

A política de fundos no Brasil para o financiamento da educação e os desafios da equidade e qualidade

The policy of funds in Brazil for the financing of education and the challenges of equity and quality

JOSÉ MARCELINO DE REZENDE PINTO*

Universidade de São Paulo

Resumo:

O artigo procura apresentar uma visão geral, para um leitor de fora do país, um panorama do financiamento da educação no Brasil, com principal enfoque nas políticas recentes de criação de fundos constitucionais (Fundef e Fundeb). Os dados indicam um avanço importante na equalização dos gastos por aluno na educação básica no interior das entidades da federação e entre essas, mas que ainda estão distantes de garantir um padrão aceitável de qualidade de ensino para todos os brasileiros. Os projetos em discussão sobre um Fundeb permanente abrem perspectivas positivas, ao dar amparo constitucional ao conceito de Custo Aluno Qualidade (CAQ) e ao ampliar a contribuição do governo federal.

Palavras-chave: Financiamento da educação no Brasil – FUNDEB – Padrão mínimo de qualidade de ensino – educação e desigualdade

Resumen:

El artículo busca proporcionar una visión general para un lector extranjero, una visión general de la financiación de la educación en Brasil, con un enfoque en las recientes políticas constitucionales de recaudación de fondos (Fundef y Fundeb). Los datos indican un avance importante en la igualación del gasto de los estudiantes en educación básica dentro y entre las entidades de la federación, pero aún están lejos de garantizar un estándar aceptable de calidad de la enseñanza para todos los brasileños. Los proyectos en discusión sobre un Fundeb permanente abren perspectivas positivas al brindar apoyo constitucional al concepto de Costo Estudiantil de Calidad (CAQ) y al expandir la contribución del gobierno federal.

Palabras clave: Financiación de la educación en Brasil – FUNDEB – Estándar mínimo de calidad de la enseñanza – educación y desigualdad

Abstract:

The article seeks to present an overview for a reader from abroad, an overview of education financing in Brazil, with a focus on recent constitutional fundraising policies (Fundef and Fundeb). The data indicate an important advance in equalizing student spending on basic education within and between federation entities, but are still far from ensuring an acceptable standard of education quality for all Brazilians. The projects under discussion about a permanent Fundeb open positive perspectives by giving constitutional support to the concept of Cost of Quality Education per Student Cost (CAQ) and by expanding the contribution of the federal government.

Keywords: Financing of education in Brazil – FUNDEB – Minimum standard of teaching quality – education and inequality

Cita recomendada: Pinto, J. M. R. (2019), "A política de fundos no Brasil para o financiamento da educação e os desafios da equidade e qualidade", en *Propuesta Educativa*, Año 28, núm. 52, noviembre 2019, pp. 24 a 40.

Introdução

Quando comparado a seus vizinhos mais próximos da América Latina, pode-se dizer que o Brasil já nasce sob o signo da desigualdade, tendo como indicador mais objetivo os quase quatro séculos de escravidão que caracterizam a sua história. Estudos mais recentes indicam que 12,5 milhões de escravos foram compulsoriamente embarcados da África para a América. O Brasil, sozinho, recebeu 47% desse total (Gomes, 2019). Com relação à população indígena originária, estima-se que, em 1660, atingia a cifra de 10 milhões, um quinto da quantidade existente antes da chegada dos europeus (Gomes, 2019).

A república brasileira nasce em 1889, um ano após a abolição da escravidão, mas sob a égide do paradigma liberal. A Constituição Federal aprovada em 1891 é omissa sobre o direito à educação e a abolição da escravidão não foi acompanhada por nenhuma política social e econômica de inclusão, como a reforma agrária, por exemplo (Pinto, 2000).

Como resultado desse longo e complexo processo, o país chega ao século XXI com um índice Gini para a distribuição de terras de 0,872 (2006) e com as 6 pessoas mais ricas do país se apropriando da mesma riqueza da metade mais pobre da população (mais de 100 milhões de pessoas) (OXFAM, 2017). Dados do mesmo estudo, para o ano de 2015, indicam que, a cada negro com rendimentos acima de 10 SM, há quatro brancos. Considerando todas as rendas, os brancos ganhavam, em média, o dobro dos negros. Quanto ao gênero, 65% das mulheres ganhavam até 1,5 SM, ante 52% dos homens e para cada mulher com rendimentos acima de 10 SM há cerca de dois homens. Essas diferenças se espriam também entre as regiões, concentrando-se no Norte e Nordeste as famílias mais pobres. Um morador do Maranhão recebia, em média, 40% do que ganhava um morador do Estado de São Paulo e 27% do rendimento de um morador do Distrito Federal, capital do país. Entre e dentro das cidades, as diferenças também são abissais. Na cidade de São Paulo, 1% dos proprietários concentra 25% dos imóveis da cidade. Enquanto isso milhões de pessoas moram em condições sub-humanas. Boa parte da riqueza dos bilionários brasileiros advém da herança e se reproduz via sistema financeiro (Forbes, 2019). Cabe comentar que a alíquota do imposto sobre a herança no Brasil não passa de 4%, exemplo de um sistema tributário altamente regressivo estruturado ainda na ditadura militar.

Considerando que a educação é parte desse todo social mais amplo, seus indicadores refletem naturalmente essas desigualdades e deixam claro os enormes desafios para uma nação que aprovou seu segundo Plano Nacional de Educação (Lei N°13.005, 2014) do período pós-ditadura.

A vinculação de recursos para a educação e a política de fundos

Em 1934, o país inaugura a política de vinculação constitucional de recursos financeiros para o ensino que estabelece que uma parcela mínima da arrecadação de impostos deve, obrigatoriamente, destinar-se à educação. Esse padrão de financiamento sofreu interrupção apenas nos períodos ditatoriais (1937-45 e 1967-1983) e tem sido um importante mecanismo para garantir um fluxo estável de recursos para as políticas educacionais. Nos termos da Constituição Federal de 1988 (CF, 1988, art. 212), devem ser destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino, no mínimo:

1-18% dos impostos arrecadados pelo governo federal, abatidas as transferências consti-

tucionais para estados e municípios;

II- 25% dos impostos arrecadados pelos governos estaduais e pelo Distrito Federal (DF), adicionando-se as transferências recebidas do governo federal e subtraindo-se as transferências efetuadas aos governos municipais;

III- 25% dos impostos arrecadados pelos municípios, acrescidas as transferências recebidas dos governos federal e estaduais.

Uma Emenda Constitucional (EC 95, 2016), recentemente aprovada, tornou sem efeito,

por 20 anos, os 18% vinculados ao ensino por parte do governo federal, congelando-se os gastos, em termos reais, no patamar de 2017. Analisar os efeitos desta EC, fruto das políticas de ajuste fiscal que atingem toda a América Latina, foge aos objetivos desse artigo, mas é importante dizer que estimativas apontam para uma redução de 40% no índice de vinculação federal para o ensino, a depender do patamar de crescimento do PIB dos próximos anos.

