

NAS TRILHAS DA POLÍTICA DE FUNDOS PÚBLICO NO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO: DO FUNDEF AO FUNDEB

*Leandro Vitoriano da Silva
Ricardo Ribeiro*

Desde o final do século passado houve um salto quantitativo nas matrículas do ensino fundamental e médio. O Mecanismo de vinculação orçamentária e a política de fundos, tais como, o FUNDEF criado em 1996, e o FUNDEB criado em 2007 e tornado permanente em 2020 são exemplos de políticas que podem colaborar para isso, pois elas além de promover determinada equalização dos recursos, ainda aliam o total de recursos a serem recebidos ao número de matrículas, estimulando os sistemas de ensino, especialmente no âmbito dos municípios, a buscar novas matrículas. Este texto assume o esforço, através de uma revisão bibliográfica, de compreender os delineamentos sobre o financiamento da educação, principalmente no que concerne aos mecanismos de funcionamento das políticas de fundos públicos.

Palavras-Chave: Financiamento da educação; Vinculação orçamentária; Política de fundos.

ON THE TRACKS OF THE PUBLIC FUNDS POLICY IN EDUCATION FINANCING: FROM FUNDEF TO FUNDEB

Since the end of the last century, there has been a quantitative leap in primary and secondary education enrollments. The budget allocation mechanism and fund policy, such as FUNDEF created in 1996, and FUNDEB created in 2007 and made permanent in 2020 are examples of policies that can contribute to this, as they, in addition to promoting a certain equalization of resources, still combine the total resources to be received with the number of enrollments, encouraging education systems, especially within the municipalities, to seek new enrollments. This text takes on the effort, through a bibliographical review, to understand the outlines on the financing of education, mainly about the functioning mechanisms of public funds policies.

Key words: Financing of education; Budget binding; Fund policy.

SOBRE LAS HUELLAS DE LA POLÍTICA DE FONDOS PÚBLICOS EN EL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN: DE FUNDEF A FUNDEB

Desde finales del siglo pasado se ha producido un salto cuantitativo en la matrícula en educación primaria y secundaria. El mecanismo de vinculación presupuestaria y la política de fondos, como el FUNDEF creado en 1996, y el FUNDEB creado en 2007 y hecho permanente en 2020, son ejemplos de políticas que pueden contribuir a esto, ya que, además de promover una cierta equiparación de recursos, también combinar el total de recursos a recibir con el número de matrículas, incentivando a los sistemas educativos, especialmente dentro de los municipios, a buscar nuevas matrículas. Este texto emprende el esfuerzo, a través de una revisión bibliográfica, de comprender los lineamientos sobre financiamiento de la educación, principalmente en lo que respecta a los mecanismos de funcionamiento de las políticas de financiamiento público.

Palabras clave: Financiamiento de la educación; Vinculación presupuestaria; Política de fondos.

Introdução

A ampliação do quantitativo de matrículas na educação básica, principalmente nos últimos 20 anos, se constitui num passo importante para a garantia do acesso e permanência dos estudantes na escola.

Ressalte-se que tal ampliação do acesso e permanência dos alunos nas redes de ensino, em grande parte foi fruto de uma política de financiamento educacional com duas características importantes: 1) a garantia da vinculação de parte do orçamento público para ser investido obrigatoriamente em educação; 2) os mecanismos que atrelam o recurso financeiro a ser recebido por cada rede de ensino ao quantitativo de matrículas delas.

Neste sentido destacam-se as políticas de fundos públicos, de forma mais evidente nos anos 90 e consolidada nas últimas duas décadas como um mecanismo de financiamento, apesar de todas as suas lacunas, demonstrou-se um modelo efetivo de redistribuição de recursos públicos.

Dentre estas políticas destacam-se o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização dos profissionais do Magistério - FUNDEF, em 1996, com duração de 10 anos, e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos profissionais da Educação - FUNDEB, em 2007, com duração de 14 anos, que se tornou um fundo permanente em 2020.

Um outro ponto importante para a garantia de recursos financeiros para a execução da política educacional é a vinculação de parte do orçamento da união, dos estados, do distrito federal e dos municípios, para serem obrigatoriamente investidos em educação, sendo 18% para o primeiro e 25% para os dois últimos entes federados.

Este texto, sem a pretensão de esgotar o tema, assume o esforço de compreender os delineamentos sobre o financiamento da educação, principalmente no que concerne aos mecanismos de funcionamento das políticas de fundos públicos.

A vinculação financiamento público da educação básica

O financiamento público da educação tem a sua composição através da arrecadação de impostos e da contribuição social do Salário Educação, ou seja, do total arrecadado pela união, estados e municípios, parte é destinada para o investimento, manutenção e desenvolvimento da Educação.

Neste sentido, o aporte financeiro necessário para a execução de quaisquer programas, projetos ou políticas públicas depende da capacidade de arrecadação do Estado. A Constituição de 1988, estabelece no seu artigo 12 que,

A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. (CF, 1988)

Urge então um conceito importante no campo do financiamento educacional: a vinculação orçamentária, que pode ser compreendida como a reserva de parte do orçamento público para ser investimento obrigatoriamente em determinada área, como é o caso da educação, em que 25%, ou seja, $\frac{1}{4}$ dos orçamentos dos estados e municípios são reservados para a manutenção e desenvolvimento do ensino, o mesmo ocorre para união na alçada de 18%.

