

TÍTULO DA TESE...

O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA POR MEIO DE FUNDOS CONTÁBEIS: ESTRATÉGIA POLÍTICA PARA A EQUIDADE, A AUTONOMIA E O REGIME DE COLABORAÇÃO ENTRE OS ENTES FEDERADOS.

QUE GEROU O LIVRO

- FUNDEB, FEDERALISMO E REGIME DE COLABORAÇÃO

PROBLEMA

- OS FUNDOS CONTÁBEIS (FUNDEF e FUNDEB) PODEM SER CONSIDERADOS INSTRUMENTOS ADEQUADOS PARA O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA, LEVANDO-SE EM CONTA OS LIMITES LEGAIS, A COMPLEXIDADE DA ESTRUTURA FEDERATIVA E A CULTURA PATRIMONIALISTA BRASILEIRA E, AINDA, AS INJUNÇÕES POLÍTICAS DE CADA PERÍODO GOVERNAMENTAL EM QUE FORAM IMPLEMENTADOS ?

OBJETIVO GERAL

- Compreender se os fundos contábeis constituem instrumentos adequados para garantir o regime de colaboração, a autonomia federativa, a equidade, a transparência e o controle social no financiamento da educação básica pública.

RELEVÂNCIA

- Fundo – principal mecanismo de financiamento da Educação pública
- envolve todas as etapas da educação básica e todos os entes federados
- Estudos compartimentados
- Necessidade de abertura para abordagem multidisciplinar
- Relativa pouca atenção no debate acadêmico e nos movimentos sociais para a dimensão federativa. Tendência a:
 - - tratar o Estado brasileiro como se fosse um Estado unitário;
 - - superdimensionar os aspectos administrativos e minimizar os políticos(dimensão do poder)

CATEGORIAS

Valores educacionais: regime de colaboração, equidade, padrão mínimo de qualidade, transparência e controle social.

Aspectos federativos: autonomia, equilíbrio, coordenação, conflitos, solidariedade

CONDIÇÕES CONTEXTUAIS PARA O FUNCIONAMENTO DOS FUNDOS

- (a) inseridos na legislação brasileira por meio de Emenda Constitucional, no ADCT;
- (b) convivem com as injunções oriundas da organização do Estado sob a forma federativa;
- (c) sofrem efeitos das práticas patrimonialistas que permeiam as relações sociais e entre os entes federados;
- (d) Foram instituídos em contexto influenciado pelas diretrizes de descentralização e de controle, estabelecidas na reforma do Estado brasileiro de 1995.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS (1)

- Identificar, na visão dos autores dos campos da Educação, do Direito e da Ciência Política, a atual configuração e os conceitos teóricos que fundamentam o federalismo brasileiro, buscando perceber como podem repercutir sobre a efetividade dos fundos, no que se refere ao regime de colaboração, à autonomia decisória dos entes federados e à equidade na distribuição dos recursos.
- Identificar, na visão desses autores, se as práticas patrimonialistas que permeiam a estrutura do Estado brasileiro podem limitar a efetividade dos fundos no que se refere à transparência e controle social dos recursos, e à autonomia decisória de cada ente.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS (2)

Analisar a evolução do financiamento educacional para a educação básica no período compreendido entre a independência (Estado unitário) e o advento dos atuais fundos contábeis, buscando compreender como se davam as relações entre os poderes central, regionais e locais e se favoreciam ou inibiam a autonomia e a colaboração entre os entes.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS (3)

Analisar, a partir das discussões em plenário e dos debates travados nas Comissões responsáveis pela tramitação e aprovação dos fundos na Câmara dos Deputados, em que medida o processo de participação do Legislativo, do Executivo e dos movimentos sociais contribuiu para garantir o regime de colaboração, a autonomia e o equilíbrio federativos, a transparência, o controle social e a equidade na distribuição dos recursos por meio dos fundos.

