

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
CURSO DE PEDAGOGIA - LICENCIATURA

Micaela Passerino Gluz

PEC 015/2015: criação do FUNDEB PERMANENTE

Porto Alegre
1º Semestre
2019

Micaela Passerino Gluz

PEC 015/2015: criação do FUNDEB PERMANENTE

Trabalho de Conclusão apresentado à Comissão de Graduação do Curso de Pedagogia - Licenciatura da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial e obrigatório para obtenção do título Licenciatura em Pedagogia.

Orientador: Juca Gil

Porto Alegre

1º Semestre

2019

Micaela Passerino Gluz

PEC 015/2015: criação do FUNDEB PERMANENTE

Trabalho de Conclusão apresentado à Comissão de Graduação do Curso de Pedagogia - Licenciatura da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial e obrigatório para obtenção do título Licenciatura em Pedagogia.

Orientador: Juca Gil

Em 09 de Julho de 2019.

Prof. Dr. Juca Gil

Prof.^a. Dr.^a Nalú Farenzena

Prof.^a. Dr.^a Maria Goreti Farias Machado

AGRADECIMENTOS

Não é fácil agradecer em poucas páginas tantas pessoas que contribuíram e me ajudaram em todo o processo da minha formação para que eu pudesse me tornar a mulher e pedagoga que sou.

Desde 2014 foram incontáveis as pessoas que surgiram e marcaram a minha vida, algumas foram presentes e continuaram ao meu lado até o fim, outras passaram deixaram seu traço e partiram, umas o tempo trouxe de volta e algumas encontrarei de novo apenas em outra vida.

Digo tudo isso por que é impossível citar tanta gente, mas fiz uma tentativa de englobar todos aqueles que merecem pelo menos um “obrigado”.

Primeiro pelo mais fácil! Aos meus camaradas, a minha juventude e ao meu partido eu agradeço do fundo do meu coração por todos os momentos de aprendizagem, formação, alegria, tristeza e de amor. Nas palavras de Neruda:

“Me fizeste ver a claridade do mundo e a possibilidade da alegria.
Me fizeste indestrutível porque contigo não termino em mim mesmo.”

Agradeço a todos do movimento estudantil da UFRGS, em especial às todas as gestões que participei do DAFE UFRGS, se não fizesse parte disso tudo com certeza teria me poupado muita dor de cabeça, mas também não teria aprendido sobre afeto, companheirismo, unidade e coragem.

Agradeço a todas minhas amigas que por todos esses anos estiveram do meu lado me apoiando e me confortando, me ajudando a não desabar apesar das batalhas. Agradeço em especial Carol Santos, Estella, Gabriela Garcia, Januária, Babi, Carolina Santi, Cândida, Cláudia Tomiello, Tayná, Tirza, Vitória Stopassola, Camilla Maffi, Thaís, Pedro Winck, Thomas, Vitinho, Átila, Camila Lins, Rafaella, Maxuel, Jones, Paulinha, Érika, Manu, Victória, Fatinha, Isis, Rayza, Thalita, Dilly, Belinha, Douglas, Deto, Mylena, Heri e tantos outros....

A galera de Recife terá sempre um espaço no meu coração e meu agradecimento eterno por tudo, por me ajudarem em tudo mesmo. Não tenho como descrever o quanto a estadia nesse lugar me fez uma pessoa melhor e o quanto eu tenho que agradecer a todos que citei e muitos mais por terem me acolhido por lá, me aguardem que um dia eu volto.

As minhas duas camaradas que encerram essa jornada junto comigo, Beatriz e Giovanna, agradeço por me ouvirem, me acolherem, estarem do meu lado, me ajudarem e crescerem junto comigo. Enquanto educadoras comunistas sei que temos um longo caminho pela frente, mas se nos mantermos unidas não há nada que não possamos enfrentar.

Quase no fim, não posso deixar de agradecer duas mulheres tão importantes para mim, minhas melhores amigas, Luciana e Danoninha, que já viram o meu melhor e o meu pior e continuam ao meu lado apesar dos anos, das dificuldades, apesar de tudo. Do início até o fim estaremos sempre juntas:

“Compañera usted sabe puede contar conmigo
no hasta dos o hasta diez
sino contar conmigo”

Ao meu orientador agradeço pela compreensão e apoio, diversas vezes antes de me reunir com você pensava em desistir ou que não conseguiria concluir esse trabalho, sem precisar dizer muito você me passava a confiança necessária e me ajudava a ver meu potencial.

Agora está chegando a parte difícil... A minha família me falta palavras para escrever tudo pelo o que tenho que agradecer, tudo que sou é por causa de vocês, todos meus melhores traços tenho a agradecer em especial a cada um de vocês:

A minha irmã, agradeço pela determinação, foi te observando e convivendo contigo que aprendi a não desistir, a planejar e organizar meus objetivos e enfrentar meus desafios de cara erguida, por mais que tudo pareça impossível, sei que sou mais forte.

Ao meu pai, agradeço pela criticidade, você me ensinou a questionar tudo e todos e me ajudou a formular meu próprio pensamento e a caminhar com as minhas próprias pernas.

Ao meu avô, ainda que não esteja mais presente entre nós, agradeço pelas lembranças, sou uma pessoa mais feliz por ter convivido contigo.

E por último, e com certeza a mais importante de toda minha vida, a minha mãe... A você agradeço tudo que sou, por me ensinar a olhar a vida com amor, a cuidar dos outros como a mim mesma, por me ensinar a ser forte na mesma medida que tenho que ser aberta a minha dor, por me ensinar o que é ser mulher, como me colocar no mundo e quem eu queria ser, por me ensinar a me aceitar, entender meus erros e me ajudar a superá-los, por me ensinar o que é educação e ser educadora, por me cuidar, me amar, me orientar, me compreender, me aceitar, secar minhas lágrimas e ser o motivo da minha alegria diária.

Obrigada, tenho a maior sorte do mundo em ser tua filha, eu te amo mais que tudo nessa vida, tu és a minha alma.

Vengo en busca de respuestas
Con el manojo lleno y las venas abiertas
Vengo como un libro abierto
Anciosa de aprender la historia no contada de nuestros ancestros
Con el viento que dejaron los abuelos y que vive en cada pensamiento
De esta amada tierra

Vengo con la sangre roja
Con los pulmones llenos de rimas en mi boca
Con los ojos rasgados, con la tierra en las manos
Venimos con el mundo y venimos con su canto
Vengo a construir un sueño
El brillo de la vida que habita del hombre nuevo
Vengo buscando un ideal
De un mundo sin clase que se puede levantar

Ana Tijoux – Vengo

RESUMO

Este trabalho de conclusão de curso tem como principal objetivo analisar as propostas acerca do financiamento público para a educação básica brasileira, tendo em vista o encerramento da vigência do FUNDEB ao final do ano de 2020, a formulação do instrumento a partir da PEC nº 015/15 num novo FUNDEB Permanente, e as possíveis consequências que surgirão a partir disso nos sistemas de ensino. Para isso foram traçados como objetivos específicos compreender o surgimento e composição do Estado Brasileiro, sua Constituição e fundos públicos; realizar uma breve avaliação do antigo FUNDEF; compreender o funcionamento do financiamento da educação e de seu principal instrumento atualmente, o FUNDEB. A metodologia utilizada na pesquisa deste estudo foi o método dialético através da técnica de pesquisa documental e bibliográfica, sendo as fontes escolhidas para a realização da pesquisa documental : Projeto de Emenda Constitucional (PEC) nº 015/2015, a Primeira Minuta de Projeto Substitutivo à PEC nº 15-A/2015 da 55ª Legislatura (2015-2019), a Primeira Minuta de Projeto Substitutivo à PEC nº 15-A/2015 da 56ª Legislatura (2019-2023), Análise da PEC 015/2015 de Salomão Ximenes, Estudo Técnico nº 24/2017 e Nota Técnica - A PEC nº15/2015 e o novo Fundeb e o material apresentado em sete audiências públicas na Câmara dos Deputados da Comissão Especial da PEC nº 015/15 entre os anos de 2017-2019, nas datas: 10/10/2017; 21/11/2017; 24/04/2018; 08/05/2018; 29/05/2018; 04/06/2019 e 06/06/2019. A pesquisa bibliográfica foi dividida em três partes a partir da seguinte organização: na primeira parte busca a compreensão do surgimento e composição do Federalismo Brasileiro, sua Constituição e fundos públicos com o auxílio de Honorato (2008) e Salvador (2012); na segunda parte o intuito é entender o funcionamento do financiamento da educação no Brasil, com base em Vieira e Vidal (2015), Melchior (1993), Sena (2018), Gouveia e Souza (2015) e Pinto (2006); e, por fim, na terceira parte foi realizado uma breve descrição e avaliação do FUNDEF e FUNDEB, utilizando-se de Vieira e Vidal (2015), Monlevade (2007), Davies (2006), Sena (2007), Farenzena (2015), Tanno (2017) e Gil (2015). Considerando as pesquisas documental e bibliográfica foi possível desenvolver análises a partir de comparações e a elaboração de teses e antíteses relacionando os dados coletados com a pesquisa documental e a pesquisa bibliográfica.

Palavras-chave: Financiamento da educação. FUNDEB. FUNDEF. Fundos Públicos. Educação Básica.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AL	Alagoas
AM	Amazonas
ANFIP	Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil
ANPED	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
BA	Bahia
CACS	Conselho de Acompanhamento e Controle Social
CAQ	Custo Aluno Qualidade
CAQi	Custo Aluno Qualidade Inicial
CE	Ceará
CF	Constituição Federal
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNM	Confederação Nacional de Municípios
CONSED	Conselho Nacional de Secretários de Educação
CTN	Código Tributário Nacional
DEM	Democratas
DF	Distrito Federal
EC	Emenda Constitucional
EFIN	Grupo de Estudos em Políticas de Financiamento da Educação
EJA	Educação de Jovens e Adultos
FENAFISCO	Federação Nacional do Fisco Estadual e Distrital
FINEDUCA	Associação Nacional de Pesquisadores em Financiamento da Educação
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transportes e Comunicações

INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IOF	Imposto sobre Operações Financeiras
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPVA	Imposto sobre Propriedade de Veículo Automotores
IPTU	Imposto Predial Territorial Urbano
IR	Imposto de Renda
ISS	Imposto Sobre Serviços
ITBI	Imposto de Transmissão de Bens Imóveis
ITCMD	Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações
ITR	Imposto Territorial Rural
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LRE	Lei de Responsabilidade Educacional
MA	Maranhão
MDE	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MEC	Ministério da Educação
PA	Pará
PB	Paraíba
PE	Pernambuco
PI	Piauí
PIB	Produto Interno Bruto
PSC	Partido Social Cristão
PSPN	Piso Salarial Profissional Nacional
STF	Supremo Tribunal Federal
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
UBES	União Brasileira dos Estudantes Secundaristas
UFPR	Universidade Federal do Paraná
UNDIME	União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação
VAA	Valor Anual por Aluno
VAAT	Valor Anual por Aluno Total

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

QUADRO 1 - Receitas Vinculadas à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino ao FUNDEB.....	29
QUADRO 2 - Coeficientes de Ponderação do FUNDEB - 2019.....	32
GRÁFICO 1 - Matrículas na educação básica - 2018.....	33

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	12
2	METODOLOGIA.....	14
3	FUNCIONAMENTO DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL: FONTES E GASTOS.....	17
3.1	VINCULAÇÃO DE RECEITAS DE IMPOSTOS E GASTOS À MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO (MDE)	17
3.2	FONTES DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO: SALÁRIO-EDUCAÇÃO.....	20
3.3	FONTES DE FINANCIAMENTO: TRANSFERÊNCIAS DA UNIÃO.....	20
3.4	FONTES DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO: SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO.....	21
4	FUNDEF EM VISTA.....	23
4.1	ENSINO FUNDAMENTAL ≠ EDUCAÇÃO BÁSICA.....	23
4.2	NOVAS FONTES? REDISTRIBUIÇÃO DA POBREZA.....	24
4.3	DESCASO DA UNIÃO: PARTICIPAÇÃO DO GOVERNO CENTRAL NO FUNDEF.....	24
4.4	MUNICIPALIZAÇÃO INDUZIDA.....	24
5	FUNCIONAMENTO FUNDEB: NATUREZA DO FUNDO, ARRECADAÇÃO, DISTRIBUIÇÃO E ASPECTOS GERAIS.....	26
5.1	NATUREZA DO FUNDO E ASPECTOS GERAIS.....	26
5.2	FONTES DO FUNDEB.....	27
5.3	COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO E VALOR MÍNIMO POR ALUNO.....	27
5.4	DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS.....	29
5.5	UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS.....	32
5.6	FISCALIZAÇÃO SOCIAL: CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DO FUNDEB (CACS-FUNDEB).....	32
6	NOVO FUNDEB: O ENCERRAMENTO DA VIGÊNCIA DO FUNDEB E AS NOVAS PERSPECTIVAS DE FINANCIAMENTO PARA A EDUCAÇÃO BÁSICA.....	34
6.1	TRAMITAÇÃO NO CONGRESSO NACIONAL: O QUE PROPÕE A PEC 015/2015 PARA UM NOVO FUNDEB?.....	34
6.1.1	Fundo Permanente.....	35
6.1.2	Participação Popular na Formulação de Políticas Públicas:	

	Planejamento e Projeto Educacional do Brasil.....	38
6.1.3	Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACS) e os Conselhos de Educação.....	40
6.1.4	Princípio da Proibição do Retrocesso Social.....	42
6.1.5	Responsabilidade Solidária: Colaboração entre os Entes Federados.....	43
6.1.6	Utilização dos Recursos: Pagamento de Profissionais.....	46
6.1.7	Novo FUNDEB 100% para Educação Pública.....	48
6.1.8	Diferentes formas de Composição do novo FUNDEB e Novas Fontes.....	50
6.1.9	Distribuição dos recursos no FUNDEB.....	53
6.1.10	Valor Anual por Aluno: Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) e Custo Aluno-Qualidade (CAQ) no novo FUNDEB.....	56
6.1.11	Complementação da União no novo fundo: o Disponível e o Necessário.....	60
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	66
7.1	ASPECTOS GERAIS: DEFESA DE UM SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO, PLANEJAMENTO DE UM FINANCIAMENTO NACIONAL PARA A EDUCAÇÃO.....	66
7.2	NOVO FUNDEB: O MÍNIMO NECESSÁRIO.....	68
8	REFERÊNCIAS.....	71

1. INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como principal objetivo analisar as propostas acerca do financiamento público para a educação básica brasileira, tendo em vista o encerramento da vigência do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) ao final do ano de 2020 e as possíveis consequências que surgirão a partir disso nos sistemas de ensino, para esta pesquisa utilizou-se do método dialético através da técnica de pesquisa documental e bibliográfica.

Compreende-se que o instrumento do FUNDEB se tornou um dos mecanismos mais importantes do trabalho de equalização do ensino obrigatório e na busca da universalização da educação no Brasil.

Para Farenzena (2015) a política do FUNDEB pode ser definida em linhas gerais pela vinculação e subvinculação de recursos públicos à educação básica, demarcando a importância do investimento da verba pública para políticas sociais, garantindo o direito social da educação; a (re)distribuição destes recursos de acordo com as competências de cada ente federado, que começou no FUNDEF mas se aprimorou no FUNDEB; a cooperação intergovernamental no financiamento da educação, em que há ações e intervenções de todos os níveis de governo (municipal, estadual e nacional).

Porém esse instrumento tem data limite de implementação, tendo o encerramento de sua vigência ao final de 2020, ou seja, em 2021 o FUNDEB não terá mais amparo jurídico, supostamente retornando à situação anterior ao FUNDEB e do próprio FUNDEF.

Com o fim da vigência do FUNDEB se aproximando existe a necessidade de discutir um substituto a esse instrumento, que avance nas suas falhas e proponha uma educação cada vez mais equalizadora e de qualidade.

Nesse sentido, as análises basearam-se nas seguintes perguntas: Como funciona o mecanismo do FUNDEB? Quais pontos deste mecanismo devem ser aprimorados? Com o final de vigência do FUNDEB quais as perspectivas para o financiamento da educação básica? O que propõe a PEC nº 015/2015?

Para seguir com o objetivo principal deste trabalho que é de análise das novas propostas de criação de um novo fundo para a educação básica - “novo FUNDEB” - este trabalho divide-se nas seguintes partes: o terceiro capítulo irá tratar do funcionamento do financiamento da educação e no quinto e sexto capítulos, respectivamente, realizaram-se breves avaliações do FUNDEF e do atual FUNDEB e suas principais limitações.

E por fim, no sexto capítulo, foram analisadas informações das audiências públicas da Câmara dos Deputados sobre a PEC 015/2015, Projeto de Emenda Constitucional (PEC) nº 015/2015, a

Primeira Minuta de Projeto Substitutivo à PEC nº 15-A/2015 da 55ª Legislatura (2015-2019) e a Primeira Minuta de Projeto Substitutivo à PEC nº 15-A/2015 da 56ª Legislatura (2019-2023) que estão tramitando no Congresso Nacional e que pretendem legislar sobre a criação de um próximo fundo e outras possibilidades para o futuro do financiamento da educação básica.

Para basear esse estudo além da utilização de artigos acadêmicos, livros científicos, teses e dissertações, etc., como fontes secundárias, e usou-se também Notas Técnicas, análise do professor Salomão Ximenes da PEC 15/2015 e um Estudo Técnico requerido pela Câmara dos Deputados como fontes primárias.

Por fim, muitas das conclusões e reflexões deste trabalho só foram possíveis a partir da participação nas reuniões do Grupo de Estudos em Políticas de Financiamento da Educação (EFIN), este trabalho é fruto do esforço coletivo dos participantes do EFIN nas investigações sobre financiamento da educação.

2. METODOLOGIA

Tendo em vista os objetivos deste trabalho são compreender o funcionamento do financiamento da educação básica, em especial o instrumento do FUNDEB e suas principais limitações e de analisar os documentos em tramitação no Congresso Nacional que pretendem legislar sobre a criação de um próximo fundo assim como outros cenários para o futuro do financiamento da educação básica, a autora se focou num método dialético através da técnica de pesquisa documental e bibliográfica (LAKATOS, MARCONI, 2001).

O método do materialismo histórico dialético na pesquisa científica em educação consiste nos fundamentos da totalidade, dialética e a relação entre tese, antítese e síntese. A concepção do método dialético pode ser definida como:

[...] o processo da construção do concreto do pensamento a partir do concreto real. O que se denomina concreto não é mais do que a síntese de múltiplas determinações mais simples, é o resultado, no pensamento, de numerosos elementos cada vez mais abstratos que vão ascendendo até construir o concreto. O concreto é concreto porque é a síntese, e a unidade do diverso é o resultado e não o ponto de partida. Para uma maior compreensão da dialética é importante distinguir o concreto real, que é o objeto real que se deve conhecer, e o concreto do pensamento, que é o conhecimento daquele objeto real. (GAMBOA, 2007, p. 34)

Ou seja, a partir da apresentação do fenômeno a ser investigado, a tese, na sua totalidade, na sua materialidade e observando seu processo histórico, é possível desenvolver inúmeras antíteses, hipóteses, abstrações, relações e pensamentos que vão construir o concreto, a síntese da investigação, através da análise do processo que é o desdobramento do objeto nas suas diversas dimensões, buscando ligações e relações entre suas partes. A partir disso é resultada uma síntese, uma nova compreensão da realidade, que é o conjunto articulado das múltiplas interpretações e determinações que vão forjar uma nova totalidade do objeto.

A pesquisa documental é um método de pesquisa que utiliza fontes primária, no caso particular deste projeto referem-se aos documentos na forma de projetos de lei, dados educacionais (INEP, Censo Escolar, IBGE), atas, tabelas, relatórios ou discursos proferidos em, por exemplo, audiências públicas parlamentares. O objetivo da pesquisa documental é complementar a pesquisa bibliográfica num assunto de interesse atual ou histórico. Os documentos na pesquisa documental servem por um lado para estabelecer um contexto histórico, cultural, social e econômico (SÁ-SILVA et. al, 2009). A pesquisa documental permite fazer análises qualitativas ou quantitativas sobre determinado fenômeno ou caso de estudo.

Um ponto importante em toda pesquisa documental é cuidar da confiabilidade da fonte, para

garantir que os resultados sejam confiáveis e aplicáveis à realidade estudada, além da veracidade das informações para garantir um processo de análise transparente e claro. Numa pesquisa documental o volume de dados é alto e permitem realizar uma triangulação dos mesmos para uma melhor compreensão do problema (LAVILLE e DIONE, .1999; PIMENTEL, 2001)

No presente projeto a confiabilidade da fonte é garantida pois foram utilizadas 7 audiências públicas entre os anos de 2017-2019, as datas: 10/10/2017; 21/11/2017; 24/04/2018; 08/05/2018; 29/05/2018; 04/06/2019 e 06/06/2019.

Foram utilizados também, como fontes primárias, o Projeto de Emenda Constitucional (PEC) nº 015/2015, a Primeira Minuta de Projeto Substitutivo à PEC nº 15-A/2015 da 55ª Legislatura (2015-2019) e a Primeira Minuta de Projeto Substitutivo à PEC nº 15-A/2015 da 56ª Legislatura (2019-2023).

Os principais documentos analisados advieram de artigos, teses e dissertações sobre o assunto geral (financiamento da educação e FUNDEB), os projetos de leis originários do Congresso Nacional (Câmara dos Deputados e Senado Federal) assim como outros textos (estudo técnico) da Câmara dos Deputados.

Pelo mencionado, é importante destacar que a interpretação de dados e informações para a compreensão de um fenômeno é essencial na pesquisa documental. A clareza dos objetivos e a transparência do processo de análise é que vão permitir resultados significativos e possíveis de serem generalizáveis, embora nas ciências sociais e humanas a generalização é sempre questionada pelo recorte que o pesquisador realiza.