Feita essa observação sobre as mudanças recentes, o grande mérito da vinculação de recursos foi assegurar que o setor se beneficiasse do ciclo de crescimento econômico que bafejou o país, em especial no período de 2006 a 2015, bem como garantir uma relativa estabilidade dos gastos públicos em relação ao PIB. Os dados são apresentados no Gráfico 1.



Os dados do Gráfico 1 envolvem parte do 2º mandato de Fernando Henrique Cardoso (1999-2002), os dois mandatos de Lula (2003-2010) e os mandatos de Dilma até o impeachment (2011-2015). Contata-se uma evolução do gasto em relação do PIB, em especial, a partir de 2006, final do primeiro mandato de Lula. No ciclo completo houve um crescimento de 31% no gasto total frente ao PIB, sendo 31% na educação básica (que inclui creches, pré-escolas, ensino fundamental e ensino médio) e de 29% na educação superior. Os indicadores mostram também que a educação superior responde por menos de 18% do gasto direto total, um índice abaixo da média da OCDE, o que desfaz um mito muito divulgado de que se gasta muito na educação superior no Brasil, o que impede a melhoria da qualidade da educação básica. Cabe ainda comentar que apenas 20% do gasto em educação é feito governo federal (que se apropria de mais de 50% da receita tributária líquida), os demais gastos são feitos pelos estados e municípios.

Como houve uma variação significativa do PIB no período, o Gráfico 2 apresenta como foi a variação do gasto total em reais de 2018.

Os dados mostram que o gasto total dobrou entre o pior (2000) e o melhor ano (2013) da série. Constata-se também, a partir de 2013, uma queda no gasto total, fruto das políticas recessivas que, ao reduzir o consumo, diminuem a parcela de recursos vinculados à receita de impostos para a educação e também nos cortes de gastos federais ao setor. Nos anos de 2016 a 2019, com dados consolidados ainda não disponíveis, a situação se agravou, basta dizer que, tomando por base o ano de 2018, o PIB corresponde àquele existente em 2012, e o PIB *per capita* está um pouco abaixo do valor praticado em 2010. Isso para um país que precisa desesperadamente crescer considerando o tamanho da PEA (População Economicamente Ativa).

Não obstante a expansão da despesa total com educação, o gasto por aluno ainda é muito baixo considerando os valores praticados nos países desenvolvidos (OCDE, 2018) e nas escolas privadas frequentadas por crianças da classe média. Portanto há um problema grave de subfinanciamento no gasto por aluno na educação básica pública, mesmo considerando a expansão do gasto total dos últimos 20 anos. Sem comentar que há demandas de expansão de matrícula, particularmente na educação infantil, ensino médio e nas modalidades de Educação de Jovens e Adultos (EJA) e Educação Especial, estabelecidas pelo Plano Nacional de Educação que, ao serem cumpridas tendem a reduzir o gasto por aluno, se não houver aporte adicional de recursos.

Aspecto importante decorrente da vinculação de impostos à educação foi a estratégia adotada, em especial pelo governo federal de criar tributos com natureza distinta dos impostos, fugindo, assim, do dever constitucional de destinar um percentual mínimo da receita ao ensino. Do total de tributos arrecadados, hoje, no Brasil, os impostos respondem por cerca da metade da receita total. Com isso, aumenta-se a carga tributária sem que a educação se beneficie, pois sua vinculação está associada apenas à receita de impostos.

O outro efeito produzido pela política de vinculação de recursos à educação foi uma grande disparidade nos gastos educacionais entre os estados e no interior de um mesmo estado entre escolas estaduais e municipais. Antes da implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), em 1998, a diferença no gasto por aluno poderia atingir uma razão superior a dez entre as diferentes regiões do país e, mesmo, no interior de um mesmo estado, na comparação entre escolas mantidas pelo governo estadual e aquelas sob responsabilidade dos governos locais. Minimizar essa desigualdade foi um dos motivos da implantação da política de fundos, talvez o seu aspecto mais positivo.

A lógica da política de fundos é relativamente simples: compartilhar no âmbito de cada estado da federação e DF parte dos recursos que já são destinados por estados e municípios para a educação e distribuí-los entre as redes estaduais e municipais na proporção das matrículas das respectivas redes. É importante afirmar que recursos de um estado não são compartilhados com os outros, cabendo ao governo federal oferecer um complemento financeiro para aqueles estados e respectivos municípios em que a receita disponível por aluno for menor, considerando as 27 unidades da federação brasileira.

No caso do Fundef, cuja vigência aconteceu de 1997 a 2006, o fundo abrangia apenas o ensino fundamental (oito anos de escolaridade) e o volume de recursos era menor (cerca

de 60% dos principais recursos de estados e municípios vinculados ao ensino). Como principais efeitos do Fundef, além de uma redução das disparidades no gasto por aluno no interior de cada estado, aconteceu um forte processo de transferência de matrículas e escolas pertencentes às redes estaduais para as redes municipais. Com relação ao ensino fundamental, enquanto, anteriormente ao fundo, os municípios respondiam por cerca de 1/3 das matrículas, ao seu final, em dezembro de 2006, essa participação já ultrapassava a metade; avançando mais nas regiões mais pobres do país, em especial, no Nordeste. Resumidamente, o Fundef provocou, por parte dos municípios mais pobres, mas não só neles, uma corrida de ‘caça ao dinheiro’, que significava assumir os alunos da rede estadual. Essa política com seu foco no ensino fundamental e seu caráter descentralizador estava também em sintonia com as diretrizes do Banco Mundial (Pinto, 2002, 2007).

Com a aprovação do Fundef foi melhor definido, na Constituição Federal (CF, 1988, art. 211, § 1º), o papel do governo federal no apoio a estados e municípios, cabendo-lhe assegurar assistência técnica e financeira *“de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino”* (grifos do autor). Tem-se aqui o conceito do Custo Aluno Qualidade inicial (CAQi) desenvolvido posteriormente pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNDE) e cuja implementação estava prevista na emenda constitucional que aprovou o Fundef (EC nº 14/1996), para final de 2001; o que não ocorreu durante toda a vigência do fundo. O papel equalizador do governo federal, cuja complementação foi sendo definida arbitrariamente pelo Executivo federal, em desrespeito à regulamentação do fundo, foi progressivamente perdendo importância, de tal forma que, no último ano do Fundef, representou apenas 0,7% dos recursos do Fundo. O desrespeito, por parte do governo federal, da regra de sua complementação ao Fundef gerou cobranças judiciais por parte de estados e municípios prejudicados ainda não resolvidas (por exemplo: Pará, 2019).

