

O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL E O NOVO FUNDEB

THE FINANCING OF EDUCATION IN BRAZIL AND THE NEW FUNDEB

Anne Bittencourt¹

¹ Graduanda da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo - USP.

RESUMO

O direito à educação se enquadra no rol dos direitos sociais assegurados pela Constituição Federal brasileira, e deve se desenvolver enquanto uma frente para alcançar os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil conforme estabelecido pela própria Carta Magna. A transformação do legalmente estabelecido para a concretização de fato desses objetivos é feita a partir da ação estatal pelo financiamento de políticas públicas no âmbito educacional. Desse modo, a Constituição também estabeleceu, especialmente em seus artigos 211, 212 e 212-A, a divisão de competências dos entes federados para tratar especificamente de cada nível de ensino e os meios para o financiamento da ação estatal no setor da educação. Dentre os instrumentos delimitados em âmbito constitucional para a consecução desses objetivos está o atual Fundeb, o mecanismo estatal permanente para os investimentos em manutenção e desenvolvimento da educação. O presente trabalho analisa, a partir do estudo da base legal de financiamento do desenvolvimento do setor educacional, a evolução da garantia do direito à educação no Brasil, com foco no principal mecanismo de investimentos públicos nesse âmbito, o chamado Novo Fundeb.

PALAVRAS-CHAVE

Direito à educação — Investimento público — Financiamento público — Fundeb

SUMÁRIO

Introdução. 1. O direito à educação no Brasil. 2. O financiamento da educação no Brasil. 3. Fundeb. 4. Novo Fundeb. Conclusão. Referências.

REFERÊNCIA: BITTENCOURT, Anne. O financiamento da educação no Brasil e o Novo Fundeb. *Res Severa Verum Gaudium*, v. 7, n. 1, Porto Alegre, p. 207-224, dez. 2022.

INTRODUÇÃO

O constituinte brasileiro de 1988 escolheu alocar o direito à educação no rol dos direitos sociais, caracterizando-o como um serviço a ser prestado pelo Estado e dando-lhe centralidade na busca pela consecução dos objetivos da República Federativa do Brasil. Essa importância que lhe foi denotada pode ser ainda percebida pela análise dos artigos 211, 212 e 212-A, que respectivamente dividiram os níveis de ensino em competências prioritárias de investimento para cada nível da Federação e determinaram as bases do financiamento do setor educacional público no país.

Recentemente, o mais relevante instrumento no âmbito do financiamento da educação brasileira, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb),

ABSTRACT

The right to education is included in the list of social rights guaranteed by the Brazilian Federal Constitution and should be developed as a front to achieve the fundamental objectives of the Federative Republic of Brazil, as established by the Magna Carta itself. The transformation of what is legally established into the actual realization of these goals happens through state action in the financing of public policies in the educational field. In this way, the Constitution also established, especially in its articles 211, 212 and 212-A, the division of competencies of the federated entities to deal specifically with each level of the educational system and the means for financing state action in the educational sector. Among the instruments delimited at constitutional level to achieve these goals is the current Fundeb, a permanent state mechanism for investments in the maintenance and development of the educational system. This paper analyzes, from the study of the legal basis for financing the development of the educational sector, the evolution of the guarantee of the right to education in Brazil, focusing on the main mechanism for public investments in this area, the so-called New Fundeb.

KEYWORDS

Right to education — Public investment — Public funding — Fundeb

teve seu período de vigência finalizado, ocasionando a intensificação das discussões a seu respeito e criando um impasse entre a sua extinção e a sua continuidade, que foi resolvido em sede parlamentar pela decisão a favor da continuidade desse mecanismo pela criação do chamado Novo Fundeb.

Nesse contexto, o objetivo do presente texto é investigar a sistemática de financiamento do setor público educacional brasileiro, que é o meio para a garantia de fato do direito à educação pública de qualidade no país.

Para tanto, por meio do estudo de artigos específicos da Carta Magna e suas Emendas, notadamente relacionados aos investimentos no setor educacional, inicialmente far-se-á uma análise da garantia ao direito à educação, posteriormente passando-se à investigação histórica do financiamento da educação no Brasil, chegando à análise do extinto Fundeb e de sua centralidade no âmbito educacional. Finalmente, passar-se-á a uma análise comparativa do Novo Fundeb, em relação especialmente ao mencionado fundo extinto, por meio da qual almeja-se auferir as vantagens deste novo mecanismo permanente de investimentos na educação pública brasileira frente ao instrumento que o antecedeu.

1 O DIREITO À EDUCAÇÃO NO BRASIL

O direito à educação se insere no rol dos direitos sociais garantidos pela Constituição Federal de 1988, que foi uma das primeiras Constituições do mundo a prever o acesso a determinados bens e serviços como direitos dos cidadãos, para além de puros deveres estatais, o que demonstra a centralidade do acesso a esses direitos nos objetivos a serem atingidos pela Constituição, notadamente previstos em seu artigo 3º.²

No rol de direitos do cidadão brasileiro estabelecidos na Constituição, tem-se o grupo específico dos chamados direitos sociais, que são uma das frentes estabelecidas por este texto legal para atingir os objetivos previstos no artigo 3º.³ Esses direitos sociais, previstos no artigo 6º da Carta Magna, são “a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados”.

