

Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação

Associação civil de direito privado, sem fins lucrativos ou econômicos

Fundada em 26 de abril de 2011 - CNPJ 17.285.299/0001-70

Por que o salário-educação não pode ser fonte da complementação da União ao Fundeb¹

Manifestação pública sobre o Substitutivo da Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende à Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 15 de 2015, de 03 de março de 2020, em disposições referentes à permissão do uso do salário-educação na complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

Esta manifestação foi escrita tendo em vista o debate sobre o Fundeb. Frente ao atual contexto, optou-se por sua divulgação em função das evidências que apresenta do corte de gastos federais na educação, sobressaindo a queda na assistência financeira da União à educação básica, diante da qual é impensável exigir mais sacrifícios da área no quadro recessivo que se desenha. O momento é de adoção de medidas que imponham redução do rentismo e da austeridade ortodoxa e que incluam a expansão e alocação dos gastos públicos nas políticas de proteção socioeconômica.

A Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca) vem acompanhando a tramitação da PEC nº 15/2015, orientada pelas deliberações das suas assembleias anuais e manifestou posicionamentos sobre o tema em documento anterior, de 28 de fevereiro de 2020 – Por um Fundeb mais justo e com maior compromisso da União” ([Fineduca Nota Por um Fundeb mais justo](#)).²

1 Documento elaborado por Nalú Farenzena, Thiago Alves, Adriana Dragone Silveira e José Marcelino de Rezende Pinto.

2 Manifestação apoiada pela Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped), Associação Nacional de Política e Administração da Educação (Anpae), Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNDE) e Centro de Estudos Educação e Sociedade (Cedes). Remetemos, também à leitura do Posicionamento Público

“O Brasil está distante de um novo Fundeb capaz de consagrar o direito à educação” (<https://campanha.org.br/noticias/2020/02/20/o-brasil-esta-distante-de-um-novo-fundeb-capaz-de-consagrar-o-direito-educacao/>) e a Nota Técnica “Sugestões para o estabelecimento de um Fundeb capaz de colaborar com a consagração do direito à educação” (Acesse a íntegra da nota técnica da Campanha Nacional pelo Direito à Educação.), ambos da CNDR.

O Substitutivo da Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende à PEC nº 15 de 2015, de 18 de fevereiro de 2020 (Substitutivo à PEC nº 15 de 2015), insere o Fundeb no corpo de disposições permanentes da Constituição da República (Art. 212-A), preservando alguns avanços conquistados na vigência do Fundeb desde 2007. Não obstante, possui disposições e lacunas que comprometem a proteção do conjunto dos recursos da educação pública e a superação de históricos obstáculos à promoção de maior justiça federativa no financiamento da educação básica, dentre eles a autorização de uso da parcela federal do salário-educação para fins de complementação da União ao Fundeb, o que foi mantido na versão de Substitutivo apresentada em 03 de março de 2020. Essa limitação se torna mais grave no contexto de contenção das despesas do Ministério da Educação, no bojo do qual diminuiriam também as aplicações nos programas suplementares de assistência financeira da União aos estados e municípios. As políticas sociais, entre elas a educação, têm sofrido circunstâncias de deterioração, e isso repercute diretamente nas condições de vida da população mais vulnerável, no aumento da pobreza e da extrema pobreza e, conseqüentemente, aprofunda a desigualdade social. O contexto ganha contornos dramáticos com os efeitos já sentidos e estimados da pandemia do coronavírus. O enfrentamento da crise exige e exigirá investir em educação, pois ela é e será, na crise e na saída da crise, fator de promoção e proteção sociais, é inversão que alavanca reconstruções e desenvolvimento socioeconômico, como já o provaram países que suplantaram as agruras de sucessivas guerras.

