

O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL A PARTIR DA EMENDA CONSTITUCIONAL 108 DE 2020: UMA ANÁLISE DO CUSTEIO NO SUL DE MINAS GERAIS

Bruno Laércio de Melo¹
Marcelo Teixeira Neves²
Henrique Teixeira Neves³

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo o estudo do financiamento da educação no Brasil a partir da Emenda Constitucional 108 em face ao ordenamento que virou até 2020. A manutenção financeira da educação é um desafio para os estudos de políticas públicas educacionais e econômicas, sob a ótica dos objetivos fundamentais elencados na Constituição Federal de 1988, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; a garantia do desenvolvimento nacional; a erradicação da pobreza e da marginalização e redução das desigualdades sociais e regionais; a promoção do bem de todos, sem preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. Diante das mudanças geradas pela norma supracitada, este trabalho demonstra sua atualidade e importância. Possui como problemática a análise dos valores transferidos para dois municípios com arrecadações diferentes no sul de Minas Gerais, Consolação e Extrema, com o recorte temporal os anos de 2019 e 2021. A estruturação deste trabalho inicia com uma explanação sobre a política de financiamento da educação básica, inicialmente chamada de Fundef e posteriormente chamada de Fundeb, culminando na análise das transferências dos valores referentes ao repasse constitucionalmente estabelecido. A metodologia utilizada é a análise bibliográfica de estudos sob a política pública em questão bem como a análise documental com base nos dados fornecidos pelo portal da transparência.

Palavras-chave: educação – financiamento – Constituição de 1988 – Fundeb – Brasil.

¹ Autor: Mestre em direito pela Faculdade de Direito do Sul de Minas, pós graduado em Direito Constitucional e Administrativo. Advogado e Professor Universitário. CV Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2584491773208266>. Endereço eletrônico: brunopa2000@gmail.com.

² Coautor: Pós-Graduado em Direito Material e Processual do Trabalho pela Faculdade de Direito do Sul de Minas em 2019. Graduado em Direito pela Faculdade de Direito do Sul de Minas em 2016. Advogado e Professor Universitário. CV Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1097011254062549>. Endereço Eletrônico: marcelo_0167@hotmail.com.

³ Coautor: Pós-Graduado em Direito Material e Processual do Trabalho pelo Instituto Damásio de Direito e IBMEC. Graduado em Direito pela Faculdade de Direito do Sul de Minas em 2019. Advogado e Professor Universitário. CV Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7835222691550412>

ABSTRACT

This paper aims at studying the financing of education in Brazil from the Constitutional Amendment 108 in the face of the order that turned until 2020. The financial maintenance of education is a challenge for the studies of educational and economic public policies, from the perspective of the fundamental objectives listed in the Federal Constitution of 1988, the construction of a free, fair and solidary society; the guarantee of national development; the eradication of poverty and marginalization and the reduction of social and regional inequalities; the promotion of the good of all, without prejudice of origin, race, gender, color, age or any other forms of discrimination. Faced with the changes generated by the aforementioned rule, this work demonstrates its timeliness and importance. It has as problematic the analysis of the values transferred to two municipalities with different collections in the south of Minas Gerais, Consolação and Extrema, with the time frame the years 2019 and 2021. The structuring of this work begins with an explanation about the education financing policy basic, initially called Fundef and later called Fundeb, culminating in the analysis of transfers of values referring to the constitutionally established transfer. The methodology used is the bibliographical analysis of studies on the public policy in question as well as the documental analysis based on the data provided by portal da transparência.

Keywords: education – financing – constitution of 1988 – Fundeb – Brazil.

INTRODUÇÃO

O delineamento⁴ do trabalho terá como metodologia o estudo de caso das implicações atribuídas a Emenda Constitucional número 108, de 2020, através de pesquisas exploratórias, envolvendo levantamento bibliográfico de materiais elaborados, bem como documentos.