² Cf. Constituição Federal de 1988, art. 3º (BRASIL, 1988): “*Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação*”.

³ Silva (2021, p. 261): “os meios para promover esses objetivos podem ser encontrados sobretudo no capítulo II do título I (‘Dos direitos sociais’) e nos capítulos do título VII (‘Da ordem econômica e financeira’) e do título VIII (‘Da ordem social’).”

Especificamente, o direito à educação é tratado pelo Título VIII, Capítulo III, Seção I, da Constituição, “Da educação”, que já em seu primeiro artigo⁴ determina que “*a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho*”. Nesse sentido, a centralidade da educação não somente no que tange à diminuição de desigualdades socioeconômicas, mas no atingimento de todos os objetivos previstos no artigo 3º da Constituição é verificada ainda no preceito do artigo 227 do mesmo texto, segundo o qual é absoluta prioridade do Estado, da família e da sociedade assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem o direito à educação.⁵ Esse papel essencial a ser desempenhado pela educação depende, naturalmente, da organização conjunta dos diversos entes da federação e da destinação de recursos para garantir o direito bem delimitado pela Constituição investindo em sua abrangência e na qualidade do serviço prestado nesse setor. Com esse intuito, o artigo 211 da Carta Magna delimitou as competências de atuação de cada um dos entes federados⁶, enquanto o artigo 212 determinou um percentual mínimo de investimento anual a ser despendido por tais entes na manutenção e desenvolvimento do ensino, notadamente 18% ou mais da receita resultante de impostos pela União e 25% da base correspondente pelos Estados, Distrito Federal e Municípios.⁷

2 O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL

⁴ Cf. Constituição Federal (BRASIL, 1998, art. 205).

⁵ Ibid. art. 227: “*É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão*”.

⁶ Ibid. art. 211: “*A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino. § 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, 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; § 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. § 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio. § 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de forma a assegurar a universalização, a qualidade e a equidade do ensino obrigatório. § 5º A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular. § 6º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios exercerão ação redistributiva em relação a suas escolas. § 7º O padrão mínimo de qualidade de que trata o § 1º deste artigo considerará as condições adequadas de oferta e terá como referência o Custo Aluno Qualidade (CAQ), pactuados em regime de colaboração na forma disposta em lei complementar; conforme o parágrafo único do art. 23 desta Constituição*”.

⁷ Ibid. art. 212, caput: “*A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino*”.

Os artigos 211 e 212 da Carta Magna bem demonstram o caráter federativo do Estado brasileiro em que *“se insere o serviço público de educação, direito assegurado pela Constituição, e cujos encargos e recursos são partilhados entre as três esferas de governo”* (CONTI, 2014, p. 483). Esse modo de organização encontra sentido no fato de que para o desenvolvimento integrado do sistema educacional brasileiro em todos os seus níveis, ainda levando em consideração a busca pela diminuição das desigualdades regionais, é imprescindível que os diversos entes federados ajam de maneira integrada, distribuindo recursos entre si e prestando o serviço público em comento conjuntamente.

Conforme o artigo 211, enquanto os Municípios terão uma ação individual mais voltada à educação infantil⁸, os Municípios, os Estados e o Distrito Federal devem conjuntamente atuar no ensino fundamental⁹, os Estados e o Distrito Federal no ensino médio¹⁰ e a União nas instituições de ensino públicas federais, dentre as quais notadamente se insere um número significativo de entidades do ensino superior.¹¹ Além disso, a União tem função redistributiva e supletiva no financiamento da educação, *“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”*.¹²

Essa distribuição se dá no sentido da gratuidade da educação, já que é mais razoável, considerando a estrutura federativa de Estado, que os gastos com ensino infantil, fundamental e médio, notadamente menores que os valores a serem despendidos com o financiamento do ensino superior, sejam arcados por entes com menos fontes de recursos, respectivamente os Municípios e os Estados e o Distrito Federal, enquanto é a União, que detém uma quantidade significativamente maior de recursos, no geral, fica responsável pelas instituições de ensino públicas federais, dentre as quais as mais relevantes instituições de ensino superior, que demandam altos investimentos.

⁸ Ibid. art. 212, parágrafo 2º: *“Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil”*.

⁹ Ibid. art. 212, parágrafos 2º e 3º: *“§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. § 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio”*.

¹⁰ Ibid. art. 212, parágrafo 3º: *“Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio”*.

¹¹ Ibid. art. 212, parágrafo 1º: *“A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, 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”*.

¹² Ibidem.

