



“Educação como prática de Liberdade”:
cartas da Amazônia para o mundo!

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ (UFPA)
SET-OUT 2021

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

10182 - Resumo Expandido - Trabalho - 40ª Reunião Nacional da ANPEd (2021)

ISSN: 2447-2808

GT05 - Estado e Política Educacional

NOVO FUNDEB: UMA ANÁLISE DE SUAS CONTRADIÇÕES

André Lins de Melo - UFPA - Universidade Federal do Pará

Dalva Valente Guimarães Gutierrez - UFPA - Universidade Federal do Pará

NOVO FUNDEB: UMA ANÁLISE DE SUAS CONTRADIÇÕES

Resumo: o texto tem por objetivo analisar as contradições existentes na legislação que tornou o Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação permanente. Por meio da análise documental constatou-se que os Fundos continuam sendo sustentados pelos impostos estaduais e pela receita de estados e municípios decorrente das transferências constitucionais. A legislação que instituiu o Fundeb permanente ampliou as possibilidades de complementação da União para 23%. Entretanto, manteve-se a lógica contábil na determinação desta por meio de segmentações e condicionalidades. Protelou-se, mais uma vez, a regulamentação do custo aluno qualidade. A análise da legislação que instituiu o “novo” Fundeb permitiu constatar contradições que são inerentes à política de fundos e que têm orientado as políticas de financiamento da educação no Brasil a partir dos anos 1990 dentro da lógica neoliberal.

Palavras-chave: Financiamento da educação. Fundeb. Legislação. Brasil.

1 Mudanças no financiamento da educação: do Fundef ao Fundeb

No capitalismo contemporâneo, sob o domínio do capital financeiro, há uma pressão sobre a política social. No caso brasileiro, mesmo após a Constituição Federal (CF) de 1988, intensificaram-se os ataques aos recursos do fundo público a fim de garantir a apropriação privada do capital portador de juros sobre as receitas vinculadas ao orçamento estatal. Os recursos do fundo público têm sido transferidos para os rentistas sob a forma de juros, encargos e amortização da dívida pública. (MENDES, 2014).

Desde 1995 as pressões relativas ao pagamento da dívida pública têm levado à constante manutenção de superávits primários obtidos por meio da desvinculação de receitas

antes voltadas para a promoção dos direitos sociais. No âmbito da previdência, da seguridade e da saúde, a diretriz tem sido reduzir direitos, de modo a minimizar o peso do Estado na administração da aposentadoria e dos cuidados com a saúde, incentivando a disseminação de fundos de pensão privados e dos planos de saúde, algo, que se acentuou bastante a partir da crise de 2008. (MENDES, 2014).

A partir da de Reforma do Estado brasileiro, iniciada na década de 1990, ocorre uma mudança na forma e no conteúdo do financiamento da educação, com a adoção de políticas de financiamento via constituição de fundos de natureza contábil. O primeiro deles foi o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), criado em dezembro de 1996, pela Emenda Constitucional (EC) n. ° 14, regulamentado pela Lei 9.424/1996 e implementado a partir de janeiro de 1998, o que resultou em significativa mudança no financiamento das políticas educacionais (BRITO, 2014).

O FUNDEF foi inspirado na orientação dos organismos internacionais, em especial o Banco Mundial, de priorização do Ensino Fundamental dentro de uma lógica economicista e minimalista. Apesar da promessa de desenvolvimento desse nível de ensino e de valorização do magistério, o Fundo praticamente não trouxe recursos novos para o sistema educacional brasileiro em sua totalidade, visto que apenas remanejou, em âmbito estadual, entre estados e seus municípios, uma parte dos impostos que já eram ligados à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) antes de sua concepção, alicerçado no número de matrículas no Ensino Fundamental regular das redes estadual e municipal (DAVIES, 2003).

No final de 2006 o FUNDEF foi substituído pelo Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), que agora abarca o financiamento de toda a educação básica e estabelece a ampliação do salário educação para todo o nível básico de ensino. Foi criado pelo Inciso I da EC n. 53, de 19 de dezembro de 2006 (EC n. 53/2006), nos mesmos moldes do FUNDEF e seguindo a mesma lógica de vigência do Fundo que lhe antecedeu, contudo, apresentando uma validade de 14 anos, contra dez anos do FUNDEF (OLIVEIRA, 2007).

Todavia, o FUNDEB não representou a adição de novos recursos para o sistema educacional brasileiro em sua totalidade, pois se encontra limitado a redistribuir o que já era constitucionalmente destinado à educação. Ele somente redistribui grande parcela (80% de 25%) do montante obrigatório investido na educação pública pelas três esferas de governo. Esse Fundo passou a abarcar toda a educação básica, sem garantir em sua composição a entrada de todos os recursos que estados e municípios devem destinar, por imperativo constitucional, à educação pública (SAVIANI, 2009).