A pesquisa exploratória tem como objetivo proporcionar maior familiaridade com problema com o objetivo de torná-lo mais explícito. Seu planejamento é flexível e possibilita a consideração de vários aspectos relativos ao fato estudado (GIL, 2002, p. 42). O levantamento bibliográfico é um método de pesquisa que enfrenta os seus problemas através de livros e artigos científicos. Os livros e artigos científicos utilizados na apresentação histórica da pesquisa será aqueles que navegam e exploram os fatos históricos em pormenores (GIL, 2002, p. 44-45). A pesquisa documental, apesar de sua semelhança com a pesquisa bibliográfica, se difere quanto a natureza de suas fontes, uma vez que utiliza materiais que não recebem um

⁴ Para Antônio Carlos Gil, o delineamento da pesquisa refere-se ao seu planejamento de forma ampla, envolvendo tanto sua diagramação, quando a previsão de análise e interpretação de coleta de dados, considerando o ambiente de coleta e as formas de controle das variáveis envolvidas (GIL, 2002, p. 43).

tratamento analítico, ou, ainda, podem ser reelaborados de acordo com os objetos da pesquisa (GIL, 2002, p. 45-47). Os documentos que serão apresentados no trabalho estão disponíveis pelos órgãos de pesquisa social brasileiro bem como demais órgão públicos.

A pesquisa documental, apesar de sua semelhança com a pesquisa bibliográfica, se difere quanto a natureza de suas fontes, pois se utiliza de materiais que não recebem um tratamento analítico, ou podem ser reelaborados de acordo com os objetos da pesquisa (GIL, 2002, p.45).

O estudo de caso é uma modalidade de pesquisa que consiste em um estudo profundo e exaustivo de um ou de poucos objetos, de maneira que permita um conhecimento detalhado (GIL, 2002, p. 54).

Este projeto de pesquisa pretende acompanhar o detalhamento da receita e despesa pública através do portal da transparência, dados obtidos observando as mudanças ocasionadas pelas Emenda Constitucional 108.

Trataremos especificamente de parte do financiamento do Fundeb e, em coerência do princípio da Legalidade elencado no artigo 37 da Constituição de 1988 (BRASIL, 1988) e da Lei 14.113, de 25 de dezembro de 2020 que foi criada para regular as disposições da emenda supracitada e será, necessariamente, analisada no trabalho.

Com relação as bases teóricas da pesquisa, realizaremos uma aproximação com autores que estudam a matéria aqui relacionadas com a devido respeito ao lapso temporal compatível com o objeto de estudo.

Inicialmente foi realizada uma “leitura exploratória” (GIL, 2002, p. 77) objetivando a verificação do interesse das obras à pesquisa. Feita a leitura exploratória, se iniciou a “leitura seletiva” (GIL, 2002, p.78), que teve por finalidade separar o material voltado aos objetivos da pesquisa. Ultrapassado o momento de seleção, procedeu com a “leitura analítica” (GIL, 2002, p. 78) com o intuito de ordenar e resumir as informações contidas nas fontes. Por fim, realizou-se uma leitura “interpretativa” (GIL, 2002, p. 79) que confere um significado mais amplo aos resultados obtidos com a leitura analítica.

Para ambientação com a temática e feitura deste projeto fora realizado uma leitura preliminar de caráter exploratória nos seguintes textos:

<p>PINTO, J. M. R.; ADRIÃO, T. Noções gerais sobre o financiamento da educação no Brasil. <i>EccoS</i>, São Paulo, v.8, n.1, jan./jun.2006, p.23-46. Disponível em: https://periodicos.uninove.br/eccos/article/view/457</p>
<p>AMARAL, Nelson Cardoso et al. O Fundeb permanente em tempos de desconstrução e desfazimento: mobilização e um basta veemente. <i>Educação & Sociedade</i> [online]. 2021, v. 42, e247741. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/ES.247741>. Epub 22 Fev 2021. ISSN 1678-4626. https://doi.org/10.1590/ES.247741.</p>
<p>BRASIL. Constituição da República Federativa de 1988. Brasília, DF, presidência da república: 1988.</p>
<p>BRASIL. Lei nº 9.394/96 de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. 1996. Plano de desenvolvimento em educação: razões, princípios e programas. Brasília, DF, Mec: 2007.</p>
<p>SENA, P. A legislação do Fundeb. <i>Cadernos de Pesquisa</i>, v.38, n.134, p.319-340, maio-ago.2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cp/v38n134/a0438134.pdf>.</p>
<p>DAVIES, N. (2021). Fundeb: uma avaliação. <i>Revista Educação E Políticas Em Debate</i>, 10(1), 100–115. https://doi.org/10.14393/REPOD-v10n1a2021-57601</p>
<p>GLUZ, Micaela P. O novo Fundeb é uma vitória? Análise das disputas políticas pelo projeto do Novo Fundeb. In: <i>FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação</i>, v. 11, n. 10, 2021.</p>

A análise dos dados e a construção do raciocínio lógico foram realizados conforme as exigências racionais de sistematização do trabalho pré definidas em sede de seus objetivos (SEVERINO, 2017, p.114).

