

O processo de (des)regulamentação do novo FUNDEB (2020)

Leandro Vitoriano da Silva

Universidade Estadual Paulista / UNESP

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

Ricardo Ribeiro

Universidade Estadual Paulista / UNESP

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

RESUMO:

O financiamento educacional constitui-se um aspecto imprescindível para a execução da política educacional. A vinculação orçamentária e a política de fundos, tais como o FUNDEF (1996) e FUNDEB (2007) são exemplos, talvez não ideais, mas que têm funcionado para equalizar o financiamento da educação básica no Brasil. Com a expiração do FUNDEB em 2020, já que no escopo de sua regulamentação propunha-se uma duração de 14 anos para o fundo, tornava-se necessária a aprovação de um novo mecanismo para o financiamento, e apesar da omissão do governo federal, foi aprovado o novo FUNDEB (2020). Ocorre que na implementação do fundo, ou seja, quando da implementação de uma política educacional, outras políticas foram desregulamentadas, ou necessitaram de novas regulações, uma delas já se solidificava no Brasil, como a do Piso Salarial Nacional dos Profissionais do Magistério, que com a aprovação do novo FUNDEB (2020) tornou sem eficácia o parágrafo único do artigo 5º da Lei Federal n.º 11.738/2008 no que diz respeito ao percentual de aumento anual do piso dos professores. O rol de categorias profissionais a serem pagos com a subvinculação do fundo destinado ao pagamento de salários também foi afetado, trazendo em contraponto despesas que não eram consideradas na manutenção e no desenvolvimento do ensino como possíveis de serem pagas com tal aporte financeiro. Este texto, sem a pretensão de esgotar as discussões sobre o tema, assume o esforço de compreender como ocorreram as regulamentações e desregulamentações a partir da aprovação do novo FUNDEB (2020).

PALAVRAS-CHAVE: Gestão. Financiamento. FUNDEB. (Des)Regulamentação.

Abstract

Educational financing is an essential aspect for the implementation of educational policy. Budgetary linkage and fund policy, such as FUNDEF (1996) and FUNDEB (2007) are examples, perhaps not ideal, but which have worked to equalize the financing of basic education in Brazil. With the expiration of FUNDEB in 2020, since within the scope of its regulation a duration of 14 years was proposed for the fund, it became necessary to approve a new financing mechanism, and despite the federal government's omission, it was the new FUNDEB (2020) was approved. It turns out that during the implementation of the fund, that is, when implementing an educational policy, other policies were deregulated, or required new regulations, one of which was already solidified in Brazil, such as the National Salary Floor for Teaching Professionals, which with the approval of the new FUNDEB (2020) rendered the sole paragraph of article 5 of Federal Law No. 11,738/2008 ineffective with regard to the percentage of annual increase in teachers' minimum wage. The list of professional categories to be paid with the sublinking of the fund intended for the payment of salaries was also affected, bringing into contrast expenses that were not considered in the maintenance and development of education as possible to be paid with such financial support. This text, without the intention of exhausting discussions on the topic,

undertakes the effort to understand how regulations and deregulations occurred following the approval of the new FUNDEB (2020).

KEYWORDS: Management. Financing. FUNDEB. (De)regulation.

Resumen

El financiamiento de la educación es un aspecto esencial de la implementación de la política educativa. La articulación presupuestaria y la política de fondos, como FUNDEF (1996) y FUNDEB (2007) son ejemplos, quizás no ideales, pero que han funcionado para igualar el financiamiento de la educación básica en Brasil. Con la extinción del FUNDEB en 2020, dado que en el ámbito de su regulación se propuso una duración de 14 años para el fondo, se hizo necesario aprobar un nuevo mecanismo de financiamiento, y pese a la omisión del gobierno federal, fue el nuevo Se aprobó FUNDEB (2020). Resulta que durante la implementación del fondo, es decir, en la implementación de una política educativa, otras políticas fueron desreguladas, o requirieron nuevas regulaciones, una de las cuales ya se consolidó en Brasil, como el Piso Salarial Nacional para la Enseñanza. Profesionales, que con la aprobación de la nueva FUNDEB (2020) dejó sin efecto el párrafo único del artículo 5 de la Ley Federal nº 11.738/2008 en lo que respecta al porcentaje de aumento anual del salario mínimo docente. También se vio afectada la lista de categorías profesionales a pagar con la subvinculación del fondo destinado al pago de salarios, colocando a cambio gastos que no fueron considerados en el mantenimiento y desarrollo de la educación como posibles de pagar con este apoyo financiero. Este texto, sin ánimo de agotar las discusiones sobre el tema, hace un esfuerzo por comprender cómo se produjeron las regulaciones y desregulaciones tras la aprobación del nuevo FUNDEB (2020).

PALABRAS CLAVE: Gestión. Financiación. FUNDEB. (Des)regulación.

