos da União, na forma de auxílio financeiro, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, no exercício de 2020.

Essa pesquisa tem por objetivo responder qual o destino dos recursos advindos do auxílio emergencial e sua implicação para a recomposição do FUNDEB, a partir da análise da engenharia constitucional do financiamento da educação comparada com os critérios estabelecidos pela citada Lei Complementar e a sua posterior regulamentação.

Além desta introdução, a seguinte demarca as balizas do financiamento da educação, por meios da política de fundos, para em seguida demonstrar a implicação para a recomposição do FUNDEB face ao programa federativo implantado por meio da Lei Complementar nº 173/2020. Por fim, apresenta a conclusão do estudo.

## **2 A POLÍTICA DE EQUALIZAÇÃO DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA**

Inscrita na Constituição, a educação adquire status de direito fundamental, numa evolução histórica dos direitos humanos de primeira geração – de natureza individualista, para o conjunto dos direitos de segunda geração, que engloba os direitos econômicos, sociais e culturais, “concebidos como créditos dos indivíduos com relação à sociedade, a serem saldados pelo Estado em nome da comunidade nacional” (LAFER, 1997, p.57).

Diante da fundamentalidade desse direito, reservou a Constituição recursos para as ações de manutenção e desenvolvimento do ensino no art. 212, bem como iniciou em 1997 a política de subvinculação de fontes por meio da criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização dos Profissionais do Magistério (Fundef), depois substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

Os Fundos instituídos em cada Estado e no Distrito Federal têm a distribuição dos recursos entre o governo estadual e os seus municípios, na proporção do número de alunos matriculados nas respectivas redes de ensino fundamental, quando em vigência o Fundef, e agora os matriculados na educação básica pública. Além dos recursos dos entes subnacionais, há também a complementação da União, que no caso do Fundeb corresponde a 10% (dez por cento) do total dos recursos dos Fundos estaduais.

A equalização do financiamento da educação ocorre com o resultado líquido das transferências do Fundeb, apurado por meio da diferença entre as transferências de recursos recebidas por cada ente federado e as receitas destinadas ao Fundo, resultando em um acréscimo ou decréscimo de receita para custear as ações de manutenção e desenvolvimento do ensino. Pinto (2007, p. 882) chama de “Robin Hood” o efeito positivo da política de fundos, decorrente do “critério de distribuição do ICMS, que é o tributo de maior arrecadação no país e principal fonte de recursos do FUNDEF e do FUNDEB”.

A equalização do financiamento da educação por meio do Fundef induziu o processo denominado por municipalização da educação, com o crescimento da responsabilidade dos municípios pelas matrículas no ensino fundamental, que “avançou, de tal forma que a rede municipal, que, em 1991, era responsável por 35% das matrículas públicas do ensino fundamental (um patamar que remonta à década de 1950), passou a responder por 60% dessas matrículas em 2006” (PINTO, 2007, p.878). Os municípios da Bahia respondem, por exemplo, por 76,9% das matrículas do ensino fundamental, conforme Censo Escolar 2019.

Por conta da engenharia de equalização do financiamento da educação por meio dos

Fundos e do fenômeno da municipalização, os governos estaduais transferem aos seus municípios expressiva parcela de seus orçamentos, de modo a financiar a educação básica sob responsabilidade municipal. Trazendo mais uma vez o exemplo da Bahia, de acordo com Relatório Resumido de Execução Orçamentária – jan a dez/2019, o Estado transferiu para financiamento da educação básica sob responsabilidade dos municípios valor superior a R\$ 3 bilhões. Além desse valor, também foi transferido para os municípios a complementação da União, no montante de R\$ 786 milhões.

Demarcado, sumariamente, as balizas do financiamento da educação, por meios da política de fundos, a seção seguinte demonstra a implicação para a recomposição do FUNDEB face ao programa federativo de auxílio dos entes subnacionais, implantado por meio da Lei Complementar nº 173/2020, em decorrência da queda da arrecadação resultante da Pandemia do Corona vírus SARS-CoV-2 (Covid-19).

