

O financiamento da Educação estatal no Brasil: desafios para sua publicização

The finance of state Education in Brazil: some challenges for its publicization

Nicholas Davies¹

Resumo

Este trabalho pretende oferecer um panorama de alguns desafios do financiamento da educação, particularmente da educação oferecida pelos governos. Serão abordados os seguintes aspectos: (1) a vinculação constitucional de recursos mínimos para a educação estatal, (2) o impacto da política fiscal/econômica do Governo Federal sobre as receitas vinculadas à MDE, (3) o não cumprimento dessa exigência constitucional pelas diferentes esferas de governo (federal, estadual e municipal) e sua impunidade, (4) o papel desempenhado pelos órgãos fiscalizadores (os Tribunais de Contas) dessa aplicação, (5) a desigualdade de recursos disponíveis para a educação nas três esferas de governo, (6) o significado e implicações do FUNDEF e do FUNDEB.

Palavras-chave: Financiamento da educação. Legislação educacional. Brasil.

Abstract

This paper aims at providing a synthetic overview of some of the old and new challenges of education financing in Brazil, particularly that offered by governments. The following aspects will be dealt with: (1) the constitutional obligation of a minimum investment of tax revenue in State education, (2) the impact of the federal government fiscal/economic policy on revenue linked to the maintenance and development of education (MDE), a concept with a specific legal meaning, (3) the non-compliance of said constitutional requirement by different levels of government (federal, State and municipal governments) and its non-punishment, (4) the role of inspecting bodies in this enforcement and, in particular, the varied interpretations of the law by the Audit Offices (bodies in charge of checking governments' accounts), (5) the inequality of funds for education between the different levels of government (federal, state and municipal), (6) the meaning and implications of FUNDEF (The Fund for Maintenance and Development of Basic Schooling and Valorisation of Teaching Personnel) and FUNDEB for education in State and municipal governments and particularly for reducing the inequalities of funds between governments.

Keywords: Education finance. Educational legislation. Brazil.

1 Professor associado II da Faculdade de Educação Universidade Federal Fluminense. É Doutor em Sociologia pela USP, São Paulo, com tese sobre o público e o privado em educação. Investiga sobre o financiamento da educação há 10 anos. É bolsista de produtividade em pesquisa do CNPq, publicou, entre outros, *Fundeb: a redenção da educação básica* (Autores Associados, 2008), *Legislação educacional federal básica* (Cortez, 2004), *O financiamento da educação estatal: novos ou velhos desafios?* (Xamá, 2004), *O Fundef e as verbas da educação* (Xamá, 2001). Telefone: (21) 2717 9908. E-mail: nicholas@pq.cnpq.br

1. Introdução

Este texto pretende examinar de forma sintética alguns desafios para a publicização do financiamento da educação estatal no Brasil. Iniciamos com uma breve apreciação da natureza do Estado e de suas políticas e, em seguida, comentamos os percalços deste financiamento, como:

1) o impacto da inflação, sonegação fiscal, criação de impostos com o nome de ‘contribuições’, e da política fiscal/econômica do Governo Federal sobre as receitas vinculadas à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE);

2) o não cumprimento dessa exigência constitucional pelas diferentes esferas de governo (federal, estadual e municipal) e sua impunidade;

3) o papel desempenhado pelos órgãos fiscalizadores dessa aplicação e, em particular, as variadas interpretações adotadas pelos Tribunais de Contas sobre o cálculo das receitas e despesas vinculadas à MDE;

4) a desigualdade de recursos disponíveis para a educação nas três esferas de governo;

5) o significado e implicações do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).

Obviamente, também poderiam ser explorados muitos outros aspectos igualmente importantes, como o financiamento público às instituições privadas de ensino, através de mecanismos como isenção fiscal, empréstimos a fundo perdido, subsídios, salário-educação, crédito educativo, Fundo de Financiamento ao Ensino Superior (FIES), o Programa Universidade para “Todos” (PROUNI), mas o limite de número de páginas impõe uma seleção de apenas alguns.

Antes de examinar tais aspectos, é fundamental ter clareza sobre o caráter do Estado brasileiro, que condiciona as políticas em geral, inclusive as educacionais. Ao contrário do que dizem a Constituição e as autoridades, o Estado, ou o Poder “Público”, não estão a serviço da coletividade, do bem comum, da sociedade, de todos, do “Brasil”.

Numa sociedade desigual, capitalista ou não, o Poder Político é atravessado por essa desigualdade. Não só a reflete, como tende a ser instrumento de reforço dela. Não faltam exemplos disso. A política fiscal/econômica, por exemplo, sempre privilegia, em maior ou menor grau, os interesses do capital, e não do trabalho. Isso é ainda mais grave nos países capitalistas dependentes, como o Brasil, em que os explorados e os oprimidos de todo tipo são pouco organizados e mobilizados para fazer valer seus interesses. Os números do orçamento indicam

isso claramente. O Governo Federal gasta muito mais com juros e amortização da dívida pública (em outras palavras, com os bancos) do que com programas “sociais”, como o Bolsa-Família. Um exemplo é a Lei de Responsabilidade Fiscal, que, entre outras coisas, limita os gastos com pessoal, mas não com o pagamento de tais juros e amortizações.