INTRODUÇÃO

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, por sua característica equalizadora do ponto de vista financeiro, constitui-se um importante mecanismo de financiamento da educação básica pública.

Oriundo das políticas de fundos implementadas nos anos 90, tendo como antecessor o FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização dos Profissionais do Magistério) que perdurou por 10 (dez) anos (1996-2006), e traz em sua trajetória o marco de financiar o ensino fundamental, promovendo a universalização do ensino fundamental, e ainda impulsionando o processo de municipalização do ensino fundamental com ênfase nos anos iniciais.

Dada a equalização promovida pelo FUNDEF, a continuidade deste importante mecanismo de financiamento se fez necessária, gerando então o

FUNDEB com vigência de 2007 a 2020, tendo se tornado permanente através de emenda à constituição em dezembro de 2020, com início de vigência para 2021.

Ocorre que a promulgação do novo FUNDEB e sua subsequente regulamentação através de uma nova lei federal trouxe novas regulações, não obstante a isso, a revogação da lei do antigo FUNDEB também desregulamentou outras normas já constituídas.

O presente texto, através de revisão bibliográfica e documental, assume o esforço de compreender as novas regulamentações e as desregulamentações trazidas pela promulgação do novo FUNDEB.

O FINANCIAMENTO PÚBLICO EM EDUCAÇÃO NO BRASIL

No Brasil, devido a sua organização federativa de Estado, num modelo tripartite, em um regime de colaboração - ainda em construção - as responsabilidades educacionais são repartidas entre a união, os estados incluindo o distrito federal e os municípios.

Neste sentido, a Lei n.º 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDBEN) definiu que a união fica responsável por coordenar a política nacional de educação, bem como, é responsável pelas universidades e institutos que integram seu sistema de ensino; já os estados são responsáveis pelo ensino médio e devem fazer o atendimento do ensino fundamental em regime de colaboração com os municípios; os municípios ficam responsáveis pela educação infantil e pelo ensino fundamental em colaboração com os estados. Isso denota uma situação inconsistente, pois ao tempo que a responsabilidade pelo ensino obrigatório está a cargo dos estados e municípios, a união que é o ente federativo com maior capacidade de arrecadação é quem menos investe em educação básica obrigatória.

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)

A base dos recursos da educação é a arrecadação de impostos, ou seja, parte das receitas deles e ainda como fonte adicional a contribuição social do Salário Educação são vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino. A união deve investir nunca menos de 18% (dezoito por cento), e os estados, o distrito federal e os municípios nunca menos de 25% (vinte e cinco por cento) de seus impostos em educação.

A vinculação do orçamento da educação em impostos constitui-se um mecanismo de duplo impacto. Por um lado, ao vincular uma parcela dos impostos para a educação garante que um considerável aporte financeiro seja destinado obrigatoriamente para a manutenção e desenvolvimento do ensino. Por outro lado, a vinculação dos recursos a impostos pode, em épocas de crise financeira, reduzir os recursos da educação, ou seja, uma vez que uma porcentagem dos impostos são destinados ao ensino, quanto arrecada-se menos, o valor nominal deste percentual também é menor, principalmente no Brasil, em que a base de sua arrecadação ocorre em impostos de consumo, e com o advento da crise financeira pós eleição de 2014, agravada pela pandemia do Coronavírus em 2020, em que o poder de compra do cidadão é reduzido, e assim consequentemente a arrecadação de impostos também são.

No entanto, a vinculação do percentual do arrecadado com impostos é necessária e precisa ser defendida principalmente por nós educadores. Uma vez que o descaso de investimentos em educação que marca a história deste país desde sua descoberta, serão necessários anos de investimentos em estrutura física, recursos humanos e material didático pedagógico para suprir as lacunas que os anos de não investimento causaram. A vinculação de recursos para a educação não é uma prática consolidada, uma vez que na história da educação

a vinculação e desvinculação é uma prática que se mostra recorrente conforme Menezes (2008) já demonstrava:

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 (2018, p.7)

Além da instabilidade apresentada na tabela, em 2019 o governo Bolsonaro indicou na PEC do Pacto federativo que propunha a junção dos gastos mínimos constitucionais em saúde (15%) e educação (25%), flexibilizando sua utilização, e ainda a PEC Emergencial que propunha no texto original, alterado a posteriori, a desvinculação desses recursos do orçamento. Ambas propostas eram verdadeiros ataques à educação pública, e a dívida que o Estado brasileiro tem com a trajetória educacional brasileira. Talvez não por coincidência, mas as medidas de ataques à vinculação dos recursos da educação se deram nos governos que ameaçaram ou que ainda ameaçam a democracia, como a ditadura de Vargas em 1937, nos anos de chumbo de Castello Branco em 1967, e agora no governo de Jair Messias Bolsonaro com início em 2019. A PEC do

Pacto Federativo foi arquivada devido ao fim do mandato legislativo, e a segunda foi aprovado tendo sido retirada a parte referente a educação.

