

SUMÁRIO EXECUTIVO

A política de fundos de financiamento da educação básica, iniciada em 1998 com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef e tendo como sucessor o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb, constitui-se no principal mecanismo de redistribuição de recursos à educação. Buscou-se, com a sua criação, favorecer a efetiva descentralização de receitas aos governos subnacionais, propiciar uma melhora na qualidade educacional e valorizar a carreira do magistério público.

Diante da iminência do encerramento da vigência do Fundeb em 2020, foram apresentadas propostas para a criação de um novo fundo. Uma delas foi Proposta de Emenda Constitucional nº 15/2015, tramitada inicialmente na Câmara dos Deputados. Desde então, a reformulação do Fundeb foi permeada por acaloradas discussões, disputas de interesses e conflitos de posicionamentos durante as mais de quarenta audiências públicas realizadas na Câmara dos Deputados, no período entre 2017 e 2020.

Vários segmentos da sociedade participaram dos debates sobre a PEC nº 15/2015, com o intuito de contribuir para o aperfeiçoamento da sistemática de fundos de financiamento da educação básica já em vigor há vinte e quatro anos. Estiveram presentes nas discussões representantes do governo federal, estadual e municipal, parlamentares, organizações sindicais e estudantis, entidades acadêmicas, pesquisadores de universidades públicas e privadas, organizações não governamentais e organizações empresariais.

Alguns atores sociais tiveram uma participação mais ativa nesse processo, seja pela quantidade de comparecimentos e manifestações nas audiências públicas, seja pelos estudos técnicos e propostas apresentados, seja pelo poder de influência exercido junto aos parlamentares. Foi perceptível uma atuação mais protagonista dos seguintes atores sociais: Conselho Nacional dos Secretários de Educação (Consed), União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), Confederação Nacional de Municípios (CNM), Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), Campanha Nacional pelo Direito à Educação (Campanha) e Todos Pela Educação (TPE).

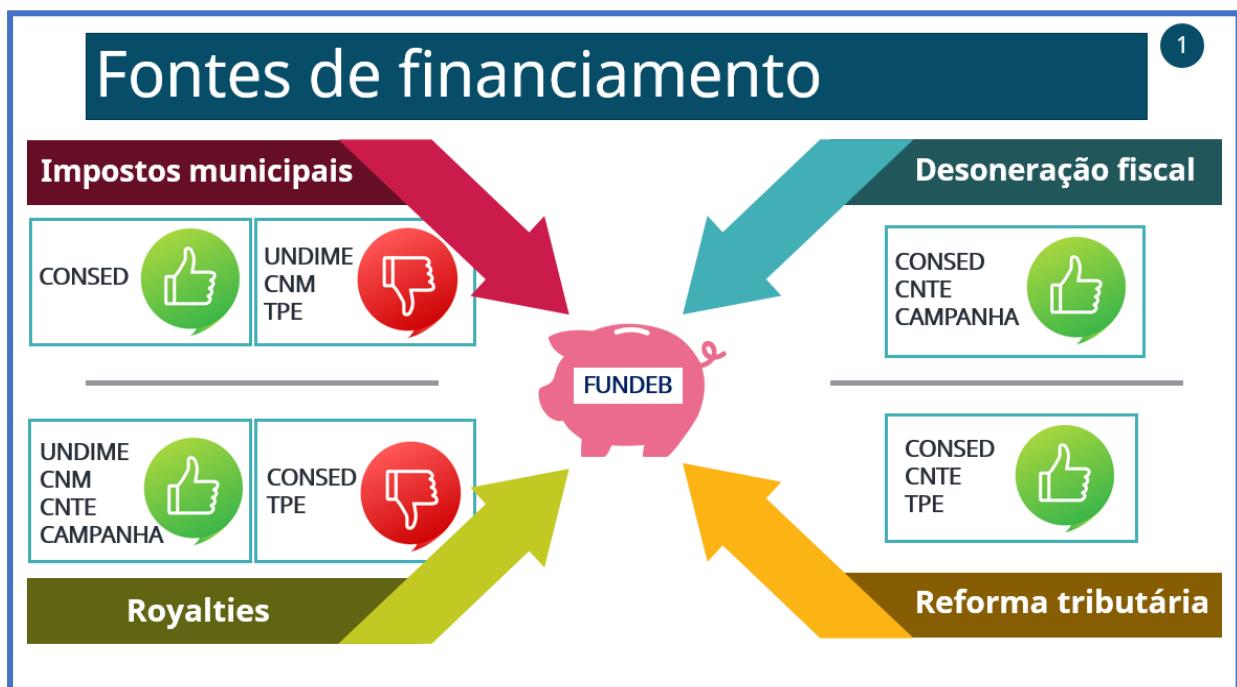
Algumas temáticas ocuparam maior centralidade nos debates e foram focos de maiores divergências entre os atores sociais, pontos que serão apresentados adiante juntamente com os posicionamentos desses grupos coletivos.

