



A regulamentação da lei do Novo Fundeb: desafios e perspectivas

The regulation of the New Fundeb law: challenges and perspectives

La réglementation du droit du Nouveau Fundeb: défis et perspectives

Marina Gleika Felipe Soares¹
Universidade Estadual do Piauí

Samara de Oliveira Silva²
Universidade Federal do Piauí

Lucine Rodrigues Vasconcelos Borges de Almeida³
Secretaria Estadual de Educação

Lucineide Maria dos Santos Soares⁴
Universidade Estadual do Piauí

Resumo: O artigo objetiva analisar os desafios e perspectivas da regulamentação do Novo Fundeb, nos PL n° 4372/2020 e PL n° 4519/2020; apresentar as principais conquistas contidas na atual EC 108/2020 e identificar as principais dificuldades e potencialidades que vêm emergindo na regulamentação da lei. O estudo tem abordagem qualitativa, por meio da pesquisa documental de fontes primárias e de referências bibliográficas centrais Carreira e Pinto (2007), Ximenes e Pinto (2019), Freitas (2020). Os resultados informam que a sociedade precisa estar vigilante ao processo de regulamentação do Novo Fundeb, que precisa ser detalhado em uma agenda de lutas, para poder se materializar.

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

Abstract: The article aims to analyze the challenges and perspectives of the regulation of Novo FUNDEB, in PL no. 4372/2020 and PL no. 4519/2020; to present the main achievements foreseen by the Novo Fundeb policy contained in the current EC 108/2020 and identify the main difficulties and potentialities that have been emerging in the regulation of the law. The study has a qualitative approach, through documentary research of primary sources and central bibliographic references Carreira e Pinto (2007), Ximenes and Pinto (2019), Freitas (2020). The

¹ Doutoranda em Educação pela Universidade de São Paulo (USP). Professora Assistente da universidade Estadual do Piauí (UESPI). *E-mail:* marinagleika@ors.uespi.br. *Lattes:* <http://lattes.cnpq.br/5527013094839934>. *ORCID:* <https://orcid.org/0000-0002-8788-0965>.

² Doutora em Educação pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Professora Adjunta da Universidade Estadual do Piauí (UESPI). *E-mail:* samara@phb.uespi.br. *Lattes:* <http://lattes.cnpq.br/8686912844410870>. *ORCID:* <https://orcid.org/0000-0002-3578-9940>.

³ Mestranda em Educação pela Universidade Federal do Piauí (UFPI). Professora da Secretaria Estadual de Educação–Seduc/PI. *E-mail:* lucinerodrigues@yahoo.com.br. *Lattes:* <http://lattes.cnpq.br/8315951308481563>. *ORCID:* <https://orcid.org/0000-0003-4528-0934>.

⁴ Doutora em Educação pela Universidade de São Paulo (USP). Professora Adjunta da Universidade Estadual do Piauí (UESPI). *E-mail:* lucineidemaria@cpm.uespi.br. *Lattes:* <http://lattes.cnpq.br/6693718276833234>. *ORCID:* <https://orcid.org/0000-0002-7016-2676>.

results inform that society needs to be vigilant to the regulatory process of the Novo Fundeb, which needs to be detailed in an agenda of struggles, in order to be able to materialize.

Keywords: Basic education. Financing of Education. New Fundeb.

Résumé: L'article vise à analyser les défis et les perspectives de la réglementation de Novo FUNDEB, dans PL n° 4372/2020 et PL n° 4519/2020; présenter les principales réalisations prévues par la politique novo Fundeb contenue dans l'actuelle CE 108/2020 et identifier les principales difficultés et potentialités qui ont vu le jour dans la réglementation de la loi. L'étude a une approche qualitative, à travers des recherches documentaires sur les sources primaires et les références bibliographiques centrales Carreira e Pinto (2007), Ximenes et Pinto (2019), Freitas (2020). Les résultats indiquent que la société doit être vigilante face au processus réglementaire du Novo Fundeb, qui doit être détaillé dans un agenda de luttes, afin de pouvoir se concrétiser.

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

Recebido em: 17 de outubro de 2020

Aceito em: 23 de fevereiro de 2021

Introdução

A promulgação da Emenda Constitucional (EC) n° 108 de 26 de agosto de 2020⁵ representou um passo importante para o financiamento da educação pública brasileira, tendo em vista a continuidade da política do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), como uma política de financiamento da educação básica permanente na Constituição Federal de 1988 (CF/88) e com possibilidades para o aprimoramento da garantia do direito à educação pública, gratuita e de qualidade.

Na próxima etapa desse processo têm-se o desafio para regulamentação da Lei do Novo Fundeb, tendo em vista que a construção e implementação de uma política de fundos envolve aspectos técnicos e políticos-institucionais, portanto devem priorizar também as demandas da sociedade, alinhando a atuação institucional à coletividade.

Para melhor elucidar sobre essa temática, o artigo foi organizado da seguinte forma metodológica: de início destacam-se as principais inovações previstas pela política do Novo Fundeb contidas na Emenda Constitucional (EC) 108/2020, comentando-se ao final as dificuldades e potencialidades que foram emergindo ao longo dos trabalhos de regulamentação da referida lei, consoante no Projeto de Lei (PL) 4372/2020 e no PL n° 4519/2020, com abordagem qualitativa, por meio da pesquisa documental de fontes primárias da legislação e de referências bibliográficas que pesquisam acerca dessa temática.

⁵ Ressalta-se que esse artigo foi elaborado antes da aprovação da regulamentação da Lei do Novo Fundeb, Lei n° 14.113, promulgada em 25 de dezembro de 2020.