É importante que tanto os educadores, as organizações sociais, os servidores e usuários das diversas esferas da educação conheçam, defendam e ofereçam resistência a necessidade de termos uma vinculação fixa para a educação brasileira, pois mesmo hoje, tendo tal vinculação, não são poucas as denúncias na mídia de gestores que gastaram tais recursos em outras áreas, como viadutos, estradas, etc, ou seja, obras que politicamente angariam mais votos, do que um professor bem remunerado, salas de aula com infraestrutura adequada, e todos os insumos necessários para que o processo de ensino e aprendizagem ocorra de forma adequada.

O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NA PERSPECTIVA DA GESTÃO MUNICIPAL

Partindo para o contexto de gestão financeira no âmbito dos municípios, já que são eles que abarcam o maior quantitativo do alunado no Brasil, as redes de ensino municipal possuem algumas fontes de recursos para a educação, conforme destacam-se:

- Recursos Próprios - Composto pela alíquota de 25% da arrecadação municipal do Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU), Imposto sobre Serviços (ISS), Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis - ITBI, Imposto de Renda Retido na Fonte dos Servidores Municipais. Constarão ainda como recursos próprios da educação municipal 5% dos impostos, dos quais 20% já foram deduzidos ao FUNDEB;
- Recursos do FUNDEB - Composto pela alíquota de 20% da arrecadação municipal do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), Imposto sobre Produtos Industrializados Proporcional às Exportações (IPI-Exportação), Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR), Imposto sobre Operações Financeiras ligadas ao Ouro (IOF-Ouro), Imposto sobre operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de transporte

interestadual, intermunicipal e de comunicação (ICMS), bem como, o imposto pela sua desoneração (Lei Kandir), Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA);

- Recursos do Salário Educação - Esta contribuição social é redistribuída pela união de acordo com o número de alunos matriculados na educação básica das respectivas redes de ensino;
- Transferências Voluntárias - São recursos distribuídos voluntariamente pela união através do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, por meio de programas e projetos, tais como, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE), Caminho da Escola, Pró Infância, Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), Plano de Ações Articuladas (PAR) dentre outros;
- Convênios/Pactuações - São convênios ou pactuações que os municípios podem realizar com a união ou a rede estadual de ensino visando algum tipo de compensação financeira por ações realizadas na manutenção e desenvolvimento do ensino. Um exemplo disso é o convênio que a maioria das prefeituras paulistas realizam com o governo do estado para transporte e alimentação escolar. Neste formato, o governo do estado repassa recursos financeiros, e a prefeitura executa os serviços de transportar e fornecer alimentação escolar para os alunos da rede estadual de ensino.

É importante ressaltar é que a vinculação, a redistribuição e transferências são fundamentais para a subsistência das redes de ensino, uma vez que sem elas a sobrevivência de grande parte delas seria inviável do ponto de vista financeiro,

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 provém das transferências de outras esferas, o que explica em muito a relação de dependência política de prefeitos de pequenas

idades em relação ao governo estadual e federal. (OLIVEIRA, 2007, p.86)

Neste sentido, os municípios passaram por uma situação de imensa incerteza em meados de 2019 a 2020, quando a inércia do governo federal se absteve de induzir ou estimular saídas possíveis para o financiamento educacional ante o término do FUNDEB que ocorreria em dezembro de 2020, questão que será tratada a seguir.

A POLÍTICA DE FUNDOS PÚBLICOS: DO FUNDEF AO FUNDEB

A política de fundos públicos, apesar de não ser um termo novo, ganha contornos mais evidentes com a implantação do FUNDEF, aprovado em 1996, tendo perdurado até 2006, quando então é aprovado o FUNDEB idealizado para perdurar por 14 anos e que se tornou permanente em 2020.

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. (MARTINS, 2010, p. 508)

Em síntese, a política de fundo propõe que determinado percentual de alguns impostos sejam destinados a uma conta específica e assim seja redistribuída conforme critérios estabelecidos.

A maior inovação do FUNDEF consistiu na mudança da estrutura de financiamento do Ensino Fundamental no País, pela subvinculação de uma parcela dos recursos a esse nível de ensino, com distribuição de recursos realizada automaticamente, de acordo com o número de alunos matriculados em cada rede de ensino fundamental, promovendo a partilha de responsabilidades entre o Governo Estadual e os Governos Municipais. As receitas e despesas correspondentes, por sua vez, deverão estar previstas no orçamento e a execução, contabilizada de forma específica. (BRASIL, 2003, p.4)

Especificamente, o FUNDEF subvinculava 15% dos seguintes impostos: Fundo de Participação dos Estados (FPE), Fundo de Participação dos Municípios (FPM), Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPIexp). Haverá ainda a complementação da união para os estados que não atingirem o valor aluno ano mínimo definido.

