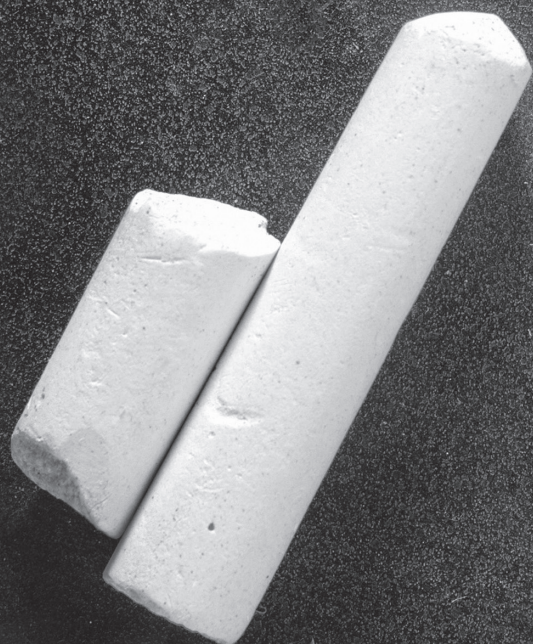


**Em defesa da escola pública,
um balanço sobre o Fundeb – avaliação,
processos e perspectivas**

Rubens Barbosa de Camargo



resumo

O artigo analisa o Fundeb sua importância na sustentação da Educação Básica no Brasil. Apresenta dados e análises, para o período de 2007 a 2018, sobre a dinâmica das matrículas da Educação Básica no Brasil e sobre os montantes totais do Fundeb. Em seguida, discute o tenso processo de tramitação de emendas constitucionais de parlamentares sobre o Novo Fundeb, que resultou na Emenda Constitucional 108 de 26 de agosto de 2020 (EC 108/20), e finalmente apresenta elementos de tensão e disputa entre diferentes interesses econômicos, sociais, políticos e educacionais que estão presentes no processo de discussão sobre a regulamentação da EC 108/20.

Palavras-chave: financiamento da educação; Fundeb; Novo Fundeb; Educação Básica.

abstract

The article analyzes Fundeb and its importance in supporting Basic Education in Brazil. It presents data and analyses from 2007 to 2018 on the dynamics of enrollments in Basic Education in Brazil and on the total amounts of Fundeb. Subsequently, the article discusses the tense process of processing constitutional amendments by parliamentarians on the New Fundeb that resulted in Constitutional Amendment (CE) 108 of August 26th, 2020 (CE 108/20). Finally, it presents elements of tension and dispute between different economic, social, political, and educational interests present in the discussion on CE 108/20.

Keywords: education financing; Fundeb; New Fundeb; Basic Education.

Em função da condição do término do prazo de validade do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), é necessário que sejam realizadas algumas análises sobre seus efeitos sobre o financiamento da Educação Básica no Brasil. O debate é necessário não só do ponto de vista acadêmico, mas em função de análises e proposições de nova legislação sobre tal fundo, que estão em disputa no Congresso Nacional. Desse modo, este artigo analisa de forma breve o Fundeb e sua importância na sustentação da Educação Básica no Brasil. Apresenta dados e análises, para o período de 2007 a 2018, sobre a dinâmica das matrículas da Educação Básica no Brasil e sobre os montantes totais do fundo. Em seguida, discute o processo de tramitação de emendas constitucionais de parlamentares sobre o Novo Fundeb e que resultou na Emenda Constitucional 108 de 26 de agosto de 2020 (EC

108/20). Finalmente apresenta elementos de tensão e disputa entre diferentes interesses econômicos, sociais, políticos e educacionais que estão presentes no processo de discussão sobre a regulamentação da EC 108/20.

UMA DESCRIÇÃO E BREVE BALANÇO DO FUNDEB (2007-2020)

Sob forte incidência popular e de interesses públicos e privados em sua elaboração e regulação, o Fundeb foi criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006, regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 e pelo Decreto nº 6.253/2007, e tem vigência estipulada para o período de 2007-2020, portanto caminha para o prazo previsto para o seu fim.

Sua principal característica foi a de subvincular parte das receitas líquidas de impostos e transferências que compõem as vinculações constitucionais, estabeleci-

RUBENS BARBOSA DE CAMARGO é professor da Faculdade de Educação da USP.

das no Art. 212 da Constituição Federal de 1988 (CF/88) e que já são destinadas como receitas de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). Nesse sentido, a Emenda Constitucional 53/2006 constitui fundos estaduais específicos que teriam a incumbência de redistribuir os recursos financeiros arrecadados em cada âmbito estadual. Com essa intenção é que foram criados 27 fundos no país (incluindo o Distrito Federal), com a União cumprindo papel redistributivo e suplementar equivalente a 10% da somatória dos montantes dos fundos do país (a partir de 2010). O fundo constituído no âmbito de cada estado está composto (a partir de 2010) por 20% do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), Fundo de Participação dos Estados (FPE), Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), Imposto sobre a Transmissão de Bens por Causa Mortis ou Doações (ITCMD), Fundo de Participação dos Municípios (FPM), Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) e a compensação financeira do ICMS (Lei Kandir 87/97). Tais itens de composição estão definidos como a contribuição que estado e municípios realizam para cada fundo de seu âmbito estadual.

Para efeito da distribuição entre rede estadual e redes municipais dos recursos financeiros para cada ente federativo que o compõe é calculado o valor aluno/ano de cada fundo, dividindo-se o valor arrecadado pelo número ponderado de matrículas de toda Educação Básica em cada etapa ou modalidade do ensino do território abrangido. Nesse momento é que a União entra com 10% do valor da somatória dos fundos dos 27 estados do país, estabelecendo um valor aluno/ano mínimo nacional a ser

contemplado para todos os estados que não o alcançaram e redistribuindo os valores necessários para que esse valor mínimo nacional seja atingido nos diferentes âmbitos estaduais contemplados. Nos estados que não recebem a complementação da União, por conta de seu valor aluno/ano ser maior que o mínimo nacional, tal valor é a referência a ser distribuída para cada ente federativo.