A vinculação dos recursos públicos à educação é uma conquista importante, prevista na constituição, porém no decorrer da trajetória educacional é algo descontínuo. Por mais que nas Constituições anteriores a de 1988, a ideia da vinculação de recursos já estava presente, porém o problema era a ausência de dispositivos que a operacionalizassem de forma adequada a proposta, ademais, as constituições de 1937 e 1967 desvincularam o investimento mínimo do orçamento em educação, ficando a cargo do chefe do executivo a decisão do percentual do orçamento

Tabela 1: Vinculação de recursos para educação, ordenadas nas diferentes cartas constitucionais, BRASIL 1934/1988.

Entes Federados	Vinculação (%)						
	CF 34 (Art.139)	CF 37	CF 46 (Art.169)	CF 67	EC n.º 01/69	EC n.º 24/83	CF 88 (Art. 212)
União	10%	Revogou a vinculação	10%	Revogou a vinculação	-	13%	18%
Estados e DF	20%		20%		-	25%	25%
Municípios	10%		20%		20%	25%	25%

Fonte: Menezes (2008, p.154)

Ocorre que está em tramitação um projeto de Emenda à Constituição, a chamada PEC do Pacto Federativo (PEC 188/2019) que visa suprimir o artigo 212 da Constituição Federal (1988), ou seja, promovendo a desvinculação da reserva mínima no orçamento público para educação.

A vinculação de recursos públicos para a educação constitui-se num importante instrumento para a garantia de recursos financeiros a serem aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino, porém existe um outro lado que precisa ser observado. No

Brasil, a maior carga tributária incide sobre o consumo, ou seja, nossa maior fonte de arrecadação é proveniente do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS, assim sendo, em épocas em crises financeiras assolam o país e o mundo, como a pós eleição de 2014 e mais atualmente em razão da pandemia de COVID 19, o consumo da população tende a entrar em queda, e em decorrência disso, a arrecadação também sofre com a variação negativa, impactando diretamente os recursos destinados à educação, afinal o Estado brasileiro depende da arrecadação oriunda dos tributos¹, e assim a execução de toda política de estado fica comprometida.

Em outras palavras, quando a maior fonte de arrecadação se baseia no consumo, em momentos em que a população reduz seu poder de consumo, a arrecadação dos impostos cai de igual modo, resultando em menos recursos financeiros para a educação

O pacto federativo e a organização da educação básica

Em termos de organização e manutenção da educação nacional, o Brasil possui um regime federativo tripartite, ou seja, a união, os estados e o distrito federal e os municípios, em regime de colaboração, devem dividir as responsabilidades educacionais: a união ocupa-se do sistema federal de ensino composto por universidades e institutos federais, além de exercer papel de natureza redistributiva, bem como, a assistência técnica aos demais entes federados; os estados e o distrito federal se responsabilizam pelo ensino médio e dividem com os municípios a oferta de ensino fundamental; e os municípios são responsáveis pela oferta de educação infantil e ensino fundamental.

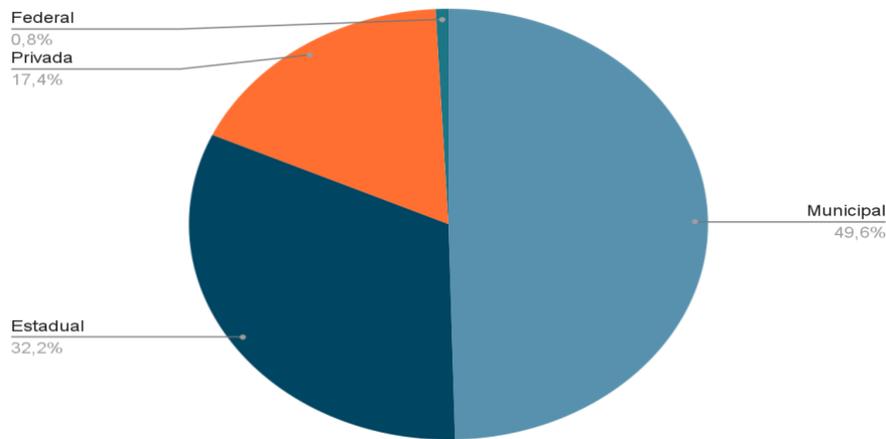
Salvo exceções, devido a um número pouco expressivo de escolas federais e conseqüentemente de matrículas, já que apenas 0,8% do total de alunos brasileiros são atendidos na educação básica pela rede federal (BRASIL, 2021), é possível perceber que a união não se responsabiliza pela educação básica, ficando ela quase que em sua totalidade a cargo dos estados e municípios que possuem menor poder de arrecadação, assim sendo quem mais arrecada é o ente que menos se responsabiliza pela educação básica obrigatória prevista na Emenda à Constituição n.º 59/2009.

