

O Fundeb como política pública de financiamento da educação básica

FRANCISCO DAS CHAGAS FERNANDES*

RESUMO: O artigo analisa o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) como política pública, revelando nexos históricos entre as finanças e a educação pública, situando-o no tocante: a adequação à perspectiva constitucional da universalização da educação básica; ao papel indutor dos fundos estaduais e da complementação da União na efetivação do regime de colaboração; a uma das fontes de recursos da educação básica; ao papel do Fundo para a valorização dos profissionais da educação.

Palavras-chave: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação. Fundeb. Financiamento da educação básica. Políticas públicas em educação. Regime de colaboração.

Introdução

Este artigo permite ao autor discorrer para o mundo sindical da educação e para os segmentos acadêmicos e políticos que constituem seus principais leitores, sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

Embora a leitura da Emenda Constitucional (EC) nº 53, de 2006, e da Lei nº 11.494, de 2007, que a regulamentou, serem imprescindíveis para a compreensão do Fundeb como política pública de financiamento, o presente texto quer revelar alguns nexos históricos entre a área das finanças e da educação escolar pública e, principal-

* Graduado em Letras. Professor da Rede Pública de Ensino do Rio Grande do Norte (RN); no Ministério da Educação (MEC) é Secretário Executivo Adjunto desde 2007, foi Secretário de Educação Básica de 2004 a 2007 e Diretor do Fundef de 2003 a 2004. *E-mail:* <fchagas@mec.gov.br>.

mente, dar mais visibilidade a algumas das qualidades do Fundo. A primeira e mais importante é a adequação do Fundeb à perspectiva constitucional da universalização de atendimento à demanda por educação básica, em todas as suas etapas e modalidades. A segunda é o papel indutor dos fundos estaduais e da complementação da União para tornar efetivo o regime de colaboração. A terceira – e mais desconhecida – é o lugar do Fundeb como uma e não a única fonte de custeio e investimento público na educação básica. E a última, como não poderia deixar de ser numa revista da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), é seu papel fundamental como valorizador dos profissionais da educação, em especial por meio da viabilização do Piso Salarial Nacional (PSPN) para os educadores.

Vamo-nos valer, para a construção deste texto, da Constituição, Leis e Decretos que aludem ao financiamento da educação e ao Fundeb, da experiência como gestor público nesta área até hoje e, eventualmente, de escritos sobre a temática, financiamento¹.

O Financiamento da escola pública em tempos de universalização da educação básica

Não é fácil financiar o ensino público e gratuito quando a demanda ultrapassa a possibilidade de oferta pelo Estado.

Entendamos a questão trazendo à consideração o contraste entre a educação colonial jesuítica e a educação pública depois da Constituição Federal de 1988 (CF/88). Ambas se caracterizam pela gratuidade. A diferença é que os jesuítas, no auge de sua presença no Brasil, ofereciam escolas primárias e secundárias para somente 5% dos meninos e adolescentes da Colônia, na maioria filhos de portugueses, mamelucos influentes ou índios batizados. Para isso, além da redízima dos impostos cobrados pela Coroa Portuguesa e da produção das missões, contavam com a renda do abate ou venda de 200.000 reses por ano das fazendas dos colégios – o que, por si só, garantia uma receita por aluno equivalente a R\$ 5.000,00.² Em 2007, tínhamos 55.000.000 de crianças, adolescentes, jovens e adultos na educação básica – no ensino fundamental, 97% da população escolarizável. E o Distrito Federal (DF), os estados e municípios contaram, juntos, com cerca de R\$ 90 bilhões para custear seus gastos, o que resultou em R\$ 1.636,36 por aluno/ano. Mais grave: em 2007 havia quase 10 milhões de crianças até três anos esperando por vagas em creches; outros 2 milhões fora da pré-escola; 1 milhão fora do ensino fundamental e outro milhão sem matrícula no ensino médio. E, vergonha para todos nós: 46 milhões de jovens e adultos sem terem concluído o ensino fundamental obrigatório e fora da Educação para Jovens e Adultos (EJA). Resumindo: os R\$ 90 bilhões teriam que ser divididos, na perspectiva da universalização de atendimento pretendida pelo art. 214 da Constituição, por 115 milhões de alunos

– o que teria resultado em R\$ 782,61 anuais por aluno na educação básica pública.

