



Escola Nacional de Administração Pública

**A FORMA DE DISTRIBUIÇÃO DA
COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO AO PISO NACIONAL
DO MAGISTÉRIO PÚBLICO: CAUSAS, EFEITOS E
ALTERNATIVAS**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado como parte dos requisitos
para obtenção do grau de Especialista em
Planejamento e Orçamento.

Aluno: Henrique Chaves Faria
Carvalho

Orientador: Prof. Elton Bandeira de
Melo

BRASÍLIA

Junho de 2020

A COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO AO PISO NACIONAL DO MAGISTÉRIO PÚBLICO: CAUSAS, EFEITOS E ALTERNATIVAS

Henrique Chaves Faria Carvalho
Escola Nacional de Administração
Pública - ENAP

Palavras-chave: Piso do Magistério; Complementação da União; Eficácia;
Desigualdade.

Resumo

Este artigo busca explicar as causas e os efeitos do não cumprimento dos dispositivos da Lei nº 11.738/2008 concernentes à complementação da União ao Piso do Magistério Público, bem como apresentar uma alternativa viável de distribuição desses recursos. A metodologia utilizada é a análise documental das normas infra legais sobre o tema, relatórios de execução orçamentário e financeira e revisão bibliográfica. Conclui-se que a situação permanente de ilegalidade incorrida pela União trouxe prejuízos à equidade educacional, não tinha justificativa técnica razoável e implicou a perda de oportunidade de aperfeiçoar o papel redistributivo da União.

Introdução

O piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica (PSPN) é um tema que está prestes a retornar à agenda do Congresso Nacional, com vistas a sua reformulação. Considerando suas características e o seu impacto sobre as finanças públicas dos entes subnacionais, a necessidade de planejamento adequado dessa política pública não pode prescindir de pesquisas e análises sobre seus efeitos práticos.

O Piso foi criado por lei em 2008 e é “o valor abaixo do qual a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão fixar o vencimento inicial das Carreiras do magistério público da educação básica, para a jornada de, no máximo, 40 (quarenta) horas semanais” (art. 2º da Lei nº 11.738/2008). Em 2008 o valor foi fixado em R\$ 950,00, tendo alcançado R\$ 2.886,15 em 2020. Esses valores se aplicam como mínimo tanto para cargos de nível médio como para os de nível superior.

O reajuste do PSPN ocorre anualmente e equivale ao percentual de aumento anual do valor mínimo por aluno disponível no Fundeb. Como a arrecadação dos tributos que compõem o Fundeb tem crescido no mesmo ritmo que o PIB nominal e, adicionalmente, o número de matrículas vem diminuindo ao longo dos anos, tal indicador do Fundeb tende a crescer a uma taxa bem superior à da inflação. Em janeiro de 2020 o reajuste do Piso foi de 12,84%, ante um aumento de 4,31% do IPCA em 2019. Os sucessivos reajustes em taxas superiores às da inflação, combinados com a forma de financiamento do Piso, têm pressionado as finanças públicas de muitos municípios e estados. Muitos não conseguem cumprir a lei.

Dado que o Fundeb vence em dezembro de 2020, o Congresso Nacional precisa votar uma nova emenda constitucional para renová-lo. O desenho que o novo Fundeb assumir, portanto, terá repercussões nas regras do Piso do Magistério. As propostas que

tramitam no Congresso¹ aumentam substancialmente o valor mínimo por aluno, o que tende a pressionar ainda mais as contas públicas dos entes subnacionais. Por isso, é necessário avaliar as implicações do Piso para subsidiar a reforma da legislação, que é iminente diante da automática perda de validade do atual critério de reajuste (vinculado ao Fundeb).

Este trabalho não busca discutir a legitimidade ou necessidade de um piso para o magistério. Tampouco é seu objeto o critério de reajuste, qualidade que mais tem sido objeto de questionamento por parte dos entes subnacionais. O foco deste artigo é investigar uma das possíveis causas para o descumprimento do piso por parte dos estados e municípios: a ineficácia da complementação da União aos entes que comprovem não ter condições financeiras para cumprir o Piso.

As perguntas que orientam a pesquisa são as seguintes: por que a União não cumpre a forma de complementação do PSPN prevista em lei? Quais são os efeitos práticos desse descumprimento? Qual outra forma de distribuição desses recursos seriam mais eficazes para seu objetivo de reduzir as desigualdades de financiamento da educação, dado o arcabouço legal já vigente?

1. Contextualização

1.1 A constitucionalização do Piso como estratégia para sua criação

As reivindicações pela criação de um piso salarial nacional para professores da educação básica são antigas, mas ganharam força na década de 1980. Em 1981, a Confederação dos Professores do Brasil (CPB) - entidade nacional que reunia dezenas de associações e sindicatos de professores - lançou campanha para instituição de um piso nacional que equivalesse a três vezes o salário mínimo vigente (MONLEVADE, 2000).

¹ PEC nº 15/2015, que tramita na Câmara dos Deputados, e PECs nº 33/2019 e nº 65/2019, que tramitam no Senado Federal. Elas aumentam de duas a quatro vezes a complementação da União ao Fundeb.

A mobilização que se seguiu permitiu, durante a constituinte, a inscrição do piso no art. 206 como um dos princípios que devem orientar o ensino.

No entanto, a concretização do que fora previsto na Constituição levou vinte anos (Lei nº 11.738/2008). Apesar da justificativa dos governos federais que se sucederam ser a divergência interpretativa do art. 206 da CF/88 – a redação não deixava claro que o piso deveria ser nacional, e a responsabilidade era então sempre empurrada para cada ente federado – a grande causa desse “atraso” era o problema do financiamento (MONLEVADE, 2000). Após sucessivos projetos de lei fracassarem no Congresso Nacional, o Piso só passou a ser viável com a EC nº 53/2006, que criou o Fundeb e definiu que o piso salarial: i) era nacional; ii) abrangeria somente a educação pública; e iii) teria prazo para ser fixado em lei.

O resultado positivo que decorreu dessa estratégia de constitucionalização mais detalhada inspirou a previsão na CF, quatro anos depois, da criação de um piso salarial profissional nacional em outra área de política social, na saúde. Era o piso para agentes comunitários de saúde e agentes de combate às endemias (EC nº 63/2010).² Mas esta emenda constitucional trouxe um diferencial em relação ao PSPN: a constitucionalização do dever da União de “prestar assistência financeira complementar aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, para o cumprimento do referido piso salarial” (art. 198, § 5º, CF/88). Essa previsão revelou a criticidade do financiamento de pisos nacionais para carreiras públicas, sendo bem provável que a inclusão desse dispositivo na CF tenha relação com a dificuldade da União em complementar o Piso do Magistério, como será visto.

