

a terra é redonda

O novo Fundeb: mais uma redenção da educação?



Por Nicholas Davies*

Para avaliar esta PEC e as possíveis virtudes ou falhas de um futuro Fundeb, é bom lembrar que o atual Fundeb não cumpriu um dos seus objetivos de manter e desenvolver a educação básica pública

Antes de comentar a PEC, cabe lembrar o equívoco de muitas entidades e políticos dizerem, na defesa do Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação) permanente, que o fim do Fundeb atual representaria o caos na educação, nunca mencionando que o Fundeb representou muito pouco dinheiro novo para a educação nacional, pois consistiu apenas numa repartição, entre o Estado e seus municípios, de 20% da maioria dos impostos já vinculados constitucionalmente à educação, com base no número de matrículas municipais na educação infantil (EI) e no ensino fundamental (EF) e matrículas estaduais no ensino fundamental (EF) e no médio (EM), e em pesos diferentes atribuídos aos níveis, modalidades e estabelecimentos de ensino da educação básica. Assim, o que uns governos ganham outros perdem na mesma proporção, a não ser que recebam a complementação federal, pouco significativa em termos nacionais, pois corresponde a 10% da receita nacional, formada por 90% de impostos dos estados, Distrito Federal (DF) e municípios. É verdade que esta complementação foi bastante significativa para muitas prefeituras, sobretudo do Nordeste e do Pará, mas inexistente na imensa maioria das prefeituras.

Portanto, é preciso cautela com a alegação de que o fim do atual Fundeb seria o caos na educação (que, de qualquer maneira, já existe há muito tempo), pois, sem ele, a contribuição dos governos para o Fundeb voltaria para eles. O fim só seria problemático para prefeituras que recebem complementação e/ou têm ganhos significativos na repartição da receita do Fundeb em âmbito estadual. Porém, seria um alívio para muitas prefeituras (talvez mais de 1000) e todos os governos estaduais que perdem com o Fundeb hoje.

Antes de avaliar a PEC, cabe notar que muitos aspectos dela só poderão ser analisados com precisão depois que regulamentada por lei. Por isso, não entramos em todos os detalhes dela aqui.

Para avaliar esta PEC e as possíveis virtudes ou falhas de um futuro Fundeb, é bom lembrar que o atual Fundeb não cumpriu um dos seus objetivos de manter e desenvolver a educação básica pública. Segundo estudo de Alzira Batalha Alcântara e Nicholas Davies, a ser publicado em setembro em *Fineduca*, revista dedicada ao financiamento da educação, os Censos Escolares do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep) mostraram que de 2007 (primeiro ano do Fundeb) a 2019 caiu o número de matrículas estaduais (-6.620.267, ou -30,2%) e municipais (-1.503.390, ou -6,1%) na educação básica no Brasil, porém cresceu o de matrículas privadas (+1.788.582, ou +24,3%) de 2006 a 2019. O ano de 2006 no setor privado foi tomado como referência porque, segundo o Inep, houve subnotificação de suas matrículas em 2007. Também o número de escolas estaduais diminuiu (-2.954, ou -8,9%), assim como o de municipais (-24.136, ou -18,2%). Já o número de escolas privadas aumentou 16,6%, com 5.897 unidades a mais em 2019 na comparação com 2006. A consequência disso foi o aumento da participação privada na educação básica de 13,7%, em 2006, para 19,2%, em 2019. Chama atenção que a maior redução de matrículas e escolas municipais aconteceu no Nordeste porque foram as prefeituras da região (além do Pará) que mais receberam complementação. Autores que tendem a ver muitas virtudes no Fundeb alegam que ele diminuiu as desigualdades de recursos vinculados à educação entre os estados e também entre municípios de um mesmo estado. Embora isso seja verdade, eles não mencionam que muitos pequenos municípios de baixa arrecadação própria do Norte, Sudeste, Centro-Oeste e Sul perderam recursos para o Fundeb de 2008 a 2011, segundo estudo de Alexandre Peres et al publicado em 2015 pelo INEP.