Por isso, falamos que não é fácil financiar o ensino gratuito quando a demanda ultrapassa a possibilidade de oferta de recursos públicos. Alguém poderia retrucar que R\$ 90 bilhões gastos em educação básica em 2007 representaram somente 3,51% do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro de então: R\$ 2,56 trilhões. E seria razoável gastarmos pelo menos 7% em educação. Essa é uma boa discussão, que retomaremos ao final do texto. Mas, desde já lembremo-nos que a União e os estados já despendem mais R\$ 27 bilhões na educação superior, profissional e outros programas federais - o que teria elevado o gasto público em educação em 2007 para R\$ 117 bilhões, que corresponderam a 4,6% do PIB, segundo o publicado pelo Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

A situação, portanto, não é fácil. E seria muito pior caso não tivéssemos conquistado a vinculação constitucional de percentuais crescentes de impostos para a manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). Em 1934, eram 10% da União, 20% dos estados e 10% dos municípios. Em 1988, graças à ação de constituintes ligados à Confederação de Professores do Brasil (CPB), hoje CNTE, liderados pelo senador João Calmon, chegamos ao art. 212 que prescreve 18% dos impostos da União, 25% dos estados e do Distrito Federal e 25% dos municípios para a MDE. No mesmo artigo se garante uma contribuição social adicional, chamada “salário-educação”, recolhida pelos empresários à razão de 2,5% do valor de suas folhas de pagamento – o que resultou em R\$ 7 bilhões em 2008. Desde 1995, entretanto, 20% dos recursos da União vinculados à MDE foram “desvinculados” por uma emenda à Constituição de caráter provisório, renovada atualmente sob a sigla de DRU (Desvinculação das Receitas da União), que “desviou” pelo menos R\$ 4 bilhões do orçamento de 2008 da MDE. Dispositivo semelhante se tenta incluir na reforma tributária no nível dos Estados – Desvinculação das Receitas dos Estados (DRE) –, enquanto, no nível federal, está para ser aprovada a extinção gradativa da DRU em relação aos impostos federais.

De qualquer forma, se a maior parte dos recursos para a educação pública provém de impostos – e o de maior receita é o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), seguido do Imposto de Renda (IR), o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) – não há dúvida de que o aumento de verbas para a MDE provém substancialmente do crescimento da arrecadação da União, do DF, dos estados e dos municípios. De 1995 até setembro de 2008 a economia brasileira propiciou aumento real constante de arrecadação – o que possibilitou uma destinação crescente de verbas para a educação. Com a crise atual, ocorreu o contrário. Não somente os estados sofreram baixas na receita de ICMS, como diminuiu o valor dos repasses da União para estados e municípios por meio do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e Fundo de Participação dos Municípios (FMP) – formados pelo IR e IPI. Somente o IPVA e o Imposto de

Renda Retido na Fonte (IRRF) dos servidores estaduais e municipais têm tido receitas crescentes nos seis meses da crise.

É nesse contexto de dúvida sobre o próprio modelo de financiamento que navega a principal política de financiamento da educação do Governo Lula, o Fundeb.

O que é o Fundeb?

As considerações sobre financiamento da seção anterior foram feitas numa abordagem geral, tomando o Brasil como uma unidade para os dados de demanda e oferta e a média brasileira para os custos por aluno. Entretanto, a educação básica é oferecida pelos entes federados e não pela União, cujo papel é somente de fixar políticas e redistribuir recursos.

Ora, pelo art. 211 da Constituição, a educação infantil (de zero a cinco anos de idade) é de competência dos municípios e o ensino médio é encargo dos estados. O ensino fundamental, agora com duração de nove anos, é oferecido por ambos. Ao governo do Distrito Federal compete a oferta de todas as etapas.

E quais são as disponibilidades financeiras do Distrito Federal, dos estados e dos municípios?

Esta pergunta inquieta os gestores desde a década de 1930. Se os recursos para a educação provêm, na maior parte, de impostos arrecadados pelos estados e municípios, certamente haverá grandes diferenças, já que as receitas refletem o vigor e a evolução das atividades econômicas de cada ente federado e as despesas são função de maior ou menor taxa de natalidade da população local. As desigualdades, em 1995, eram abissais. Enquanto o Município de Paulínia (SP) dispunha em valores nominais, de cerca de R\$ 5.000,00 por aluno matriculado em sua rede, alguns municípios do Nordeste não tinham mais que R\$ 50,00 anuais para educar cada aluno. Diferenças não tão extremas, mas muito grandes, também se verificavam entre os estados. Roraima, Amapá, Acre e Tocantins, por contarem com significativas transferências de FPE, tinham receitas por aluno cinco vezes maiores que o Ceará, o Piauí e Alagoas. Grandes arrecadações de ICMS em alguns estados e processos de municipalização de matrículas em outros haviam aliviado algumas sobrecargas, mas a regra eram as desigualdades. Não admira que em muitos municípios praticavam-se vencimentos de professores equivalentes a um terço e até a um quarto do salário mínimo nacional. A grande exceção era o Distrito Federal, aquinhoado não somente por forte receita de impostos como por uma histórica complementação da União, que em 2002, por força da Lei nº 10.633, de 27 de dezembro, se converteu no Fundo Constitucional do DF, destinado às folhas de pagamento do pessoal da segurança, saúde e educação.