1.2 O critério de reajuste e a pressão fiscal sobre os entes subnacionais

Desde a criação do PSPN, seu reajuste anual tem sido o principal fator de pressão sobre o gasto com pessoal na maior parte dos municípios e estados. Outra regra criada pela mesma Lei nº 11.738/2008 que contribuiu para essa pressão foi a obrigação de que a jornada de trabalho deveria ser composta de pelo menos 1/3 (um terço) para o

² O piso salarial profissional nacional dessas carreiras foi estabelecido pela Lei nº 12.994, de 2014.

desempenho das atividades extraclasse – o que levou alguns entes a contratarem mais professores. No entanto, nenhuma regra impacta tanto quanto a do reajuste, que sempre incorpora ganhos reais significativos aos vencimentos da ativa e às aposentadorias e pensões desses profissionais.

A atualização anual (em janeiro) do PSPN é calculada utilizando-se o percentual de crescimento (ano anterior) do valor anual por aluno mínimo (VAA mín) referente aos anos iniciais do ensino fundamental urbano, no âmbito do Fundeb. Para o cálculo deste indicador, cabe ao Tesouro Nacional realizar a estimativa das receitas federais e estaduais que compõem o Fundeb e o montante da complementação federal a este fundo, e ao MEC cabe apurar o quantitativo de matrículas que serão a base para a distribuição dos recursos (apuração feita pelo Censo Escolar da Educação Básica). Portaria conjunta dos dois ministérios publicada em dezembro dá então publicidade a esses parâmetros e ao VAA mín, a partir do qual o índice de reajuste é calculado e divulgado em janeiro.

A fórmula abaixo resume o cálculo do VAA mín.

$$VAA\ mín_t = \frac{Fit + Cit}{MPit}$$

$VAA\ mín_t$ = valor por aluno anual mínimo nacional no ano t;

Fit = valor do Fundeb do Estado i no ano t, sem Complementação da União, que é 20% da cesta de impostos e transferências estabelecidas no art. 60 do ADCT;

Cit = complementação da União ao Fundeb do Estado i no ano t;

$MPit$ = número de matrículas ponderadas do Estado i no ano t, incluindo redes municipais e estaduais de ensino.³

No cálculo do VAA mín, o numerador da fórmula (receitas do Fundeb) tem tido variação quase sempre positiva, pois a arrecadação incorpora inflação e alguma variação

³ As ponderações por matrícula são estabelecidas conforme etapa, modalidade e tipos de estabelecimentos de ensino (art. 10 da Lei nº 11.494/2007), por meio de normas infralegais.

próxima ao crescimento real do PIB.⁴ A complementação da União⁵ é de 10% da receita dos 27 fundos, ou seja, varia de forma proporcional à arrecadação deles e tem sido, portanto, crescente em termos nominais e reais. Já do lado do denominador, a variação das matrículas na rede pública vem sendo negativa, pois a cobertura da educação básica já se aproximou da universalização⁶ e observa-se diminuição do número de matrículas e pessoas em idade escolar, em virtude da queda da taxa de natalidade.

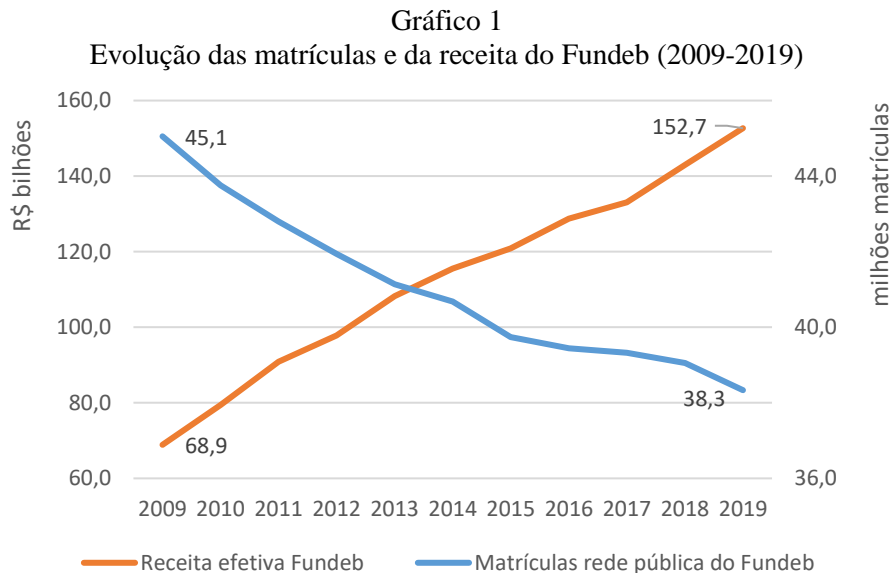
O comportamento das variáveis que determinam o VAA mín levou o valor do piso de R\$ 950,00, em 2009, para R\$ 2.886,15, em 2020. Os gráficos 1 e 2 abaixo ilustram

⁴ Não se pode atribuir o aumento do valor mínimo por aluno no Fundeb a aumentos da carga tributária total do país, pois desde a criação do Fundeb (2006) ela se manteve relativamente estável, oscilando entre 31,8% e 33,6% do PIB no período entre 2006 e 2018, com média de 32,8% do PIB (RFB, 2020).