Em julho de 2020, foi aprovado em duas votações, na Câmara dos Deputados, a EC nº 108/2020 para renovar o Fundeb, no primeiro turno, foram 499 a favor e só 7 contra a proposta – muito mais do que os 308 votos necessários. Na segunda votação, foram 492 a favor e 6 contrários. No dia 25 de agosto de 2020, no Senado Federal, a EC nº 108/2020 do Novo Fundeb foi aprovada por unanimidade.

Um dos projetos de lei em andamento para regulamentação foi apresentado pela Deputada Federal Professora Dorinha – partido dos Democratas (DEM-Tocantins), o PL nº 4372/2020. O segundo projeto que tramitou no Senado Federal foi proposto pelo Senador Randolfe Rodrigues – Rede Sustentabilidade (REDE-Amapá), o PL nº 4519/2020, cujo os pontos mais urgentes iremos debater nos aspectos que foram alterados de um projeto em relação ao outro.

Esse estudo se justifica pela necessidade de debate da temática, contribuindo com a sociedade civil organizada, que teve uma forte ação de incidência política no processo de aprovação da EC 108/2020, dentre as quais destacaram-se a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, a Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca), a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), a União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (Uncme), a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTe), a Associação Nacional de Política e Administração da Educação (Anpae), a União Nacional dos Estudantes (UNE), dentre outras entidades sociais.

Principais conquistas previstas pela política do Novo Fundeb contidas na atual e recente Emenda Constitucional nº 108/2020

Com a aprovação da EC nº 108/2020 constitucionalizou-se o Novo Fundeb, tornando-o uma política pública permanente no Estado brasileiro, viabilizando a concretização de princípios constitucionais para a educação, que apesar estarem inseridos há mais de 30 anos na Constituição Federal (CF) de 1988 ainda não se consolidaram, tais como o princípio da igualdade de condições de acesso, de permanência, de valorização do profissionais da educação, a garantia de padrão mínimo de qualidade, dentre outros.

Uma das conquistas na aprovação da matéria foi o crescimento da participação da União, com elevação da Complementação Federal para 23% de forma progressiva ao longo de seis anos, que irá gerar um aporte importante de recursos federais com objetivo de reduzir as desigualdades educacionais.

O texto constitucional estabeleceu que quanto a Complementação da União, 10% dos recursos continuam sendo distribuídos da mesma forma da Lei nº 11.494/2007, Fundeb, aos fundos estaduais, já os 2,5% serão distribuídos para as redes públicas com base na evolução dos

indicadores de atendimento e melhoria da aprendizagem – Valor Aluno Ano Resultado (VAAR), 5,25% serão direcionados para as redes que atendam a educação infantil e 5,25% para as redes que não alcançarem o valor aluno total nacional –Valor Aluno Ano Total – (VAAT). Dessa forma, o Novo Fundeb passa a ter um modelo Híbrido de divisão dos recursos federais, cujo mecanismo combina o atual modelo Valor Aluno Ano, (VAA) com o valor aluno total (VAAT), contemplando não só os Estados mais pobres, mas também os Municípios com baixa arrecadação tributária que estão em Estados mais ricos.

Para a Campanha Nacional pelo Direito à Educação a modificação promove equidade e não inviabiliza a oferta educacional de grandes Municípios e redes estaduais do Norte e Nordeste do país⁶.

Além disso, tem-se como conquista na EC nº 108/2020, o Custo Aluno-Qualidade (CAQ) desenvolvido pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação e já incluído no Plano Nacional de Educação, Lei nº 13.005/2014 (PNE 2014-2024) em quatro das dozes estratégias da Meta 20, um mecanismo que associa os insumos de qualidade, controle social e financiamento da educação.

Para a garantia de um padrão de qualidade, o CAQ estabelece os insumos necessários e investimentos para a manutenção de creches, pré-escolas, escolas do ensino fundamental e médio, em suas diferentes modalidades, conforme previsto na CF/88. O CAQ, busca materializar o primeiro e o sétimo princípio da educação nacional, inscrito no Art. 206 “o ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: inciso I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola e no inciso; VII – garantia do padrão de qualidade” (BRASIL, 1988), na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996) e no Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005/2014), entre outras leis (FINEDUCA, 2020a).

Portanto, a implementação do CAQ para aperfeiçoar o financiamento das escolas públicas brasileiras se justifica por pelos menos três motivos: 1) a persistência da enorme desigualdade de acesso, condições díspares de permanência e qualidade educacional entre as pessoas de diferentes classes sociais; 2) as evidências de insuficiência de condições de oferta nas escolas públicas; e 3) as limitações da política de financiamento vigente (FINEDUCA, 2020). Tais motivos elencados demonstram que o CAQ visa reduzir desigualdades *intra* redes, entre escolas e regiões geográficas; a falta de condições estruturais entre as escolas que atendem as diversas etapas e modalidades de ensino e a

⁶ Disponível em: <https://www.extraclasse.org.br/educacao/2020/07/pec-do-fundeb-aponta-avancos-e-mobiliza-educadores/>. Acesso em: 29/09/2020.

grande limitação financeira em que se encontra as redes públicas brasileiras em contextos de carência de materiais pedagógicos, infraestrutura adequada, políticas de valorização docente e dos profissionais da educação, dentre outras.