Estes recursos subvinculados são retidos, antes mesmo da transferência deles para as contas das prefeituras, num fundo estadual para ser redistribuído de acordo com o número de matrículas no ensino fundamental. Ressalta-se que a diferença entre o percentual dos impostos retidos do FUNDEF (15%) e o percentual a ser aplicado por estados e municípios em educação (25%), ou seja, 10% também devem ser aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino.

A aplicação dos recursos do FUNDEF deveria se dar exclusivamente para a manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental (1ª a 8ª série), reservada a aplicação mínima de 60% dos recursos para a valorização dos profissionais do magistério para esta mesma etapa de ensino.

Pode-se perceber que os impactos relacionados ao FUNDEF são de três tipos: administrativo-financeiro, de infraestrutura escolar e de valorização docente. O primeiro envolve a existência de uma rubrica própria para a educação, maior autonomia dos gestores e transparência na utilização dos recursos; o segundo refere-se a reforma e construção de prédios, compra de material didático e transporte; o terceiro refere-se à melhoria na remuneração do professor, regularidade do pagamento e programas de capacitação. Tais aspectos vão ao encontro da reorganização pretendida pelo Fundo que seria: criar incentivos para que municípios com melhores condições fiscais e atendimento relativamente baixo ampliassem sua rede; e proporcionar melhores condições aos municípios com situação fiscal relativamente mais difícil e que já realizavam um esforço significativo de atendimento, para que pudessem oferecer serviços de melhor qualidade e remunerar mais adequadamente os professores. (COSTA; DUARTE, 2008, p. 165)

O debate sobre os recursos do FUNDEF serem aplicados apenas no ensino fundamental foi permanente. Com o encerramento da sua vigência em 2006, as demandas no sentido dele se transformar em um dispositivo de

financiamento para todo o ensino básico foram atendidas. Assim foi aprovado o FUNDEB, ampliando o financiamento do ensino fundamental para toda a educação básica, além de ampliar a valorização, antes dos profissionais do magistério para todos os profissionais da educação ficando mantida a aplicação mínima de 60%, e ainda, a ampliação da vigência, de 10 para 14 anos (2007 a 2020).

Para ampliar o financiamento para toda educação básica, novos impostos passaram a ser subvinculados ao fundo, bem como, houve ainda a ampliação de 15% para 20% do percentual destes impostos para retenção do fundo.

O Fundo passa então a ser composto por 20% dos seguintes impostos: Imposto sobre transmissão causa mortis e doação (ITCMD), Fundo de Participação dos Estados/Municípios (FPE/FPM), Imposto sobre Produtos Industrializados Proporcional às Exportações (IPI-Exportação), Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR), Imposto sobre Operações Financeiras ligadas ao Ouro (IOF-Ouro), Imposto sobre operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de transporte interestadual, intermunicipal e de comunicação (ICMS), Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e a complementação da união para os estados cuja arrecadação ao fundo, dividida pelo número de alunos das redes estadual e municipais não atingirem o valor aluno mínimo definido anualmente.

O FUNDEB se tornou a principal fonte de financiamento de estados e municípios, houve avanços significativos na educação brasileira ao ponto de alcançarmos a universalização do ensino fundamental, no entanto devido a insuficiência de seus recursos, o Brasil ainda se encontra distante de uma educação que possa ultrapassar com o modelo escolar contribuindo, de forma efetiva, para superar as desigualdades educacionais.

O FUNDEB tem, portanto, o objetivo de garantir uma determinada equidade aos sistemas de ensino, todavia ainda insuficiente para corrigir as discrepâncias educacionais que persistem entre os estados brasileiros com menor arrecadação de receitas. Diante do modelo criado para a redistribuição de recursos, não é possível prever o aumento significativo da participação da União na Educação Básica,

ficando sua participação restrita aos repasses e às complementações do valor mínimo. (SILVA, 2018, p. 57)

Na falta do estabelecimento de outro mecanismo de financiamento que se adequasse ao cenário brasileiro, e tendo a premissa que o FUNDEB expiraria em 2020, iniciou-se o processo de discussão de um novo FUNDEB, no entanto com ínfima participação da união nos debates o que será destacado na próxima seção.

O NOVO FUNDEB E O PROCESSO DE (DES) REGULAMENTAÇÃO.

O cenário entre 2019 e 2020 era de incerteza e medo no que tangia o financiamento educacional. O FUNDEB expiraria em dezembro de 2020, e não havia avanço nas propostas, nem em ações do governo federal para liderar o debate de como seria o financiamento educacional a partir de 2021. O fato era que se não houvesse a aprovação de um novo mecanismo equalizador e redistributivo de recursos, os estados e municípios estariam a sua própria sorte, ou seja, cada qual deveria realizar a manutenção e o desenvolvimento do ensino de acordo com sua capacidade de arrecadação. Isso significaria a instauração de um caos na educação brasileira.

Tramitavam na Câmara dos deputados e no Senado algumas propostas para o novo FUNDEB, dentre os pontos trazidos estavam a criação de um fundo permanente, o aumento da alíquota da participação da união para o fundo e ainda o aumento do patamar mínimo de investimentos na remuneração dos profissionais do magistério.