Em resumo, o presidente Fernando Henrique Cardoso, ao assumir o governo em 1995, estava convencido de que os recursos totais de impostos vinculados à MDE eram suficientes para financiar a educação pública, faltando somente priorizar o ensino fundamental obrigatório, instituir uma forma de redistribuição dos recursos de MDE no âmbito dos estados e de seus municípios e de complementar as receitas de alguns estados que não atingissem um valor mínimo anual por aluno definido nacionalmente. Essa foi a essência da EC nº 14, de 1996, que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef). Para garantir a valorização salarial dos professores, o Fundef, ao separar 60% dos 25% dos principais impostos para o ensino fundamental, destinava 60% para o pagamento dos mestres em “efetivo exercício”. Nas contas do Ministério da Educação (MEC), esse constructo gerencial garantiria, àquela época, não um piso, mas um “salário médio” de R\$ 300,00 – desde que a média de alunos por professor nas redes estaduais e municipais fosse de 25.

Na prática, o Fundef acelerou o processo de municipalização do ensino fundamental e contribuiu para a melhoria dos salários ínfimos dos professores, principalmente do Nordeste. Entretanto, *des-incentivou* a abertura de creches e pré-escolas pelas prefeituras e provocou o *des-financiamento* do ensino médio pelos Estados. No segundo caso, foi necessário mesmo se socorrer alguns estados com um programa apelidado de “Fundefinho”.

Desde 1994 circulava entre sindicalistas e gestores a ideia de um fundo mais amplo que o Fundef. A deputada Esther Grossi apresentou em 1996 uma emenda incluindo as matrículas da educação infantil. E, em 1999, os deputados do Partido dos Trabalhadores (PT) protocolaram uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC) – de nº 112- que propunha explicitamente o Fundeb. Infelizmente, nem comissão especial foi criada na Câmara Federal para apreciá-la. A sigla, entretanto, já se tornara conhecida, e significava: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.

Defendido pelo candidato Lula à Presidência da República em 2002, em debate com o oponente José Serra, passou, com sua posse no Planalto, a ser objeto de formulação legal. De 2003 a 2006, estive num dos quatro pólos de sua formulação, o MEC. Mas os interesses da nação se representaram em outros três pólos: o dos gestores estaduais e municipais; o do Legislativo, associado aos sindicalistas; e o do Ministério da Fazenda. Somente em junho de 2005 foi possível se chegar a um texto que o presidente Lula pudesse assumir como PEC, ainda que sob protestos dos sindicalistas e da equipe econômica do Governo.

A tramitação da PEC nº 415, de 2005, foi um espetáculo cívico de rara eficácia: conseguiram-se, na Câmara e no Senado, avanços e unanimidades, que resultaram nos textos complexos da EC nº 53, de 1996 – doze dias antes do esgotamento legal do

Fundef – e da Lei nº 11.494, de 2007, que substituiu a Medida Provisória nº 339, de 2006, responsável por viabilizar o Fundeb a partir de 1º/1/2007.

Nos itens seguintes destaco os principais dispositivos dessa nova legislação.³

O papel do Fundeb como indutor do regime de cooperação entre cada estado e seus municípios

A primeira qualidade do Fundeb é a de obrigar – mais do que induzir – os estados e respectivos municípios a exercerem a cooperação na oferta do ensino público. A EC nº 14, de 1996, já aplainara o caminho, estabelecendo as prioridades: os municípios com o encargo da educação infantil, os estados com o ensino médio e ambos dividindo a responsabilidade pelo ensino fundamental. O Fundeb, ao abranger no regime de redistribuição de 20% dos impostos todas as etapas e modalidades da educação básica, obedecendo a estas prioridades e permitindo a cada ente federativo a aplicação livre da receita recebida, regula com força o princípio da cooperação. Mais ainda: se, eventualmente, o crescimento das matrículas no conjunto de um estado e seus municípios baixar a disponibilidade de recursos por aluno, o Fundeb força também a entrada da complementação da União, agora não mais em quantitativos decrescentes, mas em valores crescentes, como na seção “O Fundo e a valorização dos profissionais da educação”, na p. 31.

Atente-se, entretanto, à virtude do Fundeb como solda federativa: antes do Fundeb e mesmo depois dele, se um município esgotasse sua capacidade de financiar creches e pré-escolas com os recursos de MDE, só tinha a opção de aumentar o percentual vinculado. Agora, o fato gerador do recurso é a própria demanda atendida, sob forma de matrícula, consignada no Censo Escolar do ano anterior. Pelo instituto dos vasos comunicantes da cooperação, recursos dos municípios mais ricos e do estado são disponibilizados para assegurar direitos do ente federado mais pobre.