No aspecto financeiro, o artigo 212 prevê a técnica do mínimo legal para os investimentos em educação: cada ente federado deve destinar uma quantidade mínima de recursos para a manutenção e o desenvolvimento do ensino. Os Municípios, os Estados e o Distrito Federal devem contribuir com pelo menos 25%, e a União com no mínimo 18% da receita resultante dos impostos em seu âmbito de competência, sendo que uma das metas do Plano Nacional de Educação 2014 – 2024 é ampliar esse investimento público na educação pública de modo que, ao final do decênio, ele atinja o equivalente a 10% do Produto Interno Bruto.¹³

Essa atual meta do PNE se insere no tratamento progressivo que demandam as políticas públicas de natureza prestacional, portanto entendidas como políticas de eficácia constitucional progressiva.¹⁴ Cabe a ressalva de que de fato o investimento público total no setor de educação vem aumentando paulatinamente, tendo atingido, em 2017, o percentual de 6,3% em relação ao PIB.¹⁵

Essa evolução progressiva dos investimentos públicos no âmbito da educação tem como ponto inicial a fixação do mínimo legal pela Constituição Federal de 1934, com percentuais diferentes dos que temos hoje, revogado durante o governo Getúlio Vargas, posteriormente retomado pela Constituição de 1946 e aditado à Constituição de 1967/1969 pela Emenda Calmon¹⁶, ainda com percentuais diferentes dos atuais.

Então tem-se o advento da Constituição Federal de 1988, com os percentuais mínimos de investimentos de 18% e 25%, como mencionado, e da previsão, pelo Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), de que pelo menos 50% dos recursos destinados à educação deveriam ser voltados à eliminação do analfabetismo e à universalização do ensino fundamental.¹⁷ No contexto da refinação das previsões constitucionais a respeito dos investimentos em educação, advém ainda a Emenda Constitucional n.º 14 de 1996, que altera o ADCT inaugurando a sistemática de fundos para a organização de boa parte desses investimentos com a instituição dos Fundos de Manutenção e

¹³ Cf. Plano Nacional de Educação, meta 20 (BRASIL, 2014): “Ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto - PIB do País no 5ª (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio”.

¹⁴ Pinto (2015, p. 45): “Porque não são passíveis de terem ‘solução’ de uma única vez e de uma vez por todas, as políticas públicas de natureza prestacional (como o são saúde, educação, assistência social etc.) são tidas como de eficácia constitucional progressiva”.

¹⁵ INEP (2021).

¹⁶ Emenda Constitucional 24, de 1983.

¹⁷ Cf. Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, art. 60 (BRASIL, 1988); “Nos dez primeiros anos da promulgação da Constituição, o Poder Público desenvolverá esforços, com a mobilização de todos os setores organizados da sociedade e com a aplicação de, pelo menos, cinquenta por cento dos recursos a que se refere o art. 212 da Constituição, para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental”.

Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, conhecido como Fundef, no âmbito dos Estados e do Distrito Federal.¹⁸

Importante mencionar que os recursos do Fundef, embora advindos de todos os entes federados conforme uma parte dos percentuais mínimos legais estabelecidos no artigo 212, deveriam ser complementados pela União¹⁹, a partir do cálculo do gasto mínimo por aluno, na medida em que os valores repassados pelos demais entes, em conformidade com o mínimo legal, não fossem suficientes para arcar com o gasto por aluno no panorama nacional.

A participação dos recursos suplementares da União no fundo contábil de financiamento da educação se tornou ainda mais relevante com a instituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, o Fundeb, que, por meio da Emenda Constitucional n.º 53 de 2006, substituiu o Fundef e ampliou o âmbito dos níveis de ensino que deveriam ser contemplados pelos recursos advindos dos valores mínimos legais, naturalmente aumentando o gasto público a ser realizado no setor da educação e se constituindo no mais importante mecanismo de investimentos nesse setor.

3 FUNDEB

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, Fundeb, foi instituído pela Emenda Constitucional n.º 53 de 2006, ampliando e alterando o extinto Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, Fundef. Algumas características importantes do Fundef, como sua natureza, foram mantidas, enquanto outros aspectos, como a abrangência de determinados níveis de ensino, foram ampliados.

O Fundeb se caracteriza enquanto um fundo de natureza contábil, ou seja, sem personalidade jurídica, se constituindo enquanto um concentrador de recursos para posterior distribuição, sendo que os recursos que o constituem advêm de transferências obrigatórias dos entes federativos, com destinação pré-determinada, ou seja, de recursos vinculados.²⁰ Tais

¹⁸ Cf. Emenda Constitucional 14/1996, art. 5º (BRASIL, 1996): “É alterado o art. 60 do ADCT e nele são inseridos novos parágrafos, passando o artigo a ter a seguinte redação: § 1º A distribuição de responsabilidades e recursos entre os estados e seus municípios a ser concretizada com parte dos recursos definidos neste artigo, na forma do disposto no art. 211 da Constituição Federal, e assegurada mediante a criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e de valorização do magistério, de natureza contábil”.

¹⁹ Ibid. art. 5º, parágrafo 3º: “A União complementarará os recursos dos Fundos a que se refere o § 1º, sempre que, em cada Estado e no Distrito Federal, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente”.

²⁰ Cf. Lei 4.320, art. 71 (BRASIL, 1964): “Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de

valores se encontram dentre os relativos ao percentual mínimo legal a ser contribuído por cada ente, de modo que cerca de 80% dos recursos previstos pelo artigo 212 da CF/88 são destinados a este fundo (PINTO, 2015, p. 59-60), além dos valores suplementares a serem pagos pela União, em caso de o valor arrecadado pelos demais entes federados não ser suficiente para abranger o cálculo do gasto mínimo por aluno.