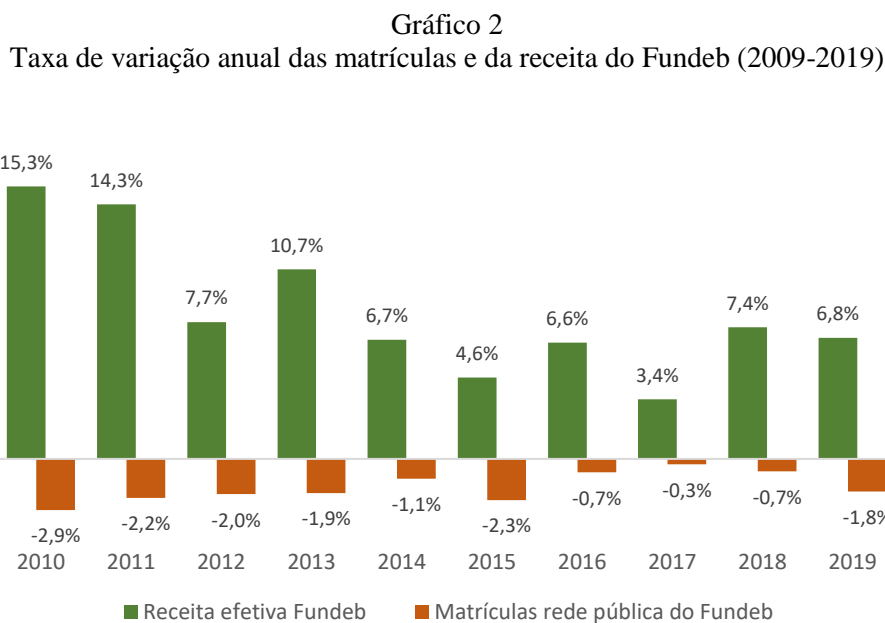
⁵ Para compreensão da forma de distribuição da complementação da União ao Fundeb e como o VAA mín é definido endogenamente, confira Tanno (2017).

⁶ Apesar do crescimento anual da taxa de cobertura em todas as etapas de ensino, esse movimento não tem sido suficiente para gerar aumento do número absoluto de matrículas na educação básica. A única etapa com aumento de matrículas tem sido a Educação Infantil, especialmente na faixa de 0 a 3 anos (creches), que ainda tem baixa cobertura: 35,7%, em 2018 (Inep, 2020).

como a evolução das receitas do Fundeb (numerador do VAA) e das matrículas (denominador do VAA) no período se deu em sentidos opostos.



Fonte: Censo Escolar da Educação Básica (Inep) e STN.



Fonte: Censo Escolar da Educação Básica (Inep) e STN.

Originalmente a escolha desse critério de reajuste pelo legislador – cuja ideia esteve presente desde o início da tramitação do projeto de lei que deu origem ao PSPN (PLS nº

59/2004) – tinha uma pretensão de racionalidade e sustentabilidade fiscal. O entendimento subjacente ao modelo era de que os aumentos salariais se dessem na mesma velocidade que a evolução positiva da destinação por aluno de recursos orçamentários à educação.

Se, e à medida que, o valor por aluno no Fundeb crescesse, o mesmo percentual da elevação *per capita* deveria então ser destinado aos vencimentos dos professores, já que estes constituem o principal insumo e custo da educação básica. A fórmula seria racional e sustentável porque valorizaria o magistério respeitando o crescimento das receitas dos entes federados, ou seja, a capacidade de financiamento do próprio Piso.

Todavia, a pretensão é apenas parcialmente válida, por quatro razões. Primeiro, porque ela pressupõe que toda ampliação no valor por aluno implica concomitante e idêntico aumento do valor disponível por professor (receitas do Fundeb do ente federado divididas pelo número de professores em sua rede de ensino). Se assim fosse, seria possível o repasse da mesma taxa de crescimento do valor por aluno para os vencimentos do magistério e demais despesas da educação básica. Porém o pressuposto não é válido, pois o aumento dos dois indicadores não é equivalente no curto-prazo.

Como visto acima, a receita do Fundeb cresce a um ritmo inferior ao do VAA mín por causa do efeito da diminuição no denominador deste (número de matrículas). No entanto, o valor disponível por professor não cresce à mesma taxa, pois a diminuição do número de alunos em uma rede não gera redução simultânea e proporcional do número de docentes. As regras de contratação do serviço público e algumas características intrínsecas da oferta de educação não possibilitam o ajuste ser simultâneo. Em suma, o número de professores é rígido no curto prazo, gerando um efeito histerese à medida que os aumentos não podem ser revertidos quando há queda das receitas.

Para ilustrar esse fato, suponha-se uma escola que possui 500 alunos e, dois anos depois, passa a ter apenas 490. Tem-se assim uma redução de 2% do quantitativo de matrículas. Na média, porém, a escola não consegue reduzir o número de professores em 2% nesse período. Há limites práticos relacionados ao tamanho e número de turmas e às regras de estabilidade no serviço público. É até possível que uma grande rede de ensino

municipal (de uma capital, por exemplo), remaneje alunos entre escolas e turmas para possibilitar a adequação. Mas na grande maioria dos municípios isso não é possível no curto prazo, pois há um número relativamente fixo de turmas e, portanto, de horas-aula de professor.

Deste modo, sendo fixo o número de professores no curto prazo, o reajuste do Piso gera um aumento da despesa com pessoal docente maior que o aumento das receitas do Fundeb, principal fonte de custeio da educação. A tabela 1 mostra que, durante o período de vigência do PSPN (2009-2020), este cresceu 203,8%, enquanto as receitas tiveram incremento de 127,1% e a inflação acumulada foi de 87,8%.

Tabela 1

Crescimento anual e acumulado do PSPN, Receitas do Fundeb, IPCA, Salário Mínimo e PIB (2009-2020)

	PSPN (R\$)	Receita efetiva do Fundeb (R\$ bilhões)	Crescimento da receita do Fundeb (%)	Crescimento PSPN (%)	IPCA (%)	Crescimento Salário Mínimo (%)	Crescimento PIB (%)	Relação PSPN/Sal. Mínimo
2009	950,00	68,9	-	-	4,31%	-	-0,13%	2,04
2010	1.024,67	79,5	15,3%	7,9%	5,91%	9,7%	7,53%	2,01
2011	1.187,97	90,8	14,3%	15,9%	6,50%	6,9%	3,97%	2,18
2012	1.450,54	97,8	7,7%	22,1%	8,84%	14,1%	1,92%	2,33
2013	1.567,00	108,3	10,7%	8,0%	5,91%	9,0%	3,00%	2,31
2014	1.697,39	115,5	6,7%	8,3%	6,41%	6,8%	0,50%	2,34
2015	1.917,78	120,8	4,6%	13,0%	10,67%	8,8%	-3,55%	2,43
2016	2.135,64	128,8	6,6%	11,4%	6,29%	11,7%	-3,28%	2,43
2017	2.298,80	133,1	3,4%	7,6%	2,95%	6,5%	1,32%	2,45
2018	2.455,35	143,0	7,4%	6,8%	3,75%	1,8%	1,32%	2,57
2019	2.557,74	152,7	6,8%	4,2%	4,31%	4,6%	1,14%	2,56
2020	2.886,15	-	-	12,8%	1,63%*	4,7%	-5,30%*	2,76
Acum.	-	-	127,1%	203,8%	87,83%	124,7%	8,07%	-

Fontes: IBGE, FNDE e Pesquisa Focus (BCB).