Desde a independência brasileira, em 1822, até hoje, sempre houve uma discrepância entre estas responsabilidades e disponibilidades de recursos dos recursos dos governos. O governo central/federal, por exemplo, embora detentor de uma maior parcela das receitas governamentais, nunca assumiu constitucionalmente a responsabilidade de oferecer a educação básica (no sentido da LDB atual) para todos, deixando-a a cargo dos estados e municípios, geralmente menos privilegiados que o governo central. (DAVIES, 2008, p.21)

O gráfico abaixo demonstra o quantitativo de escolas acordo com a esfera administrativa, conforme o censo escolar de 2021:

¹ A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos: I - impostos; II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição; III - contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas. (Artigo 145, CF 1988)

Gráfico 1: Percentual de matrículas na educação básica, segundo a dependência administrativa – Brasil – 2021



Fonte: Brasil (2021, p. 17)

O regime fiscal, no que concerne a divisão dos recursos entre a união, os estados e os municípios são incompatíveis com a organização federativa, e assim sendo, a descentralização de responsabilidades não vem sendo acompanhada da descentralização de aporte financeiro, resultando na dependência de muitos estados e municípios dos recursos provenientes da União, conforme ressalta Oliveira (2007, p.86):

A maioria dos municípios brasileiros seria financeiramente inviável, como esfera administrativa autônoma, caso não recebesse as transferências de recursos de outras esferas. Como regra, a grande maioria dos municípios brasileiros arrecada, através de impostos próprios, menos de 10% de sua receita total. Mais de 90% de suas receitas provêm das transferências de outras esferas, o que explica em muito a relação de dependência política de prefeitos de pequenas cidades em relação ao governo estadual e federal.

A função da União no financiamento educacional é de ordem redistributiva e supletiva². A função redistributiva refere-se à redistribuição de recursos provenientes de fundos especiais de forma horizontal a estados e municípios, tendo por objetivo a equalização das oportunidades educacionais, enquanto a função supletiva refere-se a ações para manutenção do equilíbrio federativo e atendimento das necessidades da educação básica por meio da suplementação de recursos financeiros em programas específicos. (MARTINS, 2016).

2 Art. 211 - § 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; (BRASIL, 1988. Grifo nosso).

Já os estados e municípios possuem uma natureza de financiamento denominada função própria (MARTINS, 2016) que corresponde à capacidade de arrecadar e aplicar 25% de suas receitas em educação, para a composição dos chamados Recursos de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE.

São impostos que compõe o MDE:

Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro ou Relativas a títulos ou Valores Mobiliários nas operações com ouro (IOF ouro);

Imposto sobre serviços de qualquer natureza (ISS);

Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU);

Imposto sobre Transição de Bens Imóveis (ITBI);

Imposto de Renda Retido na Fonte dos servidores estaduais;

Imposto de Renda Retido na Fonte dos servidores municipais.

Além da aplicação do percentual de 25% dos recursos de natureza própria supracitados, ainda compõe o MDE os 5% dos impostos e transferências que já são deduzidos automaticamente ao FUNDEB, que trataremos adiante. (BRASIL, 2016).

Acrescido a todo aporte financeiro já citado, tem-se ainda como fonte adicional de recursos para o ensino a contribuição social do Salário Educação, que é composto com os recursos originários de uma alíquota de 2,5% da folha de pagamento das empresas, sendo que este recurso é empregado em ações suplementares, tais como: alimentação escolar, transporte, assistência ao estudante, e nos programas e projetos desenvolvidos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

Os avanços da política de fundos nos anos 90: a criação do FUNDEF.

Nas análises sobre financiamento educacional, um ponto que merece destaque são as políticas de fundos públicos, que apesar de não ser um tema novo em educação, ele ganha uma determinada centralidade na década de 90, principalmente com a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério, o FUNDEF, que financiou e garantiu de certa forma uma equalização dos recursos educacionais.

[...] o tema dos fundos ganhou centralidade nos anos 90 do século passado, como uma das alternativas de financiamento público para a educação básica, o que se expressou na alteração da legislação acerca do financiamento, tanto em nível constitucional (Emenda Constitucional n.º 14/96) como na legislação ordinária, com a aprovação da lei do FUNDEF (Lei n.º 9.424/96), sancionada em intervalo de quatro dias depois da sanção da Lei de Diretrizes e bases da educação Nacional (LDB – Lei n.º 9.394/96). (MARTINS, 2009, p. 114)

Martins (2010, p. 508), sobre o conceito de fundos, explana que,

Fundo é um conceito de direito financeiro que equivale à reunião de recursos de diferentes fontes e sua separação para uma destinação específica. O fundo constitui, inclusive, uma exceção ao princípio de unidade de tesouraria, o que permite uma maior possibilidade de seu controle e, portanto, uma maior transparência.

Neste sentido os fundos são subvinculações de um determinado percentual daquilo que já é vinculado a manutenção e desenvolvimento do ensino, um exemplo era o FUNDEF que subvinculava 15% de parte dos impostos cujo percentual de 25% já está vinculado à educação, ou o seu sucessor FUNDEB, que subvincula 20% de parte dos impostos cujo percentual de 25% já está vinculado à educação para serem depositados diretamente no fundo de cada estado.

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério, o FUNDEF, pode ser considerado o marco no financiamento da educação brasileira. Criado através da Emenda Constitucional n.º 14 de 1996, regulamentado pela Lei Federal 9.424/96, e pelo Decreto 2.264/1997, sendo implementado em janeiro de 1998. Cabe destacar que o fundo foi planejado para uma vigência de 10 anos, ou seja, de 1996 a 2006.

Em síntese, o FUNDEF se compõe de 27 fundos, um para cada unidade federativa, ou seja, no âmbito de cada estado e do distrito federal 15% dos seguintes impostos são retidos no fundo:

Fundo de Participação de Estados e Municípios (FPE e FPM);

Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS);

Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPI exp);

Ressarcimento pela desoneração de exportações de que trata a Lei Complementar n.º 87/96 (Lei Kandir);

Neste sentido, 15% do total arrecadado dos impostos não chegam ao poder executivo diretamente, ficam retidos no fundo de cada estado, e redistribuídos a todos os municípios daquela unidade federativa de acordo com o número de matrículas constantes no censo do ano anterior. A diferença entre o retido e os impostos vinculados que compõem o FUNDEF, ou seja, 10%, devem ser investidos na manutenção e desenvolvimento do ensino.