O critério de distribuição dos recursos, por sua vez, se baseia no número de alunos matriculados na educação básica pública, pelos dados do Censo Escolar mais recente, e de acordo com a competência para atuação em cada nível do ensino dos respectivos entes federados, conforme o definido no artigo 211 da Constituição Federal.²¹ Essa distribuição é feita por transferências automáticas e periódicas do Fundo para a conta específica de cada governo estadual e municipal e ainda leva em consideração em série de fatores anualmente definidos de acordo com as variações dos diversos níveis educacionais, desde as creches até a formação técnica e profissional.²² Além disso, há um acompanhamento e controle social sobre a distribuição, a transferência e aplicação desses recursos, que são feitas por conselhos específicos à nível federal, estadual e municipal, cujos integrantes são capacitados por equipes do próprio Ministério da Educação.²³

Uma inovação central trazida pelo Fundeb foi a abrangência de todo o ensino básico no âmbito educacional a que os recursos do Fundo se voltam, ao invés de somente o ensino fundamental, como preceituava a legislação do Fundef. Desse modo, também o ensino infantil e o ensino médio passaram a receber investimentos advindos desse instrumento de cooperação federativa para a manutenção e desenvolvimento do setor educacional. Além disso, a educação profissional técnica de nível médio, a educação de jovens e adultos e a educação especial também foram enquadrados no arranjo protetivo do Fundeb, a partir de uma interpretação sistemática da Constituição com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (PINTO, 2015, p. 59).

Outrossim, dentre as alterações trazidas pelo Fundeb tem-se a regulamentação da complementação de recursos pela União, que seria progressivamente majorada até atingir o percentual fixo de 10% sobre os recursos aplicados no Fundo pelos Municípios, Estados e

aplicação” e Decreto 93.872, artigo 71, caput e parágrafo 1º: “Constitui Fundo Especial de natureza contábil ou financeira, para fins deste decreto, a modalidade de gestão de parcela de recursos do Tesouro Nacional, vinculados por lei à realização de determinados objetivos de política econômica, social ou administrativa do Governo. § 1º São Fundos Especiais de natureza contábil, os constituídos por disponibilidades financeiras evidenciadas em registros contábeis, destinados a atender a saques a serem efetuados diretamente contra a caixa do Tesouro Nacional”.

²¹ Cf. Funcionamento do Fundeb (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 2021).

²² Ibidem.

²³ Cf. Ministério da Educação – Apresentação do Fundeb. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/fundeb>>. Acesso em: 19 de julho de 2021.

Distrito Federal. Esse montante fixo de complementação da União ainda deveria ser atualizado anualmente e ainda foi criada uma proibição de que os valores complementares da União fossem retidos, ou seja, impedidos de compor os recursos do fundo por algum motivo. Além disso, a Emenda Constitucional que instituiu o Fundeb previu que a não complementação dos valores contabilizados para o gasto mínimo por aluno pela União conforme a previsão de gasto progressivo por este ente estabelecida pela mesma Emenda Constitucional se caracterizaria como crime de responsabilidade.²⁴

Já no âmbito da valorização dos profissionais da educação, uma alteração relevante trazida pela legislação do Fundeb foi o enquadramento mais abrangente de uma série de profissionais na categoria de profissionais do magistério da educação básica, desde os professores habilitados em nível médio e superior para a docência na educação infantil e nos ensinos fundamental e médio, até os trabalhadores em educação portadores de diploma de pedagogia, supervisão, dentre outros cursos, e os portadores de curso técnico ou superior em área pedagógica ou afim (PINTO, 2015, p. 62).

A vigência do Fundeb foi projetada, pelo Ato de Disposições Constitucionais Transitórias, para ter duração de 14 anos, notadamente sendo finalizada em 2020, de modo que, neste momento, o Poder Legislativo ficaria responsável pela ampliação da vigência do Fundo em comento, sua atualização, ou mesmo sua finalização de fato e a criação de novos mecanismos para a organização dos investimentos no setor educacional.

Acontece que, neste mesmo ano, uma série de iniciativas governamentais desfavoráveis à manutenção de fundos, e alegando a inexistência de recursos contínuos para o financiamento estendido não somente do Fundeb como também de outros instrumentos de

²⁴ Cf. Emenda Constitucional 53/2006, art. 2º (BRASIL, 2006): “O art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar com a seguinte redação: ‘Art. 60. Até o 14º (décimo quarto) ano a partir da promulgação desta Emenda Constitucional, 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:

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;

VII - a complementação da União de que trata o inciso V do caput deste artigo será de, no mínimo:

a) R\$ 2.000.000.000,00 (dois bilhões de reais), no primeiro ano de vigência dos Fundos;

b) R\$ 3.000.000.000,00 (três bilhões de reais), no segundo ano de vigência dos Fundos;

c) R\$ 4.500.000.000,00 (quatro bilhões e quinhentos milhões de reais), no terceiro ano de vigência dos Fundos;

d) 10% (dez por cento) do total dos recursos a que se refere o inciso II do caput deste artigo, a partir do quarto ano de vigência dos Fundos;

XI - o não-cumprimento do disposto nos incisos V e VII do caput deste artigo importará crime de responsabilidade da autoridade competente”.

desenvolvimento do setor educacional, se interpôs à urgente discussão a respeito da extensão da vigência do Fundeb.

