

Nota Técnica

Fevereiro de 2020
Número 219

Impactos do fim do Fundeb no financiamento da rede de educação básica pública municipal

DI-ESE
DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE
ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS

Impactos do fim do Fundeb no financiamento da rede de educação básica pública municipal

Introdução

A garantia legal de recursos para a educação é fruto de longas e intensas lutas dos profissionais da educação, que remontam ao período imperial de nossa história. A primeira fonte de financiamento para a educação pública brasileira é datada de 1772, com a criação do *subsídio literário*, que era um tributo incidente sobre “[...] as vendas de carne nos açougues e de cachaça nos alambiques” (BRASIL, 2006, p.24). Em 1834, por meio de Ato Adicional, atribuiu-se às províncias a responsabilidade pela educação primária (ou elementar) e estipulou-se que seu financiamento deveria advir de “recursos da receita geral, de loterias e de rifas.” (CURY, 2018, p. 1.221).

Somente na Constituição de 1934 - um século após o Ato Adicional de 1834 – vinculou-se um percentual mínimo de recursos a serem aplicados na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos. À União e aos municípios, atribuiu-se a responsabilidade de destinar nunca menos de 10%; e aos Estados e Distrito Federal, nunca menos de 20% da renda resultante dos impostos (art. 156). O artigo 157 determinava, ainda, a criação de “fundos de educação”, a serem investidos exclusivamente em “obras educativas”, sendo parte destinada aos “alunos necessitados, mediante fornecimento gratuito de material escolar, bolsas de estudo, assistência alimentar, dentária e médica, e para vilegiaturas”. Todavia, essa é uma história marcada por várias interrupções, sobretudo nos períodos ditatoriais, e o investimento vinculado obrigatório mínimo para todos os entes federados só se ampliou na Constituição Federal de 1988 (Pinto, 2018), que estabeleceu os percentuais de 18% para a União e de 25% para os estados e municípios sobre a receita de impostos.

Outras importantes conquistas para o financiamento da educação básica pública foram as criações do Fundef (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério)¹, que vigorou de 1997 a 2006, substituído

¹ Instituído pela EC (Emenda Constitucional) número 14/96, e posteriormente, regulamentado pela lei número 9.424/96, passou a vigorar a partir de janeiro de 1998.

pelo Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação)², que vigorará até 31 de dezembro de 2020.

O Fundeb é a principal fonte de financiamento da educação básica e inclui todas as modalidades e etapas de ensino regular (creche, pré-escola, ensino fundamental e ensino médio); ensino indígena e quilombola; Ensino de Jovens e Adultos (EJA); educação especial; e vagas em creches conveniadas do poder público municipal. As receitas destinadas ou vinculadas ao Fundeb advêm de impostos e transferências dos estados e municípios e, quando não atingido o valor mínimo nacional, de complementação da União.

Assim, a equalização de recursos realizada pelo Fundeb tornou-se elemento fundamental para a organização e financiamento das redes de ensino estaduais e municipais. Além disso, há um repasse de no mínimo 60% dos recursos anuais para os profissionais do magistério, conforme previsão constitucional – o que tornou possível a ampliação do atendimento, contratação e valorização salarial (ainda que insuficiente) dos docentes (DIEESE, 2014).

O possível encerramento da vigência do Fundeb coloca em discussão os rumos do financiamento da educação básica pública brasileira e a valorização dos profissionais que nela atuam. Há várias PECs (Propostas de Emendas Constitucionais) em tramitação na Câmara dos Deputados e no Senado Federal sobre o novo Fundeb. Contudo, aquela que tem obtido maior apoio - não necessariamente integral - de diversas entidades públicas e de movimentos sociais que lidam com a temática da educação básica, inclusive com forte apelo por parte das entidades sindicais de trabalhadores da educação, é a PEC 15/2015, de autoria da deputada federal Raquel Muniz, do PSD-MG, com relatoria da deputada federal Dorinha Rezende, do DEM-TO.