O total arrecadado dentro de um estado ou do distrito federal, dividido pela projeção de matrículas, gera um valor estimado por aluno, então a partir de publicação normativa do presidente da república, é instituído um valor mínimo, por aluno, o chamado Valor Aluno Ano - VAA, que cada município deve receber de acordo com o seu quantitativo de matrículas. Ainda, deve-se ressaltar que caso algum estado não atinja no cômputo arrecadação dividido pelo número de alunos, o valor aluno ano mínimo, o governo federal faria a complementação até que o estado atingisse tal valor.

Agregado ao valor aluno ano, há ainda fatores de ponderação, ou seja, dependendo da modalidade de ensino ofertada pela rede, o valor a ser recebido por aluno passa ser maior, conforme podemos observar na tabela:

Tabela 2: Fatores de Ponderação e Valor Aluno Ano / FUNDEF

Valor aluno ano - 2005		
R\$ 620,56		
Modalidade de Ensino	Fator de Ponderação	Valor aluno Ano
I - Alunos das séries iniciais das escolas urbanas;	1,00	R\$ 620,56
II - Alunos das séries iniciais das escolas rurais;	1,02	R\$ 632,97
III - alunos das quatro séries finais das escolas urbanas;	1,05	R\$ 651,59
IV - Alunos das quatro séries finais das escolas rurais;	1,07	R\$ 664,00
V - Alunos da educação especial do ensino fundamental urbano e rural.	1,07	R\$ 664,00

FONTE: Decreto Federal n.º 5.374/2005

Um avanço nesta política de financiamento dizia respeito à aplicação mínima de parte dos recursos do FUNDEF para o pagamento dos profissionais que atuam no magistério do ensino fundamental, na proporção de no mínimo 60%, que deve ser aplicado na remuneração dos profissionais em efetivo exercício, ou seja, mais da metade dos recursos oriundos do fundo deverá ser efetivamente investido na política salarial de professores e profissionais de suporte à docência, como coordenadores e diretores escolares, desde que estejam em efetivo trabalho escolar, não podendo com este recurso realizar o pagamento de aposentados, pensionista ou servidores cedidos a outras atividades que não são específicas do magistério.

A política de fundos públicos, tais como o FUNDEF e FUNDEB, não trazem um novo aporte de recursos financeiros novos para Educação, mas os redistribuem, num efeito denominado “Robin Wood”, equalizando de certa forma, ao menos em nível estadual, a redistribuição do arrecadado entre a rede estadual e os municípios, o que garante, mesmo que com limites, a oferta do ensino público gratuito.

Martins (2010, p. 507) ao calcular o impacto do FUNDEF nas redes de ensino:

A adoção dos fundos retornaria com o advento do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef. Este teve um impacto importante para a universalização no ensino fundamental e introduziu a preocupação com a equidade, ao nivelar as disponibilidades de recursos para serem despendidas nos alunos das redes estadual e municipal no âmbito de cada Estado e adotar a ideia de distintas ponderações para diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimento. Cuidou, assim, das desigualdades interestaduais, mas não das interestaduais, que poderiam ter sido minimizadas se fosse cumprida a regra referente ao valor mínimo nacional por aluno equivalente à média nacional, que implicaria em maior aporte de recursos via complementação da União.[.] Com o fim da vigência do Fundef, em 2006, e realizado o balanço de suas virtudes e insuficiências, abriu-se uma janela de oportunidade para a adoção de política que organizasse o financiamento de todas as etapas da educação básica, já que aquele se limitara ao ensino fundamental. Nascia o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb, criado pela EC n. 53/06, com a finalidade de suprir as lacunas do fundo anterior, de cuja experiência se beneficiou o novo fundo, a partir da avaliação de seus erros, acertos e lacunas.

A importância da implementação de políticas de financiamento como está destaca-se pelos impactos, dentre eles duas vertentes importantes: a primeira é que o fundo computa o valor a ser redistribuído pelo quantitativo de matrículas, isso faz com que haja um imenso esforço do poder executivo local para aumentar os quantitativos de cadeiras escolares ocupadas, já que, quanto mais matrículas, mais recursos do FUNDEF será recebido pelo ente federado. O segundo aspecto é que, por mais que o FUNDEF não traga significativamente novos recursos financeiros para a educação, ele tem um efeito equalizador, pois independente da contribuição que é retida de cada município no fundo, ele fará jus a receber o montante da multiplicação entre o VAA e a quantidade de matrículas de acordo com o censo escolar, o que em tese, para grande parte dos municípios, principalmente aqueles com baixa capacidade de arrecadação, significa um aumento considerável de receitas para ser investido na manutenção e desenvolvimento do ensino.

A ampliação da política de fundos para educação brasileira: a criação do FUNDEB.

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de modo igual ao seu antecessor, o FUNDEF, é composto de 27 fundos contábeis, um para cada estado e para o Distrito Federal.

Os erros e acertos do FUNDEF, mas sobretudo, a sua lógica equalizadora, e o aumento do quantitativo de alunos foram impactantes para a manutenção da lógica de funcionamento, continuando com tal política a partir da Emenda à Constituição n.º 53/2006, pela Lei Federal e regulamentado pela Medida Provisória n.º 339, de 28 de dezembro do mesmo ano, convertida na Lei n.º 11.494, de 20 de junho de 2007, e pelos Decretos n.º 6.253 e 6.278, de 13 e 29 de novembro de 2007, respectivamente.