A PEC 187 previa um mecanismo que levaria à extinção de uma série de fundos, dentre os quais, todavia, ainda não se inseria o Fundeb, que tem, diferentemente dos abarcados, vigência datada. Por outro lado, essa iniciativa demonstra a indisposição do governo com a manutenção de fundos cujos recursos são vinculados. Em contraposição a essa proposta, Scaff (2021) expôs a centralidade da figura dos fundos enquanto mecanismos de investimento público afirmando que eles

“[S]ão importantes porque se caracterizam como a agregação de determinado valor para ser usado em uma finalidade específica, ou seja, tornam a gestão orçamentária mais fácil, vinculando certa quantidade de dinheiro para ser usada nos objetivos traçados por lei e são úteis porque, como regra geral, se o montante não tiver sido gasto integralmente em um ano, o saldo positivo deverá ser transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo”.

Ainda, Pinto (2021) aponta o grave risco, trazido pela PEC 188 no contexto do desmonte do investimento público via vinculações constitucionais, da fusão dos pisos em saúde e educação, que seria alegadamente útil na medida em que os recursos aprioristicamente destinados a cada um desses setores poderiam ser balanceados entre o setor que mais necessitasse dos recursos no momento, mas que, em verdade, esvaziaria a definição do mínimo a ser investido em cada uma dessas áreas, possivelmente gerando um ainda maior sucateamento na promoção de seu desenvolvimento.

Ao risco advindo da PEC 188, se somou, na conjuntura política de 2020, na voga das discussões sobre os investimentos no setor educacional, como mencionado, a finalização da vigência do Fundeb, conforme disposto no artigo 60 dos ADCT, ou seja, o notório risco de extinção desse Fundo, que, segundo Pinto (2021, p. 4), fez com que o desiderato da equidade do gasto educacional se tornasse mais plausível, segundo a autora:

“[S]e se consumarem os riscos de fusão dos pisos em saúde e educação e de extinção do Fundeb, quebraremos os parcos instrumentos civilizatórios que nos mantiveram minimamente atrelados ao nosso compromisso constitucional de prioridade de custeio dos direitos fundamentais. Nossa democracia tende a ver acirrada a desigualdade e, com isso, ver-se ela própria naufragando em meio ao caos orçamentário das pressões fisiológicas de curto prazo eleitoral”.

Ainda, seria necessária, frente à demanda constitucional de atenção aos preceitos desse texto, a busca pelo empreendimento de algumas ações, dentre as quais:

“Qualificar as vinculações orçamentárias para associá-las substantivamente ao alcance de metas objetivas definidas nos seus respectivos instrumentos de planejamento setorial, com foco integrado na promoção do desenvolvimento

sustentável. Tal medida se justifica, na medida em que resguardar a continuidade dos repasses para educação e seguridade social (dentro da qual se insere a saúde) é escolha constitucional inalienável que não só estabiliza seu custeio, como também impõe seu aperfeiçoamento intertemporal em torno de resultados socialmente definidos a cada ciclo de planejamento setorial e orçamentário.” (PINTO, 2021, p. 6)

Foi na medida em que houve atenção a tal necessidade, e priorização das demandas para o desenvolvimento do setor da educação a partir de sua identificação como central aos objetivos da República Federativa do Brasil, dentre os quais a garantia do desenvolvimento nacional e a erradicação da pobreza e das desigualdades sociais, que o Congresso Nacional votou a favor da implementação da Emenda Constitucional 108 de 2020, firmando o chamado Novo Fundeb.

4 NOVO FUNDEB

“Novo Fundeb” se refere à atualização e ampliação do conhecido Fundeb, frente ao final de sua vigência, em 2020, por meio da Emenda Constitucional n.º 108 promulgada no mesmo ano, que concretizou a continuação deste mecanismo de investimentos públicos no setor da educação pública brasileira. Tal Emenda foi originada na PEC n.º 15 de 2015, apresentada pela ex-deputada Raquel Muniz, de Minas Gerais, tendo como relatora a deputada Professora Dorinha, do Tocantins, e passando para aprovação do Senado com apenas uma emenda supressiva, o que demonstra senão a construção impecável do texto, pelo menos a união política quanto às expectativas no que tange à validade prática do Novo Fundeb na garantia da manutenção e do desenvolvimento da educação brasileira.

O ponto principal do Novo Fundeb, regulamentado pela Lei n.º 14.113 de 2020, que o diferencia do Fundef e do Fundeb é seu caráter de fundo permanente. Por mais que a natureza contábil do fundo tenha sido mantida, o que se justifica pelo fato de ter o Novo Fundeb, assim como os fundos que o precederam, o objetivo de se constituir enquanto um mecanismo para a concentração de recursos dos diversos entes federados e sua posterior distribuição conforme as demandas regionais, tal fundo passa a ter vigência indeterminada, o que fortalece a garantia ao direito de educação de qualidade preconizado pela Carta Magna nacional.

Outrossim, a EC 108/2020 determina que o percentual mínimo de complementação da União, anteriormente definido como apenas 10% dos recursos, será aumentado progressivamente, até atingir a marca de 23% dos recursos do fundo, o que retira significativa parcela da pressão fiscal sofrida pelos Municípios, pelos Estados e pelo Distrito Federal, que,

caso a previsão dos 10% fosse mantida, teriam que continuar arcando com 90% dos recursos do fundo.