Após pressão da entidades civis que lutam pela educação, da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME e de associações de pesquisas que mobilizaram um movimento de conscientização da importância do novo FUNDEB, avança na pauta da Câmara dos Deputados o Projeto de Emenda à Constituição (PEC) n.º 15/2015, e no senado através da PEC n.º 65/2019. Para dar celeridade ao processo, os dois relatores das PEC's já citadas

propuseram a unificação em uma única proposta que culminou na PEC n.º 26/2020, que após debates, pressões, ranços e avanços culminaram na aprovação dela em ambas as casas, em 26/08/2020 é promulgada a Emenda à Constituição n.º 108.

Tendo em vista a proximidade do término de vigência do Fundeb e a não demonstração de vontade política interna do Congresso em priorizar a matéria, bem como a ausência do próprio MEC nos debates, iniciou-se um amplo movimento de mobilização e articulação em torno da urgência da PEC do Novo Fundeb, sem o qual haveria graves consequências para a educação pública, um verdadeiro colapso do sistema educacional, especialmente nos estados e municípios menores. Assim, vários deputados e senadores ligados à área reunidos na Frente Parlamentar de Educação se movimentaram em prol da aprovação, ainda em 2020, com o apoio de várias instituições do setor público e do terceiro setor. A Undime, que representa os dirigentes municipais de Educação dos 5.568 municípios brasileiros, foi uma das entidades que assumiram um grande protagonismo na defesa da educação pública e da criação do novo Fundeb. (LIMA, 2021, p.167)

A literatura da ciência política já descreve este processo citado quando da criação de uma política pública ao vê-la como um processo em fluxo, que se caracteriza por constantes barganhas, pressões, contra-pressões e redefinições do próprio objeto. (SOUZA, 2006)

O resultados da aprovação da PEC foram normalizados pela Lei Federal n.º 14.113 de 25/12/2020, e dentre as possibilidades trazidas pelas legislações temos: 1) o aumento da contribuição federal ao fundo de 10% para 23%; 2) a vedação do uso do salário educação como parte da contribuição federal; 3) Adota critérios de redistribuição híbrido, através do VAAT (Valor Anual por Aluno) e VAAF (Valor Anual Total por Aluno); 4) Faz a vedação da utilização dos recurso para pagamento de pessoal inativo; 5) Impede que os recursos para entidades privadas, além daquelas da educação especial e educação infantil; 6) Constitucionaliza o Custo Aluno Qualidade como parâmetro para qualidade da educação. (PINTO, 2021)

No entanto, ao criar, ou melhor, recriar uma política de financiamento, outras políticas precisam ser novamente reguladas, como por exemplo a de valorização de profissionais da educação, cuja implementação do FUNDEB

através da E.C n.º 108/2020 e da Lei Federal n.º 14.113/2020 contraria, até mesmo, a consolidada LDBEN e desregula a Lei n.º 11.738/2008.

Observa-se na tabela abaixo a delimitação da aplicação mínima de recursos do FUNDEB com os profissionais:

Tabela 2: Comparativo entre artigos das diferentes leis que regulamentam o FUNDEB

Lei Federal n.º 11.494/2007	Lei Federal n.º 14.113/2020
<p>Art. 22. Pelo menos 60% (sessenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos serão destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública.</p> <p>II - profissionais do magistério da educação: docentes, profissionais que oferecem suporte pedagógico direto ao exercício da docência: direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional e coordenação pedagógica;</p>	<p>Art. 26. Excluídos os recursos de que trata o inciso III do caput do art. 5º desta Lei, proporção não inferior a 70% (setenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos referidos no art. 1º desta Lei será destinada ao pagamento, em cada rede de ensino, da remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício.</p> <p>II - profissionais da educação básica: aqueles definidos nos termos do art. 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, bem como aqueles profissionais referidos no art. 1º da Lei nº 13.935, de 11 de dezembro de 2019, em efetivo exercício nas redes escolares de educação básica;</p>

Fonte: o autor

Além da perceptível alteração na aplicação mínima de 60% para 70%, a categoria abarcada por este percentual também se altera. Na lei anterior do FUNDEB eram apenas os profissionais do magistério que seriam pagos dentro do percentual de valorização, agora, na legislação de 2020 abarcasse todos os profissionais da educação que se acordo com a LDBEN é composto por:

Art. 61. Consideram-se profissionais da educação escolar básica os que, nela estando em efetivo exercício e tendo sido formados em cursos reconhecidos, são: (Redação dada pela Lei nº 12.014, de 2009)

I – professores habilitados em nível médio ou superior para a docência na educação infantil e nos ensinos fundamental e médio; (Redação dada pela Lei nº 12.014, de 2009)