## 2.1 A QUEDA DA ARRECADAÇÃO DOS IMPOSTOS E O AUXÍLIO DO PROGRAMA FEDERATIVO IMPLANTADO POR MEIO DA LEI COMPLEMENTAR Nº 173/2020

Em 07/05/2020, a Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca) e a Campanha Nacional pelo Direito à Educação emitiram uma nota técnica, alertando para as projeções de queda das receitas que financiam a educação, em decorrência da Pandemia de Covid-19. Nove pesquisadores participaram da nota técnica[1], que em seu bojo trouxe a estimativa de três cenários de decréscimo nas receitas de impostos e do salário-educação para os entes subnacionais e os impactos na área da educação, tendo por base as receitas vinculada à educação do ano de 2018 e aplicando percentuais não lineares de redução:

Figura 1 – Cenários de queda nas receitas de impostos e do salário-educação e os impactos na educação

Cenário 1	Cenário 2	Cenário 3
<p>Receita líquida de impostos encolheria em 7% (R\$ 63,2 bilhões a menos).</p>	<p>Receita líquida de impostos encolheria em 14% (R\$ 126,4 bilhões a menos).</p>	<p>Receita líquida de impostos encolheria em 21,1% (R\$ 189,6 bilhões a menos).</p>
<p>Redução de Recursos para educação básica da ordem de R\$ 17,2 bilhões</p>	<p>Redução de Recursos para educação básica da ordem de R\$ 34,8 bilhões</p>	<p>Redução de Recursos para educação básica da ordem de R\$ 52,4 bilhões</p>

Fonte: Nota Técnica emitida pela Fineduca e a Campanha Nacional pelo Direito à Educação

Somente na Bahia, o Tribunal de Contas do Estado apurou que de março a maio de 2020, a queda da receita baiana girou em torno de 19,71% (R\$ 1,66 bilhões) quando comparada com o mesmo período de 2019. Em termos percentuais, a perda verificada na Bahia ficou um pouco abaixo da projeção do cenário 3 da Fineduca e da Campanha.

Em 27/05/2020 é sancionada a Lei Complementar nº 173/2020, estabelecendo o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19). Por meio desse Programa ficou a União responsável por destinar, a título de auxílio financeiro, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, o montante de R\$ 60.000.000.000,00 (sessenta bilhões de reais), para aplicação em ações de enfrentamento à Covid-19 e mitigação de seus efeitos financeiros, da seguinte forma:

Tabela 1 – Distribuição do auxílio financeiro da Lei Complementar nº 173/2020

Em R\$

<b>Entes Federados</b>	<b>Ações de saúde e assistência social</b>	<b>Mitigação dos efeitos financeiros da Pandemia</b>	<b>Total</b>
Estados e Distrito Federal	7.000.000.000,00	30.000.000.000,00	37.000.000.000,00
Municípios	3.000.000.000,00	20.000.000.000,00	23.000.000.000,00
<b>Total</b>	<b>10.000.000.000,00</b>	<b>50.000.000.000,00</b>	<b>60.000.000.000,00</b>

Fonte: Lei Complementar nº 173/2020

Na Tabela 1 é possível inferir que o auxílio financeiro aos entes subnacionais, como forma de mitigar a perda de arrecadação, não atinge se quer ao cenário mais otimista projetado pela Fineduca e a Campanha. Afonso (2020) observa que a União, de forma arbitrária, estimou a perda de receita dos demais entes federados e negociou com o Senado a tabela de valores que repassaria a título de socorro para cada governo.

Contudo, para a educação, o auxílio emergencial tem, pelo menos, outras duas consequências.