Ainda, o modelo de distribuição dos recursos foi também atualizado, passando a ser dividido em: (i) 10 primeiros pontos percentuais, distribuídos para os Estados e Distrito Federal conforme o valor anual por aluno não alcance o mínimo nacional; (ii) outros 10,5 pontos percentuais, a serem destinados diretamente às redes de ensino municipais, estaduais e distritais na hipótese em que o valor anual por aluno não alcance o mínimo nacional; (iii) 2,5 pontos percentuais finais, destinados às redes públicas que alcançarem evolução de qualidade em comparação com o panorama nacional.²⁵

Outra modificação dentre as mais relevantes é o novo piso de valores destinados ao pagamento de salários dos profissionais do setor educacional, que passou a ser de 70% dos recursos destinados pela União²⁶, em contraposição aos 60% previstos pelo extinto Fundeb, que inclusive era voltado somente aos professores, não aos profissionais da educação no geral.

Ainda, a EC torna necessária a destinação de 15% a despesas de capital²⁷, notadamente identificadas com os investimentos em infraestrutura e a melhoria de instalações, o que, levando em consideração as péssimas condições materiais geralmente observadas nas instituições de ensino públicas, é um avanço relevante no que tange à manutenção e ao desenvolvimento da educação gratuita de qualidade.

Além disso, os conselhos de acompanhamento e controle social com integrantes treinados pelo Ministério da Educação, como supramencionado, passarão a ser compostos por um número maior de integrantes²⁸, com vistas a melhorar o controle do aproveitamento dos

²⁵ Cf. Lei 14.113 de 2020, art. 5º (BRASIL, 2020): “A complementação da União será equivalente a, no mínimo, 23% (vinte e três por cento) do total de recursos a que se refere o art. 3º desta Lei, nas seguintes modalidades: I - complementação-VAAF: 10 (dez) pontos percentuais no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, sempre que o valor anual por aluno (VAAF), nos termos da alínea a do inciso I do caput do art. 6º desta Lei não alcançar o mínimo definido nacionalmente;

II - complementação-VAAT: no mínimo, 10,5 (dez inteiros e cinco décimos) pontos percentuais, em cada rede pública de ensino municipal, estadual ou distrital, sempre que o valor anual total por aluno (VAAT), nos termos da alínea a do inciso II do caput do art. 6º desta Lei não alcançar o mínimo definido nacionalmente;

III - complementação-VAAR: 2,5 (dois inteiros e cinco décimos) pontos percentuais nas redes públicas que, cumpridas condicionalidades de melhoria de gestão, alcançarem evolução de indicadores a serem definidos, de atendimento e de melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades, nos termos do sistema nacional de avaliação da educação básica, conforme disposto no art. 14 desta Lei”.

²⁶ Ibid. art. 26: “Excluídos os recursos de que trata o inciso III do caput do art. 5º desta Lei, proporção não inferior a 70% (setenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos referidos no art. 1º desta Lei será destinada ao pagamento, em cada rede de ensino, da remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício”.

²⁷ Ibid. art. 27: “Percentual mínimo de 15% (quinze por cento) dos recursos da complementação-VAAT, previstos no inciso II do caput do art. 5º desta Lei, será aplicado, em cada rede de ensino beneficiada, em despesas de capital”.

²⁸ Ibid. art. 34: “Os conselhos serão criados por legislação específica, editada no respectivo âmbito governamental, observados os seguintes critérios de composição: I - em âmbito federal:

recursos conforme as previsões constitucionais e os preceitos da Lei de Diretrizes Básicas da Educação e do Plano Nacional de Educação.

Desse modo, o Novo Fundeb traz disposições ainda mais bem elaboradas do que o Fundef e o Fundeb, em conformidade com os preceitos constitucionais e alinhadas com as reais necessidades do sistema educacional brasileiro, sendo de suma importância, como fundo permanente nesse âmbito, para a manutenção e o desenvolvimento contínuos da educação nacional. Se o Fundef e o Fundeb marcaram o histórico do financiamento desse setor no Brasil, o Novo Fundeb vem para concretizar a garantia do direito à educação de uma vez por todas. Resta averiguar, com o passar dos anos, se os recursos serão tão bem aproveitados como a legislação aprovada nos faz pensar.