Com respeito ao objetivo 3, consideramos os seguintes **contextos políticos**:

- a concepção do **Fundef** se deu sob a égide da ação centralizadora do executivo e do ajuste fiscal, que marcaram o governo FHC.
- a concepção do **Fundeb**, mantidos alguns elementos de centralização e ajuste fiscal – **abriu-se** à ampliação da participação popular e da inclusão social, que marcaram o governo Lula da Silva;
- O Fundeb beneficiou-se da experiência histórica do Fundef (ver slides 16 e 17)

A tese foi construída por meio de pesquisa bibliográfica, incluindo:

- estudos conceituais e empíricos sobre o financiamento educacional;
- estudos empíricos relativos à execução do Fundef;
- obras teóricas sobre Educação, Federalismo e Patrimonialismo, incluindo autores dos campos: educação, história, ciência política, direito e economia;
- documentos referentes aos fundos, provenientes do Legislativo, do Executivo e de entidades representativas dos Movimentos Sociais;
- Notas Taquigráficas das Audiências Públicas das Comissões que analisaram as propostas dos fundos na Câmara dos Deputados.

IMPORTÂNCIA DAS NOTAS TAQUIGRÁFICAS COMO CAMPO DE PESQUISA

- São documentos públicos que constituem fontes primárias e fidedignas para o exame da comunidade acadêmica, porquanto:
- evidenciam o “clima do debate” que precedeu a discussão sobre as propostas do Executivo, do Legislativo e dos movimentos sociais.
- esclarecem as concordâncias e divergências quanto às concepções técnicas e políticas, e os consensos construídos no momento da análise dos fundos pelo Legislativo, que não poderiam ser detectados por outros meios, inclusive entrevistas .

AUTORES

História: MIRIAM DOHLNIKOFF, PEDRO CALMON

Direito : PAULO BONAVIDES, CARMEN LÚCIA ROCHA, JOSÉ AFONSO DA SILVA, FÁBIO COMPARATO

Educação: EDIRUALD MELLO, MELCHIOR , JOSÉ MARCELINO R. PINTO, JOÃO MONLEVADE, PAULO SENA MARTINS,
PIONEIROS DA EDUCAÇÃO NOVA (ANÍSIO TEIXEIRA, FERNANDO AZEVEDO)

Ciência Política: ARRETCHE, SOUZA, JOSÉ MURILO CARVALHO, ABRUCIO

Economia: JORGE ABRAHÃO, DANIEL VAZQUES

Patrimonialismo : VICTOR NUNES LEAL, FAORO, MENDONÇA

MANIFESTO DOS PIONEIROS - 1

- *A organização da educação brasileira unitária sobre a base e os princípios do Estado, no espírito da verdadeira comunidade popular e no cuidado da unidade nacional, não implica um centralismo estéril e odioso, ao qual se opõem as condições geográficas do país e a necessidade de adaptação crescente da escola aos interesses e às exigências regionais. Unidade não significa uniformidade. A unidade pressupõe multiplicidade. Por menos que pareça, à primeira vista, não é, pois, na centralização, mas na **aplicação da doutrina federativa** e descentralizadora, que teremos de buscar o meio de levar a cabo, em toda a República, uma **obra metódica e coordenada**, de acordo com um **plano comum**, de completa eficiência, tanto em intensidade como em extensão.*

MANIFESTO DOS PIONEIROS - 2

- Mas do direito de cada indivíduo à sua educação integral, decorre logicamente para o estado que o reconhece e o proclama, o dever de considerar a educação, na variedade de seus graus e manifestações, como uma **função social e eminentemente pública**, que ele é chamado a realizar, com a cooperação de todas as instituições sociais.
- [...] Esses meios, porém, não podem reduzir-se às verbas que, nos orçamentos, são consignadas a esse serviço público e, por isto, sujeitas às crises dos erários do Estado ou às oscilações do interesse dos governos pela educação. A autonomia econômica não se poderá realizar, a não ser pela **instituição de um “fundo especial ou escolar”**, que, constituído de patrimônios, **impostos** e rendas próprias, seja administrado e aplicado exclusivamente no desenvolvimento da obra educacional, pelos próprios órgãos do ensino, incumbidos de sua direção. (grifo nosso)

FUNDOS : RESULTADOS (1)

IMPOSTOS QUE INTEGRAM AS CESTAS-FUNDEF(15%) E FUNDEB(20%)