Para buscar enfrentar os principais problemas provocados pelo Fundef, foi aprovado o Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação), em 2006, com duração prevista de 2007 até o final de 2020. As principais mudanças introduzidas referem-se à cobertura de toda a educação básica em suas diferentes etapas (creche até ensino médio) e modalidades (Educação Especial, Educação de Jovens e Adultos, Educação do Campo, Indígena, Quilombola, Povos Ribeirinhos) e ampliar a cesta de impostos abrangidos pelo novo fundo, além de deixar mais explícita a regra da complementação do governo federal ao Fundeb. No Fundeb a contribuição federal deve corresponder a, no mínimo, 10% do aporte de recursos dos estados, DF e municípios. Potencialmente, a regra anterior, no Fundef, representava mais recursos, mas que nunca se efetivaram. A regra atual é mais precisa e fixaram-se, também, penalidades duras caso ela não seja cumprida pelo governo central.

Outro aspecto que já existia no Fundef e foi acentuado no Fundeb refere-se às ponderações nas matrículas, considerando as diferenças de custos entre as etapas e modalidade de ensino. Assim, a título de exemplo, uma matrícula de creche tempo integral corresponde a 30% a mais que uma matrícula dos anos iniciais do ensino fundamental (antigo primário) na zona urbana que vale ‘1’ como referência. Em outras palavras, 10 alunos de creche são contabilizados como 13 alunos. Ao todo já são 21 ponderações distintas em função da etapa e modalidade de ensino. O grande problema dessas ponderações é que as mesmas não se baseiam em nenhum parâmetro real de diferenças efetivas de custo. O limite máximo atual e de 30% acima dos anos iniciais e a decisão é tomada por uma comissão que envolve representantes dos secretários estaduais e municipais de educação,

em igual número e o governo federal como *tertius*. Como os estados são responsáveis pelo ensino médio e fundamental, e os municípios pela educação infantil e ensino fundamental, ocorre um cabo de guerra entre os entes cada qual buscando ampliar o fator de ponderação da etapa em que se encontra a maioria de seus alunos.

Por último, ambos os fundos preveem a existência de um Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACCS), com a presença de professores, pais e estudantes, com o objetivo fiscalizar os gastos. Há também o controle dos tribunais de conta, mas ainda sofrem de limitações políticas em sua composição, não obstante alguns avanços nos últimos anos (Davies, 2013).

O Quadro 1 apresenta uma comparação esquemática entre os dois fundos.

A Tabela 1 apresenta, para o ano de 2016, a participação das diferentes fontes que destinam recursos ao Fundeb.

Não obstante o grande número de impostos que compõem o fundo, como aponta a Tabela 1, para o ano de 2016, 83% advinham de três fontes: ICMS (imposto recolhido pelos estados que transferem 25% para seus respectivos municípios), FPM e FPE. A participação do governo federal (9,6%) está um pouco acima da definida legalmente (9,1%) em função de ajustes na estimativa. Chama atenção o peso ínfimo do ITR, imposto pago pelos proprietários rurais, o qual, dadas as dimensões geográficas do país, deveria ter uma maior participação no fundo.

Quanto às fontes do Fundeb, duas últimas observações importantes devem ser feitas. Em primeiro lugar os impostos arrecadados pelos municípios (Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana-IPTU; Imposto Sobre Serviços-ISS e Imposto sobre compra e venda de bens imóveis-ITBI) estão fora da cesta do Fundeb, embora 25% de sua receita tenha que se destinar ao ensino. Além disso, considerando que 25% da receita dos impostos que compõem o Fundeb devem se destinar ao ensino e o fundo fica com apenas 20%, restam 5 pontos percentuais que devem se destinar ao ensino, mas que não estão abrigados no Fundeb. Esses dois fatores explicam diferenças grandes existentes no gasto aluno entre as diferentes redes de ensino e que serão discutidas mais adiante. Há uma limitação importante também sobre a complementação da União: apenas 30% da complementação da União pode ser originar dos 18% que ela, obrigatoriamente, destina ao ensino. Nesse sentido, pode-se afirmar que essa parte da complementação que vai além da vinculação da União é o único recurso efetivamente novo destinado ao ensino decorrente do Fundeb. Contudo ele representa apenas 0,14% do PIB. No mais, as fontes do Fundeb envolvem recursos que, constitucionalmente, já se destinam ao ensino, ou seja, não são recursos novos para o ensino.

O Quadro 2 apresenta uma síntese esquemática do funcionamento do Fundeb, lembrando-se que cada unidade da federação possui seu próprio fundo, compondo 27 fundos, e a complementação federal destina-se apenas àqueles com menor receita por aluno no âmbito do fundo. No quadro apresentam-se também os valores que, nos últimos dez anos, têm sido aportados pelos estados e municípios (2% do PIB) e pelo governo federal (0,2%) do PIB.

O Quadro 2 mostra como o Fundeb provoca um mecanismo de transferência de recursos entre estados e municípios, de tal forma que os estados apresentam uma perda líquida

de recursos, em função dos já citados mecanismos de transferência de matrículas. Assim, os estados respondem por 60,6% dos recursos destinados ao fundo e ficam com 42,4% dos recursos distribuídos, enquanto os municípios respondem por 30,3% da receita e ficam com 57,6%. Há um problema grave nessa situação. Considerando que o Fundeb expira em dezembro de 2020; com sua extinção, esse mecanismo de vasos comunicantes deixaria de existir, com enorme ônus para o atendimento nas redes municipais. Por isso, no momento, o Congresso Nacional se debruça sobre a aprovação de um Fundeb permanente, tópico que será discutido nas considerações finais.

O Gráfico 3 oferece apresenta uma visão do valor por aluno disponibilizado pelo fundo, assim como do efeito da complementação da União, para o ano de 2016.

É importante dizer que, mesmo se trabalhando com valores consolidados, trata-se de estimativas, tendo em vista os ajustes que são feitos na complementação federal e em função das ponderações no valor por aluno entre etapas. Pelos dados apresentados, constata-se que apenas nove estados recebem complemento federal (Maranhão, Pará, Amazonas, Bahia, Ceará, Piauí, Alagoas, Pernambuco e Paraíba), ficando, em 2016, com o valor médio estimado de R\$ 3275 por aluno. O maior valor, praticado em Roraima, um ex-território federal, com uma população muito pequena, ficou em R\$ 5.345, 63% acima do valor mínimo. Das 16 unidades federadas que ficaram acima do mínimo, 13 ficaram abaixo de R\$ 4.000 por aluno ano, um valor ainda muito baixo, quando comparado, por exemplo, com as anuidades cobradas pelas escolas privadas. Basta dizer que, na mesma época, uma escola de elite, bilíngue apresentava uma anuidade acima de R\$ 60 mil.

Segundo ainda os dados do Gráfico 3, em dois estados (MA e PA) o complemento federal propicia um acréscimo superior a 80%; nos demais esse incremento é inferior a 50% e em dois deles fica abaixo de 15% (PE e PB). Esse baixo impacto está relacionado à enorme desigualdade entre as unidades da federação e ao baixo valor do complemento federal. Ou seja, a atual complementação federal de 10% não garante a equalização de oportunidades educacionais e menos ainda um valor que garanta um padrão mínimo de qualidade.