O mesmo se diga do estado em relação à oferta de ensino médio. Nesse caso, tem sido freqüente a situação de penúria de alguns estados que já comprometem perto de 5% de suas receitas no financiamento de suas universidades. Com o Fundeb, recursos dos 20% de MDE de Paulínia/SP, de Canoas/RS, de Duque de Caxias/RJ, de São Francisco do Conde/BA, socorrem os respectivos estados, numa espécie de “reforma tributária antecipada”. E melhor, sem prejuízo dos respectivos municípios que, ao aumentar suas matrículas, recuperam as possíveis “perdas” de arrecadação.

Na verdade, o grande salto do Fundef para o Fundeb foi a superação da guerra entre governos. Com o Fundeb, só “perderá” recursos o ente federado que não se dispuser a atender à sua própria demanda.

As variações de custo-aluno no contexto da política de multi-fontes

Este movimento de “perde-ganha” gerou, durante a construção e tramitação da PEC nº 415 e da Medida Provisória (MPV) nº 339 uma disputa entre estados e municípios sobre as variações de valor por aluno na captação dos recursos do Fundeb.

Durante os dez anos de Fundef, era natural que os estados “perdessem” parte de suas receitas de MDE em virtude da tendência de municipalização já em curso. De 2000 em diante, na distribuição de recursos no âmbito de cada estado, em obediência à Lei nº 9.394, de 1996, os alunos das séries iniciais do ensino fundamental passaram a “valer” mais do que os das séries finais. Como os estados tinham a maioria das matrículas das séries finais, isso serviu para segurar um pouco a drenagem de verbas do Fundef para os municípios. Embora, anos antes, o custo real das séries finais fosse menor, de 2000 para cá dois fatores inverteram esse dado: a maioria dos professores das séries iniciais passou a ter formação de nível superior e salários idênticos aos dos colegas licenciados; e as turmas das séries finais começaram a ser mais numerosas que as das séries iniciais – inclusive por recomendação científico-pedagógica.

Daí que, ao se estender o Fundo para todas as etapas e modalidades da educação básica, dois fatores concorreram para fixar as diferenças de índices de captação de recursos: os custos reais e os impactos nas finanças de cada ente federados. Com isso, além de se abrir um grande leque de variações (onde entraram, além das etapas e modalidades, tipos de escola – urbana e rural; pública e comunitária – e diferenciações curriculares – tempo parcial e integral), foi necessário forjar equilíbrio entre os interesses, que se consubstanciou em dois dispositivos.

O primeiro foi restringir o “intervalo” de variações ao mínimo possível (que ficou, no primeiro ano, de 0.7 para a EJA e 1.3 para o ensino médio integral ou integrado) e o segundo foi o de estabelecer uma “flexibilidade de variações”, a cargo de um órgão novo de mediação e negociação na estrutura do Fundeb, que, na MPV se chamava de “Junta” e que na Lei se chamou de “Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade” – composta por secretários estaduais e municipais de educação e presidida pelo MEC.

Ora, as restrições acabaram tendo um efeito colateral muito saudável: revelaram que os recursos do Fundeb, embora importantes, não são os únicos financiadores da educação básica. Em cada etapa e modalidade, existem dezenas de outras fontes adicionais para custear a educação. As creches e a educação especial, por exemplo, precisam contar com recursos da assistência social e dos Fundos de Direitos da Criança e do Adolescente. Os cursos profissionais de nível médio e as escolas em jornada integral podem contar com verbas da área dos esportes, da cultura, do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Os municípios precisam potencializar a arrecadação de IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano), de ISS (Imposto sobre Serviço) e de

ITBI (Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis) – como já fazem vários deles, com notáveis repercussões para a valorização dos profissionais e para a autonomia e qualidade do ensino. A educação para o campo – e não só ela - pode se beneficiar de receitas de trabalho produtivo de educadores e educandos. Em outras palavras: o que parecia um complicador do Fundeb acaba sendo, quando comparece o empenho e o compromisso de cada gestor, um incentivo à captação de novos recursos.

Papel da União como garantidor da qualidade no regime de colaboração

A educação escolar no Brasil, por tradição histórica, nem é um encargo do governo central, nem da comunidade local. Desde o Ato Adicional à Constituição do Império, em 1834, coube às províncias, e, depois, aos estados, construir e manter escolas primárias e secundárias. Daí porque se constituíram sistemas estaduais de educação e não prosperaram, como nos Estados Unidos da América, sistemas comunais, nem se estabeleceu, como na maioria dos países, sistemas nacionais centralizados.

Ora, como foi dito no início deste texto, a explosão da demanda na primeira e segunda metade do século passado sobrecarregou as finanças estaduais, comprometendo a qualidade da oferta dos serviços educacionais, cuja responsabilidade foi crescentemente dividida com os municípios. Esse movimento reforçou ainda mais a tendência de perda de qualidade, atestada nas últimas duas décadas pelas avaliações do MEC.