1. Fontes de financiamento

Com os orçamentos estaduais e municipais reduzidos, buscou-se encontrar novas fontes possíveis que pudessem aumentar o montante de receitas dos fundos de financiamento. Dentre as propostas apresentadas, as mais discutidas foram a inclusão dos impostos municipais, *royalties* e retorno de recursos provenientes de anistia e isenção fiscal. Foi cogitada, também, a previsão para que, em eventual reforma tributária, fosse preservado o valor real da quantia de recursos já destinados à educação.

O posicionamento dos atores sociais sobre as possíveis fontes de financiamento supracitadas pode ser visualizado na Figura 6.

Figura 6 – Fontes de financiamento

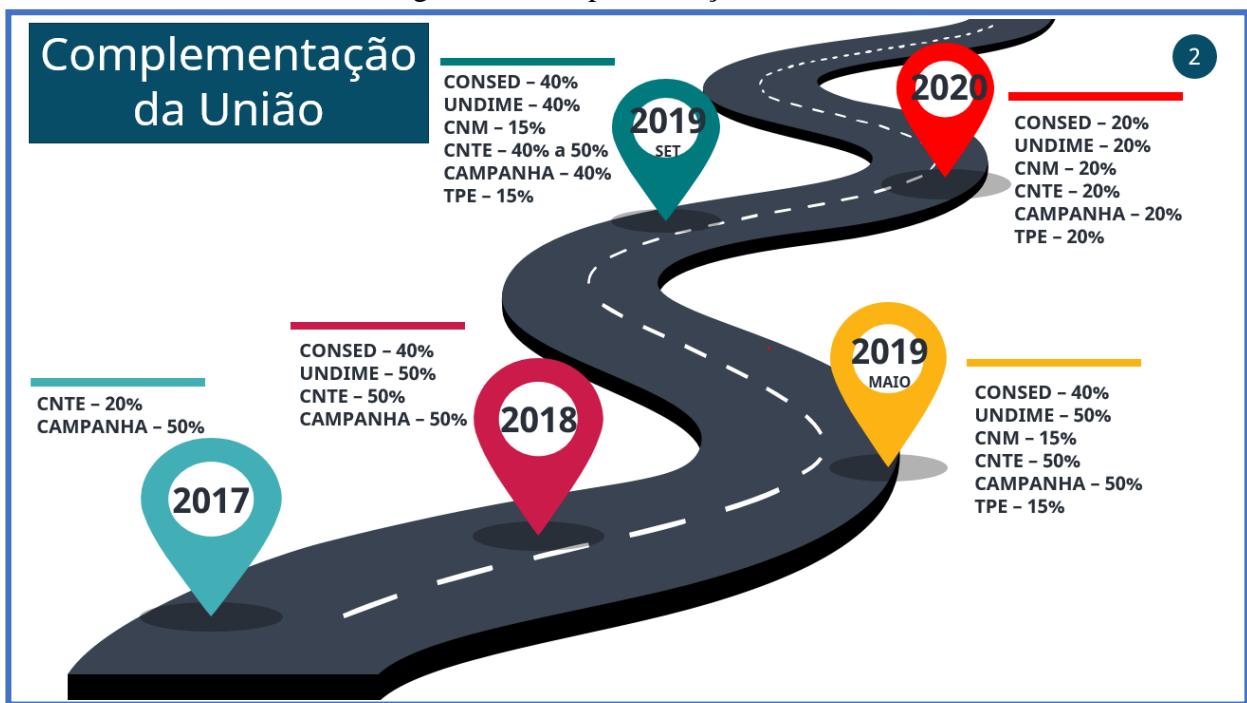


Fonte: elaborado pela autora, com base nas audiências públicas e documentos formulados pelos atores sociais.

2. Complementação da União

No primeiro Fundeb, a complementação da União foi de 10% para aqueles fundos estaduais que não atingiram o valor mínimo anual por aluno. Vista como a principal receita adicional ao financiamento da educação básica e não afetada pelo teto de gastos imposto pela Emenda Constitucional nº 95/2016, foram criadas expectativas para um aumento expressivo da cota federal. No entanto, o governo federal e o então presidente da Câmara dos Deputados, Rodrigo Maia, não compartilharam do mesmo entusiasmo e o posicionamento dos atores sociais foram se alterando ao longo das negociações, conforme retratado na Figura 7.