Esfera	Impostos		Transferências			
	Fundef – 15%	Fundeb – 20%	Fundef – 15%		Fundeb – 20%	
Estados/DF	ICMS	ICMS IPVA ITCM	FPE IPI-Exp Compensação – Lei Kandir		FPE IPI-Exp Compensação – Lei Kandir	
Municípios	----- -	ITR (se arrecadado diretamente – convênio STN)	Da União	Do Estado	Da União	Do Estado
	FPM ITR (se arrecadado pela União)		ICMS IPI- Exp.	FPM	ICMS IPI-Exp IPVA	

Em vermelho – impostos incorporados à
cesta Fundeb

RESULTADOS (2)

FUNDEB: Características que já integravam o Fundef

- natureza contábil;
- contas únicas e específicas com automaticidade de repasses;
- âmbito de cada Estado e do DF;
- aplicação de diferentes ponderações para etapas, modalidades e tipos de estabelecimento;
- subvinculação de 60% dos recursos para os profissionais do magistério (do nível abrangido pelo fundo);
- controle social e acompanhamento exercido por conselhos nas três esferas federativas
- destinação a ações de manutenção e desenvolvimento do ensino da educação básica (art.70 da LDB);
- possibilidade de retificação dos dados do censo por demanda dos entes federados;
- complementação da União.

RESULTADOS (3)

FUNDEB: Aperfeiçoamentos em relação ao Fundef

- Todas as etapas e modalidades da educação básica passaram a contar com um mecanismo de financiamento . A subvinculação passou a alcançar os profissionais de todas as etapas;
- a regra da **complementação da União** foi constitucionalizada e equivale a valores que atingiram no mínimo 10% do total do fundo a partir do 4º ano (2010);
- vedação da utilização da fonte do salário-educação para a complementação da União;
- utilização da fonte de MDE até 30%;
- aperfeiçoamento das regras referentes aos CACS (impedimentos, autonomia, exercício da presidência, garantias aos conselheiros , instrumentos do conselho)
- litisconsórcio facultativo entre MPs estadual e federal;
- previsão da fixação em lei do **piso salarial** profissional do magistério (Lei nº 11.738/08);
- avaliações periódicas (a 1ª até o final de 2008 - art.30,VI, Lei do Fundeb).

TENSÕES na tramitação do Fundeb

- **primeira tensão** : contrapôs o Legislativo e os movimentos sociais ao governo diante da proposta inicial que excluía as creches;
- **segunda tensão** : entre os gestores da esfera estadual e da esfera municipal, em razão da exigência municipal da inclusão das creches e da fixação de ponderações mais elevadas para esta etapa e a posição do governo estadual de não admitir a inclusão das creches sem que fossem também incorporados aos fundos os impostos próprios municipais, além de reivindicar ponderações mais elevadas para o ensino médio;
- **terceira tensão** : interna ao governo, colocando em posições diferentes o MEC e o Ministério da Fazenda (MF) em razão da própria **exclusão inicial das creches** e à preocupação do MF com elementos do **ajuste fiscal**. (**redução permanente** de despesas, **valor fixo** da complementação).

CONQUISTAS ASSEGURADAS PELO CONGRESSO NACIONAL

- **Relatoras:**
- **Dep. Iara Bernardi – PEC nº 536/97** (incluindo a PEC nº 415/05, do Executivo)
- **Dep. Fátima Bezerra – MP nº 339/06**
- **Diálogo sem submissão ao Executivo (comparecimento do Ministro da Fazenda)**
- **Inclusão das creches;**
- regra da **complementação da União** - no mínimo 10% do total do fundo;
- aperfeiçoamento das regras referentes aos CACS (já constavam em proposições em tramitação)
- Ponderações – remontam a proposta do relatório Ubiratan Aguiar, ao Fundef

RESULTADOS (4)

FUNDEB: Aperfeiçoamentos em relação ao Fundef

- Disponibilização permanente aos CACS dos registros contábeis e demonstrativos gerenciais mensais referentes às **despesas** – ampla publicidade , inclusive por meio eletrônico(art.25);
- cômputo das matrículas segundo a área de atuação prioritária(função própria – art. 211,CF);
- realização de fórum nacional em 5 anos (art.35, Lei do Fundeb);
- garantia de participação popular e da comunidade educacional no processo de definição do padrão nacional de qualidade (art.38, § único, Lei do Fundeb)
- consolidação do conceito de educação do campo;

RESULTADOS (5)

FUNDEB: Aperfeiçoamentos em relação ao Fundef

Criação de instância de negociação federativa e regional: *Comissão Intergovernamental de Financiamento Para a Educação Básica de Qualidade* (11 membros: MEC e 1 de cada região político-administrativa das esferas estadual e municipal, indicados por CONSED e UNDIME).