No ano de 2020, a União teve a previsão de contribuir para os fundos o valor de R\$ 15.787.998.127,10 (10% do valor da somatória de todos os fundos do país) e os nove estados contemplados foram Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco e Piauí, com o valor mínimo nacional de R\$ 3.643,16, estabelecido pela Portaria Interministerial nº 4 de 27 de dezembro de 2019. A Tabela 1 apresenta o valor aluno/ano mínimo nacional para as séries iniciais do Ensino Fundamental urbano em valores nominais em reais (com fator de ponderação igual a 1) previstos em diferentes portarias interministeriais do período de 2006 (Fundef) a 2020 (Fundeb).

Para cada etapa, modalidade, localização e tipo de atendimento (público ou conveniado) há diferentes fatores de ponderação, com a justificativa de buscar cobrir os custos diferenciados do atendimento escolar, como pode ser visto no Quadro 1. Eles variam de 0,8 (80% do valor dos alunos das séries iniciais do Ensino Fundamental) a 1,3 (30% a mais que o parâmetro 1), segundo a Resolução nº 1 de 11 de dezembro de 2019.

Para efeito da redistribuição realizada em cada fundo, ou seja, o valor que retorna à rede estadual e o que volta para cada rede municipal, é feita a seguinte conta: multiplica-se o valor aluno/ano do estado (inclu-

TABELA 1

Valores aluno/ano mínimo nacional para as séries iniciais do Ensino Fundamental urbano do Fundeb em R\$ nominais (2007-2020)

Anos	Valor Mínimo Nacional das séries iniciais do ensino urbano R\$ nominais
FUNDEF 06	682,60
FUNDEB 07	946,29
FUNDEB 08	1.132,34
FUNDEB 09	1.350,09
FUNDEB 10	1.415,97
FUNDEB 11	1.729,33
FUNDEB 12	1.867,15
FUNDEB 13	2.243,71
FUNDEB 14	2.285,57
FUNDEB 15	2.576,36
FUNDEB 16	2.739,87
FUNDEB 17	2.875,03
FUNDEB 18	3.016,67
FUNDEB 19	3.238,52
FUNDEB 20	3.643,16

Fonte: baseada em portarias interministeriais do período

sive com a complementação da União) pelo número de matrículas (estabelecidas pelo Censo Escolar do ano anterior) ponderado de cada ente federativo pelos fatores de ponderação, encontrando-se a soma total do valor final a ser destinado a cada ente federativo. Desse valor, ressalte-se, pela EC 53/2006 há ainda uma nova subvinculação de recursos, uma vez que no mínimo 60% devem ser destinados ao pagamento dos profissionais da educação de cada ente federativo (compreendidos aqui a remuneração e os encargos sociais e trabalhistas estabelecidos), ficando a unidade federativa sujeita a sanções caso não cumpra essa condição. A EC 53/2006, bem como a sua regulamentação (Lei 11.494/2007), estabeleceu também

a condição de um Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN), definido pela Lei 11.738 de 16 de julho de 2008. Tal piso é devido como o vencimento inicial de uma carreira do magistério para os docentes com formação de nível médio, na modalidade normal, para uma jornada de 40 horas semanais, das quais 2/3 em interação com alunos e 1/3 com outras atividades próprias da docência (preparação, estudos, atendimentos de familiares e alunos, reuniões etc.). Nos locais em que as jornadas padrão de trabalho de docentes sejam menores que 40 horas semanais, tais valores devem ser proporcionais. A Tabela 2 a seguir expressa os valores nominais (em R\$) do PSPN para 40 horas semanais para o período de 2009 a 2020.

QUADRO 1

Fatores de ponderação na Resolução nº 1 de 11/12/2019
por atendimento de matrículas do Fundeb para 2020

I - Creche em tempo integral: a) pública: 1,30; e b) conveniada: 1,10.
II - Creche em tempo parcial: a) pública: 1,20; e b) conveniada: 0,80.
III - Pré-escola em tempo integral: 1,30.
IV - Pré-escola em tempo parcial: 1,10.
V - anos iniciais do Ensino Fundamental urbano: 1,00.
VI - anos iniciais do Ensino Fundamental no campo: 1,15.
VII - anos finais do Ensino Fundamental urbano: 1,10.
VIII - anos finais do Ensino Fundamental no campo: 1,20.
IX - Ensino Fundamental em tempo integral: 1,30.
X - Ensino Médio urbano: 1,25.
XI - Ensino Médio no campo: 1,30.
XII - Ensino Médio em tempo integral: 1,30.
XIII - Ensino Médio integrado à educação profissional: 1,30.
XIV - Educação Especial: 1,20.
XV - Educação Indígena e Quilombola: 1,20.
XVI - Educação de Jovens e Adultos com avaliação no processo: 0,80; e
XVII - Educação de Jovens e Adultos integrada à educação profissional de nível médio, com avaliação no processo: 1,20.

Fonte: Resolução nº 1 de 11 de dezembro de 2019

O valor do PSPN é feito pelo MEC com base no seguinte cálculo¹: “[...] o Ministério da Educação (MEC) utiliza o crescimento do valor anual mínimo por aluno como base para o reajuste do piso dos professores. Dessa forma, é utilizada a variação observada nos dois exercícios imediatamente anteriores à data em que a atualização deve ocorrer”.

É de se salientar que tais condições (de valor mínimo e de jornada de trabalho) são aquelas levadas em conta para aferir o seu

real cumprimento pelos entes federativos do país, e com inúmeros levantamentos revelando o seu descumprimento (seja por conta do não cumprimento do valor, seja da distribuição da jornada de trabalho), infelizmente...