Entretanto, o Estado reflete não só tais interesses dominantes, mas também as contradições sociais (as lutas abertas ou ocultas) entre exploradores/privilegiados e explorados/oprimidos e por isso é levado, até por razões de legitimação, a atender aos interesses dos explorados/oprimidos. Nesse sentido, as políticas estatais/governamentais podem adquirir certo caráter público ao contemplar os interesses dos explorados. As políticas “sociais” são exemplos deste potencial público (bastante variável) das políticas estatais/governamentais. Tal potencial ou dimensão pública, por sua vez, depende da correlação de forças das classes populares/exploradas e das classes dominantes. Assim, se as classes populares/exploradas estiverem organizadas e mobilizadas e se as classes dominantes ou os aparelhos burocráticos estiverem desorganizadas, ou se virem sem condições de negar concessões às classes populares, estas últimas poderão extrair do Estado uma parcela maior da riqueza social por ele extorquida na forma de impostos. Isso explica, pelo menos em parte, a constituição do chamado “Estado de Bem-Estar Social” em países da Europa Ocidental, que significou a criação de direitos sociais e a expansão dos benefícios sociais.

Este aspecto estrutural foi agravado pelo neoliberalismo, que procurou congelar e/ou reduzir gastos na área dita social (saúde, educação, saneamento básico etc.), privatizar setores estatais mercantilizáveis e, ao mesmo tempo, ampliar gastos públicos para o pagamento de juros e amortização da dívida estatal e de setores estratégicos para a ordem burguesa (Judiciário, militares, ‘segurança’ pública, Fazenda).

As políticas educacionais refletem as desigualdade e contradições. O Governo Federal , embora detentor de uma maior fatia da arrecadação na comparação com Estados e Municípios, nunca se propôs a oferecer o ensino obrigatório (inicialmente o ensino primário e depois o fundamental) para todos, deixando tal responsabilidade a cargo de Estados e Municípios, geralmente menos privilegiados do que o Governo Federal . Isso explica a extrema desigualdade, existente ainda hoje, na educação oferecida pelas três esferas de governo e que não foi/será atenuada significativamente pelo FUNDEF, nem pelo FUNDEB.

2. A vinculação de recursos e os seus percalços

A vinculação constitucional de impostos é, provavelmente, o aspecto mais importante da discussão sobre o financiamento da educação estatal. Sua história é composta de altos e baixos. Inserida pela primeira vez na Constituição Federal (CF) de 1934, obrigava a União (o Governo Federal) e os Municípios a aplicarem no mínimo 10% da receita de impostos na educação, sendo que os Estados e Distrito Federal, 20%. Entretanto, logo esta vinculação foi suprimida pela Constituição imposta pela ditadura de Getúlio Vargas, em 1937, só sendo restabelecida, após o fim da ditadura varguista, pela CF de 1946. Vinte anos depois, no entanto, a ditadura militar instalada em 1964 iria suprimir novamente essa obrigatoriedade, com a Constituição elaborada em 1967 por um Congresso dócil à ditadura.

Embora a Emenda Constitucional n. 1, de 1969, restabelecesse a vinculação de 20% da receita tributária no caso dos Municípios, as demais esferas de governo (federal e estadual) deixaram de ser obrigadas a aplicar um percentual mínimo dos impostos em educação, desvinculação esta apontada como uma das razões para a deterioração da educação pública no período e o conseqüente favorecimento da iniciativa privada.

O restabelecimento da vinculação só foi acontecer em 1983, com a Emenda Constitucional do Senador João Calmon, que fixou o percentual mínimo de 13%, no caso da União, e 25%, no caso dos Estados, Distrito Federal e Municípios. A CF de 1988 manteve o percentual dos Estados, Distrito Federal e Municípios, porém ampliou o da União, de 13%, para 18%. As Constituições Estaduais de 1989 e as Leis Orgânicas dos Municípios, de 1990, por sua vez, ou mantiveram os percentuais da CF de 88 ou ampliaram-nos para 30% (São Paulo, por exemplo) ou 35% (Mato Grosso).

É interessante observar a coincidência quase total entre a vinculação (1934-37, 1946-1967, 1984 até hoje) e períodos relativamente democráticos e a desvinculação e períodos autoritários (1937-45, 1964-85), o que permite inferir que a democratização da educação estatal, no sentido de garantia constitucional do seu financiamento, parece guardar estreita relação com a existência de certa liberdade de expressão da sociedade. No entanto, é preciso lembrar que nos “democráticos” anos 90 muitos governos conseguiram reduzir o percentual mínimo fixado nas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas, sem falar na desvinculação parcial e provisória promovida por iniciativa dos governos federais de 1994 até hoje. Quando o percentual não foi alterado por emenda constitucional ou Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADINs), movidas pelos governantes, estes contaram com a interpretação dos TCs, de que o percentual mínimo era o fixado na CF, não o maior da Constituição Estadual, como foi o caso dos TCs de Mato Grosso, Piauí, e Rio de Janeiro.

Entretanto, o avanço dessa vinculação foi e é minado por uma inflação astronômica (antes de 1994), uma sonegação fiscal gigantesca (permanente), facilitada pela corrupção generalizada dos órgãos fiscalizadores, e por manobras fiscais ou medidas de política fiscal/econômica dos governos. O Governo Federal, por exemplo, vem diminuindo a proporção da receita total destinada à educação mediante artifícios, como a criação ou ampliação de contribuições que, por não serem definidas juridicamente como impostos, não entram no cômputo dos recursos vinculados à MDE. Um exemplo recente foi a Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira. Outra medida prejudicial foi a desvinculação (provisória!), por emendas constitucionais, de 20% dos impostos e contribuições em âmbito federal, para constituir em 1994 o Fundo Social de Emergência, posteriormente transformado em Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), que subtraiu dezenas de bilhões de Reais da educação. É interessante observar que o Art. 212 da CF (que fixa os percentuais mínimos) não foi alterado, mas o volume de recursos (pelo menos em termos proporcionais) para a educação acabou sendo diminuído por tais emendas constitucionais, inseridas no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Também a educação de Estados, Distrito Federal e Municípios foi prejudicada pelo Fundo Social de Emergência e pelo FEF em consequência da diminuição da receita do FPE (Fundo de Participação dos Estados) e FPM (Fundo de Participação dos Municípios), ambos formados por dois impostos federais (Imposto de Renda e Imposto sobre Produtos Industrializados) e destinados aos Estados, Distrito Federal e Municípios, na proporção de 21,5% (FPE) e 22,5% (FPM) da receita total.