(*) Estimativas baseadas na Pesquisa Focus de 03/07/2020.

O que se observou, na verdade, foi o contrário: o quantitativo de professores da rede pública de educação básica tem aumentado nos últimos anos. Os dados mostram que o quantitativo de docentes aumentou 5,4% de 2009 a 2019 (tabela 2). Como tem havido um gradual movimento de municipalização das matrículas, observado desde a criação do Fundeb em 1996, o quantitativo de professores aumentou na rede municipal (13,0%) e diminuiu nas redes estaduais (-9,9%). Mas o dado relevante, no entanto, é o agregado da

rede pública não federal (redes estaduais + municipais), já que o Fundeb distribui recursos para estas duas dependências administrativas.⁷

Tabela 2
Quantitativo e variação de docentes na rede pública não federal
de educação básica no Brasil em 2009 e 2019

	Pública não federal	Rede Estadual	Rede Municipal
2009	1.607.183	728.019	1.008.750
2019	1.693.221	656.006	1.139.452
Var. % (2009-2019)	5,4%	-9,9%	13,0%

Fonte: Censo Escolar da Educação Básica (Inep).

A segunda razão pela qual o critério de reajuste pressiona a sustentabilidade fiscal dos entes federados é a determinação legal de que as disposições relativas ao piso salarial sejam aplicadas a todas as aposentadorias e pensões dos profissionais do magistério público da educação básica (art. 2º, § 5º da Lei nº 11.738/2008) concedidas antes da Emenda Constitucional (EC) nº 41/2003. Estas, ainda que com vencimentos proporcionais, devem manter a paridade com a ativa e, portanto, serem reajustadas com os mesmos percentuais. O mesmo se aplica às aposentadorias por invalidez permanente, independente da data da aposentadoria, por força da EC nº 45/2007 e EC nº 70/2012. O impacto destas regras é potencializado pelo fato de que os professores se aposentam mais cedo que os demais trabalhadores (art. 40, CF).⁸

A terceira razão, relacionada com a segunda, é que o pagamento de inativos e pensionistas não pode ser contabilizado para fins de cumprimento do mínimo constitucional em educação (art. 212, CF), não podendo ter o Fundeb como fonte. Trata-se de interpretação dada pela grande maioria dos Tribunais de Contas aos arts. 70 e 71 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB – Lei nº 9.394/1996 (FNDE, 2009; SOUZA, 2019). Ao contrário dos professores da ativa - que contam com fonte garantida de recursos

⁷ Ressalta-se que essa evolução quantitativa ainda é desejável, já que os indicadores de número de professores por aluno, tamanho das turmas e percentual de matrículas em educação integral ainda são desfavorável ao Brasil em termos internacionais (OCDE, 2019). Em algum momento essa evolução deve se inverter, dada a diminuição do número de matrículas.

⁸ Em 2013, a participação dos docentes no total dos segurados ativos dos regimes próprios de previdências estaduais é, em média, 27,7%, o que faz essa classe a de maior peso nas previdências estaduais. Em alguns estados, como no RS, chega a quase 45% (SANTOS et al, 2017).

(o Fundeb) - os aposentados terão que ser custeados com outras fontes de recursos que não o Fundeb.

Por causa dos reiterados questionamentos no Judiciário, a proposta mais avançada de renovação do Fundeb, a PEC nº 15/2015, constitucionaliza esse entendimento como regra.⁹ Portanto, o reajuste do PSPN continuará impactando a folha de inativos, que, ao contrário dos professores da ativa – que contam com fonte garantida de recursos (o Fundeb e a vinculação constitucional a MDE) – terão sempre que ser custeadas com fontes orçamentárias distintas do Fundeb e da vinculação constitucional do art. 212 da CF.

Por fim, há ainda um quarto problema decorrente das desigualdades regionais de arrecadação. O PSPN é reajustado nacionalmente e, portanto, seu crescimento anual se aplica de forma igual para todos os entes subnacionais. No entanto, as receitas não crescem de forma igual, no mesmo ritmo. Pelo contrário. Dessa forma, os Estados onde o crescimento econômico está abaixo da média nacional realizam esforços maiores para cumprir a regra e aumentam mais o percentual da Receita Corrente Líquida comprometido com pessoal.

1.3 Duas regras de valorização do magistério via remuneração: solução ou problema?

Para encerrar este tópico de contextualização do PSPN, é importante ressaltar que esta não é a única regra vigente relacionada à garantias remuneratórias da carreira docente. Criada no Fundef, em 1996, a regra da subvinculação de 60% dos recursos para pagamento de remuneração dos profissionais de Magistério da ativa foi reproduzida pelo Fundeb. Trata-se de uma regra que cumpriu um importante papel de valorização do

⁹ Em 2020, cinco estados contabilizam inativos como MDE (RS, ES, AL, SC, GO). Com a provável aprovação da PEC nº15/2015, terão de aumentar outros gastos com educação para cumprir o mínimo constitucional (25% da receita de impostos e transferências). Houve recomendação expressa do TCU ao Congresso Nacional para a constitucionalização do entendimento (acórdão nº 734/2020), e o STF, embora em caráter cautelar (liminar), já se manifestou no mesmo sentido (ADI 6049; decisão de 2019).

professor, especialmente quando foi criada, na década de 1990, quando não era raro encontrar professores ganhando menos que o salário mínimo (MONLEVADE, 2000).

A regra da subvinculação de 60% do Fundeb para pagamento de profissionais do magistério implica que, em média, 13,3% de toda a receita líquida de impostos e transferências (RLIT) dos Estados é destinada automaticamente para pagamento dos salários da ativa do magistério. Isso porque, como se sabe, o Fundeb é abastecido por 20% da arrecadação de impostos e transferências de estados e municípios. Assim, a subvinculação significa 60% de 20% da RLIT, ou seja, 12% desta. Acrescente-se 1,08% da complementação da União ao Fundeb, à qual também se aplica a subvinculação (60% de 9% de 20% da RLIT) e 0,2% da complementação da União ao Piso, que deve ir integralmente para salários (100% de 1% de 20%). A média desse indicador para municípios é ligeiramente menor, já que impostos municipais ficam de fora do Fundeb.

