

Entrevista com Nicholas Davies

Márcia Jacomini: Professor Nicholas Davies, gostaria que falasse sobre sua formação acadêmica e atuação profissional, e, também, sobre seu interesse pela área do financiamento da educação.

Professor Nicholas Davies: Obrigado, Márcia¹, pelo convite. Obrigado também ao Marcelino pelo convite para dar essa entrevista. Sou formado em História pela Universidade Federal Fluminense (UFF), em Niterói, fiz mestrado em educação, também pela UFF, e, posteriormente, doutorado em Sociologia na USP, em São Paulo. Posso falar um pouco também da experiência profissional anterior ao magistério. Durante muito tempo fui tradutor de inglês para português, tanto no Brasil quanto na Inglaterra, onde morei cinco anos, nos anos 70. De volta ao Brasil, fiz o curso de História na UFF já com a idade avançada, com 30 anos, e depois o mestrado em educação. Durante nove anos fui professor de História da rede estadual do Rio de Janeiro, quando começou o meu interesse pelo financiamento da educação e um certo vínculo ao sindicato. Eu me interessei por um tema muito discutido nos anos 1970, 1980, 1990 e também até os anos 2000, o da municipalização do ensino. Em 1994, ingressei como docente na Faculdade de Educação da UFF, onde fiquei até 2016, quando me aposentei. Acho que talvez tenha sido a municipalização que me levou a estudar o financiamento da educação. Uma razão é que ela, pelo menos naquela época – não estou falando da municipalização durante a vigência do Fundef (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério) e Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação) –, deixava as prefeituras numa situação muito frágil, porque dependia de acordos políticos entre prefeitos e governadores. E não havia garantia de que receberiam os recursos necessários para a manutenção das escolas estaduais municipalizadas. Eram acordos políticos. Se o prefeito não estivesse de acordo com a orientação do governador, ele poderia ficar sem os recursos necessários para a manutenção das escolas estaduais municipalizadas. Então essa municipalização deixava as prefeituras numa situação frágil financeiramente. Talvez isso tenha me levado ao interesse pelo financiamento da educação.

Depois comecei a me interessar pelo orçamento da educação. É um tema específico, infelizmente não ou pouco estudado por quem se dedicou e se dedica ao financiamento da educação. Vários temas são estudados – por exemplo, o Custo-Aluno-Qualidade, o Piso Salarial dos Profissionais da Educação –, mas o orçamento da educação naquela época não era estudado. Até hoje continua sendo pouco estudado. Se você examinar os artigos publicados na *Fineduca* desde 2011, é provável que não haja algo publicado sobre o orçamento da educação em âmbito municipal, estadual ou federal. Se estuda muito Fundef, Fundeb, mas não o orçamento. Eu suspeitava na época – não só eu, muitos suspeitavam – que o governo estadual do Rio de Janeiro não aplicava a verba legalmente devida em

¹ Entrevistadora da Fineduca: Márcia Aparecida Jacomini. Professora da Universidade Federal de São Paulo. Editora da Revista Fineduca.

educação. O Rio de Janeiro tinha e ainda tem essa particularidade de ser um governo com uma receita astronômica, o segundo PIB (Produto Interno Bruto) do Brasil, mas a rede estadual naquela época já era muito pequena na comparação com a de outros estados. Cheguei até a analisar um orçamento estadual da educação de 1990. Eu havia lido alguns textos do senador João Calmon, responsável pela Emenda Constitucional nº 24, de 1983, que reestabeleceu a vinculação de impostos para a educação. Em depoimento a uma comissão parlamentar de inquérito, em 1988, ele dizia que provavelmente a imensa maioria, ou pelo menos um grande número de prefeituras e governos estaduais, não aplicavam a verba devida em educação. Dizia isso com base em alguma experiência e que essas prefeituras não haviam sido punidas por isso. Esse texto dele provocou em mim esse interesse pelo tema. Eu queria saber se os governos aplicavam realmente a verba devida em educação. Nem estou falando da verba socialmente necessária. Aí comecei a fazer estudos sobre prefeituras do estado do Rio de Janeiro, como Niterói, São Gonçalo e várias da Baixada Fluminense, e constatei que não aplicavam a verba devida em educação. Comecei a estudar a prestação de contas, balancetes etc. e inclusive a encaminhar denúncias ao Ministério Público Estadual e, também, ao Tribunal de Contas, mas isso não adiantou muito. Apesar de eu ter fundamentado essas minhas denúncias com base na legislação federal e em dados oficiais, não constatei nenhuma resposta positiva por parte desses dois órgãos. Foi isso que despertou esse meu interesse. Eu diria que os temas principais que estudei esse tempo todo foram o orçamento da educação, sobretudo em âmbito estadual e municipal, no estado do Rio de Janeiro, os fundos da educação (Fundef e Fundeb) e o papel dos tribunais de contas.