O decréscimo na aplicação de recursos federais na educação pontuado neste documento de manifesto da Fineduca demonstra a situação crítica do financiamento da assistência financeira da União aos estados e municípios na educação básica. Esta é a primeira moldura do quadro em que tramita a proposta de criação do Fundeb de caráter permanente, à qual se acresce uma segunda e mais ampla, surgida com a crise da pandemia. Nestas delimitações, é preciso preservar a atuação redistributiva da União, por meio da assistência técnica e financeira na educação básica, bem como avançar na garantia de mais recursos pela via da complementação ao Fundeb. São frentes concretas para efetivar a redução dos inaceitáveis níveis de desigualdades educacionais e sociais do país. Cabe lembrar que o gasto federal representa cerca de 20% do gasto público em educação, e menos de 15% do gasto em educação básica, não obstante a União ficar com 56% da receita líquida de tributos, depois de abatidas as transferências constitucionais para estados e municípios.

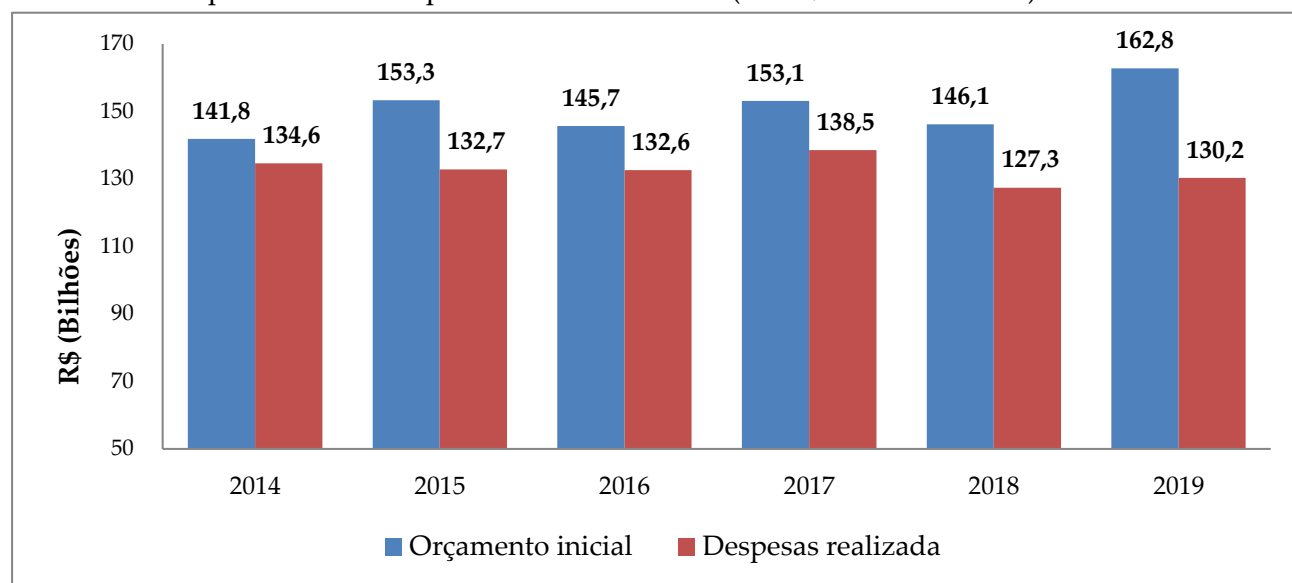
Passo a passo, a seguir, se apresenta um cenário em que receitas e despesas despencam, na direção contrária de um projeto educacional de democratização.

Redução das despesas do Ministério da Educação

Ao analisar o orçamento do MEC nos últimos seis anos percebe-se que o ano de 2019 foi o de menor gasto em educação, com R\$ 130,2 bilhões, com redução de 4,4 bilhões

se comparado ao orçamento realizado em 2014 (Gráfico 1), ou seja, 3,2% a menos. Outro fator relevante a ser destacado, neste contexto de diminuição dos recursos para a educação, refere-se à discrepância entre o orçamento inicial do MEC e as despesas realizadas, perto ou mais de 10% de 2015 a 2019, sobressaindo o dado de 2019, quando a diferença foi de 32,6 bilhões, o que pode ser resultado da ineficiência da gestão do MEC no primeiro ano do governo Bolsonaro, combinada com os impactos nefastos da Emenda 95 à Constituição, que impõe um teto de gastos para as despesas primárias.

