

O FUNDEB EM FUNCIONAMENTO: DIRETRIZES, CRITÉRIOS, CONCEITOS

Paulo de Sena Martins

Doutorando na Faculdade de
Educação – UnB; Consultor
Legislativo da área de Educação,
Cultura e Desporto da Câmara
dos Deputados.
Brasília – DF [Brasil]
paulo.martins@camara.gov.br

No texto, analisam-se diretrizes que orientaram a implantação do Fundeb, os critérios adotados pela legislação para sua efetivação e os conceitos envolvidos no financiamento da educação básica pública, entre os quais são destacados ensino obrigatório, equidade, qualidade, universalização, harmonia e equilíbrio federativos, regime de colaboração, valor mínimo por aluno/ano e custo. Esses critérios e conceitos constituem elementos para a complementação da União ao Fundeb, instrumento por meio do qual esta exerce sua função supletiva e participa do esforço federativo cooperativo.

PALAVRAS-CHAVE: Complementação da União. Federalismo cooperativo. Financiamento da educação. Fundeb.

1 Introdução

Em janeiro de 2005, veio a público a edição independente da coletânea “Fundeb – Dilemas e Perspectivas”, posteriormente republicada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Os textos foram elaborados antes do encaminhamento da proposta do Executivo contida na PEC nº 415/05 e, portanto, da aprovação final do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Este texto procura ser uma continuação daquele que então encaminhamos para o referido trabalho coletivo, em que apontávamos que, como qualquer política pública, o financiamento da educação deve ser adotado segundo um conjunto de diretrizes, critérios e conceitos.

Com a aprovação da Emenda Constitucional nº 53/06, foi implantado o Fundeb, em substituição ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef, que vigorou por dez anos – na realidade, nove de efetiva implantação em nível nacional. A legislação referente ao novo fundo foi ultimada com a edição da lei regulamentadora, Lei nº 11.494/07 e dos Decretos nºs 6.253/07 e 6.278/07.

A seguir discutimos os conceitos, diretrizes e critérios que o envolvem.

2 Diretrizes

As diretrizes referentes ao financiamento da educação básica estão contidas no Plano Nacional de Educação (PNE) e foram adotadas pela legislação do Fundeb, que manteve:

a) a subvinculação de recursos, os fundos contábeis com contas únicas e específicas, o compromisso com a equidade e com a adequação a um padrão mínimo de qualidade;

b) a transparência, com o aperfeiçoamento das regras dos conselhos de acompanhamento e controle social, no que se refere a sua autonomia, sua composição e seus instrumentos, à permissão de litisconsórcio entre os ministérios públicos das esferas federal e estadual e à disponibilização dos demonstrativos referentes às despesas realizadas;¹

c) a promoção do federalismo e do regime de colaboração, com a criação da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade.

Das diretrizes propostas pelo MEC por ocasião dos debates da proposta que se tornaria a Emenda Constitucional nº 53/06, foram adotados, o fundo único, a exclusão da cesta-Fundeb dos impostos próprios municipais, a ampliação da abrangência para efeito de gastos admitidos com os recursos do salário-educação e a adoção do per capita, vigente à época do Fundef, como piso para o valor do ensino fundamental no Fundeb. Não constaram da proposição encaminhada pelo executivo: a “re-vinculação” progressiva da Desvinculação das Receitas da União-DRU² e exclusão progressiva dos gastos com inativos, sob responsabilidade da fonte de “manutenção e desenvolvimento do ensino” (MDE). Como resultado das negociações no Congresso, os impostos estaduais ingressaram no fundo, no patamar de 20%, e não de 25%, como proposto originalmente nas diretrizes do MEC (em nossa opinião, corretamente, para que houvesse uma margem para os gastos com a educação superior estadual), e foi retirado o Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) (em nossa opinião, de forma precipitada, sem muita discussão, sob o argumento de que se trata de um imposto “virtual”, seja lá o que isto queira significar).

¹ A Lei do Fundef referia-se apenas aos recursos recebidos e repassados à conta do fundo.

² A matéria está em tramitação na Câmara dos Deputados, por meio da PEC nº 277/08, originária do Senado Federal.

3 Critérios

No caso do Fundeb, estes critérios referem-se, por exemplo, à distribuição de recursos, à seleção das fontes orçamentárias que alimentarão o fundo, ao recebimento pelos fundos de âmbito estadual da complementação da União, aos requisitos para que as instituições privadas possam ser beneficiárias do fundo.