Embora o FEF tenha sido extinto em dezembro de 1999, a educação em âmbito federal continuou sendo prejudicada, pois em março de 2000 foi aprovada nova Emenda Constitucional (EC) criando a Desvinculação de Receita da União (DRU), que reproduziu parte da Emenda do FEF e desvinculou 20% dos impostos federais, o que significou concretamente que o Governo Federal só continuou sendo legalmente obrigado a aplicar 14,4% da receita de impostos em MDE, e não 18%. O prejuízo continuou até 2007, com a aprovação da EC 42, iniciativa do governo Lula, prejuízo este que continuaria até 2011, em consequência da prorrogação da DRU pela EC 56, em dezembro de 2007, também promovida pelo governo Lula. Com a EC 59, sancionada em novembro de 2009, a DRU deixará de desvincular recursos da educação, inicial e parcialmente em 2009 e definitivamente em 2011. De qualquer maneira, o prejuízo causado por estas desvinculações terá sido de dezenas de bilhões de reais, de 1994 a 2011.

Além destes prejuízos, a educação tem sido prejudicada pelo fato de muitos governos não aplicarem o montante vinculado à MDE. Em âmbito federal, Jacques Velloso registra que a emenda Calmon foi flagrantemente violada desde

seu estabelecimento em 1983, “em vez dos 13% a União aplicou apenas 4,4% da sua receita de impostos.” O orçamento para 1984, por sua vez, previa despesas em MDE correspondentes a “algo em torno de apenas 5% da receita de impostos da União” (VELLOSO, 1988b, p. 360). No Estado do Rio de Janeiro, os estudos que realizei sobre os gastos em MDE, tanto do governo estadual quanto de 15 prefeituras, constatou o não cumprimento da exigência de aplicação do percentual mínimo. Por exemplo, o governo estadual deixou de prever mais de R\$600 milhões em MDE, em 1997 (DAVIES, 2000), assim como a prefeitura do Rio deixou de aplicar mais de R\$4 bilhões devidos legalmente em MDE, de 1998 a 2005 (DAVIES, 2006).

3. A pouca confiabilidade dos órgãos fiscalizadores

A fragilidade da vinculação é agravada pelo fato de os órgãos encarregados de fiscalizar as contas dos governos (os Tribunais de Contas e o Poder Legislativo) e de velar pelo cumprimento das leis (os Ministérios Públicos) terem eficácia e/ou confiabilidade limitadíssima, para não dizer nula. Os Tribunais de Contas (TCs) são órgãos auxiliares do Poder Legislativo e são dirigidos por conselheiros nomeados segundo critérios políticos, a partir de acordos entre o executivo e os ‘representantes’ do povo (deputados e vereadores). Isso significa que as contas dos governos tendem a ser avaliadas principalmente ou quase exclusivamente segundo critérios de ‘afinidade’ entre os TCs e os governos, não necessariamente de acordo com a lei ou normas técnicas, muitas vezes (talvez quase sempre) utilizadas ‘seletivamente’. Além dessa pouca confiabilidade, os TCs adotam as interpretações mais variadas sobre o que consideram receitas e despesas vinculadas à MDE, muitas vezes divergentes do espírito e mesmo da letra das disposições legais.

Em estudo que iniciamos em 1998 sobre os procedimentos adotados pelos TCs de todos os Estados brasileiros (são 26 tribunais estaduais, um do Distrito Federal e 6 municipais) e que estamos atualizando para 2009, constatamos muitas diferenças e divergências entre eles, que têm resultado em diminuição dos recursos vinculados à MDE. O TC de Mato Grosso, por exemplo, aceita que o percentual mínimo estadual seja de 25%, embora a Constituição Estadual estipule 35% e a LDB determine que o percentual mínimo é o fixado nas CEs. Também o TC de Mato Grosso, estranhamente, vem aceitando, desde 2004, a exclusão do imposto de renda dos servidores estaduais da base de cálculo do percentual mínimo, adotada pela Secretaria Estadual de Fazenda. Tal exclusão diverge das orientações do MEC, da Secretaria do Tesouro Nacional e de todos os Tribunais de Contas, cujos procedimentos analisei até hoje.

Outra divergência significativa está no cálculo das receitas que devem ser computadas como acréscimos ao mínimo, como as oriundas de convênios, salário-educação e ganhos (a diferença positiva entre a contribuição e a receita) com o FUNDEF ou o FUNDEB. Enquanto alguns TCs verificam se tais receitas são acrescidas ao montante correspondente ao percentual mínimo, calculado com base apenas na receita de impostos, outros aceitam ou aceitaram incorretamente a sua inclusão na base de cálculo, como os do Município e do Estado do Rio de Janeiro.