Gráfico 1 – Despesas realizadas pelo MEC* – 2014-2019 (em R\$ bilhões de 2019)



Fonte: Elaborado a partir dos dados do orçamento da despesa disponibilizados no portal da transparência da Controladoria Geral da União

Nota: (*) valores atualizados de dezembro de cada ano para dezembro/2019 pelo IPCA/IBGE.

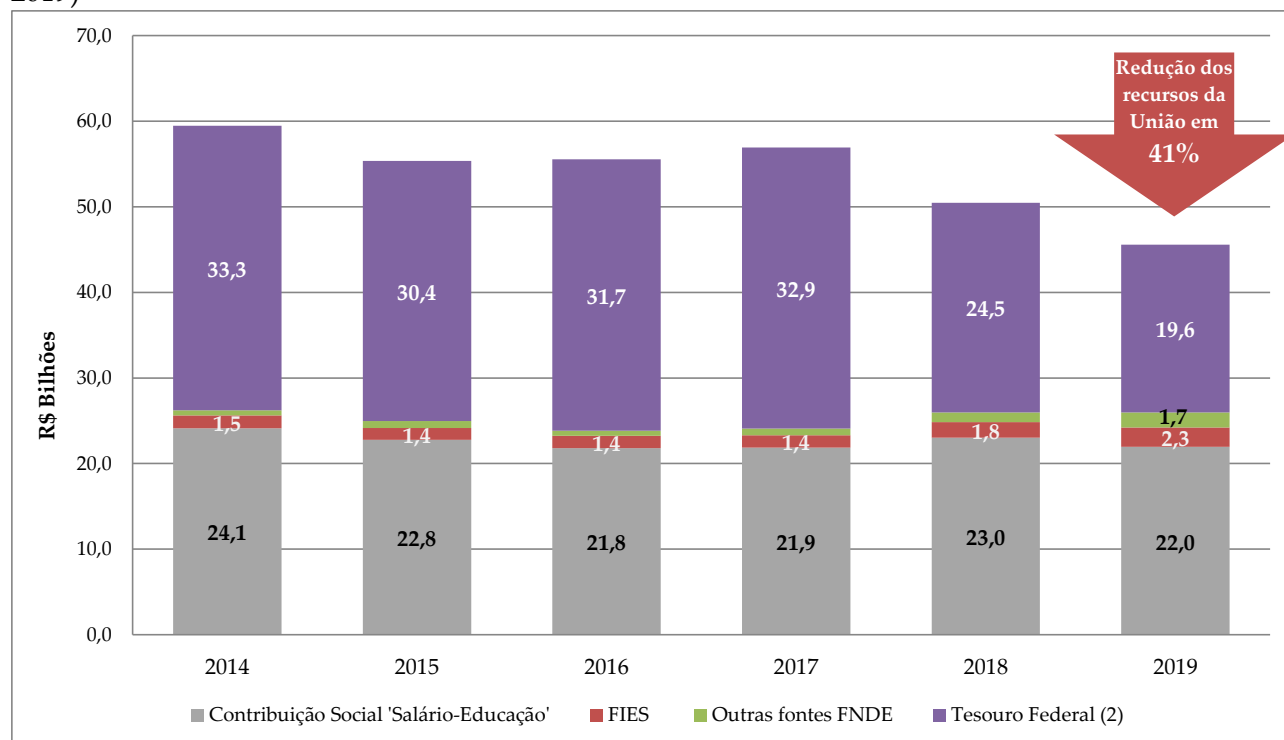
Receitas do FNDE em decréscimo

O substitutivo à PEC nº 15 de 2015, de 03 de março de 2020, prevê o uso dos recursos da parcela federal do salário-educação como fonte de recursos para a complementação da União. Como destacado em documento de manifestação pública anterior ([Fineduca Nota Por um Fundeb mais justo](#)), a Fineduca posiciona-se contrária a esta proposta, pois ao invés de garantir nova fonte de financiamento para elevar a complementação da União o resultado poderá ser o inverso, com a redução do investimento do governo federal nos programas custeados com os recursos do salário-educação, gerenciados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