O Fundeb manteve o critério geral de distribuição de seus recursos, no âmbito de cada estado, segundo o número de matrículas nas etapas contidas no fundo, isto é, em relação ao Fundef foi ampliada a abrangência para, além do ensino fundamental, incluir as matrículas da educação infantil e do ensino médio. Há, ainda, outro alargamento do universo de beneficiários. O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) somente financiava as matrículas públicas (arts. 2º e 7º da Lei nº 9.424/96). No caso do Fundeb, embora a redação da Emenda nº 53/06 possa gerar dúvidas em torno do significado da expressão “respectivas redes”, que pode ser interpretada como limitando o universo às matrículas públicas, a Lei nº 11.494/07 admitiu expressamente (art. 8º) o cômputo das matrículas de instituições privadas conveniadas, que atuam na educação infantil e na educação especial, mediante algumas condições que devem ser observadas cumulativamente:

- a) oferta de acesso e permanência na escola em igualdade de condições e atendimento gratuito a todos os seus alunos;
- b) ausência de fins lucrativos;
- c) serem caracterizadas como instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas;

d) assegurar a destinação de seu patrimônio a entidades congêneres em caso de encerramento de atividades;

e) atender a padrões mínimos de qualidade, definidos pelo órgão normativo do sistema de ensino, inclusive aprovação de seus projetos pedagógicos;

f) ter certificado do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) ou órgão equivalente³;

No caso das pré-escolas, deu-se um tratamento de transitoriedade à inclusão das matrículas privadas, pelo período de quatro anos. Para as instituições da educação especial, há exigência de atuação exclusiva na modalidade.

Nesse contexto, foram prudentemente criados alguns requisitos. Entre eles a necessidade do certificado por parte do CNAS ou órgão equivalente, e a aprovação dos projetos pedagógicos parecem ser a de maior complexidade operacional. Note-se que os municípios que não constituíram sistemas de ensino continuam integrados ao sistema estadual e, portanto, o órgão normativo a que se refere o item “e” é, nesse caso, o estadual.

Por ocasião dos debates da lei regulamentadora, algumas entidades municipalistas, sobretudo a Confederação Nacional de Municípios (CNM), propuseram que também os gastos com o transporte escolar constituíssem parâmetro para a distribuição dos recursos do Fundeb. Essa proposta é inconstitucional, na medida em que pretende alterar o critério disposto na emenda (matrículas).

No que se refere às fontes que passaram financiar o fundo, com a destinação de 20% de seu montante:

3 Tramita na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei (PL) nº 3.021/08 que prevê a certificação pelo ministério de cada setor de atuação das entidades (saúde, assistência social ou educação). A matéria foi tratada pela polêmica MP nº 446/08, que foi objeto de devolução ao poder executivo por parte da presidência do Senado Federal.

4 Os impostos que não integram a cesta-Fundeb são os impostos próprios municipais (IPTU, ISS e ITBI) e o Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) de Estados, DF e Municípios.

- 1) foram mantidas as fontes do Fundef: FPE, FPM, ICMS, IPI – Exportação e compensação referente às perdas relacionadas à desoneração das exportações (Lei Kandir);
- 2) foram acrescentados os seguintes impostos: IPVA, ITCM e ITR⁴;
- 3) no que se refere à complementação da União:

a) foi proibida a utilização do salário-educação (art. 60,V do ADCT; art. 5º, § 1º, da Lei nº 11.494/07) e o descumprimento desta norma importa em crime de responsabilidade(art. 60, XI do ADCT);

b) o financiamento pelos recursos da MDE federal (fonte 112) foram limitados a 30% (art. 60, VIII do ADCT; art. 5º, § 2º, da Lei nº 11.494/07);

c) até 10% podem ser distribuídos para os fundos por meio de programas direcionados a melhoria da qualidade(art. 60, VI do ADCT).A parcela será fixada anualmente pela Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade, aos fundos de âmbito estadual beneficiários da complementação (art. 7º, parágrafo único, da Lei nº 11.494/07). O critério para recebimento da complementação da União é o mesmo do Fundef: não alcançar o valor mínimo definido nacionalmente. A lei explicitou o que se podia já inferir do texto da emenda – os estados que não receberem a complementação não obterão recursos desta parcela. Na realidade, esse dispositivo – que tem a virtude de estabelecer bons critérios nos incisos (que poderiam ser aproveitados, por exemplo, no PDE, como a apresentação de projetos em regime de colaboração por estados e municípios ou consórcios municipais, o esforço de habilitação de professores, o esforço fiscal, a vigência de planos de educação),está mal colocado no texto do Fundeb. Trata-se de um quisto, originado pela tentativa da representação dos