O CAQ contempla as condições adequadas e os insumos materiais e humanos necessários para que os professores consigam ensinar e para que os alunos possam aprender e garantir o direito à educação (FINEDUCA, 2020a). Se o CAQ não for efetivado o Brasil persistirá com os resultados indesejáveis que acumula ao longo de sua história na área da educação (CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO, 2018). O CAQ é uma referência normativa importante para o avanço na luta pela qualificação da oferta educacional pública e pela garantia do direito à educação (CARREIRA; PINTO, 2007), pois, permite o acompanhamento e o controle apurado do uso dos recursos da educação, relacionando os recursos aportados com os insumos básicos para o funcionamento adequado das escolas.

Destaca-se ainda, como conquista da sociedade civil organizada, através das entidades sociais e de pesquisa, que uniram-se nacionalmente em uma grande articulação no enfrentamento ao governo federal, obtendo a retirada⁷ da Cota Federal do salário educação da Complementação da União ao fundo, do não pagamento das aposentadorias e pensões com os recursos do Fundeb, e a garantia da manutenção da subvinculação de 70% do fundo para o pagamento de remunerações dos profissionais da educação (FINEDUCA, 2020b). Ressalta-se que essas propostas em disputas foram defendidas pelos Institutos, Fundações e Reformadores Empresariais, dentre os quais pode-se destacar o Todos pela Educação, dentre outros.

O processo de regulamentação do Novo Fundeb Projeto de Lei nº 4372/2020 e Projeto de Lei nº 4519/2020: dificuldades e potencialidades

No processo de tramitação do Novo Fundeb, após a promulgação da EC nº 108/2020, deve ocorrer a regulamentação de aspectos específicos em Lei Complementar, como os fatores de ponderação, o Custo Alunos Qualidade (CAQ), o controle social, a distribuição de

⁷ Segundo a Nota Técnica da Associação Nacional de Pesquisadores em Financiamento da Educação (Fineduca), caso o salário educação fosse incluído na Complementação da União “haveria uma redução de 75% do total investido nos programas suplementares, com base nos R\$ 8,5 bilhões investidos em 2019. Com isso, restaria apenas R\$ 2,1 bilhões para todos os programas. Esse valor é quase metade do valor de R\$ 3,98 bilhões utilizados em 2019 para custear o PNAE”, ou seja, haveria redução significativa da Complementação da União por não trata-se de recursos novos, mas sim de recursos que há mais de vinte anos financiam programas e projetos do FNDE voltados para a universalização da educação básica.

O pagamento de Aposentadorias com o recurso do FUNDEB foi vedado com a aprovação do parágrafo 7º do artigo 6º da Proposta da EC 108/2020.

recursos, a valorização dos profissionais da educação, dentre outros. Especificidades importantes que estão em fase de discussão e elaboração no Congresso Nacional, representando um momento e espaço de disputas políticas para a sociedade civil incidir nessas políticas educacionais necessárias ao financiamento da educação pública brasileira.

Atualmente (setembro de 2020) têm-se dois Projetos de Lei como propostas para regulamentação do Novo Fundeb, o PL nº 4372/2020 de proposição da Deputada Federal Dorinha Rezende Seabra (DEM/TO) e o PL nº 4519/2020 de proposição do Senador Randolfe Rodrigues (REDE/AP), que têm algumas alterações e acréscimos, um projeto em relação ao outro, de aspectos importantes que foram elencados na EC 108/2020 e que precisam de lei específica para regulamentação.

Inicialmente destaca-se que no PL nº 4519/2020, de proposição do Senador Randolfe Rodrigues (REDE/AP), o CAQ foi acrescido demonstrando a importância em incluir insumos básicos para garantia da qualidade da educação. O CAQ a ser regulamentado em Lei Complementar, representa uma inversão na lógica do financiamento das políticas educacionais no Brasil: o investimento, antes subordinado à disponibilidade orçamentária mínima prevista na vinculação constitucional de recursos alocados para a área, passa a ser pautado pela necessidade de investimento por aluno para que seja garantido, de fato, um padrão de qualidade em todas as escolas públicas brasileiras.

No quadro a seguir têm-se os artigos e incisos em que o CAQ é incorporado no PL nº 4519/2020:

Quadro 1: Artigos em que CAQ é incorporado no PL nº 4519/2020

PL nº 4519/2020 – Senado	
Capítulo II Da composição Financeira (Seção II Da Complementação da União)	<p>Acrescenta: Art. 5º IV</p> <p>Art. 5º A complementação da União será equivalente a, no mínimo, 23% (vinte e três por cento) do total de recursos a que se refere o art. 3º, nas seguintes modalidades:</p> <p>IV – complementação adicional Custo Aluno Qualidade (CAQ): percentual variável a cada ano, conforme apuração do valor necessário, em cada rede pública de ensino municipal, estadual ou distrital, para a garantia de condições adequadas de oferta, pactuadas conforme lei complementar a que se refere o parágrafo único do art. 23 desta Constituição.</p> <p>§ 1º Os indicadores de atendimento devem contemplar a garantia progressiva de condições adequadas de oferta em todas as unidades de ensino públicas do país, considerando, ao menos, os seguintes insumos indispensáveis: I - Número adequado de alunos por turma; II – Valorização dos profissionais da educação básica pública; III - Biblioteca ou sala de leitura com acervo; IV - Laboratórios de Ciências e de Informática; V - Internet banda larga; VI - Quadra poliesportiva coberta; VII – Acessibilidade; VIII - Saneamento básico; IX - Acesso à luz elétrica; X - Acesso à água potável.</p>
Capítulo III Da Distribuição dos Recursos (Seção I Definições)	<p>Acrescenta: Art. 6º IV</p> <p>Art. 6º Para os fins do disposto nesta Lei, considera-se, na forma do Anexo desta Lei:</p> <p>IV – complementação adicional Custo Aluno Qualidade (CAQ), percentual variável a cada ano, conforme apuração do valor necessário, em cada rede pública de ensino municipal, estadual ou distrital, para a garantia de condições adequadas de oferta inscritas no Custo Aluno Qualidade.</p>
Seção II Matrículas e Ponderações	<p>Altera:</p> <p>Art. 7º A distribuição de recursos que compõem os Fundos, nos termos do art. 3º, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal e da complementação da União, conforme art. 4º, dar-se-á, na forma do Anexo desta Lei, em função do número de alunos matriculados nas respectivas redes de educação básica pública presencial, observando-se as diferenças e ponderações quanto ao valor anual por aluno (Valor aluno Ano Fundeb - VAAF, Valor Aluno Ano Total - VAAT ou Valor Aluno Ano Equidade - VAAE) entre etapas, modalidades, duração da jornada e tipos de estabelecimento de ensino, consideradas as respectivas especificidades e os insumos necessários para a garantia de sua qualidade, tendo como referência o Custo Aluno Qualidade (CAQ) inscrito no § 7º do art. 211 da Constituição;</p>
Seção V Da Comissão Interg. De Financiamento para a Educação Básica de Qualidade	<p>Altera: Art. 18 a)</p> <p>Art. 18 No exercício de suas atribuições, compete à Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade: I - especificar anualmente, observados os limites definidos nesta Lei, as diferenças e ponderações aplicáveis:</p> <p>a) entre diferentes etapas, modalidades, duração de jornada e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica, observado o disposto no art. 9º, levando em consideração a correspondência ao custo de assegurar padrões mínimos de qualidade e condições adequadas de oferta na respectiva etapa e modalidade e tipo de estabelecimento de educação básica, segundo estudos referentes ao Custo Aluno Qualidade (CAQ), publicados pelo Inep nos termos da legislação;</p>
Capítulo VII Disposições Finais e Transitórias (Seção I Disposições Transitórias)	<p>Altera: Art. 40 II</p> <p>Art. 40 Nos termos do art. 60, § 2º, do ADCT e do art. 212-A, § 2º, da Constituição Federal, esta Lei será atualizada até 2022, para que, a partir do exercício financeiros de 2023 constem desta regulamentação:</p> <p>II - diferenças e ponderações quanto ao valor anual por aluno entre etapas, modalidades, duração da jornada e tipos de estabelecimento de ensino, nos termos do art. 7º, tendo como referência o Custo Aluno Qualidade (CAQ) inscrito no § 7º do art. 211 da Constituição;</p> <p>Acrescenta: Art. 40 IV</p> <p>Art. 40 IV - a incorporação do adicional Custo Aluno Qualidade (CAQ), definido como o percentual de complementação suplementar da União ao Fundeb, variável a cada ano, devido a cada rede pública de ensino municipal, estadual ou distrital que não seja capaz de alcançar, com recursos vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, consideradas as complementações VAAF, VAAT e VAAE, o valor mínimo nacional equivalente ao CAQ, na forma do Anexo desta Lei;</p> <p>Acrescenta: Art. 41 Art. 42</p> <p>Art. 41. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão assegurar no financiamento da educação básica, previsto no art. 212 da Constituição Federal, a melhoria da qualidade do ensino, de forma a garantir padrão mínimo de qualidade definido nacionalmente.</p> <p>§ 1º O padrão mínimo de qualidade de que tratam os §§ 1º e 7º do art. 211 da Constituição será definido pelo Custo Aluno Qualidade (CAQ) como expressão, para cada etapa, modalidade, duração da jornada e tipo de estabelecimento de ensino, das condições adequadas de oferta do ensino a serem asseguradas, em regime de colaboração, por União, Estados, Distrito Federal e Municípios.</p> <p>Art. 42. Na regulamentação a que se refere o art. 40, serão estabelecidos mecanismos complementares de correção de desigualdades intrarredes de ensino e intramunicípios voltados a assegurar recursos adicionais para escolas situadas em territórios de alta vulnerabilidade social, e em territórios indígenas ou quilombolas, ou com significativa matrícula dessas populações.</p> <p>Parágrafo único. Entre os mecanismos a que refere este artigo devem ser contemplados:</p> <p>I - a previsão de complementação adicional CAQ específica para as modalidades de educação indígena e quilombola, e para territórios de alta vulnerabilidade social, a ser contemplada no mecanismo de que tratam o inciso IV do art. 5º e o inciso II do § 1º art. 41 desta Lei.</p>

Fonte: BRASIL, 2020c.

O PL nº 4519/2020 do Senado Federal regulamenta aspectos importantes do CAQ, visando contemplar a garantia progressiva de condições adequadas de oferta em todas as unidades de ensino públicas do país (condições de estrutura, recursos materiais e humanos), dentre esses o PL destaca: o número adequado de alunos por turma; a valorização dos profissionais da educação básica pública; biblioteca com acervo; laboratórios de Ciências e de Informática; Internet banda larga; quadra poliesportiva coberta; acessibilidade; saneamento básico; acesso à luz elétrica e acesso à água potável.

No Capítulo III denominado “Da Distribuição dos Recursos” na seção I Definições, no PL nº 4519/2020 do Senado Federal o artigo 6º vai definir, explicitar as distribuições dos recursos, sendo acrescido o inciso IV que define a complementação adicional CAQ a ser regulamentado em Lei Complementar.