Funções:

- fixação das **ponderações** e **limites** de apropriação para etapas, modalidades e tipos de estabelecimento;
- fixação da parcela da complementação (até 10%) a ser distribuída, e respectivos critérios para programas de melhoria da qualidade.

RESULTADOS (6)

FUNDEB : Aspectos polêmicos

- Inclusão das vagas da rede privada conveniada (os recursos do Fundef eram exclusivos da rede pública)
- art. 21, § 1º da Lei do Fundeb - gastos indistintamente entre etapas, modalidades e tipos de estabelecimento;
- dedução de parcela da complementação(até 10%) para programas de melhoria da qualidade;

CONCLUSÕES (1)

- Os fundos contábeis constituem instrumentos que podem contribuir para a garantia da **autonomia federativa**, na medida em que viabilizam o fluxo estável de recursos e possibilitam pela via da redistribuição, que os entes sem capacidade financeira obtenham o mínimo necessário a autonomia: não há autonomia sem recursos.

CONCLUSÕES (2)

Os fundos contábeis constituem instrumentos que permitem a disponibilização com **equidade** dos recursos na medida em que:

- redistribuem-nos a partir de critério educacional que traduz o esforço dos entes para o cumprimento da obrigação para com a educação (matrículas);
- utilizam-se das ponderações para lidar com situações diferenciadas ;
- contam com a garantia da complementação da União para que seja atingido o valor mínimo por aluno/ano.

CONCLUSÕES (3)

Os fundos contábeis podem atuar positivamente para a construção do **regime de colaboração** e se ajustam ao modelo de federalismo cooperativo na medida em que:

- adotam o **mecanismo redistributivo** de forma que os entes subnacionais compartilham recursos conforme o esforço de cada qual e **a União complementa** os fundos que não atinjam o valor mínimo nacional;

No caso do Fundeb :

- A complementação da União tem por referência percentual o esforço financeiro dos entes subnacionais - mínimo de 10% do valor total do fundo;
- As disputas federativas ganharam uma **instância de negociação**: a Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade

Comissão Intergovernamental – negociação federativa

- Creche pública em tempo integral – de 0,80 em 2007 a 1,3 a partir de 2012
- Creche conveniada em tempo integral – de 0,80 em 2007 a 1,10 a partir de 2010
- Pré-escola em tempo integral - de 0,90 em 2007 a 1,30 a partir de 2011
- EJA integrada à educação profissional, com avaliação no processo – de 0,70 em 2007 a 1,20 a partir de 2011
- Ensino médio do campo – de 1,25 em 2007 a 1,30 a partir de 2012

CONCLUSÕES (4)

As regras dos fundos podem minimizar os efeitos das práticas patrimonialistas na medida em que:

- A adoção de conta única e específica dá mais **transparência** e permite o acompanhamento efetivo por parte dos controles interno, externo e social;
- a distribuição de recursos dá-se pelo critério objetivo das matrículas;
- o **controle social** exercido por conselhos de acompanhamento e controle social, inaugurado com o Fundef, foi aperfeiçoado no Fundeb, com a criação de mecanismos de impedimentos, para evitar a indicação de aliados políticos, possibilidade de convocação de autoridades e requisição de documentos, exercício da presidência vedado ao representante do órgão fiscalizado.

CONCLUSÕES (5)

Evolução na construção das propostas dos fundos:

- A formulação do **Fundef** foi limitada ao Executivo, com alguma pouca influência de interlocutores prioritários (Consed, Undime, et al.)
- No caso do **Fundeb**, a participação dos educadores e dos movimentos sociais foi fortalecida nos debates das **audiências públicas do Legislativo**, o que permitiu influenciar a formulação final da proposta do fundo.
- destaque: Campanha Nacional pelo Direito à Educação
- O debate democrático na Câmara dos Deputados resultou em um amplo consenso, para além das diferenças partidárias.

