

## Algumas reflexões sobre a transição Fundef/Fundeb

**João Antonio Monlevade**  
Professor aposentado da UFMT  
Consultor Legislativo do Senado Federal

1. Três foram os maiores êxitos do Fundef:
  - a) Por meio do mecanismo de distribuição dos 15% vinculados pelo critério de matrículas em cada rede, diminuiu drasticamente as diferenças de custo-aluno entre governo estadual e municípios, dando, na maioria dos casos, vantagens para os Municípios (que tinham menos arrecadação e mais encargos);
  - b) Por meio da sub-vinculação de 60% dos recursos gerados pelos alunos para o pagamento de professores em exercício, protegeu o nível de salário do magistério, propiciando, inclusive, grandes aumentos onde as remunerações eram irrisórias e incentivando a prática gerencial de uma relação maior “alunos por professor”;
  - c) Por meio das contas específicas no Banco do Brasil e da formação de Conselhos de Acompanhamento e Controle, aumentou a transparência do financiamento e diminuiu os desvios das verbas vinculadas.
2. Estes mecanismos de sucesso não se devem perder na concepção e implantação do Fundeb. Sobre a questão da conta bancária, é bom lembrar que a LDB, em seu art. 69, exige que todos os recursos de impostos vinculados nos governos Federal, Distrital, estadual e Municipal devem ser transferidos no prazo máximo de 20 dias para uma conta do “órgão responsável pela educação”. Essa prática está-se difundindo lentamente e deve ser aperfeiçoada no Fundeb. A sub-vinculação para pagamento de profissionais da educação, segundo a PEC 112, de 1999, estava prevista no patamar de 80%, principalmente como forma de assegurar a viabilização do Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN).
3. No caso do Fundef, o número total de matrículas subiu de 30.535.072 em 1998 até 32.844.682 em 2000, iniciando aí sua trajetória descendente, até 31.233.602 em 2003. Não caiu mais pelo fato de muitos adolescentes acima de 15 anos ainda cursarem o ensino fundamental. E não subiu mais por conta do veto à participação dos alunos de EJA no Fundef, nunca derrubado. O Fundeb, ao contrário, vai ter, pelo menos durante dez anos, um aumento anual significativo de matrículas, devido à demanda ativa na educação infantil, ao acréscimo vegetativo do ensino médio e a demanda reprimida da EJA e educação especial. O mecanismo de controle desse crescimento, em princípio, pode ser o do Fundef, ou seja: a distribuição de recursos em um ano se dá a partir das matrículas do ano anterior. Isso inibe que um governo aumente demais sua oferta de vagas, pois, para investir no diferencial a mais ele não terá financiamento do Fundo; ora, como o Fundeb captará 100% de seus recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino (mde), ele teria extrema dificuldade de pagar a conta do crescimento com sua receita. Entretanto, pode-se calibrar o aumento com percentuais gradativos fixados em lei, dentro das metas do Plano Nacional de Educação. Por exemplo: para 2010 se prevê 50% na meta de atendimento em creches; na regulamentação do Fundeb se permitiria um crescimento máximo anual de matrícula de 5%, a partir do diagnóstico do Município. Outro exemplo: para 2010 se prevê a meta de 50% de atendimento em EJA; permitir-se-ia um crescimento máximo anual de 10% a partir do patamar diagnosticado no Município.
4. A formatação do Fundeb de acordo com a PEC 112, de 1999, tem dois complicadores: o primeiro é abarcar 25% dos recursos de mde dos Estados. Ora, muitos deles usam atualmente parte desta receita para financiar suas universidades estaduais. Duas soluções me parecem viáveis e complementares: a primeira é fazer como São Paulo, Rio de Janeiro e Piauí, que destinam constitucionalmente 30% à mde – 5% poder-se-iam destinar exclusivamente à educação superior. A segunda é incluir no Fundeb não 25, mas 22, 21 ou até somente 20% dos impostos dos Estados. O ideal, talvez, seja unir as duas propostas, gerando, a partir de agora, um percentual de até 10% para as universidades estaduais. Por coincidência, é mais ou menos o que São Paulo hoje aplica na USP-UNICAMP-UNESP.