a terra é redonda

Um fato que chama atenção na aprovação da PEC foi a quase total unanimidade parlamentar em torno dela, sobretudo porque centenas destes deputados têm aprovado uma série de medidas anti-populares, como a reforma da previdência, a trabalhista, etc. Diante disso, cabe perguntar se eles (a imensa maioria da direita e extrema-direita) foram tomados por um súbito compromisso popular ou se sentiram acuados pela pressão de várias entidades e até governadores de vários estados para aprovação da PEC. Cabe também perguntar se parlamentares e entidades e pessoas ditas progressistas ou de esquerda acreditam sinceramente que esta PEC é garantia de avanço, mesmo sem os problemas identificados a seguir. É um equívoco achar que a constitucionalização de uma política, ou seja, sua inserção no corpo permanente da constituição, é garantia de algo, até porque o Estado brasileiro de modo geral e suas várias instituições não têm compromisso com os interesses da maioria da população. Por exemplo, o percentual mínimo de impostos para a educação previsto no art. 212 da Constituição nunca foi alterado, porém, na prática, foi reduzido de 1994 a 2010 por emendas constitucionais inseridas no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), desvinculando 20% dos impostos da base de cálculo do percentual mínimo, prejudicando não só a educação federal mas também a de Estados, DF e municípios (pelo menos de 1994 a 1999), pois as transferências federais para tais entes foram diminuídas em consequência desta desvinculação. Outro exemplo é o descumprimento do art. 60 do ADCT da redação original da CF de 1988, que previa, entre outras coisas, a erradicação do analfabetismo pelo Poder Público, o que ainda hoje é um dos principais problemas da educação, cujo enfrentamento estranhamente não foi previsto nem na EC No. 53 do Fundeb, em 2006, nem na PEC atual. Parece que governos e parlamentares acham que o analfabetismo vai ser vencido quando todos os analfabetos morrerem! Outro exemplo, mais recente, é a Emenda Constitucional No. 95, de 2016, do governo Temer, que congela em termos reais, por 20 anos, todos os gastos públicos, inclusive educação, menos os gastos para pagamento da dívida pública, sendo, no entanto, burlada para atender às castas dos militares (que já tiveram aumento agora), do Judiciário e de outras categorias (Polícia Federal, por exemplo) fundamentais para a manutenção da ordem burguesa.

Outro ponto que cabe ressaltar é que o atual governo colocará pouca complementação no futuro Fundeb, pois a maior parte dela será feita após o fim do seu mandato. Além disso, tendo em vista a grande queda do Produto Interno Bruto (PIB) este ano, é bastante provável que a partir de 2021 a receita nacional do futuro Fundeb em termos reais seja até inferior à receita de 2019 ou de anos anteriores.

Sintetizamos a seguir algumas ideias principais da PEC. O Fundeb previsto seria uma conta de âmbito estadual composto por 20% da maioria dos impostos (os mesmos do atual Fundeb, com exceção da compensação financeira prevista na Lei Complementar No. 87/96) arrecadados pelo governo estadual, distrital e prefeituras, sendo a receita repartida entre o governo estadual e as prefeituras de acordo com o número de matrículas municipais na educação infantil e no ensino fundamental (EF) e matrículas estaduais no EF e no ensino médio, além de critérios como nível, modalidade, duração da jornada escolar, e tipos de estabelecimento de ensino, e insumos necessários para a garantia de sua qualidade, e ponderações como nível sócioeconômico dos educandos, indicadores de disponibilidade de recursos vinculados à educação e potencial de arrecadação tributária de cada ente federado, tudo isso a ser definido na sua lei de regulamentação. A questão é saber se é viável tal lei incluir tantas variáveis, se elas estão disponíveis hoje e quais serão os interlocutores com competência técnica e compromisso social para isso.

Há três tipos de complementação para este Fundeb, inaugurando o que a PEC definiu como sistema híbrido, por manter parte da complementação na regra atual e inaugurar dois novos dispositivos balizadores. Uma complementação, de 10%, seria feita aos fundos que, na divisão da receita estadual do Fundeb pelo número de matrículas municipais na EI e no EF e matrículas estaduais no EF e no EM e no peso atribuído a elas pelos vários critérios mencionados no parágrafo anterior, não alcançassem o valor mínimo nacional, a ser definido posteriormente. A segunda complementação, que começaria com 2% em 2021 e só totalizaria 10,5% em 2026 (sendo a metade reservada à educação infantil), seria destinada aos governos estaduais, distrital e municipais cuja receita total vinculada à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) não atingisse o valor mínimo nacional, a ser definido posteriormente. Tal receita total seria formada pelos 20% dos impostos que constituem o Fundeb, os recursos vinculados à MDE não integrantes do Fundeb, as cotas estaduais e municipais do salário-educação e a primeira complementação da União (10%). Este é um aspecto positivo porque leva em conta a receita total e atenua a desigualdade desta receita total entre estados e municípios. Um aspecto problemático é a reserva de metade desta complementação para a educação infantil (EI), como se, por exemplo, a educação de jovens e adultos e o combate ao analfabetismo não fossem tão importantes quanto a EI. A terceira complementação, de 2,5%, a ser definida por lei, seria feita a governos que melhorarem gestão e apresentarem indicadores de atendimento e melhoria da

a terra é redonda

aprendizagem, com redução das desigualdades. Ela só começaria em 2023 e terminaria em 2026. Assim, a complementação total só alcançaria 23% em 2026.