2 Análise da legislação do “novo” Fundeb

O Fundeb surgiu como uma subvinculação de impostos já vinculados à MDE. Consoante a EC n. 108 de 2020 e a Lei de regulamentação n. 14.113/2020 continua sendo uma subvinculação de impostos, acrescentando poucas novidades em termos de sua composição. Os Fundos continuam sendo sustentados pelos impostos estaduais e pela receita de estados e municípios decorrente das transferências constitucionais. Não há tributo ou imposto novo na composição da cesta do Fundeb.

A novidade é a entrada no Fundo do adicional na alíquota do ICMS de que trata o § 1º

do art. 82 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. (§ 1º, Inc. IX., Art. 3º, Lei n. 14.113/2020). Trata-se da subtração de 2% de recursos destinados aos Fundos Estaduais de Combate à pobreza, isto é, do uso de recursos que em tese seriam utilizados para combater um problema que é estrutural no País, enquanto que o Imposto sobre Grandes Fortunas previsto no inciso VII do artigo 153 da CF em vigor desde 1988 até hoje não foi implementado.

A possibilidade de se obter nova fonte por meio de impostos que a União vier a instituir é pouco promissora ou praticamente nula devido à ênfase nas contribuições sociais no sistema tributário e à política de ajuste fiscal em curso. As contribuições sociais, passaram a assumir, cada vez mais, participação relevante no bolo fiscal brasileiro, sendo cada vez mais constante, a partir da Constituição de 1988, a criação de contribuições que não são transferidas aos estados e municípios. Do ponto de vista do financiamento da educação, o crescimento deste tipo de fonte é preocupante, porque sobre ela não incide a vinculação constitucional para o ensino (ROSSINHOLI, 2010; REZENDE PINTO, 2014).

As políticas de ajuste fiscal em curso reduzem receitas para despesas primárias que têm como principal fonte de recursos os impostos. A EC 95/2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal (NRF), trouxe impactos na vinculação de receitas, pois congela, 20 anos (inicialmente), até 2036, congela as despesas primárias e libera os pagamentos relativos ao mercado financeiro. As despesas primárias só podem ser reajustadas no máximo, pela inflação do ano anterior, medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Todavia, ficam fora das despesas primárias as despesas com o pagamento de juros, encargos e amortização da dívida, podendo ultrapassar o limite imposto pelo IPCA para as despesas primárias (AMARAL, 2017).

A EC n. 108 de 2020 garante que na hipótese de extinção ou substituição de impostos, serão redefinidos os percentuais de modo que haja recursos vinculados à MDE e ao Fundeb em aplicações equivalentes às anteriormente praticadas. (Art. 212-A, § 8º). Busca-se garantir a manutenção de fontes de receita para o Fundo dentro do percentual estabelecido (20%), mas como destacado, trata-se de casos de extinção ou substituição e não de acréscimos de novos tributos ou de ampliação de percentuais de receitas.

A legislação que instituiu o Fundeb permanente ampliou as possibilidades de complementação da União para 23%. Entretanto, 10% dela segue a mesma lógica do Fundo que se encerrou em 2020, já que só receberão a complementação os estados que não alcançarem o valor anual mínimo por aluno (VAAF) definido nacionalmente. Os 10,5% de complementação do valor anual total mínimo por aluno (VAAT) tem como parâmetro receitas que não se encontram vinculadas ao Fundo (salário-educação, parcela de exploração de petróleo e gás, programas) e não indicadores das necessidades reais das redes de ensino.

Os 25% vinculados à MDE são insuficientes para não só para a promoção de melhoria da qualidade do ensino como para superação do histórico atraso educacional que marca o País. A aplicação apenas do percentual mínimo tem levado à utilização de volumes de recursos financeiros em percentuais em torno de 2% a 5 ou 6% do PIB (HELENE, 2013; CHAVES; AMARAL, 2015). A alíquota de 2,5% do salário-educação encontra-se defasada e é insuficiente para atender às demandas da educação básica, considerando seus custos (REZENDE PINTO, 2015).

Há incertezas quanto a parcela de participação pela exploração de petróleo e gás natural: queda no preço internacional do petróleo, recursos que não chegam na ponta final da cadeia (os municípios), atraso nos repasses, ausência de regulamentação sobre a distribuição dos recursos entre estados e municípios, disputas judiciais entre estados produtores e não-produtores, uma riqueza não-renovável. Por fim, os 2,5% de complementação do valor anu\l

por aluno (VAAR) encontra-se condicionado à lógica gerencialista centrada na gestão dos resultados e no alcance de metas típicos da empresa capitalista.

A lógica economicista permaneceu no Fundo aprovado pela EC n. 108 de 2020 e regulamentado pela Lei n. 14.113/2020, já que prevalência de sua natureza contábil se manteve e continua a se pautar na operacionalização de uma fórmula matemática que gera “uma fatia do bolo” a ser distribuída dentro dos estados entre esses e seus municípios, bloqueando os recursos e distribuindo a arrecadação, levando em consideração as receitas disponíveis no Fundo e distribuindo-as consoante o número de alunos matriculados nas redes de educação básica. Continua a prevalecer a ideia de gasto-aluno, onde os governos operam a partir do que se tem no orçamento e não com base no que se necessita para se ter uma educação de qualidade.