No presente projeto as perguntas que guiaram tal processo de análise foram: Como funciona o mecanismo do FUNDEB? Quais pontos deste mecanismo devem ser aprimorados? Com o final de vigência do FUNDEB quais as perspectivas para o financiamento da educação básica? O que propõe a PEC 015/2015?

O grande desafio neste tipo de pesquisa é a capacidade de interpretação do pesquisador que utilizará os documentos coletados para identificar e elucidar possíveis respostas para as perguntas norteadoras enunciadas.

As etapas de uma pesquisa documental são: definição dos objetivos e fontes primárias; organização e classificação dos documentos a partir dos objetivos (perguntas norteadoras); análise/interpretação dos dados e elaboração de resultados.

Embora o método dialético ofereça uma grande potência, nem sempre os dados coletados numa pesquisa documental oferecem todas as evidências. Nesse caso pode ser importante aliar a pesquisa documental com a pesquisa bibliográfica que permitem a comparação e a elaboração de teses, e antíteses que colaboram com o pesquisador na aplicação do método dialético (LAVILLE e

DIONE, 1999; ECHER, 2001).

Diferentemente da pesquisa documental, a pesquisa bibliográfica tem como fonte artigos científicos, livros científicos, teses e dissertações, etc. (Oliveira, 2007; PIMENTEL, 2001). Trata-se de informações que já contém nelas as análises de estudos desenvolvidos por outros pesquisadores.

São temas que já foram objetos de estudo e sobre os quais já se obtiveram algumas respostas, portanto são fontes secundárias. Ao usar esse tipo de pesquisa, busca-se resolver um problema a partir dos resultados já obtidos por outros pesquisadores.

3. FUNCIONAMENTO DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL: FONTES E GASTOS

O direito à educação não foi desde sempre uma realidade no Brasil. O acesso e a permanência na educação como direito social foi conquistado ao longo dos anos de formação do Estado Brasileiro e adquirido através de muitas mobilizações sociais nas diversas conjunturas do país.

E para garantir a efetivação desse direito é preciso assegurar os instrumentos necessário, que nesse caso é o financiamento da educação.

Para compreender o funcionamento do financiamento da educação atual no Brasil e a importância e peso que os fundos públicos, como o antigo FUNDEF e o atual FUNDEB, tem na efetivação do direito à educação, é necessário antes entendermos alguns pontos sobre histórico percorrido do financiamento da educação: “o financiamento revela-se um instrumento fecundo para a compreensão das concepções de Estado, de sociedade e de cidadania que vão sendo forjadas tanto no passado como no presente” (VIEIRA; VIDAL, 2015, p. 19). Assim, o debate sobre o financiamento da educação não pode se dar de forma dissociada de um debate socioeconômico de educação, Estado e sociedade e não é possível olhar apenas por uma ótica econômica, pois, o financiamento é o mecanismo de efetivação do direito social à educação. Por isso, além das discussões sobre financiamento da educação contemplarem aspectos econômicos e fiscais, é preciso que estejam dentro de uma compreensão social de um projeto de educação e dos indivíduos a quem esse projeto se destina.

3.1 VINCULAÇÃO DE RECEITAS DE IMPOSTOS E GASTOS NA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO (MDE)

A condição de vinculação de recursos públicos para o financiamento da educação foi um salto importante e imprescindível para a efetivação desse direito que já havia sido garantida na Constituição Federal de 1934 e, apesar de ter havido interrupções, foi mantida até a Constituição atual de 1988. Importante pontuar que na época da ditadura militar iniciada em 1964 houve a desvinculação dos recursos públicos na educação, trazendo grandes prejuízos na garantia do direito da educação e na efetivação de uma educação pública de qualidade. (MELCHIOR, 1993; NUNES, 2015; SENA, 2014)

A vinculação é a forma de criar uma relação obrigatória de aplicar recursos numa função efetuada pelo poder público. Desse modo, garante a permanência de um montante mínimo e estável para assegurar a manutenção do sistema escolar, e essa decisão não fica refém de mandatos de governos centrais. (MELCHIOR, 1993)

Gouveia e Souza (2015) descrevem que a vinculação garante uma equidade em nível nacional na efetivação do direito à educação, uma conquista na garantia das políticas públicas:

Esse mecanismo de vinculação cria, de certa forma, um fundo de proteção ao patamar de investimentos, uma vez que anualmente há um montante mínimo, que pode ter algumas flutuações, pois é um percentual da receita de impostos, porém, são mantidos patamares relativamente estáveis de investimento. Esse desenho supõe, de alguma forma, equidade de condições de arrecadação, pois o mesmo percentual se aplica a todos os 26 estados brasileiros, aos mais de cinco mil municípios e ao Distrito Federal. (GOUVEIA; SOUZA, 2015, p. 48)

A vinculação de recursos a partir de receitas tributárias, composta por impostos, taxas e contribuições é algo essencial para compreensão do financiamento da educação no Brasil, pois aquela foi e é a principal fonte de captação de recursos, sendo o que sustenta o ensino público no Brasil (MELCHIOR, 1993).

Em suma, o financiamento da educação nos dias atuais configura-se através da vinculação das receitas resultantes de impostos em que a União deve obrigatoriamente aplicar nunca menos de 18% e os estados e municípios e do Distrito Federal, no mínimo, 25% (art. 212) para a manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). Além da vinculação, existe ainda a contribuição social do ‘salário-educação’ (art. 212, § 5º). A partir do que é arrecadado pelos entes federados (municípios, estados, Distrito Federal e União) é possível financiar a educação no Brasil.

Na Lei nº 9.394/96 de diretrizes e bases da educação nacional (LDB) fica definido quais são os gastos educacionais de manutenção e desenvolvimento de ensino a partir do art. 70 da LDB/96:

Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

- I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;
- II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;
- III - uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;
- IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;
- V - realização de atividades -meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;
- VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;
- VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;
- VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

Essa verba pública vinculada aos gastos em MDE não pode ser utilizada para financiar pesquisas quando não vinculadas às instituições de ensino, auxílio a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural, formação de quadros especiais para a administração pública, programas de assistência social (como suplementares de alimentação, médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, etc.), obras de infraestrutura ou de pagamento de trabalhadores da educação quando em desvio de função e outras ações que não são compreendidas como gastos para manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 71, LDB/96)

Além do que é vinculado obrigatoriamente pela Constituição Federal, como foi visto no

capítulo anterior, o orçamento público é um grande palco de disputa política a fim de adquirir mais financiamento da educação para além do que é obrigatório:

“O orçamento global inclui impostos e outros tributos, tais como taxas e contribuições, empréstimos compulsórios, além de doações, legados e outras eventuais receitas. Assim, o dispêndio mínimo obrigatório para manutenção e desenvolvimento do ensino refere-se exclusivamente aos impostos, embora a educação receba outras contribuições, como o salário-educação, que não entram no montante vinculado.” (LIBÂNEO et al, 2017, p. 374)

O financiamento da educação é pautado pelo uso de verbas públicas, como visto acima, em decorrência disso o orçamento público e as verbas públicas do Estado tornam-se o principal cenário de disputas políticas, logo de conquistas de direitos sociais também, o que faz com que a luta de classe se transfira do “chão da fábrica” para o âmbito da representatividade institucional. Popularizou-se a crença que a luta política e os interesses da classe trabalhadora deveriam ser disputados apenas internamente dos sistemas institucionais e que a democracia representativa seria a ‘salvação’ para a população em geral sendo a verdade que mesmo com essa mudança organizativa e funcional do Estado no sistema capitalista ainda sim quem domina os meios de produção e reprodução é a burguesia nacional e internacional. (HONORATO, 2008)

A utilização das verbas públicas no Brasil adquiriu contornos restritivos, mesmo com a Constituição de 1988 garantindo avanços nos direitos da cidadania na prática, a partir da década de 1990, o Brasil é marcado pelo predomínio da ideologia neoliberal e da contrarreforma do Estado, não efetivando as conquistas dos direitos na Constituição, que vislumbravam um Estado de Bem-Estar Social, e assegurando uma alta concentração de renda agravando ainda mais as desigualdades sociais:

Se tem uma definição para o fundo público no Brasil, particularmente para orçamento público, ela pode ser feita em uma única frase: o orçamento é financiado pelos pobres via impostos sobre o salário e por meio de tributos indiretos, sendo apropriado pelos mais ricos, via transferência de recursos para o mercado financeiro e acumulação de capital. (SALVADOR, 2012, p. 10)

O Fundef e o Fundeb tornaram-se formas de subvinculação dos impostos para política de custeio e investimento de uma educação de qualidade, assegurando a ampliação de direitos sociais, garantindo o mínimo do direito à educação, apesar de ainda serem reféns de decisões governamentais sobre sua permanência e do caráter regressivo da arrecadação tributária no Brasil.

Longe de ser o ideal, a partir de uma política de reforma, os fundos públicos hoje em dia, principalmente no Brasil, servem como instrumentos na disputa do orçamento público, na garantia e ampliação dos direitos sociais e de investimento nas áreas sociais:

A política de fundos constitui-se numa tensão entre o gerenciamento de recursos já estabelecidos ou o reconhecimento da necessidade de expansão desses recursos e o reconhecimento da necessidade de enfrentamento às desigualdades educacionais brasileiras com investimento público. (GOUVEIA; SOUZA, 2015, p. 47)

3.2. FONTES DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO: SALÁRIO-EDUCAÇÃO

As contribuições sociais são tributos com destinação específica, criados para atender certas demandas, de competência de arrecadação da União. No quesito do financiamento da educação existe a contribuição específica que é o Salário-educação - contribuição social destinada ao financiamento da educação básica - criado em 1964 como alternativa para as empresas que não cumpriam a legislação da Constituição de 1946 de oferecer escola primária aos seus empregados ou a seus filhos. (PINTO, 2006)

O salário-educação é recolhido pelas empresas, na base de uma alíquota de 2,5% sobre a folha de contribuições dos empregados, que corresponde às remunerações de seus trabalhadores. A arrecadação é realizada pela Receita Federal e através do Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino (FNDE) que os recursos são distribuídos para os entes federados, ao FNDE é reservado 10% deste montante para serem utilizados em programas e ações voltados à educação básica.

Após a retirada dos 10% do total do recurso, os 90% restantes são distribuídos da seguinte forma: $\frac{2}{3}$ são destinados a quotas estadual/municipal e $\frac{1}{3}$ para quota federal. A distribuição é feita com base no número de matrículas na educação básica, sendo que os estados e os municípios recebem quotas proporcionais com seu número de matrículas.

Importante pontuar que o salário-educação não entra como fonte de recurso nas receitas do FUNDEB, ou seja, não pode ser utilizado como recurso na complementação da União.

3.3 FONTES DE FINANCIAMENTO: TRANSFERÊNCIAS DA UNIÃO

Além dos montantes de receitas já descritos que são vinculados como gastos para a educação existe também a categoria de transferências legais e voluntárias da União.

De acordo com Machado e Farenzena (2016) as transferências são o mecanismo de cumprimento das funções da União de ação supletiva e redistributiva aos estados, Distrito Federal e municípios na área da educação.

Compõem as transferências legais o montante de recursos definidos pela Constituição Federal ou lei federal, como por exemplo, a complementação da União ao FUNDEB.

Já a categoria de transferências voluntárias são aqueles:

[...] recursos financeiros repassados aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios em decorrência da celebração de convênios, termos de compromisso ou outros instrumentos similares cuja finalidade seja a realização de obras e/ou serviços de interesse comum e coincidente às três esferas de governo. (MACHADO; FARENZENA, 2016, p. 181)

Diferentemente das transferências legais, as voluntárias são definidas a partir de critérios estabelecidos pela própria União, que podem ou não ser debatido e formulado em colaboração com

os outros entes federados.

3.4 FONTES DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO: SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO

Como visto no tópico anterior a fonte de recursos que financia a maior parte da educação pública brasileira são os impostos, e para discutir com plenitude sobre o financiamento da educação é necessário um olhar sobre a forma organizativa do nosso sistema tributário, como ele funciona atualmente e suas consequências para a educação.

A base de funcionamento do sistema tributário brasileiro, além de complexo, é composto predominantemente por impostos indiretos incidentes no valor do consumo e sobre a mão de obra, tornando uma tributação regressiva, no sentido em que as classes de menor renda são as que mais contribuem, por receber menos e gastar praticamente toda sua renda em consumo, os impostos que a população mais pobre paga acabam sendo proporcionalmente maior do que o pago pela população de classe alta, por conta de sua menor condição financeira. (OLIVEIRA, 2018)

Gouveia e Souza também indicam uma necessidade de reestruturação do sistema tributário brasileiro a fim de superar os limites do instrumento de vinculação:

[...] o limite desse mecanismo é o sistema tributário desigual. A forma mais imediata de enfrentar esse limite é a redefinição da lógica do sistema tributário em termos nacionais, entretanto, essa forma esbarra em interesses dos entes federados que não são de fácil equalização. (GOUVEIA; SOUZA. 2015, p. 48)

Nesse sentido, propostas completas de reformas tributárias no sentido de superação da tributação regressiva para uma tributação progressiva, uma tributação que incidisse com valores maiores em renda e propriedade, é algo debatido e planejado por diversos especialistas da economia e defendida pela ANFIP – Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil e pela FENAFISCO – Federação Nacional do Fisco Estadual e Distrital¹. Uma reforma nesse sentido que contribuísse para a população em geral, e principalmente para as políticas de direitos sociais, é totalmente plausível, porém o contexto político é o maior impeditivo disso:

Vemos que a reivindicação dos sociais-democratas — supressão **completa** de todos os impostos indirectos e sua substituição por um imposto progressivo sobre os rendimentos a sério e não a brincar — é **plenamente** realizável. Semelhante medida, não afectando as bases do capitalismo, traria imediatamente um enorme alívio a nove décimos da população; e em segundo lugar, seria um gigantesco impulso para o desenvolvimento das forças produtivas da sociedade em consequência do crescimento do mercado interno e em consequência da libertação do Estado dos absurdos constrangimentos impostos à vida económica para a cobrança dos impostos indirectos.

Os defensores dos capitalistas referem habitualmente a dificuldade de calcular os grandes

¹ <http://plataformapoliticasocial.com.br/wp-content/uploads/2018/05/PARTE-2-A-REFORMA-TRIBUT%C3%81RIA-NECESS%C3%81RIA-PARA-O-BRASIL-65-138.pdf>

rendimentos. Mas na realidade, dado o actual desenvolvimento dos bancos, das caixas económicas, etc., essas dificuldades são inteiramente fictícias. A **única** dificuldade é o interesse de classe dos capitalistas e a existência de instituições não democráticas no sistema político dos Estados burgueses. (LENIN, 1913, p. 114)

Diante disso é possível compreender que o financiamento da educação é uma parte da totalidade que é o orçamento público brasileiro, instrumento politicamente usado em disputas para garantir hegemonia e controle social, político e econômico do Brasil.

Uma reforma tributária que garantisse a inversão da lógica atual da tributação é um ponto essencial para se pensar avanços nas políticas públicas sociais, nisso se inclui a educação, enquanto o mínimo não for efetuado sempre haverá dificuldades de avançar no oferecimento de uma educação de qualidade.

4. FUNDEF EM VISTA

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF - foi criado pela Emenda Constitucional nº 14 / 96, regulamentado pela lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e implantada em todo território nacional a partir de 1998. O FUNDEF tinha uma vigência de 10 anos, até 2006, sendo substituído, em 2007, pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB.

O FUNDEF criava no âmbito de cada estado e no Distrito Federal, um fundo estadual que teria a função de organizar e redistribuir esses recursos baseados nas matrículas do ensino fundamental de cada ente federado. O fundo consistia na obrigatoriedade da subvinculação de recursos a um fundo estadual que deveria ser redistribuído entre os municípios de cada estado pela quantidade de matrícula no ensino fundamental.

Compunham o FUNDEF os seguintes impostos: Fundo de Participação dos Estados (FPE), Fundo de Participação dos Municípios (FPM), Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (Iplexp), Desoneração de exportações (Lei Complementar nº 87/96).

Além disso, era obrigatório a utilização de 60% da verba deste fundo no pagamento do magistério.

4.1 ENSINO FUNDAMENTAL ≠ EDUCAÇÃO BÁSICA

Um dos pontos negativos do FUNDEF, que foi superado através do FUNDEB, é da Lei 9.494/96 não considerar o alcance do fundo para a totalidade da educação básica brasileira. O Fundef apenas atingia as matrículas de ensino fundamental e a remuneração de profissionais do magistério, nisso não estavam incluídos a educação infantil nem o ensino médio assim como também não estavam contempladas as diferentes modalidades de ensino (Educação de Jovens e Adultos, Educação Especial, Educação Profissional e Tecnológica, Educação do Campo, Educação Escolar Indígena e Quilombola e Educação a Distância).

O fato do Fundo ser especificamente estadual, manteve as desigualdades entre regiões do Brasil e internamente no estado, além das disparidades em relação a etapas e modalidades:

Essas disparidades entre estados retratam as condições econômicas e a capacidade de arrecadação de cada um, mostrando que a ideia de 27 fundos, embora tenha representado avanços, não favoreceu a criação de condições de oferta educacional equânime para todas as crianças brasileiras de 7 a 14 anos.

No médio e longo prazo, tal instrumento contribuiu para acentuar disparidades na aplicação de recursos das outras etapas da educação básica – a educação infantil e o ensino médio – e não para diminuir as desigualdades regionais e entre as unidades da Federação. (VIEIRA; VIDAL, 2015, p. 30)

4.2 NOVAS FONTES? REDISTRIBUIÇÃO DA POBREZA

O instrumento do FUNDEF, assim como o FUNDEB, não cria recursos novos para o financiamento da educação. A lógica dos fundos – tanto do FUNDEF quanto do FUNDEB – acabou por não gerar novas fontes de financiamento, mas redistribuir as receitas vinculadas já existentes na CF em relação aos estados, Distrito Federal e municípios. Neste sentido não entra “dinheiro novo” para os sistemas de ensino e de fato é colocado em questão a efetividade do Fundef em desenvolver e melhorar a qualidade do ensino, tendo em vista que o Fundo não representava nem 2% na expressividade do PIB nos anos de 1998, 1999, 2000 e 2001 (MEC, 2002)

4.3 DESCASO DA UNIÃO: PARTICIPAÇÃO DO GOVERNO CENTRAL NO FUNDEF

O fundo era basicamente composto e financiado pelos recursos que os estados e municípios arrecadavam, não havia praticamente uma responsabilização financeira por parte da União em contribuir com o FUNDEF, além de não compor o ‘grosso’ do montante dos recursos, suas complementações eram irrisórias. O balanço do FUNDEF produzido e divulgado pelo MEC demonstra claramente a diminuição da complementação da União ao longo dos anos em que 1998 a participação da União era de 3,2% do total do Fundo, em 1999 4,5%, em 2000 decresceu para 2,9% e em 2001 a participação foi de 2,3% do total do Fundo (MEC, 2002):

Prevista para R\$ 871 milhões em 1996 (cerca de 10% do Fundo), beneficiando quinze estados, a complementação da União, três anos depois, não chegou à metade desta quantia, destinando-se em 1999 a somente seis estados: PA, MA, PI, CE, AL, BA. Com a desobediência da fórmula de fixação do valor mínimo anual por aluno (art. 6º da Lei 9.424, de 1996), a complementação foi caindo cada vez mais, a ponto de baixar para 1,5% do Fundef total em 2004 e a menos de 1% em 2006. (MONLEVADE, 2007, p. 38)

Por conta disso a maior responsabilidade financeira recaiu sobre os estados e municípios e as possibilidades de implementar um ensino de qualidade eram diminuídas.

No quesito de complementação da União no que se refere ao valor mínimo anual por aluno Monlevade (2007) aponta o descaso da União em não providenciar os valores mínimos fixados por lei, reduzindo sua participação no fundo a cada ano.

4.4 MUNICIPALIZAÇÃO INDUZIDA

A partir de sua implementação o Fundef, apesar de garantir quase que totalmente a universalização do ensino fundamental, induziu um processo de municipalização do ensino fundamental, por relacionar a destinação dos recursos vinculados deste fundo às matrículas no ensino fundamental regular. Os governos estaduais diminuíram seu atendimento de alunos e essa responsabilidade, entre poucos anos (1998 a 2004), passou a ser concentrada na sua maior parte nos municípios, que aumentaram suas receitas, porém não conseguiram prover um ensino de qualidade,

atendendo um número muito superior à sua capacidade de financiamento própria, sem o Fundeb.
(SENA, 2007)

5. FUNCIONAMENTO FUNDEB: NATUREZA DO FUNDO, FONTES, ARRECADAÇÃO, DISTRIBUIÇÃO E ASPECTOS GERAIS

5.1 NATUREZA DO FUNDO E ASPECTOS GERAIS

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) foi criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 e pelo Decreto nº 6.253/20071. O Fundeb surgiu a partir da necessidade de substituir o Fundef por conta do fim de sua vigência, que prevaleceu de 1998 a 2006.

O Fundeb se caracteriza como um fundo especial, de natureza contábil e de âmbito estadual, ou seja, existe um Fundo por estado e Distrito Federal, totalizando 27 Fundos. O Fundo é formado por recursos federais, estaduais e municipais provenientes de impostos e transferências vinculados à educação a partir do art. 212 da Constituição como foi visto nos capítulos anteriores.

É um mecanismo de captação, distribuição e aplicação de atuação dos entes federados municipais, estaduais e da União.

Os três entes compõem os recursos do fundo nas suas diferentes medidas, aos estados cabe a administração do fundo estadual e a distribuição do mesmo aos municípios para sua própria gestão dos recursos; A União cabe sua participação na complementação dos recursos e distribuição dos mesmo para os estado e Distrito Federal.

O principal objetivo do Fundo é de destinar recursos à manutenção e desenvolvimento da educação básica pública e à valorização dos trabalhadores da educação. Sua vigência foi estabelecida do período de 2007 a 2020. (FNDE, 2008a)

Farenzena (2015) descreve que um dos principais objetivos do FUNDEB é de proporcionar uma nivelção entre os entes federados quanto a sua capacidade de financiamento da educação, por sua característica primordial de ser um fundo de caráter redistributivo. Esse objetivo está ligado a dois princípios constitucionais que regem nossa educação nacional: a igualdade de condições de acesso e permanência na escola e a garantia de padrão de qualidade.