Outra questão crítica para o Fundeb tem sido o impacto negativo das políticas recessivas implantadas no país desde 2015. O efeito dessas políticas fica mais claro quando se analisa o Gráfico 4 a seguir.

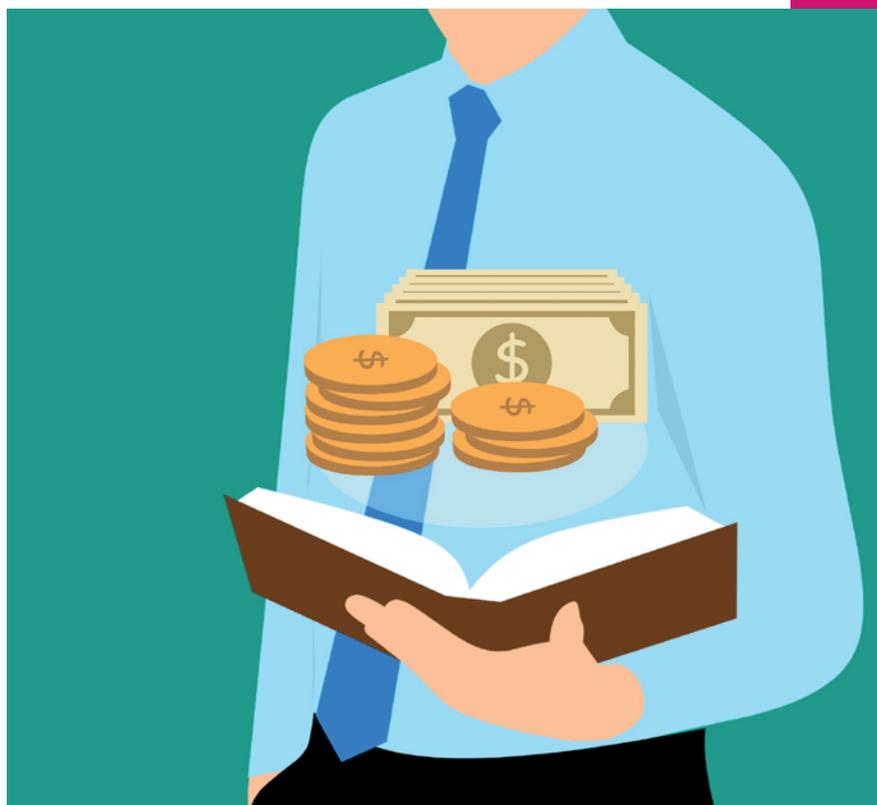
Com relação aos dados, inicialmente cabe esclarecer que o crescimento de 2007 a 2010 decorre da fase de transição entre o Fundef e Fundeb onde o percentual da receita de impostos carreados ao fundo foi crescendo de forma progressiva assim como a complementação da União. Já a partir de 2010, o Fundeb encontrava-se em pleno funcionamento e o crescimento real da receita de 2010 a 2014, de 19,4%, decorreu do crescimento positivo da atividade econômica, que impacta fortemente na arrecadação do ICMS, principal fonte de recursos para o fundo. Já a partir de 2015, com as políticas recessivas implantadas no início da segunda gestão do governo Dilma Rousseff, os recursos começam a declinar, colocando estados e municípios em situação delicada para honrar seus compromissos com a folha de pagamento da educação e, mais ainda, com as metas do Plano Nacional de Educação de expansão da oferta educacional.

Aliás, com relação à necessária expansão de matrículas, a política de fundos se mostrou fortemente constrangedora, como mostra o Gráfico 5.

Cabe comentar que havia inicialmente uma expectativa de que a política de fundos le-

varia a uma busca, por parte de prefeitos e governadores, por mais alunos, pois, em tese, mais matrículas, representariam mais recursos financeiros. Essa expectativa foi reforçada pelo início do Fundef, quando de fato houve uma expansão, mas apenas até o ano de 2.000. A partir deste ano as matrículas iniciaram um processo de queda, o mesmo ocorrendo a partir do momento em que o Fundeb atingiu seu potencial pleno de atendimento, em 2009. A explicação para esse fenômeno, complexo, passa, em parte, pelas políticas de correção de fluxo (no Brasil a repetência é muito elevada), mas a principal razão é relativa a custos; como as fontes de recursos são os impostos e, no âmbito de cada unidade federada, não depende da matrícula; assumir mais matrículas representa, na verdade, uma queda no recurso disponível por aluno. Cabe ainda comentar que essa evolução das matrículas no Fundeb teve perfis distintos entre as etapas de ensino, tomando por base o ano de 2007 e as matrículas na rede pública. A maior queda se deu no ensino fundamental (mais de 6 milhões de matrículas) em virtude da dinâmica demográfica e dos programas de correção do fluxo escolar. O ensino médio perdeu cerca de 800 mil alunos, quando se esperava um crescimento, pois o país, em 2017, possuía cerca de 850 mil jovens de 15 a 17 anos (faixa obrigatória) fora da escola. Do ponto de vista das políticas públicas o maior impacto foi na redução drástica nas matrículas da Educação de Jovens e Adultos (31%), quando os movimentos da área alimentam uma grande esperança com o novo fundo que, ao contrário do Fundef, passou a contabilizar essas matrículas. Além disso, as maiores demandas do Plano Nacional de Educação referem-se exatamente a EJA, considerando que o país possui dezenas de milhões de jovens e adultos sem o ensino fundamental concluído. Outra queda drástica ocorreu na

educação rural, com uma redução de 1,4 milhão de matrículas (20%) entre 2007 a 2018. Em particular, no Brasil, a política para as áreas rurais é de extermínio; foram fechadas 83 mil escolas rurais (queda de 59%) entre 1977 e 2018. Por fim, educação infantil (creches e pré-escolas) foi a única etapa que apresentou um crescimento significativo durante toda a política de fundos (Fundef incluído). No período do Fundeb houve um crescimento superior a 1 milhão de matrículas e o país chega a 2017 com um atendimento de 92% na faixa de 4 e 5 anos e de 33% na faixa de 0 a 3 anos de idade (em 2001, o índice era de 13%). De toda forma, o PNE aponta a cobertura de 0 a 3 anos para 50%, em 2024. O esforço de crescimento nessa última faixa, cujo custo é mais elevado, incidiu exclusivamente sobre os municípios, com grande sobrecarga financeira, acentuada pelos já comentados processos de municipalização do ensino fundamental.



Frente à pressão da demanda e à falta de recursos, para atender essa faixa etária os municípios passaram a adotar cada vez mais uma política de convênios com instituições privadas de ensino, não lucrativas e lucrativas (o que é ilegal) (Domiciano, 2011). Dados de 2018 indicam que metade das matrículas privadas em creches é financiada pelo poder público através de convênios.