Figura 7 – Complementação da União



Fonte: elaborado pela autora, com base nas audiências públicas e documentos formulados pelos atores sociais.

3. Distribuição dos recursos federais

Durante o primeiro Fundeb, a distribuição dos recursos federais era feita aos fundos estaduais que não alcançassem o valor mínimo por aluno, considerando somente os recursos dispostos nos fundos. Esse formato de repasse, denominado Valor Anual por Aluno Fundo (VAAF), foi apontado, durante os debates, como fracamente equalizador, dado que os recursos eram repassados aos estados e não às redes de ensino. O que ocorria, na prática, eram municípios desenvolvidos economicamente receberem esse valor adicional por estarem localizados em estado da federação considerado pobre. Por outro lado, municípios que necessitavam do auxílio federal não eram contemplados pelo motivo de estarem situados em estado federativo com melhor condição financeira.

Para o Novo Fundeb, uma das propostas era de que o recurso fosse distribuído diretamente às redes de ensino que não atingissem o valor mínimo, independentemente do estado da federação em que se encontravam, e que fosse considerado todo o valor investido na educação para se chegar ao valor mínimo por aluno, não somente os recursos dispostos nos fundos de financiamento. Esse novo formato de distribuição foi denominado de Valor Aluno por Aluno Total (VAAT).

Outra proposta apresentada foi a de formato híbrido, combinando o VAAF com o VAAT: com o intuito de não desestabilizar as redes de ensino que já recebiam a complementação da União, a distribuição dos recursos federais que já eram repassados desde o primeiro Fundeb, de 10%, continuaria para os fundos estaduais e o cálculo para se chegar ao valor mínimo por aluno consideraria somente o montante disposto nos fundos (VAAF); já para os recursos adicionais da União, a distribuição seria diretamente às redes de ensino e o cálculo do valor mínimo investido em cada aluno consideraria o total de recursos disponíveis à educação (VAAT).

Além desses formatos de distribuição, outras propostas ocasionaram maiores divergências e polêmicas nas audiências públicas. Houve defensores quanto à continuidade dos convênios com instituições não estatais para a oferta da educação infantil, educação do campo e educação especial. Foi apresentada, também, sugestão para que redes de ensino com melhores performances educacionais recebessem incentivo financeiro pelo alto rendimento, forma de repasse que ficou conhecida como Valor Aluno Ano por Resultados (VAAR).

O posicionamento dos grupos sociais pode ser visto na Figura 8.

Figura 8 – Distribuição dos recursos federais



Fonte: elaborado pela autora, com base nas audiências públicas e documentos formulados pelos atores sociais.

4. Constitucionalização do CAQ

A Campanha Nacional pelo Direito à Educação apresentou como proposta a constitucionalização do Custo Aluno Qualidade – CAQ. A Instituição, desde 2002, tem desenvolvido metodologia de cálculo que indica o valor mínimo que o poder público precisa investir para que a educação pública seja considerada de qualidade. Nesse cálculo são considerados vários elementos para se chegar ao valor mínimo a ser aplicado como infraestrutura da escola, média salarial dos profissionais da educação, quantidade adequada de estudantes por turma, material necessário ao desenvolvimento das atividades pedagógicas, dentre outros.

Ao apresentar essa proposta, a Campanha buscou tornar o CAQ como referência para o gasto educacional. Sobre esse tema, os posicionamentos dos atores sociais se resumiram a dois grupos: os que foram favoráveis à constitucionalização do CAQ e os que foram contrários à proposta, demonstrados na Figura 9.

Figura 9 – Constitucionalização do CAQ



Fonte: elaborado pela autora, com base nas audiências públicas e documentos formulados pelos atores sociais.

5. Valorização do magistério

Um dos objetivos da política de fundos de financiamento é promover a valorização dos profissionais do magistério. Por isso, no Fundef e no primeiro Fundeb, 60% dos recursos dos fundos estaduais eram direcionados para o pagamento da remuneração desses profissionais.

No entanto, as dificuldades para se alcançar a valorização do magistério ainda persistiam por razões como: salários abaixo da média da remuneração de outros profissionais com nível superior; ausência de planos de carreira e, quando existentes, coexistência de carreiras paralelas e desiguais com salários distintos na mesma rede de ensino; ambiente escolar desmotivador e condições insuficientes para a atuação docente; baixa atratividade e prestígio social; vários entes federados não conseguirem pagar o piso salarial da categoria, ainda que utilizando quase a totalidade ou todos os recursos do Fundeb para pagamento de pessoal.