Na Seção II denominada “Matrículas e Ponderações” e na Seção V denominada “Da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade”, do mesmo Capítulo III, altera o artigo 7º e o artigo 18a, acrescentando novamente o CAQ como mecanismo importante a ser incorporado como referência para distribuição de recursos nas matrículas e ponderações do fundo, considerando o padrão de qualidade entre às etapas, modalidades, duração da jornada e tipos de estabelecimento de ensino, tendo em vista que a Comissão Intergovernamental tem a atribuição de definir esses fatores de ponderação. Como por exemplo a Educação de Jovens e Adultos (EJA), a educação do campo, educação infantil, educação integral, dentre outras reafirmando a importância de se considerar as suas particularidades e os insumos necessários a cada uma para o cálculo do CAQ.

Sendo que essas ponderações vinculadas ao CAQ novamente são ratificadas no artigo 40, II no Capítulo VII denominado “Disposições Finais e Transitórias” na Seção I Disposições Transitórias. Acrescenta-se, ainda, no artigo 40, IV e artigo 41 a incorporação do adicional Custo Aluno Qualidade (CAQ), definido como o percentual de complementação suplementar da União ao Fundeb e padrão mínimo de qualidade.

Pode-se constatar ainda que no PL nº 4519/2020 ocorreu um acréscimo do artigo 42 em que são estabelecidos mecanismos complementares de correção de desigualdades intrarredes de ensino e intramunicípios voltados a assegurar recursos adicionais para escolas situadas em territórios de alta vulnerabilidade social, e em territórios indígenas ou quilombolas e menciona-se o CAQ como medida equalizadora dessas desigualdades educacionais para se contrapor ao modelo atual que prioriza a “qualidade” de escolas com padrões diferentes, dependendo da sua localização geográfica, do nível de desenvolvimento socioeconômico, dentre outras vulnerabilidades.

Esses dispositivos legais são instrumentos para o controle social, fiscalização e melhor gestão dos recursos públicos, sendo possível obter diagnósticos de infraestrutura das escolas, condições de trabalho, conforme explicam Ximenes e Pinto (2020) o CAQ:

Estabelece balizas objetivas e transparentes para a estimativa do financiamento necessário à garantia do padrão mínimo de qualidade em cada escola brasileira, considerando as diferenças de custo entre etapas, modalidades de ensino e tipos de estabelecimentos. Sua premissa é a eliminação, via financiamento, das desigualdades inaceitáveis nas condições de oferta do ensino público (XIMENES, PINTO, 2020, s/n);

Assim, verifica-se novamente o esforço em se colocar o CAQ no centro da discussão e a importância da materialização desse mecanismo, que precisa ser regulamentado para a garantia do padrão de qualidade, pois sua inclusão na EC nº 108/2020 representou uma vitória para a sociedade civil e para os educadores.

Com relação as demais alterações no § 1º do artigo 7º, na seção II denominada “Matrículas e Ponderações”, verifica-se que é acrescido aos incisos I e II a estipulação de prazos de 8 anos, excepcionalmente, para efeito da distribuição dos recursos em relação às instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o poder público, para o cômputo das matrículas para educação infantil e no atendimento educacional especializado.

Assim, o PL nº 4519/2020 estabelece prazos nos 8 primeiros anos para que ocorra a transição de investimento público com as matrículas na rede privada em instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas na educação infantil oferecida em creches e de educação especial para que sejam extintas e substituídas por matrículas públicas. Ressalta-se aqui a necessidade de garantir recursos públicos para matrículas em instituições públicas, que conforme Borghi; Adrião; Arelaro (2009, p. 16) “Tal estratégia contribui para a naturalização dos repasses de recursos públicos para instituições privadas, sob a alegação de que possuem finalidades públicas”.

De acordo como artigo 213 da CF/88, os recursos públicos podem ser destinados a escolas “comunitárias, confessionais ou filantrópicas” somente as que “comprovem finalidade não lucrativa” e apliquem seus excedentes financeiros em educação:

Art. 213. Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, que:

I - comprovem finalidade não lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação;

II - [...] (BRASIL, 1988).

Esse dispositivo constitucional já vigora na educação pública e no PNE (2014-2024) em que foi estabelecida estratégia com prazo gradativo para que as matrículas públicas em educação infantil sejam universalizadas.

No § 2º do mesmo artigo 7º no inciso IV foi incluído ainda no PL nº 4519/2020 do Senado a gestão democrática e acrescido o inciso VI que trata da laicidade da educação pública. A importância da inclusão do princípio da gestão democrática se dá por afirmar a escola como um espaço importante para a construção democrática, que deve propiciar também o exercício para a cidadania, o que implica na transparência, no trabalho coletivo, na participação, autonomia, impessoalidade e liderança. Esses aspectos devem permear o ambiente escolar para um processo decisório coletivo e público baseado no diálogo como forma para superação de conflitos, buscar as soluções pelo viés público, popular e do espaço escolar como representatividade para construções democráticas, pois segundo Cury (2007):

A escola é uma instituição de serviço público que se distingue por oferecer o ensino como um bem público. Ela não é uma empresa de produção ou uma loja de vendas. Assim, a gestão democrática é, antes de tudo, uma abertura ao diálogo e à busca de caminhos mais consequentes com a democratização da escola brasileira em razão de seus fins maiores postos no artigo 205 da Constituição Federal (CURY, 2007, p. 493).

Além disso, foi incluído no PL nº 4519/2020 o inciso IV no artigo 7º, que acrescenta a importância do respeito ao princípio da laicidade da educação pública, tendo em vista a “necessidade de implementar a laicidade em cada contexto social se faz presente a partir de um momento histórico em que se torna inevitável a convivência entre cidadãos de crenças diferentes” (VALENTE, 2018, p. 109).