estados que estão acima da faixa do valor mínimo de receber parte dos recursos da complementação. Isso não faz o menor sentido, ainda que se tente justificar pelo investimento na qualidade. Embora a equidade seja necessariamente um conceito transversal, no sentido de que deve haver equidade na distribuição de recursos para viabilizar o acesso/universalização e na qualidade, o dispositivo em discussão refere-se inequivocamente à equidade na distribuição de recursos para alcançar uma disponibilidade mínima. Trata-se do valor mínimo, que seria rebaixado, caso se lhe retirasse uma parcela.

4 Conceitos

4.1 Ensino obrigatório

A definição do ensino fundamental como ensino obrigatório, ao contrário do que freqüentemente se propaga, não foi adotada a partir da Emenda Constitucional nº 14/96, que instituiu o Fundef, mas consta do texto original aprovado pelo constituinte, em 1988. Naquele momento, estabeleceu-se essa etapa da educação básica como obrigatória (art. 208, I), como direito público subjetivo (art. 208, § 1º) e com prioridade de financiamento (art. 212, §3º). No debate do Fundeb, não houve proposta de alteração dessas preceituações, seja por parte do Executivo ou do Legislativo. Praticamente não houve reivindicação do movimento social nessa direção. Não se procurou estender a obrigatoriedade para outras etapas, como ocorre em países do Mercosul. Entretanto, a Emenda nº 53/06, ao alterar, de zero a seis anos para zero a cinco anos, a faixa etária prevista para a assistência gratuita aos filhos e dependentes dos trabalhadores urbanos e rurais (art. 7º, XXV)⁵ e prever a garantia de educação infantil (art. 208, IV)⁶, implicitamente estendeu a duração do ensino

5 Perdeu-se a oportunidade de acrescentar a expressão “educação”.

6 Redação que aprimora a redação original.

obrigatório – o que se prevê expressamente na legislação infraconstitucional (nova redação do art. 32 da LDB). De forma coerente com a manutenção da condição do ensino fundamental como obrigatório, foram adotados cuidados adicionais em relação a esta etapa:

- a) o valor por aluno no ensino fundamental estabelecido Fundeb, no âmbito de cada estado, não poderá ser menor que aquele praticado no último ano do Fundef (art. 60, §§ 2º e 3º do ADCT). Este valor será corrigido anualmente pelo INPC (art. 32, § 2º, Lei nº 11.494/07);
- b) as matrículas dessa etapa são imediatamente incluídas, enquanto as das demais se sujeitam ao gradualismo (art. 60, § 4º, ADCT).

Por outro lado, criou-se uma antinomia, uma vez que:

- a) ensino fundamental é uma etapa, o que inclui as modalidades, como a EJA. A esta modalidade referem-se também os citados dispositivos (art. 208, I e § 1º e art. 212, § 3º). Entretanto, a EC nº 53/06 preceitua que a educação básica pública atenderá prioritariamente o ensino regular⁷;
- b) embora esteja prevista a fixação anual do limite proporcional de apropriação de recursos pelas diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica, a Lei nº 11.494/07 fixou apenas o limite da EJA (até 15%). A Constituição fixa parâmetros para definir as chamadas “travas”: os arts. 208 e 214 da CF e as metas do Plano Nacional de Educação (PNE). O art. 214 prevê como objetivo a erradicação do analfabetismo. Nesse aspecto, na lei do Fundeb há um choque com o grau de prioridade atribuído a essa modalidade pela Constituição.

7 Este conceito não está bem definido. Embora nos debates do Fundeb esta idéia fosse oposta à Educação de Jovens e Adultos (EJA), pode-se recolher, em textos dos conselhos de educação ou da doutrina, o contraste dessa expressão com a educação a distância ou com qualquer modalidade de ensino. A LDB (art. 40) menciona a educação profissional em oposição ao ensino regular. A Resolução/FNDE/CD nº 38/08, que trata do PNAE (merenda escolar) reforça (art. 3º) essa concepção excludente da EJA.

4.2 Eqüidade, qualidade, universalização

A eqüidade tem caráter transversal, referente tanto à qualidade quanto à distribuição de recursos. É o que se infere do art. 74 da LDB: a eqüidade se expressa por um padrão mínimo de oportunidades educacionais, baseado no cálculo do custo mínimo por aluno, capaz de assegurar o ensino de qualidade. Na LDB, o padrão de qualidade é definido a partir da variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo ensino-aprendizagem.