II – trabalhadores em educação portadores de diploma de pedagogia, com habilitação em administração, planejamento, supervisão, inspeção e orientação educacional, bem como com títulos de mestrado ou doutorado nas mesmas áreas; (Redação dada pela Lei nº 12.014, de 2009)

III – trabalhadores em educação, portadores de diploma de curso técnico ou superior em área pedagógica ou afim. (Incluído pela Lei nº 12.014, de 2009)

IV - profissionais com notório saber reconhecido pelos respectivos sistemas de ensino, para ministrar conteúdos de áreas afins à sua formação ou experiência profissional, atestados por titulação específica ou prática de ensino em unidades educacionais da rede pública ou privada ou das corporações privadas em que tenham atuado, exclusivamente para atender ao inciso V do caput do art. 36; (Incluído pela lei nº 13.415, de 2017)

V - profissionais graduados que tenham feito complementação pedagógica, conforme disposto pelo Conselho Nacional de Educação. (Incluído pela lei nº 13.415, de 2017) (BRASIL, 1996)

A inclusão dos demais profissionais da educação era esperada, mas ao observar o final do inciso II da Lei do novo FUNDEB, foram também enquadrados como profissionais da educação os amparados pela Lei Federal n.º 13.935/2019, que inclui psicólogos e assistentes sociais que passam a ser categorizados como profissionais da educação, podendo assim terem suas remunerações pagas com os recursos do 70% destinados a valorização dos profissionais da educação do FUNDEB.

O manual de orientações do FUNDEB, Diretoria de Gestão de Fundos e Benefícios do FNDE (BRASIL, s.d.) traz e ratifica esta informação na página 43. Esta alteração na legislação abre uma celeuma, pois o legislador ao incorporar estes profissionais no rol de pagamentos da educação desconsiderou a LDBEN.

Art. 71. Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:

[...]

IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;

[..]

(BRASIL, 1996)

Ora como poderão ser pagos com recursos da educação psicólogos e assistentes sociais sendo que estes gastos não podem ser computados como despesas com educação?

O Tribunal de Contas do estado de São Paulo emitiu em sua cartilha (SÃO PAULO, 2021) orientações, que embora seja duvidosa a constitucionalidade do pagamento, até que se advenha decisão de tribunais superiores, os municípios poderiam seguir as determinações da lei do novo FUNDEB.

A insegurança jurídica causada por tal inconsistência entre as duas leis fez com que estados e municípios estivessem em situação indefinida quando ao estabelecimento de suas políticas, e até mesmo, na aplicação correta dos recursos, já que cada tribunal poderia entender a matéria de uma maneira.

Tal situação só se resolve com alteração da lei regulamentadora do FUNDEB (Lei n.º 14.113/2020), através da Lei Federal n.º 14.276 de 27 de dezembro de 2021, ou seja, mais de um ano após a aprovação do novo fundo, e após o término do primeiro ano letivo, que houve uma resposta do governo federal a celeuma.

II - profissionais da educação básica: docentes, profissionais no exercício de funções de suporte pedagógico direto à docência, de direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional, coordenação e assessoramento pedagógico, e profissionais de funções de apoio técnico, administrativo ou operacional, em efetivo exercício nas redes de ensino de educação básica;

"Art. 26-A. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão remunerar, com a parcela dos 30% (trinta por cento) não subvinculada aos profissionais da educação referidos no inciso II do § 1º do art. 26 desta Lei, os portadores de diploma de curso superior na área de psicologia ou de serviço social, desde que integrantes de equipes multiprofissionais que atendam aos educandos, nos termos da Lei nº 13.935 de 11 de dezembro de 2019, observado o disposto no **caput** do art. 27 desta Lei." (BRASIL, 2021)

Então, a nova (re)regulamentação permite que, dentro dos 70% dos recursos do fundo, se invista na remuneração de todos os profissionais da educação básica, inclusive os de apoio, no entanto o pagamento de psicólogos e assistentes sociais continuam presentes, porém com os recursos restantes após investimento mínimo de 70% do aporte do fundo.

Um outro ponto que ainda gera insegurança aos estados e municípios é sobre o cumprimento do Piso Salarial Profissional Nacional, que vinha se solidificando e garantindo amparo legal, através da Lei Federal n.º 11.738/2008, para o aumento dos vencimentos dos professores.

Ocorre que a referida legislação rege que,

Art. 5º O piso salarial profissional nacional do magistério público da educação básica será atualizado, anualmente, no mês de janeiro, a partir do ano de 2009.

Parágrafo único. A atualização de que trata o caput deste artigo será calculada utilizando-se o mesmo percentual de crescimento do valor anual mínimo por aluno referente aos anos iniciais do ensino fundamental urbano, definido nacionalmente, **nos termos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007.** (BRASIL, 2008, Grifo do autor)

Em termos jurídicos há perda da eficácia desta lei, uma vez que a Lei n.º 11.494/2007 (Lei do antigo FUNDEB) encontra-se revogada. Assim, a não ser que nova legislação altere o parágrafo único, do artigo 5º, da Lei n.º 11.738/2008, não há referência legal para atualização do Piso Salarial Profissional Nacional dos profissionais da educação.