No Capítulo V denominado “Da Utilização dos Recursos” é acrescentado ao artigo 25 o § 3º ressaltando a importância dos Estados e Municípios assegurarem condições de transparência no financiamento dos recursos:

Art. 25 Os recursos dos Fundos, inclusive aqueles oriundos de complementação da União, serão utilizados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, no exercício financeiro em que lhes forem creditados, em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, conforme disposto no art. 70 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

§ 1º Observado o disposto no art. 27 e no § 2º deste artigo, os recursos poderão ser aplicados pelos Estados e Municípios indistintamente entre etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica nos seus respectivos âmbitos de atuação prioritária, conforme estabelecido nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal.

§ 3º A autorização de que trata o § 1º não exige Estados e Municípios de assegurar condições adequadas de funcionamento e transparência no financiamento de cada uma das etapas, modalidades e tipos de estabelecimento e de exercer ação redistributiva em relação a suas escolas (BRASIL, 2020c).

A necessidade das condições de transparência no financiamento da educação é importante, pois esse mecanismo ajuda a reduzir a capacidade da classe política agir com patrimonialismo aos órgãos públicos, pela via da manipulação de cargos e verbas,

pois permite que diferentes poderes possam se observar e que as instituições de controle (bem como o controle social) possam ser exercidos pelos diferentes atores para que se efetive os mecanismos de controles durante os mandatos (ZUCCOLOTTO, TEIXEIRA, 2019, p. 42).

A transparência propicia um acompanhamento social e a consequente contribuição para uma consolidação democrática, principalmente com a preocupação atual de gerar informações confiáveis para a sociedade.

No Capítulo VI denominado “Do Acompanhamento, Avaliação, Monitoramento, Controle Social, Comprovação e Fiscalização dos Recursos” o artigo 30 é modificado na composição dos Conselhos do Fundeb, inicialmente em âmbito federal.

Em âmbito federal foi acrescido no PL nº 4519/2020 à composição do Conselho do Fundeb mais um representante do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e dois representantes de organizações civis com reconhecida atuação em defesa da educação pública, excluídas entidades religiosas e partidos políticos, a serem indicadas pelo Fórum Nacional de Educação a que se refere o art. 6º da Lei nº 13.005/2014, totalizando 16 membros, enquanto que no PL nº 4372/2020 prevê a composição apenas de 13 membros.

Em âmbito estadual foi acrescido no PL nº 4519/2020 na composição do Conselho mais um representante de organizações civis com reconhecida atuação em defesa da educação pública, excluídas entidades religiosas e partidos políticos, a ser indicada pelo Fórum Estadual de Educação, totalizando 13 membros, já no PL nº 4372/2020 prevê a composição apenas de 12 membros. Com relação a composição distrital, estabeleceu a mesma composição determinada pelo disposto no inciso II (âmbito estadual) deste parágrafo, excluídos os membros mencionados nas suas alíneas b e d.

Em âmbito municipal foi acrescido no PL nº 4519/2020 na composição do Conselho mais um representantes de organizações civis com reconhecida atuação em defesa da educação pública, excluídas entidades religiosas e partidos políticos, a ser indicada pelo Fórum Municipal de Educação, totalizando 10 membros, enquanto que no PL nº 4372/2020 prevê a composição apenas de 9 membros.

As alterações na composição dos Conselhos do Fundeb abrangem organização da sociedade civil com reconhecida atuação em defesa da educação pública, excluídas entidades religiosas e partidos políticos, a ser indicada pelos Fóruns de Educação. O que reflete na necessidade de uma composição nos conselhos respeitando a paridade entre poder público e a sociedade civil.

Ainda no Capítulo VI denominado “Do Acompanhamento, Avaliação, Monitoramento, Controle Social, Comprovação e Fiscalização dos Recursos” o PL nº 4519/2020 acrescenta ao artigo 30 o § 14:

Art. 30. O acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos dos Fundos, de forma a assegurar condições adequadas de oferta por etapa, modalidade e tipo de estabelecimento de ensino, serão exercidos, junto aos respectivos governos, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por conselhos instituídos especificamente para esse fim.

§ 14 Incumbe à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, isoladamente ou em regime de colaboração, garantir programas de apoio e formação aos conselheiros de que trata esta Lei, assegurada a participação destes na definição dos conteúdos (BRASIL, 2020c).

O § 14 do artigo 30 no PL nº 4519/2020 estabelece o apoio de formação dos Conselheiros, já previsto em outras legislações como PNE (2014-2024) e o próprio Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) e Fundeb, ainda requerendo uma melhor atenção a formação dos conselheiros do ponto de vista contábil e jurídico, como também uma maior articulação dessas dimensões com os órgãos de controle e fiscalização dos recursos do Fundeb, visando o fortalecimento da atuação fiscalizadora desses conselhos.

No Capítulo VII, Seção I do PL nº 4519/2020 denominado “Disposições Transitórias” corrige no artigo 40, § 1º os fatores de ponderação das modalidades e etapas, como “educação de jovens e adultos com avaliação no processo” que no PL nº 4372/2020 era de 0,8 e no PL nº 4519/2020 passa para 1,20; “pré-escola em tempo integral” de 1,30 para 1,40; “Creche em tempo integral pública” de 1,30 para 1,50; “anos iniciais do ensino fundamental no campo” de 1,15 para 1,50; “anos finais do ensino fundamental no campo” de 1,20 para 1,50; “ensino médio no campo” de 1,30 para 1,50; “ensino médio articulado à educação profissional” de 1,3 para 1,50; “educação especial” de 1,20 para 1,50; “educação indígena e quilombola” de 1,20 para 1,50 e “educação de jovens e adultos integrada à educação profissional de nível médio, com avaliação no processo” de 1,20 para 1,50. Essas alterações no PL nº 4519/2020 ajustam o custo real das despesas com essas etapas e modalidades, contribuindo para fortalecer a política de investimento dos programas suplementares ou próprios das redes de ensino, seguindo a recomendação da Nota Técnica “A importância do Novo Fundeb para a garantia do direito à educação escolar indígena e quilombola e em territórios de vulnerabilidade social”⁸.

