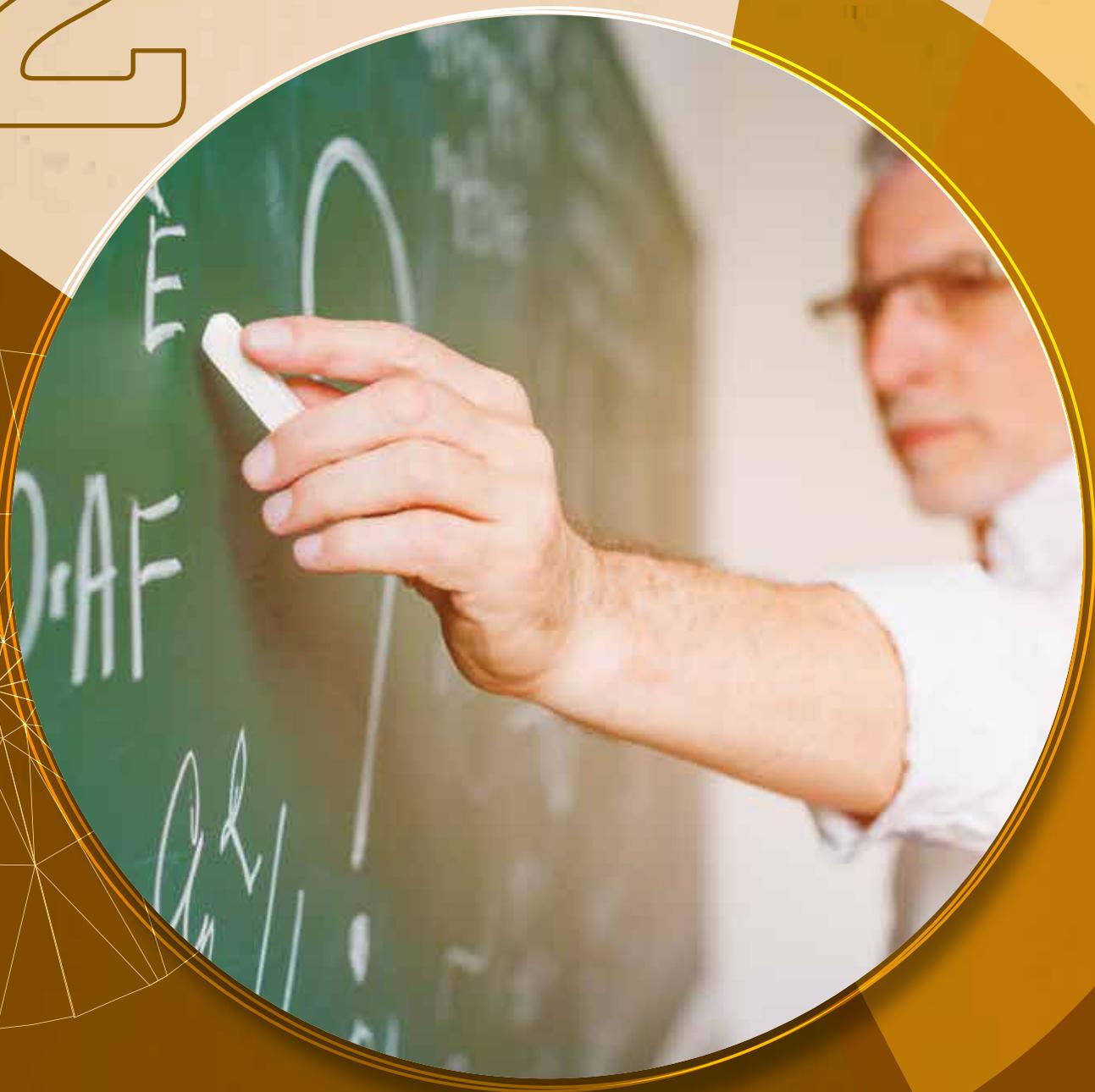


2

O FUNDEB NO CONTEXTO DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO

Ivan Pessoa Holanda¹



RESUMO: O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), que representa a principal fonte de recursos dos sistemas públicos de ensino de todo o País, tem validade até o final do ano de 2020, inexistindo na legislação atual qualquer previsão de sua renovação automática. O fundo em questão tem o mérito de redistribuir recursos públicos de modo mais justo entre estados e municípios, razão pela qual se concorda que seria um grande desastre se sua vigência terminasse sem que nenhuma regra parecida fosse posta em seu lugar. É por isso que muito se tem debatido sobre as novas regras que poderão disciplinar o financiamento do Ensino Básico Público Brasileiro. O presente artigo visa contribuir para um melhor entendimento das normas atuais do Fundeb. A partir da compreensão de tais regras, torna-se possível propor mudanças que tornem o fundo mais equânime e capaz de impactar positivamente a educação pública. Neste estudo, buscou-se analisar o sistema atual de redistribuição de recursos educacionais, tanto em seus acertos quanto em suas possíveis melhorias, com vistas ao aperfeiçoamento do Fundeb.

Palavras-chave: Fundeb. Educação Básica. Financiamento. Redistribuição de Recursos Públicos.

¹ Consultor Legislativo da Assembleia Legislativa de Pernambuco. Bacharel em Direito pela UFPE.

1. INTRODUÇÃO

É comum afirmar que a mudança do Brasil depende essencialmente da educação. Tal afirmação é fortemente embasada: nenhuma nação moderna alcançou altos níveis de desenvolvimento sem antes ter dado atenção especial à formação acadêmica de suas novas gerações. Assim, como é da natureza humana imaginar antes do agir, o desenvolvimento de uma juventude capacitada a pensar inteligentemente na solução de problemas deve anteceder a resolução prática desses.

