



Novo Fundeb: aperfeiçoado e permanente para contribuir com os entes federados na oferta educacional

New Fundeb: improved and permanent to contribute with federativ institutions in the educational offer

Nouveau Fundeb: amélioré et permanent pour contribuer avec les entités fédérées à l'offre éducative

Remi Castioni¹
Universidade de Brasília

Leandro de Borja Reis Cerqueira²
Câmara dos Deputados / Assessor Legislativo

Monica Aparecida Serafim Cardoso³
Confederação Nacional dos Municípios

Resumo: O artigo busca refletir acerca do futuro do novo Fundeb e as perspectivas para o financiamento da educação básica, visto que, para além de um direito, a educação é também um investimento. Por tal razão, a Constituição estabelece, como condição indispensável, a disponibilidade de recursos financeiros necessários para que cada ente da federação possa oferecê-la com qualidade. Com recorte na discussão atual do novo Fundeb, será abordado o resultado desse processo ocorrido nas duas casas legislativas (Câmara e Senado), alicerçado em mais de três anos de debate público, com a promulgação da Emenda Constitucional n.º 108/2020 e, conseqüentemente, a consolidação do Fundeb como política permanente, inscrita na Constituição Federal com um desenho aprimorado.

Palavras-chave: Fundeb. Novo Fundeb. Financiamento da educação. Educação Básica.

Abstract: The article seeks to reflect on the future of the new Fundeb and the prospects for financing basic education, which in addition to being a right, education is also an investment. For this reason, the Constitution establishes, as an indispensable condition, the availability of financial resources necessary for each institutions of the federation to offer it with quality. With a focus on the current discussion of the new Fundeb, the result of this process that took place in the two legislative houses (Chamber and Senate), based on more than three years of public debate, will be addressed, is the promulgation of Constitutional Amendment n.º 108/2020 and, consequently, the consolidation of Fundeb as a permanent policy, inscribed in the Federal Constitution with an improved design.

¹ Doutor em Educação Unicap Universidade de Brasília / FE-PPGE. Email: remi@unb.br. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9042288666288034>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5459-3492>.

² Mestre em Educação Universidade Católica de Brasília Câmara dos Deputados / Assessor Legislativo. Email: leandro.inma@gmail.com. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4427693214792024>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4529-2679>.

³ Graduação em Pedagogia IESB. Técnica da Confederação Nacional dos Municípios – CNM. E-mail: monicaapserafimcardoso@gmail.com. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1056659081025929>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9612-0119>.

Keywords: Fundeb. New Fundeb. Education financing. Basic Education.

Résumé: L'article cherche à réfléchir sur l'avenir du nouveau Fundeb et les perspectives de financement de l'éducation de base, qui en plus d'être un droit, l'éducation est aussi un investissement. Pour cette raison, la Constitution établit, comme condition indispensable, la disponibilité des ressources financières nécessaires à chaque Entité de la fédération pour l'offrir avec qualité. En mettant l'accent sur la discussion actuelle du nouveau Fundeb, le résultat de ce processus qui a eu lieu dans les deux chambres législatives (Chambre et Sénat), basé sur plus de trois ans de débat public, sera abordé, est la promulgation de l'amendement constitutionnel n ° 108/2020 et, par conséquent, la consolidation du Fundeb en tant que politique permanente, inscrite dans la Constitution fédérale avec une conception améliorée.

Mots-clés: Fundeb. Nouveau Fundeb. Financement de l'éducation. Éducation de base.

Recebido em: 1 de outubro de 2020
Aceito em: 23 de dezembro de 2020

1. Introdução

Ao mesmo tempo que dispõe sobre a organização federativa da educação brasileira, a Constituição Federal de 1988 (art. 22, XXIV) atribuiu à União competência privativa de legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional. Governos subnacionais no Estado federativo brasileiro são portadores de relevante autonomia conectada a partir de pactuação e colaboração. Contudo, a definição de políticas públicas de mais de um agente governamental prescinde, muitas vezes, da necessária pactuação entre os entes e até mesmo na atuação de ações conjuntas.

O funcionamento de uma federação deriva, em boa medida, de uma espécie de pacto ou acordo, de tal modo que este arranjo territorial de poder envolve acordo capaz de estabelecer um compartilhamento da soberania territorial, fazendo que coexistam, dentro de uma mesma nação, diferentes entes autônomos e cujas relações são mais contratuais do que hierárquicas. O objetivo é compatibilizar o princípio de autonomia com o de interdependência entre as partes, resultando numa divisão de funções e poderes entre os níveis de governo. (ABRUCIO, 2010, p. 41).

No entanto, o modelo federalista propõe negociação permanente entre os entes, a fim de que as ações governamentais no território sejam efetivas no lugar onde se materializam. Apesar da repartição de responsabilidades pela oferta e manutenção da educação escolar entre as diversas instâncias federadas, não se pode perder de vista o caráter nacional da educação brasileira.

Segundo o artigo 211, § 1º da Constituição Federal, recursos da esfera federal são repassados aos entes na função suplementar de forma a garantir a equalização e oportunizar os objetivos educacionais. A função supletiva e redistributiva prevista neste mecanismo busca delinear o papel da União na equalização de proporções regionais. Embora insuficientes, os repasses federais ainda são de suma importância para municípios com baixa capacidade de arrecadação. Entretanto, sem eles, as restrições orçamentárias seriam inegavelmente ainda maiores.

A Lei de Diretrizes e Bases (LDB) estabelece o que já se encontra implícito no texto constitucional disposto no art. 8º, §1º, que cabe à União “a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo a função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais”.