O Piso Salarial Profissional Nacional

No mesmo conjunto de mudanças constitucionais que aprovou o Fundeb, em 2006, estava prevista, também, a implantação de um Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) para os profissionais da educação. Embora os esforços pela aprovação de um piso salarial nacional remontem a 1827, quando foi aprovada a primeira lei geral de ensino do país, de curta duração, sua aprovação, através de lei federal, só veio a ocorrer em 2008 (Lei N°11.738, 2008) e com vigência apenas para os professores e equipe pedagógica das escolas (diretores, coordenadores pedagógicos). O texto original definia o PSPN em R\$ 950 (em vigor a partir de 2009) mensais, para profissionais formados em nível médio na modalidade Normal (equivalente a um curso técnico de nível secundário), em uma jornada de 40 horas semanais. Estabelece, ainda, que na composição da jornada de trabalho deve-se considerar um limite máximo de dois terços da carga horária em atividades de interação com os educandos, ficando o tempo restante destinado para o planejamento das aulas e correção de trabalhos, entre outros. A lei estabelece também a regra de correção do PSNP, que tem como referência a variação do valor mínimo por aluno do Fundeb. Graças a esse critério de reajuste, o PSPN chegou em 2019 ao valor mensal de R\$ 2.557,74, um valor 52% superior à variação da inflação no período. Não obstante o grande avanço representado pela lei do PSPN, levantamento da Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação (CNTE), indica que das 26 redes estaduais e DF, dez não cumprem integralmente a lei (<https://www.cnte.org.br/index.php/menu/tabela-salarial>). Com relação às redes municipais (mais de cinco mil) não existem dados, mas o descumprimento tende a ser mais acentuado, considerando a maior pobreza dos municípios.

Outra consequência da aprovação da lei do PSPN foi um achatamento na carreira dos profissionais do magistério, considerando que a legislação não estabeleceu diretrizes considerando qualificação e tempo de serviço, fazendo com que os reajustes salariais para os profissionais que se encontrem em níveis mais elevados da carreira fiquem abaixo da variação do PSPN (Camargo *et al.*, 2014; Jacomini; Nascimento *et al.*, 2018).

O Custo Aluno Qualidade (CAQ)

Um derradeiro aspecto a ser tratado refere-se à relação entre o Fundeb e o Custo Aluno Qualidade. Como já citado, a Constituição Federal (CF, 1988, art. 211, § 1º) estabelece como dever do governo federal a equalização das oportunidades educacionais e a garantia de um **padrão mínimo de qualidade de ensino**. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei N°9.394) define esse padrão como “*variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem*” (art. 4º, inc IX, 1996). Tendo por base essa definição legal e ante a omissão do poder público em definir e implementar o CAQi, a partir de 2002 a Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNDE), uma articulação de entidades da sociedade

civil, iniciou um processo coletivo de elaboração do CAQi, ou seja Custo Aluno Qualidade inicial, onde a palavra 'inicial' identifica a ideia de um padrão básico de qualidade que deve evoluir ao longo do tempo, com melhoras progressivas na quantidade e qualidade dos insumos até atingir o CAQ (Custo Aluno Qualidade) que seria um padrão de oferta mais próximo àquele oferecido nos países desenvolvidos e que no Brasil, teria como exemplo mais próximo, a rede federal de educação básica, com escolas de excelente qualidade em sua maioria (Carreira e Pinto, 2007). A primeira versão do CAQi foi lançada em 2007 e desde então a CNDE tem buscado atualizar sua metodologia e valores (<http://www.custoalunoqualidade.org.br>). Um passo importante na institucionalização do CAQi ocorreu quando, em trabalho conjunto com a CNDE, o Conselho Nacional de Educação (CNE), órgão federal normativo na área, aprovou o Parecer nº 8/2010 que regulamentou o CAQi, fixando os insumos mínimos necessários e custo correspondente para as etapas de creche, pré-escola, ensino fundamental (urbana e rural), ensino médio, além de diretrizes de custo para Educação de Jovens e Adultos e Educação Especial. Não obstante sua aprovação, o CAQi nunca foi homologado pelos sucessivos ministros da educação que passaram desde então e, finalmente, em 2017, no governo de Michel Temer, o Parecer sobre o CAQi foi revogado pelo mesmo CNE, agora com outra composição. Não obstante esse contratempo, por mobilização da sociedade civil, o CAQi e CAQ também foram incluídos no Plano Nacional de Educação, em algumas estratégias de sua meta 20, que entre outros pontos, determinava a implantação do CAQi até junho de 2016 (estratégia 20.6) e a definição do valor do CAQ até junho de 2019 (estratégia 20.8). Nada disso foi cumprido até o momento, embora o Plano Nacional de Educação seja uma lei aprovada por unanimidade pelo Congresso Nacional e sem vetos da então presidente Dilma Rousseff.

A metodologia do CAQi é bastante simples e participativa: através de reuniões com especialistas e integrantes da comunidade escolar (professores, pais, estudantes, diretores, funcionários etc) são definidos aqueles insumos considerados indispensáveis para que os processos de ensino e aprendizagem ocorram com sucesso, para cada etapa e modalidade de ensino e, posteriormente, esses insumos são precificados, considerando os valores praticados no país. Cabe também explicar que o CAQi não é um sistema de 'voucher' a ser transferido a escolas públicas ou privadas. A concepção que norteia o CAQi é de escola pública estatal e os custos definidos devem servir de parâmetro para os valores mínimos do Fundeb e, por consequência, para o estabelecimento do complemento federal ao Fundeb na destinação de recursos às redes públicas estaduais e municipais. Embora exista um valor por aluno do Fundeb para cada etapa de ensino e modalidade, a Tabela 3 apresenta uma simulação do valor do CAQi no âmbito do fundo, considerando três situações: (1) sem complemento federal, (2) com o complemento atual e (3) com o complemento necessário para atingir o CAQi, tendo por referência o ano de 2016.

Os dados apresentados na Tabela 3 dão uma clara visão da distância ainda existente entre a situação atual do Fundeb e o CAQi, que seria o valor necessário para garantir um padrão mínimo necessário de qualidade de ensino. Constata-se que, com exceção de Roraima, todos os demais estados da federação deveriam receber complemento federal para que o CAQi fosse implantado. As simulações indicam que o complemento federal deveria sair dos atuais 0,2% do PIB para cerca de 1% do PIB, ou seja cinco vezes mais. Essa constatação explica também o porquê da resistência do Ministério da Educação nos últimos governos (desde 2010) em assumir o CAQi como política pública essencial para mudar a face da educação básica brasileira.