A primeira decorre da orientação firmada pela União, por meio das Notas Técnicas emitidas pela Secretaria Especial de Fazenda (Nota Técnica SEI nº 21231/2020/ME, retificada pela Nota Técnica SEI nº 25928/2020/ME), de que as receitas decorrentes do auxílio emergencial “não possuem natureza tributária e, portanto, não integram as bases de cálculo para incidência de retenções destinadas ao FUNDEB e para fins de aplicação mínima em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (...)”. E aqui surge uma primeira questão: se os valores transferidos são destinados a “mitigação dos efeitos financeiros da Pandemia”, porque eles não integram as bases de cálculo do Fundeb e dos limites para ações de manutenção e desenvolvimento de ensino, definidos no art. 212 da CF?

A hipótese para a racionalidade dessa decisão pode estar na segunda consequência para a educação, qual seja, redução do valor da complementação da União para o Fundeb. O aporte de recursos do governo federal, a título de complementação ao Fundeb, correspondente a no mínimo 10% da contribuição total dos estados e municípios de todo o país. Embora a regulamentação descreva o aporte mínimo, a União mantém sua contribuição sempre no piso legalmente indicado. Assim, quanto menor for a transferência total dos estados e municípios ao Fundeb, que corresponde a 20% da arrecadação de uma cesta de impostos, menor será o valor transferido pelo governo federal para a complementação do Fundo.

Em Rondônia, o Gabinete de Articulação para o Enfrentamento da Pandemia na Educação, emitiu nota técnica em defesa de que ao menos 25% das receitas advindas do socorro fiscal do governo federal fossem direcionadas para a educação, em razão da queda da arrecadação tributária e do aumento de despesas em virtude da pandemia (GOTTI, 2020). Contudo, essa recomendação, além de não garantir o regular financiamento do custeio da educação, diante da estimativa arbitrária das perdas dos entes subnacionais, tem implementação praticamente impossível, face a regulamentação feita pelas Notas Técnicas emitidas pela Secretaria Especial de Fazenda para o uso dos recursos do auxílio e a natureza sistêmica que envolve o financiamento educação.

O Programa Federativo de Enfrentamento da Pandemia sancionado pela Lei Complementar nº 173/2020 agravou a disputa pelo financiamento da política pública educacional universal, cujas fontes orçamentárias já são impactadas pela instabilidade da atividade econômica, pela sonegação de impostos, por desonerações tributárias, pela destinação de recursos à rede privada, recrudescido, ainda, pela Emenda Constitucional nº 95, que instituiu o novo regime fiscal, congelando os recursos financeiros associados às despesas primárias (salários, água, energia elétrica, limpeza, vigilância, telefone, material de consumo, entre outras) do Poder Executivo até 2036.

De igual maneira, desarticulou o sistema de financiamento organizado constitucionalmente para as ações de manutenção e desenvolvimento da educação básica, por esvaziamento dos recursos a serem redistribuídos pelo Fundeb.

A educação, por sua natureza prestacional, exige de todas as instituições organizadas pela Constituição uma atuação ativa, de modo a dar concretude ao seu exercício. E esse processo de tornar o direito fundamental a educação exercível ocorre por meio de uma política de Estado, que difere completamente de uma política de governo, já que o governo representa apenas sua esfera de jurisdição e não o conjunto do poder (Executivo, Legislativo e Judiciário); não responde por toda a sociedade atuante na formulação, implementação e controle das políticas; e se quer reflete os demais entes federativos (MARTINS, 2014, p.14).

Portanto, a desarticulação do sistema constitucional do financiamento da política educacional, tornando insustentável o Fundeb, confronta com a concepção de política de Estado, de organização dos sistemas de ensino do Brasil em regime de colaboração, exercendo a União a função redistributiva e supletiva perante os demais entes federados, na forma definida no art. 211, caput e § 1º, da CF/88.

Mantida a situação posta e por conta da municipalização incentivada pelo Fundef, a educação fundamental será a etapa de ensino mais fortemente abalada, com os entes municipais com grandes dificuldades de garantir, entre muitas outras coisas, as condições de acesso e permanência na escola, qualidade do ensino e piso salarial para os profissionais da educação.