Embora a premissa anterior seja aceita e o Brasil venha aumentando seus esforços nas últimas décadas, um fato precisa ser urgentemente ressaltado: os avanços registrados são muito mais quantitativos do que qualitativos. Melhorar o nível de aprendizado dos alunos, eis o grande desafio da escola brasileira, cuja superação demanda o estudo de diversas variáveis, que vão desde as metodologias pedagógicas aplicadas até as escolhas sobre o modo de avaliação dos estudantes.

Para contribuir com essa discussão de múltiplos aspectos, o presente artigo se limita a tratar especificamente de um tema: o financiamento da educação no Brasil diante das mudanças das regras do Fundeb. Por si só, esse assunto é de considerável complexidade, sendo objeto de vastas publicações.

O que buscamos num primeiro momento é simplificar, apresentando de maneira sucinta a disciplina atual do Fundeb, principalmente no que diz respeito à sua composição e redistribuição. Com isso, pretendemos derrubar algumas falácias que costumam rondar o tema, como a de que esse fundo representa uma grande fonte de financiamento para os estados.

Entendidas essas regras, poderemos então refletir, no segundo tópico, sobre a suficiência ou insuficiência do Fundeb para o financiamento da educação, quando deixaremos claro que não se trata da única fonte destinada ao custeio das despesas com manutenção do ensino. Na terceira seção do artigo, refletiremos sobre alguns gargalos e deformidades existentes no atual modelo de divisão de recursos do fundo, dando sugestões de como podem ser melhorados. Falamos em “refletir” porque não temos a pretensão de apresentar as soluções finais nesse breve artigo, mas sim os principais problemas e possíveis saídas para resolvê-los.

Frise-se que o momento é especialmente propício para esse debate. Pelas regras atuais, o Fundeb tem validade até o final de 2020, não havendo nenhuma previsão de renovação automática. No entanto, já estão em tramitação no Congresso Nacional propostas de emendas constitucionais que versam sobre o tema. É pela atualidade e importância do assunto que optamos por desenvolver o presente artigo.

2. COMO FUNCIONA O FUNDEB

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) é um fundo especial, de natureza contábil e de âmbito estadual ou distrital, cujo objetivo é redistribuir parte dos recursos voltados para a educação no Brasil.² No conceito, há dois aspectos primordiais, mas que costumam passar despercebidos pela maioria das pessoas. O primeiro é que não se refere a um único fundo nacional, pois tem abrangência estadual ou distrital, isto é, há 27 fundos independentes no País.

² BRASIL. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

O segundo é que se trata essencialmente de um mecanismo de redistribuição e não de criação de recursos. Em outras palavras, não há vinculação de novas receitas para a educação, mas sim uma repartição mais equânime da parcela já existente, na qual uns dão mais e recebem menos e outros dão menos e recebem mais, como se verá adiante.

Esse processo de redistribuição, embora não seja tão complexo, deve ser esclarecido por etapas, uma vez que obedece a uma série de detalhes e minúcias que podem ser mal entendidos se não houver a devida atenção.³ Por tal razão, optamos por explicar o Fundeb em dois passos: apresentar a origem dos recursos e depois entender como eles são encaminhados para estados e municípios.

2.1 COMPOSIÇÃO DOS FUNDOS

Por mandamento do art. 212 da Constituição Federal, estados e municípios são obrigados a aplicar no mínimo 25% da receita de todos os impostos em despesas relacionadas à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). O fundo de cada estado será formado por uma parte desses recursos.

Assim, uma parte da porção tributária que já estava vinculada à educação deve ser transferida para o respectivo Fundeb para que ocorra a redistribuição de recursos. Dessa forma, destinam-se à composição do fundo 20% das seguintes fontes: Fundo de Participação dos Estados (FPE); Fundo de Participação dos Municípios (FPM); Imposto sobre Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços (ICMS); Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPIlexp);

Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e doações de quaisquer bens ou direitos (ITCMD); Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA); Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (cota-parte dos municípios – ITRm); recursos relativos à desoneração de exportações de que trata a LC nº 87/96; arrecadação de imposto que a União eventualmente instituir no exercício de sua competência (cotas-partes dos estados, Distrito Federal e municípios); receita da dívida ativa tributária, juros e multas relativas aos impostos acima relacionados.

Assim, todos os impostos arrecadados pelo Estado (ICMS, IPVA e ITCMD) ajudam a compor o fundo de redistribuição, com exceção do Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF). Por outro lado, ficam de fora os três impostos municipais: Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana (IPTU), Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) e Imposto sobre Transmissão de Bens Intervivos (ITBI).

Insistimos que a lógica da formação do fundo é redistribuir as receitas já vinculadas à educação. Por exemplo, no caso do FPE, o estado é obrigado a gastar 25% na área educacional, sendo que 20% são encaminhados para o Fundeb e 5% permanecem em seus cofres para serem usados diretamente em gastos educacionais. Do mesmo modo, o município é obrigado a dirigir 25% do FPM para despesas educacionais: 20% vão para o fundo e 5% permanecem em sua conta. O mesmo acontece com os demais tributos incluídos na cesta do Fundeb.