Nessa linha de entendimento, Cerqueira (2018, p. 21) argumenta que:

Apesar dos avanços conquistados após a promulgação da Constituição Federal de 1988, como a sanção da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e do Plano de Ações Articuladas (PAR), no âmbito dos estados e dos municípios, bem como de outras iniciativas, ainda existem importantes desafios para a consolidação de um efetivo regime de colaboração entre os entes e de um modelo de financiamento mais equilibrado para a educação brasileira.

Em entrevista ao Boletim Monitor, da Confederação Nacional dos Municípios, Mariza Abreu aponta que inexistente uma avaliação global das estratégias redistributivas da União para dirimir desigualdades educacionais. Porém, o financiamento de políticas públicas por meio da constituição de um fundo dá-se por receitas com finalidades específicas, advindas de uma legislação vinculada a determinados objetivos que equalizam esse dispositivo pela redistribuição dos recursos e a participação da União no financiamento dos fundos, contribuindo para alcançar objetivos previstos nos marcos legais. Na sua visão:

O mérito desses fundos é reduzir a diferença do valor por aluno disponível para a educação entre os entes federados em todo o país. A redistribuição intraestadual reduz essa diferença entre as redes estadual e municipais dentro do Estado. Além dos recursos dos Estados e Municípios que compõem a cesta do Fundo, o governo federal aporta a chamada complementação da União ao Fundef/Fundeb. No Fundeb, essa complementação corresponde a 10% do total da contribuição de todos os Estados, DF e Municípios. Esses recursos federais são destinados aos Estados e seus Municípios com menor valor por aluno com os recursos de seus próprios fundos estaduais. Em regra, na vigência do Fundeb

foram atendidos nove Estados: AL, BA, CE, MA, PB, PE e PI, sete do Nordeste, e AM e PA, dois da região Norte. (ABREU, 2020, p. 3)

Após acirrado debate pela aprovação da medida que converteu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb) em política permanente (EC n.º 108/2020), o maior desafio é tornar essencial o mecanismo de financiamento da educação básica pública e a ampla articulação federativa. Criado em 2006, o Fundeb (EC n.º 53/2006) foi um aperfeiçoamento do antigo Fundef (EC n.º 14/1996 - 1997-2006), que ampliou o mecanismo do ensino fundamental para toda a educação básica. Ele colaborou para a estabilidade e a continuidade da política educacional. Trata-se, pois, de um conjunto de fundos contábeis dos 26 estados brasileiros e do Distrito Federal, que reúne parcelas de impostos estaduais e municipais e recebe uma complementação da União (equivalente, atualmente, a 10% da contribuição total do Distrito Federal, dos Estados e Municípios de todo o país). A nova EC n.º 108/2020, promulgada em 26 de agosto, aumenta de 10% para 26% a complementação da União de maneira gradual, terminando em 2026, e traz ainda novidades na divisão dos valores entre os entes da Federação, estabelecendo uma distribuição mais justa.

O novo Fundeb, com natureza permanente, significa uma consolidação dos efeitos positivos do atual. Evita-se, portanto, o fim abrupto da política, que lançaria boa parte das redes públicas de ensino do país em uma situação de colapso financeiro em 2021.

Para se aprofundar esta discussão, serão abordados, neste artigo, períodos fundamentais ancorados na construção recente da trajetória sobre o financiamento da educação básica pública no país: o da aprovação do “novo FUNDEB” como mecanismo permanente de financiamento, que foi discutido amplamente no Congresso Nacional e, conseqüentemente, a consolidação do financiamento da educação básica como política permanente na Constituição Federal com um desenho aprimorado em relação ao que fora inscrito há três décadas. Assim, este texto é apresentado em duas partes, além desta introdução e das considerações finais. A primeira parte trata das transferências redistributivas no federalismo brasileiro, e a parte seguinte, dos mecanismos do novo Fundeb.

2. As transferências redistributivas no Estado federado e o Fundeb

A Constituição Federal reconheceu, em seu Art. 6, a educação como direito social, bem como, no art. 205, definiu como “dever do Estado e da família”, e estabeleceu, no art. 208, parâmetros para a efetivação do direito à educação.

No art. 211, foram delineadas as responsabilidades de cada esfera de poder (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) para garantir esse direito. Além disso, foi estipulado que a relação interfederativa, com vistas ao cumprimento das disposições constitucionais relacionadas ao direito à educação, deve acontecer por meio do chamado regime de colaboração (BRASIL, 1988).

O financiamento da educação consta no art. 212 da Constituição Federal, que estabelece a vinculação de recursos oriundos da arrecadação de tributos, na proporção de 18% da receita resultante de impostos da União e 25% dos estados, Distrito Federal e municípios. Além disso, prevê “como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas” (BRASIL, 1988).

Contudo, deve-se considerar que não há uma relação direta entre as atribuições conferidas aos entes federativos para a oferta de serviços públicos e a arrecadação de tributos. As competências tributárias definidas pela Constituição refletem a relação entre o perfil do ente arrecadador e o tipo de tributo a ser recolhido, buscando apenas a eficiência tributária.

O economista Daniel Bregman argumenta que seria ineficiente, por exemplo, a tributação de patrimônio imobiliário urbano pela União, uma vez que “(...) a definição nacional do valor dos imóveis localizados nas mais diversas regiões do país traria um custo extremamente elevado, decorrente da busca de informações para o governo federal”; por outro lado, o imposto de renda se adequa mais à tributação em nível federal, pois, em nível municipal, proporcionaria “(...) uma intensa competição fiscal nesse imposto”, com possibilidade de se ter mais de cinco mil regras diferentes de cálculo do imposto (BREGMAN, 2011, p. 235).

Ou seja, a simples previsão de competência para a arrecadação por parte de um ente não significa que os recursos necessários para o exercício de sua autonomia e o cumprimento de suas responsabilidades estariam assegurados. Bregman aponta que “(...) as transferências são necessárias, portanto, para adequar os recursos disponíveis às atribuições do gasto” (ibidem, p. 235).