Como se trata de questão fundamental para o futuro da educação básica pública no Brasil, é imperativa a mobilização em defesa da permanência do modelo de financiamento da educação por meio de um novo Fundeb, que seja permanente e que avance em relação ao atual.

² Em junho de 2005, o Ministério da Educação (MEC) enviou ao Congresso Nacional a PEC número 415/15 para a criação do Fundeb, que foi aprovado e regulamentado pela lei 11.494/2007 de 20 de junho de 2007.

Com o intuito de fornecer subsídios para o necessário debate que se coloca, a presente nota técnica dedica-se à análise dos impactos financeiros de um eventual fim do Fundeb sobre os municípios brasileiros.

Composição das receitas do Fundeb

A lei nº 11.494/2007, que criou o Fundeb, estabelece que a receita do fundo é formada por 20% dos impostos oriundos das três esferas de governo (Federal, Estadual e Municipal). A Tabela 1, a seguir, exhibe a composição da cesta de impostos, cuja participação aumentou progressivamente desde a instituição do Fundo.

TABELA 1
Composição das receitas do Fundeb
Brasil - 2007 a 2020

Receita/Ano	2007	2008	2009	2010 a 2020
FPE	16,66%	18,33%	20,00%	20,00%
FPM	16,66%	18,33%	20,00%	20,00%
ICMS	16,66%	18,33%	20,00%	20,00%
IPIexp	16,66%	18,33%	20,00%	20,00%
Desoneração/Exportações	16,66%	18,33%	20,00%	20,00%
ITCMD	6,66%	13,33%	20,00%	20,00%
IPVA	6,66%	13,33%	20,00%	20,00%
ITR – Cota Municipal	6,66%	13,33%	20,00%	20,00%
Complementação da União	R\$ 2 bilhões	R\$ 3,2 bilhões	R\$ 5,1 bilhões	10% da contribuição de estados e municípios

Fonte: FNDE

A complementação mínima de 10% da União se realiza por meio de recursos que entram de forma complementar e subsidiária no Fundeb, isto é, toda vez que o valor médio ponderado por aluno (VMA) ou o custo-aluno/ano (CAA) nos demais entes federados for inferior ao valor anual mínimo por aluno (VAA) definido nacionalmente, a União deve fazer a referida complementação. Dessa forma, compreende-se que quem permanece financiando a maior parte da educação básica são estados e municípios, conforme definição da Constituição de 1988.

Para melhor compreensão da distribuição dos impostos que compõem a cesta do Fundeb, tomou-se como referência o quadro registrado em 2016, assim composto: ICMS

- 57%, FPM - 13%, FPE - 12%, IPVA - 6%, IPI - 1% e ITMCD - 1% e 10% da complementação da União.

Impacto financeiro do fim do Fundeb nos municípios

Conforme será demonstrado a seguir, o eventual fim do Fundeb seria desastroso para o financiamento e valorização dos profissionais da educação básica pública brasileira e, em particular, para a rede municipal de educação básica, que, segundo determina a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, tem por competências prioritárias o ensino fundamental e a educação infantil.

A análise financeira aqui desenvolvida está baseada no Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) de 2018³. Primeiramente, serão examinados os dados de investimento total na educação básica pública por município e, em seguida, os recursos financeiros de cada município para a consolidação financeira do Fundo. Por fim, serão tratados os dados relativos à quantia que cada município recebeu do Fundeb após a divisão do montante entre os municípios e estados, de acordo com suas respectivas matrículas da educação básica pública e com os coeficientes de distribuição por etapas e modalidades de ensino.

O Brasil conta com 5.570 municípios distribuídos em 26 unidades da federação, dos quais 5.198 – ou cerca de 93% do total - estão sendo aqui analisados⁴, conforme mostra a Tabela 2.