-
- a) 3 (três) representantes do Ministério da Educação;
- b) 2 (dois) representantes do Ministério da Economia;
- c) 1 (um) representante do Conselho Nacional de Educação (CNE);
- d) 1 (um) representante do Conselho Nacional de Secretários de Estado da Educação (Consed);
- e) 1 (um) representante da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE);
- f) 1 (um) representante da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime);
- g) 2 (dois) representantes dos pais de alunos da educação básica pública;
- h) 2 (dois) representantes dos estudantes da educação básica pública, dos quais 1 (um) indicado pela União Brasileira dos Estudantes Secundaristas (Ubess);
- i) 2 (dois) representantes de organizações da sociedade civil;
- II - em âmbito estadual:
- a) 3 (três) representantes do Poder Executivo estadual, dos quais pelo menos 1 (um) do órgão estadual responsável pela educação básica;
- b) 2 (dois) representantes dos Poderes Executivos municipais;
- c) 2 (dois) representantes do Conselho Estadual de Educação;
- d) 1 (um) representante da seccional da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime);
- e) 1 (um) representante da seccional da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE);
- f) 2 (dois) representantes dos pais de alunos da educação básica pública;
- g) 2 (dois) representantes dos estudantes da educação básica pública, dos quais 1 (um) indicado pela entidade estadual de estudantes secundaristas;
- h) 2 (dois) representantes de organizações da sociedade civil;
- i) 1 (um) representante das escolas indígenas, quando houver;
- j) 1 (um) representante das escolas quilombolas, quando houver;
- III - no Distrito Federal, com a composição determinada pelo disposto no inciso II deste caput, excluídos os membros mencionados nas suas alíneas b e d;
- IV - em âmbito municipal:
- a) 2 (dois) representantes do Poder Executivo municipal, dos quais pelo menos 1 (um) da Secretaria Municipal de Educação ou órgão educacional equivalente;
- b) 1 (um) representante dos professores da educação básica pública;
- c) 1 (um) representante dos diretores das escolas básicas públicas;
- d) 1 (um) representante dos servidores técnico-administrativos das escolas básicas públicas;
- e) 2 (dois) representantes dos pais de alunos da educação básica pública;
- f) 2 (dois) representantes dos estudantes da educação básica pública, dos quais 1 (um) indicado pela entidade de estudantes secundaristas.
- § 1º Integrarão ainda os conselhos municipais dos Fundos, quando houver:
- I - 1 (um) representante do respectivo Conselho Municipal de Educação (CME);
- II - 1 (um) representante do Conselho Tutelar a que se refere a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, indicado por seus pares;
- III - 2 (dois) representantes de organizações da sociedade civil;
- IV - 1 (um) representante das escolas indígenas;
- V - 1 (um) representante das escolas do campo;
- VI - 1 (um) representante das escolas quilombolas”.

CONCLUSÃO

O direito à educação, pela sua reconhecida potencialidade na redução de desigualdades socioeconômicas e regionais e na aceleração do desenvolvimento nacional como um todo, foi recepcionado pela Constituição Federal de 1988 no rol dos direitos sociais, que constituem uma importante frente de empenho na busca pelos objetivos da República Federativa do Brasil.

Considerando a ampla desigualdade econômica que assola o país, cuja pontuação no Índice de Gini foi indicado como 0,509 em 2018²⁹, o acesso à educação gratuita e de qualidade se revela, de fato, como um mecanismo significativo no desenvolvimento de uma sociedade mais equânime e rica, na qual não somente a riqueza geral do país aumente, mas seja mais bem distribuída entre os diversos níveis sociais.

Atento à necessidade da criação de instrumentos estatais de investimento na educação pública, o constituinte inseriu artigos específicos a respeito do financiamento da educação na Carta Magna, criando uma sistemática de investimentos coerente com o formato federativo do Estado brasileiro. Assim, para além da criação de uma vinculação de determinados recursos recebidos por todos os entes federados para o setor educacional, o constituinte determinou que as contribuições dos Municípios, Estados e Distrito Federal, complementadas pelas contribuições da União, fossem distribuídos de maneira que os investimentos em cada região do Brasil fossem coerentes com um valor definido nacionalmente por aluno, de modo a não haver priorização de determinadas regiões, mas de forma que os alunos de cada Município tenham o mesmo valor investido em sua educação.

É possível estabelecer uma linha evolutiva da sistemática de financiamento da educação desde a instituição do mínimo legal das contribuições feitas por ente federado determinada na Constituição Federal de 1934. Todavia, o ponto alto nesse processo evolutivo foi a criação do Fundef, em 1996, como um instrumento criado para a recepção e posterior distribuição da maior parte dos recursos advindos dos entes federados conforme o mínimo legal da época.

Nesse contexto, se o Fundef aparece como um marco legal no financiamento da educação pública brasileira, por sua vez, inegavelmente, o Novo Fundeb inicia uma nova era

²⁹ Cf. Agência de Notícias IBGE (IBGE, 2021): “O índice de Gini é um indicador que mede distribuição, concentração e desigualdade econômica e varia de 0 (perfeita igualdade) até 1 (máxima concentração e desigualdade). Quando calculado para o rendimento médio mensal recebido de todos os trabalhos, ele foi de 0,509 em 2018”.

de investimentos no setor educacional. Isso porque, diferentemente dos fundos que o antecederam, notadamente, o Fundef e o Fundeb, o Novo Fundeb surge com o caráter de permanência que denota o reconhecimento, por parte especialmente do Legislativo, da centralidade dos investimentos em educação para o desenvolvimento seja no âmbito social, seja no âmbito econômico, da República brasileira.

Além da importantíssima caracterização do Novo Fundeb como fundo permanente, as demais alterações que foram feitas em relação ao extinto Fundeb, como a destinação de mais recursos para o pagamento dos salários dos profissionais da educação, incluindo os trabalhadores para além dos professores, a destinação obrigatória de uma parte dos recursos para despesas de capital e especialmente o aumento no percentual de complementação da União, demonstram uma preocupação real do Parlamento não somente com a prestação dos serviços de educação, mas com a qualidade dos serviços prestados.