A principal diferença do seu antecessor é a ampliação do seu escopo de atendimento, antes era apenas o ensino fundamental, com o novo fundo, a transferência de recursos se dá pelo quantitativo de matrículas na Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio, ou seja, toda a Educação Básica.

A vigência do fundo também se difere do seu antecessor, diferente do FUNDEF que previa uma vigência de 10 anos, o FUNDEB teve sua duração prevista para 14 anos, ou seja, de 2007 a 2020.

Para garantir os recursos necessários para a ampliação do escopo de atendimento, houve um aumento dos impostos vinculados, bem como, o aumento gradativo do percentual dos impostos retidos no fundo, de 15% para 20% dos seguintes impostos:

- Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos (ITCMD);
- Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transportes Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS);
- Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA);
- Imposto que a União eventualmente instituir no exercício da competência (cotas-partes dos Estados, Distrito Federal e Municípios);
- Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (cota-parte dos Municípios) (ITRm);
- Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE);
- Fundo de Participação dos Municípios (FPM);
- Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPIexp);
- Ressarcimento pela desoneração de exportações de que trata a Lei Complementar n.º 87/96 (Lei Kandir);
- Receita da dívida ativa tributária, juros e multas relativas aos impostos acima relacionados.
- Adicional na alíquota do ICMS de que trata o art. 82, § 1º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Neste sentido foram acrescidos ao fundo ITCMD, IPVA, ITR e ainda os juros e multas da dívida ativa de todos estes impostos citados.

De igual modo ao seu antecessor, também é calculado um Valor Aluno Ano - VAA, que é a quociente da arrecadação no âmbito do estado pelo número de matrícula na educação básica.

Outro ponto já constante no FUNDEF e mantido no FUNDEB é o fator de ponderação, no entanto, como ele agora atende um escopo maior de etapas de ensino, novos fatores de ponderação foram criados, conforme pode ser observado:

Tabela 3: Fatores de Ponderação e Valor Aluno Ano / FUNDEB (antigo)

VALOR ALUNO ANO – 2020		
R\$ 3.349,56		
Etapas e Modalidades da Educação Básica	Fatores de Ponderação	Valor Aluno Ano (R\$)
Creche em tempo integral		
Pública	1,30%	4.354,43
Conveniada	1,10%	3.684,52
Creche em tempo parcial		
Pública	1,20%	4.019,48
Conveniada	0,80%	2.679,65
Pré-escola em tempo integral		
	1,30%	4.354,43
Pré-escola em tempo parcial		
	1,10%	4.354,43
Anos iniciais do Ensino Fundamental urbano		
	1,00%	3.349,56
Anos iniciais do Ensino Fundamental no campo		
	1,15%	3.852,00
Anos finais do ensino fundamental urbana		
	1,10%	3.684,52
Anos finais do ensino fundamental no campo		
	1,20%	4.019,48
Ensino Fundamental em tempo integral		
	1,30%	4.354,43
Ensino Médio urbano		
	1,25%	4.186,95
Ensino Médio no campo		
	1,30%	4.354,43

Ensino Médio em tempo integral	1,30%	4.354,43
Ensino Médio integrado à educação profissional	1,30%	4.354,43
Educação especial	1,20%	4.019,48
Educação indígena e quilombola	1,20%	4.019,48
Educação de jovens e adultos com avaliação no processo	0,80%	2.679,65
Educação de jovens e adultos integrada à educação profissional de nível médio, com avaliação no processo.	1,20%	4.019,48

Fonte: Portaria Interministerial nº 3, de 25 de novembro de 2020

Para garantir determinada equalização, o FUNDEB realiza o que chamamos de efeito "Robin Wood", em analogia ao personagem dos contos que roubava dos ricos e dava aos pobres, sendo este exemplo utilizado como explicação para o efeito equalizador do FUNDEB, que retém o percentual de impostos de todos os municípios e redistribui equitativamente entre todos, faz que os recursos arrecadados retidos no fundo de um município seja utilizado em outro.

No entanto, o efeito redistributivo não é benéfico a todos os municípios, uma vez que pode acontecer, devido a possibilidade de haver uma alta arrecadação, ou ainda, pela lógica de redistribuição do Fundo de Participação dos Municípios, que o município tenha deduzido ao fundo mais do que receberá dele.

Silva (2018, p. 58) demonstrou que,

MUNICÍPIO	DEDUÇÃO AO FUNDO (R\$)	RECEBIDO/RECEITA (R\$)	DIFERENÇA (R\$)
Bento de Abreu/SP	2.796.150,53	1.134.187,71	(-) 1.661.962,82
Brejo Alegre/SP	2.979.658,43	1.628.825,55	(-) 1.350.832,80
Indiana/SP	2.152.244,58	1.901.791,03	(-) 250.453,55
Pompéia/SP	9.937.217,92	7.064.461,40	(-) 2.872.754,52
Ribeirão do Sul/SP	2.542.525,22	2.049.931,30	(-) 492.593,92

Neste sentido Pinto (2007, p. 882) já denunciava tal problema:

Entendemos como positivo este efeito “Robin Hood” porque, uma vez que esse tributo tem natureza indireta e é pago, portanto, pelo consumidor final, não é justo que alguns poucos municípios mais industrializados se beneficiem de um tributo que é pago por todos, inclusive por habitantes de outros estados, mas esta é uma outra polêmica que está além dos limites deste artigo. Contudo, o FUNDEF apresenta também um efeito “Robin Hood” às avessas e que atinge principalmente os pequenos municípios, em especial aqueles situados nas regiões mais pobres do país e cuja receita principal vem das transferências da União propiciadas pelo Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Como aponta estudo elaborado por Bremaeker (2003), em 2002, 94% dos municípios com população inferior a 2 mil habitantes perderam recursos com o FUNDEF; essa perda foi de 72,5% para os municípios com população entre 2 mil e 5 mil habitantes. Cabe ressaltar que, segundo o autor, essas perdas aconteceram mesmo em municípios com elevado grau de municipalização do ensino fundamental. A causa desse efeito perverso provocado pelo FUNDEF, e que será acentuado pelo FUNDEB, relaciona-se aos critérios de distribuição do FPM, segundo os quais os municípios de pequeno porte recebem um valor “per capita” proporcionalmente mais elevado que o daqueles de maior população.

A manutenção da aplicação mínima dos recursos do fundo, no percentual de 60%, na folha de pagamento do magistério é um ponto que merece destaque, pois de certa forma, permite que estados e municípios não pratiquem salários extremamente baixos aos docentes, bem como, garantam, em tese, o pagamento do piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério conforme preconiza a Lei n.º 11.738/2008.

A complementação da união aos estados que não consigam atingir o VAA mínimo nacional continua em 10%, garantindo assim que cada unidade federativa tenha recursos

mínimos em termos nacionais para a execução da política educacional. Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco e Piauí são os 9 estados que receberam complementação da união no ano de 2020, pois as arrecadações no âmbito de cada um deles não foram suficientes para garantir um valor mínimo por aluno. (BRASIL, 2.020a)

A consolidação da política de fundos para educação brasileira: o FUNDEB permanente.

Apesar de todas as lacunas da qual o FUNDEB não conseguiu suprir, é necessário reconhecer que ele se constitui como um importante mecanismo de financiamento educacional, sendo que, sua data vincenda em 2020 sem a proposta efetiva de um novo mecanismo de financiamento despertava a preocupação de gestores e entidades da sociedade civil. A não aprovação de um novo fundo redistributivo poderia instaurar uma calamidade sem precedentes na educação brasileira, principalmente nos municípios de pequeno porte, que em sua grande maioria não possuem sustentabilidade do ponto de vista financeiro.

Em se tratando de novos mecanismos de financiamento que eram passíveis de serem aprovados, havia algumas propostas em tramitação, dentre elas avançava na Câmara dos Deputados a Proposta de Emenda à Constituição - PEC n.º 15/2015 e no Senado a PEC 65/2019 e PEC 33/2019.

Todos os projetos compactuam num ponto: a criação de um FUNDEB permanente, uma vez que o conceito de programa temporário não se aplica ao fundo, há um consenso de sua manutenção de forma permanente, isso já representa um grande avanço. Outros pontos similares no projeto são: a questão do investimento da União no fundo, hoje fixado em 10%, tendo projetos que mantêm este teto, e outros que aumentam esta alíquota para até 40%; A destinação exclusiva de reservar no mínimo 60% do fundo ao pagamento dos profissionais do magistério também é tratado nas PECs com propostas de manutenção deste valor e outras que defendem o aumento para o patamar mínimo de 75%, dentre outras.

No entanto, no final de dezembro de 2019, o portal MEC divulgou que pretende enviar texto próprio sobre o FUNDEB, ou seja, após ficar paralisado acerca das discussões sobre este tema no legislativo, decidiu introduzir texto próprio sem discussão com a sociedade civil.

De todas as propostas avançou a PEC n.º 15/2015, de relatoria da Deputada Dorinha Seabra (DEM-TO) e do Senador Flávio Arns (Rede-PR), e após grande mobilização parlamentar e esforço de organizações de defesa da educação básica, tais como o Conselho Nacional dos Secretários de Educação – CONSED, e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME, organizações de 3º setor (considerando seus interesses na implementação de uma lógica mercadológica aplicada em educação, bem como, nos recursos financeiros para implementação delas), e uma imensa mobilização em redes sociais, fez com que o FUNDEB permanente fosse promulgado em 26 de agosto de 2020 (Emenda Constitucional 108/2020).

Dos pleitos iniciais, quanto a expectativa a este fundo, alguns quesitos conseguiram ser parcialmente contemplados, tais como:

O aumento da contribuição da União com o Fundo em até 23% ao final do sexto ano de implementação, sendo divididos da seguinte forma:

Art. 5º A complementação da União será equivalente a, no mínimo, 23% (vinte e três por cento) do total de recursos a que se refere o art. 3º desta Lei, nas seguintes modalidades:

I - Complementação-VAAF: 10 (dez) pontos percentuais no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, sempre que o valor anual por aluno (VAAF), nos termos da alínea a do inciso I do caput do art. 6º desta Lei não alcançar o mínimo definido nacionalmente;

II - Complementação-VAAT: no mínimo, 10,5 (dez inteiros e cinco décimos) pontos percentuais, em cada rede pública de ensino municipal, estadual ou distrital, sempre que o valor anual total por aluno (VAAT), nos termos da alínea a do inciso II do caput do art. 6º desta Lei não alcançar o mínimo definido nacionalmente;

III - complementação-VAAR: 2,5 (dois inteiros e cinco décimos) pontos percentuais nas redes públicas que, cumpridas condicionalidades de melhoria de gestão, alcancem evolução de indicadores a serem definidos, de atendimento e de melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades, nos termos do sistema nacional de avaliação da educação básica, conforme disposto no art. 14 desta Lei.