A Constituição de 1988 e as Emendas Constitucionais 14 e 53 foram unânimes em consagrar um novo papel da União, além de formulador de políticas gerais e de redistribuidor e suplementador de recursos: o de “garantidor da qualidade”. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), em seus artigos 74 e 75, fala do “custo-aluno-qualidade”; o Fundef fazia menção a um valor mínimo anual por aluno que garantisse padrão de qualidade. E a Emenda do Fundeb, além de destinar 10% da complementação da União a “programas destinados à melhoria da qualidade da educação” (BRASIL, 2006a, Art. 60, inciso VI) é enfática quando dispõe no § 1º do mesmo artigo: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão assegurar, no financiamento da educação básica, a melhoria da qualidade de ensino, de forma a garantir padrão mínimo, definido nacionalmente”. (BRASIL, 2006a).

Ora, além dos programas tradicionalmente orientados para alavancar a qualidade, gerenciados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), entre os quais destacamos os do livro didático, da alimentação escolar e do Dinheiro Direto na Escola, por seu volume de recursos (quase R\$ 4 bilhões anuais), que atingem hoje todas as escolas da educação básica, a União passou a ter, com o Fundeb, um papel preponderante na composição de seus recursos.

A esse respeito, basta fazer a comparação entre o perfil das fontes de recursos em dois municípios, ambos de matrícula fortemente municipalizada: Santarém/PA (Figura 1) e Rio de Janeiro/RJ (Figura 2). No primeiro, a complementação da União representa 34,3% do total do Fundeb. No segundo, em vista de o estado ter um custo-aluno superior ao valor-mínimo, a complementação da União é nula. Imagine-se a disparidade se o Fundeb não existisse.

É verdade que o Fundef se havia proposto a mesma tarefa. Cálculos preliminares do Presidente do FNDE à época, Barjas Negri, haviam previsto R\$ 871 milhões de reais como complementação da União a treze estados. Mas, na realidade, a parcela repassada pelo governo federal foi diminuindo gradativamente e representou, em seu último ano (2006) menos de 1% do total do Fundef, beneficiando somente o Maranhão e o Pará. Os governadores e prefeitos e, principalmente, os secretários estaduais e municipais de educação estavam altamente preocupados com a postura do Ministério da Fazenda, que sempre relutou em conceder complementações mais generosas, argumentando que elas poderiam inibir o esforço fiscal dos entes federados.

Por isso, em vez de se escrever, como no art. 6º da Lei do Fundef, que o valor mínimo seria igual ao valor médio – o que nunca foi cumprido – a opção foi assegurar complementações da União crescentes – R\$ 2 bilhões no primeiro ano, R\$ 3 bilhões no segundo e R\$ 4,5 no terceiro ano de vigência do Fundeb, que corresponde a 2009. E o que aconteceria de 2010 a 2020? O Conselho de Secretários Estaduais de Educação (Consed) e a União Nacional de Dirigentes Municipais da Educação (Undime) queriam 10% da soma dos Fundos. O texto que foi melhorado na Câmara e aperfeiçoado no Senado saiu ainda melhor: “a complementação da União será de, **no mínimo**, 10% do total de recursos” que compõem o Fundo, “a partir do quarto ano de vigência dos Fundos”.

Isto significa que a evolução da oferta de matrículas e o crescimento do poder dos estados e municípios poderão levar os deputados e senadores a fazer crescer – até onde puder se esticar a corda – o valor da complementação, garantindo realmente a transformação do valor mínimo em custo-aluno-qualidade.

O Fundeb e a valorização dos profissionais da educação

No mundo acadêmico e político, o Fundeb tem tudo a ver com financiamento da educação. Mas é importante lembrar que o Fundef nasceu de uma luta pela valorização salarial dos professores, que se aguçou ainda no tempo do presidente Itamar Franco, que assinou um Acordo Nacional com a CNTE para assegurar o Piso Salarial Profissional Nacional para o Magistério Público.

Ora, na EC nº 14 e na Lei nº 9.424, ambas de 1996, não foi assegurado o piso, mas garantido um pretensão “salário médio”, regulado por uma resolução do Conselho Nacional de Educação. Assim, mesmo com a destinação de 60% das receitas do Fundef para seus salários, os professores acumulavam desde esta época uma grande indignação contra os ocupantes do Palácio do Planalto e do MEC. Na PEC nº 112, de 1999, a que já aludimos, estava expressa a garantia de um Piso Salarial Profissional Nacional, não somente para os professores mas também para os funcionários de escolas que se habilitassem como técnicos em nível médio – o que seria viabilizado pela destinação de 80% dos recursos do Fundeb para as remunerações do pessoal coberto pelos planos de carreira.