São muitos os aspectos problemáticos da PEC. Um, que é um retrocesso na comparação com a EC do Fundeb atual (No. 53), é introduzir elementos neoliberais em várias das disposições, provavelmente por influência do movimento empresarial Todos pela Educação, que conta, entre seus sócios efetivos, com a atual deputada federal Tábata Amaral, a qual foi, juntamente com o deputado federal Felipe Rigoni (PSB), aparentemente responsável pela introdução de mecanismos neoliberais na PEC, às vezes acompanhados de expressões com verniz social (nível socioeconômico dos educandos, redução das desigualdades). Isso pode ser observado na proposta de modificação do parágrafo único do art. 158 da CF, que, mediante lei estadual, condicionaría a distribuição de uma parte do repasse do ICMS para as prefeituras ao cumprimento de indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos, como se a aprendizagem e a educação de modo geral só fossem significativas se quantificadas por instrumentos como o atual Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Esta proposta é neoliberal porque reduz a educação ao domínio quantitativo de conteúdos cognitivos e tende a responsabilizar apenas escolas e profissionais da educação pelo desempenho dos alunos.

É problemático que isso não seja proposto para os estados, mas apenas para os municípios, como se problemas de aprendizagem e de equidade não existissem nos Estados, o que mostra mais uma vez a fragilidade do pacto federativo. Outra fragilidade é que essa regulamentação dependerá de lei estadual, a ser aprovada no prazo de 2 anos.

Esta tendência neoliberal pode ser vista também na exigência (alínea c do inciso V do art. 212A) de que, para as redes públicas terem acesso aos 2,5% da complementação de 23%, precisam melhorar a gestão e apresentar evolução de indicadores de atendimento e melhoria da aprendizagem, com redução das desigualdades, tudo isso a ser previsto em lei. Enquanto tal lei não for aprovada, o governo federal não será obrigado a contribuir com estes 2,5%. Esta alínea reforça a perspectiva gerencialista em educação, que reduz problemas educacionais à questão de gestão, como se esta fosse uma atividade meramente técnica.

A mesma tendência é prevista na lei de regulamentação do futuro Fundeb (inciso X, alínea e do art. 212A), que levará em conta, entre outros fatores, a melhoria dos indicadores educacionais (o IDEB?) e da ampliação do atendimento.

A privatização dos recursos públicos é outro aspecto problemático da PEC, que prevê a destinação de parte (sem definir limites, uma brecha conveniente) dos 10,5% da complementação a instituições filantrópicas, comunitárias e confessionais, conforme o art. 213 da CF, caso não haja vagas na rede pública. Tal privatização é um retrocesso na comparação com a EC No. 53, que não previa isso, embora a Lei 11.494, que regulamentou o Fundeb em 2007, tenha permitido certa privatização, permissão essa introduzida pelo Congresso Nacional na tramitação da medida provisória (No. 339) que regulamentou inicialmente o Fundeb porém não previa essa privatização. Agora, os privatistas nem esperam pela lei de regulamentação, já introduzindo essa permissão na própria PEC!

Outra fragilidade da PEC é prever a elaboração do custo-aluno-qualidade por lei complementar, que os governos podem adiar indefinidamente, como têm feito desde sempre. Por exemplo, lei neste sentido está prevista no Plano Nacional de Educação (Lei 13.005, de 2014) e até hoje não foi aprovada. O mesmo vale para a noção parecida de padrão mínimo de qualidade, prevista na Constituição Federal de 1988, na LDB (art. 74), na Emenda Constitucional No. 14 (que criou o Fundef), de 1996, e na Emenda Constitucional No. 53. Portanto, a constitucionalização do custo-aluno-qualidade não é garantia de que vá ser concretizada de fato.

Outro aspecto problemático (§ 7º) é vedar o uso do percentual mínimo dos impostos (25%) previsto no art. 212 da CF e o salário-educação para pagamento de aposentadorias e pensões, pois esta formulação não inclui a diferença entre este percentual mínimo e percentuais maiores previstos em algumas constituições estaduais (São Paulo e Rio Grande do Sul, por exemplo) e leis orgânicas municipais, e também a complementação, que será muito significativa para muitas prefeituras no futuro Fundeb. Em outras palavras, com base nesta formulação prefeitos e governadores poderão pagar aposentados e pensionistas com a complementação e percentuais superiores aos 25% previstos na CF. Vale lembrar que governos já usavam e provavelmente ainda usam os recursos do atual Fundeb para pagar aposentados e pensionistas, como é o caso do governo estadual do Rio Grande do Sul. Quem garante que não continuarão descumprindo constituições e leis?