Assim, no que toca à qualidade a eqüidade se dá em relação à equivalência dos insumos. No que se refere ao aspecto da distribuição, é fundada no conceito operacional de valor mínimo anual por aluno.

O Fundeb não pode dar conta, sozinho, de todos esses objetivos (daí a precipitação de pretender retirar parcela da complementação para programas de qualidade). Embora o fundo seja único, não é a única fonte de recursos no sistema de financiamento. Como o Fundef, tem uma vocação, sobretudo, para financiar a universalização ou o atendimento da cobertura preconizada pelo PNE. Sua contribuição para a qualidade dá-se, sobretudo, ao impulsionar a criação do piso do magistério (aprovado pela Lei nº 11.738/08) e a financiar o pagamento dos profissionais com os recursos subvinculados, isto é, o principal “insumo” da qualidade: o professor. À medida que crescer a arrecadação dos entes subnacionais, a partir de uma política econômica voltada para o desenvolvimento e do esforço fiscal dos entes; aumentar a complementação da União, para além dos mínimos estabelecidos pela Emenda nº 53/06, e com ela crescer o valor mínimo, será aprimorada a variedade e quantidade dos insumos que compõem a qualidade.

De toda maneira, há que se coordenar os investimentos custeados pelo Fundeb com aqueles financiados com recursos do salário-educação e

com os disponíveis atualmente para o chamado Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE.

4.3 Equilíbrio federativo, harmonia federativa e regime de colaboração

A Federação advém de um pacto que implica a igualdade de autonomias de seus membros e a mesma possibilidade de participação para a construção da vontade política do estado federal (BONAVIDES, 2006). Este pacto é selado pela Constituição Federal, e qualquer elemento que atue negativamente sobre essas dimensões perturba o equilíbrio federativo. Para atingir o equilíbrio são necessárias:

- a) a dosagem das competências (HORTA, 1996) – ressaltando-se que no federalismo cooperativo, marcado pelas competências concorrentes e comuns, os entes são responsáveis pelas mesmas matérias, apenas “[...] com âmbito e intensidade distintos [...]” (BERCOVICI, 2003, p. 151) – ou, como preferimos, com funções diferentes (própria, supletiva, redistributiva);
- b) a dotação de recursos equivalentes aos encargos (DALLARI, 1982), adequados à prestação dos serviços de sua competência (SILVA, 2000).

O Fundeb, assim como o Fundef, repercute no pacto federativo (ARELARO, 1999). É curioso que, quando da tramitação do Fundef, na então Comissão de Constituição, Justiça e de Redação (CCJR), o deputado-jurista Hélio Bicudo defendeu que a emenda proposta feria cláusula pétrea, mas não alegou ofensa ao princípio federativo. No entanto, apoiou-se na argumentação de que a proposta tendia a abolir direitos e garantias individuais.

Entretanto, na vigência do antigo fundo alguns entes argüíram na justiça o que consideravam ofensa à autonomia. O caso que ganhou maior visibilidade, por se tratar de uma capital, foi o de Recife (Cf. MENEZES, 1999), que ficou algum tempo “fora do Fundef”. Sob a ótica meramente da autonomia, não há como negar que a autonomia financeira é seu elemento essencial (CONTI, 2001) e os fundos, de fato, interferem na destinação de rendas municipais (em possível confronto com os arts. 30, III e 159). Como “mini-reformas tributárias” (NEGRI, 1997) o Fundef e, agora, o Fundeb alteram a distribuição feita, por exemplo, pelos fundos de participação e pelas cotas do ICMS. Assim, recursos de alguns municípios podem financiar o ensino de outros ou do Estado. Dessa forma, segundo as opiniões em contenda, corrigem ou distorcem o equilíbrio federativo, nos aspectos da correta dosagem entre encargos e rendas e da autonomia.

Maliska (2001, p. 259) lembra que a autonomia municipal dá-se, conforme preceitua o art. 18 da Carta Magna, “nos termos da Constituição”, isto é, esta pode limitar a autonomia. De sua leitura sistemática emerge a disposição do art 3º, que fixa os objetivos fundamentais da República Federativa, entre os quais a redução das desigualdades sociais e regionais (art. 3º, III). Assim, para o autor

[...] é razoável admitir que o dever para com a educação, condição indispensável ao desenvolvimento da pessoa como cidadã e desta forma também como elemento de redução das desigualdades sociais, é dever de todos os entes federados e não somente da União e dos estados, quanto ao auxílio às regiões menos favorecidas do país. Portanto, é possível admitir que não se está diante da quebra do pacto federativo [...]