Antes de se chegar ao texto da PEC nº 415, de 2005, que o presidente Lula mandou para o Congresso, as negociações entre os gestores, o MEC e o Ministério da Fazenda tinham chegado a duas conclusões: primeiro, que não se devia aumentar o percentual destinado aos “profissionais da educação” de 60% para 80%, uma vez que esse conceito não tinha base legal e colidia com práticas já consolidadas de terceirização dos “serviços de apoio” em vários entes federados; segundo, que, embora todos concordassem com ela, seria perigoso embutir a implantação do Piso na PEC do Fundeb.

Com o argumento de que a inclusão de mais impostos e o aumento de 15% para 20% da receita de impostos iriam gerar mais recursos para as remunerações do pessoal do magistério, o piso ficou de fora da proposta. Foi até bom. Assim como aconteceu com a exclusão das creches, que levantou grande mobilização na Câmara, a omissão do Piso acelerou o movimento liderado pela CNTE. Os deputados, e depois os senadores, corrigiram a lacuna e chegaram a uma formulação conciliadora: “a lei disporá sobre prazo para fixar em lei específica, piso salarial profissional para os profissionais do magistério público da educação básica” (BRASIL, 2008, Art. 60, III). Esse é o dispositivo inserido no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). O mais importante, entretanto, é o que foi feito no art. 206 do corpo da Constituição. Criou-se na Emenda nº 53 o seguinte inciso VIII ao art. 206: “o ensino será ministrado de acordo com os seguintes princípios: piso salarial profissional **nacional** para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal.” (BRASIL, 2006a).

Embora a valorização dos profissionais da educação não se resuma à conquista do Piso Nacional, o Fundeb, com as emendas constitucionais, e a Lei do Piso, de nº 11.738, sancionada em 17 de julho de 2008, vêm dar novo patamar legal e financeiro para se enfrentar a questão.

Mesmo com as limitações que provisoriamente o Supremo Tribunal Federal impôs ao alcance do Piso Salarial, principalmente no que diz respeito à composição de jornada dos professores, o que se tem garantido com a Emenda do Fundeb é, ao mesmo tempo, mais recursos de impostos para se injetar nos planos de carreira dos

estados e municípios, e um quadro legal definitivo, contido no art. 206, V e VIII, bem como no respectivo parágrafo único, dispondo sobre os instrumentos de valorização de todos os profissionais da educação.

Fundeb: política de inclusão social e de desenvolvimento econômico

Com exceção do DF, onde a principal virtude do Fundeb é a garantia de remuneração condigna do magistério por meio do controle social, o que certamente ficará na história da educação brasileira é o **efeito inclusivo** dessa política. Por quê?

Por duas razões. A primeira tem a ver com a mudança do fato gerador dos recursos para a educação básica. A segunda com a instauração de um mecanismo de “expansão necessária de atendimento”.

Com a Constituição de 1988 e a LDB, a fonte principal de recursos são os impostos vinculados para a MDE, no percentual mínimo de 25%. Assim, para se ter mais verbas para a educação, ou se aumenta a arrecadação ou se faz crescer o percentual de vinculação. De qualquer forma, o estado ou município vai ter que “tirar a sola de seu couro”. A mecânica do Fundeb é diferente: 20% da receita dos impostos do estado ou do município vão compulsoriamente para o Fundo Estadual. E os recursos voltam na medida do número de matrículas. Assim, abrir mais vagas não significa mais despesa, e, sim, mais receita. Com isso, estimula-se a inclusão crescente das demandas por educação infantil nos municípios, por ensino médio e profissional nos estados, e do EJA em ambos. Mas, o Fundeb cria um constrangimento positivo adicional: é o de que, se o estado ou município não expandir suas matrículas, perderá a cada ano mais recursos, em relação ao que necessariamente recolhe de receita.

Alguém poderá fazer uma observação pertinente. Aumentando o número total de matrículas no estado, diminui o “recurso por aluno”, o que vai redundar em prejuízo para o ente federado, que não consegue reduzir a despesa adicional das novas turmas e escolas. Em tese, sim. Na prática, nove estados já não se preocupam com isso, porque a complementação da União já lhes garante um piso de recursos, que em 2009 é de R\$ 1.309,07 anuais por aluno no índice de referência, que corresponde às matrículas nos primeiros anos do ensino fundamental urbano⁴. Também na prática, as reivindicações dos educadores por melhores salários e a luta das comunidades por melhor qualidade de atendimento irão forçar maior arrecadação a curto prazo, e mais desenvolvimento econômico da região a médio prazo.