Por fim, como condição para a efetivação do Fundeb em cada ente federativo, é estabelecida a necessidade de um Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACS). Sua composição mínima em nível nacional, estadual e municipal é definida pela Lei 11.494/2007 (por exemplo, a composição mínima municipal é de nove membros), bem como suas atribuições principais, as formas de preenchimento dos cargos, além de vários impedimentos ali previstos. Como destaque, ressalte-se aspectos positivos como a possi-

1 Conforme informações disponíveis em: <http://portal.mec.gov.br/component/tags/tag/32666#:~:text=Com%20o%20c%C3%B4mputo%2C%20o%20MEC,de%20R%24%202.455%2C35.>

TABELA 2

Valores do PSPN para docentes com formação de nível médio na modalidade normal e 40 horas semanais em R\$ (2009-2020)

Ano	Piso salarial profissional nacional
2007	Não se aplica
2008	Não se aplica
2009	R\$ 950,00
2010	R\$ 1.024,67
2011	R\$ 1.187,14
2012	R\$ 1.450,75
2013	R\$ 1.567,00
2014	R\$ 1.697,39
2015	R\$ 1.917,78
2016	R\$ 2.135,64
2017	R\$ 2.298,80
2018	R\$ 2.455,35
2019	R\$ 2.557,74
2020	R\$ 2.886,24

Fonte: com base em várias portarias anuais

bilidade de acompanhamento e fiscalização, uma vez que no CACS há procedimentos de indicação (dos membros governamentais), de eleição por pares (de gestores escolares, de pais e de alunos) e de docentes sindicalizados indicados por sua entidade representativa. Mas há impedimentos significativos, como os que constam no Art. 24, § 5º, do tipo: não podem participar dos diferentes CACS do país (nacional, estaduais ou municipais) o cônjuge e parentes consanguíneos ou afins, até terceiro grau, o presidente e o vice-presidente da República, ministros de Estado, o governador e o vice-governador, o prefeito e vice-prefeito e os secretários estaduais, distritais ou municipais; também não podem participar profissionais de empresa de assessoria ou consultoria que prestem

serviços relacionados à administração ou controle interno; não participam estudantes que não sejam emancipados; nem pais de alunos que exerçam cargos ou funções públicas de livre nomeação e exoneração ou prestem serviços terceirizados, no âmbito do Poder Executivo em que atuam os respectivos conselhos (Brasil, 2020).

O CACS, pela mesma lei, exerce condições de poder diante das administrações públicas, pois pode, sempre que julgar conveniente, apresentar manifestação formal sobre os registros contábeis ao Poder Legislativo ou aos órgãos de controle internos e externos; convocar o secretário de Educação para explicações; requisitar documentação necessária ao seu papel fiscalizador e realizar visitas a obras, bem

como verificar bens ou serviços praticados pelas administrações públicas com recursos dos fundos (Brasil, 2020).

Pretende-se agora realizar mais uma contribuição para o debate sobre o Fundeb, organizando e apresentando dados e análises específicas (para o período de 2007 a 2018) sobre a dinâmica das matrículas da Educação Básica no Brasil e sobre os montantes

totais do Fundeb. Tais análises também foram feitas em publicações anteriores e sempre que necessário se faz menção específica. Os dados de matrícula estão disponíveis nas Sinopses Estatísticas do Censo Escolar do site do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e os dados financeiros foram obtidos no site do Fundo Nacional de Desenvolvimento da

TABELA 3

Matrículas regulares em modalidades na Educação Básica no Brasil (2007-2018)

Brasil		Mat.2007	Mat.2018	Diferenças	%
Educação Infantil	Total	6.432.719	8.745.184	2.312.465	35,9
Educação Infantil	Creche	1.569.619	3.587.292	2.017.673	128,5
Educação Infantil	Pré-escola	4.863.100	5.157.892	294.792	6,1
Educação Fundamental	Total	31.750.696	27.183.970	-4.566.726	- 14,4
Educação Fundamental	Anos iniciais	17.560.247	15.176.420	-2.383.827	- 13,6
Educação Fundamental	Anos Finais	14.190.449	12.007.550	-2.182.899	- 15,4
Ensino Médio	Total	8.264.816	7.709.929	-554.887	- 6,7
EJA		4.940.165	3.545.988	-1.394.177	- 28,2
Educação Especial	Total	723.428	1.181.276	457.848	173
Educação Especial	Escolas/Classes Especializadas ou Classe Especial no Ens. Reg.	418.546	166.615	-251.931	- 60,2
Educação Especial	Classe Comum	304.882	1.014.661	709.779	232,8
Brasil Total	Público e Privado	52.111.824	48.366.347	-3.745.477	- 7,2
Brasil - Total Regular	Público e Privado	47.001.510	43.639.083	-3.362.427	- 7,2
Brasil - Total Regular Estaduais e Municipais	Público	41.253.880	35.377.236	-5.876.644	- 14,2

Fonte: Camargo, Nascimento & Medina (mimeo Fineduca)

Educação (FNDE) e, nesse caso, corrigidos pelo INPC do mês de dezembro de 2019 pela Calculadora do Cidadão².

Percebe-se na Tabela 3 que a Educação Infantil realizou um avanço de 35,9% no período de 2007 a 2018, com aumento significativo, em especial, no atendimento de creches, com cerca de 2 milhões de matrículas a mais (128,5% a mais). No Ensino Fundamental houve redução de 14,4% do atendimento em termos percentuais, mas que representa em termos absolutos uma perda de 4,5 milhões de matrículas (que poderiam ser explicadas por medidas de correção de fluxo e/ou de expulsão da escola). No Ensino Médio também houve redução de mais de 550 mil matrículas (-6,7%), bem como na EJA, em que a diminuição de matrículas atingiu quase 1,4 milhão, correspondendo a uma diminuição percentual de 28,2%. Houve significativo crescimento no atendimento da Educação Especial, em classes comuns, de 232,8%. No geral, no setor público se perdeu quase 5,9 milhões de matrículas, correspondendo a -14,2% do que havia em 2007, no início do Fundeb. É necessário se deter mais para buscar explicações sobre tal redução, uma vez que se tinha como objetivo da implantação do Fundeb um maior atendimento da população (em idade escolar ou não), o que parece não acontecer.

Quanto à questão dos montantes dos valores totais do Fundeb, o Gráfico 1 apresenta valores que foram corrigidos pelo INPC de dezembro de 2019, para que se possa fazer uma comparação entre os valores reais no período.