Um diferencial em relação à regra do Piso é que não necessariamente são necessários reajustes remuneratórios para seu cumprimento, pois pode ser observada com mais contratação de professores ou com os famosos “abonos Fundeb” – parcela não incorporada aos vencimentos que é comumente paga aos professores no fim do ano para cumprir os 60% da subvinculação e não gerar problemas perante os tribunais de contas.

A principal vantagem de se ter utilizado a subvinculação como forma de valorização é que o aumento dos gastos com professores acompanha o aumento das receitas dos municípios e estados: se elas crescem, os professores ganham mais ou há mais contratações. A desvantagem é que a regra é cíclica, isto é, quando há queda nas receitas, também haverá queda do valor disponível – o que não se dá em relação ao Piso, que tende a subir ainda que haja queda de receitas. Resta saber qual das duas regras é mais eficaz e eficiente para o alcance da finalidade de valorização do magistério, e se é conveniente manter as duas vigendo concomitantemente. Trata-se de agenda para futuras pesquisas.

2. A complementação da União aos entes federados subnacionais para integralização do PSPN

Por conta das desigualdades socioeconômicas regionais e das características do federalismo fiscal brasileiro, os efeitos fiscais da observância do piso por estados e municípios são distintos no território nacional. Nem todos possuem receitas para se adequarem anualmente aos reajustes sem grandes pressões sobre outras despesas. Para aumentar as chances de cumprimento e eficácia da nova norma, a Lei do Piso conferiu o papel equalizador à União, a quem a Constituição explicitamente já atribuía função redistributiva e supletiva em matéria educacional (art. 211, CF/88). Caberia ao ente federado solicitar a complementação de forma fundamentada, justificando sua incapacidade de assegurar o pagamento do Piso, nos termos de regulamento a ser editado.

A fim de viabilizar a complementação da União, o legislador (Lei nº 11.738/2008) determinou a fonte de financiamento: a parcela de 10% da complementação federal ao Fundeb, que a Constituição (art. 60, VI, do ADCT) e a Lei 11.494/2007 (art. 7º) haviam autorizado ser distribuída através de programas específicos do governo federal para melhoria da qualidade da educação. A escolha legislativa por essa fonte particular acarreta três repercussões que merecem destaque.

Primeiro, ela não configurou “dinheiro novo” para a educação. A lei deu destinação vinculada para a parte (10%) da complementação federal ao Fundeb que já deveria ser distribuída aos entes subnacionais por força constitucional, independente de existir ou não o Piso. Segundo, a complementação da União para integralizar o piso ficou limitada legalmente à referida parcela,¹⁰ isto é, não poderia exceder o seu montante financeiro, nem sequer ocorrer por meio de outras fontes orçamentárias¹¹ E terceiro, nem todos os municípios e estados podem se candidatar à complementação federal ao Piso, já que esta – ao ter como fonte uma parte integrante da complementação da União ao Fundeb – somente poderá ser destinada a entes federados já beneficiados pela referida

¹⁰ O texto aprovado pela Comissão de Educação e Cultura da Câmara previa a complementação federal a todos os entes subnacionais que não tivessem disponibilidade orçamentária para cumprir o valor fixado do piso, sem apontar fonte de recursos e impor limites orçamentários à União. Estes dois elementos foram incluídos posteriormente durante a tramitação pela Comissão de Finanças e Tributação daquela casa, como solução para conferir “compatibilidade e adequação financeira e orçamentária” ao texto.

¹¹ Embora teoricamente a União possa também, em adição à fonte apontada, destinar recursos de fontes livres (RP = 2) para complementação do Piso, o efeito orçamentário do art. 4º, *caput*, da forma como foi redigido, é limitar o tamanho da contribuição federal: “A União deverá complementar, **na forma e no limite** do disposto no inciso VI do *caput* do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias [...]” (g.n.)

complementação da União ao Fundeb (por força do art. 7º, parágrafo único, da Lei nº 11.494/2007).¹²

Outros dois dispositivos legais (mas não diretamente relacionados à fonte) são importantes para compreender o alcance da ajuda federal. Como condição de elegibilidade, a Lei nº 11.738/2008 definiu que a complementação ao Piso é destinada ao ente federativo que, “a partir da consideração dos recursos constitucionalmente vinculados à educação, não tenha disponibilidade orçamentária para cumprir o valor fixado” (art. 4º, *caput*). Como requisito operacional, o ente deve “justificar sua necessidade e incapacidade, enviando ao Ministério da Educação solicitação fundamentada, acompanhada de planilha de custos comprovando a necessidade da complementação” (art. 4º, § 1º). Essas duas regras implicam que, em tese, o auxílio ao Piso não é devido automaticamente a todos municípios e estados que recebem complementação federal do Fundeb; há que se comprovar a necessidade.

Apesar da lei ser razoavelmente inteligível, o Poder Executivo federal não observou integralmente o que foi prescrito na Lei nº 11.738/2008 ao regulamenta-la e executa-la. As regras infralegais foram dúbias e inconstantes, e sua difícil operacionalização burocrática levou a uma ruptura com a lei após certo tempo, como se verá a seguir.

As normas para regulamentação da lei ficaram a cargo da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade. Esse colegiado foi instituído pela Lei nº 11.494/2007 (“Lei do Fundeb”) para fixar diversos parâmetros da execução do Fundeb e, portanto, também ficou responsável por “fixar anualmente a parcela da complementação da União a ser distribuída para os Fundos por meio de programas direcionados para a melhoria da qualidade da educação básica, bem como respectivos critérios de distribuição” (art. 13, III).

¹² Os Estados e Municípios beneficiados pela complementação da União ao Fundeb em 2020 são das seguintes unidades federativas: AL, AM, BA, CE, MA, PA, PB, PE e PI. Geralmente têm sido sete estados da região Nordeste e dois da região Norte.

As primeiras portarias sobre o tema não foram observadas pelos entes federados e pelo próprio FNDE (este ficou responsável por processar os pedidos), por conta de três fatores objetivos: i) foram criados demasiados requisitos a serem atendidos cumulativamente pelos entes solicitantes, alguns deles de difícil cumprimento; ii) complexidade de sua operacionalização pelo FNDE e MEC; iii) as regras não vieram acompanhadas de orientações e assistência técnica adequadas pelo governo federal.