O orçamento total do FNDE sofreu significativa mudança na composição dos itens de receita, bem como redução. Esta ocorreu numa proporção negativa de 23,4% se comparado 2019 com 2014, sendo que a receita do salário-educação decresceu R\$ 2,2 bilhões

neste período. É alarmante o que ocorreu com os recursos do Tesouro Nacional para a composição do orçamento: em 2019, são R\$ 13,7 bilhões a menos que em 2014 (- 41%), sendo mais expressiva a redução de 2018 para 2019, em R\$ 4,9 bilhões (Gráfico 2). Desta forma, é irresponsabilidade grave cogitar o uso dos recursos do salário-educação para a complementação da União ao Fundeb, pois nenhum centavo desta fonte pode ser dispensado da aplicação a que atualmente se destina.

Gráfico 2 – (em R\$ bilhões) – Receitas do FNDE, por origem – 2014-2019⁽¹⁾ (em R\$ bilhões de 2019)



Fonte: Elaborado a partir dos dados do orçamento da despesa disponibilizados no portal da transparência da Controladoria Geral da União

Nota:

(1) valores atualizados de dezembro de cada ano para dezembro/2019 pelo IPCA/IBGE.

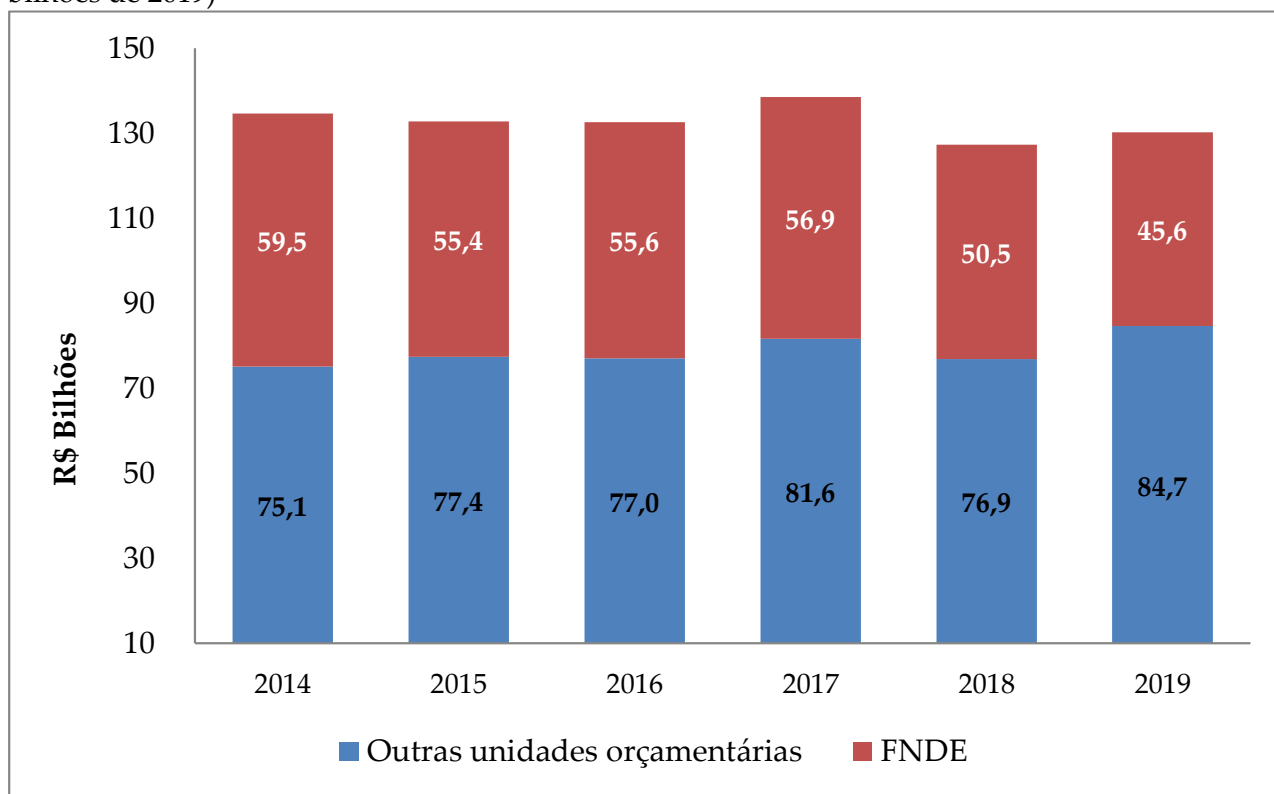
(2) O aporte dos recursos do tesouro federal foi calculado por dedução: ‘total das despesas realizadas pelo FNDE’ menos as ‘receitas do orçamento próprio da FNDE’ (receitas do salário-educação, do FIES e outras receitas financeiras).