Também constatamos divergência nas interpretações dos TCs sobre o que consideram despesas legais em MDE. No Município do Rio de Janeiro, os gastos com os aposentados, equivalente a cerca de 40% do total despendido com o pessoal da educação, têm sido computados pela prefeitura como MDE e aceitos, pelo menos por vários anos, pelo TCM, o mesmo acontecendo com o TC de Mato Grosso. Entretanto, alguns TCs (Pará, Maranhão e Paraíba) adotam uma interpretação contrária, a correta a nosso ver, uma vez que os aposentados não mais contribuem para manter e desenvolver o ensino, finalidade a que se destina o percentual mínimo. Os gastos com os inativos vêm crescendo de modo acelerado e representam, em alguns Estados, de 30 a 40% dos gastos com todo o pessoal da educação, o que significa concretamente a diminuição de recursos legais para as demais despesas da educação, dificultando, assim, a manutenção e, sobretudo, a expansão da educação estatal, pelo menos com base no percentual mínimo. As irregularidades na classificação das despesas em MDE têm sido tantas que dois especialistas no assunto (Velloso e Melchior) dedicaram longas páginas à discussão e definição menos imprecisa delas e o capítulo dos recursos financeiros na LDB de 1996, reservando dois extensos artigos para definir, nos Art. 70 e 71, o que são e não são despesas em MDE. Porém, apesar do avanço legal, persistiram alguns problemas, pois a despesa com os inativos não está explicitada em nenhum dos artigos, permitindo-se que governos e TCs adotassem as interpretações que mais lhes conviesse.

Mesmo a pormenorização das despesas admissíveis como MDE, num documento legal não resolveria um problema aparentemente insolúvel: a maquiagem contábil. Por exemplo, um governo pode lançar na documentação contábil uma despesa como se fosse da educação, mas que é de outro setor. Ou, então, na sua prestação anual de contas, declarar como gastos o montante empenhado em MDE, porém no exercício seguinte cancelar uma parte destes empenhos. Embora estudiosos do assunto estejam atentos para essa questão - um exemplo é o parecer 26, de dezembro de 1997, do Conselho Nacional de Educação - muitos TCs não parecem fiscalizar essa manobra contábil.

Um problema adicional é que, mesmo quando os TCs adotam procedimentos corretos de verificação das receitas e despesas vinculadas à MDE, os seus

pareceres, na prática, não têm nenhuma força de lei, pois, segundo o art. 31 da Constituição Federal, podem, no caso das contas municipais, serem derrubados por 2/3 dos vereadores. Ora, como a relação entre os governantes e os chamados ‘representantes’ do povo é de ‘toma lá, dá cá’, ou, em outras palavras, troca de favores, tais ‘representantes’ tendem a aprovar as contas, mesmo quando elas foram rejeitadas pelos TCs. Embora a CF preveja a intervenção nos Estados e Municípios que não cumpram a lei, o ex-senador João Calmon, em depoimento prestado à Comissão Parlamentar de Inquérito, instalada em 1988 para averiguar a aplicação do percentual mínimo, informava que isso nunca teria acontecido, embora a violação fosse generalizada.

Se os TCs e os órgãos legislativos não são confiáveis, resta o Ministério Público, incumbido, segundo o Art. 127 da CF, da “defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”. A minha experiência no Rio de Janeiro não tem sido animadora, pois desde 1997 encaminhei mais de 20 denúncias contra o governo estadual e 15 prefeituras e até hoje a única resposta que tenho é a de que o processo encontra-se em exame ou aguardando resposta do governo denunciado. Poderíamos pensar que tamanha morosidade se explicaria por excesso de trabalho do Ministério. Entretanto, como ele demonstra bastante agilidade em outros casos, sobretudo quando os seus interesses corporativos ou dos governantes estão em jogo, podemos supor que o excesso de trabalho é uma hipótese remotíssima.

4. A desigualdade de recursos entre os governos

A discussão sobre o financiamento da educação estatal não ficaria completa se não relacionasse as responsabilidades educacionais das diferentes esferas de governo (o Governo Federal, o do Distrito Federal, os 26 governos estaduais e os de 5.564 municípios) com a sua disponibilidade de recursos. Desde a Independência brasileira, em 1822, até hoje, sempre houve uma grande discrepância entre essas responsabilidades e a disponibilidade de recursos dos governos. O governo central, por exemplo, embora detentor de uma maior parcela das receitas governamentais, nunca assumiu constitucionalmente a obrigação de oferecer educação básica à toda população, deixando-a a cargo dos Estados e Municípios, geralmente menos privilegiados do que o governo central.

O que mais chama atenção nessa questão é a enorme desigualdade de recursos legalmente disponíveis em cada esfera de governo e também entre governos de uma mesma esfera (no âmbito dos Municípios e dos Estados) e suas responsabilidades, mesmo com a redistribuição tributária promovida pela CF de 1988 em favor

dos Estados e Municípios e com certa equalização de recursos para o ensino fundamental no âmbito estadual, promovida pelo FUNDEF desde 1998, e para a educação básica, pelo FUNDEB, desde 2007 (comentados mais adiante).

A distribuição do salário-educação, baseada na estimativa do FNDE para 2007, confirma essa enorme desigualdade entre as regiões e Estados. A receita por matrícula variou do mínimo de R\$12, no Maranhão, ao máximo de R\$238, no Distrito Federal.