Márcia Jacomini: Nicholas, então vamos aproveitar para falar dessa questão dos tribunais de contas. Porque você de fato acompanhou, analisou a atuação dos tribunais de contas, talvez tenha sido um dos pesquisadores que mais fez isso no que se refere aos gastos dos estados, dos municípios com a educação básica. Quais as principais lições em relação a essa questão e que você poderia sintetizar para nós nesta entrevista? Imagino que tenha muitas coisas para falar sobre isso, mas que síntese você poderia trazer para esta entrevista? Quais as principais lições e problemas sobre esses estudos, sobre essas análises que você fez desse acompanhamento? Quais os maiores absurdos? Se você puder citar alguns exemplos dos acompanhamentos dos tribunais de contas, acho que seria interessante. E em relação à criação da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) e suas resoluções, que buscam disciplinar a atuação dos tribunais de contas estaduais, você percebe algum avanço?

Professor Nicholas Davies: A primeira questão é que estes tribunais não se baseiam apenas na legislação do financiamento ou orçamento da educação. Adotam interpretações bastante estranhas e ilegais sobre o que consideram receitas e despesas em educação. Esse ponto é importante, porque existe um desconhecimento enorme sobre como eles fazem essa contabilização. Não basta consultar a LDB (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), a legislação federal, ou mesmo estadual, sobre financiamento da educação. É preciso saber como eles interpretam essa legislação.

Há muitos exemplos problemáticos. Um refere-se à forma como o salário-educação deve ser calculado. Ele é contribuição social, não é imposto e, portanto, não entra na base de cálculo do mínimo dos 25% dos impostos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino

(MDE). É um acréscimo aos 25%, assim como as transferências federais para programas como transporte escolar, alimentação escolar, PDDE (Programa Dinheiro Direto na Escola). Constatei que alguns governos contabilizavam essas receitas adicionais como parte do percentual mínimo, quando são um acréscimo. Os governos estaduais de São Paulo, Rio de Janeiro, Goiás fizeram isso na década de 1990.

Outra contabilização equivocada é o ganho com o Fundef ou o Fundeb, ou seja, a diferença positiva entre contribuição e receita. Se um governo contribuiu com R\$ 1 milhão para o Fundef ou Fundeb e recebeu R\$ 2 milhões, ganhou R\$ 1 milhão. Essa receita adicional deve ser computada como acréscimo ao percentual mínimo dos impostos. Mas a prefeitura do Rio de Janeiro contabilizou durante muitos anos essa receita adicional (bilhões de reais) dentro dos 25%, com a concordância do Tribunal de Contas do município do Rio de Janeiro! E a prefeitura vai continuar ganhando com o novo Fundeb, porque proporcionalmente tem muito mais matrículas na educação básica do que o governo estadual do Rio de Janeiro, que tem uma rede de educação básica muito pequena.

Outro problema é como se contabiliza a despesa em MDE, um conceito definido nos artigos 70 e 71 da LDB e que não tem o mesmo significado que o de gastos na função orçamentária educação, definida na Lei federal Nº 4.320, de 1964, que dispõe sobre o orçamento público. Por exemplo, gastos com merenda escolar se enquadram na função orçamentária educação, mas não são contabilizáveis em MDE, segundo o artigo 71 da LDB. No entanto, o Tribunal de Contas do estado do Rio de Janeiro contabiliza ainda hoje merenda escolar como MDE.

O caso que mais chama a atenção, e até foi motivo de muita discussão na tramitação da Emenda Constitucional do Novo Fundeb, foi sobre a contabilização dos gastos com inativos. Durante muito tempo foram contabilizados como MDE, mesmo depois de a LDB dizer claramente que profissionais da educação em desvio de função ou não relacionados com MDE não poderiam ser considerados como MDE e pagos com recursos vinculados à educação. Outro aspecto, mencionado pelos manuais da Secretaria do Tesouro Nacional, é que inativos recebem proventos, não remuneração, e a LDB é explícita quando diz, no art. 70, que a remuneração é considerada MDE e, portanto, exclui proventos. Muitos governos e tribunais talvez tenham contabilizado inativos como MDE porque a Lei Nº 7.348, de 1985, que regulamentou a Emenda Calmon, dizia que gastos com inativos seriam considerados MDE. Na verdade, contabilizaram ilegalmente isso, porque, sem essas despesas, os governos não poderiam alegar aplicar o percentual mínimo em MDE. É o caso do governo estadual de São Paulo, por exemplo.