³ Em 2018, o governo de Minas Gerais reteve R\$ 5.109.733.498,37 de ICMS, IPVA e ITCD que comporiam o fundo contábil do Fundeb mineiro, o que prejudicou todos os municípios do estado, por receberem menos recursos do Fundeb do que deveriam. A inclusão dos dados de Minas Gerais do ano de 2018 nesta Nota Técnica refletiria, portanto, uma situação atípica e comprometeria a análise, o que levou à opção pela utilização dos dados referentes a 2017.

⁴ Os demais não foram contemplados em função da não publicação do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) ou, se publicado, sem informações suficientes para a análise.

TABELA 2
Municípios registrados no Brasil e municípios analisados no estudo - 2018

Municípios	
Número de municípios no Brasil	5.570
Número de municípios analisados no estudo	5.198
Proporção de municípios analisados sobre o total no Brasil	93,3%

Fonte: IBGE e STN/Siconfi

Elaboração: DIEESE. Subseção Apeoesp e Sind-UTE/MG

Como se pode verificar na Tabela 3, a rede municipal da educação básica pública brasileira registra cerca de 22,7 milhões de matrículas, das quais aproximadamente 21,9 milhões estão localizadas nos municípios aqui analisados. Esse percentual, que supera 90% do total de municípios, é significativamente representativo do universo pesquisado.

TABELA 3
Matrículas na educação básica registradas no Brasil e nos municípios analisados no estudo – 2018

Matrículas na educação básica	
Total registrado no Brasil (nº)	22.760.888
Total registrado nos municípios analisados (nº)	21.976.495
Proporção de matrículas nos municípios analisados sobre o total de matrículas no Brasil	96,6%

Fonte: IBGE e STN/Siconfi

Elaboração: DIEESE. Subseção Apeoesp e Sind-UTE/MG

A comparação entre os valores recebidos do Fundeb pelos municípios e os recursos oriundos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), uma das principais fontes de receita das prefeituras, demonstra a importância financeira do Fundeb para o investimento na educação pública desses entes.

O Fundo de Participação dos Municípios é uma transferência constitucional (CF, Art. 159, I, b) da União para os municípios. Composto por 22,5% da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), o Fundo visa reduzir a desigualdade existente entre os municípios do país. Conforme se observa na Tabela 4, ao se cotejar o Fundeb e o FPM, verifica-se que em 62% dos municípios

brasileiros, os valores do Fundeb representam mais que 30% do valor do FPM; e em 15% deles - ou seja, em 550 cidades - esse valor é o dobro do FPM municipal.

TABELA 4
Proporção dos valores do Fundeb recebidos pelos municípios em relação aos valores disponibilizados pelo Fundo de Participação dos Municípios (FPM)
Brasil - 2018

Proporção (R\$) em relação ao FPM	Municípios (nº)	Distribuição (%)
0 a 30%	1.389	37,9
31% a 59%	979	26,7
60% a 100%	749	20,4
acima de 100%	550	15,0
Total	3.667	100,0

Fonte: STN/Siconfi.Tesouro Nacional/Transferências Constitucionais
 Elaboração: DIEESE/ER RS

O fim do Fundeb poderá prejudicar o financiamento da educação de cerca de 92% dos estudantes em escolas municipais no Brasil

A análise da execução orçamentária dos 5.198 municípios examinados nesta Nota Técnica, que representam cerca de 93% do total dos municípios brasileiros e onde estão 97% das matrículas da rede municipal da educação básica, possibilita constatar que, se o Fundeb acabasse hoje:

- mais de 3.700 municípios - ou 71% do total de municípios analisados - teriam seus investimentos em educação básica reduzidos; e
- 20,7 milhões de estudantes da educação básica em escolas municipais seriam prejudicados, o que corresponderia a aproximadamente 94% dos estudantes das escolas municipais examinadas, como demonstrado na Tabela 5.