Encolhimento das despesas do FNDE

A diminuição do orçamento do FNDE compromete a execução das despesas do MEC com a assistência técnica e financeira aos governos subnacionais na educação básica, efetivadas em sua quase totalidade pelo FNDE. No Gráfico 3, abaixo, visualiza-se a expressiva participação das despesas do FNDE no orçamento total do MEC no período de 2014 a 2019. Em 2019, R\$ 45,6 bilhões dos gastos realizados pelo MEC foram atribuídos ao FNDE, sendo que quase metade das receitas do FNDE têm como fonte os recursos do salário-educação (R\$

22 bilhões ou 48,2%, conforme Gráfico 2). Observa-se que, no ano de 2019, as despesas do FNDE diminuem bastante sua proporção no total do orçamento do MEC, representando apenas 34,9% (em 2014, essa proporção era de 44,2%).

Gráfico 3 – Despesas do FNDE no orçamento total realizado pelo MEC – 2014-2019* (em R\$ bilhões de 2019)



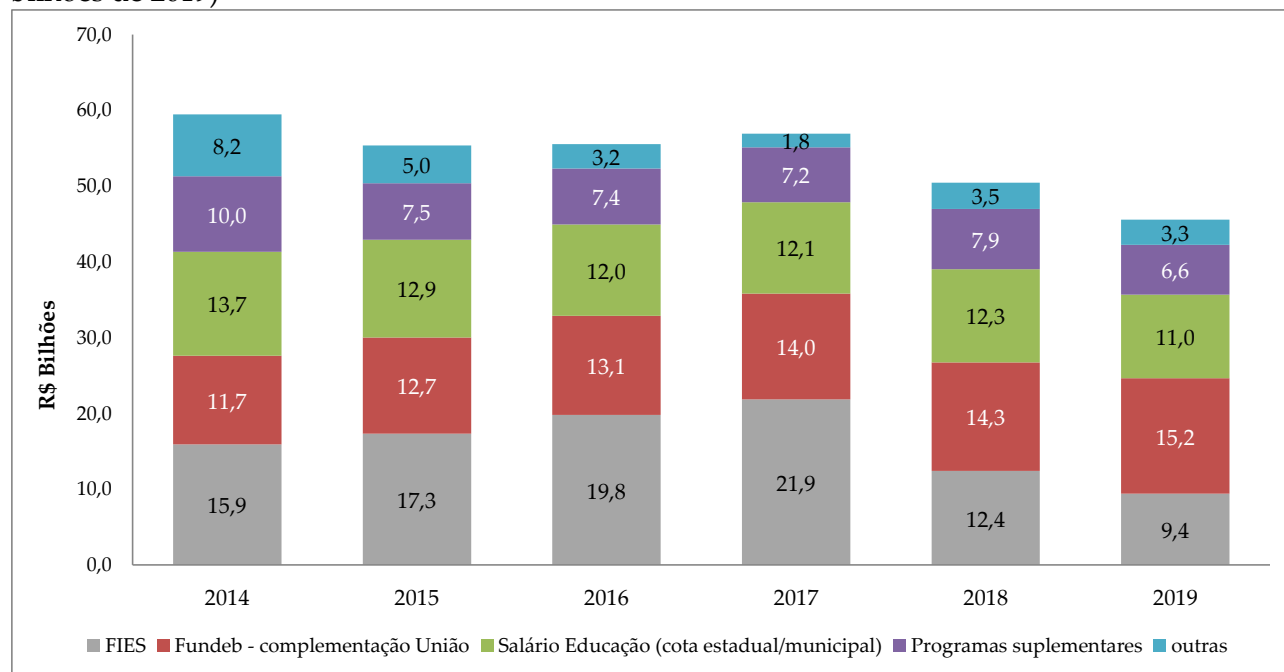
Fonte: Elaborado a partir dos dados do orçamento da despesa disponibilizados no portal da transparência da Controladoria Geral da União

Nota:

(*) valores atualizados de dezembro de cada ano para dezembro/2019 pelo IPCA/IBGE.