Esses são exemplos de como governos contabilizaram erradamente receitas e despesas em MDE. E esse problema continua. Há muitos outros erros que os governos cometem e com a concordância dos tribunais. Quando muitos dizem que foi um progresso o fato de os recursos do novo Fundeb não poderem ser usados para pagar inativos, a minha dúvida é se os governos irão cumprir essa determinação constitucional e se a fiscalização, até hoje muito deficiente, será confiável. É um dos grandes desafios, não só do financiamento da educação, mas do orçamento de tudo no Brasil. Porque a fiscalização é muito frágil. Não é para valer, para usar uma linguagem direta. É muito seletiva. Talvez não só no Brasil, mas no Brasil isso é muito evidente. Por isso, sempre vi o financiamento da educação como muito frágil, enquanto não houver fiscalização para valer, mesmo que haja aumento de receita ou aumento da complementação, como ocorre com o Novo Fundeb. Esse aumento foi um avanço, mas a

questão não é garantir isso na lei, mas sim que os recursos sejam realmente aplicados na educação. Um grande desafio é a população controlar esses órgãos fiscalizadores. Gostaria muito que pesquisadores comesçassem a se interessar pela fiscalização dos recursos da educação. E para isso é importante examinar o orçamento da educação e também como os tribunais verificam isso. São temas fundamentais para garantir que os avanços legais se convertam em benefícios reais. Uma coisa é um avanço legal, outra é ele ser cumprido efetivamente.

Márcia Jacomini: Nicholas, você quer falar alguma coisa, ainda nessa pergunta, sobre a criação da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas? Se na sua avaliação isso significou algum avanço do ponto de vista da atuação dos tribunais de contas.

Professor Nicholas Davies: Não sei quando foi criada essa associação. Ela já existe há um bom tempo. Só recentemente li um documento recente subscrito por ela e uma série de entidades que integram o sistema de controle externo a propósito da proposta de emenda constitucional (PEC) Nº 13, aprovada no Senado em 2021 e também pela Câmara dos Deputados em 11 de abril de 2022, transformando-se assim em emenda constitucional, e que isenta de responsabilidade governos estaduais, municipais e do Distrito Federal que não aplicaram o percentual mínimo em MDE nos exercícios de 2020-2021, com a justificativa de queda de arrecadação em relação a 2019, uma despesa extra com a Covid-19 e a redução de algumas despesas educacionais. No entanto, prevê que esses governos deveriam fazer, até 2023, a compensação dos valores mínimos não aplicados. O documento condena essa proposta, argumentando que, se a arrecadação diminui, o montante legalmente devido também cai, e que o maior volume de recursos para o enfrentamento da pandemia foi fornecido pelo governo federal. Mas não sei se e até que ponto a Atricon e entidades como ela exercem influência sobre os tribunais, porque o que observei ao longo de muitos anos é que cada tribunal interpreta o que é receita e despesa de acordo com os seus interesses e o alinhamento, ou não, com os governos. Porque, é bom lembrar, os tribunais não são órgãos do Judiciário. Na verdade, são órgãos auxiliares do legislativo. E os conselheiros dos tribunais não ingressaram neles por concurso público, assim como os ministros do Tribunal de Contas da União (TCU). São escolhidos por meio de acordos políticos entre governador e deputados estaduais, no caso dos tribunais estaduais. Nos tribunais de contas municipais (na Bahia, Ceará, Goiás e no Pará examinam as contas de todas as prefeituras, enquanto no Rio de Janeiro e São Paulo verificam as contas das capitais apenas), são escolhidos mediante acordos entre prefeitos e vereadores. Esses cargos são cobiçados porque são vitalícios. E suspeito que são utilizados para vender sentenças, para usar uma linguagem bem direta. Usam essa legislação para induzir governadores ou prefeitos a concederem vantagens pecuniárias aos conselheiros, em troca de aprovação das contas. São muitas as notícias sobre corrupção dos tribunais. Um conselheiro do Tribunal de Contas do estado de São Paulo tinha uma conta de 50 milhões de dólares em Nova York, por exemplo. Mas isso é generalizado no Brasil. Os conselheiros, além de não terem formação técnica adequada, são ex-políticos em sua maioria. Por exemplo, o TCU apontou muitas irregularidades nas contas do governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), como não aplicar o percentual mínimo no ensino fundamental previsto no art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias do texto original da Constituição de 1988, mas não emitiu parecer contrário à aprovação das

contas. O uso político fica óbvio, por exemplo, no caso da ex-presidente Dilma, em que o TCU foi utilizado como arma política para justificar a destituição dela, em 2016, emitindo parecer prévio contrário à aprovação das contas dela com base numa suposta “pedalada” fiscal. Esses órgãos muitas vezes utilizam seletivamente aspectos aparentemente técnicos. Assim como o Judiciário, que só é rigoroso quando lhe interessa. Quando não lhe interessa, é muito frouxo. Não só o brasileiro.