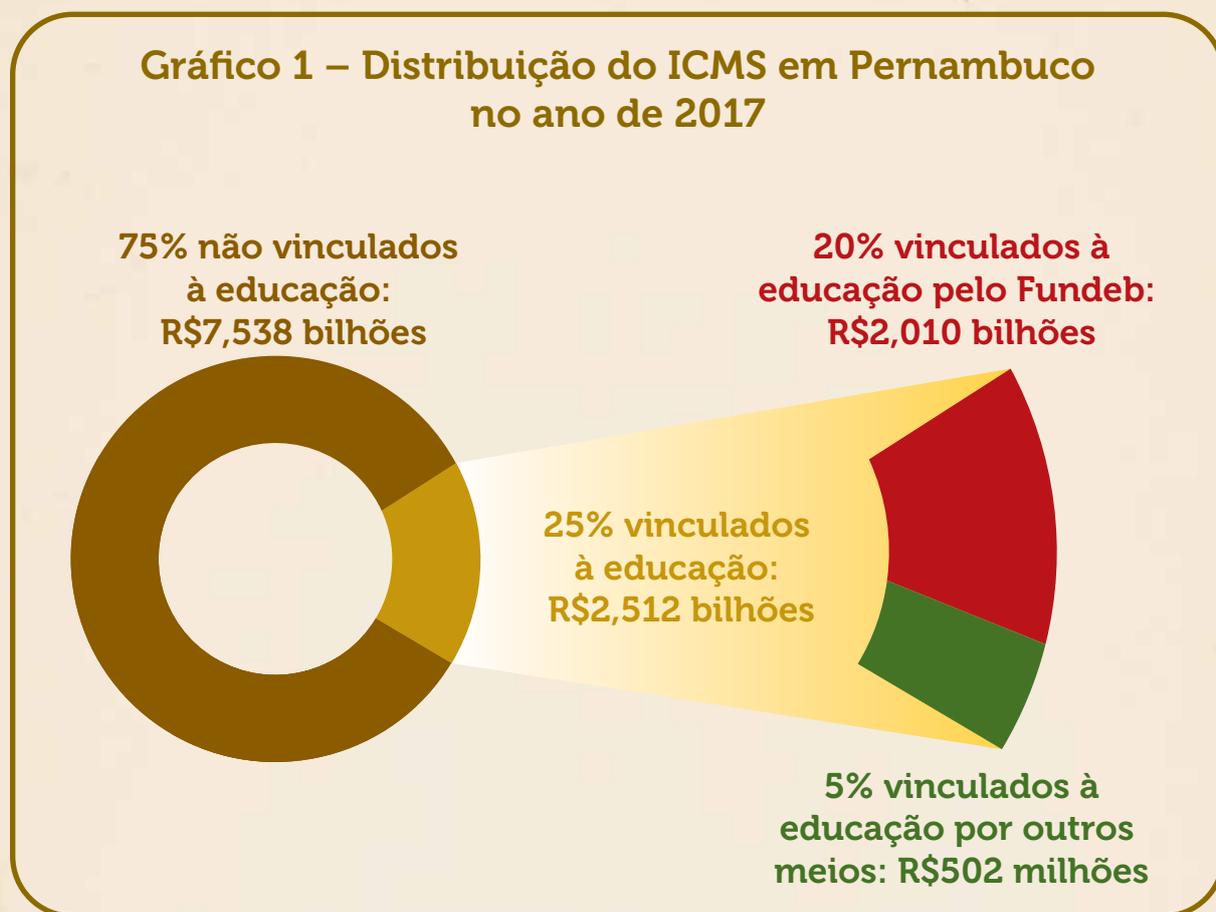
Para um melhor entendimento, vejamos o exemplo do ICMS em Pernambuco no ano de 2017.⁴ Após as transferências constitucionais obrigatórias, restou ao

³ Em 2009, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) elaborou o Manual de Orientação do Fundeb, que apresenta mais minuciosamente as regras aqui explanadas. Disponível em: <ftp://ftp.fnde.gov.br/web/fundeb/manual_orientacao_fundeb.pdf>. Acesso em: 3 jul. 2019.

⁴ FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope). Tabela 8.1. Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE - ESTADOS. Pernambuco. Relatório Resumido da Execução Orçamentária. Período de Referência: 6º bimestre/2017. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/fnde_sistemas/siope/relatorios/relatorios-estaduais>. Acesso em: 3 jul. 2019.

Estado a quantia de R\$ 10,050 bilhões arrecadados em razão do imposto. Desse valor, 25% deveriam ser utilizados em despesas

educacionais, sendo que 20% se destinaram a esse fim por meio do Fundeb, da seguinte maneira:



Fonte: Siope. Relatório Resumido da Execução Orçamentária.

Somando-se o ICMS e todos os demais tributos vinculados ao Fundeb e arredondando-se os valores, o Estado de Pernambuco, no ano de 2017, contribuiu com R\$ 3,39 bilhões na composição do fundo, e os municípios com R\$ 1,67 bilhão,

perfazendo um total de R\$ 5,06 bilhões. Vê-se que o aporte estadual representou 66,99% e o municipal 33,01% do total arrecadado. Tal prevalência também é verificada se consideramos todos os Fundeb's do Brasil, seja qual for o ano, conforme tabela abaixo:

Tabela 1 – Proporção das contribuições estaduais e municipais na composição do Fundeb

ANO	PESO DA CONTRIBUIÇÃO ESTADUAL	PESO DA CONTRIBUIÇÃO MUNICIPAL
2010	67,07%	32,93%
2012	67,24%	32,76%
2014	66,15%	33,85%
2016	66,97%	33,03%
2017	66,83%	33,17%

Fonte: Confederação Nacional de Municípios.

Embora cada estado componha seu próprio fundo, que não se comunica nem se mistura com os demais, somar todos eles nos ajuda a inferir que os estados contribuem com uma parcela significativamente maior do que os municípios, como percebemos acima. Mais importante do que isso, a totalidade do valor arrecadado por todos os fundos é utilizada para calcular uma variável importante: a contri-

buição da União.

Como já mencionado, os Fundeb são formados majoritariamente por receitas dos estados e dos municípios, mas o governo federal também contribui com uma verba proporcionalmente menor, correspondente a 10% do levantado por todos os demais entes federativos, conforme tabela abaixo:

Tabela 2 – Montante da complementação da União na composição do Fundeb

ANO	RECEITAS PROVENIENTES DOS ESTADOS E DF	COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO	TOTAL
2010	79.458.000.618,68	7.945.800.061,87	87.403.800.680,55
2011	90.843.108.348,76	9.084.310.834,88	99.927.419.183,64
2012	97.837.281.711,91	9.783.728.171,19	107.621.009.883,10
2013	108.276.543.978,11	10.827.654.397,78	119.104.198.375,89
2014	115.545.917.761,94	11.554.591.776,20	127.100.509.538,14
2015	120.849.982.252,85	12.084.998.225,29	132.934.980.478,14
2016	128.767.515.868,66	12.876.751.586,87	141.644.267.455,53
2017	129.737.371.851,79	12.973.737.185,18	142.711.109.036,97

Fonte: FNDE, Ministério da Educação.