5. O segundo complicador é nos Municípios. A PEC 112, de 1999, abrange, além da cesta de transferências do Fundef, 25% da receita tributária própria: IPTU, ISS, ITBI e IRRFSM. Atualmente, cada Município já tem que aplicar a receita destes seus impostos vinculado em mde; com o Fundeb, eles sairiam do Município e voltariam na proporção de suas matrículas na educação infantil e ensino fundamental. Ora, além de ser um caso inusitado, de transferência do ente federado em geral mais “fraco” (Município) para o mais “forte” (Estado), sabe-se que não será fácil operacionalizar estes depósitos mensais de tributos municipais no fundo contábil do Fundeb estadual. Uma das idéias que tem circulado é não incluir esses quatro impostos no Fundeb, mas sub-vinculá-los na sua totalidade (25%) à manutenção de creches no âmbito de cada Município. Por coincidência, são exatamente os Municípios com maior arrecadação destes tributos (os mais urbanizados e com mais mulheres no mercado de trabalho) que têm a maior demanda e matrícula em creches, como é o caso de São Paulo.
6. Mesmo considerando um Fundeb “parcializado”, se dividirmos 20% da receita de impostos estaduais mais 25% das municipais (descontados os tributos próprios) pelo número de alunos atualmente matriculados em pré-escolas, ensino fundamental, ensino médio, EJA e educação especial, obteríamos um custo aluno médio anual ligeiramente superior ao do Fundef atual – o que, por si, já justificaria o avanço do Fundef para o Fundeb.
7. Restam dois pontos cruciais: a questão dos custos-aluno-qualidade diferenciados e a perspectiva de complementação da União. No Fundef está vigente uma pequena variação de custo-aluno entre as matrículas de I-IV série e de V-VIII e educação especial. No primeiro caso, os 5% só serviram para proteger as finanças de alguns Estados que municipalizaram as séries iniciais. Não há fundamento real para a diferenciação, uma vez que a possível média salarial maior dos professores das séries finais é compensada pelas classes com menos alunos das séries iniciais. No caso da educação especial, a diferença de 5% é uma provocação. Na prática, uma classe especial ou um modelo inclusivo de deficientes nas turmas comuns custa de duas a três vezes mais: tanto que tramitam no Congresso vários projetos reivindicando a contagem em dobro dos alunos portadores de necessidades especiais. O Fundeb terá que pensar duplamente no assunto: primeiro, dimensionando o custo real da oferta do ensino de qualidade – o Inep está para publicar o resultado de suas pesquisas; segundo, montando suas diferenciações por etapa, modalidade e tipo de oferta. No caso de um Fundeb “cheio”, abrangendo as creches, nossos ensaios têm coincidido nos seguintes índices: creche, 1.7; pré-escola, 1.1; fundamental, 1.0; médio, 1.2; EJA, 0.6; especial, 2.0; fundamental e médio em tempo integral, 1.8.
8. Sobre a participação da União, foi o calcanhar de Aquiles do Fundef. Para aprovar a PEC 233, de 1995, FHC e Paulo Renato fizeram circular no Congresso Nacional uma planilha que previa (a preços de 1996) uma complementação de R\$ 871 milhões para 15 Estados, a partir de um Valor Mínimo de R\$ 300,00. Isto significava um aporte da União de quase 10% da receita total do Fundo. Em 2002, após sucessivos decretos presidenciais que fixavam o Valor Mínimo bem abaixo da fórmula do art. 6º da Lei nº 9.424, de 1996, a participação da União baixou para aproximadamente R\$ 400 milhões em valores nominais, correspondentes a menos de 2% da receita total do Fundo. No mês de maio de 2004, a complementação da União chegou ao nível mais baixo: 0,9% da arrecadação do Fundef ! Sem querer entrar no mérito político da questão, que levaria a um julgamento das prioridades de gastos da União, do modelo econômico, é preciso registrar um argumento legal e outro técnico para balizar a construção do Fundeb. A Constituição Federal é cristalina em declarar que a prioridade de investimento do Estado, em todas as esferas administrativas, é com a garantia do ensino obrigatório; para tanto, ela prevê 18% dos impostos líquidos da União para mde e a contribuição adicional do salário educação (art. 212). Na realidade, a receita com esses recursos, com exceção do salário-educação nos últimos exercícios, está crescendo em ritmo menor e tem sido destinada mais para a educação superior. Há que se fazer uma mudança de rumo. Não privando as universidades federais de seus recursos, já escassos; mas aumentando a arrecadação dos recursos vinculados da União à mde, seja pela abolição da DRU (ex-FSE e FEF), seja encontrando outra fonte para pagamento de inativos, seja mesmo pelo aumento do percentual de vinculação (em 1985 era 13%, em 1988 passou a 18%) ou ainda pela extensão da vinculação a outros tributos além dos impostos. Sobre esta última questão, registre-se que de 1995 para cá a arrecadação das contribuições sociais (CSSL, CPMF, PIS, Cofins, etc.) cresceu nominalmente mais de 300% e a de impostos (IR, IPI, IOF, II) menos de 100% .