Percebe-se que foram exigidas ações e requisitos sem conexão com o objetivo, que nada contribuía para que o ente comprovasse sua necessidade e incapacidade financeira (como ter matrículas majoritariamente rurais), como previsto na lei. É compreensível que a União procure condicionar transferências de recursos – já que é uma das formas mais eficazes de induzir boas práticas ou contrapartidas –, mas isso não deveria ser feito de forma a dificultar o auxílio aos entes mais vulneráveis.¹³

O quadro abaixo resume as exigências para se fazer jus à complementação ao Piso constantes das duas primeiras portarias.

Quadro 1
Requisitos a serem atendidos cumulativamente pelos entes federados solicitantes da complementação da União ao Piso

	Portaria MEC nº 484/2009	Portaria MEC nº 213/2011
Matrículas	Ter matrículas majoritariamente na zona rural;	-
MDE	Aplicar pelo menos 30% das receitas de impostos em MDE;	Aplicar pelo menos 25% das receitas de impostos em MDE;
SIOPE	Preencher completamente;	Preencher completamente;
LDB	Respeitar prazos de repasses dos recursos vinculados à educação (art. 69, LDB);	Respeitar prazos de repasses dos recursos vinculados à educação (art. 69, LDB);
Planilha de custos	Apresentar;	Apresentar;
PCR	-	Ter planos de carreira em lei;
Finanças	-	Dar demonstração cabal do impacto da Lei nº 11.738/2008 nas finanças.

Fonte: Elaboração própria.

O Poder Executivo não organizou a burocracia necessária para implementar as regras criadas para verificação da necessidade financeira da complementação. As

¹³ Não foi possível encontrar publicamente eventuais documentos que fundamentassem tecnicamente a escolha dos requisitos adotados pelas portarias. Além da tradicional falta de transparência desses trabalhos, muitas vezes sequer existem.

comissões técnicas previstas em ambas as portarias para deliberar sequer foram instituídas (CAMPANHA, 2012). Os protocolos e procedimentos para viabilizar a execução dessas normas não foram feitos.

As evidências da não observância da complementação ao piso podem ser colhidas mediante a análise da execução orçamentária em cotejo com as portarias interministeriais (MEC/MF) que estabelecem anualmente as estimativas e os cronogramas de repasse da complementação federal ao Fundeb. Em respeito à lei, as referidas portarias interministeriais¹⁴ passaram a incluir, nas tabelas anexas, uma nova linha de dados para reservar a parcela legal de complementação ao piso. Tal reserva não apresentava a unidade federada *ex ante* que seria destinatária desses recursos, como era de se esperar, já que a lei e as normas infralegais condicionavam o repasse à comprovação da necessidade.

No entanto, a análise orçamentária e financeira deixa claro que essa reserva não foi observada da forma como prevista em lei. Há várias provas disso. Em primeiro lugar, sequer foi criada uma ação orçamentária específica ou um simples marcador orçamentário ou financeiro para distinguir as transferências destinadas ao piso das transferências daquelas da complementação geral ao Fundeb. Entre 2009 e 2020, não se encontram, nos sistemas de gestão orçamentária e financeira do Poder Executivo federal, qualquer plano orçamentário (PO) ou plano interno (PI) na ação 0E36 – responsável pela complementação da União ao Fundeb. Sem uma separação orçamentária ou financeira nos principais instrumentos de execução e transparência fiscal não é tecnicamente possível executar o mandamento da Lei do Piso.

Segundo, porque os Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária da União mostram que o percentual de execução orçamentária da complementação ao piso foi sempre zero, em todo os bimestres do período de 2009 a 2020.¹⁵ A mesma conclusão se retira da análise dos Demonstrativos de Ajuste Anual da distribuição do Fundeb,

¹⁴ A primeira vez que isso ocorreu se deu com a Portaria Interministerial MEC/MF nº 1.227, de 28 dezembro de 2009. A partir de então, todas as portarias seguintes de divulgação dos parâmetros operacionais do Fundeb passaram a destacar explicitamente essa parcela.

¹⁵ A informação se verifica mais especificamente nos anexos de Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

publicados geralmente em abril do ano seguinte ao de referência. Estes demonstrativos revelam que havia compensação pela não execução da complementação ao piso sempre para no ano seguinte¹⁶, que era distribuída aos mesmos entes federados beneficiados com a complementação federal ao Fundeb, seguindo os mesmos coeficientes de distribuição deste fundo.

Diante da ineficácia das normas estabelecidas, a Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade, em abril de 2012, com a presença do Ministro da Educação, formalizou a distribuição dos recursos de complementação ao Piso seguindo as mesmas regras e coeficientes de distribuição dos recursos da complementação da União ao Fundeb. Ou seja, todos os estados e municípios beneficiados com a complementação federal ao Fundeb fariam jus aos recursos, e nenhuma diferença ou distinção prática existiria entre a complementação ao Fundeb e ao Piso (Resolução MEC nº 7, de 26 de abril de 2012).

A justificativa apontada para a decisão na ata da reunião foi fatalista. Publicamente se confessou, por meio de ata, a “impossibilidade de se construir novos critérios, capazes de julgar qual município ou estado estaria em condições mais precárias que os demais, já que a realidade educacional do país é marcada pela dispersão de modelos de gestão dos sistemas de ensino e por realidades extremamente díspares”. E acrescentava: “qualquer conjunto de novos critérios teria os mesmos problemas observados na Portaria nº 213, de 2011.

Ainda segundo a ata, a distribuição do auxílio ao Piso da mesma forma que a Complementação da União ao Fundeb faria sentido porque “os Estados e Municípios que recebem a complementação do Fundeb são aqueles que comprovadamente têm dificuldades financeiras, já que o valor-aluno de seus fundos estaduais está abaixo do valor mínimo”.

¹⁶ Cf. Portaria MEC nº 344, de 24 de abril de 2013; Portaria MEC nº 437, de 20 de abril de 2012; e Portaria MEC nº 380, de 06 de abril de 2011. A portaria de 2010, referente a 2009, não realizou ajustes no montante da complementação da União ao Fundeb, por conta do art. 60, VII, do ADCT.

Há dois aspectos relevantes da justificativa pública para a decisão tomada a serem analisados. O primeiro é de que era impossível criar critérios capazes de comprovar a necessidade do ente de complementação para o Piso. O segundo é de que o rateio dos recursos pelo mesmo canal da complementação ao Fundeb serviria para alcançar os que tinham dificuldades financeiras.