⁸ Disponível em: https://www.deolhonosplanos.org.br/wp-content/uploads/2019/12/Meninas-em-prol-do-Fundeb_FINAL.pdf. Acesso em: 16/10/2020.

No Capítulo VII , Seção II do PL nº 4519/2020 denominado “Disposições Finais” alterou e acrescentou ao artigo 45, incisos de I a VI, os quais versam sobre a valorização dos profissionais da educação, traz para o corpo da lei a necessidade de Planos de Carreira e remuneração para os profissionais da educação básica, a valorização real do piso salarial profissional, a equiparação de seus rendimentos médios ao dos demais profissionais com escolaridade equivalente, o cumprimento da jornada de trabalho em um único estabelecimento escolar, licenças remuneradas para pós-graduação stricto sensu, provimento de cargos efetivos considerando as especificidades socioculturais das escolas do campo e das comunidades indígenas e quilombolas e a melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem.

Quadro 2: Alterações e acréscimos sobre a valorização dos profissionais da educação

PL nº 4372/2020	PL nº 4519/2020
<p>Art. 44. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão implantar Planos de Carreira e remuneração dos profissionais da educação básica, de modo a assegurar:</p> <p>I - a remuneração condigna dos profissionais na educação básica da rede pública;</p> <p>II - integração entre o trabalho individual e a proposta pedagógica da escola;</p> <p>III - a melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem.</p>	<p>Alterado</p> <p>Art. 45. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão implantar Planos de Carreira e remuneração dos profissionais da educação básica, de modo a assegurar:</p> <p>I – a valorização real do piso salarial profissional nacional, como vencimento inicial das carreiras;</p> <p>II - a remuneração condigna dos profissionais na educação básica da rede pública, com a equiparação de seus rendimentos médios ao dos demais profissionais com escolaridade equivalente;</p> <p>III - integração entre o trabalho individual e a proposta pedagógica da escola, com implantação progressiva do cumprimento da jornada de trabalho em um único estabelecimento escolar;</p> <p>IV - a melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem;</p> <p>V – licenças remuneradas e incentivos para qualificação profissional, inclusive em nível de pós-graduação stricto sensu;</p> <p>VI – a consideração das especificidades socioculturais das escolas do campo e das comunidades indígenas e quilombolas no provimento de cargos efetivos para essas escolas.</p>

Fonte: BRASIL, 2020b e BRASIL, 2020c.

O PL nº 4519/2020 ao alterar e acrescentar o inciso I ao VI no artigo 45, pretende garantir ganho real nos reajustes anuais na nova regulamentação do Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) haja vista já existir iniciativa de projeto de lei no Congresso Nacional que versa sobre a possibilidade da mudança na correção do índice utilizado como base para o PSPN passar a ser o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC).

Com relação a necessidade da alteração no inciso II que propõe equiparação dos profissionais do magistério das redes públicas da educação básica aos demais profissionais com escolaridade equivalente, avançando ao estender essa valorização a todos os trabalhadores em educação, reafirma a Meta 17 do PNE (2014-2024), como uma reparação histórica e de luta dos profissionais da educação, tendo em vista que os professores do Brasil ainda recebem salário abaixo da média mundial, de acordo com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)⁹.

No inciso III, ressalta-se a implantação progressiva do cumprimento da jornada de trabalho em um único estabelecimento escolar que é uma reivindicação dos professores como garantia de fortalecimento de vínculos, do pertencimento a comunidade escolar, bem como ter o tempo para o planejamento de 1/3 da jornada (Lei nº 11.738/2008), evitar a rotatividade em várias escolas, o que assegura a esses profissionais melhores condições de trabalho e cumprimento de jornadas.

O inciso V foi incluído de modo a contemplar as licenças remuneradas e incentivos para qualificação profissional, inclusive em nível de pós-graduação *stricto sensu*, como forma de assegurar a qualificação para os profissionais da educação, a formação continuada em parceria com as Instituições de Ensino Superior (IES) públicas e a ascenderem em suas carreiras, garantindo o direito a uma valorização profissional e a ampliação da formação qualificada de especialistas, mestres e doutores na educação básica.

No inciso VI ao incluir a necessidade de provimento de cargos efetivos considerando as especificidades socioculturais das escolas do campo e das comunidades indígenas e quilombolas, ressalta-se a importância em se contemplar cargos efetivos, respeitando as especificidades dessas populações, como forma de empoderar esses sujeitos e as escolas desses locais com profissionais efetivos, para evitar as rotatividades, as indicações políticas e a precarização dos profissionais.

Nesse sentido o PL nº 4519/2020 foi o que mais contemplou aspectos importantes da EC nº 108/2020 que necessitam de regulamentação. Para Freitas (2020, s/n),

o presente texto visa fazer jus aos debates desencadeados para a promulgação da Emenda à Constituição 108/2020, considerando – como dito – a colaboração de alguns dos maiores especialistas dedicados à consagração do direito à educação no Brasil.

Ressalta-se que o PL do Senado recebeu contribuições de organizações sociais que atuam em defesa do direito à educação, consultando professores e ativistas da Campanha Nacional pelo Direito à Educação.