5. Uma polêmica equivocada: mais recursos X sua melhor utilização

Uma polêmica equivocada e antiga opõe, de um lado, os que defendem mais verbas e, de outro, os que advogam sua melhor aplicação, argumentando que elas já são suficientes. Um exemplo dessa polêmica são os projetos de lei para o Plano Nacional de Educação (PNE), encaminhados em 1998, um pelo MEC e o outro por entidades da sociedade civil, sobretudo sindicatos de profissionais da educação, reunidos no Congresso Nacional de Educação (CONED), em Belo Horizonte, em novembro de 1997. O projeto do MEC previa uma série de metas para 10 anos, porém, estranhamente não definia aumentos dos gastos governamentais. Por ele, bastaria a aplicação do percentual mínimo dos impostos e a racionalização no uso dos recursos para a consecução das metas, porém em nenhum momento estimou os custos de tais metas e o montante de recursos necessários. Embora seja verdade que a diminuição ou eliminação dos desperdícios dos governos possibilitaria um volume significativo de recursos adicionais para o cumprimento de tais metas, era pouco provável a concretização das metas do MEC apenas com o uso “judicioso” dos recursos constitucionalmente vinculados à educação. Se até hoje as práticas dos governantes têm deixado muito a desejar em termos do uso judicioso desses recursos, por que razão mudariam a partir do Plano? Como o Plano não apontava elementos concretos que permitissem esperar a aplicação correta e racional dos recursos, as suas metas careciam de fundamentação por não definirem a origem estatal dos recursos adicionais para a sua realização. Isso talvez se explique porque o Governo Federal, na época, seguindo o receituário neoliberal, via a educação como responsabilidade de todos e não apenas do Estado (tido como incompetente e ineficiente), o que significa transferir à família, aos meios de comunicação de massa, às organizações não governamentais, leigas ou confessionais e à ação da iniciativa privada, papéis crescentes na oferta da educação que seriam de responsabilidade estatal.

Ao contrário do MEC, o Plano das entidades participantes do CONED, autointitulado *Proposta da Sociedade Brasileira*, previa aumento significativo (10% do PIB) dos recursos públicos ao longo de dez anos. Ora, conforme o noticiário revela

diariamente, não basta aumentar os recursos, pois eles podem ser dilapidados pelos governantes e pela máquina estatal, devido à má gestão, superfaturamentos e tantas outras práticas ilícitas. Em outras palavras, o simples aumento dos recursos não resultará necessariamente no atendimento das metas quantitativas e qualitativas do plano, uma vez que a corrupção, o desperdício, a burocratização e tantos outros males podem consumir grande parte do aumento das verbas. Ou seja, o financiamento é tanto uma questão quantitativa (mais recursos) quanto qualitativa (sua melhor utilização).

A propósito, o Plano sancionado por FHC em 2001 (em vigor até o final de 2010) não previa aumento de recursos em consequência dos vetos presidenciais, até hoje não derrubados por Lula, nem por sua base aliada (eficiente para outras coisas), criando, assim, um plano que não é plano, pois não definiu a origem dos recursos para a consecução das metas. Em outras palavras, o plano se tornou mera retórica.

6. O FUNDEF: desenvolvimento do ensino ou redistribuição da miséria?

Criado pela Emenda Constitucional n. 14 e regulamentado pela Lei 9.424, em dezembro de 1996, o FUNDEF vigorou de 1º de janeiro de 1998 a 31 de dezembro de 2006. Apesar de prometer desenvolver o ensino fundamental e valorizar o magistério, não trouxe recursos novos para o sistema educacional brasileiro como um todo, pois apenas redistribuiu, em âmbito estadual, entre o governo estadual e os municipais, uma parte dos impostos já vinculados à MDE, antes da criação do FUNDEF, com base no número de matrículas no ensino fundamental regular (EFR) das redes estaduais e municipais. A consequência dessa lógica é que os ganhos de alguns governos significaram, ao mesmo tempo, a perda para outros, uma vez que o dinheiro novo (a complementação federal) para o sistema educacional *como um todo* foi insignificante. Essa mesma lógica se aplica ao FUNDEB.

O princípio básico do FUNDEF foi o de disponibilizar um valor anual mínimo nacional por matrícula no ensino fundamental de cada rede municipal e estadual, de modo a possibilitar o que o Governo Federal considerasse suficiente para um padrão mínimo de qualidade, nunca definido, embora previsto na Lei 9.424. Como o número anual de dias letivos é de 200 e o mais alto valor mínimo anual fixado, para 2006, foi de R\$ 730,38 (para a 5ª a 8ª séries da zona rural e educação especial nas zonas rural e urbana), isso significou R\$ 3,65 por *dia letivo*, por aluno, para cobrir todos os custos da educação fundamental! Embora o FUNDEF seja uma iniciativa do Governo Federal, foi minúscula e decrescente (em termos percentuais e reais) sua contribuição à guisa de complementação para

os FUNDEFs estaduais que, formados por 15% de alguns impostos (ICMS, FPE, FPM, IPI-exportação e compensação financeira da Lei Complementar 87/96) do governo estadual e dos municipais existentes em cada Estado, não conseguissem alcançar este valor mínimo. Em 2006, a complementação, de cerca de R\$ 300 milhões, correspondeu a *menos de 1%* da receita nacional, de R\$ 35,6 bilhões.

Além de dar uma contribuição irrisória, o Governo Federal (tanto na gestão de FHC quanto na de Lula) não cumpriu o artigo da lei do FUNDEF, que estabelecia o critério de cálculo da sua complementação. Essa irregularidade, reconhecida no relatório do GT criado pelo MEC em 2003 (BRASIL. MEC, 2003), significou que ele deixou de contribuir com mais de R\$ 12,7 bilhões, devidos de 1998 a 2002. Como essa irregularidade continuou no governo Lula, de 2003 a 2006, a dívida do Governo Federal para com o FUNDEF, de 1998 a 2006, deve ter superado R\$ 25 bilhões!

É verdade que essa complementação, ainda que ilegal e muito aquém das possibilidades financeiras do Governo Federal e das necessidades educacionais da população, contribuiu para diminuir a miséria de recursos educacionais dos Municípios e Estados mais pobres do Brasil (sobretudo de alguns do Nordeste), assim como a redistribuição de recursos do FUNDEF, entre o governo estadual e os municipais, promoveu uma redução das desigualdades de recursos dentro de cada Estado (porém, não de um Estado para outro). Entretanto, estes pontos positivos precisam ser vistos com cautela, pois, tendo em vista a forte tradição patrimonialista e privatista do Estado brasileiro e o baixo grau de organização, conscientização e mobilização da sociedade, não há nenhuma garantia de que os recursos extras, trazidos pela complementação ou pela redistribuição em âmbito estadual, tenham sido canalizados, na mesma proporção, para a melhoria da remuneração dos profissionais da educação e das condições de ensino.