A curtíssimo prazo, dobra-se a vigilância dos sindicalistas e dos gestores. A implantação dos Conselhos Sociais de Controle e Acompanhamento do Fundeb na União, nos estados, no Distrito Federal e nos municípios, bem como os interesses dos políticos em participar do bolo da receita pública já são componentes novos

do cenário do financiamento da educação. Todos atentos à Reforma Tributária e à possível criação da Desvinculação de Receitas dos Estados. Todos estamos curiosos sobre as possíveis fontes adicionais para a União aportar mais de R\$ 8 bilhões de complementação do Fundeb em 2010. Todos estamos vigilantes sobre o possível desaparecimento do Salário-Educação e de outras contribuições sociais que financiam programas federais imprescindíveis à oferta de educação básica pública para populações de pouca renda. E, acima de tudo, estamos de olho numa riqueza que o desenvolvimento econômico nos trouxe: as receitas do petróleo do Pré-Sal. Não estaria no investimento de parte dos lucros da futura estatal o segredo para virarmos a página da indigência da escola pública e da indignidade do salário dos educadores? Com aportes adicionais substantivos poderemos enfrentar a tarefa de elaborar o II Plano Nacional de Educação (2011-2020) na perspectiva de chegarmos realmente não só ao investimento de 7% do PIB em educação, mas de 8 ou mais por cento, aproximando finalmente a oferta de recursos às demandas de escolarização e de qualidade com as quais todos nos identificamos.

Recebido e aprovado em maio de 2009.

Notas

- 1 A esse respeito destaca-se, entre outros, Monlevade (2007), Pinto (2007); Gouveia; Souza; Tavares (2006), Monlevade; Ferreira (1997).
- 2 Devo este cálculo ao prof. João Antonio Cabral de Monlevade, que se baseou nos textos de Serafim Leite (1938) e de Celso Furtado (2000).
- 3 Além da EC nº 53, de 2006, e da Lei nº 11.494, de 2007, são fontes imprescindíveis para entender o Fundeb os materiais do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) sobre o Fundo, disponíveis em sua página eletrônica (<www.fnde.gov.br>).
- 4 O novo cronograma de complementação dos repasses do Fundeb para 2009, de R\$ 5,07 bilhões reflete a importância que ela tem para estes nove estados, não somente para compor seus gastos no patamar do valor mínimo por aluno, como também para defender as finanças estaduais e municipais dos efeitos da crise que fez diminuir as receitas de FPE e FPM. Atente-se à antecipação que o governo federal faz nos meses de abril, maio e junho no volume dos repasses.

Referências

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 2008.

_____. **Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996**. Modifica os arts.

34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>>. Acesso em: maio 2009.

_____. **Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006a.** Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>>. Acesso em: maio 2009.

_____. **Lei do Império nº 16, de 12 de outubro de 1834.** Faz algumas alterações e adições a Constituição Política do Império, nos termos da lei de 12/10/1832. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>>. Acesso em: maio 2009.

_____. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>>. Acesso em: maio 2009.

_____. **Lei nº 10.633, de 27 de dezembro de 2002.** Institui o Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF, para atender o disposto no inciso XIV do art. 21 da Constituição Federal. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>>. Acesso em: maio 2009.

_____. **Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007.** Regulamenta o FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei no 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nos 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. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>>. Acesso em: maio 2009.

_____. **Lei nº 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. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>>. Acesso em: maio 2009.

_____. **Medida Provisória nº 339, de 28 de dezembro 2006b.** Convertida na Lei nº 11.494, de 2007. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>>. Acesso em: maio 2009.

_____. **Proposta de Emenda Constitucional nº 112, de 22 de setembro de 1999.** Autor: Padre Roque PT/PR. Modifica os arts. 208, 211 e 212 da Constituição Federal e o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, criando o Fundo de

Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica Pública e de Valorização dos Profissionais da Educação. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/Sileg/Prop_Detalhe.asp?id=14399>. Acesso em: maio 2009.

_____. **Proposta de Emenda Constitucional nº 415, de nn de mês de 2005**. Autor: Poder Executivo. Dá nova redação ao § 5º do art. 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=290585>. Acesso em: maio 2009.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. Rio de Janeiro: Companhia Editora Nacional, 2000.

GOUVEIA, Andréa Barbosa; SOUZA, Angelo Ricardo de; TAVARES, Taís Moura (Org.) **Conversas sobre financiamento da educação no Brasil**. Curitiba: UFPR, 2006.

LEITE, Serafim. **História da Companhia de Jesus no Brasil**. Lisboa: Livraria Portuguesa, 1938.