TABELA 5
Municípios e Matrículas que perderiam investimento na Educação com o fim do Fundeb
Municípios brasileiros - 2018

Prejudicados Diretamente	Nº	Proporção em relação ao total de municípios analisados (%)
Municípios	3.701	71,2
Matrículas	20.706.757	94,2

Fonte: STN/Siconfi e Inep. Elaboração: DIEESE. Subseção Apeoesp e Sind-UTE/MG

Fim do Fundeb, na perspectiva regional

Dado o caráter redistributivo do Fundeb, é de se esperar que o fim deste Fundo tenha impactos diferenciados, prejudicando mais fortemente os municípios das regiões mais pobres do país, notadamente Norte e Nordeste.

Conforme mostra a Tabela 6, são os seguintes os principais resultados de um provável término do Fundeb para as regiões brasileiras:

- o Nordeste seria a região mais prejudicada, dado que quase 98% dos municípios perderiam investimentos em educação, o que afetaria 99% dos estudantes de educação básica em escolas municipais. Em números absolutos isso significa que 1.650 municípios e 7 milhões e 910 mil alunos nordestinos seriam afetados;
- no Norte, 93% dos municípios perderiam investimento, o que impactaria mais de 98% dos estudantes da rede municipal de ensino básico;
- no Centro-Oeste, a educação municipal de 57% dos municípios seria atingida, prejudicando 90% dos estudantes;
- no Sul, 50% dos municípios perderiam investimento, o que afetaria 88% dos estudantes de escolas municipais; e
- o Sudeste também sofrerá expressiva perda de investimento, que impactará 56% dos municípios e atingirá mais de 90% das matrículas.

TABELA 6
Impacto do fim do Fundeb nos municípios por grandes regiões geográficas – 2018

Região	Municípios Diretamente Prejudicados		Matrículas nos Municípios Prejudicados	
	Nº	Participação (%)	Nº	Participação (%)
Norte	382	93,2%	2.506.644	98,6%
Nordeste	1.650	97,7%	7.910.309	98,7%
Centro-Oeste	252	56,9%	1.175.460	90,3%
Sudeste	847	56,0%	6.662.378	90,8%
Sul	570	49,8%	2.451.966	88,2%
Brasil	3.701	71,2%	20.706.757	94,2%

Fonte: STN/Siconfi e Inep
Elaboração: DIEESE. Subseção Apeoesp e Sind-UTE/MG

As informações apresentadas na Tabela 7 a seguir revelam que o encerramento do Fundeb teria impacto negativo em 71% dos municípios (3.701) brasileiros, chegando a atingir, na região Norte, a totalidade dos municípios do Amazonas, Amapá, Pará e Roraima; e, no Nordeste, do Maranhão (Tabela 7).

De outro lado, Minas Gerais, que apesar de ser a UF com o maior número de municípios, seria o estado em que, proporcionalmente, menos localidades seriam afetadas: 42% dos municípios mineiros (313) perderiam investimento na educação básica. No entanto, 78% dos estudantes da rede municipal pública mineira estão nessas localidades, ou seja, praticamente mais de três quartos dos alunos das escolas municipais do estado seriam prejudicados.

A segunda UF com menos municípios afetados seria o Rio Grande do Sul, onde aproximadamente 46% perderiam investimento na educação básica, o que comprometeria quase 90% das matrículas da rede municipal pública de ensino desses municípios. Em seguida, está o Paraná, com 48% dos municípios daquele estado perdendo recursos e 83% dos estudantes em escolas municipais do estado, afetados.