Sobre a temática, as propostas giraram em torno de quatro aspectos: aumentar o percentual do Fundeb destinado a pagamento de pessoal, contemplar todos os profissionais da educação básica e não somente os do magistério, proibir a utilização do orçamento da educação para pagamento de aposentados e pensionistas e excluir os valores do Fundeb destinados a pagamento de salários no limite de gasto com pessoal imposto pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Os posicionamentos dos atores sociais podem ser vislumbrados na Figura 10.

Figura 10 – Valorização do magistério



Fonte: elaborado pela autora, com base nas audiências públicas e documentos formulados pelos atores sociais.

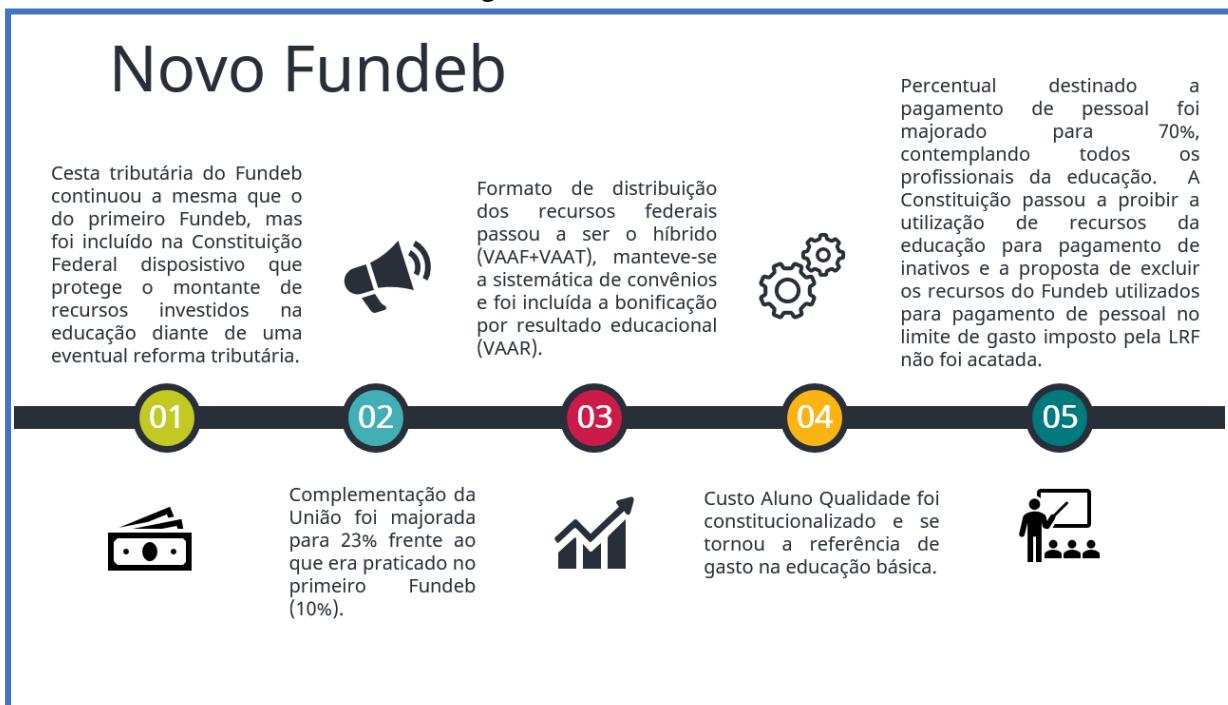
NOVO FUNDEB

O Novo Fundeb foi aprovado por meio da Emenda Constitucional nº 108/2020. Foram quatro anos de intensos debates e negociações com o intento de construir consensos e aperfeiçoar a sistemática de financiamento da educação básica. O Consed, Undime, CNM, CNTE, Campanha e TPE atuaram ativamente nesse processo de formulação, apresentando estudos técnicos como estratégia de convencimento junto aos deputados federais para embasar as respectivas propostas. Algumas dessas propostas foram acatadas pelos parlamentares e constam no texto legislativo aprovado, o que mostra o poder de influência desses atores sociais na formulação de políticas educacionais.

O Novo Fundeb, agora sem prazo de vencimento, passou a ser uma política estatal e não mais governamental, o que concedeu segurança à continuidade do financiamento da educação básica. Afinal, é por meio do financiamento que é possível proporcionar condições concretas para garantir o direito à educação pública e a expansão do atendimento pelas redes de ensino.

A Figura 11 retrata a configuração do Novo Fundeb:

Figura 11 – Novo Fundeb



Fonte: elaborado pela autora, com base na EC nº 108/2020.