Fica evidente que a lei do novo fundo desregulou uma outra política, a de valorização dos profissionais da educação, e mesmo após mais de um ano de aprovação da lei, a celeuma continua, e estados e municípios ficam desorientados na execução de suas políticas.

Ante a inércia do MEC, algumas organizações da sociedade civil, como a UNDIME, que se configura neste cenário como representante das secretarias municipais de educação em nível nacional, provocaram o ministério para que se posicionasse sobre o tema, já que, em um documento denominado Carta Aberta

(UNDIME, 2021) informou que a Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação, emitiria uma nota com uma solução para tal problema, relata ainda que participaria de uma reunião futura com a participação do Conselho Nacional dos Secretários de Educação (CONSED) e a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) para tratativa do tema.

Forças antagônicas articulavam-se, de um lado os sindicatos que defendiam o cálculo no modo proposto pela Lei Federal n.º 11.738/2008, ou seja, a diferença do aumento do valor aluno ano do FUNDEB, que consistiria num percentual de 33,24%, e por outro lado a Confederação Nacional dos Municípios - CNM que afirmava que tal reajuste seria fruto de uma insegurança jurídica e que a situação fiscal dos municípios não comportaria tal aumento, provocando uma inviabilidade da gestão municipal.

Então, em clima eleitoreiro, com vistas às eleições presidenciais de 2022, o presidente da república anunciou, através da rede social "Twitter", o aumento do PSPN com base no modo de cálculo anterior, ou seja, a diferença percentual do valor aluno ano do FUNDEB dos dois últimos exercícios. Pelo fato de rede social não se constituir mecanismo oficial para regular o PSPN, no mês de fevereiro de 2022, o Ministro da Educação emiteu portaria n.º 67 de 04 de fevereiro de 2022, que homologa o Parecer nº 2/2022/CHEFIA/GAB/SEB/SEB, de 31 de janeiro de 2022, que traz em seu escopo que é uma lacuna na lei do FUNDEB no que diz respeito ao Piso, e que uma nova regulação precisa ser legislada. No entanto, o parecer propõe que, porquanto não se aprova uma nova regulamentação para PSPN, o modelo previsto no artigo 5º da Lei Federal n.º 11.738/2008.

6. Em resposta, a CONJUR/MEC, por meio do Parecer nº 00067/2022/CONJUR-MEC/CGU/AGU (3108623), entendeu que "Nesse sentido, pelos fundamentos acima expostos, em resposta à consulta formulada pela Secretaria de Educação Básica - SEB, conclui esta Consultoria Jurídica pela viabilidade jurídica de uma interpretação no sentido de utilizar, para 2022, o tratamento dado até então baseado na Lei nº 11.738/2008, diante da inexistência, até o momento, de normativo que a substitua".

7. Ante o exposto, utilizando-se o indicador de atualização dado por meio da Lei nº 11.738/2008, o Piso Salarial Nacional dos Profissionais

do Magistério da Educação Básica Pública, para o ano de 2022, é de R\$ 3.845,63 (três mil oitocentos e quarenta e cinco reais e sessenta e três centavos). (BRASIL, 2022)

A insegurança jurídica ainda cerca o tema, já que nem um twitter do presidente, nem mesmo uma Portaria de Ministro de Estado que homologou o parecer do próprio MEC sobre o tema, se constitui em mecanismo legal para dirimir esta questão, o cerne da questão seria a alteração a legislação que versa sobre o PSPN e o seu mecanismo de atualização de forma a atualizá-lo.

O resultado deste cenário é que muitos municípios não aplicaram o devido reajuste aos seus profissionais da educação, ao passo que a judicialização do tema permeia os tribunais de todo o país, e a política de valorização dos professores que parecia até então algo tão sólido do ponto de vista do PSPN se dissolve.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Notoriamente o financiamento educacional no Brasil constitui-se como um desafio dada a dívida histórica que este país em sua formação tem com o processo educacional. Somente com investimentos sólidos e consistentes é que poder-se-á diminuir as discrepâncias na oferta educacional entre municípios, estados e regiões brasileiras.

A vinculação de recursos para a educação constitui-se em prática necessária, porém não estável, e uma perda desta vinculação fará com que haja perdas inestimáveis para o já agredido processo educacional brasileiro.

A política de fundos, como o FUNDEB, significa um grande avanço para a educação e deve ser valorizada e aprimorada, pois garante maior equidade ao financiamento educacional das redes públicas de ensino, além de ter contribuído para aumentar a contribuição da união ao fundo.