TABELA 7
Impacto do fim do Fundeb nos municípios por UF - 2018

Região/UF		Municípios Diretamente Prejudicados		Matrículas nos Municípios Diretamente Prejudicados	
		Nº	Participação	Nº	Participação
Norte	AC	18	94,7%	67.441	73,2%
	AM	58	100,0%	581.186	100,0%
	AP	14	100,0%	70.236	100,0%
	PA	131	100,0%	1.367.700	100,0%
	RO	46	88,5%	175.906	97,8%
	RR	15	100,0%	65.357	100,0%
	TO	100	82,6%	178.818	96,2%
Nordeste	AL	75	97,4%	418.311	99,2%
	BA	408	99,0%	2.109.764	99,2%
	CE	183	99,5%	1.312.946	99,4%
	MA	212	100,0%	1.422.238	100,0%
	PB	171	94,0%	416.144	97,4%
	PE	180	98,9%	1.099.147	97,7%
	PI	205	99,5%	502.577	99,9%
	RN	144	91,1%	393.336	97,6%
Centro-Oeste	GO	115	48,3%	565.083	88,4%
	MS	56	71,8%	322.034	94,2%
	MT	81	63,8%	288.343	90,1%
Sudeste	ES	66	89,2%	484.646	97,2%
	MG ⁽¹⁾	313	42,2%	1.053.969	78,0%
	RJ	65	76,5%	1.531.561	94,5%
	SP	403	65,7%	3.592.202	92,8%
Sul	PR	178	47,5%	868.716	83,3%
	RS	220	45,9%	873.340	89,4%
	SC	172	59,3%	709.910	93,4%
Brasil		3.701	71,2%	20.706.757	94,2%

Fonte: STN/Siconfi e Inep

Elaboração: DIEESE. Subseção Apeoesp e Sind-UTE/MG

Nota: (1) Dados referentes a 2017

Considerações finais

As informações aqui analisadas evidenciam que o fim do Fundeb, sem outra garantia de modelo de financiamento permanente, solidário e transparente, seria desastroso para a manutenção da rede pública municipal, para a valorização dos profissionais da educação e para o alcance da qualidade na educação básica brasileira. Do ponto de vista de uma política de abrangência nacional e de caráter redistributivo, o fim do Fundeb é extremamente prejudicial a todos os municípios.

Ressalta-se ainda que, dos cerca de R\$ 160 bilhões aplicados em educação pelos municípios de todo o Brasil em 2018, R\$ 89 bilhões, ou seja, 56%, foram de recursos do Fundeb. Está em jogo, portanto, a garantia de mais da metade do (pouco) que se investe em educação hoje nas redes municipais.

Ademais, a interrupção do Fundo comprometeria o desenvolvimento do ensino básico público, principalmente nos municípios mais pobres, que são exatamente aqueles mais dependentes de repasses e com menos capacidade de geração de receita própria. Há que se apontar, ainda, que seria mais dificultoso o cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação (PNE) em cada localidade, comprometendo-se o avanço de indicadores educacionais fundamentais para toda a sociedade.

A Constituição divide as responsabilidades da educação, de modo que União, Estados e Municípios organizem de forma colaborativa seus sistemas de ensino. Nessa divisão de tarefas, a competência prioritária dos municípios é o ensino fundamental e a educação infantil. Dessa forma, trata-se, também, do enfraquecimento das bases nos primeiros anos da educação das crianças brasileiras, o que pode comprometer toda a trajetória formativa nos anos posteriores.

Além disso, é preciso lembrar que do Fundeb depende a remuneração dos professores, ou seja, o pagamento do Piso Nacional. A eventual descontinuidade do Fundo significa, entre outros graves problemas, que estados e municípios deixarão de pagar o piso.

O financiamento da educação básica pública brasileira é uma questão estratégica para o desenvolvimento da atual e das futuras gerações e, portanto, do Brasil. Nessa perspectiva, é imperativo que todos aqueles(as) que têm compromisso com o futuro da

educação se mobilizem em defesa da criação de um novo Fundeb permanente, que corrija as lacunas identificadas e avance em relação ao que vigora até 2020.

Finalmente, cabe destacar que o debate sobre o novo Fundeb está em curso, por intermédio das diversas PECs em tramitação no Congresso Nacional. Contudo, a PEC 15/2015 é a que tem mobilizado, e aparentemente é a que contempla aspectos mais condizentes com um Fundeb que evolua em relação ao atual. Espera-se, evidentemente, que a reflexão e o debate sobre essa proposta incorporem um conjunto de emendas supressivas e inclusivas apresentadas ao texto original, que a aperfeiçoem e a tornam mais eficaz.