Para Farenzena (2015) o sistema da política do FUNDEB pode ser definido em linhas gerais pela vinculação e subvinculação de recursos públicos à educação básica, demarcando a importância do investimento da verba pública para políticas sociais, garantindo o direito social da educação; a (re)distribuição destes recursos de acordo com as competências de cada ente federado, que começou no FUNDEF mas se aprimorou no FUNDEB; a cooperação intergovernamental no financiamento da educação, um fundo nacional que há ações e intervenções de todos os níveis de governo (municipal, estadual e nacional).

5.2 FONTES DO FUNDEB

Os recursos que compõem o FUNDEB são provenientes das receitas de impostos estaduais, municipais e receitas da dívida ativa de juros e multas de âmbito federal. Fazem parte da ‘cesta do FUNDEB’ os seguintes impostos nas seguintes medidas:

QUADRO 1 - RECEITAS VINCULADAS À MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO E AO FUNDEB

ENTE FEDERADO	ORIGEM	INTEGRANTES DO FUNDEB (20% em FUNDEB; 5% em MDE/demais)	NÃO INTEGRANTES DO FUNDEB (25% em MDE)
ESTADOS E DISTRITO FEDERAL	RECEITAS PRÓPRIAS	- ITCMD; - ICMS; - IPVA;	
	RECEITAS DE TRANSFERÊNCIAS	- FPE; - Compensação pela desoneração de ICMS; - Cota parte do IPI-exportação;	- IRRF; - Cota-Parte do IOF;
MUNICÍPIOS E DISTRITO FEDERAL	RECEITAS PRÓPRIAS		- IPTU; - ITBI; - ISS; - ITR, caso tenha optado em fiscalizar e cobrar;
	RECEITAS DE TRANSFERÊNCIAS	- FPM; - Cota-Parte do IPI-exportação; - Cota Parte do ICMS; - Cota Parte do IPVA; - Cota-Parte do ITR, caso não tenha optado em fiscalizar e cobrar; - Compensação pela desoneração do ICMS;	- IRRF; - Cota-Parte do IOF-ouro;

Fonte: Constituição Federal e legislação correlata. Elaboração por Tanno (2017) alterado pela autora

É possível constatar que a maior parte das receitas que integram do FUNDEB são provenientes de impostos de competência estadual que pertencem aos estados e municípios: “[...] cujo percentual de 20% fica retido nos cofres estaduais para compor os respectivos Fundos, além de outros impostos de competência federal, pertencentes a Estados e Municípios, por repartição de receitas tributárias.” (TANNO, 2017, p. 9).

Fora isso, além das transferências da União aos entes federados das cotas-parte que recebem, a União complementa os recursos dos Fundos sempre que, no Distrito Federal e em cada Estado, o valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente, o que será tratado no próximo ponto.

5.3 COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO E VALOR MÍNIMO POR ALUNO

Além dos recursos estaduais e municipais é previsto também a complementação da União, a partir de recursos federais, para aqueles estados/DF que o valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente. Atualmente essa complementação é no mínimo 10% da receita dos recursos

destinados à educação com o objetivo de assegurar o valor mínimo nacional por aluno/ano a cada Estado ou Distrito Federal, em que este limite mínimo não for alcançado com os recursos dos próprios governos. A complementação da União pretende nivelar as disponibilidades financeiras e as desigualdades sociais entre estados para o financiamento da educação básica.

No FUNDEB há algumas diferenças frente ao FUNDEF, a complementação da União foi crescente: R\$ 2 bilhões, R\$ 3 bilhões, R\$ 4,5 bilhões nos primeiros 3 anos e depois foi vinculada uma quantia igual ou superior a 10% do total de receita dos fundos, com valores reajustados pela inflação. Esse percentual foi definido pela Lei nº 11.494/07 e não foi um ponto de grandes discussões: “[...] esse valor é definido sem qualquer base em custos reais, considerando tão somente o valor possível de se obter a partir da complementação da União ao fundo, que corresponde a 10% do total das contribuições a ele destinadas por estados e municípios” (PINTO, pág. 108, 2015).

A partir dos dados divulgados de estimativa de distribuição do FUNDEB por estado pelo FNDE/MEC no ano de 2019, foram contabilizados nove estados (AL, AM, BA, CE, MA, PA, PB, PE e PI) que receberam complementação da União, com uma estimativa de valor total da complementação da União de R\$ 12.911.124,0. (MEC, 2018)

Apesar da complementação da União se tornar um instrumento importante de nivelção de disponibilidade financeira entre os estados, logo, de equidade no serviço de acesso permanência e educação de qualidade, ainda apresenta necessidades de superação do que está imposto presente.

Como visto acima, a complementação da União no FUNDEB atual atinge apenas 9 estados do Brasil, mas ainda está longe de conseguir cumprir em garantir um padrão mínimo de custo de qualidade por aluno, uma educação de qualidade necessária para o desenvolvimento do Brasil. A não implementação do Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi) e o Custo Aluno Qualidade (CAQ) nos anos de vigência do FUNDEB é algo que necessita ser revisto na formulação do novo fundo.

Baseando-se no FUNDEF, que também não teve grandes debates sobre qual seria o valor mínimo por aluno, a definição do FUNDEB coloca (art. 33) que “o valor anual mínimo por aluno definido nacionalmente para o ensino fundamental no âmbito do Fundeb não poderá ser inferior ao mínimo fixado nacionalmente em 2006 no âmbito do Fundef”, usa como parâmetro a definição de valor mínimo do Fundef.

A Comissão Intergovernamental para o Financiamento da Educação Básica de Qualidade, estabelecida na lei do FUNDEB, que é composta por representantes do Ministério da Educação (MEC), da União dos Dirigentes Municipais da Educação (UNDIME) e Conselho dos Secretários Estaduais de Educação (CONSED), define anualmente as ponderações aplicáveis que são adotadas no cálculo de atualização dos valores mínimos, tendo em conta “a correspondência ao custo real da respectiva etapa e modalidade e tipo de estabelecimento da educação básica, segundo estudo de custo

realizados e publicados pelo INEP.” (BRASIL, 2007)

“A fixação de coeficientes para ponderar as matrículas é elemento do cálculo dos coeficientes de distribuição dos recursos do FUNDEB” (FARENZENA, pág. 90, 2015) a partir do fator de correção do valor mínimo, definido anualmente, com base no do Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC, apurado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE os coeficientes de ponderação são aplicados nos números de matrícula de cada ente federado para calcular a quantidade de verba para cada ente (BRASIL, 2007).

Apesar do instrumento do FUNDEB, assim como FUNDEF, visava diminuir as desigualdades econômicas na educação básica, garantindo o direito à educação e promover uma educação de qualidade, ficou entre aberto qual seria a necessidade de financiamento para essa educação de qualidade, ponto que retorna no “novo” FUNDEB com o debate da implementação do CAQi/CAQ como valor mínimo anual por aluno.

5.4 DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS

O FUNDEB tem característica de ser um fundo redistributivo, através da política de vinculação e subvinculação de receitas, que distribui territorialmente no âmbito dos fundos estaduais, ainda mantém substanciais desigualdades entre regiões e estados, pois os recursos não evadem de seus respectivos estados. Os recursos vinculados do fundo estadual são distribuídos entre os municípios e para o estado, sua distribuição leva em conta apenas os recursos destinados ao fundo, não de todos os recursos destinados à MDE.

Por fim, a distribuição é realizada com base no número de alunos matriculados na educação básica, de acordo com dados do último censo escolar – ou seja, do ano anterior. Os municípios recebem os recursos do Fundeb com base no número de alunos da educação infantil e do ensino fundamental, e os estados, com base no número de alunos do ensino fundamental e médio. Basicamente, quanto maior o número de estudantes matriculados maior o valor dos recursos destinados, o governo estadual e os governos municipais receberão proporcionalmente ao número de suas matrículas na educação básica. (FNDE, 2008b)

Para a distribuição do Fundo entre os entes federados são levadas em contas as diferenças entre etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica, sendo que o fator de ponderação entre essas diferenças adotará como referência o fator 1 (um) para os anos iniciais do ensino fundamental urbano, são essas:

QUADRO 2 - COEFICIENTES DE PONDERAÇÃO DO FUNDEB - 2019

ETAPA/MODALIDADE	SITUAÇÃO DE OFERTA	2019
------------------	--------------------	------

Creche	Tempo Integral - Pública	1,30
	Tempo Integral - Conveniada	1,10
	Tempo Parcial - Pública	1,15
	Tempo Parcial - Conveniada	0,80
Pré-Escola	Tempo Integral	1,30
	Tempo Parcial	1,05
Ensino Fundamental	ANOS INICIAIS URBANOS	1,00
	Anos Iniciais do Campo	1,15
	Anos Finais Urbano	1,10
	Anos Finais do Campo	1,20
	Tempo Integral	1,30
Ensino Médio	Urbano	1,25
	Do Campo	1,30
	Tempo Integral	1,30
	Integrado à Educação Profissional	1,30
Modalidades	Educação Especial	1,20
	Educação Indígena e Quilombola	1,20
	EJA com avaliação no processo	0,80
	EJA/Ensino Médio e Técnico	1,20

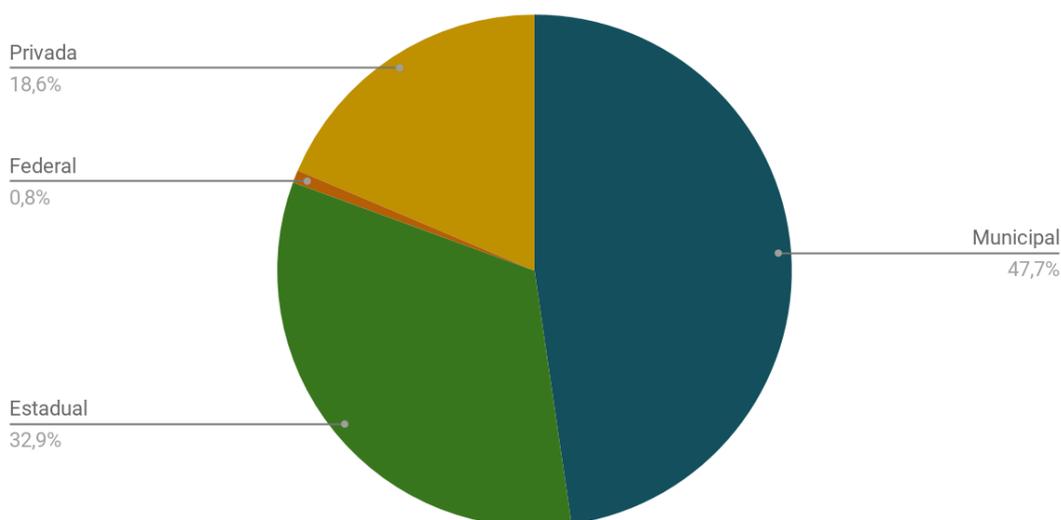
Fonte: Diário Oficial da União. Elaborada pela autora

Como dito no ponto anterior os coeficientes de ponderação para distribuição do FUNDEB são definidos anualmente pela Comissão Intergovernamental para o Financiamento da Educação Básica de Qualidade (FNDE, 2008)

Abaixo é possível visualizar melhor a proporcionalidade das matrículas no Brasil na educação básica, tanto nas redes públicas como nas redes privadas:

GRÁFICO 1 - Matrículas na educação básica - 2018

Percentual de matrículas na educação básica, segundo a dependência administrativa –



Fonte: INEP (2019). Elaborado pela autora.

A partir do gráfico podemos constatar que a maioria das matrículas na educação básica no Brasil são da rede pública, em que o Fundeb é o principal mecanismo de distribuição de recursos para o financiamento da mesma, e a maior predominância das matrículas é na rede municipal, que detém 47,7%. A rede estadual, que foi responsável por 32,9% das matrículas da educação básica em 2018, é a segunda maior. A rede privada tem uma participação de 18,6% e a federal tem uma participação inferior a 1% do total de matrículas na educação básica. (INEP, 2019)

A responsabilidade de distribuição de recursos a partir das matrículas é definida pelo art. 211, §§ 2º e 3º, da Constituição Federal que estabelece a competência de ente federado em que organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

A rede federal financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. As redes municipais atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil, e as redes estaduais e Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

Nessa distribuição as escolas conveniadas (instituição privadas, comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos) de educação infantil (creche e pré-escola), de educação do campo

oferecida em instituições credenciadas que tenham como proposta pedagógica a formação por alternância e de educação especial recebem também recursos públicos do fundo. (BRASIL, 2007)

Da forma que a lei foi regulamentada possibilita a utilização de verba pública para financiar instituições privadas, transferindo a responsabilidade do Estado em atender as demandas de matrículas da educação básica para o setor privado e abrindo margem para a privatização da educação. Esse é um dos pontos a serem tratados novamente na constituição do novo FUNDEB.

5.5 UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS

Na lei regulamentadora do FUNDEB, está previsto que no mínimo 60% das receitas do fundo devem ser utilizadas para remuneração dos profissionais do magistério da educação básica, ou seja de professores e profissionais que exercem atividades de suporte pedagógico, tais como: direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, coordenação pedagógica e orientação educacional) em efetivo exercício na educação básica pública, e o restante dos recursos, 40% do fundo, em outras despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino. O mínimo a ser gasto com a remuneração dos profissionais citados acima é de 60%, mas nada impede que se utilize 100% dos recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério (FNDE, 2008b; BRASIL 2007).

Porém, ainda houve dificuldades do FUNDEB em se consolidar “[...] como ferramenta suficiente para garantir o aporte de recursos necessário para a materialização de uma educação de qualidade” (GIL, pág. 274, 2015). Os valores mínimos e a disponibilidade financeira do fundo não são o suficiente ainda para garantir essa educação de qualidade, tendo em vista, por exemplo, que o Rio Grande do Sul é um dos estados que não recebe complementação da União, logo, consegue atender os valores mínimos previstos, porém o estado não consegue cumprir com a lei do Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN).

5.6 FISCALIZAÇÃO SOCIAL: CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DO FUNDEB (CACS-FUNDEB).

Por fim, foram criados os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB (CACS-FUNDEB), sob controle da sociedade em geral que deve apontar, às instâncias e autoridades com deliberação de fiscalizar e tomar providências, eventuais falhas ou irregularidades na gestão dos recursos do FUNDEB.

O CACS-FUNDEB tem como principal função, segundo a lei regulamentada 11.494, proceder ao acompanhamento e controle social da distribuição, transferência e a aplicação dos recursos do Fundo, no âmbito municipais, estaduais e nacional: “O Conselho não é uma unidade administrativa

do Governo, assim, sua ação deve ser independente e, ao mesmo tempo, harmônica com os órgãos da Administração Pública local” (FNDE, 2008b, p. 31)

Apesar de sua independência os CACS-FUNDEB tem sua ação limitada e pouco poder de deliberação sobre os rumos do instrumento:

É importante destacar que o trabalho dos Conselhos do Fundeb soma-se ao trabalho das tradicionais instâncias de controle e fiscalização da gestão pública. Entretanto, o Conselho do Fundeb não é uma nova instância de controle, mas sim de representação social, não devendo, por conseguinte, ser confundido com o controle interno, executado pelo próprio Poder Executivo, nem com o controle externo, executado pelo Tribunal de Contas na qualidade de órgão auxiliar do poder legislativo, a quem compete apreciação das contas do Poder Executivo. (FNDE, 2008b p. 31)

Com o fim de sua vigência se aproximando é necessário analisar suas principais falhas e avanços para chegar numa síntese de um novo instrumento de financiamento da educação básica. São pontos que necessitam ser revisados para um “novo” FUNDEB: a complementação da união, os recursos para o fundo, a utilização do recurso, a vigência e valores mínimos para uma educação de qualidade, entre outros.

No próximo capítulo serão analisados o Projeto de Emenda Constitucional (PEC) 015/2015, a Primeira Minuta de Projeto Substitutivo à PEC 15-A/2015 da 55ª Legislatura (2015-2019) e a Primeira Minuta de Projeto Substitutivo à PEC 15-A/2015 da 56ª Legislatura (2019-2023) que estão tramitando no Congresso Nacional que pretendem legislar sobre a criação de um próximo fundo e outras possibilidades para o futuro do financiamento da educação básica.

6. NOVO FUNDEB: O ENCERRAMENTO DA VIGÊNCIA DO FUNDEB E AS NOVAS PERSPECTIVAS DE FINANCIAMENTO PARA A EDUCAÇÃO BÁSICA

Como visto no capítulo anterior, apesar de algumas problemáticas que o FUNDEB não foi capaz de superar, ainda assim este fundo, bem como o FUNDEF, foi um marco no financiamento da educação e é um dos principais instrumentos de equalização de oportunidades educacionais, discutir sobre educação de qualidade e financiamento da mesma sem ter em mente uma continuidade, com melhorias, do FUNDEB seria um retrocesso na garantia do direito à educação:

Destaque-se que seria estabelecido o caos no financiamento da educação em caso do fim puro e simples do Fundeb, com o retorno à situação pré-Fundef – sem redistribuição horizontal e sem complementação da União.

O financiamento da educação atingiu um ponto sem retorno. Ao estender o efeito redistributivo para toda a educação básica, o Fundeb tornou-se um instrumento mais eficaz para promover a equidade. (SENA, 2017, p. 4)

Porém, como indicado desde o início do trabalho, esse instrumento tem data limite de vigência, no final de 2020, ou seja, em 2021 vem o FUNDEB não terá mais amparo jurídico, supostamente retornando à situação anterior ao FUNDEB e do próprio FUNDEF.

Em defesa do caráter redistributivo dos recursos contábeis na organização do financiamento da educação existem algumas propostas de alteração e de criação de um “novo” FUNDEB, que buscam prioritariamente pela sua permanência.

6.1 TRAMITAÇÃO NO CONGRESSO NACIONAL: O QUE PROPÕE A PEC 15/2015 PARA UM NOVO FUNDEB?

Com fim da vigência do FUNDEB se aproximando existe a necessidade de discutir um substituto a esse instrumento, que avance nas suas limitações e proponha uma educação cada vez mais equalizadora e de qualidade.

Nessa perspectiva foi apresentada na Câmara dos Deputados, pela Dra. Raquel Muniz (PSC-Minas Gerais) e outros, a Proposta de Emenda à Constituição nº 15/2015 (PEC 15/2015), no dia sete de abril de 2015, que define pontos sobre o FUNDEB, principalmente sobre o caráter permanente deste fundo, além de outras características:

Inserir parágrafo único no art. 193; inciso IX, no art. 206 e art. 212-A, todos na Constituição Federal, de forma a tornar o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb instrumento permanente de financiamento da educação básica pública, incluir o planejamento na ordem social e inserir novo princípio no rol daqueles com base nos quais a educação será ministrada, e revoga o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. (BRASIL, 2015)

A partir da aprovação do parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania no dia 16 de junho de 2015, foi criada a Comissão Especial destinada a proferir parecer à PEC 15/2015 no dia 30 de novembro de 2016.

Foi designada a deputada Professora Dorinha Seabra Rezende do partido dos Democratas de Tocantins (DEM-TO) como relatora da Comissão Especial. Durante 2016 até janeiro de 2019 foram organizadas diversas audiências públicas e reuniões técnicas com especialistas em educação, professores, gestores públicos, representantes de órgãos públicos, da sociedade civil e de associações etc., para o debate de um novo FUNDEB através da Comissão Especial.

Em 30 de janeiro de 2019 a PEC nº 15/2015 foi arquivada por conta do encerramento 55ª Legislatura (2015-2019).

Com início da 56ª Legislatura, a Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende (DEM-TO), que encabeçou as discussões e era relatora da antiga Comissão Especial que estava analisando o projeto, solicita o desarquivamento do processo, o que é aprovado no dia 7 de 2019, sendo constituída uma nova Comissão Especial. Professora Dorinha (DEM-TO) é designada novamente como relatora da Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 15-A, de 2015.

No mesmo período tramita no Senado Federal a Proposta de Emenda à Constituição nº 65 apresentada em 07 de maio de 2019 pelos Senador Randolfe Rodrigues (REDE/Amapá) e outros, tem como ementa:

Acrescenta o art. 212-A à Constituição Federal, para tornar permanente o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), e revoga o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. (BRASIL, 2019b)

As duas propostas têm como carro chefe o objetivo de tornar o “novo FUNDEB” permanente na Constituição Federal, não correndo o risco que essa política pública pudesse ser encerrada por decisões de governantes de Estado ou de desinteresse dos mesmo em dar continuidade ao fundo.

A seguir analisaremos os pontos trazidos pela PEC 15/2015, a primeira minuta de projeto substitutivo da PEC 15/2015 produzido pela Comissão Especial instituída na 55ª legislatura e a primeira minuta de projeto substitutivo da PEC 15/2015 produzido pela Comissão Especial instituída na 56ª legislatura. Para melhor compreensão utilizaremos, respectivamente, os termos 1ª Minuta e 2ª Minuta para citar os documentos acima.

6.1.1 Fundo Permanente

A proposta de tornar o FUNDEB como um instrumento permanente de financiamento da educação é consenso tanto na PEC 15/2015 (Câmara) como na PEC 65/2019 (Senado), assim como na sociedade em geral, trabalhadores da educação, pais, estudantes, pesquisadores e especialistas da educação, representantes das mais diversas entidades da educação (Todos Pela Educação, UNDIME, CONSED, CNM, FINEDUCA, ANPED, UBES, Campanha Nacional pelo Direito à Educação), etc.

Em nota técnica construída em conjunto com CONSED e UNDIME, em abril de 2019, ambas as entidades colocam o impacto negativo que existiria caso a política do FUNDEB fosse encerrada:

Municípios que não teriam capacidade financeira para atingir o valor mínimo no âmbito de seu estado são beneficiados pelo efeito redistributivo do fundo, calcado nas matrículas.