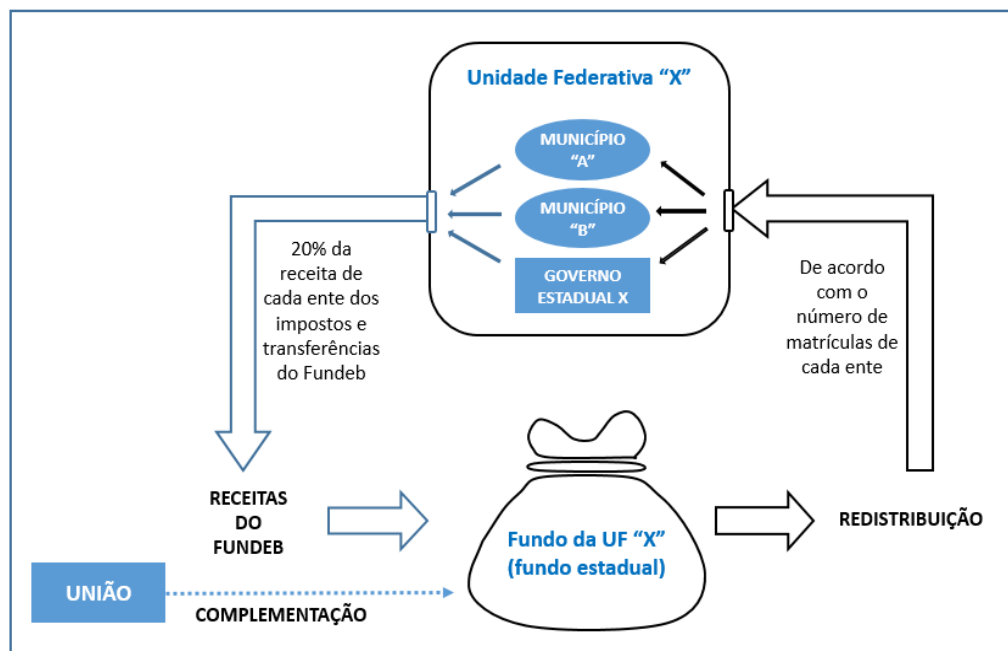
De fato, é impraticável e demasiado custoso verificar, caso a caso, se o ente federado fez tudo o que podia para tentar cumprir o Piso. Para além das receitas do ente, são muitas variáveis que podem impactar na dificuldade de conceder os reajustes anuais, tais como a demanda e necessidade de gastos em outras áreas (saúde, saneamento básico, etc.), grau de eficiência no uso dos recursos da educação e das outras áreas, características da rede de ensino, opção pelo ensino integral, gastos com formação continuada, etc.. Enfim, cada Município e Estado tem uma realidade *sui generis*, enfrentando dificuldades e desafios diversos. As escolhas de quaisquer critérios que envolvessem análise de custos inevitavelmente resultaria em arbítrio e no risco de premiar os ineficientes.

Todavia, o desacerto foi ignorar outras alternativas e escolher um critério que, como se verá adiante, já se sabia que continha ineficiência na redução de desigualdades. Era possível ter feito mais ao longo desses dez anos. As dificuldades financeiras poderiam ter sido avaliadas de forma objetiva, com instrumentos já existentes, que certamente teria trazido mais *enforcement* ao Piso e mais efeitos benéficos no combate à desigualdade.

3. Efeitos da complementação da União ao PSPN sobre a desigualdade

Ora, já se sabia que a distribuição da complementação da União ao Fundeb não reduz a desigualdade entre municípios de um mesmo estado. As evidências comprovam que o Fundeb ainda não endereçou adequadamente a alocação intrarregional dos recursos (TANNO, 2017; CAVALCANTE et al, 2019). O Fundeb foi um avanço, mas ainda reproduz desigualdades, especialmente quando distribui mais recursos para entes federados que já contam com maior volume de receitas que outros. As distorções distributivas ocorrem tanto na complementação da União quanto nos fundos estaduais (Figura 1).

Figura 1 - Esquema de funcionamento atual do Fundeb



Fonte: adaptado de Cruz *et al.* (2019).

Nota: Somente há complementação da União para as unidades federativas cujo VAA_Fundeb sejam inferiores ao mínimo nacional.

Na complementação da União, a causa está na transferência feita com base nos menores valores por aluno ano do Fundeb (VAA), dos estados, ao invés do menor valor por aluno total dos municípios (que considera todas as receitas vinculadas à educação, como será explicado adiante).¹⁷ Ou seja, apesar de haver heterogeneidade entre as redes municipais, considerar apenas o VAA_Fundeb tem o efeito de tratar desiguais de forma

¹⁷ Como a distribuição atual dos fundos estaduais do Fundeb é feita somente pelo critério de número ponderado de matrículas, todas as redes de ensino de um mesmo estado recebem idêntico valor por matrícula ponderada.

igual – já que o VAA_Fundeb é sempre o mesmo para todos os municípios de um mesmo estado.

Sem critérios baseados na capacidade financeira dos entes e sem diferenciar municípios de um mesmo estado, redes de ensino que contam com mais receitas são beneficiadas em detrimento de redes mais vulneráveis. Desse modo, municípios mais “ricos” de estados “pobres” recebem complementação da União, enquanto municípios “pobres” de estados com mais recursos não recebem.

Exemplo típico da distorção pode ser observado quando se comparam dois municípios selecionados da região Norte. Enquanto o município de Canaã dos Carajás, no Pará, que investiu R\$ 7,7 mil por aluno no ano de 2015 e tem PIB per capita de R\$ 79,3 mil, recebeu complementação da União, o município de Marechal Thaumaturgo, no Acre, com PIB per capita de R\$ 6,5 mil, tendo aplicado R\$ 3,2 mil por aluno, não teve complementação federal.

Tanno (2017) estima que 31% do total da participação federal é destinada a entes federados que não precisam de equalização (TANNO, 2017), o que representou R\$ 4,7 bilhões em 2019. São geralmente as capitais e cidades mais ricas dos estados do Norte e Nordeste beneficiários desses recursos.

Em relação à distribuição dos fundos estaduais, a distorção é similar, mas ocorre em virtude de outra regra: a repartição baseada somente no número de matrículas (ponderado apenas por etapa e modalidade de ensino). Da mesma forma que na complementação federal, entes mais “ricos” recebem o mesmo valor por aluno (VAA_Fundeb) que entes mais “pobres” do mesmo estado.