Referências Bibliográficas

BRASIL. Ministério da Educação. **Conselho Escolar e o financiamento da educação no Brasil**. Brasília, DF: MEC, 2006. Disponível em:

< <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Consescol/cad%207.pdf>>. Acesso em: 24 maio 2017.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Financiamento da educação brasileira: do subsídio literário ao Fundeb. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v.43, n.4, p. 1217-1252, out./dez. 2018. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/edreal/v43n4/2175-6236-edreal-43-04-1217.pdf>>. Acesso em: 22 jul. 2019.

DIEESE. **Transformações recentes no perfil do docente das escolas estaduais e municipais de educação básica**. São Paulo: DIEESE, out. 2014. (Nota Técnica, 141)

DIEESE. Subseção Sindute-MG. **Compreendendo o Fundeb**: Fundo da Educação Básica Pública: manual prático de orientações. Belo Horizonte, out. 2008.

MENEZES, J. S. S. A vinculação constitucional de recursos para a educação: os (des)caminhos do ordenamento constitucional-legal. **Revista HISTEDBR On-line**, v. 30, p. 149-163, 2008.

PINTO, José Marcelino de Rezende. O financiamento da educação na Constituição Federal de 1988: 30 anos de mobilização social. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 39, n. 145, p. 846-869, dez. 2018. . Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302018000400846&lng=pt&nrm=iso>. Acessos em: 22 out. 2019. Epub 14-Nov-2018. <http://dx.doi.org/10.1590/es0101-73302018203235>>.

Rua Aurora, 957 – 1º andar
CEP 05001-900 São Paulo, SP
Telefone (11) 3874-5366 / fax (11) 3874-5394
E-mail: en@dieese.org.br
www.dieese.org.br

Presidente

Maria Aparecida Faria - Sindicato dos Trabalhadores Públicos da Saúde no Estado de São Paulo – SP

Vice-presidente

José Gonzaga da Cruz - Sindicato dos Comerciantes de São Paulo – SP

Secretário Nacional

Paulo Roberto dos Santos Pissinini Junior - Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas de Máquinas Mecânicas de Material Elétrico de Veículos e Peças Automotivas da Grande Curitiba - PR

Diretor Executivo

Alex Sandro Ferreira da Silva - Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas Mecânicas e de Material Elétrico de Osasco e Região - SP

Diretor Executivo

Antônio Francisco da Silva - Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas Mecânicas e de Materiais Elétricos de Guarulhos Arujá Mairiporã e Santa Isabel - SP

Diretor Executivo

Bernardino Jesus de Brito - Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias de Energia Elétrica de São Paulo – SP

Diretora Executiva

Elna Maria de Barros Melo - Sindicato dos Servidores Públicos Federais do Estado de Pernambuco - PE

Diretora Executiva

Mara Luzia Feltes - Sindicato dos Empregados em Empresas de Assessoramentos Perícias Informações Pesquisas e de Fundações Estaduais do Rio Grande do Sul - RS

Diretora Executiva

Maria Rosani Gregorutti Akiyama Hashizumi - Sindicato dos Empregados em Estabelecimentos Bancários de São Paulo Osasco e Região - SP

Diretor Executivo

Nelsi Rodrigues da Silva - Sindicato dos Metalúrgicos do ABC - SP

Diretor Executivo

Paulo de Tarso Guedes de Brito Costa - Sindicato dos Eletricistas da Bahia - BA

Diretor Executivo

Sales José da Silva - Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas Mecânicas e de Material Elétrico de São Paulo Mogi das Cruzes e Região - SP

Diretora Executiva

Zenaide Honório - Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo – SP (Apeoesp)

Direção Técnica

Fausto Augusto Júnior – Diretor Técnico

José Silvestre Prado de Oliveira – Diretor Técnico Adjunto

Patrícia Pelatieri – Diretora Técnica Adjunta

Equipe responsável

Anelise Manganelli

Camila Ikuta

Diego Rossi

José Silvestre

Thiago Fontes

Equipe de apoio

Carolina Gagliano

Tiago Soares

Vera Gebrim (revisão técnica)