O gráfico permite perceber que, como se trata de valores corrigidos, houve um forte crescimento dos montantes da somatória dos fundos no período de 2007 a 2013. O valor inicial é de R\$ 86,8 bilhões em 2007 e de R\$ 143,5 bilhões em 2013, certamente impulsionado por uma condição econômica nacional favorável no período. Em seguida, ocorre um encolhimento nos montantes corrigidos, mas termina em 2019 com os mesmos R\$ 143,5 de 2013. A complementação da União também sofre crescimento significativo de 2007 a 2013, pois passa de R\$ 3,8 bilhões em 2007 (primeiro ano do Fundeb) para R\$ 14,4 bilhões em 2013 (pelo mesmo motivo apresentado anteriormente e pela obrigação de destinar pelo menos 10% do montante total do fundo a partir de 2010). Em seguida também sofre redução, por conta de forte restrição econômica que se abateu no país no período de 2014 a 2017, mas alcança 2019 com o mesmo valor de 2013, isto é, com R\$ 14,4 bilhões. No total, o Fundeb no Brasil partiu de 90,6 bilhões em 2007, atinge seu maior valor em 2013, com R\$ 156,4 bilhões, decresce até R\$ 144,4 em 2016 e depois sobe novamente até atingir 2019, com R\$ 156,4 bilhões.

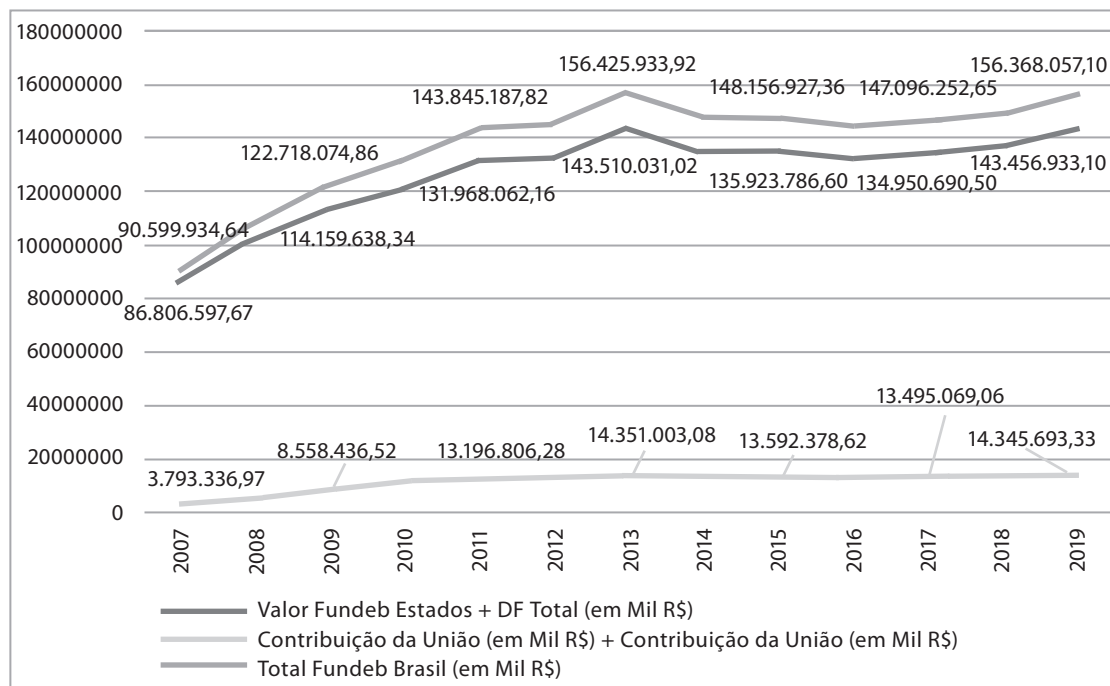
AS CONTRADIÇÕES DO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO “NOVO FUNDEB”

O processo de elaboração, discussão e tramitação do Projeto de Emenda Constitucional (PEC) para alterar o Fundeb, ou, como alguns dizem, o “Novo Fundeb”, teve início na Câmara dos Deputados em 7/4/2015, com a apresentação da PEC de número 15 pela deputada federal Raquel Muniz (PSC-MG), com vistas ao encer-

2 Disponível em: <https://www3.bcb.gov.br/CALCIDA-DAO/publico/exibirFormCorrecaoValores.do?metodo=exibirFormCorrecaoValores>.

GRÁFICO 1

Valores da somatória dos fundos estaduais do Fundeb em R\$ corrigidos para dez./2019 (2007-2019)



Fonte: Camargo, Nascimento & Medina, 2019

ramento do dispositivo constitucional em dezembro de 2020 e de uma proposição de que fosse tornado permanente na CF/88. Instaladas as comissões e dando início à tramitação, em julho de 2015 é criada em plenário uma comissão especial para proposição e análise da emenda constitucional, começando um processo de recebimento de emendas. Em 14/12/2016, na Comissão Especial do Fundeb Permanente, a relatoria passa para as mãos da deputada federal Professora Dorinha Seabra Resende (DEM-TO).

A partir desse momento há um intenso processo de discussão no Parlamento com inúmeros atores sociais sobre o Novo Fundeb. Foram dezenas de audiências públicas na Câmara dos Deputados, bem como em outros locais, envolvendo representantes de

ministérios e seus órgãos (da Educação, da Fazenda, da Economia, do Desenvolvimento Social, do FNDE, do MEC, do Inep, entre outros), diversos parlamentares de diferentes legislaturas, organizações sindicais e estudantis (CNTE, Contee, UNE, Ubes), organizações não governamentais (em especial, com forte incidência da Campanha pelo Direito à Educação), organizações empresariais (Fundação Lemann, Todos pela Educação etc.), pesquisadores de universidades públicas e privadas (USP, UFPR, UFG, Unicamp, UFBA, UFC, FGV, Insper etc.), entidades acadêmicas (Anped, Anpae, Cedes, Fineduca, Ação Educativa etc.), articulações de entidades institucionais (Undime, Uncme, Consed, Associação Brasileira de Municípios etc.), articulações de movimentos

educacionais (Fórum Nacional de Educação, Fórum Nacional Popular de Educação, MIEIB, entre outros), apresentação de estudos de órgãos de Estado (Ipea, Consultoria Legislativa, Inep etc.). O governo federal até então não dava mostras de querer entrar firmemente nessa discussão.