Estados e respectivos municípios que não alcançariam o valor mínimo nacional são beneficiados pela complementação da União;

Portanto, o Fundeb revelou-se importante para a redistribuição de recursos no ambiente federativo, com a adoção do critério da matrícula da área de prioridade de cada ente federado e a obrigação da complementação da União aos que não atingirem um valor mínimo de alocação por aluno a cada ano; (CONSED/UNDIME, 2019, p. 2)

Nas audiências públicas, principalmente nos dias 24/04/2018 e 29/05/2018, as entidades presentes reforçam o acordo em tornar o fundo permanente e no aumento da participação da União no financiamento do FUNDEB.

Por mais que no Congresso Nacional e nas suas audiências públicas a aparência seja de consenso na consolidação do FUNDEB como ferramenta permanente, no governo de Jair Bolsonaro não é o que se apresenta. O ministro da Economia, Paulo Guedes, no início de março de 2019, apresenta em entrevista² a proposta de desvinculação de receitas ligadas ao orçamento, ou seja, a desobrigação de destinar verbas públicas para os setores da saúde e educação, principalmente. Se aprovada a ‘Pec do Orçamento’ como o próprio ministro coloca, isso indicará o fim do FUNDEB, que funciona através de subvinculação de receita, e um grande risco para o direito à educação pública.

Assim, a PEC 15/2015 tem como objetivo adicionar a seguinte redação no corpo da Constituição Federal, assim tornando o fundo permanente, “[...] retirando-o, como consequência, das disposições transitórias que até então vem servindo à constitucionalização das políticas públicas de fundos – FUNDEF e FUNDEB. (XIMENES, 2018, p. 8) ”:

Art. 3º É inserido o art. 212-A na Constituição Federal com a seguinte redação:

"Art. 212-A. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação, respeitadas as seguintes disposições:

I - A distribuição dos recursos e de responsabilidades entre o Distrito Federal, os Estados e seus Municípios é assegurada mediante a criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de natureza contábil; (BRASIL, 2015 p. 1, grifo da autora)

Apesar da aprovação e implementação da Emenda Constitucional 95/2016, que estabelece um limite de gastos para despesas primárias no geral, que envolve gastos públicos na áreas da seguridade social, previdência e educação por exemplo, por no mínimo, 10 anos a partir de 2017 e, no máximo, por 20 anos, demonstra que apesar da aprovação, por parte do Congresso Nacional, de um maiores

² <https://www.valor.com.br/brasil/6152619/guedes-diz-ter-pronta-pec-para-desvinculacao-total-do-orcamento>

retrocessos em termos de políticas públicas e da garantia do direito à educação nos últimos períodos, existem movimentos organizados da sociedade civil que defendem a educação pública e da garantia de sua efetivação e universalização que pressionam o Congresso Nacional e há disputas para a definição dos rumos do financiamento público da educação, logo, do projeto de educação pública brasileira.

Na 1ª e 2ª Minutas apresentadas pela relatoria Professora Dorinha existe apenas uma pequena alteração ao texto da PEC 15/15, apontada em negrito, que corrige o termo utilizado na Constituição Federal quando se refere a manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE):

Art. 212-A. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento **do ensino**, na educação básica e à remuneração condigna dos profissionais da educação [...] (BRASIL 2016; BRASIL 2019)

Tornar o FUNDEB permanente é um passo essencial para a garantia do direito à educação e um passo importante de defesa da vinculação, da utilização de verba pública, para a políticas sociais e de um instrumento de subvinculação. Nos anos de implementação do FUNDEB, apesar de todas as críticas, o fundo teve um papel primordial no avanço do desenvolvimento da educação básica.

A partir dos dados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), de iniciativa do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), mostra que o índice de avaliação do desenvolvimento da educação básica vem aumentando gradualmente, principalmente na rede pública, mantendo uma trajetória consistente de melhoria. Em 2007, ano de implementação do FUNDEB, o índice nos anos iniciais do ensino fundamental na rede pública era de 4,0 e em 2017, último dado mais recente, houve crescimento desse índice para 5,5; inclusive superando as metas propostas pelo IDEB.

Para os anos finais do ensino fundamental e o ensino médio a situação é igual de crescimento crescente dos índices, nos anos de 2007 e 2017 respectivamente: Anos finais - 3,5 a 4,4; Ensino Médio - 3,2 a 3,5. (INEP, 2017)

O objetivo deste estudo não é de buscar relações do FUNDEB com os parâmetros de qualidade do IDEB, porém, o que se demonstra é um aumento positivo desses parâmetros no tempo de vigência do FUNDEB e, como já foi dito anteriormente, para se garantir uma educação de qualidade é preciso ter as condições necessárias para efetivar políticas educacionais que proporcionem o desenvolvimento da educação básica.

Tornar o FUNDEB um instrumento constitucional de financiamento da educação é o mínimo necessário para garantir mais melhoria e avanços no desenvolvimento do ensino na educação básica e na efetivação do direito à educação.

O que se apresenta como necessário é a discussão de como seria esse instrumento de

financiamento permanente, baseando-se nas experiências do FUNDEF e FUNDEB, procurando principalmente avançar nos critérios político-econômicos do novo fundo em questão do papel da União, o valor mínimo para custear uma educação de qualidade, arrecadação e distribuição, tudo isso inserido na totalidade de um projeto de educação e na necessidade de debater sobre o funcionamento do financiamento da educação básica num Sistema Nacional de Educação..

6.1.2 Participação Popular na Formulação de Políticas Públicas: Planejamento e Projeto Educacional do Brasil

A redação da PEC 15/2015 propõem a inclusão de um parágrafo único no art. 193, inserido no Título VIII - Da Ordem Social:

“Art. 193..... Parágrafo único. O Estado exercerá, na forma da lei, o **planejamento das políticas sociais**, assegurada a **participação da sociedade em sua formulação, acompanhamento contínuo, monitoramento e avaliação periódica.** ” (BRASIL, 2015, p. 1, grifo da autora)

A proposta de adição de um planejamento para o FUNDEB “como um instrumento também da ordem social e não apenas da ordem econômica” (BRASIL, 2015, p. 5) como descrito na justificativa da proposta, traz um debate muito pertinente sobre fiscalização, controle social e projeto de educação.

A constitucionalização da premissa do Estado exercer um planejamento das políticas públicas assegurando a participação da sociedade torna-se essencial quando se parte de uma concepção que a população brasileira como um todo, que é quem utiliza os serviços públicos, deva fazer parte das decisões/deliberações. Esse ponto fortalece a democracia e cidadania brasileira no sentido que estimula e garante constitucionalmente a participação da população nas discussões e deliberações das políticas sociais.

Nos artigos 174 e 48 da Constituição Federal são estabelecidas resoluções gerais da existência desses planejamentos:

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as **funções de fiscalização, incentivo e planejamento**, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

§ 1º A lei estabelecerá as diretrizes e bases do **planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.**

Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:

IV - **planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento;**
(BRASIL, 1988, grifo da autora)

Porém, como afirma Sena (2017) nos seus estudos, essa “[...] previsão do planejamento ficou

limitada à ordem econômica, não sendo tratada como princípio na ordem social [...]” (SENA, 2017, p. 6), um dos únicos exemplos de planos de desenvolvimento que acrescentam a ótica social na sua totalidade são os planos educacionais.

Nesse sentido, um bom exemplo de planejamento relacionado com a ordem social e a ordem econômica são os Planos Nacionais de Educação. O PNE tem como objetivo determinar diretrizes, metas e estratégias para a política educacional do Brasil em um determinado período de anos, ou seja, com a participação da sociedade em geral através de espaços de discussões e deliberações todo o planejamento organizado em diversas temáticas, pautas e demandas da educação são descritas pelo PNE.

Compreendendo que uma das principais funções e objetivos do FUNDEB é ser um instrumento que interfira e possibilite superação das desigualdades regionais no país no âmbito da educação e cidadania em geral é necessário que o planejamento de seu funcionamento e estrutura como um todo seja analisado pela ótica social assim como a ótica econômica/financeira. O financiamento da educação por ser o meio de efetivação da educação, logo da garantia do direito à educação, não pode ser compreendido/visto apenas através da ótica econômica, deve-se considerar como uma parte da totalidade do direito social, submetido a um planejamento de ordem social da educação.

Nesse sentido, um planejamento de financiamento da educação, do instrumento do FUNDEB, deve ser vinculado e submetido ao Plano Nacional de Educação, aos Planos Estaduais de Educação e aos Planos Municipais de Educação como elementos norteadores dos gastos em educacionais. É necessário relacionar de forma orgânica as metas dos planos que por vezes são subjetivas e genéricas, tornando os Planos de Educação como orientadores da utilização das verbas públicas e assim concretizar as políticas educacionais planejadas.

Salomão Ximenes (2018) traz mais alguns pontos de acréscimos a redação, com a justificativa de complementação a partir dos princípios gerais do regime internacional de proteção aos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais (DESC):

Art. 193 §1º O Estado exercerá, na forma da lei, o planejamento das políticas sociais, assegurada a participação da sociedade em sua formulação, acompanhamento contínuo, monitoramento e avaliação periódica.

EMENDA ADITIVA

§2º No planejamento e execução das políticas sociais serão observados os seguintes princípios:

I - progressividade do alcance e da qualidade das políticas e serviços públicos, de acordo com a legislação, até a plena efetividade dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais previstos na Constituição;

II - proibição do retrocesso no exercício dos direitos expressos neste Título, entendida como a vedação da supressão parcial ou total de prestações sociais já asseguradas aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País. (XIMENES, 2018, p. 1)

Tanto na 1ª como na 2ª Minuta não há alterações, adições ou outras redações que diferem do texto original da PEC 15/2015, e a relatora Professora Dorinha manteve o posicionamento original sem demais adendos.

Apesar do avanço social que a inclusão desse princípio possa vir a ter, a forma como está redigido é muito amplo, sendo necessária uma complementação dos critérios de avaliação, periodicidade dos processos de avaliação e uma descrição sobre o monitoramento, pontos que poderão ser retomados na regulamentação do novo FUNDEB.

6.1.3 Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACCS) e os Conselhos de Educação

Como visto no capítulo anterior na concepção do FUNDEB foram criados mecanismos de controle e acompanhamento da sociedade em geral sobre a arrecadação, distribuição e utilização dos recursos do fundo.

A premissa de participação e a existência de meios de controle da população se mantém a proposta da PEC 15/15, porém sem a garantia dos antigos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACCS), segue a redação:

Art. 212-A.....

III - observadas as garantias estabelecidas no § 1º e nos incisos I, II, III e IV do caput do art. 208 da Constituição Federal e as metas de universalização da educação básica obrigatória e gratuita dos quatro aos dezessete anos e ampliação da oferta para as crianças de até quatro anos de idade, estabelecidas no Plano Nacional de Educação, a lei disporá sobre:

.....

c) **a fiscalização e o controle interno, externo e social dos Fundos**; (BRASIL, 2015, p. 2, grifo da autora)

Na proposta da 1ª Minuta surgem algumas alterações e é adicionado a garantia de criação dos CACS e sua vinculação com os Conselhos de Educação:

Art. 212-A.....

IX - observadas as garantias estabelecidas no § 1º e nos incisos I, II, III e IV do caput do art. 208 da Constituição Federal, as metas de universalização da educação básica obrigatória e gratuita dos quatro aos dezessete anos e ampliação da oferta para as crianças de até quatro anos de idade, estabelecidas no Plano Nacional de Educação, a lei disporá sobre:

.....

d) a fiscalização e o controle interno, externo e social dos Fundos, assegurada a **criação, manutenção e consolidação dos conselhos de acompanhamento e controle social e sua integração aos conselhos de educação**; (BRASIL, 2016, p. 4, grifo da autora)

Por fim, na 2ª Minuta é apresentada outra proposta adicionando o princípio da transparência para o controle e fiscalização do FUNDEB:

Art. 212-A.....

X - observadas as garantias estabelecidas no § 1o e nos incisos I, II, III e IV do caput do art. 208 da Constituição Federal, as metas de universalização da educação básica obrigatória e gratuita dos quatro aos dezessete anos e ampliação da oferta para as crianças de até quatro anos de idade, estabelecidas no Plano Nacional de Educação, a lei disporá sobre:

.....

c) **a transparência**, a fiscalização e o controle interno, externo e social dos Fundos,

assegurada a criação, manutenção e consolidação dos conselhos de acompanhamento e controle social e sua integração aos conselhos de educação; (BRASIL, 2019, p. 4, grifo da autora)

Porém algumas questões permanecem em debate, mais de uma entidade e pesquisadores da educação questionaram a efetividade dos CACS durante as audiências públicas. Em audiência pública do dia 29/05/2018 o representante do CONSED levanta o ponto da efetividade de se manter conselhos paralelos ao conselho da área, ele traz o exemplo da área da Saúde em que foi secretário no estado de Pernambuco em outras gestões, colocando que o funcionamento do acompanhamento e controle social se dá no âmbito do conselho de saúde através de comissões dentro mesmo.

Defender os princípios de transparência, controle e fiscalização social são de grande marca para garantir uma gestão democrática dentro dos órgãos institucionais. Porém, os pontos de composição e autonomia e relação nos processos de controle dos gastos públicos podem e devem serem revistos.

Nesse sentido, deveria haver uma inversão na composição dos conselhos para que beneficiasse maior participação da sociedade civil do que instituições estatais, como é nos moldes atuais. Assim como, avançar na capacitação técnica desses membros para que tenham a possibilidade real de análise das informações. (SOUZA, 2016)

A ação e trabalho dos CACS se restringem aos recursos utilizados no FUNDEB, PNATE e PAR, não havendo controle e acompanhamento de todas as receitas gastas em educação/MDE. Por mais que o instrumento do FUNDEB seja o principal mecanismo de financiamento da educação básica ele não é o único, desse modo, restringir a incidência de controle e acompanhamento a ele implica em uma perda de visão acerca da totalidade do financiamento da educação básica no Brasil.

E por último, a existência dos Conselhos de Educação e a delegação de discutir financiamento da educação básica e o instrumento do FUNDEB para um conselho específico fora dos Conselhos de Educação acaba por afastar o debate de financiamento das discussões gerais de políticas públicas da educação nas áreas de currículo, planejamento, etc. Ou seja, os debates que definem as políticas para a educação não são relacionados com discussões de como efetivar essas políticas, dos aspectos financeiros e materiais para realizar.

Compreender a dimensão do financiamento é determinante para o planejamento, organização e implementação de políticas públicas.

Nesse sentido, a unificação das funções do antigo CACS FUNDEB aos Conselhos de Educação (municipais, estaduais e nacional) e ampliando a abrangência de controle e acompanhamentos para todos os recursos de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) e não apenas os recursos vinculados ao FUNDEB, teria como princípio aprimorar os meios de fiscalização,

controle e transparência do financiamento da educação e buscaria uma relação mais orgânica com as políticas de planejamento, organização execução de políticas da educação e a totalidade do financiamento.

Importante reforçar a definição de autonomia deste órgão frente ao Poder Executivo, sem vinculação ou subordinação, a fim de garantir uma real lisura no processo de análise dos gastos públicos. Porém, é necessário garantir instrumentos que obriguem o Poder Executivo a disponibilizar as informações necessárias, promover transparência das informações, para que se possa ocorrer a análise das contas, além de assegurar uma articulação desses conselhos com representação da sociedade civil com os órgãos estatais de fiscalização e controle.

6.1.4 Princípio da Proibição do Retrocesso Social

AA proposta de redação da PEC nº 15/2015 tem como inclusão a proibição do retrocesso social nos princípios constitucionais do ensino:

Art.2º É acrescentado o seguinte inciso IX ao art. 206 da Constituição Federal:

“Art. 206.....

IX - proibição do retrocesso, entendida como a vedação da supressão ou diminuição de direitos a prestações sociais educacionais.” (BRASIL, 2015, p. 2, grifo da autora)

Não houve alterações destes pontos nas propostas da 1ª e nem da 2ª Minutas, estando ambas de acordo com a redação original.

Essa inclusão, como bem apontado por Ximenes (2018), é de extrema importância na conjuntura atual do país em que vivenciamos contextos de crise econômica e ajuste fiscal assim como instabilidade política, que vem se agravando no período presente com o governo de Jair Bolsonaro.

O autor pontua que é necessário, para além da inclusão deste princípio, acrescentar uma emenda aditiva que irá relacionar como será a relação orgânica desta ferramenta do financiamento com os princípios constitucionais do ensino: **“X – condições básicas de funcionamento das escolas, mediante a garantia de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem.”** (XIMENES, 2018, p. 2)

A proibição do retrocesso como princípio não deve ser vista apenas num aspecto quantitativo, mas também compreender a dimensão qualitativa da educação (SENA, 2017).

Porém, esta não é uma proposta consensual na área da educação, pois em junho de 2018 o movimento Todos Pela Educação³, publicou uma análise da PEC nº 15/2015, em que diverge nesse ponto:

Debater o tema do retrocesso educacional é importante, porém deve ser ação bem regulamentada para evitar distorções. Tal matéria tem sido tratada no âmbito da LRE e não

³ <https://www.todospelaeducacao.org.br/pag/quem-somos/>

seria positivo importar para a PEC do Fundeb tal dispositivo legal sem demais definições.

A Lei de Responsabilidade Educacional (LRE) citada acima é uma das metas do PNE, seu projeto de lei está em tramitação no Congresso Nacional e busca estabelecer que os gestores públicos nas esferas municipal, estadual e federal que, mesmo tendo recursos à disposição, caso registrem retrocesso nos índices de qualidade da educação básica de seus governos, serão responsabilizados se não garantirem os parâmetros de qualidade nos devidos níveis de ensino.

Em audiência pública, no dia 29/05/2018, as representações tanto do CONSED como do CNM trazem preocupações quanto a esse princípio na Constituição, e indicam desacordo com o acréscimo dele. As entidades argumentam que o mesmo abre margem para judicialização e que não traria benefícios imediatos para a educação.

Apesar destas posições, para superar as desigualdades sociais e econômicas do país não é possível conceber, e nem “dar margem”, para que ocorram retrocessos nas políticas públicas que são um dos pilares na construção de um estado de bem-estar social, sendo necessário impedir que ocorra a diminuição de direitos, por isso enfatiza-se a importância e a defesa de garantir a inclusão destes pontos na PEC nº15/2015.

Por fim, acredita-se que poderia estar mais destacado e redigido de forma mais clara o que seria considerado um retrocesso, por exemplo, pela regulamentação através de lei complementar, citando diretamente a proposta de Lei de Responsabilidade Educacional, colocando o que seriam considerados retrocessos sociais, como por exemplo, investimento de valores inferiores ao último ano.

6.1.5 Responsabilidade Solidária: Colaboração entre os Entes Federados

Na 1ª Minuta de Projeto Substitutivo à PEC nº 15/2015, são inseridos pontos importantes de debate sobre a responsabilização solidária entre os entes federados. Na redação original da PEC 15/15 não havia menção dessa adição:

Art. 208.....
 § 1º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo e será assegurado mediante **responsabilidade solidária dos entes federados**.

 Art. 211
 § 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização, **qualidade e equidade** do ensino obrigatório, **dever solidário dos entes federados**.
 § 6º **A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios exercerão ação redistributiva em relação às suas escolas.** (BRASIL, 2016, p. 2, grifo da autora)

Na 2ª Minuta reaparece o texto proposto na 1ª Minuta com pequenas alterações, deixando a cargo de lei complementar que deveria regulamentar a forma como essa responsabilidade solidária

entre os entes deveria ser organizada, debate que ainda há de ser feito na regulamentação do Sistema Nacional de Educação:

“Art. 208.....

§ 1º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo e será assegurado mediante responsabilidade solidária dos entes federados, **nos termos da lei complementar prevista no art. 23, parágrafo único, da Constituição Federal.** (NR)

“Art. 211.....

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização, qualidade e equidade do ensino obrigatório, dever solidário dos entes federados **nos termos da lei complementar prevista no art. 23, parágrafo único, da Constituição Federal.** (NR)

§ 6º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios exercerão ação redistributiva em relação às suas escolas”. (NR) (BRASIL, 2019, p. 2, grifo da autora)

Na proposta da 2ª Minuta a preocupação que alguns setores⁴ expuseram sobre a implementação do “dever solidário” entre os entes é sanada no sentido em que aponta para a regulamentação de tal dispositivo constitucional para a responsabilidade de lei complementar, ou seja, não altera imediatamente a forma organizativa de deveres e responsabilidades dos diferentes entes federativos na área da educação e no atendimento às demandas de ensino.

Essa proposta que apareceu na 1ª Minuta e reapareceu na 2ª Minuta é um princípio que coloca em destaque o dever do Estado, em especial do papel da União, na responsabilidade de garantir o direito à educação.

No art. 211 da Constituição Federal determina-se a forma de organização do sistema de ensino na responsabilização de cada ente federado: municípios e Distrito Federal prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil, estados e Distrito Federal prioritariamente no ensino fundamental e médio, a União organizando o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiando as instituições de ensino públicas federais e exercendo, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva. O Estado como um todo, determinado no art. 208, tem deveres de garantir a educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria e a progressiva universalização do ensino médio gratuito.

É previsto o incentivo para que os entes federados trabalhem de forma solidária para garantir

4 Não houve suficiente debate sobre os efeitos dessa adição. Tal emenda altera substancialmente a estruturação do pacto federativo e é preciso se debruçar com profundidade nas implicações da ação, tanto do ponto de vista jurídico quanto do ponto de vista econômico. Embora seja patente o diagnóstico de que a União deve ter maior presença no financiamento da Educação Básica, não há acúmulo de debate suficiente para definir que esse ente deve ser responsabilizado pela má gestão de recursos públicos em entes subnacionais. A mudança pode acarretar distorções graves, principalmente em face do Brasil não ter regulamentado o Sistema Nacional de Educação, como prevê o PNE. (TODOS PELA EDUCAÇÃO, pág. 1, 2018)

uma educação pública, gratuita e de qualidade para toda a população brasileira, colaborando na superação das dificuldades entre os diferentes entes federados. Nisso, a União como órgão que tem deveres de atuação nacional, por todo o território brasileiro, deve ter uma presença maior, tanto no instrumento do FUNDEB, como nas outras áreas pertinentes do direito à educação de qualidade.