Há um aparente paradoxo cuja resolução parece ser a garantida do núcleo da autonomia, mas admitida a atuação do poder central para mediar a

coordenação federativa desde que assuma suas responsabilidades para com a colaboração recíproca. Essa omissão por parte da União, no caso do Fundef, foi criticada por Bercovici, como “[...] tentativa de tutela política e financeira por parte da União [...]” (MALISKA, 2001, p. 181).

A expressão do federalismo cooperativo em matéria educacional é o regime de colaboração, indicado na Carta Magna (art. 211, CF).

No caso específico do Fundeb, a dosagem que permitirá o equilíbrio estende-se ao complexo problema da fixação das ponderações que incidem sobre as etapas, modalidades e tipos de estabelecimento, sob responsabilidade, como função própria, de estados e municípios. A obrigação e o dever de solidariedade implicam afastar a pragmática corrida por matrículas ou reenquadramento estatístico sem suporte pedagógico. O ambiente do novo fundo, ao misturar recursos nos casos em que as competências próprias são diferentes, traz um desafio maior que o instalado no ambiente Fundef (em que a distribuição se dava apenas na etapa cuja competência era comum). A legislação procurou enfrentá-lo com o estabelecimento da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade, composta por representação das diferentes regiões (mais uma dimensão inserida no jogo federativo) nas esferas municipal e estadual, além da representação da União. A Comissão do Fundeb reconhece, dessa forma, a pluralidade de situações e interesses e é mais federativa que o Comitê de Articulação Federativa (CAF), instituído pelo Decreto nº 6.181/07 e que, simplesmente, não conta com a esfera estadual. A Comissão Intergovernamental é uma aposta na negociação federativa. Entretanto, destaque-se que a Lei nº 11.494/07 (art. 12, § 2º) fixa o prazo de até 31 de julho de cada exercício para que a Comissão fixe as ponderações em resolução publicada no DOU⁸.

A Emenda nº 53/06 alterou, por iniciativa do Deputado Carlos Abicalil, o texto constitucional (art. 23, parágrafo único) de forma que preveja a fixação, por leis complementares (no plural), de normas para a cooperação entre os entes federativos, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do

8 Resolução nº 1 de 2009 da Comissão, aprovada pela Portaria nº 932/08 do MEC. Em 2007, esse prazo não foi atendido e nem os valores para 2008 arbitrados pela Comissão Intergovernamental. Em relação a 2009, esta fixou as ponderações.

bem-estar em âmbito nacional. Dessa forma, houve uma setorização e pode ser debatida e aprovada lei para cooperação no campo educacional que preserve a harmonia, o equilíbrio e a solidariedade federativas.

4.4 Valor mínimo nacional por aluno/ano

O valor mínimo é um conceito central para que se atinja a equidade. Representa um passo na direção do custo-qualidade, mas com ele não se confunde.

Na vigência do Fundef, o valor mínimo deveria corresponder à média nacional, mas essa regra jamais foi respeitada. O Supremo Tribunal Federal (STF) chegou a dar uma liminar nessa direção, mas recuou, mesmo diante da interpretação contra legem – não se obrigando sequer sob o guarda-chuva da “reserva do possível” (MARTINS, 2005).

A dificuldade de obter o apoio do governo (qualquer governo), sobretudo do ministério da fazenda (qualquer ministério da fazenda) levou à adoção de outro critério: a partir da complementação da União, cujos mínimos foram fixados pela Emenda nº 53/06, determina-se o valor por aluno. É um recuo conceitual, mas um avanço em relação à situação de fato.

Observe-se que, como a complementação da União ao Fundeb foi indicada em termos de valores mínimos, nada impede que, a partir de alteração da lei regulamentadora, passe a ser adotado, no futuro, o critério da média, como proposto e não executado ao tempo do Fundef.