Desse modo, as transferências federativas são fundamentais para promover o equilíbrio entre os entes que compõem uma federação. Sem elas, há uma tendência de concentração de recursos públicos nos centros mais desenvolvidos economicamente e, conseqüentemente, de ampliação de desigualdades regionais.

Segundo Bregman, existem basicamente dois tipos de transferências federativas: a devolução tributária, que “(...) é a transferência ao ente subnacional (município, por exemplo) da arrecadação efetuada em seu território por um ente superior (estado ou governo federal)”;

e a redistributiva, “(...) aquela destinada a reduzir simultaneamente as desigualdades horizontais e verticais” entre os entes (ibidem, p. 237).

Dessa forma, as transferências diretas de recursos da União aos entes subnacionais, previstas no §1º do art. 211 da Constituição Federal, bem como as transferências realizadas por meio do Fundeb, podem ser definidas como transferências federativas redistributivas. Já o salário-educação pode ser caracterizado como transferência federativa de devolução tributária.

Criado pela Emenda Constitucional n.º 53, de 19 de dezembro de 2006, com o prazo de duração de 14 anos, a partir de sua promulgação, o Fundeb é formado por 27 fundos estaduais e do Distrito Federal, com base no aporte de 20% das receitas de impostos, de arrecadação própria e por repartição, de Estados (ICMS, IPVA, ITCMD, FPE, IPI) e receitas de impostos, por repartição, de Municípios (FPM, ICMS, IPVA, IPI). Além disso, a União destina o equivalente a 10% da contribuição total do Distrito Federal, dos Estados e Municípios de todo o país para os estados que não atingirem o valor médio ponderado por aluno definido nacionalmente.

O atual Fundeb colaborou sensivelmente para mitigar as desigualdades nas condições de financiamento da educação entre os municípios de um mesmo estado, bem como proporcionou aportes complementares de recursos da União aos estados mais pobres.

Isso porque o repasse dos tributos arrecadados por cada ente para seus respectivos fundos estaduais e redistribuídos conforme o número de matrículas permitiu o acesso aos recursos existentes aos municípios mais pobres, conforme sua demanda (matrículas), ao invés de própria arrecadação.

Além disso, apesar de representarem apenas 10% do fundo, os recursos provenientes da complementação da União foram importantes para reduzir a distância entre os estados com menor Valor Aluno Ano (VAA) em relação aos demais.

A ONG Todos pela Educação publicou nota pública, com base no Estudo Técnico n.º 24/2017 da Conof/CD, que revela a importância do Fundeb para reduzir as desigualdades educacionais. A nota aponta que, sem o Fundeb, haveria verdadeira explosão de desigualdade, uma vez que

(...) 1.220 municípios de mais baixo nível socioeconômico (onde estudam 7,5 milhões de alunos), perderiam metade da capacidade de investimento por aluno, de 2020 para 2021. Desse modo, a desigualdade média de investimento por aluno entre municípios de SNE alto e SNE baixo saltaria de um diferencial atual de 77% para 276%. E saltaria de 2.352 para 3.162 o número de municípios em situação de “subfinanciamento crítico”. (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2020, p. 7-8)

O Fundeb manteve as bases do modelo redistributivo implementado pelo antigo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), entretanto, ampliou o escopo de atendimento do ensino fundamental para toda a educação básica.

Com isso, a educação infantil, o ensino médio e a modalidade de Educação de Jovens e Adultos (EJA) passaram a ser contemplados pelo Fundeb. A educação infantil, por exemplo, que recebeu incentivo tendo um valor maior pago por aluno, viu suas matrículas expandirem.

As matrículas em creches, por exemplo, saltaram de 2,1 milhões de crianças de 0 a 3 anos atendidas para 3,8 milhões em 2019. Na pré-escola, as matrículas foram de 4,8 milhões de crianças de 4 e 5 anos atendidas para 5,2 milhões. Somadas, temos 2,1 milhões de crianças incluídas (Inep, 2018 e 2019).

O percentual da população de 15 a 17 anos de idade que frequentava a escola ou havia concluído a educação básica em 2005 era de 79,6%, mas em 2017 esse percentual subiu para 91% (Inep, 2018).

Certamente, existem fatores como a gestão dos sistemas de ensino e escolar, a formação do quadro docente, o acesso à tecnologia, principalmente com a pandemia da Covid-19, bem como a realidade socioeconômica dos educandos, que são importantes para o avanço da educação. Mas não resta dúvida de que o Fundeb reduz as distâncias entre as condições de financiamento existentes entre entes pobres e ricos, permitindo que essas outras dimensões sejam exploradas.

Vale destacar que, assim como o Fundef, o Fundeb assegura vinculação de 60% de seus recursos para a remuneração e o aperfeiçoamento de profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício. Os recursos do Fundeb, combinados com a Lei do Piso Nacional do Magistério, oportunizaram expressivo aumento na remuneração média dos professores brasileiros.

Mobilizando um montante equivalente a R\$ 165,1 bilhões, o Fundeb consolidou-se como a principal ferramenta de financiamento da educação brasileira. Atualmente, o Fundeb corresponde a 63% dos recursos disponíveis para o financiamento da educação básica pública brasileira.

Sobre o federalismo, esse é um modelo complexo de organização do Estado nacional, em que os entes, ao mesmo tempo em que possuem relativa capacidade de iniciativa política, devem atuar no limite dos pactos estabelecidos e de acordo com a sua capacidade financeira, que, em muitos casos, exige a combinação de esforços locais e da União.