Porém, é pertinente a ponderação de que sem a implementação de um Sistema Nacional de Educação (SNE) a alteração na organização desses deveres e direitos dos entes federados na área da educação pode gerar confusão.

A preocupação para com os deveres na organização da educação no Estado Brasileiro é algo apontado por diversas entidades educacionais e especialistas nas audiências públicas (CNM, CONSED, Todos Pela Educação, Campanha Nacional pelo Direito à Educação) pois, a realidade apresentada por muitos é de responsabilidades sendo transferidas para os entes subnacionais sem a devida assistência ou auxílio de outros entes federados na efetivação desse dever. Na audiência do dia 24/04/2018, Daniel Cara, Coordenador da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, traz o exemplo de como isso ocorreu entre o estado de São Paulo e os municípios do estado (Suzano e São Carlos) na questão da merenda escolar, a alimentação escolar do estado era toda paga pelos municípios, utilizando-se de convênios e do regime de colaboração.

Nesse sentido, o princípio de responsabilidade solidária deve ser defendido, mas deve ser também melhor detalhado e explicitado na regulamentação de modo a ser perceptível como de fato será realizada essa solidariedade entre entes federados, evitando exploração e transferências de responsabilidades entre os entes federados e buscando maior equilíbrio e equidade para que os entes federados com maior disponibilidade financeira, capacidade e recursos possa auxiliar e acolher aqueles estão em defasagem.

Com o novo FUNDEB se tornando o principal instrumento de financiamento da educação básica deveria ser uma das funções do SNE garantir o funcionamento e a melhoria dessa ferramenta reunindo todos os sistemas de ensino, principalmente na questão federativa de organização da educação básica.

Enfatizo a preocupação que alguns especialistas e representantes de entidades apresentaram. Sem a ferramenta do SNE regulamentada a forma de colaboração entre os entes federados fica à mercê de interpretações de cada um destes e, nesse sentido, a autonomia política e financeira pode não ser atingida nacionalmente por todos os entes, tornando-se privilégios de municípios ou estados que conseguem ter grandes avanços políticos, sociais e financeiros.

Um SNE regulamentado deve estabelecer de forma clara os papéis, competências e responsabilidades dos entes federados e sistemas de ensino, principalmente no que tange ao financiamento da educação.

6.1.6 Utilização dos Recursos: Pagamento de Profissionais

Na redação original da PEC nº 15/15 mantém o estabelecido na redação atual da lei regulamentadora do FUNDEB:

"Art. 212-A.....

XI - proporção não inferior a **60% (sessenta por cento)** de cada Fundo referido no inciso I do caput deste artigo será destinada ao pagamento dos **profissionais do magistério da educação básica** em efetivo exercício. (BRASIL, 2015, p. 3, grifo da autora)

A proposta de redação da 1ª Minuta, que segue igual na 2ª Minuta, altera dois pontos importantes a serem analisados sobre a porcentagem destinada a pagamento de profissionais e a definição de quais profissionais entram no recebimento deste montante:

Art. 212-A.....

XI - proporção não inferior a **70% (setenta por cento)** de cada Fundo referido no inciso I do caput deste artigo será destinada ao pagamento dos **profissionais da educação básica** em efetivo exercício; (BRASIL, 2016, p. 5, grifo da autora)

Art. 212-A.....

XII - proporção não inferior a **70% (setenta por cento)** de cada Fundo referido no inciso I do caput deste artigo será destinada ao pagamento dos **profissionais da educação básica** em efetivo exercício; (BRASIL, 2019, p. 4, grifo da autora)

O aumento da proporção de destinação ao pagamento de profissionais é coerente quando há proposta de aumento das receitas dos fundos, através de mais complementação da União e de fontes adicionais. Vimos em outros pontos que há estados e municípios que utilizam praticamente todo o montante dos fundos no pagamento de profissionais, por isso a importância de aumento do fundo para que se possa garantir que os gastos vão para além do pagamento dos profissionais.

Essa preocupação foi apresentada também pela representante da CNM na audiência pública do dia 29/05/2018, da definição de maior percentual pudesse não ser favorável para a realidade dos municípios.

Há de ser atentar em não engessar a execução do fundo, para garantir uma educação de qualidade os gastos necessários vão para além da remuneração dos profissionais, apesar de ser o maior gasto e imprescindível para que de fato ocorra o processo de ensino aprendizagem, pois sem professor e sem aluno não há escola. As condições e insumos materiais e de infraestrutura estão interligados com as condições e insumos humanos necessários para a efetivação de uma educação de qualidade. Por isso é importante que o debate sobre utilização dos recursos do fundo seja feito tendo em mente o aumento de complementação da União. Só assim conseguiremos pensar num fundo que se apresente como o ideal, o fundo necessário para garantir a educação que queremos, ao invés de pensar na lógica do que gastamos apenas o “disponível”.

Outro ponto que supera um déficit do FUNDEB vigente é a mudança do pagamento de

profissionais do magistério da educação básica para profissionais da educação básica. Esta última, compreende que para o funcionamento pleno de uma instituição escolar existem profissionais essenciais como porteiro, merendeiro, secretário escolar, etc. E que sem esses profissionais não há o funcionamento efetivo das escolas. Aponto o conceito utilizado pelos movimentos sociais e entidades educacionais que indicam o termo “trabalhadores da educação” para abranger e acolher todos aqueles que trabalham na área da educação, como as profissões citadas anteriormente.

Ainda sobre a utilização dos recursos a 1ª Minuta traz um ponto novo sobre a não utilização dos recursos do FUNDEB para o pagamento de aposentadorias e pensões, ponto preservado na 2ª Minuta, sem alterações:

Art. 212
 § 7º **É vedado o uso dos recursos** referidos no caput e nos §§ 5º e 6º deste artigo **para pagamento de aposentadorias e pensões**. (BRASIL, 2016, p. 2; BRASIL, 2019, p. 2, grifo da autora)

O representante do CONSED na audiência pública de 29/05/2018, traz o posicionamento da entidade não favorável a vedar a utilização dos recursos do FUNDEB para pagamento de aposentadorias e sugere a sua exclusão da minuta, com a justificativa de que essa questão já fica clara nos artigos 70 e 71 da LDB que define o que são e o que não são gastos com MDE e por isso não haveria a necessidade de incluir esse ponto na Constituição.

Reforço a necessidade de manutenção da redação no sentido de que apesar de haver na LDB a descrição clara do que deve ser gasto em MDE, essa é omissa quanto a este ponto em específico. Assim, a realidade nos apresenta desvios dos recursos como ocorreu no estado de São Paulo com a utilização de verbas do MDE para pagamento e inativos e aposentados, através de lei complementar, ocasionado uma judicialização da matéria pelo STF⁵, provocando a inutilização desses recursos até o fim do processo jurídico, o que termina por prejudicar a educação.

A preocupação de não judicialização da utilização de verbas públicas apontada pelas entidades e especialistas da educação é condizente, porém, com a Reforma da Previdência que, se aprovada, coloca em risco a aposentadoria de todos os brasileiros

Além da destinação das verbas para pagamento de profissionais da educação básica a PEC nº 15/15 define também os grupos da educação básica que serão beneficiários com o fundo:

"Art. 212-A.....
 III - observadas as garantias estabelecidas no § 1º e nos incisos I, II, III e IV do caput do art. 208 da Constituição Federal e as metas de **universalização da educação básica obrigatória e gratuita dos quatro aos dezessete anos e ampliação da oferta para as crianças de até quatro anos de idade**, estabelecidas no Plano Nacional de Educação [...] (BRASIL, 2015, p. 2, grifo da autora)

5 <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=347542>

Na proposta original da PEC 15/15 há lacunas para que a conquista de usar as verbas públicas do FUNDEB para o financiamento das matrículas e escolas da EJA seja revertida. Quando o FUNDEB foi criado e regulamentado ocorreu forte pressão para a inclusão da educação infantil, principalmente das creches, e da educação de jovens e adultos como modalidades que fossem atingidas pelos recursos do fundo, como forma de garantia do direito à educação, pois a EJA é um espaço que oportuniza a educação básica para aqueles que tiveram seu direito negado, é um espaço de conquista dos movimentos sociais de assegurar a educação básica formal para a classe trabalhadora.

Na 1ª Minuta e 2ª Minuta não há alterações no texto, porém nas audiências públicas diversas entidades e especialistas (UNDIME, CONSED, CNM, CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO) expressam a necessidade de adequar a redação para que fique clara a impossibilidade de retrocessos e que o novo FUNDEB garanta o financiamento também para faixas etárias não-obrigatórias da educação básica pública, como creches, ensinos fundamental e médio para os maiores de 18 anos completos e a educação de jovens e adultos (EJA).

6.1.7 FUNDEB 100% para Educação Pública Presencial

Atualmente o FUNDEB não redistribui os recursos públicos apenas para financiar a educação pública:

Art. 8

§ 1º Será admitido, para efeito da distribuição dos recursos previstos no inciso II do caput do art. 60 do ADCT, em relação às **instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o poder público**, o cômputo das matrículas efetivadas:

I - na educação infantil oferecida em creches para crianças de até 3 (três) anos;

II - na educação do campo oferecida em instituições credenciadas que tenham como proposta pedagógica a formação por alternância, observado o disposto em regulamento.

.....

§ 4o Observado o disposto no parágrafo único do art. 60 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e no § 2o deste artigo, admitir-se-á o cômputo das matrículas efetivadas, conforme o censo escolar mais atualizado, na educação especial oferecida em instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos, conveniadas com o poder público, com atuação exclusiva na modalidade. (BRASIL, 2007, grifo da autora)

A admissão de instituições não públicas, como as escolas confessionais privadas, utilizarem verba pública numa lei de financiamento da educação fere com a concepção e o princípio de que o Estado deve fornecer esses serviços públicos para a população e garantir sua manutenção e desenvolvimento.

A utilização de recursos públicos para financiar redes privada deveria ser considerado desvio da função da receita desse tributo. A educação é direito de todos e dever do Estado (art. 205) e para garantir os deveres do Estado (art. 208), principalmente no quesito de assegurar a educação básica

obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade toda disponibilidade financeira do Estado, no que é dever de estar vinculado à educação, apesar disso existem meios legais, como o instrumento do FUNDEB, que proporcionam a possibilidade de financiamento de instituições privadas, colocando em risco o direito da educação pública.

Nesse sentido, o que tenho de compreensão é que o oferecimento e atendimento do ensino é livre à iniciativa privada (art. 209) o que condiz com os direitos individuais e coletivos (art. 5). Organizar e criar instituições privadas para utilizar a educação como mercadoria é uma liberdade garantida a todos, porém o financiamento dessas iniciativas deve se manter privadas sem o fornecimento de recursos públicos.

A realidade da situação é que abrindo a possibilidade de a rede privada atuar nesses espaços o Estado se exime de atender a demanda crescente de atendimento na educação infantil, na educação especial e na educação do campo.

Na proposta da PEC 15/15, a redação sobre garantia de que os recursos do novo FUNDEB irão apenas para a educação pública é mantida na 1ª Minuta e na 2ª Minuta com algumas alterações, sendo necessário que esse princípio permaneça também na lei de regulamentação:

Art. 212-A.....

II - os Fundos referidos no inciso I do caput deste artigo serão constituídos por 20% (vinte por cento) dos recursos a que se referem os incisos I, II e III do art. 155; o inciso II do caput do art. 157; os incisos II, III e IV do caput do art. 158; e as alíneas a e b do inciso I e o inciso II do caput do art. 159, todos da Constituição Federal, e distribuídos entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos das diversas etapas e modalidades da **educação básica presencial, matriculados nas respectivas redes**, nos respectivos âmbitos de atuação prioritária estabelecidos nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal; (BRASIL, 2015, p. 2, grifo da autora)

V – os recursos serão assim distribuídos: a) quanto ao que se refere o inciso II e a modalidade de complementação pela União na forma disposta no inciso III “a”, entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos das diversas etapas e modalidades da **educação básica presencial**, matriculados nas respectivas redes; (BRASIL, 2016, p. 3, grifo da autora)

"Art. 212-A.

III – os recursos referidos no inciso II do caput serão distribuídos entre cada Município, Estado e Distrito Federal proporcionalmente ao número de alunos das diversas etapas e modalidades da **educação básica presencial**, matriculados nas respectivas redes, nos âmbitos de atuação prioritária, conforme estabelecido nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal; (BRASIL, 2019, p. 3, grifo da autora)

Na audiência pública do dia 29/05/2018 o presidente da UNDIME, Aléssio Costa Lima, defendeu fortemente a necessidade de as verbas públicas permanecerem para financiar a educação pública, além de apontar como primordial que os recursos sejam encaminhados apenas para a educação pública presencial.

Para a educação básica, principalmente na educação infantil e no ensino fundamental, trabalha-se com formação de cidadãos, por mais que haja avanços tecnológicos e pedagógicos na área

da educação à distância, esse formato de ensino jamais deverá ser um substitutivo para a educação presencial de formação de crianças e jovens. É através da convivência na escola, na coletividade na educação básica que ocorrem aprendizagens dos principais fundamentos da Constituição acerca de cidadania, dignidade e valores sociais (art. 1), momentos com os professores, colegas e toda comunidade escolar que não conseguem ser substituídos por um ensino à distância sem a presença social.

6.1.8 Diferentes formas de Composição do novo FUNDEB e Novas Fontes

Para que a União complemente o FUNDEB numa maior proporção e que o financiamento da educação atinja a utilização de 10% do PIB segundo a meta 20 do PNE é necessário que se invista com novos recursos para a manutenção e desenvolvimento da educação, logo, incrementando mais recursos/fontes no instrumento do FUNDEB, principal ferramenta no financiamento da educação básica:

A proposta de aumento de verbas para o financiamento da educação básica, logo, para o instrumento do FUNDEB é consenso por todas as entidades e especialistas que foram analisados nas audiências públicas. As questões levantadas são: Quais novos recursos? Haveria um rearranjo do que já é considerado vinculação ao MDE? Incorporação de todas as vinculações? Como seria a composição do novo fundo?

Tanto a proposta da PEC 15/2015, como a primeira minuta de projeto substitutivo elaborada pela comissão especial, adicionavam a vinculação dos recursos dos royalties e compensações financeiras pela exploração de petróleo e gás natural, nova fonte não oriunda de impostos:

Art. 212-A.....

§ 3º **Poderão ser integrados**, na forma de lei de cada ente federativo, como recursos adicionais, às contas únicas e específicas do Fundeb, os **recursos provenientes da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural**. (BRASIL, 2015, p.4, grifo autora)

Art. 212-A.....

§ 2º **Serão integrados**, na forma de lei de cada ente federativo, como recursos adicionais aos respectivos Fundos, os **recursos provenientes da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural**. (BRASIL, 2016, p. 5, grifo da autora)

A maior diferenciação entre as redações é que a proposta original coloca esses recursos adicionais como facultativos, já na proposta da minuta que deve voltar a ser discutida e colocada em prática numa nova redação, aponta como obrigatória a vinculação dessa fonte ao FUNDEB.

Ximenes (2018) aponta que apesar da vinculação obrigatória na constituição o aproveitamento desses recursos dependeria de regulamentação de cada ente federado, por conta da autonomia federativa sobre seus recursos próprios. A redação pecaria também em não detalhar na forma como

esses recursos se integrariam de fato ao fundo.

Na PEC 15/15 não são apresentadas novas composições da “cesta-FUNDEB”, mantendo-se a antiga a definição da Lei 11.494. Porém, na redação da 1ª Minuta, que segue na 2ª Minuta, houve a adição de percentuais do FPM que foram incluídas na Constituição através de Emendas Constitucionais, além da destinação dos royalties e compensações financeiras pela exploração do petróleo e gás natural já comentados.

Segue abaixo a redação original da PEC 15/15 e as propostas de alterações da 1ª Minuta que se mantém na redação da 2ª Minuta:

"Art. 212-A.

II - os Fundos referidos no inciso I do caput deste artigo serão constituídos por **20% (vinte por cento) dos recursos a que se referem os incisos I, II e III do art. 155; o inciso II do caput do art. 157; os incisos II, III e IV do caput do art. 158; e as alíneas a e b do inciso I e o inciso II do caput do art. 159**, todos da Constituição Federal, e distribuídos entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos das diversas etapas e modalidades da educação básica presencial, matriculados nas respectivas redes, nos respectivos âmbitos de atuação prioritária estabelecidos nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal; (BRASIL, 2015, p. 2, grifo da autora)

Art. 212-A.

II - os Fundos referidos no inciso I do caput deste artigo serão constituídos por **20% (vinte por cento) dos recursos a que se referem os incisos I, II e III do art. 155; o inciso II do caput do art. 157; os incisos II, III e IV do caput do art. 158; e as alíneas “a”, “b”, “d” e “e” do inciso I e o inciso II do caput do art. 159**, todos da Constituição Federal e o **montante de recursos financeiros provenientes de compensação em virtude da perda de arrecadação desses impostos decorrente de sua desoneração**; (BRASIL, 2016, p. 3; BRASIL, 2019, p. 3, grifo da autora)

A partir da proposta de alteração são adicionados na composição do FUNDEB os seguintes recursos da União que são transferidos aos municípios, além dos 25% do FPM que já compunham o fundo:

Art. 159.

d) um por cento ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano;

e) 1% (um por cento) ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de julho de cada ano; (Constituição Federal). (BRASIL, 1988)

Porém, a adição desses recursos ao FUNDEB não seria suficiente sem a complementação da União e a devida forma de distribuição da mesma. A maior responsabilidade da efetivação das políticas públicas da educação recai nos estados e municípios, sendo que a maior parte de arrecadação dos tributos permanece na União, sendo necessário efetivar o instrumento do FUNDEB e da complementação para gerar mais equilíbrio e equidade na composição do fundo.

Na audiência pública realizada no dia 29/05/2018 o representante do CONSED, Frederico da Costa Amâncio, aponta a necessidade não só de agregar novos recursos ao fundo, mas também de repensar as transferências voluntárias do MEC aos estados e municípios através de programas. Ele indica que uma parte das verbas que financiam esses programas federais na área da educação básica poderiam compor os recursos da União para o FUNDEB por meio da complementação. Essa é uma avaliação

apresentada também pelo presidente da UNDIME, Alessio Costa Lima.

No estudo técnico de Tanno (2017) esse ponto é aprofundado trazendo as possibilidades de inclusão dos impostos municipais vinculados à MDE que estão fora da “cesta-FUNDEB” como IOF, IPTU, ITBI e ISS, principalmente:

Este modelo redistributivo, com a inclusão de impostos municipais na composição do FUNDEB, promoveria quase idealmente a equalização no âmbito de cada unidade federativa. [...] Como consequência haveria maior sacrifício contributivo de capitais e Municípios de grande porte, que possuem maior potencial arrecadatório de impostos próprios, tais como IPTU, ISS, ITBI e IR.

A ação da COMPLEMENTAÇÃO_CAQ da União ocorreria praticamente por unidade federativa, uma vez não existirem grandes distorções entre as redes municipais de ensino de um mesmo Estado, porém com melhor resultado final, que resultaria em uma equalização nacional em patamares superiores de aplicações mínimas por aluno, uma vez processada equalização estadual quase ideal. (TANNO, 2017, p. 65)

Apesar de ser uma proposta que nivelaria ainda mais o financiamento entre os entes federados e, como defendido pelo autor, promoveria quase que idealmente uma equalização entre os estados, isso demandaria um grande esforço político dos municípios grandes, principalmente das capitais, em “abrir mão” de uma parte expressiva de seus recursos pelo bem da maioria dos municípios do respectivo estado.

A realidade apresentada por todos os especialistas e entidades educacionais é que seria preciso mais recursos para a área da educação, para promover uma educação de qualidade:

Temos que admitir, de uma vez por todas, que não haverá ensino de qualidade para todos, em todas as regiões do Brasil, nas zonas urbanas e rurais, em estados ricos e pobres se não ampliarmos os recursos hoje disponíveis para o setor educacional. Ou seja, compreendemos que a problemática do financiamento da educação no país não se resolve apenas com um aperfeiçoamento de aspectos gerenciais ou com a diminuição / eliminação de desvios: é imprescindível o aporte de novos recursos. (ARELARO; GIL, 2005, p. 73)

Para isso seria necessária a existência de mais fontes para o FUNDEB, e não apenas as fontes já existentes subvinculadas, aportando novas fontes como os recursos provenientes da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, redefinir as verbas da União utilizadas em programas federais e forçar a regulamentação do imposto previsto sobre Grandes Fortunas.

Este último, se regulamentado, seria uma fonte extra não apenas para a área da educação as para as políticas públicas sociais em geral, uma nova fonte prevista na Constituição (art. 153, inciso VII).

E a longo prazo é necessário que a discussão de mais recursos para as políticas públicas seja relacionada com uma reforma tributária. A atual tributação regressiva força a população mais pobre a pagar, praticamente, por quase todo o serviço público. A busca de uma reforma tributária que incida mais em propriedade e renda (progressiva), invés de incidir em consumo (regressiva) é um dos passos iniciais essenciais para a valorização do ensino público e da superação das dificuldades e “brigas”

entre os entes federados.

6.1.9 Distribuição dos recursos no FUNDEB

Na proposta original apresentada na PEC 15/15 não há alterações no mecanismo de distribuição do FUNDEB, o qual consiste basicamente de recursos dos estados e Distrito Federal e transferências da União para estados, Distrito Federal e municípios, como vimos no ponto anterior:

"Art. 212-A.