Márcia Jacomini: Acho que podemos passar agora para outro tema que você também estudou muito. Quando Rosana Evangelista e eu fizemos um levantamento sobre os autores mais citados em teses e dissertações produzidas entre 2000 e 2010, não sei se você chegou a ler esse trabalho, você foi um dos autores mais citados, principalmente seus textos sobre análise do Fundef. Então a pergunta agora é sobre o Fundeb, a política de fundos. Você analisou de forma crítica as políticas de fundo. Olhando agora para essa experiência de mais de 20 anos de Fundef/Fundeb, que balanço você faz desse processo? E o que você espera do Novo Fundeb?

Professor Nicholas Davies: Esses dois fundos, Fundef e Fundeb, e o terceiro, o Novo Fundeb, têm algo em comum, que consiste em uma repartição entre o governo estadual e as prefeituras de uma parte dos impostos vinculados à MDE. No entanto, há muitas diferenças entre eles. No Fundef, o percentual mínimo era 15% de alguns impostos, não de todos. O IPTU (Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana), o ISS (Imposto sobre Serviços), o ITBI (Imposto de Transmissão de Bens Imóveis), o IPVA (Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores), o ITR (Imposto Territorial Rural), o IR (Imposto de Renda) arrecadado por estados, Distrito Federal e prefeituras ficaram de fora do Fundef. Consistia numa conta única, de âmbito estadual, formada pelas contribuições do governo estadual e suas prefeituras e dividida entre eles de acordo com o número de matrículas do ensino fundamental regular. A educação de jovens e adultos não foi contemplada. Inclusive isso foi uma crítica ao Fundef. Esta exclusão foi feita por FHC na Lei Nº 9.424, que regulamentou o Fundef, em 1996. Esse fundo foi implantado obrigatoriamente em 1998 e vigorou até 2006. Uma crítica correta que muitos fizeram ao Fundef foi ele focalizar o ensino fundamental regular e seus professores ou profissionais da educação e deixar de fora os demais níveis e modalidades de ensino da educação básica e seus profissionais, além de destinar uma complementação federal muito pequena (1% em 2006) e ilegal quando o valor *per capita* em âmbito estadual não atingisse o valor mínimo nacional.

Já o Fundeb pretendeu, segundo seus defensores, sanar as deficiências do Fundef abrangendo toda a educação básica e seus profissionais. Foi criado em 2006, implantado em 2007 e vigorou até o final de 2020. Consistiu na repartição, entre o governo estadual e as prefeituras, de 20% de um número maior de impostos com base no número de matrículas municipais na educação infantil e no ensino fundamental (EF) e estaduais no EF e no ensino médio e em pesos diferentes atribuídos a essas matrículas. A complementação federal aumentou bastante no Fundeb, correspondendo a no mínimo 10% da receita nacional do Fundeb. Embora isso tenha sido um avanço, foi muito pouco, tendo em vista a maior capacidade tributária do governo federal, demonstrando que o Fundeb foi praticamente financiado por estados, Distrito Federal e prefeituras, que contribuíram com 90% da receita nacional.

Outra fragilidade do Fundeb foi o seu aspecto privatizante, ao permitir que matrículas em creches, pré-escolas e educação especial de instituições confessionais, filantrópicas e comunitárias sem fins lucrativos e conveniadas com o Poder Público fossem contabilizadas para receber os recursos do Fundeb, e que professores das redes públicas cedidos a tais instituições fossem considerados como se estivessem em efetivo exercício nas redes públicas. Vale lembrar que essa dimensão privatizante não estava prevista na Emenda Constitucional Nº 53, de 2006, que criou o Fundeb, nem na Medida Provisória Nº 339, que regulamentou provisoriamente o Fundeb. Foi incluída por deputados federais na tramitação dessa Medida Provisória, resultando na Lei Nº 11.494, que regulamentou o Fundeb. Esses aspectos privatizantes foram reproduzidos na Lei Nº 14.113, que regulamentou o Novo Fundeb em 2020.