No que se refere à capacidade financeira, pode-se afirmar que o grau de autonomia proporcionado aos entes que compõem uma Federação é invariavelmente proporcional às condições financeiras asseguradas a cada um deles. Ou seja, a iniciativa política e a capacidade resolutiva do ente só se efetivam concretamente quando ele dispõe de recursos suficientes para tanto.

André Elali assevera que a repartição dos tributos em um Estado federalista é o principal aspecto a ser observado para a constatação do grau de autonomia dos entes que o compõem.

Ressalte-se que a discriminação de renda com tributos é um dos indicadores do modelo federalista proposto a um Estado, e também método de constatação dos graus de autonomia dos entes que o formam. Nesses termos, pode ser considerada “elemento nuclear do federalismo”, pois sem que as receitas fossem repartidas entre as entidades que compõem a Federação, não seria possível assegurar a independência financeira destas e, por consequência, sua autonomia. (ELALI, 2005, p. 43).

Em um país profundamente desigual como o Brasil, as transferências redistributivas tornam-se requisito para a implementação de políticas públicas. Segundo estudo técnico publicado pela Confederação Nacional dos Municípios (CNM) em dezembro de 2018, com base no PIB municipal de 2016, divulgado pelo IBGE, dos 5.570 municípios existentes no Brasil, 2.725 deles, ou seja, 48,9%, têm a administração pública como principal atividade econômica. (CNM, 2018).

Nesse sentido, o Fundeb representa um inequívoco avanço, no sentido de dotar os entes subnacionais, em especial os municípios, de condições mínimas para o financiamento de seus sistemas de ensino.

3. Novo Fundeb: promulgação da EC n.º 108/2020

A Emenda Constitucional (EC) n.º 108/2020, que torna permanente o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), ou seja, o Fundeb que tinha caráter transitório, com prazo de vigência de 14 anos, passa a constar definitivamente no ordenamento jurídico nacional de forma perene.

Trata-se de uma mudança significativa, que torna permanente as transferências redistributivas dos recursos da educação básica. Com isso, a distribuição da maior parte dos recursos arrecadados para a educação será sempre distribuída conforme o número de matrículas em cada nível de ensino, independente do montante de tributos apurados por cada ente federativo.

No novo Fundeb, foram mantidos os 27 fundos estaduais de natureza contábil, com a mesma cesta de recursos e redistribuição de acordo com a matrícula presencial na educação básica pública, respeitadas as áreas de atuação prioritária dos entes federados. Os municípios ficaram com a educação infantil e ensino fundamental; e os estados, o ensino médio.

Apesar de manter as bases do Fundeb anterior, o novo Fundeb sofreu modificações importantes, que em grande medida o aperfeiçoam. São mudanças resultantes do amplo debate e concertação produzidos desde o dia 30 de novembro de 2016, quando se iniciou o funcionamento da Comissão Especial da PEC n.º 15/15 até sua aprovação pelo plenário da Câmara dos Deputados, pelo Senado Federal e sua promulgação pelo Congresso Nacional em 26 de agosto de 2020.

Durante sua tramitação, houve forte embate entre diferentes concepções de educação, envolvendo intelectuais, governos e organizações da sociedade civil. Questões como a ampliação da complementação da União, o financiamento do ensino privado com recursos do Fundeb, a adoção de estímulos por desempenho, o fim da vinculação de recursos para o pagamento de salários de professores, a possibilidade da utilização de recursos para o cumprimento de despesas previdenciárias fizeram parte das discussões.

Ao fim, o relatório proferido pela deputada Professora Dorinha Seabra (DEM/TO) conseguiu contemplar as principais questões trazidas à discussão. O texto ampliou a complementação da União de 10% para 23%, democratizou ainda mais a distribuição desses recursos, incluiu critérios de eficiência e ampliou a vinculação de recursos para o pagamento de salários de professores para 70%, ante os 60% existentes, incluindo os demais profissionais da educação.

3.1 Mudanças contempladas

Apesar de ter cumprido um importante papel no combate às assimetrias regionais, as atuais regras definidas para a complementação da União passaram por uma revisão. Além do questionamento sobre a pouca quantidade de recursos aportados (10% do fundo), também se colocou em discussão a necessidade de modificação das regras de distribuição.

Nas regras atuais, a complementação é repassada aos fundos estaduais que não atingem o valor médio ponderado por aluno, partindo de uma conta de chegada do mais pobre até a média. Entretanto, é fato corrente a existência de enormes desigualdades entre os entes municipais em um mesmo estado.

Dessa forma, existem municípios ricos em estados pobres contemplados pela complementação da União e municípios pobres em estados ricos que não recebem. A ideia inicial era repartir toda a complementação da União entre os municípios de todo o Brasil que não atingissem o valor aluno calculado em nível nacional.

No entanto, uma mudança tão brusca sobre as regras poderia causar instabilidade sobre os sistemas de ensino, assim como mobilizaria forças contra a aprovação da proposta. Assim, optou-se por manter 10% da complementação nas regras atuais e os demais 13% passariam a contemplar novas regras de distribuição.

Desses 13%, 10,5% passam a ser destinados às redes públicas de ensino municipal, estadual ou distrital, sempre que o Valor Aluno Ano Total (VAAT) não alcançar o mínimo definido nacionalmente. Do total de recursos repassados, 50% deverão ser aplicados na educação infantil.

Com essa mudança, a complementação da União, que atualmente contempla 9 estados, passará a atingir 23. Com a alteração, os repasses saltarão de 1.407 Municípios previstos para serem atendidos em 2021 para 2.618 contemplados (TANNO, 2020).