Parágrafo único. A complementação da União, nas modalidades especificadas, a ser distribuída em determinado exercício financeiro, será calculada considerando-se as receitas totais dos Fundos do mesmo exercício. (BRASIL, 2020b)

O VAAF ocorrerá conforme já ocorria no FUNDEB anterior, é trazido como novidade o VAAT que propõe a complementação da União para estados e municípios que não conseguirem atingir o valor aluno ano mínimo. Anteriormente, se o estado atingisse o VAA, mas o município não, ele não receberia complementação. Um outro fator é a complementação da união no formato meritocrático, ou seja, redes de ensino que demonstrarem evolução na gestão educacional farão jus a complementação, o chamado VAAR.

Outro ponto parcialmente atendido do projeto inicial foi o aumento de 60% para 70% do investimento no pagamento dos profissionais da educação em exercício, no entanto, a compreensão de quem faz parte do escopo de profissionais também aumentou, indo para além daqueles então previstos LDBEN. Inicialmente, além dos profissionais previstos no artigo 61 da Lei Federal 9.394/1996, enquadrou psicólogos e assistentes sociais, dentro do escopo dos profissionais da educação a serem pagos com esta parcela dos recursos, e mais adiante através de uma nova regulamentação, através da Lei Federal n.º 14.276/2021, desvinculou estas duas categorias profissionais, podendo eles serem pagos com a parcela de 30% do fundo, porém a mesma lei ampliou a vinculação de basicamente todos os profissionais que atuam dentro das unidades escolares, sendo eles de docência ou não para serem pagos com a parcela de 70% dos recursos do fundo.

A alteração dos fatores de ponderação para a Educação Infantil garantirá mais recursos para o atendimento desta etapa, passando o fator de ponderação de 1,00 para 1,20 para Creche em tempo parcial pública, e de 1,00 para 1,10 para Pré Escola em tempo parcial, significando em valores nominais R\$ 751,12 e R\$ 375,56, respectivamente, por aluno, a mais

do que previa no modelo antigo do fundo. Foi criado ainda um fator de ponderação enquadrado como “Formação técnica e profissional previsto no inciso V do caput do artigo 36 da Lei n.º 9.394 de 20 de dezembro de 1996”, com valor de ponderação de 1,30.

Cabe ressaltar que por se tratar de uma Emenda Constitucional, vários pontos precisam ser organizados em legislações específicas para serem efetivamente implementadas e provocar reflexos na oferta de uma educação pública que responda aos anseios da sociedade.

De todos os ranços e avanços das políticas de financiamento, tais como FUNDEF e FUNDEB, um fator deve ser evidenciado, excetuando-se o momento da definição do Valor Aluno Ano - VAA, estes mecanismos de financiamento independem de vontade político partidário, ou seja, por conter regras muito claras de funcionamento, principalmente no que concerne ao montante a ser recebido, e no que e como deve ser investido, dificulta muito a utilização política desse dinheiro, o contrário como do que ocorre com as emendas parlamentares.

Considerações finais

O financiamento da educação é fator imprescindível para consolidação de uma política educacional que garanta ao mesmo tempo o acesso e permanência dos alunos nas escolas e assegure um ensino de qualidade.

A vinculação dos orçamentos públicos à educação constitui-se mecanismo fundamental para a construção de uma boa política educacional, pois garante que independente do governo vigente, o Estado continuará investindo parte do seu orçamento obrigatoriamente na manutenção e desenvolvimento do ensino.

A política de fundos, tais como o FUNDEF e os "FUNDEBs", foram e são de fundamental importância para o financiamento das políticas educacionais que impactam no acesso, permanência e qualidade da educação básica pública, e tornar estes fundos permanentes, por si, já garante alguma segurança financeira para os estados e municípios executarem seus planejamentos, subsidiando as ações que culminam na escola.

As pesquisas em políticas educacionais ainda precisam se aterem mais aos aspectos financeiros, sob o risco, caso assim não o façam, de deixarem o campo do financiamento para estudos de outras áreas como a administração ou contabilidade, que apesar de suas colaborações, vislumbram tais temas sob o aspecto "seco" dos números, enquanto, nós pesquisadores da educação conseguimos mensurar, num aspecto mais qualitativo, os impactos do financiamento diretamente nos processos educativos, os limites e possibilidades das políticas no que tange ao alcance das finalidades educacionais.

REFERÊNCIAS:

BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.**

Brasília: Congresso Nacional, 1988. Disponível em:

www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em 10 de mai. de 2021.

BRASIL. **Decreto 5.374 de 17 de fevereiro de 2005.** Fixa, para o exercício de 2005, o valor mínimo anual por aluno de que trata o art. 6º, § 1º, da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e dá outras providências. Brasília, DF, 2005. Disponível em:

www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em 10 de mai. de 2021.

BRASIL. **Emenda à Constituição n.º 59 de 11 de novembro de 2009.** Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. Brasília, DF, 2009. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm. Acesso em 10 de mai. de 2021.