Como objetivo geral analisaremos os desdobramentos provenientes da mudança normativa advinda da Emenda Constitucional 108 de 2020 no ano de 2021 nas cidades sul mineiras de Extrema (6ª cidade que mais arrecadou ICMS no Estado de Minas Gerais entre janeiro e dezembro de 2022) e Consolação (9ª cidade que menos arrecadou ICMS no Estado de Minas Gerais entre os meses de janeiro a dezembro de 2022) (BRASIL, 2023). Em primeiro momento descreveremos o histórico da política de financiamento e suas fontes de receita e posteriormente a análise dos reflexos da Emenda Constitucional 108 em face ao sistema que vigorou posterior a ela.

A análise dos dados será referente aos 12 meses do ano de 2021 em face dos 12 meses do ano 2019. Inicialmente tentamos analisar os dados apresentados em 2019 em comparação com os dados de 2022, entretanto não foi possível devido a indisponibilidade deste último. Para que haja precisão, estipularemos como referência o Custo Aluno Qualidade (CAQ) nestes períodos. A ação orçamentária utilizada como parâmetro de pesquisa é 0c33 - fundo de manutenção e desenvolvimento da educação básica e de valorização dos profissionais da educação – FUNDEB.

Os valores apresentados neste trabalho foram atualizados para fim de comparação com a utilização de ferramenta própria fornecida pelo site do Tribunal de Justiça de Minas Gerais.

A amostra da pesquisa será retirada de dois municípios do estado de Minas Gerais, especificamente Belo Horizonte e Consolação. Primeiramente observaremos pelo período supramencionado o município de Extrema por se tratar da cidade com maior arrecadação de ICMS do Sul de Minas. A segunda cidade foi escolhida por se tratar de uma cidade situada no Sul de Minas com menor arrecadação desse imposto considerando o período de janeiro a setembro de 2022 (BRASIL, 2022).

Inicialmente será apresentado a matéria em questão, como forma de ambientar o leitor, o sistema de financiamento da educação bem como o Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica).

Ultrapassado este momento, adentraremos ao estudo de caso com relação as cidades supracitadas, delimitando a abordagem de forma qualitativa e quantitativa e respeitando os limites metodologicamente estabelecidos.

Este trabalho pretende responder a seguinte pergunta: existe equidade de investimento na educação na cidade de Extrema em face da cidade Consolação no período de 2023 e 2024?

A conclusão deste trabalho é a exposição factual sobre o que foi investigado, analisado e interpretado (MARCONI; LAKATOS, 2003, p. 170), se preocupando em ser breve e recapitular sinteticamente os resultados da pesquisa elaborada (SEVERINO, 2017, p.115). Com tamanha discrepância quanto aos valores transferidos aos municípios, bem como o aumento ínfimo advindo da mudança normativa, diversas questões são levantadas a fim de provocar o leitor a uma reflexão mais profunda a respeito do financiamento da educação básica.

O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E SUAS FONTES DE RECURSO

O financiamento da educação estabelecido pela Constituição de 1988 prevê percentuais incididos sobre a receita líquida de impostos próprios da União; receita de transferências constitucionais e outras transferências; receita do salário-educação e de outras contribuições sociais; receita de incentivos fiscais e outros recursos previstos em lei (BRASIL, 1996), ou seja, cada ente federativo deve deduzir a parcela que transfere e acrescentar aquelas que recebe. Nesse contexto a Emenda Constitucional 14, de 12 de setembro de 1996⁵ estabeleceu um mínimo de 13% da receita de impostos por parte da União e 25% para estados e municípios. Porém o artigo 69 da Lei 9.394 alterou os percentuais, ampliando de 13% para 18% da receita resultante de impostos (PINTO; ADRIÃO, 2006, p. 27-28).