Durante o processo de tramitação no Congresso Nacional da proposto da Emenda Constitucional culminou na EC n. 108 de 2020 havia a expectativa dos movimentos e setores ligados à defesa da escola pública e do direito à educação de que o Custo-Aluno Qualidade (CAQ) fosse inserido no texto constitucional, o que veio ocorrer (§ 7º, Art. 211). Os mecanismos de operacionalização do CAQ não se fizeram presentes na EC n. 108 que a remeteu para Lei complementar (§ 7º, Art. 211). Diante disso, esperava-se que a regulamentação do CAQ viesse na Lei de regulamentação do Fundeb, o que, novamente, não ocorreu, visto que a Lei n. 14.113/2020 postergou a regulamentação do CAQ para lei complementar ulterior (§ 2º Art. 49.).

Não obstante a inserção do CAQ no texto constitucional representar um avanço e uma conquista importante, o adiamento de sua regulamentação é preocupante considerando que as discussões sobre o CAQ remontam ao contexto de elaboração do primeiro Plano Nacional de Educação/PNE 2001-2010 (HELENE, 2015). A Lei 13005 de 2014, lei do atual PNE, em sua Meta 20, definiu o prazo de dois anos, a partir da vigência da lei, para que fosse implantado o Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi) e que Custo Aluno-Qualidade (CAQ) deveria ser definido no prazo de três anos após entrada da lei em vigor. O CAQi deveria ter sido implantado entre 2015 e 2016 e o CAQ definido até 2017. No entanto, estamos a três anos do fim do atual PNE e isso não ocorreu. Cabe ressaltar que a Lei 13005/2014 tem amparo constitucional no Art. 214 da Constituição Federal de 1988.

Considerações finais

A análise da legislação que instituiu o “novo” Fundeb permitiu constatar contradições que são inerentes à política de fundos e que têm orientado as políticas de financiamento da educação no Brasil a partir dos anos 1990 dentro da lógica neoliberal. O “novo” Fundeb não obstante as conquistas que formalizou na CF de 1988 reflete a continuidade de políticas que estão em sintonia com os interesses do capital financeiro em torno das receitas do fundo público.

A ampliação dos recursos para a educação pública, assim como a regulamentação do CAQ vai exigir mobilização constante dos movimentos sociais e setores ligados à defesa da escola pública de qualidade para todos, principalmente, nesse contexto onde as instituições democráticas encontram-se fragilizadas e onde capital financeiro, com respaldo do Estado, utiliza o fundo público para se apropriar da receita pública, remunerando títulos públicos emitidos pelo governo federal negociados no sistema financeiro brasileiro.

Referencias

AMARAL, Nelson Cardoso. Com a PEC 241/55 (EC 95) haverá prioridade para cumprir as metas do PNE (2014-2024)? **Revista Brasileira de Educação**, v. 22, n. 71, 2017, p. 01-25.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda constitucional** nº 108, 26 de agosto de 2020. Lex: legislação federal e marginália, Brasília, 2020.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de julho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília, 25 de junho de 2014.

BRASIL. Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). **Diário Oficial da União**, Brasília, 25 de dezembro de 2020.

BRITO, Vera Lúcia Ferreira Alves de. Recursos para a educação e limites do ajuste fiscal. **Fineduca**, Porto Alegre, v. 04, n. 01, 2014. Disponível em: <http://seer.ufrgs.br/fineduca>. Acesso em: 23/10/2016.

CHAVES, Vera Lúcia Jacob; AMARAL, Nelson Cardoso. A educação superior no Brasil: os desafios da expansão e do financiamento e comparações com outros países. **Revista Educação em Questão**, Natal, v. 51, p. 95-12, jan./abr. 2015.

DAVIES, Nicholas. Gestão financeira da educação: o legal x o real? In: SOUZA, Donaldo Bello de; FARIA, Lia Ciomar Macedo (Org.). **Desafios da educação municipal**. Rio de Janeiro: DP&A, 2003. p. 146-168.

HELENE, Otaviano. **Um diagnóstico da educação brasileira e de seu financiamento**. Campinas, SP: Autores Associados, 2013.

MENDES, Áquila. O fundo público e os impasses do financiamento da saúde universal brasileira. **Saúde Soc**. São Paulo, v.23, n.4, p.1183-1197, 2014.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. O financiamento da educação. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ADRIÃO, Theresa (Org.). **Gestão, financiamento e direito à educação**. 3. ed. São Paulo: Xamã, 2007. p. 83-129.

REZENDE PINTO, José Marcelino de. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. **Educação & Sociedade**, Campinas, vol. 28, n.

100-Especial, p. 877-897, Out. 2007.

ROSSINHOLI, Marisa. **Política de financiamento da educação básica no Brasil: do FUNDEF ao FUNDEB**. Brasília: Liber Livro, 2010.

SAVIANI, Dermeval. **PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação: análise crítica da política do MEC**. Campinas, SP: Autores Associados, 2009.