Mesmo que o aporte federal leve em conta o somatório do fundo de todos os estados, é importante frisar desde logo que não será repartido entre todos eles, mas sim entre os que mais precisarem. Todavia, trataremos do critério para escolha dos Fundeb contemplados em momento posterior, pois é preciso antes ter conhecimentos sobre o Valor Mínimo Nacional por Aluno, que será exposto no tópico seguinte.

2.2 DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS

Para entender a distribuição de recursos, é interessante que o leitor abstraia, pelo menos por enquanto, o papel complementar da União. Ocorre que, pela metodologia indicada em lei, o aporte federal é considerado apenas depois de calculados os valores mínimos de cada aluno por estado.

Devemos considerar num primeiro

momento apenas o montante arrecadado internamente pelo respectivo fundo, formado pelas receitas estaduais e municipais.

Partindo desse total, o passo seguinte é distribuí-lo entre as redes públicas estaduais e municipais, calculando o que se chama de Valor Anual por Aluno (VAA) de cada estado: divide-se o montante disponível do respectivo fundo pelo número total de alunos registrados nas redes de ensino.⁵ Uma vez aferido o valor disponível por estudante, os repasses ocorrerão conforme o número de matrículas em suas respectivas redes de ensino. Quanto mais estudantes, maior será a cota no fundo, ainda que tenha contribuído pouco para sua composição. Quanto menos estudantes, menos o ente receberá, ainda que muito tenha contribuído. Trata-se essencialmente da lógica de redistribuição de recursos, na qual alguns ganham e outros perdem.

⁵ É considerado apenas o número de matrículas pelo qual o respectivo ente é responsável, incluindo tanto sua rede pública de ensino quanto a rede conveniada.

Nesse cálculo, contudo, as matrículas não possuem pesos idênticos, isto é, os recursos são redistribuídos conforme o tipo de matrícula. Isso ocorre porque é razoável pensar, por exemplo, que um aluno que estude em tempo integral represente um custo maior do que aquele que apenas frequenta a escola por um turno; ou que o Ensino Médio profissional seja mais caro do que o Ensino Médio comum. Assim, são colocadas balizas, tomando-se por base a matrícula no Ensino Fundamental urbano dos anos iniciais em tempo parcial, cujo fator de ponderação fixo é 1, podendo as demais 22 modalidades de ensino variar de 0,7 a 1,3.⁶

Dito isso, podemos conceituar o Valor Anual por Aluno (VAA) como o valor referente a uma matrícula no Ensino Fundamental urbano nos anos iniciais em tempo parcial. Como cada Unidade Federativa tem seu próprio fundo, cada uma tem seu próprio VAA. Quanto maiores as receitas do respectivo fundo e menor a quantidade de matrículas, maior será o VAA naquele estado. No ano de 2017, o maior foi registrado em Roraima⁷: R\$ 4.183,69. Do lado oposto está o estado do Maranhão: R\$ 1.572,49. Pernambuco ocupava a 21ª posição, segundo a tabela abaixo:

Tabela 3 – Valor Anual por Aluno aferido em 2017 por cada estado

ESTADO	VAA EM 2017 EM R\$
Roraima	4.183,69
Rio Grande do Sul	3.980,03
Distrito Federal	3.847,88
Amapá	3.720,84
São Paulo	3.586,93
Mato Grosso do Sul	3.552,42
Rondônia	3.552,25
Goiás	3.425,74
Acre	3.422,47
Mato Grosso	3.367,49
Santa Catarina	3.343,15
Tocantins	3.329,52
Paraná	3.325,42
Espírito Santo	3.279,43
Sergipe	3.252,47
Rio de Janeiro	3.176,27
Rio Grande do Norte	3.044,88
Minas Gerais	2.974,62
Paraíba	2.642,52
Alagoas	2.606,94
Pernambuco	2.547,67
Ceará	2.184,94
Piauí	2.174,73
Amazonas	2.145,98
Bahia	2.136,02
Pará	1.695,30
Maranhão	1.572,49

Fonte: Ipea, Nota Técnica nº 34/2017.

⁶ Embora a intenção da lei tenha sido considerar os diferentes custos de cada nível de ensino, é possível que outros fatores influam nessa definição.

⁷ A liderança de Roraima é explicada em boa parte pelo fato de receber mais valores do FPE, já que, sendo um ex-território, tem uma população reduzida e menor desenvolvimento econômico.

A sistemática termina aqui para a maior parte dos estados brasileiros. Contudo, visando diminuir a desigualdade entre as Unidades Federativas, as que apresentam menores Valores Anuais por Aluno são beneficiadas pela complementação da União. Como já vimos, o auxílio financeiro federal se limita a 10% do somatório de todos os Fundeb's. Agora, veremos de que forma esse aporte é dividido, surgindo o conceito de Valor Mínimo Nacional Anual por Aluno (VMNAA).

Ordenados os valores anuais dos fundos de todos os estados, complementa-se com recursos federais primeiro o mais baixo até que ele atinja o seu imediatamente superior. Feito isso, o processo é repetido até que o Valor Mínimo por Aluno dos dois últimos lugares atinja o do terceiro valor mais baixo. A operação será repetida quantas vezes for possível até que cesse o suporte federal. Não é um procedimento tão simples, mas o entendimento é facilitado pela ilustração abaixo:

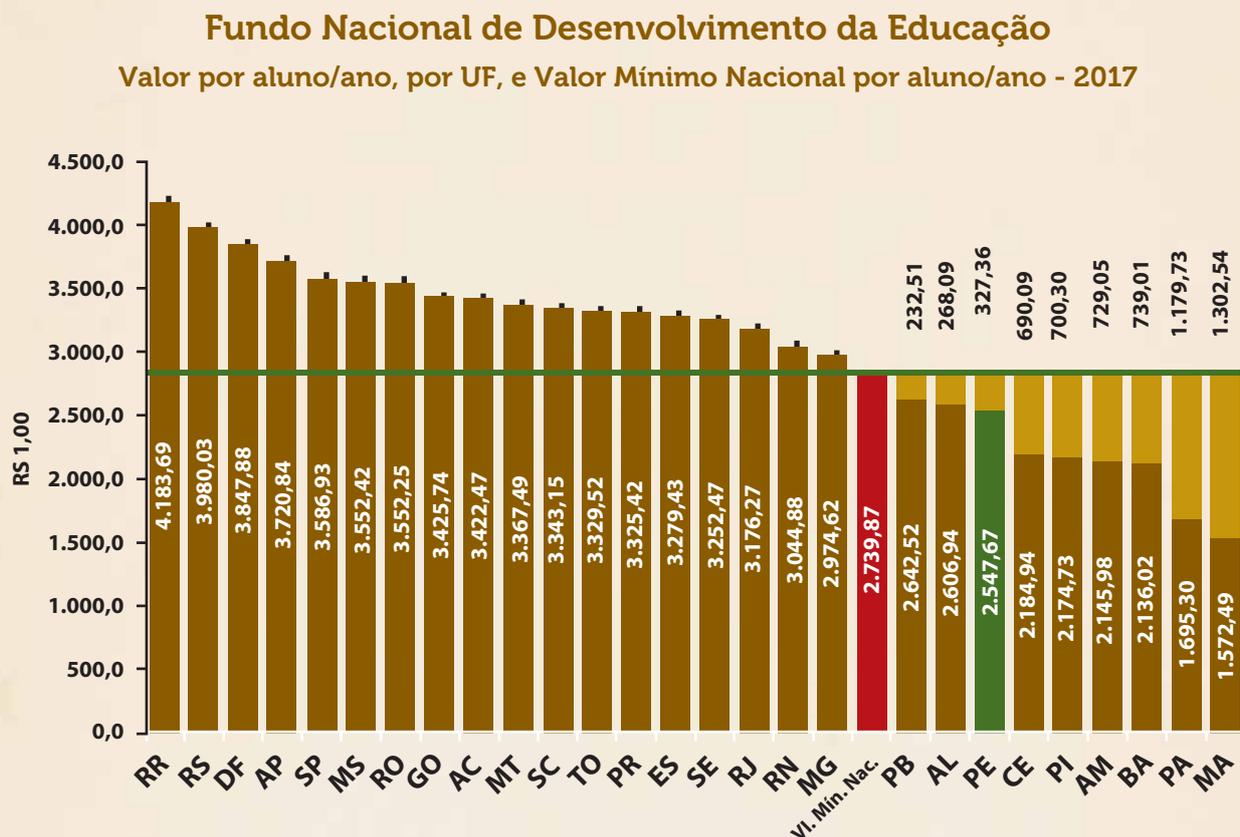


Fonte: Relatório Final do Grupo de Trabalho CAQ (Portaria nº 459/2015 do MEC).

Uma vez exaurida a contribuição federal, chega-se ao que chamamos de Valor Mínimo Nacional Anual por Aluno. Dessa forma, os fundos contemplados repassam ao governo estadual e municipal mais do que o Valor Anual por Aluno alcançado com recursos próprios, pois a impulsão financeira da União lhes permite enca-

minhar o Valor Mínimo Nacional Anual por Aluno. Por outro lado, quanto aos demais estados cujos Fundeb's não são agraciados pelos aportes federais, resta-lhes repassar seu respectivo VAA, cujo montante é maior que o VMNAA. O gráfico a seguir nos permite ter um entendimento global:

Figura 2 – Valores Anuais por Aluno e Valor Mínimo Nacional Anual por Aluno nos estados no ano de 2017



Fonte: FNDE. Apresentação: Fundeb no contexto do financiamento da educação brasileira.

Segundo o gráfico, no ano de 2017, o Fundeb de 17 Unidades Federativas não recebeu nenhum valor dos cofres federais, pois, mesmo sem recursos adicionais, seu VAA já superava o VMNAA. Outras nove, quase todas do Nordeste, incluindo Pernambuco, foram contempladas com valores extras da União.

No que se refere à distribuição dos recursos, uma última observação deve ser feita. Quando tratamos da composição dos Fundeb's, vimos que a contribuição dos

estados é sempre maior que a dos municípios (tabela 1). Agora, tratando da distribuição, o cenário se inverte: os municípios são destinatários de uma maior proporção dos fundos porque possuem mais matrículas em suas redes de ensino. Em resumo, no esquema de rearranjo de receitas, estados investem mais e recebem menos porque possuem uma menor quantidade de alunos. A tabela a seguir apresenta essa diferença:

Tabela 4 – Proporção do Fundeb destinado a estados e municípios

ANO	PERCENTUAL DO FUNDEB DESTINADO AOS ESTADOS	PERCENTUAL DO FUNDEB DESTINADO AOS MUNICÍPIOS
2010	47,71%	52,29%
2012	46,51%	53,49%
2014	44,28%	55,72%
2016	42,58%	57,42%
2017	42,70%	57,30%

Fonte: Confederação Nacional de Municípios.

Na prática, os estados recebem valores menores do que destinam ao respectivo Fundeb. Em 2017, por exemplo, o saldo negativo de Pernambuco foi de R\$ 1,586 bilhão. O Recife, por outro lado, recebeu R\$ 19 milhões a mais do que investiu. Em nosso estado, o maior encaminhamento de recursos para os municípios é alavancado pelo processo de municipalização do Ensino Fundamental.

Finalizando esse tópico, alguns pontos precisam ficar claros. Enfatizamos que o Fundeb não cria novas receitas para a educação, mas sim redistribui no âmbito de cada estado recursos que já eram destinados à educação. Também ressaltamos que não se trata de um único fundo interestadual, mas sim de 27 fundos estaduais e isolados entre si, ou seja, não há transferência de verbas entre eles. Além disso, o Fundeb não corresponde a um fundo de recursos prioritariamente federal, sendo a contribuição da União de apenas 10%, contemplando poucos estados.