Vale lembrar que o valor mínimo nacional, que serviu e serve (no Novo Fundeb) de referência para a complementação, não se baseou em Custo-Aluno-Qualidade (CAQ) ou padrão mínimo de qualidade, formulação presente na Constituição Federal, na LDB e na legislação posterior, mas não regulamentada até hoje. A complementação no Fundeb foi motivo de muitos questionamentos nos anos 2000 por uma série de entidades e de estudiosos, como José Marcelino e muitos que escreveram sobre o assunto, a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), inclusive o TCU, que criticaram o governo federal por não calcular corretamente o valor mínimo e, portanto, não fazer a complementação conforme determinava a legislação. Essa questão do valor mínimo e, portanto, da complementação devida, se arrastou até recentemente, quando uma decisão do STF (Supremo Tribunal Federal) sobre ações de inconstitucionalidade movidas por vários governos estaduais, sobretudo do Nordeste, obrigou o governo federal a fazer a complementação devida que ele não fez no Fundeb. Isso resultou no que são hoje os precatórios do Fundeb, um tema novo que vale a pena estudar e corresponde a dezenas de bilhões de reais, que estão indo para muitos estados e municípios, sobretudo do Nordeste, mas não só. Alguns estados que nem foram contemplados pelo Fundeb na época, como Minas Gerais, estão recebendo agora – ou vão receber, mesmo que seja pouco. Essa é uma das críticas corretas feitas ao Fundeb na época. Mas só agora está havendo uma compensação por isso.

Outro aspecto é a destinação de 60% do Fundeb para professores, conforme constava da Emenda Constitucional Nº 14. Já a Lei que regulamentou o Fundeb, a Nº 9.424, mudou a redação para “profissionais do magistério”. Esse é um problema, porque profissionais do magistério é uma categoria mais ampla do que professores. Mas muita gente viu nos 60% um avanço. Achei isso muito frágil, porque a lógica do Fundeb, do Fundeb e também do Novo Fundeb é de repartição de uma parte (não todos) dos impostos vinculados, com base em uma série de critérios, mas o principal é o número de matrículas. Isso faz com que alguns ganhem, mas outros percam nessa repartição intraestadual. Os governos que ganham (quando recebem mais do que contribuem para os fundos) podem até melhorar a remuneração do magistério, mas não os que perdem. Governos que perderam com o Fundeb, o Fundeb e que vão perder com o Novo Fundeb não terão condições objetivas de melhorar os salários dos profissionais do magistério, pelo menos não com base nos fundos. Obviamente, no Nordeste muitas prefeituras tiveram um ganho fabuloso com o Fundeb – com o Fundeb nem tanto – e, portanto, condições objetivas de aumentar bastante a remuneração. Não vou dizer que o fizeram. Isso é outra história, que depende da fiscalização. No entanto, em prefeituras que perderam com o Fundeb e vão perder com o Novo Fundeb, assim como governos estaduais,

não há como melhorar a remuneração com base na receita dos fundos em questão. Não sei se alguém já fez cálculos sobre isso, mas a perda vai continuar. Não sei se todos os governos estaduais vão continuar perdendo, mas muitos vão. Por isso, acho um equívoco supor que os 60% ou, no caso do Novo Fundeb, 70%, vão valorizar o magistério. Como os governos que perdem vão valorizar o magistério com base numa receita menor?

A propósito, um dos grandes equívocos sobre valorização é não se levar em conta o dinheiro da educação que não integrou o Fundef, o Fundeb anterior e não integra o Novo Fundeb. Há muitos recursos vinculados à educação, porém não considerados nos 60% do Fundef, Fundeb ou nos 70% do Novo Fundeb. Na maioria pobre dos municípios, não são significativos. Sua receita de impostos próprios é pequena. Mas as prefeituras de São Paulo, Rio de Janeiro e muitas de capitais e de municípios prósperos têm uma receita própria bem grande, que não entra no cálculo do percentual vinculado à valorização do magistério. Um equívoco de muitos que estudaram este assunto é não olhar para a totalidade dos recursos vinculados à educação, mas apenas para o Fundef, o Fundeb e o Novo Fundeb, não levando em conta os demais recursos fora desses fundos.

Esses fundos foram interessantes em pelo menos dois sentidos. Levaram educadores a se interessarem pelo financiamento da educação. Até o final dos anos 1990 havia poucos estudos sobre o tema. Eram poucos os estudiosos do tema. Por exemplo, José Carlos Araújo Melchior, da USP, Jacques Velloso, da UNB, Cândido Gomes. A partir do final dos anos 1990, há uma grande expansão, com o surgimento de pesquisadores como José Marcelino, Nalú Farenzena, Rubens Camargo, Marcos Bassi e muitos outros. Assim, esses fundos contribuíram para suscitar o interesse acadêmico e também de sindicalistas pelo financiamento da educação. Porém, uma falha foi que olharam só para o Fundef ou o Fundeb, e não a totalidade dos recursos vinculados à educação. Assim, um problema dos fundos foi que cegaram muitos educadores e especialistas para os demais recursos, vinculados à educação, mas que não integram os fundos.