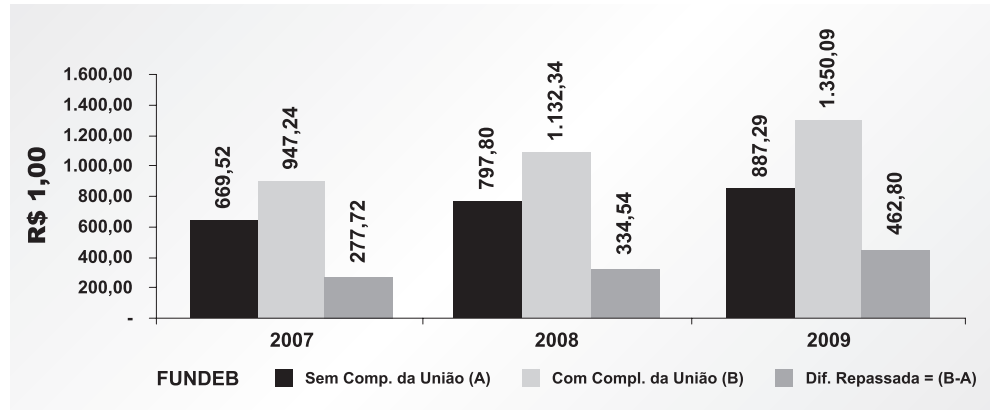
MONLEVADE, João Antonio Cabral de; FERREIRA, Eduardo B. **O Fundef e seus pecados capitais**. Ceilândia, DF: Idea, 1997.

_____. **Para entender o Fundeb**. Ceilândia, DF: Idea, 2007.

PINTO, José Marcelino de Rezende. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. **Educação e Sociedade**, v. 28, n. 100, p. 877-897, out. 2007.

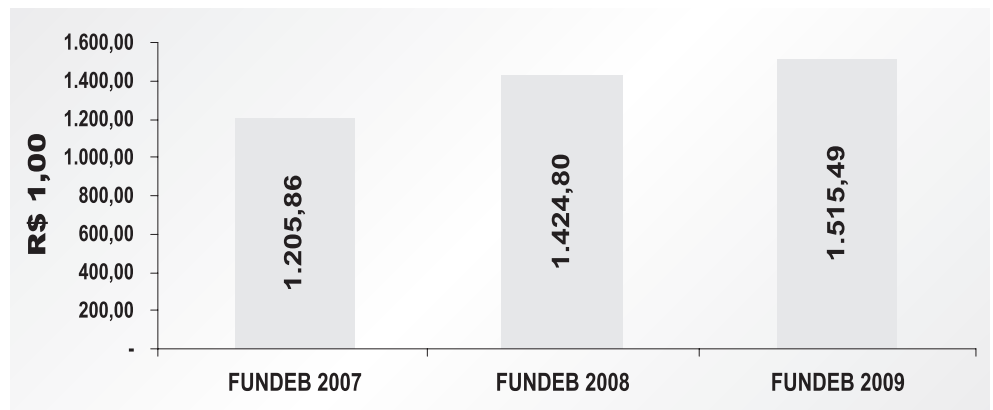
Anexo - Figuras

Figura 1: Fundeb – Santarem/PA.



Fonte: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Figura 2: Fundeb – Rio de Janeiro/RJ.



Fonte: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Fundeb as a public policy for financing basic education

ABSTRACT: The paper analyzes the Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Funding for Maintenance and Development of Basic Education and Valorization of Education Professionals - Fundeb) as a public policy, revealing historical links between financing and public education, locating it in relation to: the adequacy to the constitutional perspective of the universalization of basic education; the inducing role of state fundings and of complementing for the Union in effecting the regime of collaboration; one of the pools of resources for basic education; the role Fundeb plays in the valorization of educational professionals.

Keywords: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Financing for basic education. Public policies in education. Regime of collaboration.

Le Fundeb en tant qu'une politique de financement de l'enseignement primaire

RÉSUMÉ: Cet article analyse le Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, (Fonds de Manutention et de Développement de l'Enseignement Primaire et de Valorisation des Professionnels de l'Éducation - Fundeb) en tant qu'une politique publique, en mettant en relief les relations historiques entre les finances et l'éducation publique et en le situant en ce qui concerne l'adéquation à la perspective constitutionnelle d'universalisation de l'enseignement primaire ; le rôle inducteur des fonds des états et des fonds complémentaires versés par l'Union dans la mise en œuvre du régime de collaboration ; l'une des sources de ressources de l'enseignement primaire ; le rôle du Fonds dans la valorisation des professionnels en éducation.

Mots clé : Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Financement de l'enseignement primaire. Politiques publiques en éducation. Régime de collaboration.

El Fundeb como política pública de financiamiento de la educación básica

RESUMEN: El artículo analiza el Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Básica y de Valoración de los Profesionales de Educación- Fundeb) como política pública, revelando nexos históricos entre las finanzas y la educación pública, situándolo con respecto a: la adecuación a la perspectiva constitucional de la universalización de la educación básica; al papel inductor de los fondos estatales y de la complementación de la Unión en la efectivación del régimen de colaboración; a una de las fuentes de recursos de la educación básica; al papel del Fondo para la valoración de los profesionales de educación.

Palabras-clave: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Financiamiento de educación básica. Políticas públicas en educación. Régimen de colaboración.