A propósito do percentual mínimo de 60% para a remuneração dos profissionais do magistério no ensino fundamental, a suposição da legislação e de seus autores era que isso garantiria a valorização, nunca definida, nem no FUNDEF, nem no FUNDEB. Se entendermos valorização, sobretudo, como melhoria salarial, a suposição é bastante equivocada. Os comentários a seguir valem também para o FUNDEB, com a única diferença de que os 60% se destinam a profissionais do magistério na educação básica. Um é que até hoje o MEC não divulgou qualquer estudo, demonstrando que este mínimo resulta na valorização. É um equívoco também, porque os dois fundos tomam como referência apenas uma parte dos recursos vinculados, não a totalidade deles. No FUNDEF, um grande número e percentual dos impostos ficavam de fora. No FUNDEB isso diminui, mas mesmo assim uma boa parte continua de fora (todos os impostos municipais e 5% de todos os impostos que compõem o FUNDEB).

Outro equívoco é que, como o mecanismo dos fundos é idêntico, ou seja, os ganhos de uns governos significarão perdas para outros, na mesma proporção, com exceção daqueles onde a complementação superar as perdas nesta redistribuição. Assim, como a receita dos governos que perderem será inferior à contribuição que fizeram para os dois fundos, 60% serão calculados sobre uma receita menor e, portanto, as possibilidades (legais, pelo menos) destes governos melhorarem os salários serão nulas ou remotas. Só aqueles que ganharem terão mais condições objetivas de melhorar os salários, o que não significa que o farão. Por fim, os governos podem comodamente se limitar aos 60%, transformando o mínimo em máximo, como é de sua predileção nestes casos.

7. FUNDEB: a redenção da educação básica?

Uma alternativa ao FUNDEF foi apresentada por um grupo de deputados do PT (Partido dos Trabalhadores), através da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) n. 112, em 1999, criando o FUNDEB (BRASIL. Câmara dos Deputados, 1999), com o discurso de que iria corrigir muitos dos problemas do FUNDEF, e foi incluída no programa do governo Lula, em 2002. Esta proposta sofreu muitas alterações até ser encaminhada à Câmara dos Deputados, como a PEC n. 415, em junho de 2005, posteriormente modificada pela Câmara e também pelo Senado, sendo finalmente promulgada como a Emenda Constitucional n. 53, em dezembro de 2006. As diferenças básicas do FUNDEB em relação ao FUNDEF são: 1) é composto por um número maior de impostos estaduais e federais transferidos a governos estaduais e prefeituras; 2) o percentual é maior, de 20%, e não de 15%, como no FUNDEF; 2) todas as matrículas iniciais da educação básica – as *municipais* na educação infantil (EI), ensino fundamental regular (EFR) e no ensino fundamental na educação de jovens e adultos (EJA) e as *estaduais* no EF, ensino médio (EM) e EJA - são consideradas na distribuição dos recursos e não apenas as do EFR, como no FUNDEF; (3) o Governo Federal fará uma complementação para garantir que o valor mínimo nos FUNDEBs estaduais alcance o mínimo nacional; 4) pelo menos 60% do FUNDEB se destinariam à remuneração dos profissionais do magistério da *educação básica*, ao contrário do FUNDEF, que previa, através da Lei n. 9.424, pelo menos 60% do FUNDEF para a remuneração dos profissionais do magistério no *ensino fundamental*.

Aparentemente a proposta seria um avanço em relação ao FUNDEF, porque pensaria a educação básica e os profissionais da educação como um todo e porque a complementação federal era bem maior do que foi no FUNDEF.

Entretanto, não são poucas as suas fragilidades. Uma é atribuir *arbitrariamente*, sem nenhuma referência a custo-aluno-qualidade, pesos diferenciados às matrículas

da educação básica, fazendo com que as matrículas do ensino médio (que são, sobretudo, estaduais) valham bem mais do que as matrículas em creche, pré-escola (que são, majoritariamente, municipais). Por exemplo, para 2010 o peso da creche em tempo parcial é de 0,8, enquanto que o do ensino médio urbano é de 1,2. Isso significa que a receita municipal com três matrículas em creche ($3 \times 0,8 = 2,4$) será igual à estadual, com duas matrículas no ensino médio ($2 \times 1,2 = 2,4$). Estes pesos diferenciados, sem nenhuma referência a custo-aluno-qualidade, fazem com que, mesmo tendo os municípios, em 2009, um maior número de matrículas (24,5 milhões) do que os Estados (20,7 milhões), os governos estaduais tenham, provavelmente em termos nacionais, uma receita maior do que os municipais. Para exemplificar, as 7,1 milhões de matrículas estaduais no ensino médio, por terem peso maior, não só neutralizam as 4,9 milhões de matrículas municipais na educação infantil, como também em parte a superioridade municipal no ensino fundamental (17,3 milhões), contra as 10,5 milhões de estaduais.