Por fim, reiteramos que o fundo é financiado em maior proporção pelos estados do que por municípios. No entanto, em função do maior número de matrículas, os municípios recebem maior aporte financeiro.

3. O FUNDEB É SUFICIENTE PARA FINANCIAR A EDUCAÇÃO?

Não é simples concluir se os valores empregados pelo Brasil na educação são ou não suficientes para cumprir a missão de desenvolver uma juventude intelectualmente preparada. Há quem diga que o dispendido é compatível, sendo o problema essencialmente de eficiência.⁸ Por outro lado, alguns sustentam que o investimento na área é muito aquém do necessário.⁹

Diante do cenário em que sobram dúvidas, torna-se difícil dar uma resposta definitiva, mas este artigo pode contribuir para aclarar pontos nevrálgicos, sobre os quais é possível discutir e caminhar na busca de soluções. Partimos, então, do consenso de que há algo de muito errado no sistema pedagógico brasileiro, uma vez que todos os sistemas de avaliação indicam uma grande defasagem na instrução dos estudantes. Gastando muito ou pouco, percebe-se que o fazemos mal, sem efeitos positivos sobre o aprendizado.

Analisando as formas de financiamento da educação brasileira, é salutar desmentir desde logo o mito de que os

⁸ Posicionamento do economista Claudio Haddad. Disponível em: <<https://www.fecomercio.com.br/noticia/o-brasil-nao-gasta-pouco-em-educacao-gasta-mal-diz-claudio-haddad>>. Acesso em: 3 jul. 2019.

⁹ Posicionamento do professor Marcelino Rezende. Disponível em: <<https://novaescola.org.br/conteudo/6760/o-que-responder-quando-disserem-que-o-brasil-gasta-muito-com-educacao>>. Acesso em: 3 jul. 2019.

repasse do Fundeb representam a integridade dos gastos na área. O Valor Anual por Aluno e o Valor Mínimo Anual por Aluno, apesar dos nomes, não englobam todas as receitas que são utilizadas na educação.

Na verdade, o fundo em questão é composto pela fatia de 20% de apenas uma determinada cesta de impostos, mas, por mandamento constitucional, 25% de todos eles devem ser destinados à educação. Dessa forma, os 5% restantes, mesmo que não sejam redistribuídos pelo Fundeb, são endereçados para manutenção e desenvolvimento do ensino. Além disso, há os 25% dos outros impostos que não se vinculam ao Fundeb: IPTU, ITBI, IR, IOF. Não podemos esquecer o Salário Educação, os programas federais distribuídos de maneira universal (transporte, merenda, dinheiro direto na escola e livro didático) e os recursos recebidos por decisão voluntária, como os do Plano de Ação Articulado (PAR). Todos esses valores não alimentam o Fundeb, mas são destinados à área educacional.

Segundo levantamento realizado pelo Grupo de Trabalho do Custo Aluno Qualidade (CAQ), 63% da educação básica é custeada pelo Fundeb, sendo o restante financiado por outras fontes de recursos.¹⁰ De fato, o fundo representa a principal origem de verbas da educação básica, mas não é a única, o que deve ser considerado em todos os debates que envolvam a questão da suficiência ou insuficiência do financiamento da educação básica brasileira.

Considerando a globalidade dos recursos investidos na educação brasileira, é interessante e proveitoso comparar nosso investimento com o de outros países. Fazendo isso, percebe-se que levantamentos internacionais indicam tanto destaques positivos quanto negativos. A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD) promove todos os anos

o estudo *Education at a Glance*, no qual trata dos serviços de aprendizagem fornecidos por seus 36 membros e alguns convidados, como é o caso do Brasil.¹¹ Do levantamento mais recente, divulgado em 2018, mas que apresenta dados do ano de 2015, é possível obter importantes informações.

Em 2015, o investimento público brasileiro em ensino correspondeu a 5,5% do PIB, o que o coloca bem acima da média dos países envolvidos na pesquisa, que é de 4,5%. Além disso, o País se destaca pela proporção de despesas públicas em educação: 17,3%, a 4ª maior parcela entre os países analisados. Esses dados nos levam a crer que o investimento na área já é de bom tamanho.

Por outro lado, o estudo indica também que o gasto anual por estudante brasileiro nos ensinos Fundamental e Médio é de 3.829 dólares, muito abaixo da média alcançada pelos países da OECD no mesmo nível de ensino, que é de 9.401 dólares. No ensino superior, a situação é bem melhor: cada aluno custa ao governo 14.261 dólares por ano, valor próximo da média das demais nações: 15.998 dólares.

Também percebemos que o Brasil gasta cerca de quatro vezes mais por aluno no Ensino Superior do que no Médio e no Fundamental, o que representa a maior diferença entre os países analisados. Tais informações revelam, então, que é necessário um incremento no orçamento da educação, principalmente no Ensino Básico.

No cenário interno, chamamos atenção para o fato de que o Plano Nacional de Educação (PNE) atualmente vigente aponta para a criação do Custo Aluno Qualidade (CAQ) como parâmetro para o financiamento da educação de todas as etapas e modalidades da educação básica, englobando custos com pessoal, instalações, material didático, alimentação e transpor-

¹⁰ MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Relatório Final. Grupo de Trabalho Custo Aluno Qualidade. Portaria nº 459/2015 – MEC. p.63. Disponível em: <pne.mec.gov.br/images/pdf/publicacoes/RELATORIO_FINAL_GT_CAQ_out_15.pdf>. Acesso em: 3 abr. 2019.