## 8 CONCLUSÃO

Mesmo diante de uma Pandemia, com severa repercussão sobre as fontes de receitas que financiam a educação pública, uma política de Estado, cujas balizas de seu financiamento são estabelecidas pela Constituição de 1988, o governo federal, em flagrante afronta a sua função redistributiva e supletiva perante os demais entes federados (art. 211, caput e § 1º, da CF/88), estabeleceu um auxílio financeiro da União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, que não integra a base de cálculo para incidência de retenções destinadas ao FUNDEB e para fins de aplicação mínima em manutenção e desenvolvimento do ensino.

Tal decisão desarticula o sistema constitucional do financiamento da política educacional, tornando insustentável o Fundeb como política de Estado, com forte impacto na etapa do ensino relativo a educação fundamental.

## REFERÊNCIAS

AFONSO, José Roberto. **Governo está dando um ‘tiro no pé’ diz economista sobre socorro aos estados**. O Globo, Rio de Janeiro, 15 de jun. 2020. Entrevista realizada por Marcello Corrêa. Disponível em: < <https://oglobo.globo.com/economia/governo-esta-dando-um-tiro-no-pe-diz-economista-sobre-socorro-aos-estados-24479719>>. Acesso em: 30 jul. 2020.

AMARAL, Nelson Cardoso. **Com a PEC 241/55 (EC 95) haverá prioridade para cumprir as metas do PNE (2014-2024)?**. Rev. Bras. Educ., Rio de Janeiro, v. 22, n. 71, e227145, 2017. Disponível em: . Acesso em: 20 mai. 2020.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA EM FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO (FINEDUCA); CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **Nota Técnica sobre a queda das receitas da educação no contexto da pandemia Covid-19 e seus efeitos danosos na manutenção e desenvolvimento do ensino**. Disponível em: . Acesso em: 04 jul. 2020.

BRASIL. Constituição (1988) **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1988. Disponível em: . Acesso em: 02 jul. 2020.

BRASIL. Lei Complementar nº 173/2020. **Estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências**. Brasília, DF, 2020: Disponível em: . Acesso em: 02 jul. 2020.

BRASIL. Nota Técnica SEI nº 25928/2020/ME. **Errata - Nota Técnica SEI nº 21231/2020/ME, que trata da Contabilização de Recursos Destinados ao Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente do Coronavírus (COVID-19)**. Brasília, DF, 2020: Disponível em: . Acesso em: 04 jul. 2020.

BAHIA. **Relatório Resumido da Execução Orçamentária - Exercício 2019**. Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE / Janeiro a Dezembro / Bimestres Novembro – Dezembro. Disponível em: . Acesso em: 03 jul. 2020.

GOTTI, Alessandra; CRUZ, Ismar. **A articulação que (ainda) falta na Educação**. Disponível em: . Acesso em: 03 jul. 2020.

LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos humanos: a contribuição de Hannah Arendt**. Estud. av., São Paulo, v. 11, n. 30, p. 55-65, Ago. 1997. Disponível em: . Acesso em: 27 mai.

2020. <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40141997000200005>.

PINTO, José Marcelino de Rezende. **A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo**. Educ. Soc., Campinas, v. 28, n. 100, p. 877-897, Out. 2007. Disponível em: . Acesso em: 08 mar. 2020.

---

[1] Colaboraram na elaboração da nota: Nalú Farenzena (UFRGS), Thiago Alves (UFG), Adriana Dragone Silveira (UFPR), José Marcelino de Rezende Pinto (USP), Salomão Ximenes (UFABC / Rede Escola Pública e Universidade - REPU), Rubens Camargo (USP), Andressa Pellanda (Campanha Nacional pelo Direito à Educação), Rosana Gemaque (UFPA), Paulo de Sena Martins.