Figura 1. Evolução do Novo Fundeb ao longo dos próximos anos com a complementação do VAAT nas redes de ensino de maior vulnerabilidade

UF	2.021		2.022		2.023		2.024		2.025		2.026	
	redes	mat	redes	mat	redes	mat	redes	mat	redes	mat	redes	mat
AC	13	56.850	17	76.359	17	76.359	18	77.725	18	77.725	18	77.725
AL	81	444.620	83	463.178	84	465.470	84	465.470	84	465.470	84	465.470
AM	52	344.186	57	376.294	58	903.366	58	903.366	58	903.366	59	1.139.409
AP					2	10.329	3	14.219	3	14.219	3	14.219
BA	314	1.533.104	351	1.878.978	358	1.949.812	359	1.970.462	361	1.982.657	362	2.012.684
CE	171	1.218.883	177	1.283.197	178	1.284.991	179	1.299.101	179	1.299.101	179	1.299.101
ES			3	14.832	12	55.281	33	145.233	44	245.156	53	289.188
GO			2	19.707	7	62.629	9	65.008	23	157.765	32	193.711
MA	177	1.278.157	180	1.288.587	180	1.288.587	180	1.288.587	181	1.735.667	181	1.735.667
MG	3	11.309	124	286.179	221	484.772	321	619.663	419	3.124.725	491	3.260.390
MS			2	6.672	5	16.469	9	32.452	11	44.198	18	64.695
MT	2	9.533	14	47.896	25	91.006	35	106.655	46	125.202	59	626.033
PA	78	849.069	82	976.976	82	976.976	84	1.697.445	85	1.746.675	86	1.753.405
PB	130	344.987	184	418.292	186	419.498	189	453.303	192	807.700	193	808.098
PE	141	722.624	169	974.696	171	985.098	172	997.333	175	1.100.239	178	1.873.667
PI	180	460.919	203	481.530	203	481.530	203	481.530	204	481.869	204	481.869
PR					5	26.552	22	110.092	48	171.425	83	248.984
RJ					1	17.996	1	17.996	6	128.742	9	145.716
RN	65	154.286	122	279.843	130	298.977	133	300.669	137	329.863	138	330.433
RO			28	94.918	32	104.287	36	108.013	38	109.230	42	374.546
SC									3	5.731	8	20.561
SE			40	165.923	48	207.481	56	225.121	58	226.614	64	246.620
SP											1	1.146
TO			9	18.049	19	32.135	42	59.258	61	77.700	73	87.509
Total	1.407	7.428.527	1.847	9.152.106	2.024	10.239.599	2.226	11.438.700	2.434	15.361.037	2.618	17.550.844

Fonte: ET n.º 24/2017 - Elaboração Conof/CD - Retirado do ET n.º 22/2020 - Elaboração Conof/CD.

Apesar da forte resistência inicial sobre a destinação de recursos condicionada ao desempenho das redes de ensino, 2,5% da complementação foram vinculados à melhoria

de gestão, evolução de indicadores de atendimento e melhoria da aprendizagem. Ressalta-se que, apesar da existência de iniciativas semelhantes em âmbito estadual, não havia políticas de financiamento condicionadas dessa forma em nível federal.

No Brasil, mais intensamente a partir da década de 1990, os instrumentos de gestão por resultados têm sido adotados na administração pública. As avaliações foram os primeiros instrumentos a serem disseminados na educação. E, assim como na experiência internacional, foram adotados mecanismos de incentivo, premiação e sanção. (ABRUCIO, 2017, p. 87).

Outras questões da EC n.º 108/2020 do novo Fundeb também alteraram outros dispositivos constitucionais. Positiva é a alteração na redistribuição da cota municipal do ICMS, que passa a ser, no mínimo, 65% distribuídos pelo valor adicionado fiscal (VAF) e até 35% por lei estadual, com no mínimo 10% por melhoria de resultados de aprendizagem e equidade, e prazo de dois anos para os Estados elaborarem esta lei. Também positiva é a inclusão do princípio segundo o qual os entes federados devem exercer ação redistributiva em relação às suas escolas.

A EC n.º 108/2020 também incorporou à CF questões controversas. Entre elas, a constitucionalização do custo aluno qualidade (CAQ), a ser regulamentado na lei complementar prevista no parágrafo único do art. 23 da CF, a chamada lei do Sistema Nacional de Educação (SNE). Projetos nessa direção, como o PLP n.º 413/2014 e o n.º PLP 15/2011, que tratam do Sistema Nacional de Educação, não prosperaram ainda na Câmara dos Deputados. Existem ainda outras questões a superar como as recorrentes decisões dos Tribunais de Contas sobre a vedação do uso de recursos vinculados à Manutenção e Desenvolvimento da Educação (MDE) para o pagamento de aposentadorias e pensões, que ainda não encontra efetividade junto aos entes subnacionais.

3.2 Complementação da União ao Novo Fundeb

Segundo a EC n.º 53/2006, desde 2010, a complementação da União ao Fundeb é equivalente a 10% do total dos recursos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios ao Fundo. Em 2020, estes 10% serão repassados a nove Estados – Amazonas, Pará, Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco e Piauí. Nos demais Estados, não há recursos novos, somente realocação dos já destinados à educação nos orçamentos dos governos estaduais e municipais.

Dessa forma, na cartilha *CNM Fundeb: O que os Municípios precisam saber*, ressalta-se ainda que, no Estado, quando o valor aluno/ano não alcançar o valor mínimo nacional, a União complementar os recursos dos Fundos.

Esses recursos federais devem ser repassados aos Estados e aos Municípios beneficiários da seguinte forma: o mínimo de 90% do valor anual distribuído com base no número de alunos, para garantia do valor mínimo nacional por aluno/ano; e até 10% do valor anual por meio de programas direcionados para a melhoria da qualidade da educação básica, na forma da lei (Grifão nosso). Segundo a Lei 11.738/2008, que criou o piso salarial profissional nacional do magistério público da educação básica, esses 10% deveriam ser repassados para integralização do pagamento do piso nacional “nos casos em que o Ente federativo, a partir da consideração dos recursos constitucionalmente vinculados à educação, não tenha disponibilidade orçamentária para cumprir o valor fixado”. (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS, 2019, p. 14-15).