Considerações finais

Após essa longa caminhada, o financiamento da educação no Brasil encontra-se em um momento crítico. De um lado, a EC 95/2016 que congela os gastos primários do governo federal por 20 anos (a contar de 2017, para a educação) já tem provocado cortes significativos nos gastos federais com a Educação Superior, Ciência e Tecnologia e na Educação Básica. Tomando-se como referência o melhor ano (2012) a queda do gasto federal com ensino já é superior a 0,3% do PIB, e isso em um contexto de decréscimo real do PIB. Como a principal fonte de recursos novos para o financiamento da educação seria o governo federal, tendo em vista a sobrecarga de estados e municípios, o horizonte de cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação fica postergado por mais de duas décadas.

A outra frente de mudanças situa-se no campo do Fundeb, com fim previsto para dezembro de 2020, e com projetos em discussão na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. No momento em que este artigo está sendo escrito (novembro/2019) o consenso no âmbito das articulações entre o Congresso e os movimentos da sociedade civil em defesa da escola pública concentram-se nos seguintes aspectos:

- Tornar o Fundeb um fundo permanente;
- Abrigar na Constituição o conceito de Custo Aluno Qualidade (CAQ)
- Ampliar o complemento federal dos atuais 10% da contribuição de estados e municípios para, no mínimo, 40% (com prazo de transição);
- Mudar o critério de distribuição da complementação federal, no caso dos recursos que ultrapassam os atuais 10%, de tal forma que se consideraria o potencial de receitas de cada ente federado; considerando estados e municípios individualmente; hoje são apenas 27 fundos;
- Dessa forma, seriam considerados os 27 estados e DF e os 5.568 municípios da federação, com a ocorrência de municípios considerados mais recursos, em estados pobres, que não receberiam complementação, e municípios pobres, em estados considerados ricos, que a receberiam (modelo híbrido).

Estimativas feitas pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação¹ (2019) indicam que, com o modelo híbrido e complementação federal de 40% (que ainda está aquém do CAQi), seriam beneficiados 91% dos municípios mais pobres (61% do total de municípios) e 92% daqueles com piores condições de oferta (55% do total), com inquestionáveis impactos na equalização da oferta e melhoria nas condições de qualidade.

Embora com forte apoio no interior do Congresso e em segmentos organizados da sociedade civil, essa proposta tem sido bastante criticada pelo Executivo, em especial pelo Ministro da Economia Paulo Guedes e por algumas poucas entidades da sociedade civil ligadas ao setor empresarial como o Movimento Todos pela Educação.

Tudo isso indica que 2020 promete vários embates e mobilizações sociais no campo do financiamento da educação no Brasil.

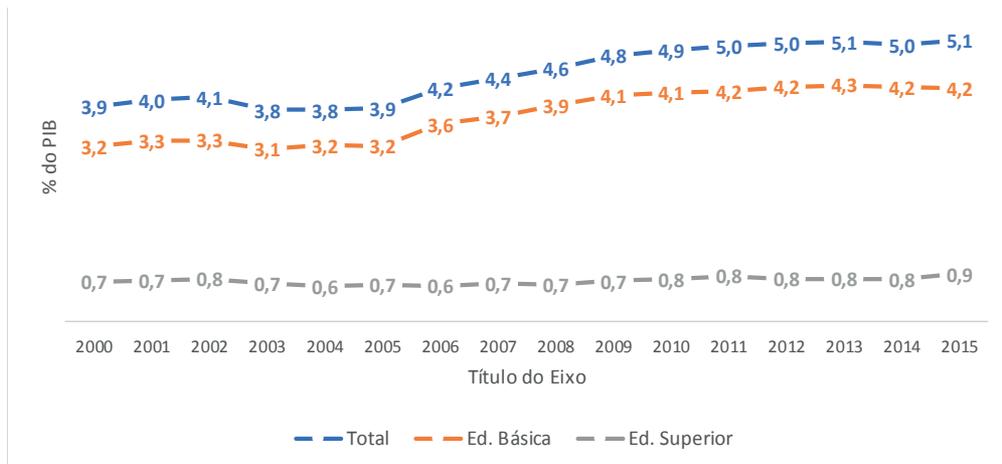
Referências

- Borges Teixeira, L. e Ertel, L. (25 de setembro de 2019). 10 maiores bilionários do Brasil em 2019. Forbes. Disponível in: <https://forbes.com.br/listas/2019/09/10-maiores-bilionarios-do-brasil-em-2019/> (acesso em 14 de março de 2019).
- Brasil Constituição Federal (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível in: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm (acesso em 14 de março de 2019).
- Camargo, R. B., Minhoto, M. A. P. e Jacomini, M. A. (2014), "Carreira e remuneração do magistério no município de São Paulo: análise legislativa em perspectiva histórica", in *Educação e Sociedade*, 35(126), pp. 215-235. Disponível in: <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302014000100013> (acesso em 14 de março de 2019).
- Campanha Nacional Pelo Direito À Educação. Novo Fundeb, O sistema híbrido e o direito à educação: acesso e qualidade. São Paulo, CNDE, out. 2019. (mimeo)
- Carreira, D. e Pinto, J. M. R. (2007), *Custo aluno-qualidade inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil*, São Paulo, Editora Global.
- Davies, N. (2013). "Educação perde com má aplicação de verbas e fiscalização deficiente", in *Cadernos de Pesquisa*, 43(149). Disponível in: <http://dx.doi.org/10.1590/S0100-15742013000200008> (acesso em 14 de março de 2019).
- Domiciano, C. A. (2011), "A educação infantil via programa bolsa creche: o caso do município paulista de Hortolândia", in *Educação em Revista*, 27(3). Disponível in: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-46982011000300012> (acesso em 14 de março de 2019).
- Gomes, L. (2019), *Escravidão: do primeiro leilão de cativos em Portugal até a morte de Zumbi dos Palmares*, Rio de Janeiro, Globo Livros, 2019.
- Jacomini, M., Nascimento, A. P. S e Thomazini, L. (2018), "Carreira e Vencimento Base dos Professores da Rede Pública Paulistana", in *Educação e Realidade*, 43(4), pp. 1453-1475. Disponível in: <http://dx.doi.org/10.1590/2175-623674835> (acesso em 14 de março de 2019).
- Lei Nº 9.394 de 24 de novembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível in: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm (acesso em 14 de março de 2019).
- Lei Nº 11.738 de 16 de julho de 2008. Institui o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. Disponível in: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11738.htm (acesso em 14 de março de 2019).
- Lei Nº 13.005 de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE. Disponível in: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm (acesso em 14 de março de 2019).
- Menezes, C. (21 de agosto de 2019). Governo do Pará vai ao STF cobrar decisão sobre dívida do Fundef. Agência de notícias Pará. Disponível in: <https://agenciapara.com.br/noticia/14415/> (acesso em 04 de novembro de 2019).
- Ministério da Educação e Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Relatórios consolidados dos Fundeb e outros relatórios. Disponível in: <https://www.fnde.gov.br/> (acesso em 14 de março de 2019).
- Ministério da Educação e Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Educacionais Anísio Teixeira (vários anos). Censo Escolar e indicadores de gasto por aluno. Disponível in: <http://inep.gov.br/web/guest/inicio> (acesso em 14 de março de 2019).
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2018), *Education at a Glance 2018: OECD Indicators*. París, OECD Publishing. Disponível in: <https://www.oecd.org/education/education-at-a-glance-2018-data-and-methodology.htm> (acesso em 16 de março de 2019).
- OXFAM (setembro de 2017). A distância que nos une. Um retrato das desigualdades brasileiras. OXFAM Brasil. Disponível in: <https://oxfam.org.br/um-retrato-das-desigualdades-brasileiras/a-distancia-que-nos-une/> (acesso em 14 de março de 2019).
- Pinto, J. M. R. (2000), *Os recursos para Educação no Brasil no contexto das finanças públicas*, Brasília, Plano.