Em acompanhamento a esse movimento interno à Câmara, inúmeros encontros, seminários, eventos e publicações ocorreram no país e tiveram como tema o Fundeb, com perspectiva de uma avaliação de seus efeitos com base em estudos e discussões sobre sua continuidade (ou não). Em paralelo à discussão que ocorreu na Câmara dos Deputados, começa também um debate no Senado Federal sobre o Novo Fundeb, por meio da Emenda 17, de 2017, da senadora Lídice da Mata (PSB-BA) e outros signatários. Entre as principais ideias há a proposta de que a complementação da União fosse de 50% da somatória dos fundos, mas em julho de 2017 é arquivada. Depois, a proposta de emenda foi apresentada novamente por Lídice da Mata e vários signatários (Emenda 24, de 2017), e com a relatora senadora Fátima Bezerra (PT-RN) manteve itens importantes da proposta anterior, mas também elaborou uma série de adendos: por exemplo, no que diz respeito aos recursos para o Novo Fundeb, ampliou gradativamente de 10% para 50% a complementação da União e incluiu ainda dispositivos, como outras fontes do Fundeb, os recursos provenientes da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração do petróleo e gás natural. Além disso, Lídice da Mata sugeriu que a União complementasse o valor do piso salarial dos professores, nos casos em que estados e municípios não tivessem recursos para pagar o estipulado em lei. Tam-

bém buscou de modo sistemático o apoio de governadores para o seu projeto, mas essa emenda foi arquivada em dezembro de 2018, ao final da legislatura³.

Em 2019 surge a Emenda 33/2019, do senador Jorge Kajuru (PSB-GO) e diversos signatários, com 30% de complementação da União (entre outros dispositivos), encaminhada à Comissão de Constituição e Justiça em 26/3/2019. No mesmo ano, a Emenda 65/2019, do senador Rondolfe Rodrigues (Rede-AP), com relatoria do senador Flávio Arns (Podemos-PR), propôs 40% como complementação da União, 75% para pagamento de professores e apresentou também o Custo Aluno Qualidade (CAQ), entre outros dispositivos. Nesse período também ocorreram audiências públicas, no Senado Federal, com diferentes entidades, pesquisadores, organizações, políticos e técnicos da área governamental de educação (alguns também haviam participado na Câmara dos Deputados) sobre o Novo Fundeb e suas proposições.

Nesse intenso processo, houve muitas polêmicas acaloradas e posições divergentes sobre diferentes dimensões da estrutura e alcance do Novo Fundeb, que será descrito de forma muito sucinta a seguir. Algumas delas, inclusive, resgataram propostas anteriores à condição do Fundeb atual (com validade até o final de 2020). Até então, nesse processo, é de se salientar certo “silêncio” do MEC no que diz respeito à construção e apresentação de propostas para as dife-

3 A senadora Fátima Bezerra (PT-RN) foi eleita governadora do Rio Grande do Norte, com mandato a partir de 1º/1/2019, e continuou sua luta pelo Novo Fundeb, inclusive articulando governadores eleitos de diversas partes do país em diferentes formas de manifestação (cartas, manifestos, orientações de bancadas estaduais etc.).

rentes comissões do Congresso Nacional. Suas manifestações, quase sempre, foram no sentido de não apresentar maiores recursos para o fundo e uma orientação privatista para sua destinação.

Entre as grandes polêmicas, serão aqui abordadas brevemente algumas questões: a) o Novo Fundeb deve ser “permanente” ou “transitório” na CF/88?; b) deveria haver uma mudança em sua composição de impostos e transferências, ou ainda, no percentual existente no Fundeb?; c) quanto deveria ser a complementação da União?; d) o Salário Educação deveria ser colocado na complementação da União?; e) o Valor Aluno Mínimo Nacional deveria ser o único parâmetro ou deveria ser pensado um Valor Aluno Mínimo Total?; f) qual percentual do fundo deve ser destinado ao pagamento dos profissionais da educação? (Isso precisa ser definido?); g) o Custo Aluno Qualidade deve ser colocado ou não na emenda constitucional e na regulamentação?; h) quanto ao CACS, já existente no Fundeb, como aprimorar sua gestão democrática, com maior transparência, participação, formação?

As respostas a essas questões envolveriam descrições pormenorizadas dos agentes públicos, das forças políticas, dos grupos de interesses, das proposições técnicas etc., mas, em função do espaço disponível neste artigo, será feita uma abordagem de caráter mais genérico, sem se identificar todos os grupos políticos e todos os argumentos apresentados no processo de discussão do Novo Fundeb, porém, identificando-se minimamente aspectos considerados significativos das disputas realizadas.

Grosso modo, é possível estabelecer uma “linha divisória” para as disputas realizadas, entendendo que houve um lado com-

posto de um campo progressista, envolvendo atores, forças, entidades, instituições etc., que propunha e defendia a ampliação de recursos para a Educação Básica pública e sua destinação à escola pública, sua distribuição aos entes federativos com maiores dificuldades econômicas, que também visava a aperfeiçoar critérios de divisão dos recursos com relação aos custos efetivos de atendimento (CAQ e ponderações do Fundeb) e o aprimoramento da gestão democrática dos recursos da educação; e, de outro lado, um campo mais conservador, que evidentemente também envolveu outros atores, forças, entidades, instituições etc., e que, em geral, tinha como principais interesses o não aumento (significativo ou não) de recursos públicos para o Novo Fundeb; uma orientação privatista para a sua destinação (de diferentes formas: *vouchers*, sistema S etc.); uma discussão sobre os impactos da definição de critérios mais claros sobre custos, que impediam a conceitualização do CAQ e de novos fatores de ponderação; além de uma consideração aligeirada sobre os processos de gestão democrática do Fundeb, alegando não precisar de modificações sobre o que já existe.

Nesse sentido, passa-se às respostas das questões apresentadas.

Embora desde as primeiras PECs, na Câmara dos Deputados ou no Senado Federal, tenha-se ido na direção de tornar permanente o Novo Fundeb, isto é, retirá-lo do Ato das Disposições Constitucionais Provisórias (onde esteve até hoje) e passar para a parte permanente da CF/88, existiram forças que afirmaram, por diferentes motivos (mas, em especial, querendo “ganhar tempo”, alegando não se ter recursos para sua ampliação), que deveria ser repetido o sentido de provisó-

riedade (por mais dez anos), algumas delas simplesmente mantendo também os 10% da complementação da União, enquanto outras propuseram 15% (tal perspectiva foi também do governo federal, que ainda propunha que o Novo Fundeb deveria ter seu início somente a partir de 2023). Além disso, algumas forças políticas, ainda mais conservadoras, a exemplo do que aconteceu no debate sobre o Fundeb atual (antes de sua aprovação em 2006), propuseram não um único fundo no âmbito de cada estado, mas três fundos para a Educação Básica: um para a Educação Infantil, outro para o Ensino Fundamental e outro para o Ensino Médio.