Em suma, na elaboração de políticas públicas, inclusive as de financiamentos da educação, efeitos colaterais podem ocorrer exigindo ações rápidas para minimizá-los ou corrigi-las. O novo FUNDEB desregulamentou

alguns aspectos das legislações e políticas educacionais, como é o caso da valorização dos profissionais da educação. No entanto, a ausência do governo federal, tanto no debate no novo FUNDEB, quanto na sua regulamentação e nos ajustes dos efeitos colaterais da lei, tem causado insegurança jurídica para estados e municípios.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Lei n.º 11.738 de 16 de julho de 2008**. Regulamenta a alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. Brasília, DF, 2008. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2008/lei/l11738.htm Acesso em: 16/02/2022.

BRASIL. **Lei n.º 13.935 de 11 de dezembro de 2019**. Dispõe sobre a prestação de serviços de psicologia e de serviço social nas redes públicas de educação básica. Brasília, DF, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2019/lei/L13935.htm Acesso em: 16/01/2022.

BRASIL. **Lei n.º 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, 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.113-de-25-de-dezembro-de-2020-296390151> Acesso em: 16/01/2022.

BRASIL. **Lei n.º 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, 2021. Disponível em: <https://in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.276-de-27-de-dezembro-de-2021-370315791> Acesso em: 16/01/2022.

BRASIL. **Lei n.º 9.394 de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece Diretrizes e bases da Educação Nacional. Brasília, DF, 1996b. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm Acesso em: 16/01/2022.

BRASIL. Constituição Federal (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm
Acesso em 14/01/2022

BRASIL. Constituição Federal (1988). **Emenda à Constituição 108 de 26 de agosto de 2020**. 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: Congresso Nacional, 1988. Disponível em <https://www.in.gov.br/web/dou/-/emenda-constitucional-n-108-274384345>
Acesso em 14/01/2022

BRASIL. **Lei n.º 11.494 de 20 de junho de 2007**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei n.º 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis n.ºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Brasília, DF, 2007. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm Acesso em 14/01/2022

BRASIL. Ministério da Educação. **Manual de Orientações do FUNDEF**. 4 ed. Brasília: MEC, 2003. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/manual.pdf> Acesso em 16/01/2022.

BRASIL. Ministério da Educação. Nota de esclarecimento "Piso salarial para os profissionais do magistério público da Educação Básica". Brasília, 14/01/2022. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/assuntos/nota-de-esclarecimento/nota-de-esclarecimento-piso-salarial-para-os-profissionais-do-magisterio-publico-da-educacao-basica> Acesso em 14/01/2022

BRASIL. Ministério da Educação. **Parecer nº 2/2022/CHEFIA/GAB/SEB/SEB, de 31 de janeiro de 2022**. Brasília, DF, 2022. Disponível em https://www.gov.br/mec/pt-br/assuntos/noticias/ministro-da-educacao-assina-portaria-do-novo-valor-do-piso-salarial-dos-professores/SEI_23000.002248_2022_242.pdf/@_@download/file/SEI_23000.002248_2022_242.pdf Acesso em 15/05/2022.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria n.º 67 de 07 de fevereiro de 2022**. Brasília, DF, 2022. Disponível em <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-67-de-4-de-fevereiro-de-2022-378378895> Acesso em 15/05/2022.

COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz; DUARTE, Vanda Catarina. Os efeitos do FUNDEF nas políticas educacionais dos municípios mineiros. **Educ. rev.** (48), Dez./2008. Disponível em <https://www.scielo.br/j/edur/a/GqgGxP4KJnxyftNtJqXWXPt/?format=pdf&lang=pt> Acesso em 16/01/2022. DOI <https://doi.org/10.1590/S0102-46982008000200008>

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

LIMA, Alessio Costa. Novo FUNDEB: premissas e conquistas. IN: GARCIA, Luiz Miguel Martins; LIMA, Alessio Costa (Orgs). **Educação em Movimento: o direito universal, as transformações e possibilidades durante e após a pandemia**. São Paulo: Fundação Santillana: União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação, 2021.

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: 16 jan. 2022. 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. Aprendizados com o velho FUNDEB: o que esperar do novo fundo e onde avançar para garantir um financiamento de qualidade. IN: GARCIA, Luiz Miguel Martins; LIMA, Alessio Costa (Orgs). **Educação em Movimento: o direito universal, as transformações e**

possibilidades durante e após a pandemia. São Paulo: Fundação Santillana: União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação, 2021.

SÃO PAULO (estado). Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **Novo FUNDEB:** perguntas e respostas. TCE/SP: São Paulo, 2021. Disponível em <https://www.tce.sp.gov.br/publicacoes/manual-novo-fundeb-perguntas-e-respostas> Acesso em 13/01/2022

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.: il. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade do Oeste Paulista - Unoeste, Presidente Prudente, SP, 2018.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. IN: **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45

UNDIME. União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação. **Carta-Aberta aos Dirigentes Municipais de Educação.** Brasília, 22/12/2021. Disponível: https://undime.org.br/uploads/documentos/phpXJhNW6_61c387b06b35c.pdf Acesso em 14/01/2022.