I - **a distribuição dos recursos** e de responsabilidades entre o Distrito Federal, os Estados e seus Municípios é assegurada mediante **a criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB**, de natureza contábil;

II - os Fundos referidos no inciso I do caput deste artigo serão constituídos por 20% (vinte por cento) dos recursos a que se referem os incisos I, II e III do art. 155; o inciso II do caput do art. 157; os incisos II, III e IV do caput do art. 158; e as alíneas a e b do inciso I e o inciso II do caput do art. 159, todos da Constituição Federal, e **distribuídos entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos das diversas etapas e modalidades da educação básica presencial**, matriculados nas respectivas redes, nos respectivos âmbitos de atuação prioritária estabelecidos nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal; (BRASIL, 2015, p. 2, grifo da autora)

A proposta da 1ª Minuta apresenta uma mudança no mecanismo de redistribuição do fundo:

"Art. 212-A.

V – os recursos serão assim distribuídos:

a) quanto ao que se refere o **inciso II** (*que trata sobre a constituição do fundo*) e a **modalidade de complementação pela União** na forma disposta no **inciso III “a”**, entre cada Estado e seus Municípios, **proporcionalmente ao número de alunos das diversas etapas e modalidades da educação básica presencial**, matriculados nas respectivas redes;

b) quanto à **modalidade de complementação da União** na forma disposta no **inciso III “b”**, entre cada Município, Estado e Distrito Federal beneficiados.

IX - observadas as garantias estabelecidas no § 1º e nos incisos I, II, III e IV do caput do art. 208 da Constituição Federal, as metas de universalização da educação básica obrigatória e gratuita dos quatro aos dezessete anos e ampliação da oferta para as crianças de até quatro anos de idade, estabelecidas no Plano Nacional de Educação, a lei disporá sobre:

a) a organização dos Fundos e a **distribuição proporcional** de seus recursos, as diferenças e as ponderações quanto ao valor anual por aluno entre **etapas, jornada e modalidades da educação básica, tipos de estabelecimento de ensino e indicadores de nível socioeconômico dos educandos**, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, observado o disposto no § 6º do art. 211; (BRASIL, 2016, p. 3, grifo da autora)

Na alínea “a” do inciso V é mantida a proporção de redistribuição dos recursos que constituem o fundo estadual entre os municípios e mais a complementação da união para estados e DF, na modalidade em que leva em conta apenas os recursos da cesta FUNDEB entre os Estados e Distrito Federal.

Na alínea “b” coloca é introduzido um cálculo diferente para a modalidade de complementação da união. Nesse são computadas todas as verbas para a educação, as subvinculadas para o FUNDEB e aquelas que são vinculadas apenas para MDE, e se nesse cálculo o Estado, Distrito Federal ou Município que não atingirem os valores anuais mínimos por aluno a complementação será

distribuída por ente federado.

Adiciona também que o cálculo do valor anual por aluno que servirá como base para a distribuição contará com as ponderações entre etapas, jornada e modalidades da educação básica, tipos de estabelecimento de ensino e indicadores de nível socioeconômico dos educandos, ponto que se mantém na 2ª Minuta.

Já na redação da 2ª minuta, com uma escrita mais clara, coloca que os recursos que constituem os fundos estaduais serão redistribuídos entre estado e seus municípios a partir do número de alunos matriculados e que a União obedecerá a regra de complementar aqueles que não seguirem o valor anual por aluno levando em conta todas as receitas vinculadas a MDE, não apenas as receitas subvinculadas ao FUNDEB:

"Art. 212-A.

III – os recursos referidos no inciso II do caput **serão distribuídos** entre cada Município, Estado e Distrito Federal **proporcionalmente ao número de alunos das diversas etapas e modalidades da educação básica presencial**, matriculados nas respectivas redes, nos âmbitos de atuação prioritária, conforme estabelecido nos §§ 2o e 3o do art. 211 da Constituição Federal;

IV - a União, vedada a utilização dos recursos de que trata o § 5o do art. 212 da Constituição Federal, **complementará os recursos dos Fundos** a que se refere o inciso II do caput deste artigo, **em cada rede pública de ensino municipal, estadual ou distrital, sempre que o valor anual total por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente;**

V – **O valor anual total por aluno será calculado com base nas receitas a que se refere o inciso II do caput deste artigo, além de outras receitas vinculadas à educação, na forma da lei, consideradas as matrículas nos termos do inciso III;**

.....

X - observadas as garantias estabelecidas no § 1o e nos incisos I, II, III e IV do caput do art. 208 da Constituição Federal, as metas de universalização da educação básica obrigatória e gratuita dos quatro aos dezessete anos e ampliação da oferta para as crianças de até quatro anos de idade, estabelecidas no Plano Nacional de Educação, a lei disporá sobre:

a) a organização dos Fundos e a **distribuição proporcional** de seus recursos, as diferenças e as ponderações quanto ao valor anual por aluno entre **etapas, jornada e modalidades da educação básica, tipos de estabelecimento de ensino e indicadores de nível socioeconômico dos educandos**, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, observado o disposto no § 6o do art. 211; (BRASIL, 2019, p. 3, grifo da autora)

O que está em disputa no novo FUNDEB é se se mantém a distribuição da complementação da União levando em conta todas receitas vinculadas a MDE, valor aluno anual total, ou apenas aquelas receitas vinculadas que constituem o fundo.

No âmbito de constituição e distribuição do novo FUNDEB, como foi visto no ponto anterior, foi levantada a possibilidade de impostos municipais comporem o fundo, o que alteraria também a distribuição do mesmo, sendo que nessa nova composição e distribuição municípios com maiores arrecadações “perderiam” seus recursos em prol de redistribuí-los para municípios com menor arrecadação tributária.

Esta proposta baseada no estudo técnico feito por Claudio Tanno (2017) foi defendida inicialmente pela CNM e CONSED na audiência pública de 20/05/2018. Os representantes das

entidades acreditavam que os municípios com maiores arrecadações, prioritariamente capitais e polos industriais, deveriam redistribuir seus recursos para aprimorar o efeito redistributivo do FUNDEB.

Na audiência pública de 04/06/2019, o representante da CONSED reafirma essa posição colocando que os municípios de grande porte necessitam contribuir mais com o FUNDEB para promover maior equidade, defendendo também a proposta de levar em conta o total dos recursos na definição do valor aluno anual. A maior justificativa apresentada pelo CONSED foi de que um dos impostos de maior contribuição ao fundo, o ICMS, advém de arrecadação estadual, e se contasse com os valores municipais dos grandes municípios a capacidade financeira do fundo estadual seria maior e maiores chances de promover equidade na relação intraestadual.

A posição da UNDIME vai ao encontro da proposta de se manter a mesma composição vigente dos impostos e da distribuição do fundo, sem alterações.

Nesta mesma audiência, o coordenador da Campanha Nacional pelo Direito à Educação Daniel Cara, defende os posicionamentos da entidade, que são consoantes ao que o representante da UNDIME também havia, apontado, ou seja, a manutenção do mecanismo redistributivo do fundeb, não contando os impostos municipais, e que se houvesse alguma mudança no mecanismo de distribuição deveria ser apenas nos recursos novos da complementação da União. A maior justificativa apresentada foi de que para que houvesse equidade seria necessário primeiro ter um aumento significativo da complementação por parte da União ao FUNDEB, sem isso a mudança no método de distribuição poderia causar mais danos aos estados e municípios podendo desestimular os municípios de cobrarem seus impostos facultativos por entender que estariam “perdendo” recursos ao fazê-lo.

Em consonância com a proposta apresentada por Daniel Cara, uma equidade não poderia nivelar os padrões de qualidade para baixo, como corre o risco com essa proposta de inclusão dos impostos municipais, sejam de todos ou apenas aqueles com grandes arrecadações/de grande porte (capitais e polos de indústria), na composição e distribuição dos recursos do FUNDEB. Os riscos de aplicar essa mudança seriam de prejudicar o padrão de qualidade desses municípios e não garantir que os municípios mais pobres conseguissem de fato avançar nos seus padrões de qualidade, ocorrendo risco de retrocesso.

Apesar de ter a possibilidade de garantir uma igualdade de recursos dentro do estado poderia não se tornar um mecanismo que garanta a equidade por não levar em conta as necessidades/demandas de cada realidade.

Porém, na realidade existem municípios pobres e municípios ricos em estados ricos. Como resolver então a questão para não prejudicar nenhum ente federado, principalmente os municípios?

Pensando nisso, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, na mesma audiência pública,

apresenta uma proposta de levar em conta no valor aluno anual total, critério de distribuição da complementação, considerar como fatores o **baixo IDH dos entes federados** e as **redes públicas com baixa arrecadação**. Nesta proposta se garantiria que mesmo num estado considerado “rico” os municípios que têm um baixo nível de IDH e redes públicas de baixa arrecadação receberiam valores de complementação da União.

Essa proposta que busca garantir o mecanismo atual de distribuição do FUNDEB, criado a partir do FUNDEF, que se mostrou por mais de 20 anos ser um mecanismo efetivo seja mantido e que na complementação da União possa se ter a alteração de distribuição buscando mais equidade com os entes federados, contando os valores totais vinculados à MDE, que tenham pouca arrecadação financeira e apresentam baixo IDH. Aponto como importante a defesa da proposta apresentada pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, porém, ao longo dos anos, a partir do novo FUNDEB, tendo dados sobre a implementação da nova distribuição é necessário produzir estudos para comprovar a efetividade ou não da distribuição do valor anual por aluno levando em conta a totalidade de vinculações à MDE por ente federado e assim propor superações, modificações do instrumento FUNDEB.

6.1.10 Valor Anual por Aluno: Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) e Custo Aluno-Qualidade (CAQ) no novo FUNDEB

Uma das grandes discussões do novo FUNDEB é qual educação de qualidade que o fundo deve ter como concepção: deve-se buscar uma educação de qualidade a partir da disponibilidade financeira dos entes federados (responsabilizando principalmente os estados e municípios) ou buscar pelo o que é necessário para atingir o desejado de uma educação de qualidade?

A Campanha Nacional pelo Direito à Educação vem desde 2002 promovendo o debate sobre quais os critérios e a concepção de educação de qualidade que o Brasil necessita para se desenvolver de acordo com os parâmetros da OCDE:

Em 2002, ao constatar que a palavra “qualidade” tornou-se um campo de disputa conceitual, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação estabeleceu como uma de suas metas prioritárias a construção de referências concretas para esse conceito, sob a ótica democrática e do direito humano. (CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO, 2018, p. 14)

A partir disso surge o Custo Aluno-Qualidade (CAQ) e o Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi), que

[...] representa uma inversão na lógica do financiamento das políticas educacionais no Brasil: o investimento, antes subordinado à disponibilidade orçamentária mínima decorrente da vinculação constitucional de recursos alocados para a área, passa a ser vinculado à necessidade de investimento por aluno para que se seja garantido, de fato, um padrão mínimo de qualidade em todas as escolas públicas brasileiras. (CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO, 2018, p. 14)

O CAQi é um indicador de valores do quanto deve ser investido por aluno ao ano em cada etapa e modalidade da educação básica, garantindo o padrão mínimo aceitável, “[...] abaixo do qual haveria flagrante violação ao preceito constitucional. Ou seja, abaixo desse padrão mínimo o direito à educação não pode ser efetivamente garantido.” (CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO, 2018, p. 18)

Baseando-se nos princípios legais da Constituição Federal, LDB 9394/96, PNE e outras leis que legislam sobre a matéria da educação, o CAQi considera

[...] condições como tamanho das turmas, formação dos profissionais da educação, salários e carreira compatíveis com a responsabilidade dos profissionais da educação, instalações, equipamentos e infraestrutura adequados, além de insumos como laboratórios, bibliotecas, quadras poliesportivas cobertas, materiais didáticos, entre outros, tudo para cumprir o marco legal brasileiro.

O CAQi contempla as condições e os insumos materiais e humanos mínimos necessários para que os professores consigam ensinar e para que os alunos possam aprender. A ideia central é que a garantia de insumos adequados é condição fundamental – ainda que não suficiente –, para o cumprimento do direito humano à educação. (CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO, 2018, p. 17-18)

Já que o CAQi seria o padrão mínimo a ser seguido para garantir uma educação de qualidade o CAQ surgiria então como o padrão de qualidade necessário para que o Brasil se aproxime dos padrões de oferta dos países mais desenvolvidos em termos educacionais. (CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO, 2018)

A proposta PEC nº 15/15 não coloca o custo-aluno qualidade como referência para a definição do valor anual por aluno na sua redação, já a 1ª como a 2ª minutas apresentam propostas diferentes, mas que introduzem o CAQ no corpo do texto:

Art. 212-A.....

IX - observadas as garantias estabelecidas no § 1º e nos incisos I, II, III e IV do caput do art. 208 da Constituição Federal, as metas de universalização da educação básica obrigatória e gratuita dos quatro aos dezessete anos e ampliação da oferta para as crianças de até quatro anos de idade, estabelecidas no Plano Nacional de Educação, a lei disporá sobre:

a) a organização dos Fundos e a distribuição proporcional de seus recursos, as diferenças e as ponderações quanto ao **valor anual por aluno entre etapas, jornada e modalidades da educação básica, tipos de estabelecimento de ensino e indicadores de nível socioeconômico dos educandos**, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, observado o disposto no § 6º do art. 211;

e) a fórmula de cálculo do **custo aluno qualidade**, consideradas a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem recursos advindos do Fundeb e de outras fontes;

§ 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão assegurar, no financiamento da educação básica, a equidade e melhoria da qualidade de ensino, de forma a garantir **padrão mínimo definido nacionalmente, tendo como referência o custo aluno qualidade**, nos termos do inciso III, “e” do caput do art. 212-A. (BRASIL, 2016, p. 4-5)

Na proposta da 1ª Minuta se garante como referência o CAQ para a definição do valor anual por aluno e aumenta os fatores de ponderação adicionando o critério da jornada dos trabalhadores da

educação e indicadores de nível socioeconômico dos educandos.

Segue abaixo a proposta da 2ª Minuta:

Art. 212-A.....

X - observadas as garantias estabelecidas no § 1o e nos incisos I, II, III e IV do caput do art. 208 da Constituição Federal, as metas de universalização da educação básica obrigatória e gratuita dos quatro aos dezessete anos e ampliação da oferta para as crianças de até quatro anos de idade, estabelecidas no Plano Nacional de Educação, a lei disporá sobre:

a) a organização dos Fundos e a distribuição proporcional de seus recursos, as diferenças e as ponderações quanto ao **valor anual por aluno entre etapas, jornada e modalidades da educação básica, tipos de estabelecimento de ensino e indicadores de nível socioeconômico dos educandos**, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, observado o disposto no § 6o do art. 211;

d) a fórmula de cálculo do **custo aluno qualidade, considerados os recursos advindos do Fundeb e de outras fontes** e a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem;

§ 1o A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão assegurar, no financiamento da educação básica, a equidade e melhoria da qualidade de ensino, de forma a garantir **padrão mínimo definido nacionalmente, tendo como referência o custo aluno qualidade**, nos termos do inciso X, “d” do caput do art. 212-A. (BRASIL, 2019, p. 4-5)

Nesta redação a única diferença da 1ª Minuta é que para a fórmula de cálculo do CAQ, logo da referência para o valor anual por aluno, é levado em conta todas as fontes vinculadas à MDE, considerando o total das receitas vinculadas a MDE.

Além da FINEDUCA e da Campanha Nacional pelo Direito à Educação defendem o CAQi/CAQ, o presidente da UNDIME, Alessio Costa Lima. Na audiência do dia 29/05/2018 expos a posição da entidade de defender a utilização do CAQi/CAQ como referências para definição de valores mínimos anuais por aluno e reforçou esse posicionamento nas audiências de 2019 também. Porém, na mesma audiência, o representante do CONSED, Frederico da Costa Amâncio, afirmou que por mais que reconhecesse o CAQi/CAQ como uma referência de como ampliar os recursos para a educação básica o mesmo não deveria ser o mecanismo a médio e longo prazo para definir a qualidade na educação, pois não daria conta das diferenças de realidades entre os diversos entes federados.

Na audiência do dia 04/06/2019 esse posicionamento foi reforçado pelo representante do CONSED solicitando a retirada dos pontos que citam o custo-aluno qualidade por entender que a proposta da PEC deve ser o mais “limpa” possível, excluindo o que não fosse necessário, que não precisaria ser constitucionalizando para que não houvesse atrasos na tramitação no Congresso Nacional.

Apesar disso, a referência do CAQi/CAQ além de já estar no PNE, que é uma lei federal, não há atualmente um instrumento melhor equiparado em apresentar as necessidades para a educação básica pública brasileira, a situação é que diversas escolas apresentam falta dos insumos mais básicos como bibliotecas e laboratórios, há estados e municípios, como apresentado pela professora da UFPR, Gabriela Schneider, em audiência pública no dia 10 de outubro de 2017, que utilizam quase

toda a verba do fundo em pagamento de professores, como é no caso do estado do Paraná que executa em torno de 90% e os municípios de Piraquara e Curitiba do estado do Paraná em torno de 98% do FUNDEB apenas em pagamento de profissionais do magistério. Como garantir uma educação de qualidade para a população brasileira num geral nessas condições?

No relatório final do GT-CAQ, criado pela portaria 459/2015 através do MEC, constituído com a finalidade de elaborar estudos sobre a implementação do CAQ como parâmetro para o financiamento da educação básica, apresenta-se a proposta de implementação do CAQi através do aumento da complementação da União no FUNDEB. Através de simulação, com estimativas para os anos 2017-2020, adotando o valor hipotético de R\$3.649,37 como o CAQi para o Ensino Fundamental Anos Iniciais urbano, baseando-se na proposta da Campanha Nacional pelo Direito à Educação e utilizando os fatores de ponderação atuais do FUNDEB chegou-se à conclusão que a complementação da União deveria subir seu percentual gradativamente de 10% até chegar 16% no ano de 2020.

A realidade se mostra distante no valor anual por aluno definido em portaria do MEC para o ano de 2019 que apresenta o valor em R\$ 3.238,52. Do valor CAQi para Ensino Fundamental Anos Iniciais urbano dos dados apresentados pela portaria apenas 11 estados chegam ao valor igual ou superior de R\$3.649,37.

Pelos cálculos e dados apresentados o aumento do papel da União no FUNDEB é claro. Em nota técnica produzida por José Marcelino Rezende Pinto (FINEDUCA) com colaboração de Daniel Cara (Campanha Nacional pelo Direito à Educação) apresentam que o ente que mais arrecada, ou seja, a União, é o que menos contribui com a educação. Para garantir a implementação do custo aluno qualidade os valores gastos pela União deveriam ser maiores, o instrumento do FUNDEB, que é o instrumento mais consolidado para financiamento da educação básica, deveria ser utilizado para chegar nos patamares mínimos do CAQi, para isso a complementação da União ao FUNDEB deveria ser maior.

Além da defesa do CAQi/CAQ como referência para o valor aluno anual existe outro ponto em disputa que é a questão já levantada na distribuição do valor anual por aluno, se esse valor deveria contar apenas as receitas vinculadas ao FUNDEB, como é atualmente (Valor Anual por Aluno - VAA) ou se deve contar todas as receitas vinculadas a MDE para a distribuição dos recursos (Valor Anual por Aluno Total - VAAT).

O VAAT dá um panorama geral da situação de financiamento da educação básica brasileira, porém, há os riscos, apresentados anteriormente, de a mudança do mecanismo redistributivo apresentar eventualmente mais efeitos danosos do que positivos se não levados em conta alguns pontos, introduzidos pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, que busca aprimorar a

proposta, como ao se adicionar como fatores de ponderação a distribuição dos recursos a redes municipais e estaduais que são prejudicadas pela baixa arrecadação e os entes federados que apresentam baixo IDH, isso garantido que os recursos do fundo estadual fossem distribuídos a partir do mecanismo já existente e apenas a complementação da União fosse distribuída pelos pontos apresentados acima.

6.1.11 Complementação da União no novo fundo: o Disponível e o Necessário

Como apresentado neste trabalho até agora muitos especialistas e entidades educacionais que se dedicaram em avaliar o impacto do FUNDEB, e em parte o FUNDEF, na qualidade da educação básica colocam como fundamental a complementação da União como um dispositivo que garantiu a equalização da qualidade da educação por assegurar que os estados que não conseguissem arrecadar o mínimo necessário para atingir o valor mínimo por aluno para promover uma educação de qualidade eram complementados com o valor faltante pela União.

Como então garantir esse padrão de ensino? Uma das propostas (Ximenes, 2018; Sena, 2017) é da inclusão no novo FUNDEB da utilização dos valores do CAQi e CAQ como padrões mínimos e padrões a serem desejados, respectivamente, nos cálculos de projeção dos valores mínimos anuais por aluno e na distribuição dos recursos.

Para essa implementação a complementação da União deveria ser maior, a partir dos dados do portal da transparência da controladoria geral da União fica demonstrado que em 2018 foram executados R\$2,52 trilhões pelo governo central no orçamento nacional, sendo que R\$95 bilhões (4.62%) foram executados pela União na área da educação, sendo destinados R\$15 bilhões para a educação básica, nas suas etapas e modalidades, sendo que R\$13,692 bilhões foram executados apenas na complementação da União para o FUNDEB, ou seja, do total executado na educação pela União 15,78% foram destinados para a educação básica e dentro da educação básica a complementação da União para o Fundeb equivaleu a 86.6%, sendo o maior programa na educação básica que a União destina seus recursos, ou seja, além do FUNDEB há pouco, quase nada, de investimento da União na educação básica.

Além disso, como mostrado anteriormente, quem arca com as maiores despesas do FUNDEB são os estados e municípios e estes são aqueles que menos tem disponibilidade financeira de arrecadação em comparação com a União. Apesar da obrigação de atender as matrículas da educação básica recair sobre os estados e municípios temos que ter em mente que a responsabilidade deveria ser correspondida com autonomia e capacidade de execução. Existe uma desigualdade vertical no federalismo brasileiro, o ente federado que mais arrecada, que tem maior capacidade de realidade de políticas públicas é o que o que menos contribui para a educação básica.