Quanto à composição dos impostos e transferências que atualmente fazem parte do Fundeb, ou ainda, sobre o percentual hoje existente (20%) da cesta de impostos e transferências do Fundeb, ressurgiram propostas que pretendiam utilizar a totalidade dos recursos da vinculação constitucional (Art. 212 da CF/88) para a constituição do fundo, tal como também aparecera na discussão anterior, entendendo que com isso haveria um aumento dos recursos, mas desconsiderando todas as implicações tributárias (cobranças, isenções, só para ficar nos procedimentos arrecadatórios, entre outros) que decorreriam de tal proposição. Houve ainda aqueles que propuseram aumentar só o percentual da cesta atual da composição do fundo, passando de 20% para 25%, como forma também de aumentar os recursos.

Certamente, um dos principais debates acerca do Novo Fundeb foi sobre quanto deveria ser a complementação da União. Já foi mencionado que alguns grupos indicavam a manutenção dos atuais 10% de complementação da União sobre o total da somatória dos fundos de âmbitos estadu-

ais; outros, em aproximação da proposta do governo federal (entre eles o Todos pela Educação), defendiam que tal complementação deveria atingir 15%. Houve grupos, em especial, a Campanha pelo Direito à Educação, que defendiam inicialmente que a complementação deveria ser de 50% (tal como aparecera nas propostas iniciais do Senado), pois tal valor se aproximava do valor do CAQ. No processo de debate e negociação nas casas legislativas e no embate teórico e político entre o campo progressista e o mais conservador, esse percentual variou entre 40%, 30% e 20%. Foram muitas as notas técnicas e cálculos feitos por diversas forças que embasavam as diferentes proposições.

Tanto o governo federal, como várias outras forças políticas (novamente o Todos pela Educação, entre outras), com a intenção de diminuir o montante efetivo da complementação da União ao Novo Fundeb, propuseram a inclusão da Contribuição Social do Salário Educação (SE) como parte da complementação da União, ou só da parte do SE que caberia à União, depois de verificar o grande impacto negativo dessa proposição junto a prefeitos e governadores. Tais propositores pareciam desconhecer a importância dos programas do FNDE (alimentação – PNAE; livro didático – PNLD; transporte escolar – PNATE; dinheiro direto na escola – PDDE; como estratégia de ampliação da jornada de atendimento escolar – Mais Educação; de construções e equipamentos de escolas de Educação Infantil – Brasil Carinhoso, entre muitos outros) e das cotas estaduais e municipais da Contribuição do Salário Educação nos orçamentos públicos dos entes federativos. A Fineduca (2020), bem como outras entidades, lançou várias

notas, entre elas a que destacava a importância do SE, alegando que esses recursos já eram utilizados em várias atividades educacionais e da inconveniência de sua “soma” para a composição dos recursos da União como complementação do Fundeb.

Uma das propostas muito debatidas (e, de certa forma, posteriormente acordada) entre os campos de forças políticas foi a discussão sobre se o Valor Aluno Mínimo Nacional deveria ser o único parâmetro estabelecido nacionalmente. Durante o processo de tramitação houve a discussão sobre situações que acontecem em diferentes estados que recebem a atual complementação da União, mas que contêm municípios mais “ricos” por conta de uma condição singular (maior arrecadação devido ao ICMS, por conta de instalações de refinaria de petróleo, por exemplo, ou outras formas) de arrecadação e, nessa condição, se produz um aumento da desigualdade entre municípios dentro e fora do âmbito de seus estados. Na busca de uma solução a essa condição houve forte discussão sobre um novo conceito, o Valor Aluno Mínimo Total, que deveria orientar a aplicação da complementação da União, o qual deve ser calculado para cada ente federativo levando em conta todos os recursos financeiros destinados à educação em cada um deles, ou seja, para efeito do cálculo se somam os valores de MDE (em geral, os 25% mínimos constitucionais), os recursos das cotas do SE, bem como os valores destinados pelos programas do FNDE, e se divide esse valor pela média ponderada das matrículas, calculando o Valor Aluno Total. E, da mesma forma que o Valor Aluno Ano Mínimo Nacional é calculado para destinação dos recursos da complementação da União (10%), deveria ser balizado o Valor

Aluno Ano Mínimo Nacional Total para a utilização da complementação da União.

Outra questão polêmica se deu na discussão sobre qual percentual do fundo deveria ser destinado ao pagamento dos profissionais da educação. Algumas forças até perguntavam se tal assunto precisaria ser definido no Novo Fundeb (aparentemente divergindo ou desconhecendo que sua proposição original se deu no Fundef, como forma de tornar quantificável – e por isso uma subvinculação no fundo – a parte da “valorização do magistério” que constava em seu nome oficial). Enquanto algumas forças políticas defendiam a manutenção dos atuais 60% de subvinculação do Fundeb para essa destinação, como forma de tornar realidade a “valorização dos profissionais da educação”, como consta em seu nome oficial, outras forças apresentaram a proposta de destinar 80% para esse fim. Houve ainda, sobre essa questão, forte disputa sobre a inclusão ou não de inativos (aposentados e pensionistas) nessa contabilidade (não importando o percentual), o que viria a limitar ainda mais os recursos para os profissionais em efetivo exercício nas redes públicas do país. Aliás, foi também no bojo dessa discussão que o Supremo Tribunal Federal (STF), julgando uma Adin em abril de 2020, teceu o entendimento de que não se pode fazer pagamentos para inativos com recursos de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), ou seja, os recursos de vinculação constitucional estabelecidos no Art. 212 da CF/88.