⁹Disponível em: <https://brasil123.com.br/professores-do-brasil-recebem-salario-abaixo-da-media-mundial-diz-ocde/>. Acesso em 28/09/2020.

Considerações Finais

Analisando os desafios e perspectivas na tramitação e regulamentação do Novo Fundeb no ordenamento jurídico nacional e o que consta na EC 108/2020, no PL nº 4372/2020 e no PL nº 4519/2020 constatou-se avanços no tocante a resguardar a defesa da educação pública como condição de igualdade e acesso para todas as etapas e modalidades. Dentre os avanços, têm-se ainda a inclusão do CAQ para equalizar as desigualdades regionais e educacionais para todas as redes de ensino, etapas e modalidades, assegurou a valorização dos profissionais da educação com ampliação do percentual, a formação continuada, a ampliação gradativa do percentual de Complementação da União e o resguardo do controle social.

No entanto, verificou-se que o PL nº 4519/2020 do Senado federal, contempla os anseios da sociedade civil organizada por esses seguimentos fazerem forte incidência junto ao Senado Federal no processo de elaboração e discussão desse PL, em que destaca-se a atuação da Campanha Nacional pelo Direito à Educação.

Toda sociedade ainda precisa estar vigilante a esse processo de regulamentação do Novo Fundeb, pois mesmo que a EC nº 108/2020 tenha sido aprovada, ainda tem muitos aspectos que precisam ser detalhados em uma agenda de lutas e arena de disputas, para poderem se materializar de fato, sob pena de não ter essas conquistas implementadas.

Assim, considera-se importante a sociedade civil manter-se em estado de mobilização permanente monitorando o parlamento, observando também as demais políticas como a regulamentação do Sistema Nacional da Educação, o SINAEB, o PNE/2014-2024, dentre outras, que também precisam ser asseguradas para que o Novo Fundeb se materialize como uma política de Estado.

Referências

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA EM FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO - **FINEDUCA**. Por um FUNDEB mais justo e com maior compromisso da União! Publicado em: 01/03/2020a. Disponível: https://fineduca.org.br/wp-content/uploads/2020/03/Fineduca_Nota_Por-um-Fundeb-mais-justo_01.03.2020.pdf. Acesso em: 28/09/2020. DOI: <https://doi.org/10.22491/10.22491/fineduca-2236-5907-v10-104804>.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA EM FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO - **FINEDUCA**. Não é hora de retroceder no Fundeb! Publicado em: 20/07/2020b. Disponível: https://fineduca.org.br/wp-content/uploads/2020/07/Fineduca_Nota_20200720.pdf. Acesso em: 28/09/2020. DOI: <https://doi.org/10.22491/fineduca-2236-5907-v10-109338>.

BORGHI, R. F.; ADRIÃO, T.; ARELARO, L. **Creches conveniadas no Brasil e a tradição na relação público-privado: continuidades e rupturas**. Rio Claro, 2009. Mimeo. 19 p.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília. DF, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao compilado.htm. Acesso em: 28/09/2020.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília, DF, 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm. Acesso em: 28/09/2020.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020a**. Altera a Constituição Federal para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do (ICMS), para disciplinar a disponibilização de dados contábeis pelos entes federados, para tratar do planejamento na ordem social e para dispor sobre o FUNDEB; altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e dá outras providências.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 4372, de 27 de agosto de 2020b**. Dispõe sobre a Regulamentação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; e dá outras providências.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. **Projeto de Lei nº 4519, de 09 de setembro de 2020c**. Dispõe sobre a Regulamentação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; e dá outras providências.

CARREIRA, D.; PINTO, J. M. R. **Custo aluno-qualidade inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil**. 1. ed. São Paulo: Global, 2007. v. 1. DOI: <https://doi.org/10.5380/jpe.v2i3.15021>.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. PINTO, J. M. R.; NASCIMENTO, I. (Org.); CARA, D. (Org.); PELLANDA, A. (Org.). **O CAQi e o CAQ no PNE: quanto custa a educação pública de qualidade no Brasil?** 1. ed. São Paulo, 2018. DOI: <https://doi.org/10.5380/jpe.v2i3.15021>.

CURY, C. R. J. A gestão democrática na escola e o direito à educação. **Revista Brasileira de Administração da Educação**, v. 23, p. 483-496, 2007. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/19144>. Acesso em: 28/09/2020.

FREITAS, L. C. de. **Regulamentação do FUNDEB tem projeto alternativo no Senado**. Blog do Freitas, publicado em 10/09/2020. Disponível em: <https://avaliacaoeducacional.com/2020/09/10/regulamentacao-do-fundeb-tem-projeto-alternativo-no-senado/>. Acesso em: 28/09/2020.

VALENTE, G. A. Laicidade, Ensino Religioso e religiosidade na escola pública brasileira: questionamentos e reflexões. **PRÓ-POSIÇÕES** (UNICAMP. ONLINE), v. 29, p. 107-127, 2018. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-73072018000100107. Acesso em: 28/09/2020. DOI: <https://doi.org/10.1590/1980-6248-2016-0108>.

XIMENES, S. B.; PINTO, E. G. O Custo Aluno Qualidade na PEC do Fundeb. **Consultor Jurídico Conjur**, publicado em 12/08/2020. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-ago-12/xavier-graziane-pinto-custo-aluno-qualidade-pec-fundeb>>. Acesso em: 28/09/2020. DOI: <https://doi.org/10.5380/jpe.v9i17/18.37861>.

ZUCCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M. A. C. *Transparência: aspectos conceituais e avanços no contexto brasileiro*. – Brasília: **Enap**, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1590/1984-9240822>.