¹¹ OECD. *Education at a Glance*. Nota sobre o Brasil (Country Note – com tradução). Disponível em: <http://download.inep.gov.br/acoes_internacionais/estatisticas_educacionais/ocde/education_at_a_glance/Country_Note_traduzido.pdf>. Acesso em: 3 jul. 2019.

te.¹² O PNE definiu que os valores deveriam ser calculados em três anos e que teriam como fase preliminar a fixação do Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQI) em dois anos. Até hoje, não há definição oficial de tais valores.

É nesse ponto que ganham relevância os estudos realizados pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação¹³, que, adotando metodologia própria, propôs valores que poderiam ser parâmetros para o CAQ. Considerados os custos estimados pela instituição, constatou-se que 55% das redes de ensino municipais e 93% das estaduais conseguiram ficar acima do valor mínimo, casos em que a falta de recursos não poderia justificar a má qualidade do ensino.¹⁴

Por fim, apresenta-se a variável que talvez seja a mais importante do presente tópico, por não ser tão divulgada. Sabe-se que os custos com profissionais do magistério representam a maior parte das despesas com educação, sendo o número de professores em relação ao de alunos variável decisiva para a eficiência dos gastos.¹⁵ Ocorre que, como bem coloca Oliveira, a educação básica brasileira contava, em 2015, com 1,5 milhão de turmas e 3 milhões de contratos docentes, havendo uma média de dois professores para cada turma a todo tempo, quando, em regra, cada sala só precisa de um educador.¹⁶ Outro problema é que, segundo Bruns e Luque, os professores brasileiros usam apenas 60% de seu tempo contratual para lecionar, enquanto que essa proporção é de 85% nos

países mais avançados.¹⁷

Como a pesquisa realizada pela OECD indica, o salário dos docentes brasileiros é relativamente baixo em comparação com o praticado em outros países. Ter menos profissionais poderia possibilitar o aumento da remuneração dessa classe e, assim, torná-la mais atrativa. Segundo Enkvist, diminuir o número de alunos por turma é atualmente a medida mais requerida por sindicatos de professores, mas os estudos indicam que o caminho é muito caro e menos eficaz.¹⁸

Todos esses pontos são demasiadamente complexos. Nesse breve tópico, buscamos apenas expor, mas não exaurir, as principais variáveis que cercam o tema. Ressalte-se que, mais do que em outros setores, o aumento do investimento em educação não traz resultados nem certos nem imediatos. É primordial saber como fazê-lo.

Pela conjuntura apresentada sucintamente, infere-se que o ensino público brasileiro ainda demanda mais recursos. Contudo, se o Brasil já encaminha boa parte de seu PIB para a área, aumentar essa parcela traz necessariamente uma pergunta: de qual área tirar? Por outro lado, não é proveitoso apenas recrudescer o orçamento da educação sem tornar seu uso mais eficiente. Não há uma solução final para a questão, mas, no tópico seguinte, apresentamos sugestões que podem ser proveitosas para que o sistema de financiamento da educação brasileira se torne mais eficiente.

¹² BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências.

¹³ Uma associação privada de renome nacional que tem o objetivo de somar diferentes forças políticas, priorizando ações de mobilização, pressão política e comunicação social, em favor da defesa e promoção dos direitos educacionais.

¹⁴ Ministério da Educação. Relatório Final. Grupo de Trabalho Custo Aluno Qualidade. Portaria nº 459/2015 – MEC. p. 69. Disponível em: <pne.mec.gov.br/images/pdf/publicacoes/RELATORIO_FINAL_GT_CAQ_out_15.pdf>. Acesso em: 3 abr. 2019.

¹⁵ OECD. *Education at a Glance*. Nota sobre o Brasil (Country Note – com tradução). Disponível em: <http://download.inep.gov.br/acoes_internacionais/estatisticas_educacionais/ocde/education_at_a_glance/Country_Note_traduzido.pdf>. Acesso em: 3 jul. 2019.

¹⁶ MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Relatório Final. Grupo de Trabalho Custo Aluno Qualidade. Portaria nº 459/2015 – MEC. p. 63. Disponível em: <pne.mec.gov.br/images/pdf/publicacoes/RELATORIO_FINAL_GT_CAQ_out_15.pdf>. Acesso em: 3 abr. 2019.

¹⁷ OLIVEIRA, João Batista Araújo e. *Repensando a educação brasileira*. O que fazer para transformar nossas escolas. São Paulo: Salta, p. 30. 2015.

¹⁸ BRUNS, Barbara; LUQUE, Javier. *Great Teachers: How to raise student learning in Latin America and the Caribbean*. Washington, D.C: The World Bank. 2014. Disponível em: <https://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/Highlights%20&%20Features/lac/LC5/Portuguese-excellent-teachers-report.pdf >. Acesso em: 4 jul. 2019.

¹⁸ ENKVIST, Inger. *Educação: guia para perplexos*. Tradução: Felipe Denardi. 1ª ed. p.78. CEDET. 2019.

4. DESEQUILÍBRIOS ATUAIS DO FUNDEB

O Fundeb, de fato, tem importância na redistribuição das verbas destinadas à educação. Segundo estudo realizado pela Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, se não existisse esse fundo, o município que teria o menor Valor Anual por Aluno do Brasil em 2015 seria Turiaçu (MA), com R\$ 572, ao passo que o maior seria o de Pinto Bandeira (RS) com R\$ 56 mil, uma diferença de 10.012%.¹⁹ Com a redistribuição atualmente vigente, o município maranhense passa a dispor de R\$ 2.937 por aluno, enquanto que o gaúcho de R\$ 19.511, diminuindo a distorção para 564%.

Assim, ainda que o fundo em estudo contribua para uma divisão mais equânime dos recursos, observa-se que ainda há diferenças consideráveis. O que ocorre é que municípios que possuem maior atividade econômica arrecadam mais impostos e recebem mais transferências obrigatórias, receitas que não estão sujeitas à redistribuição do Fundeb. Em outras palavras, há municípios que dependem quase totalmente dos valores do fundo para manter suas escolas, enquanto outros possuem fontes de renda alternativas.