4.5 Custo

O Fundef estabelecia o financiamento a partir do valor mínimo por aluno, cuja regra sequer chegou a ser respeitada. Com essa concepção ba-

seada no gasto, convivia outra referenciada no custo, que também não foi efetivada: o art 60, § 4º do ADCT, na antiga redação dada pela EC nº 14/96 previa o ajuste progressivo das contribuições das três esferas de forma que garantisse, no prazo de cinco anos, um padrão mínimo de qualidade. O dispositivo é praticamente repetido no art. 60, § 1º, do ADCT, com a redação dada pela EC nº 53/06, sem a fixação de prazo. O art. 13, I, da Lei nº 11.494/07 determina que a Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de qualidade especifique anualmente as ponderações aplicáveis às diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimento, levando em consideração a correspondência ao custo real, segundo estudos a serem realizados pelo Inep. Entretanto, o art. 21, § 1º, da Lei do Fundeb permite que os recursos sejam aplicados indistintamente entre etapas, modalidades e tipos de estabelecimento. Essa regra não contribui para o desenvolvimento da concepção de financiamento a partir do custo, o custo-aluno-qualidade, tampouco para a transparência. O recurso é captado segundo um critério que, teoricamente, diferencia custos relativos (ou pelo menos parcela do custo que deva ser suportada pela fonte do Fundeb, já que se pode considerar que parte do custo seja da educação infantil ou do ensino médio e deva ser suportada por outras fontes – nos termos do PNE, “composição de fontes”). No momento seguinte, cada ente aplica ... como quiser. Em outras palavras, após complexas disputas e negociações federativas, intensas reivindicações dos movimentos sociais da área da educação, mais atuantes em determinada etapa ou modalidade, captam-se recursos para financiar uma etapa, modalidade, tipo de estabelecimento ou jornada, mas nada vincula esses gastos, até mesmo no que se refere à destinação para as vagas públicas ou privadas conveniadas. Então, qual o sentido das ponderações? Com essa regra seria mais prático e transparente estabelecer coeficiente “1” para todas as categorias. O monitoramento do tamanho da distância entre a disponibilidade e a aplicação deve também orientar a mudança dos fatores de ponderação para o ano subsequente (se a etapa ou mo-

dalidade pode suportar perdas para financiar outra, então sua ponderação está superestimada).

5 Complementação da União

Estabelecidas as regras de financiamento para a educação básica por meio do Fundeb e definidos os conceitos e critérios para a complementação da União, esta passa a representar um dos instrumentos por meio dos quais exerce sua função supletiva e participa do esforço federativo cooperativo. Operacionalmente, é a complementação da União que pode reduzir as desigualdades interestaduais, e o teria feito no período do Fundef, não fosse o descumprimento da lei, que levou ao fracasso no que se refere a este objetivo. O aprendizado proporcionado pelo Fundef possibilitou ao legislador a constitucionalizar a regra da complementação, com o estabelecimento de valores que a proposta do executivo pretendia fixos, mas o Congresso Nacional converteu em mínimos.

Entre os possíveis critérios para a adoção da complementação da União ao Fundeb, por exemplo, para atingir um valor mínimo correspondente à média nacional, objetivando financiar o custo de determinado padrão de qualidade ou como expressão de um esforço financeiro negociado no pacto federativo, adotou-se este último.

No texto anterior, de que este pretende ser um prolongamento, afirmávamos (MARTINS, 2005, p. 46-47):

Propomos que se discuta a complementação da União a partir de um esforço financeiro, isto é, o compromisso com um percentual do próprio fundo [...] A determinação de que a União sustente 10% das despesas dos fundos da Educação básica pode ser uma alternativa [...] Não seria o ideal, mas seria um grande passo.

A proposta do Executivo indicava valores fixos para a complementação. Estes foram ampliados pelo Legislativo, que ainda determinou que tais valores fossem mínimos (expressão da EC nº 53/06, retirada, inconstitucionalmente, pela MP nº 339/06 e reinserida pela Lei nº 11.494/07 – Lei do Fundeb).

Os valores previstos, a serem anualmente corrigidos pelo Índice Nacional de Preços ao consumidor (INPC) são de, no mínimo:

- 1º ano (2007) – 2 bilhões de reais;
- 2º ano (2008) – 3 bilhões de reais;
- 3º ano (2009) – 4,5 bilhões de reais;
- a partir do 4º ano (2010) – 10% do valor do fundo.

Trata-se de questão que inegavelmente constitui um importante avanço.

O Plano Plurianual-PPA 2008-2011, aprovado pela Lei nº 11.653/08, prevê que a complementação da União alcançará os fundos no âmbito de alguns estados das regiões Norte e Nordeste, segundo o quadro abaixo:

R\$ 1,00				
Região	2008	2009	2010	2011
Nordeste	2.452.423.695	3.820.775.486	5.945.160.958	6.515.821.570
Norte	684.807.285	1.080.224.513	1.680.893.041	1.842.178.430
Total	3.137230.980	4.900.999.999	7.625.999.999	8.358.000.000

Quadro 1: Complementação da União ao Fundeb – PPA 2008-2011

Fonte: Lei nº 11.653/08 – PPA

9 Serão beneficiários os estados de Rondônia, Amazonas, Pará, Maranhão, Piauí, Ceará, Paraíba, Pernambuco, Alagoas e Bahia.