No texto constitucional (artigo 211), conforme redação dada pela EMC 14, cabe à União a responsabilidade pela manutenção das instituições federais de ensino e pela prestação de assistência técnica e financeira aos estados, distrito federal e municípios (em qualquer nível de ensino), para garantir a equalização de oportunidades educacionais e um padrão mínimo de qualidade de ensino; aos estados exige-se o investimento prioritário no ensino médio e no fundamental, e aos municípios, a incumbência de oferecer o ensino fundamental, e aos municípios, a incumbência de oferecer o ensino fundamental e a educação infantil. Segundo a Lei 9.394 (artigo II, inciso V), os municípios só estão autorizados a investir em outros níveis de ensino, desde que atendidas as necessidades de sua área de competência – e, mesmo assim, com recursos superiores aos vinculados constitucionalmente ao ensino (PINTO; ADRIÃO, 2006, p. 28).

A combinação do artigo 213 com o parágrafo 2 do artigo 212 da Constituição Federal de 1988 (CF de 88) determina a destinação dos recursos públicos nas instituições de ensino federais, estaduais e municipais bem como escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, desde que seja comprovado que as mesmas não se destinam a obtenção de lucro, devendo destinar os excedentes financeiros em educação e assegurem que seu patrimônio seja destinado para outras escolas comunitárias, filantrópicas ou confessionais em caso de encerramento de suas atividades (PINTO; ADRIÃO, 2006, p. 28). A CF de 88 permite que os recursos vinculados a educação também sejam destinados nas atividades de pesquisa e extensão nas universidades e bolsas de estudos para ensino fundamental e médio, desde que demonstrado insuficiência de recursos, falta de vagas e cursos regulares na rede pública na localidade da residência do educando (BRASIL, 1988).

O artigo 70 da Lei de diretrizes e bases da educação nacional (Lei 9394, de 20 de dezembro de 1996) considera despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino a

⁵ A Emenda Constitucional 14, também chamada de Emenda Calmon, assumiu integralmente o texto advindo da Lei 5.692, de 1971 (PINTO; ADRIÃO, 2006, p. 27).

aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino; uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino; levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando, precipuamente, ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino; realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino; concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas; amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos itens anteriores; aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar. O artigo seguinte estabelece a pesquisa não vinculada às instituições de ensino ou efetivas fora dos sistemas de ensino que não vise, especificamente, o aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão; subvenções as instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural; formação de quadros especiais para a administração pública, sejam civis ou militares, inclusive diplomáticos; programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social (em conformidade com o artigo 212, parágrafo 5 da CF de 1988 [BRASIL, 1988]); obras de infraestrutura, ainda que realizadas para beneficiar, diretamente ou indiretamente, a rede escolar; pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino (BRASIL, 1996).

Antes de abordarmos o conteúdo normativo estruturante do Fundeb, é preciso compreender a existência de um dispositivo normativo anterior a ele, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e de Valorização do Magistério (Fundef).

A redação original do *caput* do artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) assum aduz:

Nos dez primeiros anos da promulgação da Constituição, o Poder Público desenvolverá esforços, com a mobilização de todos os setores organizados da sociedade e com a aplicação de, pelo menos, cinquenta por cento dos recursos a que se refere o artigo 212 da Constituição, para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental (BRASIL, 1988).

A União deveria destinar no mínimo 9% dos 18% estabelecidos constitucionalmente e os Estados, Distrito Federal e Municípios, 12,5% de sua receita líquida de impostos para o ensino fundamental e para a eliminação do analfabetismo nos dez anos seguintes à aprovação da CF de 1988. Os Estados, com exceção de São Paulo, cumpriram o texto normativo, mas o mesmo não pode ser dito com relação ao governo federal, o que levou a uma alteração na redação do artigo 60 do ADCT, através da Emenda Constitucional 14, passando a dispor da seguinte maneira (PINTO; ADRIÃO, 2006, p. 33):

Nos dez primeiros anos da promulgação da EMC 14, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão não menos de sessenta por cento dos recursos a que se refere o *caput* do artigo 212 da CF, à manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental, com o objetivo de assegurar a universalização de seu atendimento e a remuneração condigna do magistério.

§1º A distribuição de responsabilidades e recursos entre os estados e seus municípios a ser concretizada com parte dos recursos definidos neste artigo, na forma do disposto no art. 211 da Constituição Federal, e assegurada mediante a criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e de valorização do magistério, de natureza contábil.