DESAFIOS PARA ASSEGURAR A EFETIVIDADE DO FUNDEB (1)

- Manutenção e Fortalecimento do Fundeb : Inserção do Fundeb no corpo permanente da Constituição – mantida a normatização atual, o Fundeb acaba em 2020;
- Fortalecimento da Comissão Intergovernamental como instância de negociação, de modo a facilitar a solução de conflitos federativos e promover a cooperação;
- utilização da complementação da União como instrumento para garantir a equidade na distribuição dos recursos, sem prescindir de outras fontes para financiar a qualidade e mesmo a universalização dos 4 aos 17 anos, conforme reza a EC nº 59/09:
 - fazer que ao mínimo 10% seja acrescentado adicional a partir de critérios como a média ou o CAQ;
 - “ turbinar” o Fundeb , com a injeção de recursos dos royalties do Pré-sal

DESAFIOS PARA ASSEGURAR A EFETIVIDADE DO FUNDEB (2)

- avaliação permanente da eficácia dos instrumentos de controle social, com vistas a minimizar os efeitos da cultura patrimonialista na distribuição e utilização dos recursos;
- manutenção e aperfeiçoamento dos espaços de participação da comunidade e dos movimentos sociais, para reorientar a política e conduzi-la rumo à melhoria das condições de trabalho na escola e à qualidade do ensino: desafio maior da política educacional;
- construção de caminhos para que as relações federativas se dêem de forma democrática, condição *sine qua non* para fortalecer o regime de colaboração entre os entes e a autonomia na utilização dos recursos de forma efetiva.

O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO DEBATIDO NO PARLAMENTO - EPÍGRAFE - 1

- *Argumentarão com o estado precário do tesouro, com a penúria da nossa renda, com a morosidade da ascensão da nossa receita [...] Dizem: Não temos recursos; e, pois, melhoraremos a instrução passo a passo: quando melhor vento enfure as velas ao erário, opulentas dotações terá a escola. Mas é um insuperável círculo vicioso. Primeiramente, este sistema de não infundir ao ensino a vida nova dos tempos, senão gota a gota, partícula a partícula, nos deixará sempre no tremedal onde estamos...*

Rui Barbosa, 1882, no exercício de mandato na Câmara dos Deputados

O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO DEBATIDO NO PARLAMENTO - EPÍGRAFE - 2

- *“Ora, considerando como um dever fomentar a instrução popular chega-se à conclusão de que, pela Constituição, é dever dos Estados desenvolver este serviço. **Como o é da União concorrer para este serviço.**”*
- *[...] a União deve concorrer com os seus subsídios para o desenvolvimento da instrução primária.*
- *Cumpre, pois, firmar explicitamente com critério porque tais subsídios não podem ser distribuídos a esmo ou segundo a importância política do Estado que os solicita.*
- *Devem, sim, ser fornecidos de acordo com as necessidades reais das populações [...]*
- *As necessidades da instrução primária, quanto ao seu desenvolvimento, decorrem diretamente da quantidade de população.*
- *Havendo, pois, Estados ricos e Estados pobres, é preciso que esses recursos sejam distribuídos, tendo-se em vista sobretudo as necessidades reais de cada um”*

Manoel Bomfim, no exercício de mandato na Câmara dos Deputados. Discurso na sessão de 5 de novembro de 1907

O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO DEBATIDO NO PARLAMENTO EPÍGRAFE - 3

- *A prática do financiamento do ensino público no Brasil tem sido prejudicial à equalização das oportunidades educacionais por vários motivos. Um dos principais reside no fato de o poder público ignorar sistematicamente que o direito ao ensino gratuito de boa qualidade é de **cada brasileiro** e, portanto, ele – **o indivíduo brasileiro** – é naturalmente a **unidade de custo** a ser financiada com os recursos coletados de todos os contribuintes [...] O custo desse **padrão de qualidade** pode ser, então, tecnicamente rateado pela matrícula projetada, gerando o que decidi chamar de coeficiente de **custo/aluno/qualidade**, que servirá como unidade de custo a ser usada na projeção dos recursos a serem repassados às escolas com base em sua matrícula prevista e que poderão ser corrigidos posteriormente com base na matrícula efetiva.*

*Ediruald de Mello- Professor da UnB e Consultor Legislativo, **1989**(Implicações do financiamento da Educação na gestão democrática do ensino público de primeiro grau)*