A atenção deixa de ser simplesmente voltada aos profissionais do magistério, que são reconhecidamente centrais no processo educacional, para abranger os demais trabalhadores da área, que trazem um auxílio imprescindível ao próprio trabalho dos professores. Além disso, o necessário investimento em despesas de capital denota a importância não somente das aulas em si, mas do ambiente em que a prestação do serviço educacional ocorre e dos instrumentos que os profissionais e alunos terão à sua disposição nesse processo.

Não se pode também deixar de mencionar o aumento dos recursos complementares da União como centrais à praticabilidade dessa sistemática federativa de investimentos, na medida em que traz um nível maior de conforto para os Municípios, Estados e Distrito Federal, quanto aos altos valores que têm vinculados à educação.

No país em que a concentração de renda é sintomática e sobretudo grave, fazendo com que o 1% mais rico da população estabeleça quase que um sistema de hereditariedade quanto ao posicionamento na elite nacional, especialmente pelo acesso facilitado às instituições educacionais de renome, com investimentos altíssimos nos profissionais desse âmbito, nos instrumentos e na infraestrutura a sua disposição e à disposição dos alunos, enquanto mais de metade da população continua sujeita ao sistema público de educação, em que as condições têm sido notavelmente diversas dessas, e inclusive desproporcionais ao que é planejado pelos institutos legais, a ação do Parlamento pela permanência do Fundeb, assim como pela positiva alteração de uma parte de seus dispositivos, não somente tem um caráter de necessidade, a partir da escolha a ser feita pelos parlamentares pela priorização da busca pelos objetivos constitucionalmente definidos como da República Federativa do Brasil, mas também assume uma face de esperança, frente à maioria da população brasileira, que aguarda

ansiosamente oportunidades básicas de desenvolvimento socioeconômico por meio da educação, e, por fim, até da própria parte da sociedade que, apesar de não depender diretamente do investimento público para adquirir educação de qualidade e oportunidades de desenvolvimento econômico, enxerga o investimento no setor público educacional como um meio imprescindível para o desenvolvimento geral do país.

REFERÊNCIAS

BRASIL. *Ato das Disposições Constitucionais Transitórias*. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/conadc/1988/constituicao.adct-1988-5-outubro-1988-322234-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 16/07/2021.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil, 1998*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 27/10/2020.

_____. *Emenda Constitucional n.º 14/1996*. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm>. Acesso em: 16/07/2021.

_____. *Emenda Constitucional n.º 24/1983*. Emenda Calmon. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1980-1987/emendaconstitucional-24-1-dezembro-1983-364949-norma-pl.html>>. Acesso em: 16/07/2021.

_____. *Emenda Constitucional n.º 53/2006*. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm>. Acesso em: 16/07/2021.

_____. *Lei n.º 4.320/1964*. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 16/07/2021.

_____. *Lei n.º 13.005/2014*. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Disponível em: <<http://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/543-plano-nacional-de-educacao-lei-n-13-005-2014>>. Acesso em: 15/07/2021.

_____. *Lei n.º 14.113/2020*. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.113-de-25-de-dezembro-de-2020-296390151>>. Acesso em: 16/07/2021.

CONTI, José Mauricio. *O orçamento público e o financiamento da educação no Brasil*. In: HORVATH, Estevão; CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury (Org.). *Direito Financeiro, Econômico e Tributário: Homenagem a Regis Fernandes de Oliveira*. São Paulo: Quartier Latin, 2014. p. 481-496.

FNDE, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. *Funcionamento do Fundeb*. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/financiamento/fundeb/sobre-o-plano-ou-programa/funcionamento>>. Acesso em: 16/07/2021.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *PNAD Contínua 2018: 10% da população concentram 43,1% da massa de rendimentos do país*. Agência de Notícias IBGE. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/25700-pnad-continua-2018-10-da-populacao-concentram-43-1-da-massa-de-rendimento-s-do-pais>>. Acesso em: 16/07/2021.

INEP, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Indicadores Financeiros Educacionais: Percentual do investimento total em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) por nível de ensino – 2000 a 2017*. Disponível em: <<http://inep.gov.br/indicadores-financeiros-educacionais>>. Acesso em 27/04/2021.

PINTO, Élida Graziane. *Financiamento dos direitos à saúde e à educação: uma perspectiva constitucional*. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 43-79; 231-251.

_____. *À deriva social com ODS fora do PPA, fusão de pisos e extinção do Fundeb*. *Conjur*, 14 de janeiro de 2020. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-jan-14/contas-vista-deriva-social-ods-fora-ppa-fusao-pisos-extincao-fundeb>>. Acesso em: 12/07/2021.

SCAFF, Fernando Facury. A PEC n.º 187 do Guedes quer acabar com os fundos dos brasileiros. *Conjur*, 2020. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-jan-21/contas-vista-pec-187-guedes-acabar-fundos-brasileiros>>. Acesso em: 12/07/2021.

SILVA, Virgílio Afonso da. *Direito Constitucional Brasileiro*. 1ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2021.