Uma outra questão muito polêmica foi o debate entre os campos progressista e mais conservador sobre se o conceito de Custo Aluno Qualidade (CAQ) deveria ser explicitamente apresentado (ou não) na emenda constitucional e como deveria ser sua regu-

lamentação. Para o campo progressista, o conceito de CAQ estava claro desde anos anteriores às Conferências Nacionais de Educação (Conaes) e se consagrou em ações estabelecidas na Meta 20 do Plano Nacional de Educação (PNE). Ele representa a materialização de condições muito objetivas (número de alunos por classe, salário de trabalhadores da educação, materiais didáticos, condições de infraestrutura etc.) que são passíveis de serem aferidas de modo mais claro nas diferentes redes públicas de ensino e em cada uma de suas escolas, ao ser traduzido em um valor. Nesse sentido, a constitucionalização do CAQ representa a possibilidade de buscar melhores condições de qualidade em nossas escolas públicas, inclusive dando suporte legal para isso. De outro lado, existiam forças políticas que se posicionavam contra a constitucionalização do CAQ, alegando (aquilo que pareceria uma qualidade da proposta, sua forma concreta de aferição) que, se esta fosse feita, haveria uma “enxurrada” de processos judiciais, buscando dar “garantia” à realização do CAQ (assessores do Consed e o Todos pela Educação se manifestaram dessa forma). Mas a grande questão era a seguinte: se o valor do CAQ for perseguido de fato em cada ente federativo por suas administrações, com transparência e participação, por que temer a judicialização?

Quanto ao CACS, já existente no Fundeb (em termos de sua composição, atribuições e características para sua atuação), o debate ocorreu na perspectiva de como aprimorar a gestão democrática, com maior transparência, participação e formação. As principais disputas apontavam para a necessidade de o CACS ter condições de acompanhar e fiscalizar todos os recursos financeiros

da educação e não só os que estão subordinados ao Novo Fundeb. Além disso, o estabelecimento de condições objetivas para melhor atuação do CACS se apresenta como essencial (local para reuniões, recursos para transportes, equipamentos, auxiliares etc.). Nesse sentido, a ampliação de processos de formação é também destacada de forma a possibilitar uma maior atuação do CACS em cada ente federativo.

Retomando a tramitação das PECs no Congresso Nacional, na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, tais processos de discussão e tramitação ocorreram presencialmente até 13/3/2020. Nesse dia foi votada a PEC 15/15 na Comissão Especial e enviada ao plenário, no entanto, os trabalhos passaram a ocorrer em condições adversas, por conta da pandemia do coronavírus e a necessidade do isolamento social, com as sessões plenárias e das comissões passando a ocorrer de modo remoto. Mesmo nessas condições, em junho de 2020 há requerimento para votação em plenário da PEC 15/15, na Câmara dos Deputados, cuja relatora foi a deputada Dorinha Seabra (DEM-TO).

Em sua proposta original, por conta da disputa dos campos progressista e mais conservador e pela forte incidência dos movimentos sociais e argumentação técnica robusta, foi apresentada, entre seus pontos principais, a ideia da complementação da União com 20% do total dos montantes dos fundos, num sistema híbrido, sendo 10% distribuídos do mesmo modo que é feito no Fundeb atual e 10% da complementação da União a ser distribuída segundo o novo conceito do Valor Aluno Ano Total (VAAT). Para o cálculo deste último, todos os recursos para a educação (incluindo o restante de MDE, os repasses do FNDE por meio

dos diferentes programas sob sua responsabilidade e das cotas do SE) de cada ente federativo devem ser computados e estabelecido um novo valor para destinar os 10% restantes da complementação. Parte desses recursos deveria ser distribuída segundo critério de desempenho e de superação de desigualdades (sem que se tornassem claros quais seriam esses critérios), mas é possível imaginar que tenha um viés fortemente meritocrático, com base em avaliações de larga escala (e não na forma de superar a falta de atendimento ou desigualdades educacionais, por exemplo), como o resultado do Ideb ou outro indicador, o que, segundo seus críticos, pode aumentar ainda mais as desigualdades entre os entes federativos. Na proposta original havia ainda a presença do conceito de Custo Aluno Qualidade e a noção de que os entes federativos deveriam destinar no mínimo 70% para pagamento dos profissionais da educação.

O governo federal, que até então praticamente não participava do processo de discussão, a não ser para apresentar propostas que negavam o aumento da participação da União na complementação, introduzir fontes diferentes para a composição do Novo Fundeb (como o SE, por exemplo), ou apresentar, esdruxulamente, a introdução de *vouchers* ou de dispositivos que retirem recursos da educação para atendimento da saúde, como forma de enfrentamento dos gastos da pandemia, aparentemente saiu de sua letargia...

Por meio de negociações de ultimíssima hora (com vários momentos, personagens e procedimentos de formas pouco claras, que só se tornarão mais bem compreendidas com o tempo), o governo federal apresentou a proposta de elevação para 23% da complementação da União, sendo 10% da

forma como é feita hoje a complementação da União; 10,5% a ser distribuídos como VAAT, sendo 5,25% obrigatoriamente destinados à Educação Infantil; e completa-se com 2,5% dos recursos sendo distribuídos como forma de responder a avaliações de rendimento escolar e ao combate à desigualdade de oportunidades, sendo 15% desse recurso obrigatoriamente gasto em despesas de capital (imóveis, mobiliário, veículos e equipamentos que aumentam o patrimônio do ente federativo). Tais propostas foram rapidamente incorporadas ao relatório da professora Dorinha Seabra (DEM-TO).

O desfecho dessa discussão ocorreu com a votação da PEC do Novo Fundeb na Câmara dos Deputados, em 21/7/2020, do relatório da professora Dorinha, com ampla aprovação (499 votos a favor e somente sete votos contrários), com algumas declarações de voto e sendo enviado logo a seguir, em 22/7/2020, ao Senado Federal. A votação no Senado se deu em 25/8/2020 e o relatório foi aprovado sem alterações por 80 votos, lembrando que lá foi indicado como relator o senador Flávio Arns (Podemos-PR), que já havia sido relator de emenda sobre o Novo Fundeb. Em 26/8/2020 é promulgada a Emenda Constitucional 108/2020, pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, com as características que se irá expor a seguir, com algumas observações feitas para a elaboração de projetos de regulamentação que devem ser apresentados nas duas casas legislativas.

Enfim, para encerrar, o que é o Novo Fundeb na CF/88? E quais suas perspectivas?