§ 2º O Fundo referido no parágrafo anterior será constituído por, pelo menos, quinze por cento dos recursos a que se referem os arts. 155, inciso II; 158, inciso IV; e 159, inciso I, alíneas "a" e "b"; e inciso II, da Constituição Federal, e será distribuído entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos nas respectivas redes de ensino fundamental.

§ 3º A União complementarará os recursos dos Fundos a que se refere o § 1º, sempre que, em cada Estado e no Distrito Federal, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente.

§ 4º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios ajustarão progressivamente, em um prazo de cinco anos, suas contribuições ao Fundo, de forma a garantir um valor por aluno correspondente a um padrão mínimo de qualidade de ensino, definido nacionalmente.

§ 5º Uma proporção não inferior a sessenta por cento dos recursos de cada Fundo referido no § 1º será destinada ao pagamento dos professores do ensino fundamental em efetivo exercício no magistério.

§ 6º A União aplicará na erradicação do analfabetismo e na manutenção e no desenvolvimento do ensino fundamental, inclusive na complementação a que se refere o § 3º, nunca menos que o equivalente a trinta por cento dos recursos a que se refere o *caput* do art. 212 da Constituição Federal.

§ 7º A lei disporá sobre a organização dos Fundos, a distribuição proporcional de seus recursos, sua fiscalização e controle, bem como sobre a forma de cálculo do valor mínimo nacional por aluno (BRASIL, 1996)

O Fundef teve duração de 10 anos, vigorando até 31 de dezembro de 2006, tendo com fonte dos recursos, no âmbito dos Estados e Distrito Federal, 15% sobre a quota estadual do Imposto sobre Operações relativas a Circulação de Mercadorias e sobre a prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS), 15% sobre o Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal, 15% sobre Imposto sobre Produtos Industrializados Proporcional às Exportações (IPI-EX) ⁶ ; com relação aos municípios, 15% sobre a quota municipal do ICMS, 15% sobre o Fundo de Participação dos Municípios e 15% da quota

⁶ O IPI-EX é equivalente a 10% do Imposto sobre Produtos Industrializados (PINTO; ADRIÃO, 2006, p. 36).

municipal do IPI-EX. A União complementou, com relação aos estados, o valor do Fundef por aluno se fosse inferior ao mínimo nacional fixado anualmente pelo Presidente da República, devendo gastar o piso equivalente a 30% dos recursos previsto no artigo 212 na erradicação do analfabetismo e na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental (PINTO; ADRIÃO, 2006, p. 36).

Com o fim do Fundef, os municípios perderam sua capacidade de arcar com a responsabilidade sobre seus alunos, a criação do Fundeb foi necessária (PINTO; ADRIÃO, 2006, p. 39). A Emenda Constitucional 53 de 2006 modificou o artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e criou o Fundeb (MILITÃO, 2011, p. 126).

Como se sabe, tal Fundo, de natureza contábil e de âmbito estadual, reunia automaticamente 15% (60% dos 25% constitucionalmente vinculados à educação) de impostos e transferências (ICMS, FPE, FPM, IPI - Exportação e LC 87/96) pertencentes a cada estado e seus respectivos municípios, aos quais retornavam proporcionalmente ao número de alunos matriculados nas redes de ensino fundamental (MILITÃO, 2011, p. 125).

Em acordo com a Constituição Federal de 1988, há critérios de distribuição da cota municipal do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) com a finalidade de disciplinar a disponibilização de dados contábeis pelos entes federados e então tratar do planejamento da ordem social e dispor sobre o Fundo da Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) (BRASIL, 1988).

Nos mesmos moldes do Fundef, o novo fundo criado por tempo determinado previu, no âmbito de cada estado e do Distrito Federal, a subvinculação de parte dos recursos constitucionais destinados à educação, que retornam para os entes federados em valores proporcionais relativos aos números de alunos matriculados nas redes de ensino. Teve previsão de duração até 31 de dezembro de 2020 e incorporou ao montante que já compunha o Fundef (ICMS, FPE, FPM, IPI -Exportação e LC 87/96) valores referentes a arrecadação de Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCD) e Imposto sobre a propriedade Territorial Rural (ITR). O percentual de subvinculação do também aumentou de 15% referente ao Fundef para 20%. Houve uma implementação específica desses valores, respeitando a seguinte graduação: para os impostos que já faziam parte do Fundef, efetuou-se uma progressão de 15% para 16,66% no ano de 2007, 18,33% no ano de 2008 e 20% nos anos de 2009 até 2020. Para os impostos incorporados ao

fundo, com vinculação originária no Fundef, a subvinculação era de 6,66% em 2007, 13,33% em 2008 e 20% nos anos de 2009 até 2020 (MILITÃO, 2011, p. 126-127).