As Consultorias de Orçamento da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (2008) ressaltam que a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para 2009 prevê o valor de 5,1 bilhões de reais para a complementação da União. Não se trata de majoração, em relação aos 4,5 bilhões de reais previstos⁹ pela

legislação para o terceiro ano de vigência do Fundeb, mas do valor obtido a partir da incidência da atualização monetária conforme o INPC, nos termos do art. 31, § 5º da Lei do Fundeb (Lei nº 11.494/07).

Desde 1995 (CASTRO; DUARTE, 2007), a participação da União no esforço federativo para financiar a educação (incluído o nível superior), então correspondente a 24%, teve uma queda constante até 1999; uma recuperação em 2000; uma nova tendência declinante, de 2001 a 2003, e uma recuperação a partir daí – que, entretanto ficou, em 2005 no mesmo patamar (19%) do biênio 98/99, momento de implementação do Fundef.

A omissão da União dá-se, pois, em face do pacto federativo. Assim, considerando que a tendência incrementalista dos órgãos financeiros deverá ser simplesmente desconsiderar a expressão “no mínimo” e estabilizar a participação da União em 10% dos recursos do fundo (que, recorde-se, perdeu o IRRF como fonte e, portanto, como base de cálculo da complementação), parece-nos que é oportuno que ingresse na agenda a discussão acerca da recuperação de sua participação percentual no ano de 1995 (em torno de 24% das despesas). Em médio e longo prazos, o crescimento da participação da União pode ser reforçado pelos recursos que se espera auferir com as reservas de petróleo recentemente descobertas e cuja utilização no financiamento da educação tem sido consensualmente defendida por vozes do governo e da oposição.

6 Conclusão

Com diretrizes para o financiamento da educação estabelecidas no PNE e testadas no Fundef, além daquelas negociadas a partir das propostas pelo Executivo ao encaminhar a emenda do Fundeb, inicia-se a construção da estrutura de financiamento da educação básica até o ano de 2020.

O Fundeb manteve alguns dos aspectos da experiência do Fundef e inovou em outros. Entre os avanços concretos em relação à situação anterior, podem-se destacar:

- a) o estabelecimento da complementação da União no patamar de, no mínimo, 10 % do valor do fundo, a partir do quarto ano de vigência, com a proteção das fontes do salário-educação (cuja utilização é vedada) e da MDE federal (utilizada até o limite de 30%). Entretanto, cabe ressaltar que, no cenário federativo, a União reduziu seu esforço de financiamento em face dos demais entes, de 1995 em diante, e a recuperação do patamar então praticado deve ser o parâmetro a orientar o aumento da complementação da União para além do mínimo de 10% do valor dos fundos;
- b) a criação de um fórum federativo que abarca as três esferas, além de incluir a dimensão regional (Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade);
- c) o impulso dado à definição de piso salarial para o magistério, que se deu com o advento da Lei nº 11.738/08;
- d) maior transparência no aperfeiçoamento das regras referentes aos conselhos de acompanhamento e controle social, para conferir-lhes mais autonomia e instrumentos de ação e possibilidade de atuação conjunta e cooperativa dos ministérios públicos federal e estaduais.

Surtem, entretanto, alguns dilemas, que não foram bordados no período do Fundef e que podem ser enfrentados, para corrigir alguns aspectos problemáticos:

a) a aplicação dos recursos indistintamente (art. 21, §1º da Lei do Fundeb) entre as etapas, modalidades, tipos de estabelecimento e jornada choca-se com a tentativa de organizar o financiamento a partir dos custos, esvazia o esforço de definir tecnicamente as ponderações e dificulta a transparência e a própria participação social, na medida em que o financiamento esperado para uma determinada etapa ou modalidade pode não concretizar-se, e nisto não há qualquer ilegalidade;

b) a inclusão das matrículas privadas da educação especial e das creches, de forma permanente, para além de um prazo de transição, pode determinar uma expansão de vagas que não seja predominante no setor público. Essa hipótese não se confirmou, no que se refere à expansão das creches em 2007, mas o período do gradualismo é vulnerável à instabilidade: a experiência do Fundef mostrou que, nele, existe acomodação das ações dos gestores, inclusive com a “reclassificação estatística” e considerações acerca da lei de responsabilidade fiscal etc. Essa tendência deve-se reproduzir no caso do Fundeb.