- Pinto, J. M. R. (2002) "Financiamento da educação no Brasil: um balanço do governo FHC (1995-2002)", in *Educação e Sociedade*, 23(80), pp. 109-136, 2002. Disponível in: <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302002008000008> (acesso em 14 de março de 2019).
- Pinto, J. M. R. (2007) "A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo", in *Educação e Sociedade*, vol. 28, pp. 877-897. Disponível in: <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302007000300012> (acesso em 14 de março de 2019).
- Receita. Receita Federal do Brasil. Carga Tributária Brasileira. Brasília, DF, Receita Federal do Brasil, 2017. Disponível in: <http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/carga-tributaria-2017.pdf> (acesso em 14 de março de 2019).

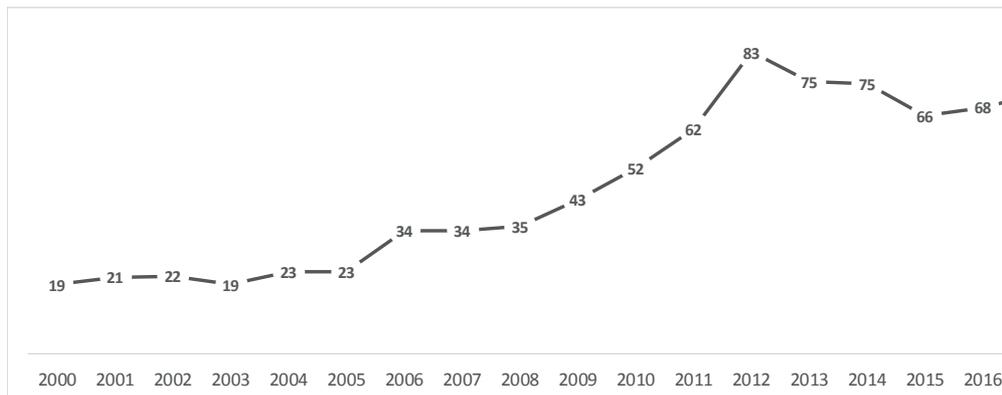
Anexo

Gráfico 1. Evolução do gasto público direto em educação.



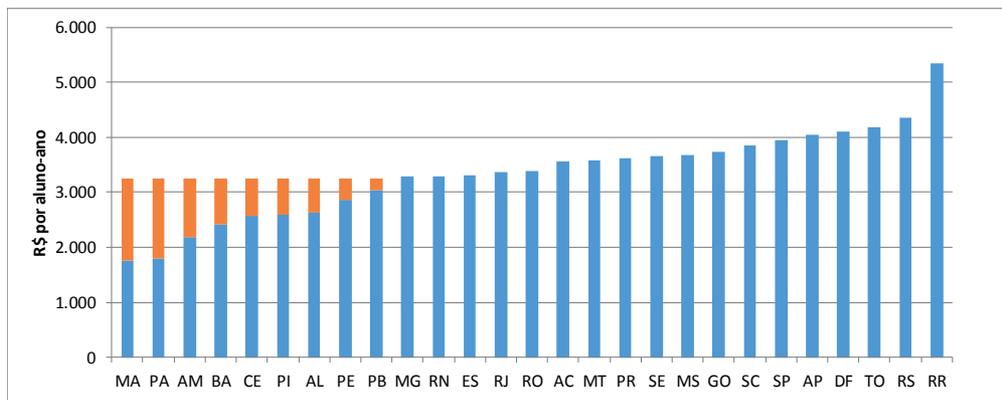
Fonte: INEP.

Gráfico 2. Evolução do gasto direto total em educação (R\$ de 2018)

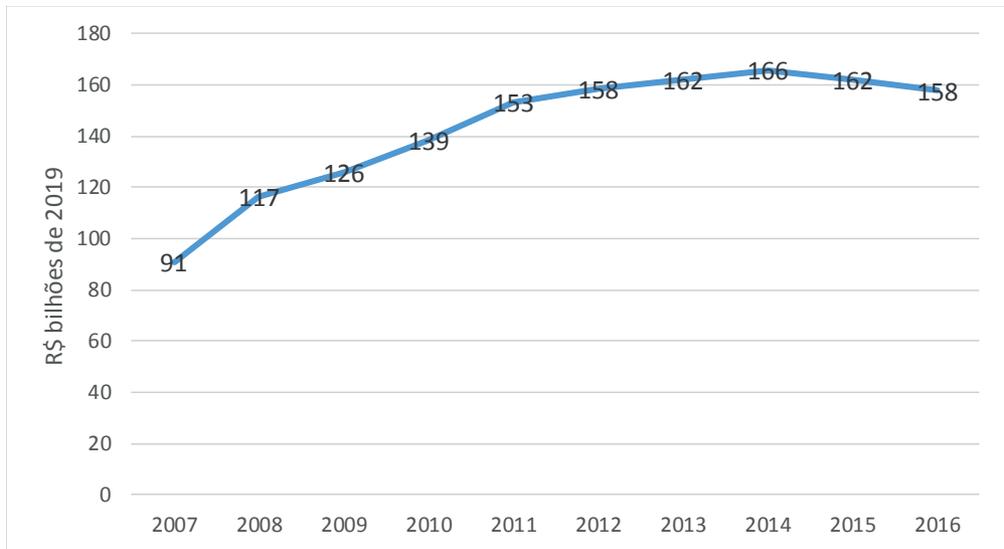


Fonte: INEP e IBGE.