A propósito do custo-aluno-qualidade, vale lembrar que esta ideia está prevista nos Artigos 74 e 75 da LDB, porém até hoje não foi regulamentada, nem implementada, ficando, pois, apenas no plano da retórica vazia. Aparentemente, tal noção orienta a proposta do FUNDEB e a ação supletiva e redistributiva da União, que seria exercida através da complementação. A legislação relativa ao FUNDEB não melhorou a situação, não definindo os critérios de cálculo da complementação para os quatro anos iniciais, limitando-se a fixar valores sem esclarecer se eles se baseiam na proposta de custo-aluno-qualidade de cada nível e modalidade da educação básica. Várias disposições da Medida Provisória n. 339 e da Lei n. 11.494 (que regulamentou o FUNDEB) revelam a falta de clareza e, portanto, de compromisso federal na definição deste padrão. Uma é o cálculo do valor anual mínimo por aluno, que não se baseia em critérios de qualidade, mas sim na complementação disponibilizada pelo Governo Federal. Ou seja, não é um critério pedagógico, mas sim contábil, como mostra o § 1º do Art. 4 da Lei n. 11.494: o valor mínimo será determinado “contabilmente em função da complementação da União.”.

Com relação à suposta generosidade da complementação, pelo menos na comparação como a feita para o FUNDEF, vale lembrar que se o governo (tanto FHC quanto Lula) tivesse cumprido a lei do FUNDEF (a n. 9.424), a complementação teria sido de vários bilhões anuais, como foi denunciado pelo Tribunal de Contas da União, parlamentares e entidades sindicais e governamentais, *outrora* críticos do governo (sobretudo o de FHC), o que significa que mesmo os R\$4,5 bilhões previstos de complementação para o terceiro ano do FUNDEB (2009) estariam aquém do devido legalmente se o fundo fosse apenas do ensino fundamental. Ora, como o FUNDEB abrange toda a educação básica e não apenas o ensino fundamental, os R\$4,5 bilhões estão longe de serem significativos.

Além disso, a complementação não é significativa em termos nacionais e da capacidade financeira da União. No quarto ano (a partir de 2010), a previsão de 10% do FUNDEB continuará sendo muito pouco, tendo em vista a maior participação (cerca de 60%) do Governo Federal na receita tributária nacional (União, Estados, Distrito Federal e Municípios).

Outra fragilidade é que, tal como no FUNDEF, traz poucos recursos novos para o sistema educacional como um todo, uma vez que apenas redistribui 20% de grande parte dos recursos já constitucionalmente vinculados à educação, entre o governo estadual e as prefeituras, com base no número de matrículas nos âmbitos de atuação constitucional prioritária destes governos na educação básica (os municipais na EI e no EF e os estaduais no EF e no EM), o que significa que uns governos ganharão, mas outros perderão na mesma proporção, quando não houver complementação federal, que será o único recurso novo para o sistema educacional como um todo. É verdade que em alguns Estados e seus municípios (sobretudo do Nordeste), a complementação tem sido bastante significativa, se bem que bastante variável, também. Por exemplo, em 2007, a previsão era que a complementação representasse, respectivamente, 34,7% e 27,6% do total do FUNDEB no Maranhão e no Pará, porém estes percentuais eram bem inferiores na Paraíba (3,3%) e em Pernambuco (2,1%).

Como se não bastasse a pequena complementação (em termos nacionais), a Câmara dos Deputados reduziu os recursos públicos para instituições públicas, ao permitir que as matrículas em creches, pré-escolas (estas “apenas” até 2011) e instituições de educação especial comunitárias, confessionais e filantrópicas “sem fins lucrativos” e conveniadas com o Poder “Público” sejam consideradas na distribuição dos recursos do FUNDEB, inclusão feita no projeto de lei de conversão, mas que não constava da Medida Provisória n. 339. Esta inclusão, além de nefasta do ponto de vista do interesse público, é inconstitucional, por duas razões: uma é que tais instituições não são públicas e o FUNDEB se destina a financiar apenas a educação pública. Outra é que o inciso II do Artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias estabelece que o FUNDEB será distribuído de acordo com as matrículas nas *redes* estaduais e municipais. Ora, tais creches, pré-escolas e instituições de educação especial não integram tais redes, embora façam parte dos sistemas estadual ou municipais de ensino, conforme definidos na LDB. Além de inconstitucional, a inclusão demonstra o peso dos interesses privatistas no Congresso Nacional e o descompromisso dos governos com a oferta pública (no sentido de estatal) de educação infantil e especial. Os privatistas foram beneficiados ainda com a permissão de os profissionais do magistério da educação básica pública, cedidos a tais instituições, serem considerados como se estivessem em efetivo exercício na “educação básica pública” (Art. 9º, § 3º).

Além destas inconstitucionalidades, a lei é internamente contraditória, pois o inciso I do seu Art. 23 veda a utilização dos recursos do FUNDEB no financiamento das despesas não consideradas como de manutenção e desenvolvimento da educação básica, conforme o Art. 71 da LDB. Ora, embora tais instituições filantrópicas, confessionais e comunitárias possam receber recursos públicos (conforme prevê o Art. 213 da Constituição Federal e o Art. 77 da LDB), desde que atendam a uma série de requisitos (cujo cumprimento e sobretudo fiscalização deixam muito a desejar, conforme revelam as denúncias que vez por outra aparecem na imprensa), não podem ser classificados como MDE. Um dos requisitos é que tais instituições ofereçam atendimento educacional gratuito a todos os seus alunos. Portanto, os recursos do FUNDEB, como são classificados como MDE, não poderiam ser destinados a tais instituições.