Outro aspecto interessante dos fundos é que diminuíram a desigualdade entre regiões, estados e municípios no que se refere aos recursos vinculados à educação. Isso é muito salientado por quem escreve e publica sobre o assunto. Isso aconteceu graças à complementação federal, bem maior no Fundeb (10% da receita nacional) do que no Fundef. A desigualdade diminuiu em âmbito estadual devido a uma certa equalização promovida pela repartição intraestadual entre governo estadual e as prefeituras.

Entretanto, essa virtude dos fundos precisa ser relativizada, pois muitas prefeituras relativamente pobres perderam com os fundos devido aos critérios de repartição intraestadual. São prefeituras com poucas matrículas em termos proporcionais (na comparação com outras do mesmo estado) e receita própria pequena. Dependem muito do ICMS (Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação) e do FPM (Fundo de Participação dos Municípios). Por isso, contribuem mais proporcionalmente na comparação com outras prefeituras e recebem menos por conta do número reduzido de matrículas, perdendo para outras com redes maiores. Por exemplo, dos 92 municípios do estado do Rio de Janeiro, uns 15 a 20 mais pobres perderam com o Fundeb, porque tinham uma rede muito pequena e dependiam muito do ICMS e do FPM. Acabaram perdendo receita em favor de prefeituras com redes maiores. Provavelmente, esse problema não aconteceu no Pará e

Nordeste, porque possíveis perdas na repartição intraestadual foram mais do que compensadas pela fantástica complementação federal na maioria das prefeituras do Nordeste e Pará. Mas em 18 estados não houve complementação, fazendo com que o mecanismo de repartição intraestadual provocasse perdas de receitas em muitas prefeituras mais pobres. Esse é um problema pouco apontado por quem escreve sobre os fundos. Se algumas prefeituras ganharam ou ganham (no Novo Fundeb), outras perderam ou perdem, sobretudo quando não houve ou há complementação. Esse é um ponto frágil do Fundeb anterior e talvez também do Novo Fundeb.

Assim, a maior virtude do Fundeb foi diminuir a desigualdade. Isso significa que o valor-aluno na educação básica no Maranhão e no Piauí cresceu bastante, mas, como a repartição ocorre em âmbito intraestadual, ele continua menor do que o do estado de São Paulo ou Rio de Janeiro. Ou seja, a desigualdade continua existindo em âmbito nacional e entre prefeituras de um mesmo estado.

Por fim, vale lembrar que, apesar das virtudes atribuídas por muitos ao Fundeb anterior, ele não manteve nem desenvolveu a educação básica pública, pois o número de matrículas estaduais e municipais diminuiu de 2007 a 2019, enquanto o de matrículas privadas cresceu, segundo estudo de Alzira Batalha e Nicholas Davies publicado em 2020 em *Fineduca*.

Já o Novo Fundeb, criado pela Emenda Constitucional Nº 108 e regulamentado inicialmente pela Lei Nº 14.113/2020, é mais complexo, muito mais do que o anterior. A sua avaliação é dificultada porque falta a aprovação de leis que regulamentarão outros aspectos dele. Vou fazer apenas algumas observações provisórias. A sua lógica é parecida com a do fundo anterior. Prevê uma repartição de 20%, de alguns dos impostos vinculados constitucionalmente à educação, entre o governo estadual e as prefeituras, de acordo com o número de matrículas municipais na educação infantil e no ensino fundamental e matrículas estaduais no ensino fundamental e no ensino médio, além de outros critérios. Se o valor *per capita* em âmbito estadual não alcançar o mínimo nacional, o governo federal complementará o montante necessário para se atingir esse mínimo. Novamente, esse valor mínimo nacional foi fixado sem nenhum critério de Custo-Aluno-Qualidade, uma questão em aberto, a ser regulamentada por lei. Tenho dúvidas com relação a esse cumprimento pelo governo atual. Talvez em um outro governo, a ser empossado em 2023, a situação possa ser diferente. Mas, com base neste governo e Congresso, acho pouco provável de o custo-aluno-qualidade ser regulamentado. O problema não é só o presidente da República e sua equipe, mas também o Congresso Nacional. É bom lembrar que até hoje ele não foi regulamentado, embora previsto na Lei do Plano Nacional de Educação (PNE) de 2014, que determinava que até 2016 seria aprovada uma lei que regulamentaria o Custo-Aluno-Qualidade inicial e, até 2017, o Custo-Aluno-Qualidade. Estamos em 2022 e até hoje isso não foi feito. Por quê? Se ele for aprovado e seguir parâmetros técnicos com base em estudos que, por exemplo, a Fineduca e outras entidades já fizeram, isso significaria que o governo federal teria que contribuir com um valor muito superior ao que complementa atualmente. Não por acaso o Custo-Aluno-Qualidade inicial previsto na Lei do PNE nunca foi regulamentado. Esse valor mínimo nacional serve de referência para a primeira complementação.