BRASIL, Emenda à **Constituição n. 108 de 26 agosto de 2.020.** Altera a Constituição Federal para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), para disciplinar a disponibilização de dados contábeis pelos entes federados, para tratar do planejamento na ordem social e para dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e dá outras providências. Brasília, DF, 2.020. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc108.htm Acesso em 1 maio 2.021.

BRASIL. **Portaria Interministerial MF/MEC n.º 01 de abril de 2020.** Divulga o Demonstrativo de Ajuste Anual da Distribuição dos Recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb do exercício de 2019. Brasília, 2020a. Disponível

em:<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-interministerial-n-1-de-24-de-abril-de-2020-253830341>. Acesso em: 1 maio 2021.

BRASIL. **Portaria Interministerial MF/MEC n.º 03 de 25 de novembro de 2020.**

Altera parâmetros operacionais do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb, para o exercício de 2020. Brasília, 2020. Disponível em:

<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-interministerial-n-3-de-25-de-novembro-de-2020-290556249>. Acesso em: 1 maio 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 15/2015.**

Insere parágrafo único no art. 193; inciso IX, no art. 206 e art. 212-A, todos na Constituição Federal, de forma a tornar o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb instrumento permanente de financiamento da educação básica pública, incluir o planejamento na ordem

social e inserir novo princípio no rol daqueles com base nos quais a educação será ministrada, e revoga o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2015. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1198512> Acesso em: 28 mar. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 65/2019.** Acrescenta o art. 212-A à Constituição Federal, para tornar permanente o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), e revoga o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, DF: Senado Federal, 2019. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/136606> Acesso em: 28 mar. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 33/2019.** Acrescenta o art. 212-A à Constituição Federal, para tornar permanente o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), e revoga o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, DF: Senado Federal, 2019. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/135978> Acesso em: 28 mar. 2021.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Resumo Técnico: Censo Escolar da Educação Básica 2021.** Brasília, DF: Inep, 2021. Disponível em

https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/resumo_tecnico_censo_escolar_2021.pdf Acesso em 03/07/2022.

BRASIL. **Lei 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), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências. Brasília/DF, 2.020b. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.113-de-25-de-dezembro-de-2020-296390151> Acesso em 1 mai. 2021

BRASIL. **Lei 14.276 de 27 de dezembro de 2021.** Altera a Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Brasília/DF, 2.020b. Disponível em: <https://in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.276-de-27-de-dezembro-de-2021-370315791> Acesso em 1 mai. 2021

BRASIL. **Lei 9.424 de 24 de dezembro de 1996.** Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Brasília/DF, 1996a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9424.htm Acesso em 1 mai. 2021

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. **Planejando a próxima década:** alinhando os planos de educação. Brasília: MEC/SASE, 2014

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Novo FUNDEB.** Brasília: MEC, 2.021.

DAVIES, Nicholas. **FUNDEB:** a redenção da educação básica? Campinas: Autores Associados, 2008.

MARTINS, Paulo de Sena. **O financiamento da educação básica por meio de fundos contábeis: estratégia política para a equidade, a autonomia e o regime de colaboração entre os entes federados.** 2009. 337 f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

MARTINS, Paulo de Sena. A construção do Sistema Nacional de Educação: a cooperação federativa e os desafios para o financiamento da educação. In: AMARAL, N. S., AGUIAR, M. A. de S. (Orgs.) **Financiamento da Educação.** Camaragibe/PE: CCS Gráfica e Editora, 2016.

MARTINS, Paulo de Sena. O financiamento da educação básica como política pública. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação** - Periódico científico editado pela ANPAE, [S.l.], v. 26, n. 3, set./dez. 2010. Disponível em: <http://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/19795>. Acesso em: 20 mar. 2021. doi:<http://dx.doi.org/10.21573/vol26n32010.19795>.

MENEZES, Janaína S.S. A vinculação constitucional de recursos para a educação: os (des)caminhos do ordenamento constitucional. **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, n.30, p 149 –163, jun 2008 - ISSN: 1676-2584. Disponível em: http://www.histedbr.fe.unicamp.br/revista/edicoes/30/art10_30.pdf. Acesso em 15 mar. 2021.

OLIVEIRA, Romualdo Portela, ADRIÃO, Theresa. (Orgs.). O financiamento da educação. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela. **Gestão, financiamento e direito à educação: análise da constituição federal e da LDB.** 3. ed. São Paulo: Xamã, 2007. p. 83.

PINTO, José Marcelino de Rezende. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. **Educação & Sociedade.** [online], v.28, n.100, p.877-897, 2007. <http://dx.doi.org/10.1590/S010173302007000300012>.

SILVA, Leandro Vitoriano da. **Gestão e financiamento dos planos municipais de educação em Municípios Paulistas: novos/velhos desafios aos dirigentes municipais de educação.** 2018. 133 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade do Oeste Paulista, Presidente Prudente, 2018.

Informações do(a)s autor(a)(es)

Leandro Vitoriano da Silva

Universidade Estadual Paulista / Faculdade de Ciências e Letras - Campus de Araraquara

E-mail: leovitoriano@gmail.com

Doutorando em Educação Escolar; Mestre em Educação.

<http://lattes.cnpq.br/8335271264111521>

<https://orcid.org/0000-0001-7546-6444>

Ricardo Ribeiro

Universidade Estadual Paulista / Faculdade de Ciências e Letras - Campus de Araraquara

E-mail: despertarosol@gmail.com

Doutor e Mestre em Educação

<http://lattes.cnpq.br/6234085019413949>

<https://orcid.org/0000-0002-7478-4835>