Em síntese, o Fundeb trouxe pouco dinheiro novo para o sistema educacional como um todo, embora milhares de prefeituras tenham ganhos na repartição intraestadual e/ou com a complementação com ele. A complementação (10% do total nacional) é o único dinheiro novo para o sistema nacional como um todo, pois a contribuição dos estados, DF e prefeituras compreende 90% do total nacional, ou seja, já faziam parte dos impostos vinculados constitucionalmente à MDE. A complementação é pouco significativa em termos nacionais, embora muito importante em milhares de prefeituras do Nordeste e do Pará. No entanto, todos os governos estaduais e centenas (talvez milhares) de prefeituras perderam com o Fundeb (DAVIES, 2021, p. 103).

A redação dada pela Emenda Constitucional 108, de 26 de agosto de 2020, altera o ato das disposições transitórias e dá outras providências, em especial, a respeito do financiamento da educação. A mudança se refere ao artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que por sua vez, esta relacionada com o inciso IV do artigo 212 – A, da Constituição Federal (BRASIL, 2020).

Antes da Emenda Constitucional 108/2020, a divisão do ICMS era de 75% a cargo dos estados e 25% a cargo dos municípios. Do percentual direcionado aos municípios, o mínimo de 75% na proporção do valor relacionado à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços e 25% de acordo com a lei do respectivo estado. A Emenda 108/2020 alterou essa distribuição determinando o mínimo de 65% na proporção do valor relacionado à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços e 35% com relação à lei estadual, devendo, obrigatoriamente, o mínimo de 10% serem distribuídos com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerando o nível socioeconômico dos educandos (SOUZA, 2021, p. 4).

Em 2019, houve uma arrecadação de R\$ 603 bilhões de reais referente ao ICMS pelos estados e Distrito Federal, segundo o Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz), do Ministério da Economia (BRASIL, 2019), sendo ele o principal imposto nacional (SOUZA, 2021, p. 4). A divisão da receita foi de R\$ 452 bilhões destinados aos estados e R\$ 151 bilhões aos municípios. Se fizermos um exercício hipotético de aplicação da norma instituída pela Emenda Constitucional 108/2020 naquele ano, cerca de R\$ 21 bilhões, obrigatoriamente, deveriam ser distribuídos com base na melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade (SOUZA, 2021, p. 4).

Por sua formulação, a distribuição do ICMS prioriza municípios com maior capacidade econômica (BRANDÃO, 2014, p. 30), o que direciona nossas preocupações à aquelas cidades com menor arrecadação.

A mudança normativa ocorrida em 2020 tem a capacidade de mudar o cenário que conhecemos, seja beneficiando ou prejudicando determinados municípios e suas respectivas redes de ensino.

A EC 108/20 poderia atenuar essa desigualdade ao retirar 10% dos 75% e condicioná-los a uma distribuição que privilegiasse os municípios mais pobres e com necessidades de expansão de sua rede de ensino. Contudo, lançou mão de uma lógica redistributiva que poderá ir ao encontro da mesma lógica praticada atualmente, pois são os municípios com maior disponibilidade de recursos que, via de regra, poderão aumentar seus índices de resultado de aprendizagem aumentando, desse modo, suas receitas através dos 10% reservados aos indicadores de aprendizagem (SOUZA, 2021, p. 5).

A forma como o ensino nacional é financiado sofreu mudanças, entretanto, não é sabido as implicações desse acréscimo em determinados municípios, mudanças normativas que se pautam em conceitos fantasiosos de meritocracia, beirando a um fetiche, sem observar as condições do mundo real, são extremamente preocupantes. O Estado é determinante para criar os parâmetros meritocráticos (MELO, 2021, p. 17).

ANÁLISE DA TRANSFERÊNCIA AO FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO

Antes de iniciarmos a tratativa das transferências propriamente dita, é preciso salientar que os valores aqui representados se referem apenas a parcela de transferência de responsabilidade da União.