Uma novidade desse Novo Fundeb em relação ao anterior é ele prever três complementações federais. A primeira (de 10%), mencionada antes e implantada já em 2021, segue basicamente os critérios dos fundos anteriores, com alguns acréscimos. A segunda (de

10,5%) é um avanço em relação ao Fundeb anterior, pois se baseia na receita total vinculada à educação do governo estadual ou das prefeituras, que inclui a receita do Novo Fundeb, a complementação inicial e demais receitas. Ela será feita às redes públicas cujas receitas totais por matrícula não alcançarem o valor mínimo nacional, para contemplar os não beneficiados pela primeira complementação. Uma particularidade da segunda é o fato de a metade dela ser vinculada à educação infantil. Outra é ela ser implantada gradualmente a partir de 2021, só atingindo 10,5% em 2026. O aspecto mais positivo dessa segunda complementação é diminuir a desigualdade entre as redes públicas. Entretanto, não contempla a educação de jovens e adultos e outros segmentos tão necessitados quanto a educação infantil.

Há uma terceira complementação, pequena (2,5%), com implantação também gradual a partir de 2023, alcançando 2,5% apenas em 2026. É condicionada ao desempenho das redes públicas, medido por indicadores como melhoria de gestão, atendimento e de aprendizagem e redução das desigualdades. Essa complementação depende de uma lei ainda a ser aprovada, sendo neoliberal por ser condicionada ao desempenho da rede. Provavelmente o IDEB será considerado como indicador suficiente de qualidade de ensino, o que é questionável.

Outra dimensão neoliberal na Emenda Constitucional Nº 108, porém ausente da Lei Nº 14.113, é prever que uma parte do ICMS seja transferida às prefeituras com base em indicadores de desempenho das redes municipais. Isso vai depender de lei estadual a ser aprovada até o final de 2022. Há pelo menos dois problemas aí. Um é a definição de indicadores de desempenho. Outro é que o governo estadual não é obrigado a cumprir metas de desempenho para ficar com uma parte do ICMS, o que mostra a fragilidade do dito pacto federativo no Brasil. Em suma, para receber uma parte do ICMS, as prefeituras e seus profissionais da educação serão responsabilizados pelo desempenho educacional, porém não os governos estaduais.

Vários aspectos neoliberais do Novo Fundeb, provavelmente resultantes da influência do movimento empresarial Todos pela Educação, já foram apontados pelo prof. Luís Carlos de Freitas, da Unicamp, em seu blog, porém entidades e pessoas que comemoraram a aprovação desse fundo como sendo uma vitória da educação pública não perceberam ou não quiseram perceber esses aspectos negativos.

Outro aspecto problemático é permitir que matrículas em creches, pré-escolas e instituições de educação especial confessionais, filantrópicas e comunitárias sem fins lucrativos e conveniadas com o poder público sejam consideradas na distribuição dos recursos do Fundeb. É semelhante ao incorporado à Lei Nº 11.494, que regulamentou o Fundeb anterior. Mas é uma anomalia, porque a Emenda Constitucional Nº 108 e mesmo a Lei Nº 14.113 definem que o Novo Fundeb irá considerar matrículas das redes públicas, porém as de instituições privadas não fazem parte delas, mas do sistema de ensino, que é mais abrangente.

Márcia Jacomini: Professor Nicholas, vamos para a nossa última questão. Como pesquisador de financiamento da educação, você tem tido o cuidado de organizar de tempos em tempos a produção acadêmica sobre a temática, levantamento bastante útil aos pesquisadores. Qual a sua avaliação, considerações, sobre a pesquisa e a produção acadêmica relativas ao tema do financiamento da educação no Brasil? Que sugestões de temas importantes e pouco

pesquisados você daria para as pessoas interessadas em pesquisar o financiamento da educação no Brasil? Você disse que há pouca publicação ou pouca pesquisa sobre o orçamento, ou seja, dentro do campo da pesquisa em financiamento da educação se pesquisa pouco sobre o orçamento da educação. Depois disse ser necessário pesquisar mais o tema da fiscalização dos gastos. Também destacou a importância de se pesquisar os precatórios do Fundef, sobretudo no Nordeste. Então já citou três temas importantes, que outros recomendaria, tendo em vista seu conhecimento sobre o que tem sido pesquisado no Brasil dentro desse campo do financiamento da educação?