A realidade é que os estados e municípios estão esgotados, mesmo com uma mudança de redistribuição dos recursos já existentes, que é uma das propostas para o novo FUNDEB, não resolveria o problema da escassez de verba para o financiamento, como foi apresentado, poderia ser mais igualitário entre os municípios, não necessariamente equalizador, mas é uma “solução” que foge do real problema, qual seja: é necessário haver mais recursos para o financiamento da educação e é necessário que esses recursos venham da União.

No sentido de inverter essa lógica, o papel da União deveria ser de protagonista no financiamento do FUNDEB para que de fato a complementação fosse um mecanismo promotor da equalização.

A proposta atual da PEC 15/2015 é de manter a complementação da União ao FUNDEB em 10% o que não garantiria atingir os padrões mínimos de qualidade, como apresentados nos pontos acima, além de delimitar um máximo para a complementação:

Art. 3º É inserido o art. 212-A na Constituição Federal com a seguinte redação:

"Art. 212-A

V - a União complementar os recursos dos Fundos a que se refere o inciso II do caput deste artigo sempre que, no Distrito Federal e em cada Estado, o valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente, fixado em observância ao disposto no inciso VII do caput deste artigo, vedada a utilização dos recursos a que se refere o § 5º do art. 212 da Constituição Federal;

VI - a complementação da União de que trata o inciso V do caput deste artigo será de, **no mínimo 10% (dez por cento)** do total dos recursos a que se refere o inciso II do caput deste artigo;

VII - a vinculação de recursos à manutenção e desenvolvimento do ensino estabelecida no art. 212 da Constituição Federal suportará, **no máximo, 30% (trinta por cento) da complementação da União**, considerando-se para os fins deste inciso os valores previstos no inciso VI do caput deste artigo; (BRASIL, 2015, p. 3, grifo da autora)

A proposta de manter o mesmo valor percentual de complementação para a União já foi descartada pela própria deputada relatora da Comissão Especial, Professora Dorinha (DEM-TO), que nas redações das outras minutas apresentou valores maiores, sem contar que os especialistas educacionais em todas as audiências públicas apresentaram a necessidade de aumento do percentual de complementação da União.

Na proposta da 1ª minuta ao projeto substitutivo à PEC 15/2015 demonstra alguns avanços na obrigatoriedade, no percentual da complementação da União e desvinculando um máximo de complementação e em quanto tempo deveria se chegar nesses patamares (15% no primeiro ano, ampliando progressivamente por acréscimo de 1,5% a cada ano até atingir o mínimo de 30%):

Art. 212-A

III - a União complementar os recursos dos Fundos a que se refere o inciso II do caput deste artigo, nas seguintes modalidades:

a) no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, sempre que o valor anual por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente, fixado em observância à **complementação obrigatória equivalente a 10% (dez por cento)**, vedada a utilização dos recursos a que se refere o § 5º do art. 212 da Constituição Federal;

b) no âmbito de cada Município, Estado e Distrito Federal, sempre que o valor anual por

aluno total, consideradas, além das receitas a que se referem os incisos II e III, “a”, do caput deste artigo, as demais receitas vinculadas à educação, não alcançar o mínimo definido nacionalmente, fixado em função dos valores que excederem a complementação a que se refere a alínea “a” deste inciso;

IV - a complementação da União será equivalente a no mínimo 30 % (trinta por cento) do total de recursos a que se refere o inciso II do caput deste artigo;

.....

“Art. 60. Aplica-se o disposto no art. 107, § 6º, I do Ato Constitucional das Disposições Transitórias aos recursos referidos no inciso III “a” e “b” do caput do art. 212-A da Constituição Federal.

§1º A complementação da União referida no inciso III, “a”, do art. 212-A da Constituição Federal será de, no mínimo 15% (quinze por cento) no primeiro ano de vigência desta Emenda Constitucional, ampliada progressivamente por acréscimo de 1,5 (um inteiro e cinco décimos) pontos percentuais a cada ano, até alcançar o valor equivalente a, no mínimo, 30% (trinta por cento) do total dos recursos a que se refere o inciso II do caput do art. 212-A.” (BRASIL, 2016, p. 3-5, grifo da autora)

No art. 60 em que se aplica o ACDT há um equívoco na redação do §1º, pois cita a complementação da União como sendo no mínimo 15% no primeiro ano sendo que no inciso III, “a”, do art. 212-A delibera que a complementação obrigatória seria de 10%, não com os 15% propostos ao final.

Porém, ainda é insuficiente para a atingir os padrões mínimos de qualidade da educação e atingir as metas colocadas no PNE, de utilização de 10% do PIB para educação, Sena (2017) coloca que o mínimo do percentual da complementação nesse sentido deverá ser maior que os 10% hoje previsto, propondo que o mínimo seja de valor maior ou igual a 20%.

Na redação da 2ª Minuta temos algumas alterações nas propostas de complementação da União:

Art. 212-A.....

VI - a complementação da União será equivalente a, no mínimo, 30% (trinta por cento) do total de recursos a que se refere o inciso II do caput deste artigo;

.....

VIII - a vinculação de recursos à manutenção e desenvolvimento do ensino estabelecida no art. 212 da Constituição Federal suportará, **no máximo, 30% (trinta por cento) da complementação da União**, considerando-se para os fins deste inciso os valores previstos nos incisos IV e VI do caput deste artigo;

.....

IX - aplica-se à complementação da União o disposto no caput art. 160 da Constituição Federal;

.....

Art. 60. Aplica-se o disposto no art. 107, § 6º, I do Ato Constitucional das Disposições Transitórias aos recursos referidos nos incisos IV e VI do caput do art. 212-A da Constituição Federal.

§1º A complementação da União referida nos incisos IV e VI do art. 212-A da Constituição Federal será de, no mínimo 15% (quinze por cento) no primeiro ano de vigência desta Emenda Constitucional, ampliada progressivamente por acréscimo de 1,5 (um inteiro e cinco décimos) pontos percentuais a cada ano, até alcançar o valor equivalente a, no mínimo, 30% (trinta por cento) do total dos recursos a que se refere o inciso II do caput do art. 212-A.” (NR) (BRASIL, 2019, p. 3-5)

Na proposta de análise de Ximenes (2018) chega-se ao que considero ser o “FUNDEB

necessário”, que coloca a União como a principal financiadora da educação básica e garantindo maior efetivação do direito à educação de qualidade no país:

III - a União complementarará os recursos dos Fundos a que se refere o inciso II do caput deste artigo, nas seguintes modalidades:

EMENDA MODIFICATIVA

a) no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, sempre que o valor anual por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente, fixado em observância à complementação obrigatória equivalente a **20% (vinte por cento)**, vedada a utilização dos recursos a que se refere o § 5º do art. 212 da Constituição Federal;

b) no âmbito de cada Município, Estado e Distrito Federal, sempre que o valor anual por aluno total, consideradas, além das receitas a que se referem os incisos II e III, “a”, do caput deste artigo, as demais receitas vinculadas à educação, não alcançar o mínimo definido nacionalmente, fixado em função **do custo aluno-qualidade, assegurada a complementação mínima de que trata o inciso IV do caput deste artigo;**

EMENDA MODIFICATIVA

IV - a complementação da União será equivalente a no mínimo **50% (trinta por cento)** do total de recursos a que se refere o inciso II do caput deste artigo;

EMENDA MODIFICATIVA

§1º A complementação da União referida no **inciso IV do art. 212-A** da Constituição Federal será de, no mínimo **20% (vinte por cento)** no primeiro ano de vigência desta Emenda Constitucional, ampliada progressivamente, **em atenção ao disposto no inciso VI do art. 214 da Constituição Federal, até alcançar o valor necessário ao cumprimento, no mínimo, do custo aluno-qualidade em todos os estados e municípios, sendo:**

I – no mínimo 30% (trinta por cento) do total dos recursos a que se refere o inciso II do caput do art. 212-A., no primeiro ano subsequente ao da vigência desta Emenda Constitucional;

II – no mínimo 40% (quarenta por cento) do total dos recursos a que se refere o inciso II do caput do art. 212-A., no segundo ano subsequente ao da vigência desta Emenda Constitucional;

III – no mínimo 50% (cinquenta por cento) do total dos recursos a que se refere o inciso II do caput do art. 212-A., no terceiro ano subsequente ao da vigência desta Emenda Constitucional; IV – o valor necessário ao cumprimento do custo aluno-qualidade em todos os estados e municípios, calculado nos termos dos incisos III, “b”, e IX, “e”, do caput do art.212A, respeitado o patamar mínimo de complementação do inciso anterior.

(XIMENES, 2018, p. 12-15)

. Nessa proposta se relaciona de forma orgânica de inserção dos valores do CAQ e CAQi ao novo FUNDEB, determinando o aumento da complementação básica da União e incorporando o critério do CAQ na definição da complementação mínima anual. Respalhando-se também nas metas normativas da Lei do PNE que estabelece o ano de 2024 como prazo para a implementação integral do CAQ no financiamento da educação e a utilização de 10% dos recursos públicos contabilizados no PIB. (XIMENES, 2018)

O aumento da proporção de complementação da União, como demonstrado pelas duas redações das minutas, vem se tornando um consenso entre as entidades e agentes políticos e educacionais, como apresentado em diversas audiências públicas e estudos sobre financiamento da educação que os 10% de complementação da União ao fundo não são suficientes.

Porém, as divergências se acentuam numa proposta de um novo percentual para a União. As

propostas variam entre 15% a 50% da complementação, sendo que uma preocupação apresentada pelos deputados é de como a União poderia aumentar tanto seu orçamento partindo de 10% para incremento de 40% ou 50%, uma das respostas está nas receitas dos royalties do petróleo e gás natural que em audiência pública (04/06/2019) o Superintendente de Participações Governamentais da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) Rubens Cerqueira Freitas, apresentou estimativas de arrecadação de um total de 47 bilhões de reais apenas para a educação nos próximos 5 anos (estimativas feitas 2019-2023), a produção na área do petróleo e gás natural tenderia a aumentar neste período de tempo. Desses 47 bilhões destinados à educação 90% estariam sob gestão da União a partir das regras de destinação de recursos. Ou seja, utilizando das estimativas apresentados pela ANP e pelo portal de transparência da controladoria-geral da União, para um aumento na complementação da União de 10% (atuais 13 bilhões) para 20% seria necessário 13 bilhões a mais, total de 26 bilhões, se utilizasse o valor total dos royalties de petróleo e gás na complementação da União (estimativa de 8,8 bilhões em 2020) o total seria de 21,8 bilhões, atingindo quase que totalmente uma estimativa de 20% de complementação da União apenas com as verbas dos royalties.

Propostas apresentadas tanto por UNDIME quanto por CONSED nas audiências públicas (04/06/2019 e 29/05/2018) seria, além dos recursos novos através dos royalties, ter uma atenção maior aos programas federais que destinam verbas para a educação básica, como Brasil Carinhoso, Mais educação, Mais Alfabetização, etc., e não compõem os recursos do FUNDEB senão poderiam ser remanejados para que essa verba fizesse parte da complementação da União também.

Ou seja, a partir dos dados analisados, é possível uma complementação da União ao FUNDEB da forma que é necessária. Seguindo o CAQ como valor de referência para uma educação de qualidade, utilizando do estudo técnico produzido pela própria Câmara dos Deputados, a partir da simulação feita por Claudio Tanno com dados e parâmetros do FUNDEB de 2015, o percentual de 40% da complementação da União atingiria quase todos os estados (exceto Roraima) e atingiria um valor anual por aluno de R\$ 3.715, estimativa que superaria os valores necessário para atingir o CAQi, porém, não superando as estimativas da Campanha Nacional pelo Direito à Educação que define o percentual de 50% da complementação da União para atingir o CAQ.

Buscando consensos, a UNDIME, o CONSED e a Campanha Nacional pelo Direito à Educação mostraram seu posicionamento em audiência pública (04/06/2019) a defesa de uma complementação da União de 40%, sendo que ao 1º ano seria aplicado 20% e progressivamente sendo adicionados 2% ao ano até atingir o mínimo de 40% de complementação.

A defesa de um salto de 10% para 20% no primeiro ano é uma questão urgente apontada pelo presidente da UNDIME, Alessio Costa Lima, em audiência (29/05/2018) em que aponta a falta de

uma reforma de uma política de Estado para a educação, que causa atrasos enormes para o desenvolvimento do Brasil:

“[...] esperamos 10 anos investindo na universalização do ensino fundamental, depois vamos passar mais 14 anos para incluir creche, educação infantil e o ensino médio e agora passar mais quantos anos para incluir o que? Temos que pensar numa reforma mais robusta, mais consequente e mais responsável.”

Quando analisados os dados é possível perceber que o que é “disponível” financeiramente para educação é próximo ao “necessário” para uma educação de qualidade, e as reivindicações de aumento de verba pública e de atuação da União ao FUNDEB, à educação básica não são absurdas, são próximas a realidade, demanda e necessidade das escolas brasileiras.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

7.1 ASPECTOS GERAIS: DEFESA DE UM SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO, PLANEJAMENTO DE UM FINANCIAMENTO NACIONAL PARA A EDUCAÇÃO

Uma atuação/participação mais presente e maior no financiamento da educação básica é algo urgente para pensarmos reais mudanças no desenvolvimento da educação.

Os estados e municípios não são os maiores arrecadadores de receitas, porém são os entes com a responsabilidade prioritária de garantir a educação básica, na maior parte das vezes sem os meios para isso. Essa responsabilidade deveria ser correspondida com autonomia, com capacidade de execução.

Existe uma desigualdade vertical no federalismo brasileiro, que tem maior capacidade de execução financeira de sua política porque é quem mais arrecada é a União, a qual é a que menos contribui proporcionalmente na educação básica.

O que se enfrenta atualmente no federalismo brasileiro é a busca de uma coordenação centralizada de políticas de Estado, uma implementação dessa ação coordenada de políticas de financiamento da educação que busque maior abrangência e cobertura, envolvendo todos os entes federados, a exemplo que o FUNDEB nos proporciona. Porém, a realidade nos mostra muitas fissuras na implementação dessa política e que continuará até se “implodir” se não for resolvida.

A questão de responsabilidade versus capacidade financeira deve ser resolvida através de maior complementação, no menor tempo possível, da União aos outros entes federados. Não é possível a União atuar como o maior ente federado quando lhe convém, por exemplo na arrecadação de tributos, e isso não ser uma realidade também na divisão de responsabilidades.

Outro ponto, ainda sobre capacidade financeira e responsabilidades, é que existem ainda muitas desigualdades financeiras entre estados e, principalmente, entre regiões do país. No momento em que a participação da União, através da complementação ao FUNDEB, for de fato efetiva e redistributiva a todos os estados brasileiros seria necessário que se pesquisasse os efeitos de redistribuição de receitas intraestadual, dentro do estado, e entre estados/regiões, com o objetivo de, objetivamente, equalizar as receitas “sobrantes”. A desproporcionalidade entre regiões e estados na sua carga tributária disponível e sua demanda de atendimento na educação básica é gigante, mesmo com a ferramenta de complementação da União trago minhas inquietações que isso não é o suficiente para suprimir as necessidades desses estados/regiões.

Propor uma mudança como essa atualmente no novo FUNDEB é, no mínimo, problemático/incerto e um risco de retrocesso nos Índices de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Como vimos no estudo técnico de Tanno (2017) se incluíssemos os impostos municipais na cesta-FUNDEB teríamos um salto nos valores de mínimos por aluno ao ano, porém, não houve um

estudo relacionando o efeito que surgiria nos municípios que “perderiam” recursos entre qualidade de ensino e qualidade de vida dos trabalhadores da educação.

Porém a realidade que não pode ser negada é que existe essa desproporcionalidade entre regiões e principalmente estados, como por exemplo o estado de São Paulo tendo uma arrecadação federal de 38,96% do total em comparação ao estado da Bahia que arrecada 2,27%, sendo que, apesar de SP atender um número alto de matrículas equivalente a 20,75% do total das matrículas, é desproporcional se comparado ao que BA arrecada (2,27%) e sua demanda de matrículas de 7,34% do total, dados divulgados pelo Tesouro Nacional no ano de 2018 de arrecadação da receita federal por parte dos estados (fora suas receitas específicas).

Existe a mesma desproporcionalidade entre municípios de um mesmo estado, no que tange à arrecadação e às matrículas, que devem ser questões de estudo aprofundados para se verificar a efetividade de distribuição desses recursos municipais dentro do estado na qualidade de ensino.

Além da problemática da distribuição, vejo a dificuldade de se organizar um planejamento nacional do financiamento da educação que de fato inclua todos os níveis e etapas da educação, compreendendo a totalidade da educação da educação infantil a ensino superior. Apenas a formulação de PNEs não garante a relação orgânica entre os entes federados, suas responsabilidades e solidariedade em garantir uma educação de qualidade.

O financiamento da educação e seus instrumentos devem estar sempre submetidos a mecanismos de planejamento, avaliação e organização da educação como um todo.

Por isso, trago a ponderação de se pensar num financiamento da educação nacional como um todo (da educação básica ao ensino superior), através de um financiamento único com todas as disponibilidades financeiras vinculadas à MDE com autonomia de gestão, levando em conta todas as disponibilidades financeiras dos estados e União, com distribuição não apenas internamente nos estados mas que, em regime de solidariedade, o instrumento de financiamento pudesse combater as desigualdades entre regiões realizando redistribuições total das vinculações a manutenção e desenvolvimento do ensino por demanda dos entes federados.

Essa forma de pensar o financiamento da educação numa centralização e descentralização coordenada deve estar associada a uma discussão maior de autonomia, corresponsabilidade e regime solidário, não sendo possível pensar nesse modelo sem discutir sobre o Sistema Nacional de Educação e o papel de cada ente federado:

Da autonomia e das competências atribuídas deve resultar também, decorrente do dever de Estado, o esforço endógeno e institucional dos Estados membros para a criação de seus sistemas em regime de colaboração e em total coerência ao Sistema Nacional de Educação. Neste contexto, a interdependência é um conceito indispensável para que se possa construir processos de descentralização qualificada, isto é, de repartição de competências acompanhadas das condições necessárias para sua efetivação.

Com a definição de normas de cooperação, padrões nacionais de qualidade e capacidade de atendimento, todos os brasileiros terão seu direito assegurado em qualquer ponto do território nacional. O equilíbrio entre estes elementos, à vista da diferenciada capacidade de cada unidade federativa e dos fundos públicos disponíveis, deverá contar com condições de supletividade para que as esferas de governo garantam que seus sistemas atuem de forma colaborativa, interdependente e equitativa. (ABICALIL et al, 2015 p. 454)

Tanto o debate de distribuição como de planejamento de um financiamento nacional para a educação e de responsabilidade deve ser realizado dentro de um Sistema Nacional de Educação (SNE) com todos os entes federados que serão afetados por essas políticas de Estado. São pontos a ser pensar durante o processo de regulamentação do SNE e como funcionará o financiamento da educação.

7.2 NOVO FUNDEB: O MÍNIMO NECESSÁRIO

A política de fundos, em especial o FUNDEB, não passa de uma política de reforma do Estado, com intuito de amenizar as desigualdades que o capitalismo acaba gerando. Nem ao menos é uma reforma radical, no sentido de propor metas urgentes e de transformações estruturais no sistema socioeconômico do Brasil.

Os fundos para educação básica têm uma carga histórica de tardar anos e anos em promover diferenças no desenvolvimento do ensino. A exemplo dos 10 anos do FUNDEF sem atuar em toda a educação básica e os 14 anos do FUNDEB com atuação miserável da União e ainda como programa de governos e não política de Estado.

Apesar disso, o princípio de vinculação de receitas para a educação básica, que permanece e é um pressuposto para a existência dos mecanismos de redistribuição no FUNDEB, é um ponto indispensável para se pensar financiamento da educação, e políticas sociais num geral, que não deveria ser modificado.

A vinculação de receitas é a única política efetiva na garantia do direito à educação, em se retirando a obrigatoriedade do Estado em financiar a educação pública a população ficaria à mercê das redes privadas e do homeschooling, iniciativas educacionais apenas acessíveis para a população com alta renda, o que não é o caso da maioria dos brasileiros. Ou seja, defender a vinculação de receitas é defender o FUNDEB que trabalha na perspectiva de subvinculação, em tempos de aprofundamento das políticas neoliberais de privatização dos direitos sociais a defesa do “óbvio” e do mínimo se torna essencial.

O instrumento do FUNDEB novo é o mínimo necessário para se pensar e organizar uma reforma na educação, um financiamento para toda educação básica permanente e efetivo que garanta as condições concretas para a realização de um planejamento da educação e sua organização e avaliação em todos os entes federados em todas as áreas da educação (seus níveis de ensino, currículo, ensino, didática, trabalhadores, etc.)

Propor mais atuação e responsabilidade da União na educação básica não é radical, nem absurdo, é o mínimo. Por isso como resultados trago que no novo FUNDEB a complementação da União deva ser igual ou superior a 40% ao fundo e que não se altere a distribuição do fundo, no primeiro momento, para que não prejudique, principalmente, nenhum município, que, como já foi visto, são os que proporcionalmente menos arrecadam e mais contribuem ao FUNDEB.

Porém, que não se deve deixar de realizar estudos nos primeiros anos, realizando estimativas que relacionem diferentes formas de composição e distribuição dos recursos como: a inclusão recursos municipais dentro dos estados com o desenvolvimento do ensino (qualidade da educação básica) e as condições de vida dos trabalhadores nessas áreas; a divisão do FUNDEB pelos valores totais dos recursos vinculados a MDE e o que significaria de perda de complementação da União; como realizar essa divisão sem alterar os valores da complementação entre outras questões que possam vir surgir relacionando qualidade da educação básica, financiamento e trabalhadores da educação.

A implementação do CAQi e CAQ a partir do FUNDEB é algo viável e que traria efeitos positivos no desenvolvimento da educação básica, a longo prazo a ferramenta CAQ deve ser algo a ser revisto assim que o Brasil atender os parâmetros mínimos necessários para oferecer uma educação de qualidade com as condições e insumos mínimos.