Ao analisar as despesas realizadas pelo FNDE, por categoria de ação, no período de 2014 a 2019 (Gráfico 4), constata-se que os programas suplementares e outras ações – categorias que concentram os gastos com a assistência técnica e financeira gerenciada pelo FNDE – foram sofrendo forte redução. Em 2015, foram R\$ 5,7 bilhões a menos do que 2014, não tendo havido retorno ao patamar de gastos do ano inicial da série nos anos seguintes, sobressaindo o espantoso dado de 2019, quando a despesa se reduziu a apenas 9,9 bilhões, pouco mais da metade do valor de 2014. Houve decréscimo nos programas suplementares obrigatórios, pois dispostos no ordenamento legal e, com mais intensidade, nas ações discricionárias, integrantes do plano de ações articuladas, cujos termos de compromisso foram ficando cada vez mais pendentes de pagamento ou entrega de materiais e serviços.

Gráfico 4 – Despesas realizadas pelo FNDE, por categoria de ação – 2014-2019* (em R\$ bilhões de 2019)



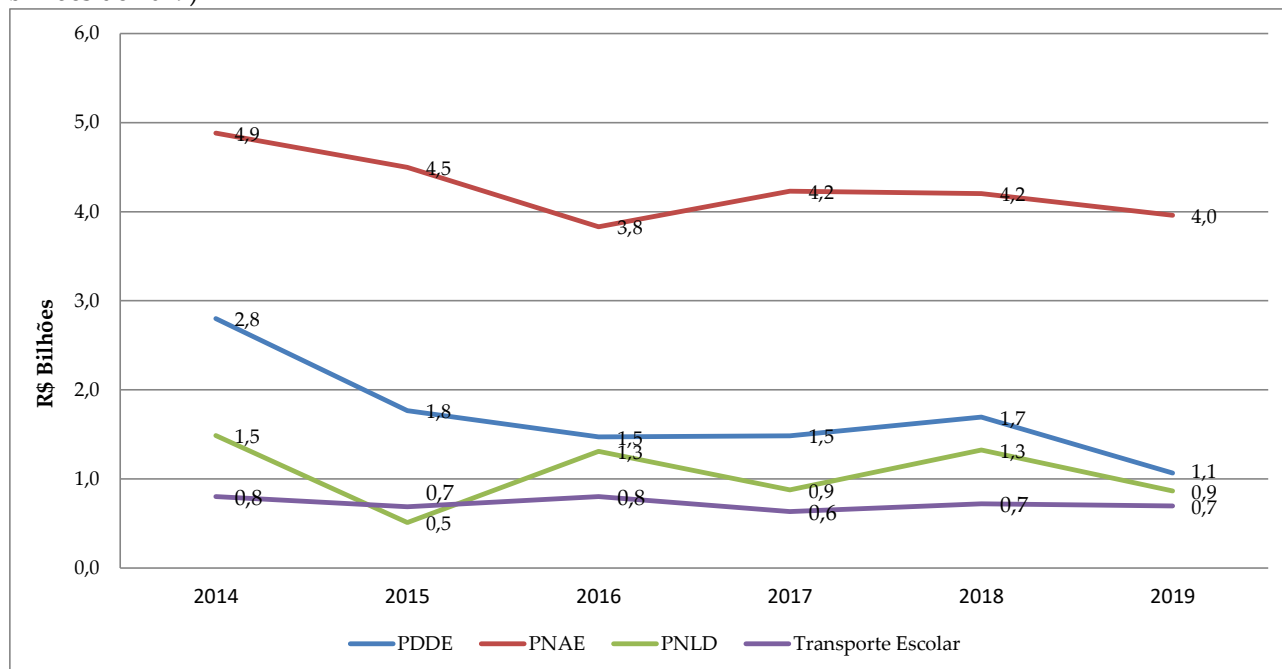
Fonte: Elaborado a partir dos dados do orçamento da despesa disponibilizados no portal da transparência da Controladoria Geral da União

Nota: (*) valores atualizados de dezembro de cada ano para dezembro/2019 pelo IPCA/IBGE.