9. Sobre a questão técnica da complementação. O atual Valor Mínimo do Fundef (VMF), pela lei, coincide com o custo médio previsto para o ano seguinte: e a complementação da União se faz para aqueles Estados cujo custo aluno médio não alcança o VMF. Ora, quanto maior a dispersão dos custos médios estaduais, maior vai ser o valor da complementação da União, para ele atingir o VMF. Acontece que esta dispersão está aumentando desde 1998. Por quê ? Por dois motivos: os Estados de menor custo aluno são os que têm mais matrículas e menor arrecadação de ICMS per capita : Pará, Maranhão, Piauí, Ceará, Paraíba, Pernambuco, Alagoas e Bahia. Bastaria a implantação de mecanismos de melhoria de arrecadação de ICMS (como proibir isenção fiscal do percentual vinculado à educação e saúde; ou cobrar o ICMS no destino e não na origem) ou o aperfeiçoamento da distribuição do Fundo de Participação dos Estados (FPE), disciplinado por lei complementar. Um pequeno exemplo: se 20% do FPE de AC, AP, RO, RR e TO fossem redistribuídos pelos 8 Estados citados acima, a diferença entre os de maior custo aluno e os de menor cairia de aproximadamente 3.0 para 2,5 – provocando uma necessidade menor de complementação da União. No caso do Fundeb, esses números seriam muito mais significativos, porque o maior crescimento das matrículas se daria exatamente nos entes federados de menor arrecadação. Quanto a um possível aumento da complementação da União, lembre-se que o governo federal, por meio de um Fundo Constitucional, injeta por ano mais de R\$ 1 bilhão na educação do Distrito Federal, sem necessidade, uma vez que nossa capital ganhou autonomia administrativa e tem a melhor arrecadação per capita do País, podendo aplicar nas suas escolas R\$ 1 bilhão oriundos dos 25% de seus impostos. Além disso, a receita do salário-educação pode se elevar a R\$ 6 bilhões em 2005 com um pequeno esforço fiscal: metade dela, que hoje beneficia Estados e Municípios mais ricos, poderia se destinar à complementação da União. Talvez esses R\$ 4 bilhões sejam a parcela providencial que a União pode colocar na mesa para negociar e fazer aprovar uma PEC do Fundeb com a necessária urgência, como quer o MEC.
10. Finalmente, a viabilidade e o sucesso do Fundeb dependem de uma maior disponibilidade geral de recursos para a educação. Temos que sair do patamar de 5% para 7% do PIB, conforme pede o PNE. Ou até mais, num primeiro momento, para viabilizar o pagamento da grande dívida social, na educação infantil e na EJA. O crescimento dos gastos da educação tem-se dado nos Estados e Municípios, graças ao percentual de vinculação de 25 ou 30%. Mas ainda é possível arrecadar mais recursos próprios, tanto nos Municípios (IPTU, ISS, ITBI, IRRFSM) como nos Estados. Nestes últimos, não tanto pelo ICMS, que hoje é extorsivo, principalmente para a população com menor capacidade contributiva; mas pelo IPVA, IRRFSE e pelo imposto sobre heranças, que é atualmente subfaturado. No caso da União, a melhor lição vem de nosso país vizinho, o Paraguai, que aprendeu conosco a lição dos impostos vinculados à mde; lá, pelo art.85 da Constituição de 1992, não somente os impostos, mas todos os tributos, ou seja, todo o orçamento tem o percentual de 20% , no mínimo, vinculado à educação. Se pudessemos evoluir neste sentido, a União, em vez de destinar anualmente à mde R\$ 10 ou 12 bilhões com 18% dos impostos líquidos, com somente 12% dos tributos líquidos teria, pelo menos, R\$ 25 bilhões para a educação. É tempo de refletir e tomar decisões mais ousadas !