Com efeito, a repartição da Complementação ao Piso conforme as mesmas regras e canais da complementação federal ao Fundeb incide nas mesmas deficiências que esta transferência apresenta. Todavia, ao contrário da forma de distribuição complementação da União ao Fundeb, que demanda uma nova PEC para seu aperfeiçoamento, a Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade estipula seus critérios mediante normas infralegais (portarias), exercendo o poder regulamentar. Não há nada que obriga a mimetização das mesmas regras do Fundeb.

A Comissão deve apenas observar os preceitos básicos da Lei nº11.738/2008, que dá margem de criação. Apesar da previsão de uma solicitação formal e de planilha de custos, o princípio mais relevante trazido por essa lei é o de que se deve considerar “os recursos constitucionalmente vinculados à educação” do ente. A própria lei dá a senha para a forma de se conferir a necessidade da complementação. E sendo as receitas do Fundeb apenas parte dos “recursos constitucionalmente vinculados à educação” – já que há o salário educação (art. 212, § 5º) e as receitas que não estão no Fundeb, mas integram os 25% de impostos e transferências obrigatórios (art. 212, caput) – fica evidente que a solução adotada pela Comissão foi incompleta.

A pergunta que fica é: havia, em 2009 e nos anos seguintes, condições práticas de se considerar esses outros “recursos constitucionalmente vinculados à educação”. Defendo que sim. O salário educação é um tributo arrecadado pela Receita Federal e distribuído pelo FNDE aos entes, tendo sua contabilidade toda concentrada nesta autarquia. Em relação aos demais impostos e transferências vinculados à educação, a STN já possuía os dados sobre arrecadação, já que estimava e acompanhava anualmente as receitas do Fundeb para fins de cálculo do rateio da complementação da União ao Fundeb. Ora, apenas os tributos municipais até hoje são de difícil acompanhamento. A seção seguinte detalhará os prováveis resultados do uso de outra metodologia.

4. Alternativa

A alternativa apontada seria a criação do indicador “Valor Aluno Ano Total” (VAA_Total), conforme sugestões feitas para o Novo Fundeb, em tramitação no Congresso Nacional (PEC nº 15/2015) de Tanno (2017), Borges (2019) e Cavalcante et al. (2019). Este indicador seria o resultado da divisão das principais receitas vinculadas à educação pelo número de matrículas na educação básica do ente federado (com as eventuais ponderações). O VAA_Total é, portanto, sensível às demais receitas de cada município e estado, ao contrário do atual “VAA_Fundeb”, que reflete apenas as receitas provenientes do Fundeb.

Com base nesse novo indicador, a complementação ao Piso pode ser direcionada para os entes federados individualmente (“ente a ente”), e não mais para os fundos estaduais do Fundeb. Assim, os recursos federais iriam para os entes subnacionais relativamente mais “pobres” – ou seja, de menor VAA_Total.

A equidade seria ampliada na medida em que os entes federados mais “pobres” dos estados mais “ricos” começassem a receber complementação e, por outro lado, os municípios mais “ricos” de estados mais “pobres” não mais se beneficiarão “indevidamente”.

5. Conclusão

Foi possível demonstrar que a escolha feita para a forma de distribuição da complementação da União ao Piso Salarial do Magistério desperdiçou oportunidade de aumentar a equidade no financiamento à educação e valorizar o Magistério.

No que concerne à equidade, propõe-se novo mecanismo de repartição dos recursos, com o aprimoramento da focalização, de forma a privilegiar as redes de ensino de mais baixa renda. Nesse sentido, propõe-se a distribuição ente a ente da Complementação ao Piso, ou seja, os recursos serão destinados aos entes federados individualmente, e não mais aos fundos estaduais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABICALIL, C.A.. **Piso Salarial: constitucional, legítimo, fundamental**. Revista Retratos da Escola. v. 2, n. 2/3. 2008

BORGES, J.M. Audiência Pública. In: REQ 4/2019 e 6/2019. Câmara dos Deputados, 30 maio 2019.

CAVALCANTE, Camila F.P. et al. **Aprimorando a Equidade no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb)**. Textos para Discussão nº 33/2019. Tesouro Nacional. 2019.

DUTRA, J. R.; HIPÓLITO, J. M. **Remuneração e Recompensas**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

EKELUND, R.B. e TOLLISON, R.D. (1981). **Mercantilism as a Rent Seeking Society**. College Station, Texas A&M.

FNDE. **Fundeb: manual de orientação**. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. 2009.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do 3º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2020**. – Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2020.

MATIJASCIC, M.. **Professores da Educação Básica no Brasil: condições de vida, inserção no mercado de trabalho e remuneração**. TD 2304. Ipea. Junho de 2017.

MENEZES, NÁERCIO. **O piso salarial para professores**. Jornal Valor Econômico. 16/03/2012.

MONLEVADE, J. A. C. DE. **Valorização Salarial dos Professores - O papel do Piso Salarial Profissional Nacional como Instrumento de Valorização dos Professores da Educação Básica Pública**. Tese de doutorado da Faculdade de Educação da UNICAMP. 2000.

Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). *Relatório Education at a glance (EaG)*. 2019. OCDE. 2019

PRADO, M.A. **Planos de carreira de professores dos estados e do Distrito Federal em perspectiva comparada**. Texto para Discussão 46. Brasília : Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2019.

RFB. Receita Federal do Brasil. **Carga Tributária no Brasil: 2018, análise por Tributos e Bases de Incidência**. Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros. Ministério da Economia. Março de 2020.

SANTOS, C.H.M. dos; CARVALHO, S.S.; MARTINS, F.S.. **A dinâmica demográfica e o peso das aposentadorias especiais nos regimes de previdência estaduais: 2006-2015**. Nota Técnica I. Carta de Conjuntura, número 36. IPEA. 3º Trimestre de 2017.

SOUZA, Fábio Araújo de. **Inativos da educação: despesa da educação?** Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, RBPAAE. Porto Alegre: 2019. v. 35, n. 3, p. 1018 - 1051, set./dez. 2019.

TANNO, Claudio Ryiudi. **Universalização, Qualidade e Equidade na Alocação de Recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB): Proposta de Aprimoramento para a Implantação do Custo Aluno Qualidade (CAQ)**. Câmara dos Deputados. Estudo Técnico nº 24/2017. 2017.

VIEIRA, J.D.. Valorização dos profissionais: **A Carreira e salários**. Revista Retratos da Escola. v.8. n. 15. 2014.