Impacto dos cortes nos recursos dos programas suplementares

As despesas com programas suplementares realizadas pelo FNDE, no período de 2014-2019, foram reduzidas, no total, em R\$ 3,34 bilhões ou 33,9% (Gráfico 5), mas destaca-se a redução de R\$ 924 milhões, ou 18,9%, para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); 61,9% para o Programa Dinheiro Direto nas Escolas (PDDE) (R\$ 1,7 bilhão); 41,7% de redução do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) (R\$ 619,6 milhões a menos); e o Programa Nacional do Transporte do Escolar (PNATE) com 13% de redução, mantendo o investimento em torno de 700 milhões de reais. Desta forma, evidencia-se o corte dos investimentos do governo federal, por meio do FNDE, para os programas suplementares para estados e municípios, o que foi agudizado de 2018 para 2019 com um corte de R\$ 1,3 bilhão no conjunto dos programas.

Gráfico 5 – Despesas realizadas pelo FNDE por programa suplementar – 2014-2019* (em R\$ bilhões de 2019)



Fonte: Elaborado a partir dos dados do orçamento da despesa disponibilizados no portal da transparência da Controladoria Geral da União

Nota: (*) valores atualizados de dezembro de cada ano para dezembro/2019 pelo IPCA/IBGE.

Em síntese

A garantia de continuidade do Fundeb é medida urgente, uma vez que se esgota em breve o seu período de vigência. O contexto de redução de despesas do MEC e do FNDE já é adverso, sua reversão merece mais debate e acordos. Soma-se a isso a sensatez de tomar decisões responsáveis neste momento de crise, que favoreçam a promoção de mais oportunidades educacionais para crianças, adolescentes, jovens e adultos. Da forma como está a redação proposta no Substitutivo, há uma armadilha para estados e municípios: permite-se o uso da cota federal do salário-educação, mas assegura-se a permanência dos gastos nos programas. A conta não fecha: qualquer centavo utilizado da cota federal, como essa nota prova, terá que ser extraído de programas já existentes destinados a estados e municípios. Será que prefeitos e governadores estão cientes disso?

A Fineduca persiste em defender, com firmeza, a causa do direito à educação e do financiamento justo desta educação, pelo qual reforça o posicionamento anterior: o uso dos recursos do salário-educação para a complementação da União implicará em redução dos investimentos do governo federal em educação, uma vez que seria utilizada uma fonte que já está vinculada à educação. Desta forma, defende-se a necessidade de outras fontes para a complementação da União, como a taxação das grandes fortunas (tributo previsto na Constituição brasileira de 1988, ainda não regulamentado), recursos da União de royalties,

participação especial e fundo social do pré-sal, a cobrança de imposto de renda de pessoa física de juros e dividendos, assim como a revisão do pagamento da dívida pública, considerando que em 2020 está previsto o pagamento pelo Governo Federal de R\$ 248,6 bilhões (conforme, Plano Anual de Financiamento da Dívida Pública 2020 ³) e toda a despesa em educação básica dos governos estaduais, municipais e federal somadas é de R\$ 250 bilhões⁴.

Finalmente, cabe ressaltar que não é a educação que retira recursos na luta a ser travada contra a pandemia de coronavírus, mas, sim, os quase 250 bilhões que são pagos todos os anos de juros e encargos da dívida e que se destinam a menos de 0,1% da população brasileira.

São Paulo, 26 de março de 2020

³ Disponível em:

<http://sisweb.tesouro.gov.br/apex/cosis/thot/transparencia/arquivo/31541:1047266:inline:5040891138940>. Acesso em 22 de março de 2020.

⁴ Valores estimados a partir dos dados do Siope/FNDE e Finbra/STN referente aos anos de 2017 e 2018.