Como já foi esclarecido, cada estado tem o seu fundo próprio, cujo valor por aluno será dividido de modo igual por matrícula registrada. Vejamos, por exemplo, o Estado de Pernambuco. Em 2015, cada município recebeu o VMNAA de R\$ 2.285,57, independentemente de ser economicamente ativo, como o Recife, ou

sem a mesma expressão econômica, caso de Panelas.

A questão é que, juntando com os outros recursos destinados à educação, a cidade do Agreste teve à sua disposição R\$ 3.276,58 por aluno, enquanto que a capital contou com R\$ 7.461,83. Novamente devemos ressaltar que essa diferença seria ainda maior se não existisse o fundo: R\$ 990,75 para Panelas e R\$ 7.637,87 para o Recife.²⁰

Uma das razões para que isso ocorra é que apenas 63% das receitas vinculadas à educação são redistribuídas por meio do Fundeb. O restante obedece a regras próprias de arrecadação e encaminhamento. No final das contas, a não inclusão de outros tributos na sua cesta faz com que o seu potencial redistributivo diminua.

Outra crítica fundamental ao modelo vigente diz respeito à complementação da União: não é ideal que o aporte ocorra uniformemente dentro de cada estado. Há municípios ricos em estados pobres e municípios pobres em estados ricos. No exemplo pernambucano já citado, tanto o Recife quanto Panelas receberam o mesmo valor dos cofres federais.

Segundo o Estudo Técnico nº 24/2017 da Consultoria da Câmara dos Deputados, 31% do repasse da União não é devidamente utilizado na equalização dos Valores Anuais por Aluno. A figura a seguir, elaborada pela organização sem fins lucrativos Todos pela Educação, mostra como ficaria a distribuição territorial dos recursos caso o critério fosse por municípios com maior necessidade.

¹⁹ TANNO, Cláudio Riyudi. Estudo Técnico nº 24/2017- Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados. Universalização, Qualidade e Equidade na Alocação de Recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) – Propostas de Aprimoramento para a Implantação do Custo Aluno Qualidade (CAQ). Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/pec-015-15-torna-permanente-o-fundeb-eduacao/documentos/audiencias-publicas/ClaudioRiyudiTannoAvaliaodeprogramas_FUNDEB_CAQ_17Out2017.pdf>. Acesso em: 3 jul. 2019.

²⁰ Idem.

Figura 4 - Comparação da distribuição da complementação federal segundo os critérios atuais e segundo o critério proposto pelo Todos pela Educação



Fonte: Todos pela Educação.

Há uma discussão muito forte também no que concerne ao montante do aporte da União, que, como já vimos, atualmente é de 10% da soma do arrecadado por todos os demais entes federativos. Trata-se de uma questão sensível, pois aumentar os recursos de uma área significa retirar de outra, principalmente em momentos de crise econômica. Todavia, não custa lembrar que, segundo a pesquisa da OECD citada no tópico anterior, o gasto público brasileiro em educação básica está muito aquém do registrado por outros países.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Educar não é uma atribuição fácil, pois exige a colaboração de todos que atuam no processo de formação do conhecimento. A escola tem o papel de disponibilizar uma estrutura propícia ao aprendizado; a sociedade, o de valorizar e apoiar a atividade pedagógica; a família, o de ser um refúgio seguro e estável onde o aluno possa promover seu crescimento intelectu-

al; e o estudante, o de compreender que a aprendizagem depende essencialmente de seu esforço e dedicação.

É nessa complexa equação de diversas incógnitas que não sabemos exatamente onde nem com que peso colocar o financiamento público da educação. Na verdade, como estamos tratando de uma atividade eminentemente sociológica, essa analogia matemática deve ser compreendida exatamente como é, ou seja, como uma mera analogia. Não há, nem nunca haverá, fórmula exata universalmente válida que relacione a receita investida em ensino com os resultados pedagógicos registrados. Essa incerteza, todavia, não pode desestimular o aprofundamento na temática. Apesar de a questão ser difícil, isso não significa que seja de impossível resolução.

Partimos do princípio segundo o qual a “reinvenção da roda” é algo contraproducente, ou seja, não podemos negar as conquistas obtidas pelas regras anteriores, mas sim absorvê-las e melhorá-las. Precisamos primeiro entender como funciona a distribuição de recursos hoje para poder alicerçar nossas opiniões e dar nossas sugestões.

O fato de que o Fundeb tem validade até o final do ano de 2020 e de que envolve mais da metade das verbas destinadas à Educação Básica torna premente o aprofundamento no tema. Esse método de redistribuição de recursos trouxe muitos benefícios, sendo consenso que sua completa abolição representaria um grande retrocesso à educação nacional.

Como em toda área, também no ensino não adianta investirmos muito se não o fizermos bem. O debate atual, além de versar sobre o montante que deve ser destinado à educação básica, inclui o modo como este deve ser repartido. Independentemente da relação que o nível de investimento tem com os resultados obtidos, a distribuição das verbas públicas entre as redes de ensino deve ser justa, equalizando-se pelo menos o ponto de partida financeiro das redes de ensino. Para tanto, deve-se ter em mente que, antes de ser da União, do estado ou do município, a receita pública pertence ao povo, importando mais descobrir a melhor forma de atendê-lo do que qual ente federativo o fará.

Aqui se chega a uma relevante colocação. As novas regras do Fundeb devem ser formalmente aprovadas no âmbito do Congresso Nacional, mas envolvem sobretudo assuntos de interesse dos estados e dos municípios por duas razões. Primeiro porque a cesta de tributos do fundo é, e muito provavelmente continuará sendo, desses entes federativos. Segundo porque também a estes, por mandamento constitucional, cabe a oferta da Educação Básica, ficando a União responsável pelo ensino superior. É mister então que estejam mobilizados a entrar ativamente no debate os diversos organismos de representação estaduais e municipais, tais como assembleias legislativas, câmaras municipais, governos estaduais e prefeituras municipais, além da própria comunidade escolar, constituída por professores, alunos e funcionários.