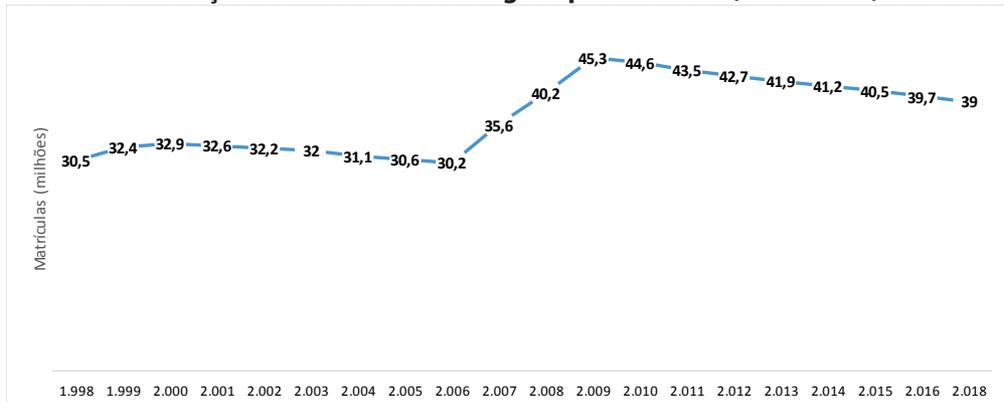
Gráfico 3. Estimativa do valor por aluno disponibilizado nas unidades da federação pelo Fundeb e do valor da complementação da União (R\$ correntes)2



Fonte: FNDE (Relatório consolidado). Elaborado pelo autor.

Gráfico 4. Evolução da receita consolidada do Fundeb 2007-2016 (R\$ bi de 2019)

Fonte: FNDE (Receita consolidada). Elaborado pelo autor. Correção pela IPCA-IBGE.

Gráfico 5. Evolução da matrícula abrangida pelo Fundef (1998-2006) e Fundeb

Fonte: FNDE (relatórios consolidados).

Quadro 1. Comparativo entre Fundef e Fundeb

Características	Fundef (extinto)	Fundeb
Composição	ICMS + FPE + FPM + IPI-EX + LC 87/96*	idem + IPVA+ITR+ITCD*
Vigência	01/1997 a 12/1998	01/2007 a 12/2020
Alíquota	15%	20%
Complemento/União	R\$ 300, depois média, depois CAQ	10% de E+M
Repartição	E. fundamental regular público	Educação básica pública (+ convênios creche, ed. Especial + pré (c/ prazo)
% para projetos	Não	Até 10% para estados que recebem complemento
Profissionais do Magistério	60% (professores)	Prof., Diretores, Coord. Ped.

Características	Fundef (extinto)	Fundeb
Piso Salarial Profissional Nacional	não	Até 31/08/2018 (pessoal do magistério)
Custo Aluno Qualidade	prazo de 31/12/2001 (não foi cumprido)	Sem prazo (PNE 2014, lei nº 13.005 fixou 06/2016, não cumprido)
Controle Social	Conselho	Conselho com mais garantias de independência
Ponderação na matrícula	Sim	Sim (com maior detalhamento)

* Impostos abrangidos:

ICMS: Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços de Transportes interestadual e intermunicipal e Comunicação;

FPE: Fundo de Participação dos Estados (composto por 21,5% do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados-IPi);

FPM: Fundo de Participação dos Municípios (composto por 24,5% do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados);

IPI-EX: IPI Exportação (corresponde a 10% do IPI destinado a estados e municípios exportadores, pois produtos exportados não recolhem IPI)

LC 87/96: trata-se de uma compensação federal a estados e municípios exportadores pois produtos exportados não recolhem ICMS)

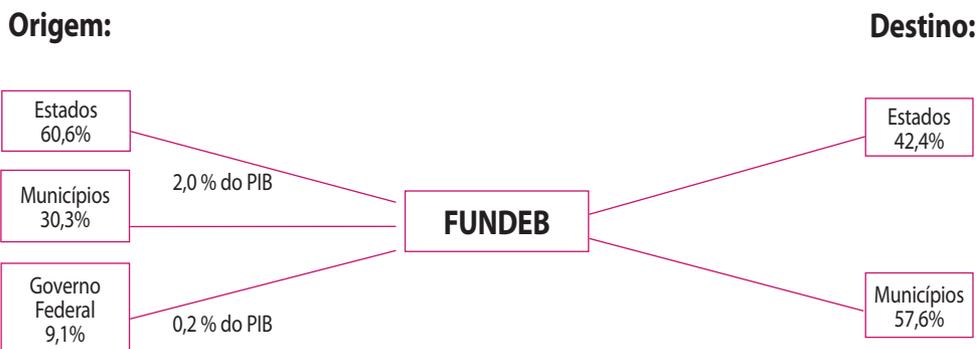
IPVA: Imposto sobre veículos automotores (excluem-se barcos e aeronaves)

ITR: Imposto Territorial Rural

ITCD: Imposto sobre Transmissão *Causa Mortis* ou doação.

Fonte: Elaborado pelo autor com base na legislação dos fundos.

Quadro 2. Origem e destino dos recursos do Fundeb* - 2016



*São 27 fundos estaduais e DF.

Fonte: FNDE (Relatório consolidado do Fundeb) elaborado pelo autor.

Tabela 1. Composição do Fundeb por fontes -2016 (%)

FPE	FPM	L.C. 87	IPI-Exp	ICMS	IPVA	ITCMD	ITR	Comp. União
12,3	12,9	0,3	0,6	57,5	5,6	1,0	0,2	9,6

Fonte: FNDE (valores consolidados) elaborada pelo autor.

Tabela 2. Valor por aluno médio no Fundeb por estado da federação considerando três cenários – 2016 (R\$ correntes)

Estados	Sem complemento R\$	Com complemento atual R\$	CAQi R\$
Maranhão	1751	3250	5225
Pará	1789	3250	5225
Amazonas	2192	3250	5225
Bahia	2414	3250	5225
Ceará	2567	3250	5225
Piauí	2588	3250	5225
Alagoas	2623	3250	5225
Pernambuco	2866	3250	5225
Paraíba	3032	3250	5225
Minas Gerais	3286	3286	5225
Rio Grande do Norte	3295	3295	5225
Espírito Santo	3300	3300	5225
Rio de Janeiro	3370	3370	5225
Rondônia	3382	3382	5225
Acre	3560	3560	5225
Mato Grosso	3586	3586	5225
Pará	3612	3612	5225
Sergipe	3648	3648	5225
Mato Grosso do Sul	3683	3683	5225
Goiás	3735	3735	5225
Santa Catarina	3845	3845	5225
São Paulo	3950	3950	5225
Amapá	4047	4047	5225
Tocantins	4184	4184	5225
Rio Grande do Sul	4350	4350	5225
Roraima	5345	5345	5345

Obs: Excluiu-se o DF pois ele recebe recursos diretamente do Governo Federal por determinação constitucional.

Fonte: Simulações feitas pelo autor a partir da base de dados do FNDE.

Notas

- ¹ Elaboradas por Thiago Alves da Universidade Federal de Goiás.



José Marcelino de Rezende Pinto es doctor em Educação por Universidad Estatal de Campinas y Profesor Titular da Universidade de São Paulo, Brasil. E-mail: jmrpinto@ffclrp.usp.br