8. Conclusão

Este breve panorama examinou alguns desafios do financiamento da educação estatal, cujos percalços se explicam, em grande parte, pelo caráter privatista do Estado, revelado, por exemplo, pelo privilegiamento da política fiscal/econômica e não das políticas ditas sociais (uma delas a educacional). Estes percalços são a perda de recursos, provocada pela inflação, sonegação fiscal, criação de impostos com o nome de ‘contribuições’, o não cumprimento dessa exigência constitucional pelas diferentes esferas de governo (federal, estadual e municipal) e sua impunidade, o papel desempenhado pelos órgãos fiscalizadores dessa aplicação e, em particular, as variadas interpretações adotadas pelos Tribunais de Contas sobre o cálculo das receitas e despesas vinculadas à MDE, a desigualdade de recursos disponíveis para a educação nas três esferas de governo. Mostramos também o significado e implicações dos fundos, que apenas redistribuem, entre o governo estadual e as prefeituras, uma parte dos impostos já constitucionalmente vinculados à MDE, com base no número de matrículas no ensino fundamental regular (FUNDEF) ou na educação básica (FUNDEB). O único recurso novo (a complementação federal) foi insignificante (menos de 1% do total em 2006), no caso do FUNDEF, e será pouco significativa (10% do total a partir de 2010), no caso do FUNDEB.

Embora a lógica do FUNDEF e do FUNDEB seja *aparentemente* democrática, ao promover um nivelamento de recursos por matrícula dentro de cada Estado e uma diminuição da desigualdade entre a rede estadual e as redes municipais de cada Estado, no caso do FUNDEF ela provocou perdas significativas em mais de 2.000 municípios pobres, e o mesmo ocorrerá no FUNDEB, pois a lógica é a mesma.

Com relação à suposta valorização dos profissionais do magistério, da educação ou dos trabalhadores da educação, conforme a confusa nomenclatura da Emenda Constitucional do FUNDEB, bastante frágil é a alegação de que isso acontecerá com a vinculação de pelo menos 60% para sua remuneração. Esse percentual não assegura a valorização, pelo menos no sentido de melhoria salarial, mesmo nos governos que ganham com o fundo, pelo fato de *não* serem calculados sobre a totalidade dos recursos vinculados à educação, que são maiores do que a receita do fundo, sobretudo nos governos com receita própria significativa (alguns municipais). Além disso, são nulas as chances de tal melhoria salarial ocorrer no caso dos milhares de governos que perderam e perderão com os fundos.

Para atenuar estes e outros problemas do financiamento da educação, uma solução seria a priorização das políticas ditas sociais, e não da política fiscal/econômica, em favor do capital e/ou da burocracia estatal, possibilitando o aumento de recursos para a área “social”. Outra medida seria uma reforma tributária em favor das regiões, Estados e municípios mais pobres. Por fim, seria fundamental o controle social (entendendo por isso o controle exercido por entidades que representam a maioria da população) sobre as verbas vinculadas à educação, uma vez que, sem este controle, as verbas, mesmo aumentadas, podem ser dilapidadas pelo desperdício, corrupção e tantos outros males da gestão da coisa pública.

Referências

BRASIL. Congresso. **Lei 9.394** (atualizada até outubro de 2009), de 20/12/96. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: Presidência da República. Disponível em <www.planalto.gov.br>. Acesso em nov. 2009.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil** (atualizada até nov. de 2009). Brasília: Senado Federal. Disponível em <www.planalto.gov.br>. Acesso em: dez. 2009.

_____. MEC. Conselho Nacional de Educação. **Parecer No. CP 26/97**, de 2 de dezembro de 1997. Brasília, 1997. Disponível em <www.mec.gov.br>. Acesso em jun. 1998.

_____. MEC. **Relatório do GT sobre o cálculo do valor mínimo do FUNDEF**. Brasília, 2003. Disponível em <www.mec.gov.br>. Acesso em: set. 2003.

_____. TCU. **Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da República**. Exercício de 1999. Brasília: TCU, 2000. Disponível em <www.tcu.gov.br> Acesso em: maio 2001.

CALMON, João. Depoimento à Comissão Parlamentar de Inquérito sobre a Aplicação das Verbas da Educação. Brasília: Congresso Nacional, 19 abr. 1988. Transcrição da sessão.

DAVIES, Nicholas. **Educação do Município do Rio de Janeiro perdeu mais de R\$ 4 bilhões de 1998 a 2005**. Niterói: Faculdade de Educação, 2006. Disponível em www.uff.br/facedu.

_____. **Estudo sobre a relação entre despesas contábeis em educação e número de matrículas e funções docentes nas redes municipais do Estado do Rio de Janeiro**. Niterói: UFF, Faculdade de Educação (mimeo), 2004a.

_____. Aplicação dos recursos vinculados à educação: as verificações do Tribunal de Contas do Mato Grosso. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 88, n. 219, p. 345-362, maio/ago. 2007.

_____. **O FUNDEF e as verbas da educação**. São Paulo: Xamã, 2001a.

DAVIES, Nicholas. **Verbas da educação: o legal x o real**. Niterói: EdUFF, 2000.

_____. **Tribunais de contas e educação: quem controla o fiscalizador dos recursos?** Brasília: Plano, 2001b.

_____. Tribunal de Contas: faz as contas ou “faz de conta” na avaliação dos gastos governamentais em educação. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 80, n. 194, jan./abr. 1999.

_____. **Financiamento da educação: novos ou velhos desafios?** São Paulo: Xamã, 2004.

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

MELCHIOR, José Carlos de Araújo. **O financiamento da educação no Brasil**. São Paulo: EPU, 1987.

VELLOSO, Jacques. Investimento público em educação: quanto e onde? **Ciência e Cultura**, São Paulo, n. 4, v. 40, 359-365, abr. 1988b.

_____. A nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação e o financiamento do ensino: pontos de partida. **Educação & Sociedade**, Campinas, n. 30, ago. 1988a.

Recebimento em: 22/12/2009.

Aceite em: 30/12/2009.