a terra é redonda

Um aspecto aparentemente progressista da PEC (inciso XI) é a destinação de no mínimo 70% do Fundeb para pagamento de profissionais da educação básica. No entanto, uma análise mais cuidadosa mostra a fragilidade disso. Em primeiro lugar, os 70% não incidem sobre a receita total vinculada à MDE, mas apenas sobre a receita do Fundeb, a qual, se inferior à contribuição dos estados e municípios para o Fundeb, não possibilitará melhoria salarial, pois os 70% serão calculados sobre uma receita inferior à contribuição, como aconteceu com todos os governos estaduais e muitas prefeituras no atual Fundeb. Em segundo lugar, os 70% não incidem sobre os 23% previstos de complementação (isso em 2026!), mas apenas sobre 19% (em 2026). Não entram na base de cálculo os 2,5% (dos 23%) de complementação (alínea c do inciso v) nem 15% dos 10,5% de complementação (alínea b do inciso v), reservados à despesa de capital. Portanto, os 70% incidirão sobre a receita do Fundeb e os 19% (23% - 2,5% - 1,5%) de complementação, isso para os governos que receberem os 23% de complementação. Para os que não a receberem, os 70% incidirão apenas sobre a receita do Fundeb, não tomando como base, portanto, todos os demais recursos vinculados à MDE.

A PEC contém dois pontos positivos. Um é prever que, no caso de extinção ou substituição de impostos, os percentuais serão redefinidos de modo a manter os valores aplicados anteriormente. Entretanto, isso não resolve um problema crônico no Brasil, que é a renúncia fiscal por parte dos governos (equivalente hoje a centenas de bilhões de reais só em âmbito federal), que, na prática, sem extinguir ou substituir impostos, acaba reduzindo a receita vinculada à MDE e também aos fundos. Outro ponto positivo é estabelecer que a cota federal do salário-educação não pode ser utilizada na complementação, o que já existia no Fundeb atual.

Em síntese, podemos dizer que a PEC apresenta os seguintes principais pontos positivos, entre outros já citados: (1) a complementação dos 10% (que não seria novidade em relação ao Fundeb atual) aumenta os recursos vinculados à educação dos estados e municípios que, com base nos 20% dos impostos que compõem o Fundeb, não alcançam o valor mínimo nacional, diminuindo a desigualdade dos recursos em âmbito nacional; (2) a complementação adicional dos 10,5%, a ser feita com base na receita total vinculada à educação, e não apenas nos 20% dos impostos do Fundeb, também contribui para diminuir essa desigualdade, que, no entanto, continuará existindo. Entre os pontos frágeis podemos assinalar os seguintes: (1) a complementação dos 10% é pequena e significa, na prática, que o Fundeb é financiado por estados, DF e municípios (90%), ou seja, não é nenhuma virtude do governo federal; (2) a complementação adicional dos 10,5% também é pequena porque a receita de estados, DF e municípios em termos nacionais é significativa, sem falar que a metade é vinculada à educação infantil; (3) a PEC contém traços neoliberais, embora acompanhados de um verniz social (nível sócio-econômico dos educandos, redução das desigualdades), ao condicionar parte dos repasses à melhoria dos resultados de gestão e aprendizagem, e é privatizante ao permitir que parte dos 10,5% da complementação seja usada em instituições confessionais, filantrópicas e comunitárias ditas sem fins lucrativos; (4) os 70% do Fundeb reservados ao pagamento de profissionais da educação são ilusórios, pois não levam em conta a totalidade dos recursos vinculados à educação e também o fato de muitos governos continuarão perdendo na repartição dos 20% dos impostos para outros governos em âmbito estadual e, portanto, os 70% incidirão sobre uma receita menor, não maior, sobretudo quando a complementação não for superior a esta perda.

Por fim, por melhor que seja a PEC aprovada pelo Congresso e a lei que a regulamentará, uma questão crucial é garantir que os governos cumpram as leis (problema estrutural crônico no Brasil) que interessam à maioria da população e os órgãos fiscalizadores (Tribunais de Contas) exerçam corretamente a sua função, o que também não é comum. Daí a importância do controle social sobre as verbas da educação, que, embora previsto na PEC, foi muito frágil no Fundef (vigente de 1998 a 2006) e no atual Fundeb (vigente de 2007 a 2020) e não há garantia de que seja menos frágil no futuro Fundeb.

***Nicholas Davies** é professor titular aposentado da Faculdade de Educação da Universidade Federal Fluminense, Niterói, RJ