No entanto, até o momento não houve pactuação das condições em que um ente federado teria de comprovar para obter recursos da União para complementar o pagamento do piso do magistério. Ou seja, desde 2009, não houve repasse de recurso para essa finalidade.

A Confederação Nacional de Municípios (CNM) chama a atenção para que o Fundeb precisa estar com seus dados - previsão de receita para o ano seguinte e matrículas do ano anterior - todos publicados.

A Lei do Fundeb determina que a receita do Fundo para o ano seguinte seja estimada até o final do ano anterior. Já a receita realizada somente é conhecida em abril do ano subsequente. Por exemplo, ao final de 2018, foi estimada a receita do Fundeb para 2019, e somente em abril de 2020 será divulgada a receita realizada de 2019.

Os repasses mensais do Fundeb não são exatamente equivalentes a 1/12, pois estão sujeitos às alterações na arrecadação dos impostos que compõem o Fundo, tanto da União quanto dos Estados e do Distrito Federal.

Os recursos referentes à complementação da União têm seu cronograma de repasses mensais divulgados por meio da portaria que contém o conjunto dos dados do Fundeb por Unidade Federada (receita estimada, valor aluno/ano por etapa, modalidade e tipo de estabelecimento, quando é o caso, valor e cronograma de repasses da complementação da União). (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS, 2019, p. 16).

Quadro 1. Contribuição de Estados, DF e Municípios e complementação da União

Ano (Referência)	Legislação (Portarias MEC/FNDE)	Contribuição dos Estados, DF e Municípios	Complementação da União	
			Sem Retirar 10% Piso	Receita Total
2020	Port. 03, 27/11/20	147.609.938.400,00	14.760.993.837,66	162.370.932.237,66
2019	Port. 03, 23/12/19	151.469.774.000,00	15.146.977.439,77	166.616.751.439,77
2018	Port. 946, 29/04/19	142.950.075.522,85	14.295.007.552,29	157.245.083.075,14
2017	Port. 385, 26/04/18	133.087.827.480,74	13.308.782.748,07	146.396.610.228,81
2016	Port. 565, 20/04/17	128.767.515.868,66	12.876.751.586,87	138.193.768.371,56
2015	Port. 426, 11/05/16	120.849.982.252,85	12.084.998.225,29	132.934.980.478,14
2014	Port. 317, 27/03/15	115.545.917.761,94	11.554.591.776,20	127.100.509.538,14
2013	Port. 364, 28/04/14	108.276.543.978,11	10.827.654.397,78	119.104.198.375,89
2012	Port. 344, 24/04/13	97.837.281.711,91	9.783.728.171,19	107.621.009.883,10
2011	Port. 437, 20/04/12	90.843.108.348,76	9.084.310.834,88	99.927.419.183,64
2010	Port. 380, 06/04/11	79.458.000.618,68	7.945.800.061,87	87.403.800.680,55

Fonte: Elaboração dos autores a partir dos dados do FNDE/MEC e CNM, 2019, p.15.

A complementação da União, nos próximos seis anos, crescerá dos atuais 10% do total da contribuição dos Estados, DF e Municípios para 23%, com aumento progressivo por seis anos, conforme tabela apresentada. Observa-se que a pandemia da Covid-19 afetou também a arrecadação do Fundeb em 2020, que teve uma diminuição da sua receita estimada em 11 bilhões de reais. A estimativa inicial era de 173,7 bilhões de reais.

Quadro 2. Aumento progressivo da complementação da União

Ano	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Progressão (%)	12%	15%	17%	19%	21%	23%

Fonte: EC n.º 108/2020.

Os atuais 10% continuarão a ser alocados pelo valor aluno ano do Fundeb (VAAF) e por Estado, beneficiando a rede estadual e todos os seus Municípios; em regra, são contemplados nove estados: Amazonas, Pará, Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco e Piauí. Outros 10,5% serão distribuídos pelo valor aluno ano total (VAAT), que deverá considerar, além dos recursos do Fundeb, as demais receitas vinculadas à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), que não integram o Fundo, e as cotas estaduais e municipais do salário-educação. Esses recursos serão alocados por rede de ensino, chegando a municípios com menos recursos em estados que não recebem os 10% da complementação da União.

Segundo Estudo Técnico n.º 22, de 27/07/2020, da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados (Conof/CD), 2.618 municípios poderão vir a receber esses recursos em 2026, principalmente nos estados do Nordeste, cinco da região Norte, MG e ES no Sudeste. Os demais 2,5% da complementação da União ao Fundeb serão distribuídos de acordo com a evolução de indicadores de atendimento e melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades. Por fim, a EC n.º 108/2020 destina à educação infantil 50% dos 10,5% da complementação a serem distribuídos pelo VAAT.

No entanto, a Lei de regulamentação do Fundeb e suas inovações dependem de como serão regulamentadas, conforme descrito na Emenda Constitucional.

3.3 Lei de Regulamentação do novo Fundeb

O novo Fundeb, promulgado por meio da Emenda Constitucional n.º 108/2020, estabeleceu o regramento geral sobre o funcionamento do fundo. Por se tratar de texto constitucional, voltado ao estabelecimento de parâmetros gerais, diversos dispositivos da Emenda Constitucional ficaram pendentes de regulamentação.

Após a promulgação da Emenda Constitucional n.º 108/2020, no dia 26 de agosto de 2020, a deputada Dorinha Seabra Rezende, em conjunto com os deputados Danilo Cabral, Idilvan Alencar, Bacelar, Tábata Amaral, Raul Henry, Mariana Carvalho, Israel Batista, Rose Modesto e Paula Belmonte, apresentou, no dia 27 de agosto de 2020, o Projeto de Lei 4372/2020, com vistas à regulamentação do novo Fundeb.