A Lei do Fundeb (art. 30, VI) aproveitou uma idéia contida na Lei nº 10.172/01, que aprovou o Plano Nacional de Educação-PNE (art. 3º, § 2º), para que seja feita avaliação com vistas à aprovação de medidas corretivas destinadas a aperfeiçoar o instrumento legal. A primeira avaliação deveria ter sido realizada pelo MEC até 2008. Embora se tenha realizado a Conferência Nacional de Educação Básica, não foi este fórum que supriu a obrigação legal. Esses processos avaliativos poderão contribuir para o aperfeiçoamento da legislação de financiamento da educação, que deve abranger, conjuntamente, os recursos do Fundeb, do salário-educação e do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) para que se dê a complementaridade entre os distintos mecanismos de financiamento.

FUNDEB IN ACTION: GUIDELINES, CRITERIA, CONCEPTS

This paper analyses the guidelines, criteria and concepts concerning Fundeb's implementation and finance of public basic education which constitute the basis for Fundeb's complementation of the Union, an important mean of federative cooperation. The outstanding concepts and criteria are: compulsory school education, equity, quality, universalization, federative harmony, federative equilibrium, collaborative regimen, minimum value spent on student/per year and cost.

KEY WORDS: Complementation of the Union. Cooperative federalism. Educational funding. Fundeb.

Referências

ARELARO, Lisete. Financiamento e qualidade da educação brasileira. Algumas reflexões sobre o documento “Balanço do primeiro ano do Fundef – Relatório MEC”. In: DOURADO, Luiz Fernandes. Financiamento da Educação Básica. Campinas: UFG/ Autores Associados, 1999. p. 27-46.

BERCOVICI, Gilberto. Desigualdades regionais, Estado e Constituição. São Paulo: Max Limonad, 2003.

BONAVIDES, Paulo. Teoria do Estado. 3. ed. revista e amp., 3. tiragem. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

_____. Ciência política. 13. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

CASTRO, Jorge Abrahão de; DUARTE, Bruno de Carvalho. Descentralização da educação pública no Brasil: evolução dos gastos e matrículas. Acessado em Disponível em: <<http://www.anped.org.br>>. Acesso em: 29 out. 2007.

COMPARATO, Fábio Konder. Retenção de recursos estaduais pela União. Revista Trimestral de Direito Público, São Paulo, Malheiros Editores, n. 24, p. 87-91, 1998.

CONTI, José Maurício. Federalismo fiscal e fundos de participação. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2001.

DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos de Teoria Geral do Estado. 9. ed. São Paulo: Ed. Saraiva, 1982.

HORTA, Raul Machado. Tendências atuais da Federação Brasileira. Revista dos Tribunais, São Paulo, n. 16, p. 7-19, jul.-set. 1996.

MALISKA, Marcos Augusto. O direito à educação e a Constituição. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2001.

MARTINS, Paulo de Sena. Financiamento da Educação Básica: critérios, conceitos e diretrizes. In: LIMA, Maria José Rocha (Org./ Coord.). ALMEIDA, Maria do Rosário; DIDONET, Vital. Fundeb – Dilemas e perspectivas. Brasília, DF: Edição Independente, 2005.

MENDLOVITS, Marcos Rogério Rocha; VASCONCELOS, Raquel Dolabela de Lima; MACEDO, Maurício Ferreira de. Nota Técnica Conjunta nº 11, de 2008 – Análise da Proposta Orçamentária para 2009. Brasília, DF: COFF/CONORF – Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados e Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal.

MENEZES, Petrônio Monteiro de. As inconstitucionalidades da emenda constitucional e da lei que regulamentam o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Fundef. 1999.

NEGRI, Barjas. O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Brasília, DF: Mimeo, 1997.

ZIMMERMANN, Augusto. Federalismo democrático. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Júris Editora, 2005.

SILVA, José Afonso da. Poder constituinte e poder popular (estudos sobre a Constituição). São Paulo: Malheiros Editores, 2000.

Recebido em 21 out. 2008 / aprovado em 2 dez. 2008.

Para referenciar este texto

MARTINS, P. de S. O Fundeb em funcionamento: diretrizes, critérios, conceitos. *EccoS*, São Paulo, v. 10, n. 2, p. 397-417, jul./dez. 2008.