Professor Nicholas Davies: Eu me interessei pelo levantamento da produção sobre financiamento da educação já no final dos anos 1990. Em 1998 fiz um levantamento com uma aluna de graduação de Pedagogia sobre a produção sobre financiamento da educação até 1998. Comecei a fazer esse levantamento porque sentia necessidade de conhecer bem o que havia sido publicado sobre o tema. E, também, porque observava que quem publicava, não só sobre financiamento da educação, não levava em conta às vezes vários textos pertinentes ao que escreviam. Comecei a me interessar por fazer esse levantamento para conhecer os temas mais pesquisados, porque não queria pegar tema muito pesquisado, porque as chances de eu inovar seriam mínimas. Porque, se tem mil textos sobre gestão democrática, as chances de eu dizer alguma coisa nova são mínimas. Por exemplo, um tema que quase não é pesquisado – e acho estranhíssimo que continua não sendo pesquisado – é o salário-educação. Se você fizer um levantamento, inclusive na revista *Fineduca*, nem sei se tem artigo sobre ele lá. Outro tema é o financiamento do transporte escolar. Acho que encontrei só um ou dois textos sobre ele. Acho importante ter esse levantamento para evitar número excessivo de pesquisas ou de abordagens sobre o mesmo tema. Por exemplo, há muita coisa sobre o Fundef, o Fundeb, mas, que eu saiba, quase ninguém estuda o dinheiro vinculado à educação fora do Fundef e Fundeb. É importante pesquisar os fundos, mas também o que está fora deles. Daí a importância de levantamentos bibliográficos. Sobre temas não pesquisados, eu diria que o orçamento da educação continua sendo um deles. Quase ninguém estuda prestação de contas dos governos.

Outra questão é a qualidade dos gastos. É até curioso, porque a nossa colega Rosana Evangelista, da Universidade Federal do Piauí, me disse “ah, você não se interessa muito por Custo-Aluno-Qualidade”. Respondi que não estudo porque muita gente já o fez. As chances de eu contribuir com algo novo ao já produzido por pesquisadores como Nalú Farenzena, José Marcelino e tantos outros seriam mínimas.

Por isso, acho importante pegar temas pouco explorados. Agora vai ter uma multidão de estudos sobre o Novo Fundeb. Provavelmente não vão pesquisar o dinheiro fora do Fundeb ou as prestações de contas. Não adianta garantir apenas no papel os recursos para a educação. Outro tema que quase não é estudado é a perda astronômica de recursos da educação causada pela sonegação fiscal e renúncias fiscais. Muita gente vai estudar o Novo Fundeb, porém poucos pesquisarão o impacto da sonegação e das renúncias. Em síntese, indicaria os temas de orçamento, salário-educação, sonegação fiscal e renúncias fiscais.

Márcia Jacomini: Tem muita coisa para os pesquisadores, para os que já estão pesquisando, para os novos pesquisadores. Espero que essas sugestões instiguem as pessoas a investigarem novas temáticas sobre financiamento da educação.

Professor Nicholas Davies: Márcia, eu gostaria que as pessoas começassem a ler, sabe o quê? Relatório do TCU, são interessantes.

Márcia Jacomini: Que as pessoas se sentissem motivadas a se debruçarem sobre essas temáticas. Porque é verdade, há uma recorrência de pesquisas sobre as mesmas coisas, os mesmos temas, os mesmos subtemas dentro das mesmas temáticas. Então, acho que vai ser bem interessante se, a partir da leitura desta entrevista, os pesquisadores se sentirem motivados a investigar temáticas ainda pouco estudadas e que são muito interessantes e fundamentais para uma compreensão mais aprofundada e mais qualificada do próprio financiamento da educação. Nicolas, muito obrigada por conceder esta entrevista à Revista Fineduca.

Transcrição de Simone Passos

Nicholas Davies é professor titular aposentado da Faculdade de Educação da Universidade Federal Fluminense. Possui graduação em História pela Universidade Federal Fluminense (1983), mestrado em educação pela Universidade Federal Fluminense (1991) e doutorado em sociologia pela Universidade de São Paulo (1999). Tem experiência na área de Educação, com ênfase em política educacional, atuando principalmente nos seguintes temas: financiamento da educação, fundef, fundeb, orçamento da educação, público/privado, legislação educacional, livro didático e ensino de história.

ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-3826-0900>

E-mail: nidavies1@hotmail.com