O Novo Fundeb agora está consagrado na parte permanente da CF/88 com a introdução do Art. 212-A, com algumas alterações nos Art. 211 e Art. 212, mas também aparece no Art. 60 e 60-A do Ato das Dis-

posições Transitórias Constitucionais, por conta do aumento gradativo dos percentuais a serem estabelecidos até atingir os valores do Art. 212-A. As mudanças nos artigos 211 e 212 dizem respeito, principalmente, à redistribuição de recursos às suas escolas e à constitucionalização do CAQ (§ 6º e 7º do Art. 211) e à impossibilidade do uso de recursos do SE para pagamentos de inativos (§ 7º do Art. 212), além do dispositivo que se refere ao acompanhamento e fiscalização dos recursos.

No Artigo 212-A, incluído na parte principal da CF/88, encontram-se vários dispositivos importantes, entre eles, os que permitem identificar que a composição da cesta de impostos e de transferências do Novo Fundeb e seu percentual de 20% mantiveram-se tal como foi até 2020. A complementação da União será de 23% do total dos fundos em seis anos, isto é, em 2026, sendo distribuídos na forma de 10% igual ao anterior (VAAF); 10,5% distribuídos com base no VAAT, levando em conta o cálculo do potencial de arrecadação dos recursos de MDE, acrescidos dos montantes do SE e dos programas transferidos pelo FNDE; e 2,5% com base no atendimento e melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades, nos termos do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (para os quais são necessárias definições mais precisas em lei de regulamentação e outras leis ordinárias ou complementares). Dos 10,5% (VAAT), metade tem que ser aplicada na Educação Infantil, isto é, 5,25%, e dos 2,5%, 15% devem ser aplicados em despesas de capital (ou seja, aquelas que ampliam o patrimônio do ente federativo). No que diz respeito ao CAQ, ele foi introduzido, mas aguarda definição mais pre-

cisa. Faltam definições mais realistas quanto aos fatores de ponderação, buscando maior proximidade com os custos reais de cada atendimento; quanto às questões ligadas à gestão democrática, houve pouco avanço em relação ao anterior.

Neste momento, final de 2020, entra-se num processo ainda intenso de disputas entre os campos de forças políticas sobre a regulamentação do Novo Fundeb. Como será regulamentado? Como ficará o CAQ? Quais serão os novos fatores de ponderação? A quem poderão ser destinados os recursos do fundo? Quanto à gestão democrática, como ficarão a transparência, a participação, a formação e as condições objetivas de atuação dos conselheiros? Como tratarão do controle sobre as informações de todos os recursos da Educação ao considerar o VAAT? Entre muitas outras questões...

O que se sabe, no momento em que se encerra este texto, é que existem dois projetos de lei tramitando no Congresso Nacional, um deles é o Projeto de Lei 4372/20, que regulamenta o Novo Fundeb, aprovado pela EC 108/2020 da CF/88. O texto inicial proposto é da deputada Dorinha Seabra Rezende (DEM-TO), relatora da proposta de emenda 108 da Constituição que deu origem ao Novo Fundeb, mas que, parece, será relatado pelo deputado Felipe Rigoni (PSB-ES). Além deste, também há o PL 4519, de 9/9/2020, elaborado pelo senador Randolfe Rodrigues (Rede-AP), que também teve proposta de emenda constitucional sobre o assunto no Senado Federal e que se propõe a também regulamentá-lo. Sobre os dois existem forças políticas poderosas que disputam seus principais pontos. O que sairá desses embates? Que força sairá favorecida?

Assunto para outro texto...

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Lei 11.494. Regulamenta o Fundeb. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm. Acesso em: 1º/11/2020.
- BRASIL. EC 108/2020. Altera a Constituição Federal no que diz respeito à distribuição do ICMS entre Estados e Municípios, cria o Fundeb e altera Artigo das ADCTs e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc108.htm. Acesso em: 1º/11/2020.
- BRASIL. Lei 11.738. Regulamenta o Piso Salarial Profissional Nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11738.htm#:~:text=Disposi%C3%A7%C3%B5es%20Constitucionais%20Transit%C3%B3rias-,Art.,modalidade%20Normal%2C%20prevista%20no%20art. Acesso em: 1º/11/2020.
- BRASIL. Portarias Interministeriais 2007-2020. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/legislacoes/institucional-leis>. Acesso em: 1º/11/2020.
- BRASIL. Resolução 01 de 11/12/2019. Estabelece fatores de ponderação do Fundeb. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-n-1-de-11-de-dezembro-de-2019-232942143>. Acesso em 1º/11/2020.
- CAMARGO, R. B. de; NASCIMENTO, A. P. S. do; MEDINA, R. R. A. “A tendência do valor aluno/ano do Fundeb e o CAQ: algumas observações”. *Revista Retratos da Escola*, v. 13, n. 26. Brasília, mai.-ago./2019, pp. 425-41.
- CAMARGO, R. B. de; NASCIMENTO, A. P. S. do; MEDINA, R. R. A. “Alguns elementos para análise do Fundeb – Brasil. Apresentação Fineduca”, 2019 (mimeo).
- FINEDUCA. “Por que o salário-educação não pode ser fonte da complementação da União ao Fundeb”. Fineduca, 2020a. Disponível em: http://fineduca.org.br/wp-content/uploads/2020/03/20200326_Fineduca_Nota_orcamento_programas.pdf.
- FINEDUCA. “Em defesa de novos recursos para complementação da União ao Fundeb”. Fineduca, 2020b. Disponível em: https://fineduca.org.br/wp-content/uploads/2020/04/20200409_Fineduca_Nota_MDE-e-Compl-Unia%CC%83o-Fundeb.pdf.
- FINEDUCA. “Atenção: é preciso proteger o financiamento da Educação Básica dos prejuízos da crise econômica!”. Fineduca, 2020c. Disponível em: https://fineduca.org.br/wp-content/uploads/2020/05/20200507_Nota_queda_-receitas_final.pdf.
- FINEDUCA. “A PEC do Fundeb e o CAQ como instrumento de controle da aplicação dos recursos educacionais”. Fineduca, 2020d. Disponível em: https://fineduca.org.br/wp-content/uploads/2020/08/PEC-do-Fundeb-fiscalizac_a_o-e-CAQ_-vers%C3%A3o-final-1.pdf.
- PINTO, J. M. de R. “‘Todos pela Educação’? Ou ‘pelo Mercado’?”. *Carta Capital*, 26/9/2020. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/opinio/todos-pela-educacao-ou-pelo-mercado/>.