O portal da transferência faz menção a apenas uma transferência para cada ano pesquisado nos respectivos municípios. O município de Consolação recebeu uma transferência de R\$ 162.830,12 no ano de 2019 e R\$ 232.381,16 no ano de 2021. O município de Extrema recebeu uma transferência de R\$ 7.224.394,12 em 2019 e R\$ 11.262.641,73 em 2021 (BRASIL, 2023).

Dados coletados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) apontam que, em Extrema, no ano de 2019 foram matriculados 9893 estudantes no ensino básico⁷ e 10856 alunos em 2021. Em 2019 foram matriculados 305 alunos em Consolação e 279 estudantes em 2021 (BRASIL, 2023). Os dados foram representados na tabela abaixo.

	TRASFERÊNCIA DE VALORES	ALUNOS MATRICULADOS	VALORES POR ALUNOS
EXTREMA 2019	R\$ 7.224.394,12	9.893	R\$ 730,25
EXTREMA 2021	R\$ 11.262.641,73	10.856	R\$ 1037,45
CONSOLAÇÃO 2019	R\$ 162.830,12	305	R\$ 533,86
CONSOLAÇÃO 2021	R\$ 232.381,16	279	R\$ 832,90

É possível notar de imediato que houve um aumento nos valores das transferências após a mudança normativa, entretanto analisaremos mais a fundo sua real consistência.

Com base no Sistema de Atualização de Cálculos Monetários fornecido pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais, que utiliza como fatores baseados na variação de ORTN/OTN/BTN/TR/IPC-R/INPC, os seguintes valores são apresentados. É preciso salientar que a majoração de juros se deu nos moldes do TJMG, importe de 1% ao mês.

No que se refere a cidade de Consolação, os seguintes dados são apresentados:

Histórico	Valor Original	Índice	Valor Corrigido	Juros		Valor Corrigido + Juros
				Nº de Meses	Valor Juros	
CONSOLAÇÃO	R\$ 162.830,12	1,1017302	R\$ 179.394,86	24,00	R\$ 43.054,77	R\$ 222.449,63

Fonte: Tribunal de Justiça de Minas Gerais

Se compararmos os valores de 2019 e atualizarmos para 2021, o valor encontrado é R\$ 222.449,63, exatamente R\$ 9.931,53 a menos com relação ao valor transferido por intermédio da mudança normativa. Se dividirmos esse valor pelo número de crianças matriculadas em 2021, o valor será de R\$ 35,59 a mais e face ao sistema que vigorou até 2020.

⁷ O ensino básico compreende o ensino infantil, ensino fundamental e ensino médio (IBGE, 2023).

No que se refere a cidade de Extrema, os seguintes dados são apresentados:

Histórico	Valor Original	Índice	Valor Corrigido	Juros		Valor Corrigido + Juros
				Nº de Meses	Valor Juros	
EXTREMA	R\$ 7.224.394,12	1,1017302	R\$ 7.959.333,18	24,00	R\$ 1.910.239,96	R\$ 9.869.573,14

Fonte: Tribunal de Justiça de Minas Gerais

A cidade de Extrema demonstra situação diversa em comparação a Consolação. Os valores de 2019 atualizados até 2021 é de R\$ 9.869.573,14. Esse valor demonstra um ganho de R\$1.393.068,59 com relação a arrecadação feita em 2019, aumento de R\$ 128,32 por aluno.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Antes de qualquer apontamento, é preciso deixar cristalino que uma política de financiamento da educação é necessária e urgente. Mas seu delineamento como política pública precisa ser estrategicamente pensada de forma isonômica.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu as bases para a criação de um país mais igualitário e, uma face dessa expressão, é justamente o ensino básico no Brasil. Os pilares da construção de país mais justo se dão a partir dos parâmetros que o próprio Estado estabelece.

O sucesso ou fracasso de um determinado indivíduo passa por inúmeros fatores - com preleciona Leonard Mlodinow, inclusive o fator do acaso – entretanto se não estabelecermos as bases do conhecimento, como poderemos esperar um país desenvolvido e soberano nos termos do princípio elencado no artigo 170 de nossa carta maior?

Este artigo demonstrou a necessidade de pensarmos uma política pública definitivamente igualitária e funcional. Podemos notar que o aumento no investimento da educação da cidade de Consolação foi de um pouco mais de 35 reais por aluno, enquanto Extrema houve um aumento de 128 reais, como podemos explicar aos pais que seus filhos deveriam estudar em uma cidade distinta daquele que o fazem, pois aquela cidade recebe mais

investimento? Perguntas como estas não carecem de um porque, e sim de soluções inteligentes e inclusivas.