Sendo assim, considerando que os entes federados já recebem recursos, com base em regras bem definidas, e que havia pouco prazo para a aprovação da regulamentação, o Projeto de Lei apresentado buscou alterar o mínimo possível as regras vigentes. Com

isso, temas polêmicos ou que demandassem Lei Complementar, como o Custo Aluno Qualidade, foram excluídos do texto inicial.

Durante a tramitação do texto regulamentador em curto espaço de tempo e praticamente ao mesmo tempo em que se processavam as eleições municipais de 2020 e a pandemia da Covid-19, a construção do texto, que acabou sendo sancionado sem vetos e transformada na Lei n.º 14.113, de 25 de dezembro de 2020, foi precedida de grandes embates na versão que saiu da Câmara dos Deputados e naquela que foi modificada pelo Senado Federal. No novo modelo, a complementação da União passa a adotar um sistema híbrido de distribuição de recursos, combinando o atual modelo VAA (Valor Aluno Ano), correspondente a 10% do Fundeb, com o novo VAAT (Valor Aluno Ano Total), equivalente a 10,5%, e a Complementação VAAR: condicionalidades, representando 2,5%.

O VAAF será calculado pela razão entre os recursos recebidos relativos às receitas definidas da cesta Fundeb e da complementação da União, e pelo número de alunos matriculados nas respectivas redes de ensino.

As estimativas da complementação da União e dos recursos do Fundeb serão atualizadas a cada quatro meses ao longo do exercício de referência, após sua publicação em 31 de dezembro de todo ano.

Já o Valor Anual Total Mínimo por Aluno (VAAT), que corresponderá a 10,5% da complementação da União, para efeito de cálculo, considerará todas as receitas disponíveis para a educação de cada ente (Estado e Município) e não apenas as que integram a cesta-Fundeb. O cálculo do VAAT vai englobar todas as redes educacionais do Brasil, estaduais e municipais, o que difere do antigo VAA, que se baseava no valor aluno por estado.

Outra importante mudança refere-se à destinação diferenciada de recursos para a educação infantil. Procedida a distribuição da complementação (VAAT) às redes de ensino, será destinada, à educação infantil, proporção de 50% (cinquenta por cento) dos recursos globais previstos para essa modalidade.

Ou seja, os recursos serão aplicados pelos municípios, tendo como parâmetro um indicador que levará em consideração o déficit de cobertura e a vulnerabilidade socioeconômica da população a ser atendida. Com esse indicador, serão estabelecidos os percentuais mínimos de destinação de recursos para a educação infantil em cada município, a partir daí a aplicação final deve atingir 50% do valor global do VAAT.

O texto sancionado também definiu parâmetros para os 2,5% da complementação da União, que terão seus repasses vinculados ao cumprimento de condicionalidades relativas à melhoria da educação.

Dentre os critérios sancionados, há a previsão de provimento do cargo ou função de gestor escolar de acordo com critérios técnicos de mérito e desempenho, a participação de pelo menos 80% (oitenta por cento) dos estudantes de cada ano escolar periodicamente avaliado em cada escola por meio dos exames nacionais do sistema nacional de avaliação da educação básica, regime de colaboração entre Estado e Município formalizado na legislação estadual e referenciais curriculares alinhados à Base Nacional Comum Curricular, aprovados nos termos do respectivo sistema de ensino.

Após forte polêmica sobre os fatores de ponderação desconsiderarem os aspectos socioeconômicos nos quais estudantes e escolas estão inseridos, foram introduzidos dispositivos para contrabalançar o peso das avaliações.

No que se refere aos fatores de ponderação, por se tratar de um tema complexo, com forte impacto sobre as redes de ensino, optou-se pela manutenção das atuais regras de ponderação de matrículas para 2021. Dessa forma, assegurou-se maior previsibilidade para as redes, bem como permitiu-se um tempo maior de discussão sobre eventuais mudanças.

Assim, o relatório remeteu a definição dos novos fatores de ponderação à comissão intergovernamental, que deverão ser revisados pelo Congresso em 2021. Contudo, o relator introduziu três indicadores de ponderação, sendo um indicador de ponderação em relação ao nível socioeconômico dos educandos; indicador de ponderação em relação à disponibilidade de recursos vinculados à educação de cada ente federado com base no valor anual total por aluno (VAAT); e indicador de ponderação em relação ao potencial de arrecadação tributária, com base nas características sociodemográficas e econômicas, dentre outras.

Por fim, durante a tramitação da matéria, houve enorme polêmica sobre a destinação de recursos para o financiamento de matrículas em instituições privadas. Apesar da forte pressão exercida pelo governo, por instituições católicas, evangélicas e pelo Sistema S, para ampliar a possibilidade de destinação de recursos para instituições filantrópicas, comunitárias, confessionais, para toda a educação básica, o Congresso Nacional manteve o atendimento ao que já se praticava, ou seja, à educação infantil, educação especial e pedagogia da alternância.

Outro aspecto importante que merece ser ressaltado é a possibilidade da dupla matrícula para o ensino profissional, com vistas a estimular a expansão dessa modalidade de ensino.

4. Considerações Finais

O Novo Fundeb, além de trazer a União para a esfera de responsabilidades no financiamento da educação básica, 32 anos depois da promulgação da Constituição Federal, cria mecanismos inovadores e ainda pouco debatidos. Um dos mecanismos de complementação é aquele que se refere à melhoria dos indicadores. Em boa medida, esta iniciativa coaduna-se com o que o estado do Ceará já pratica, quando premia, na redistribuição da quota-parte do ICMS, um acréscimo no percentual de retorno para os municípios que melhorarem os indicadores educacionais.