Todo o investimento financeiro feito pelos entes federados na educação deve ser destinado 100% para a educação pública, tendo em vista que é na educação pública que se garante o direito à educação a todos certificado na Constituição Federal e de dever do Estado e seus entes federados.

O instrumento do FUNDEB deve ser uma ferramenta permanente, uma política de Estado, através de sua constitucionalização, retirando a possibilidade do sistema de redistribuição de recursos, instalado no FUNDEF e reforçado no FUNDEB, de uma disposição dos governos centrais e sim uma obrigatoriedade para qualquer governo eleito.

Pensando o FUNDEB como um instrumento permanente, a divisão de suas responsabilidades e deveres devem ser compartilhados entre os entes federados, trabalhando no sentido de uma responsabilidade solidária entre os entes, em busca de uma equidade entre disponibilidade/capacidade financeira e oferecimento de educação de qualidade.

Nesse sentido, a destinação de 70% do fundo para pagamento de profissionais da educação básica deve ser algo defendido, tendo em vista que os maiores gastos com educação são em pagamento de pessoal. Aponto a necessidade de corrigir o termo para “trabalhadores da educação” que é um conceito mais amplo e abrangente para definir os funcionários que trabalham na área da educação.

O FUNDEB, como política de Estado e constitucionalizado, deve ser subordinado ao Plano

Nacional de Educação e aos Planos Estaduais e Municipais de Educação, concretizando as metas, através do financiamento adequado, que a sociedade desses respectivos entes federados elencam como objetivos urgentes e necessários. Um planejamento detalhado do financiamento da educação, além de ser subordinado pelos planos de educação como apontado acima, deve também levar em conta a totalidade da educação e de seus recursos/fontes e despesas para se pensar de forma detalhada a educação básica e seu financiamento e não só aquilo que tange o FUNDEB.

Permanece o questionamento da necessidade de conselhos de acompanhamento e controle social específicos do FUNDEB sem a integralização efetiva com os conselhos de educação, para a efetivação da incorporação das metas do planejamento da educação a um planejamento de financiamento da educação básica o sistema de controle e avaliação deve ser, no mínimo, incluído nos conselhos de educação municipais, estaduais e nacional para que se possa dar esse passo de pensar a educação como um todo e não repartida entre programas de estado e o financiamento não conversar com as políticas sociais de educação.

E por fim, apesar de alguns apontamentos negativos sobre a inclusão da proibição de retrocesso social, após as análises acredito que a longo prazo a implementação desses princípios na Constituição irá trazer maiores ganhos políticos de conscientização da população comparando com as possibilidades de curto e médio prazo de danos à educação por conta de eventuais processos de judicialização.

Como disse no início do ponto, a reforma e constitucionalização do FUNDEB é o mínimo necessário para o financiamento da educação, já tivemos alguns avanços ao longo de mais de 20 anos implementando a política de fundos redistributivos como principal ferramenta de financiamento para a educação básica, porém o Brasil precisa de uma educação de qualidade mais urgente, precisa garantir o direito à educação a todos por que isso ainda não é uma realidade, garantir a erradicação do analfabetismo no Brasil, garantir formação superior e continuada para os trabalhadores da educação, garantir salários que condizem com as necessidades dos municípios e estados que os trabalhadores vivem e definir planos de carreiras, entre outros pontos.

O novo FUNDEB deve garantir o mínimo necessário para que a educação no Brasil supere seus baixos percentuais de desenvolvimento da educação e a população brasileira possa dizer, através do dia-a-dia apresentado nas escolas, que o Brasil como um todo, em qualquer lugar, oferece uma educação de qualidade para toda sua população.

8. REFERÊNCIAS

ABICALIL, Carlos Augusto et al. O Sistema Nacional de Educação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação - Periódico científico editado pela ANPAE**, [S.l.], v. 31, n. 2, p. 451 - 456, jan. 2016. ISSN 2447-4193. Disponível em:

<<https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/61739/36499>>. Acessado em: 12 junho de 2019.

doi:<https://doi.org/10.21573/vol31n22015.61739>.

ARELARO, Lisete.; GIL, Juca. **Política de fundos na educação: duas posições**. In: Fundeb-Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação: Avanços na universalização da educação básica. (Org.). LIMA, J.R.; VITAL, D. Brasília: INEP, 2006. Disponível em:

<http://portal.inep.gov.br/documents/186968/484184/Fundeb+avan%C3%A7os+na+universaliza%C3%A7%C3%A3o+da+educa%C3%A7%C3%A3o+b%C3%A1sica/9be4477d-88b3-4fe8-a3bc-fc263d878002?version=1.1>. Acesso em: 20 de junho de 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acessado em 20 de junho de 2019.

BRASIL. **Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996**. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9424.htm>. Acesso em: 29 de maio de 2019.

BRASIL. **Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007** (Lei do Fundeb). 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; altera a Lei no 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111494.htm>. Acesso em: 27 maio 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm. Acesso em: 20 de junho de 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição, PEC nº015/2015**. Insere parágrafo único no art. 193; inciso IX, no art. 206 e art. 212-A, todos na Constituição Federal, de forma a tornar o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb instrumento permanente de financiamento da educação básica pública, incluir o planejamento na ordem social e inserir novo princípio no rol daqueles com base nos quais a educação será ministrada, e revoga o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Apresentado dia 07 de abril de 2015. Disponível em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1317615&filename=PEC+15/2015. Acessado em: 03 de junho de 2019.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras

providências. Brasília, DF. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm>. Acesso em: 05 jun. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Minuta de Substitutivo à Proposta de Emenda à Constituição de nº 15 de 2015 - 55ª Legislatura**. Insere na Constituição Federal parágrafo único no art. 193 para incluir o planejamento na ordem social; acrescenta inciso IX, no art. 206, para inserir o princípio da proibição do retrocesso no rol daqueles com base nos quais a educação será ministrada; altera a redação do § 1º do art. 208; altera a redação do § 4º e insere § 6º no art. 211; acrescenta § 7º no art. 212; e insere art. 212-A, de forma a tornar o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb, instrumento permanente de financiamento da educação básica pública; altera a redação do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências. Apresentado em 2016. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/pec-015-15-torna-permanente-o-fundeb-educacao/documentos/outros-documentos/primeira-minuta-do-substitutivo-a-pec-15-2015>. Acessado em: 03 de junho de 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Minuta de Substitutivo à Proposta de Emenda à Constituição de nº 15 de 2015 - 56ª Legislatura**. Insere na Constituição Federal parágrafo único no art. 193 para incluir o planejamento na ordem social; acrescenta inciso IX, no art. 206, para inserir o princípio da proibição do retrocesso no rol daqueles com base nos quais a educação será ministrada; altera a redação do § 1º do art. 208; altera a redação do § 4º e insere § 6º no art. 211; acrescenta § 7º no art. 212; e insere art. 212-A, de forma a tornar o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb, instrumento permanente de financiamento da educação básica pública; altera a redação do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências. Apresentada em 2019. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/56a-legislatura/pec-015-15-fundeb/documentos/outros-documentos/MinutadeSubstitutivoPEC151556Legislatura.pdf>. Acessada em: 20 de junho de 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **PEC 015/15 - TORNA PERMANENTE O FUNDEB / EDUCAÇÃO - Audiência Pública Ordinária**. TEMA: "Discussão da PEC nº 15 de 2015: análise do texto e sugestões para o seu aprimoramento". Realizada no dia 10 de outubro de 2017. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/49242>. Acessado em: 19 de junho de 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **PEC 015/15 - TORNA PERMANENTE O FUNDEB / EDUCAÇÃO - Audiência Pública Ordinária**. TEMA: "Discussão da proposta de substitutivo à PEC nº 15 de 2015: análise do texto e sugestões para o seu aprimoramento". Realizada no dia 21 de novembro de 2017. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/webcamara/videoArquivo?codSessao=71482#videoTitulo>. Acessado em: 21 de junho de 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **PEC 015/15 - TORNA PERMANENTE O FUNDEB / EDUCAÇÃO - Audiência Pública Ordinária**. TEMA: "Discussão da proposta de substitutivo à PEC nº 15 de 2015: análise do texto e sugestões para o seu aprimoramento". Realizada no dia 24 de abril de 2018. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/51108>. Acessado em: 19 de junho de 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **PEC 015/15 - TORNA PERMANENTE O FUNDEB /**

EDUCAÇÃO - Audiência Pública Ordinária. TEMA: "Discussão da proposta de substitutivo à PEC nº 15 de 2015: análise do texto e sugestões para o seu aprimoramento". Realizada no dia 08 de maio de 2018. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/51135>. Acessado em: 21 de junho de 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **PEC 015/15 - TORNA PERMANENTE O FUNDEB / EDUCAÇÃO - Audiência Pública Ordinária.** TEMA: "Discussão da proposta de substitutivo à PEC nº 15 de 2015: análise do texto e sugestões para o seu aprimoramento". Realizada no dia 29 de maio de 2018. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/51619>. Acessado em: 19 de junho de 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **PEC 015/15 - TORNA PERMANENTE O FUNDEB / EDUCAÇÃO - Audiência Pública Ordinária.** TEMA: "Discussão da proposta de substitutivo à PEC nº 15 de 2015: análise do texto e sugestões para o seu aprimoramento". Realizada no dia 04 de junho de 2019. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/webcamara/videoArquivo?codSessao=77367#videoTitul>. Acessado em: 23 de junho de 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **PEC 015/15 - TORNA PERMANENTE O FUNDEB / EDUCAÇÃO - Audiência Pública Ordinária.** TEMA: "Discussão da proposta de substitutivo à PEC nº 15 de 2015: análise do texto e sugestões para o seu aprimoramento". Realizada no dia 06 de junho de 2019. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/webcamara/videoArquivo?codSessao=77422#videoTitulo>. Acessado em: 24 de junho de 2019.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. Campanha Nacional Pelo Direito à Educação. **O CAQi e o CAQ no PNE: quanto custa a educação pública de qualidade no Brasil?** São Paulo: Campanha Nacional Pelo Direito à Educação, 2018. Disponível em: <http://www.custoalunoqualidade.org.br/pdf/quanto-custa-a-educacao-publica-de-qualidade-no-brasil.pdf>. Acessado em: 03 de junho de 2019.

CONSED/UNDIME. Conselho Nacional de Secretários da Educação/União Nacional dos Dirigentes Municipais da Educação. **EM DEFESA DO FUNDEB.** Brasília, 2019. 2 p., nota técnica: CONSED/UNDIME. Disponível em: <http://www.consed.org.br/media/download/5ce42dcd55dd1.pdf>. Acessado em: 30 de maio de 2019.

CONTE, Nelson Carlos. **FUNDEF e FUNDEB: EFEITOS REDISTRIBUTIVOS E IMPACTO NAS FINANÇAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL.** 2017. 243 f. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional – Doutorado, Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2017. Disponível em: <https://repositorio.unisc.br/jspui/bitstream/11624/1493/1/Nelton%20Carlos%20Conte.pdf>. Acesso em: 05 de maio de 2019.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Governo Federal: Controladoria-Geral da União. **Portal da Transparência: Orçamento Anual 2018.** Brasil: União, 2018. Disponível em: <http://www.transparencia.gov.br/orcamento?ano=2018>. Acessado em: 22 de junho de 2019.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Governo Federal: Controladoria-Geral da União. **Portal da Transparência: Despesas - Função Específica - Educação 2018.** Brasil: União, 2018. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/funcoes/12-educacao?ano=2018>. Acessado

em: 22 de junho de 2019.

DAVIES, Nicholas. **O Fundef e as verbas da educação**. São Paulo: Editora Xamã, 2001. 151 p.

ECHER, I.C. **A REVISÃO DE LITERATURA NA CONSTRUÇÃO DO TRABALHO CIENTÍFICO**. R. gaúcha Enferm. Porto Alegre, v.22, n.2, p.5-20, jul. 2001

FARENZENA, Nalú. **CAPACIDADES DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO FUNDEB: UMA COSTURA**. In: GOUVEIA, Andrea Barbosa; PINTO, José Marcelino de Rezende; FERNANDES, Maria Diléia Espíndola (Org.). **FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL: os desafios de gastar 10% do PIB em dez anos**. Campo Grande: Editora Oeste, 2015. p. 83-107.

FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Manual de orientações FUNDEB**. Brasília, MEC/FNDE, 2008a. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/fnde-sistemas/sistema-siope-apresentacao/siope-legislacao/manuais?download=2585:manual-de-orientacao-do-fundeb>> Acesso em: 07 de março de 2019.

FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB. Perguntas Frequentes**. Brasília, MEC/FNDE, 2008b. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/financiamento/fundeb/perguntas-frequentes-fundeb>. Acessado em: 07 de março de 2019.

GAMBOA, S. S. **Pesquisa em educação: métodos e epistemologias**. Chapecó: Ed. Argos, 2007.

GOUVEIA, Andréa Barbosa; SOUZA, Ângelo Ricardo de. **A política de fundos em perspectiva histórica: mudanças de concepção da política na transição Fundef e Fundeb**. Em Aberto, Brasília, v. 28, n. 93, p.45-65, jan. /jun. 2015. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/documents/186968/485895/O+Fundeb+em+perspectiva/e04c88f9-53d2-4f9b-9e80-1277fac4e516?version=1.3>>. Acesso em: 07 de maio de 2019.

HONORATO, Cezar. **O Fundo Público e as relações entre Estado e Cidadania**. Revista de História e Economia Regional Aplicada – Vol. 3. N.º 4 – jan. /jun. 2008. Disponível em: http://www.ufjf.br/heera/files/2009/11/04artigo_21.pdf. Acesso em: 07 de maio de 2019.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Estatísticas do setor público. Educação**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>. Acessado em: 03 de junho de 2019.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sinopses Estatísticas da Educação Básica**. Brasília: INEP/MEC, 2019. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>. Acessado em: 18 de março de 2019.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **RESUMO TÉCNICO Resultados do índice de desenvolvimento da educação básica**. Brasília: INEP/MEC, 2017. Disponível em: http://download.inep.gov.br/educacao_basica/portal_ideb/planilhas_para_download/2017/ResumoTecnico_Ideb_2005-2017.pdf. Acessado em: 18 de junho de 2019.

LAVILLE, Christian; DIONE, Jean. **A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências**. Porto Alegre: Artmed, 1999

LÊNIN, Vladimir Ilyich. O Capitalismo e os Impostos. In: Lênin, Vladimir Ilyich. **Obras Escolhidas de Lênin – 2.º Tomo**. Lisboa: Editora Avante, 1986. p. 111-114.

MACHADO, Maria Goreti Farias; FARENZENA, Nalú. Delineamentos normativos da política de financiamento da educação básica brasileira. In: BATISTA, Neusa Chaves; FLORES, Maria Luiza Rodrigues (Org.). **Formação de gestores escolares para a educação básica: avanços, retrocessos e desafios frente aos 20 anos de normatização da gestão democrática na LDBEN**. Porto Alegre: Evangraf, 2016. Cap. 90050270. p. 173-190.

MARTINS, Paulo de Sena. **Fundeb: passado, presente e futuro do mecanismo central de financiamento da educação básica brasileira**. Cadernos de Educação (editados pela CNTE), Brasília, ano XVIII, n. 27, p. 115-136, jul. /dez. 2014. Disponível em: https://www.cnte.org.br/images/stories/cadernos_educacao/cadernos_educacao_27.pdf. Acesso em: 20 de junho de 2019.

MARTINS, Paulo de Sena. **O FUNDEB em funcionamento: critérios, diretrizes, conceitos**. Eccos: Revista Científica, São Paulo, v. 10, n. 2, p. 397-417, jul. /dez. 2008. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=71511645007>. Acesso em: 20 de junho de 2019.

MARTINS, Paulo de Sena. **O financiamento da educação básica como política pública**. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, Porto Alegre, v. 26, n. 3, p. 497-514, set. /dez. 2010. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/viewFile/19795/11533>. Acesso em: 20 de junho de 2019.

MEC. Ministério da Educação. **FUNDEF – Relatório Sintético 1998 - 2002**. Brasília: MEC, 2002. Disponível em: <http://mecsrv04.mec.gov.br/sef/fundef/pdf/balanco9802.pdf>, Acesso em: 29 de maio de 2019.

MEC. Ministério da Educação. **PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 7, DE 28 DE DEZEMBRO DE 2018**. Estabelece os parâmetros operacionais para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, no exercício de 2019. Brasília: MEC/FNDE, 2018. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/12386-portaria-interministerial-mec-mf-n-7-de-28-de-dezembro-de-2018>. Acessado em: 24 de junho de 2019.

MEC. Ministério da Educação. **RESOLUÇÃO Nº 1, DE 6 DE DEZEMBRO DE 2018**. Aprova as ponderações aplicáveis entre diferentes etapas, modalidades e tipos de ensino da educação básica, para vigência no exercício de 2019. Brasília: MEC/FNDE, 2018. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/12235-resolucao-n01,-de-6-de-dezembro-de-2018>. Acessado em: 28 de maio de 2019.

MELCHIOR, José Carlos de Araújo. **Fontes de Recursos Financeiros para Educação no Brasil: Captação e Aplicação**. Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p.23-44, out/dez, 1993.

MONLEVADE, João Antonio. **Para Entender o Fundeb**. Ceilândia: Editora Idéa, 2007. 144 p.

NUNES, Guilherme Silva. **FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL: O CASO FUNDEF/FUNDEB**. 2014. 71 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Curso de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014. Disponível em:

<<https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/116248/000954682.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 26 maio 2019.

OLIVEIRA, M. M. **Como fazer pesquisa qualitativa**. Petrópolis, Vozes, 2007.

PIMENTEL, A. **O método da análise documental: seu uso numa pesquisa histórica**. Cadernos de Pesquisa, n.114, p.179-195, nov. 2001. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0100-15742001000300008> Acesso em: 24 de junho de 2019.

PINTO, José Marcelino de Rezende. **A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo**. Educação e Sociedade, Campinas, v. 28, n. 100, p. 877-898, out. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a1228100.pdf>. Acesso em: 20 de junho de 2019.

PINTO, José Marcelino de Rezende; ADRIÃO, Theresa. Noções Gerais sobre o Financiamento da Educação no Brasil. **Eccos – Revista Científica**, São Paulo, v. 8, n. 1, p.23-46, jan/jun. 2006.

Disponível em:

<https://www.researchgate.net/publication/26504217_Nocoos_gerais_sobre_o_financiamento_da_educacao_no_Brasil>. Acesso em: 20 de junho de 2019.

PINTO, José Marcelino de Rezende. **POR QUE 10% DO PIB PARA A EDUCAÇÃO PÚBLICA?** In: GOUVEIA, Andrea Barbosa; PINTO, José Marcelino de Rezende; FERNANDES, Maria Dilnéia Espíndola (Org.). **FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL: os desafios de gastar 10% do PIB em dez anos**. Campo Grande: Editora Oeste, 2015. p. 45-60.

ROSSINHOLI, Marisa. **Política de Financiamento da educação no Brasil: do FUNDEF ao FUNDEB**. Brasília: Editora Liber Livro, 2010. 176 p.

SALVADOR, Evilasio. Fundo Público e o financiamento das Políticas Sociais no Brasil. Serviço Social em Revista, v. 14, n. 2, p. 04-22, jan. /jun.2012. Disponível em:

<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/ssrevista/article/view/12263/11632>. Acesso em: 09 de maio de 2019.

SÁ-SILVA, R.; ALMEIDA, C.D. de; GUINDANI, J.F. **Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas** IN: Revista Brasileira de História & Ciências Sociais Ano I - Número I - julho de 2009. Disponível em: www.rbhcs.com. Acesso em: 24 de junho de 2019.

SENA, Paulo de. **A PEC Nº15/2015 e o novo Fundeb**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2015. 18 p., Consultoria Legislativa, nota técnica. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-da-consultoria-legislativa/areas-da-conle/tema11/a-pec-no-15-2015-e-o-novo-fundeb-paulo-de-sen>. Acesso em: 03 jun. 2019.

SOUZA, Donaldo Bello de. **OS CONSELHOS DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL NO ÂMBITO DO PLANEJAMENTO NACIONAL DA EDUCAÇÃO 2014-2024**. In: BATISTA, Neusa Chaves; FLORES, Maria Luiza Rodrigues (Org.). **Formação de gestores**

escolares para a educação básica: avanços, retrocessos e desafios frente aos 20 anos de normatização da gestão democrática na LDBEN. Porto Alegre: Evangraf, 2016. p. 107-131.

TANNO, Claudio Riyudi. **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):** proposta de aprimoramento para a implantação do Custo Aluno Qualidade (CAQ). Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira, 2017. 73 p., anexos. (Estudo Técnico n. 24/2017). Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/pec-015-15-torna-permanente-o-fundeb-educacao/documentos/outros-documentos/estudo-da-consultoria-de-orcamento-da-camara-dos-deputados>. Acesso em: 03 junho de 2019.

TESOURO NACIONAL. Tesouro Nacional Transparente. **Estimativa da Carga Tributária Bruta no Brasil - 2018.** Brasil: Ministério de Economia, 2018. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/nota-tecnica/carga-tributaria-do-governo-geral/publicacao-2019-03-29-6987170856>. Acessado em: 12 de junho de 2019.

VIEIRA, Sofia Lerche; VIDAL, Eloísa Maia. **Política de financiamento da educação no Brasil: uma (re)construção histórica.** Em Aberto, Brasília, v. 28, n. 93, p.17-42, jan./jun. 2015. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/documents/186968/485895/O+Fundeb+em+perspectiva/e04c88f9-53d2-4f9b-9e80-1277fac4e516?version=1.3>>. Acesso em: 07 de maio de 2019.

XIMENES, Salomão B. Campanha Nacional Pelo Direito à Educação. **Análise e Proposições de Aprimoramento da Minuta de Projeto Substitutivo à PEC 15-A/2015 [minuta para discussão].** São Paulo, Campanha Nacional Pelo Direito à Educação, 2018. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/pec-015-15-torna-permanente-o-fundeb-educacao/documentos/audiencias-publicas/DanielCaraquadro.pdf>. Acessado em: 03 de junho de 2019.