BIBLIOGRAFIA

BRANDÃO, J. B. *O rateio de ICMS por desempenho de municípios no Ceará e seu impacto em indicadores do sistema de avaliação da educação*. 2014. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2014.

BRASIL. *Constituição (1988)*. Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: < <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/conadc/1988/constituicao.adct-1988-5-outubro-1988-322234-publicacaooriginal-1-pl.html> > Acesso em 15 de dez. 2022.

_____. *Constituição (1988)*. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal.1988.

_____. Controladoria Geral do Estado de Minas Gerais, 2012. Disponível em: <<https://www.transparencia.mg.gov.br/transferencia-de-impostos-a-municipios>>. Acesso em: 17 de novembro de 2022.

_____. Controladoria Geral do Estado de Minas Gerais, 2012. Disponível em: <<https://portaldatransparencia.gov.br/transferencias/consulta?paginacaoSimples=false&tamanhoPagina=&offset=&direcaoOrdenacao=asc&de=01%2F01%2F2022&ate=31%2F12%2F2022&uf=MG&nomeMunicipio=consolação&acao=0C33%2C00SB&colunasSelecionadas=linkDetalhamento%2Cuf%2Cmunicipio%2Ctipo%2CtipoFavorecido%2Cacao%2ClinguagemCidadada%2CgrupoDespesa%2CelementoDespesa%2CmodalidadeDespesa%2Cvalor>>. Acesso em: 08 de abril de 2023.

_____. *Emenda Constitucional nº14 de 12 de setembro de 1966*. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm> Acesso em 16 de dez. 2022.

_____. *Emenda Constitucional nº 108 de 26 de agosto de 2020*. Altera a Constituição Federal para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), para disciplinar a disponibilização de dados contábeis pelos entes federados, para tratar do planejamento na ordem social e para dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc108.htm> Acesso em 16 de dez. 2022.

_____. *Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm#:~:text=L9394&text=Estabelece%20as%20diretrizes%20e%20bases%20da%20educa%C3%A7%C3%A3o%20nacional.&text=Art.%201%20A%20educa%C3%A7%C3%A3o%20abrange,civil%20e%20nas%20manifesta%C3%A7%C3%B5es%20culturais.>. Acesso em 15 de dez. 2022.

DAVIES, Nicholas. *Fundeb: uma avaliação*. Revista Educação e Políticas em Debate – v. 10, n. 1, p. 100-115, jan./abr. 2021.

GIL, Antônio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4. ed. - São Paulo: Atlas, 2002.

LAKATOS, Eva Maria. *Fundamentos de metodologia científica*. 5. ed. - São Paulo: Atlas 2003.

MELO, Bruno Laercio de. *Os arranjos institucionais e o sistema de regulação: reflexões a respeito da industrialização brasileira nos anos 1930 e da Constituição de 1988*. Belo Horizonte: Editora Dialética, 2021.

MILITÃO, Sílvio Cesar Nunes. *Fundeb: mais do mesmo?*. Nuances: estudos sobre Educação, Presidente Prudente, SP, v. 18, n. 19, p. 124-135, jan./abr. 2011.

MLODINOW, Leonard. *O andar do bêbado: como o acaso determina nossas vidas*. Tradução: Diego Alfaro; consultoria Samuel Jurkiewicz. - Rio de Janeiro: Jorge Zahar. Ed., 2009.

PINTO, José Marcelino de Rezende; ADRIÃO, Theresa. *Noções gerais sobre o financiamento da educação no Brasil*. EccoS – Revista Científica, São Paulo, v. 8, n. I, p. 23-46, jan./jun. 2006.

SEVERINO, Antônio Joaquim. *Metodologia do trabalho científico*. 2. ed. – São Paulo: Cortez, 2017.

SOUZA, Fábio Araújo de. *Os novos e velhos problemas do “Novo Fundeb”: análise da Emenda Constitucional 108/2020*. Vértices (Campos dos Goitacazes), vol. 23, núm. 3, 2021.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS. Disponível em: <<http://www8.tjmg.gov.br/cadej/pages/web/calculoSimples.xhtml>>. Acesso em: 10 de abril de 2023.