Entretanto, a alocação de parte da complementação da União ao Fundeb por indicadores de melhoria da educação, assim como o custo aluno qualidade como referência do padrão mínimo de qualidade, consiste em aspectos que deverão suscitar novas discussões ao longo do acompanhamento do novo Fundeb. Destaca-se que, na regulamentação, atribuiu-se ao Inep nada menos do que 10 novas medidas de acompanhamento, o que demandará, por parte do instituto, que leva o nome de Anísio Teixeira, um melhor aparelhamento para realizá-las. Indiretamente, é uma justa homenagem a Anísio, logo ele que foi o precursor no desenho da política de fundos para financiar a educação, quando do Plano Nacional de Educação de 1962.

A alocação de recursos de acordo com a melhoria de indicadores educacionais precisa ser adequadamente regulada, sob pena de implicar resultado inverso do desejado, ou seja, contribuir para aumento das desigualdades em lugar de promover equidade na oferta da educação escolar. Talvez um dos mecanismos seja o de manter o patamar anterior, mesmo que o município não atinja melhorias, caso contrário ele teria um desestímulo para buscá-las.

Para assegurar educação com qualidade e equidade, é necessário combinar um conjunto de medidas, sendo a previsão de recursos financeiros apenas uma delas. Recursos em volume adequado é condição necessária, mas não suficiente para assegurar a qualidade. É preciso combinar recursos com a melhoria na gestão. A principal dificuldade dos municípios, especialmente daqueles de pequeno porte (cerca de 68% dos municípios brasileiros têm até 20 mil habitantes), consiste na falta de qualidade técnica para a gestão educacional.

A experiência do Ceará que, nos recentes dados divulgados pelo Ideb de 2019, tem posição destacada entre os melhores rendimentos do Brasil (na média 6, entre os 10 dos melhores Ideb municipais provêm desse estado) é muito interessante. Isso porque as escolas são premiadas por

bons resultados aferidos pelo sistema estadual de avaliação externa da aprendizagem, mas, ao mesmo tempo, assumem o compromisso de colaborar com escolas que não tiverem bons resultados. As experiências exitosas que o estado cearense tem revelado ao Brasil combinam não só recursos, mas também envolvimento e compromisso da comunidade escolar e do seu entorno.

Referências

ABREU, M. Por que o fundo é fundamental para os Municípios. *Monitor: Boletim das finanças municipais. Confederação Nacional de Municípios*, Brasília, DF, n. 10, p. 2-7, ago./set. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3o12NsD>. Acesso em: 25 set. 2020.

ABRUCIO, F. L. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília, DF: Unesco, 2010. p. 39-70.

ABRUCIO, F. L.; SEGATTO, C. I. A gestão por resultados na educação em quatro estados brasileiros. *Revista do Serviço Público*, Brasília, DF, v. 68, p. 87, 2017. DOI: <https://doi.org/10.21874/rsp.v68i1.762>.

BRASIL. *Emenda Constitucional n.º 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). Brasília, DF: Casa Civil, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3o3fbYW>. Acesso em: 20 set. 2020.

BRASIL. *Emenda Constitucional n.º 53*, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, DF: Casa Civil, 2006. Disponível em: <https://bit.ly/2L4SPb2>. Acesso em: 20 set. 2020.

BRASIL. *Lei n.º 14.113*, de 25 de dezembro de 2020. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Brasília, DF: Casa Civil, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3rFuKs1>.

BRASIL. *Lei n.º 11.494*, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB. Brasília, DF: Casa Civil, 2007. Disponível em: <https://bit.ly/2Lbdzha>. Acesso em: 20 set. 2020.

BRASIL. *Decreto n.º 6.253*, de 13 de novembro de 2007. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, regulamenta a Lei n.º 11.494, de 20 de junho de 2007, e dá outras providências. Brasília, DF: Casa Civil, 2007. Disponível em: <https://bit.ly/3pzzP3f>. Acesso em: 20 set. 2020.

BREGMAN, D. Reforma tributária e mudança no critério de distribuição da cota-parte do ICMS: compatibilidade e impacto nos orçamentos municipais. *Revista do BNDES*, Brasília, DF, n. 35, p. 237, 2011. Disponível em: <https://bit.ly/37XRjQW>. Acesso em: 20 set. 2020.

CERQUEIRA, L. B. R. *Desigualdades regionais na política educacional: o caso do salário-educação*. 2018. 140 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Católica de Brasília, 2018.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. *PIB Municipal 2016: Municípios dependentes da administração pública. Estudos Técnicos/CNM – dezembro 2018*. Disponível em: <https://bit.ly/3n56pbz>. Acesso em: 20 set. 2020.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. *Fundeb: o que os Municípios precisam saber*. 7. ed. Brasília, DF: CNM, 2019. Disponível em: <https://bit.ly/34TL92A>. Acesso em: 25 set. 2020.

ELALI, A. *O Federalismo Fiscal Brasileiro e o Sistema Tributário Nacional*. São Paulo: MP Editora, 2005.

TANNO, C. R. *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)*. Estudo Técnico nº 24/2017 da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2017. Disponível em: <https://bit.ly/34UmiLK>. Acesso em 20 set. 2020.

TANNO, C. R. *PEC 15/2015: Fundeb. Texto Aprovado na Câmara dos Deputados Novo Mecanismo Redistributivo: resultados esperados, avaliação e proposta de regulamentação*. Estudo Técnico nº 22/2020 da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3rDujOZ>. Acesso em 20 set. 2020.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. *Desafios da regulamentação do novo Fundeb: elementos para qualificação da Emenda Constitucional 108/2020*. Nota Técnica - Setembro 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3o279zL>. Acesso em: 20 set. 2020.