



A EC 108/2020 – FUNDEB PERMANENTE

Paulo de Sena Martins
Consultor Legislativo da Área XV
Educação, Cultura e Desporto

NOTA TÉCNICA

FEVEREIRO DE 2021

O conteúdo deste trabalho não representa a posição da Consultoria Legislativa, tampouco da Câmara dos Deputados, sendo de exclusiva responsabilidade de seu autor.

© 2020 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados(as) os(as) autores(as). São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

O conteúdo deste trabalho é de exclusiva responsabilidade de seus(suas) autores(as), não representando a posição da Consultoria Legislativa, caracterizando-se, nos termos do art. 13, parágrafo único da Resolução nº 48, de 1993, como produção de cunho pessoal do(a) consultor(a).

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	4
2. NORMAS PRINCIPIOLÓGICAS DA EC 108/2020	7
PLANEJAMENTO	7
EDUCAÇÃO E APRENDIZAGEM AO LONGO DA VIDA.....	8
UNIVERSALIZAÇÃO, QUALIDADE E EQUIDADE	8
AÇÃO REDISTRIBUTIVA POR PARTE DOS ENTES FEDERADOS EM RELAÇÃO A SUAS ESCOLAS	9
3. NORMAS INDUTORAS DE POLÍTICAS	10
A DISTRIBUIÇÃO DA COTA MUNICIPAL DO ICMS.....	10
PADRÃO MÍNIMO DE QUALIDADE E CUSTO ALUNO QUALIDADE	11
4. NORMAS DE TRANSPARÊNCIA E CONTROLE	15
5. NORMA REFERENTE À REFORMA TRIBUTÁRIA.....	17
6. O NOVO FUNDEB PERMANENTE NA EC 108/2020	18
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	31

1. INTRODUÇÃO

A Emenda Constitucional nº 108, de 2020, tem como tema o financiamento da educação básica pública.

Vai além do aprimoramento do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e sua transformação em mecanismo permanente, embora esse seja o escopo principal da Emenda.

Traz consigo o legado da política de fundos, que foi implementada desde 1997. Conserva mecanismos do Fundeb 2007-2020, que, por sua vez, aproveitava-se da experiência do antigo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) (SENA, 2008; MARTINS, 2011). Assim como o Fundeb 2007-2020, o novo Fundeb organiza os recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento da educação (MDE), para o exercício da função própria de estados, DF e municípios e da função supletiva da União. Constrói a política de cooperação, o regime de colaboração. É a grande política federativa setorial. Representa o pacto federativo na educação.

Mas propõe uma série de aprimoramentos, até com o aprofundamento da solidariedade federativa, a partir do aumento da complementação da União e a adoção do conceito de valor aluno ano total - VAAT e do modelo “híbrido”, além das ponderações de disponibilidade financeira, que serão comentadas adiante.

Há um aspecto no qual a EC 108/2020 não inovou, mas seguiu os passos dos instrumentos normativos que a precederam – EC 14/06 (Fundef) e EC 53/2006 (Fundeb), no sentido de atuar no entorno normativo do Fundo, de forma a gerar **normas de princípios, normas de transparência e controle e normas indutoras de outras mudanças** em busca da maior efetividade da política educacional, a partir da promoção do tripé **acesso** (incluída a permanência) - **qualidade – equidade**.

A **EC 14/06**, além de tratar de seu tema central, que era o Fundef, por exemplo:

1) acrescentou alínea no inciso VII do art. 34, de forma a transformar a vinculação de recursos da receita de impostos à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) em princípio constitucional sensível, cujo descumprimento enseja a mais grave sanção no Estado federativo – a intervenção;

2) no art. 211:

a) previu que a União exercerá função redistributiva e supletiva, de forma a garantir **equalização de oportunidades** educacionais e **padrão mínimo de qualidade** do ensino mediante assistência técnica e financeira aos demais entes federativos;

b) ampliou a área de atuação prioritária dos municípios para toda a educação infantil, além do ensino fundamental (anteriormente eram previstos o ensino fundamental e a pré-escola, isto é, não havia ente responsável pelas creches); e

c) estabeleceu expressamente as áreas de atuação prioritárias dos estados (ensinos fundamental e médio), tema em que havia lacuna no texto anterior.

A **EC 53/06**, a par de instituir o Fundeb 2007-2020:

1) pacificou controvérsia em torno da interpretação do parágrafo único do art. 23, de forma a tornar explícita a redação que permite que as normas para a cooperação federativa sejam estabelecidas, não em uma única lei complementar, mas em **leis complementares**, abrindo a possibilidade de que cada área de intervenção das políticas públicas construa suas normas, com as características de seus trajetos históricos e desenhos institucionais. A área do meio ambiente foi a primeira a se beneficiar dessa abertura, tendo sido aprovada a LC nº 140/2011. O debate da EC 53/06 visava aplainar o caminho para a lei do sistema nacional de educação – tema que, nessa 56ª legislatura, está contido em proposições específicas em tramitação na Casa (PLPs nºs 25/2019, 47/2019 e 216/2019);

2) previu a cooperação técnica e financeira da União e dos estados, programas de educação infantil (a redação anterior referia-se apenas ao ensino pré-escolar, o que excluía as creches) e de ensino fundamental oferecidos pelos municípios;

3) previu que será **nacional** o piso salarial profissional (PSPN – piso salarial profissional nacional) para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal;

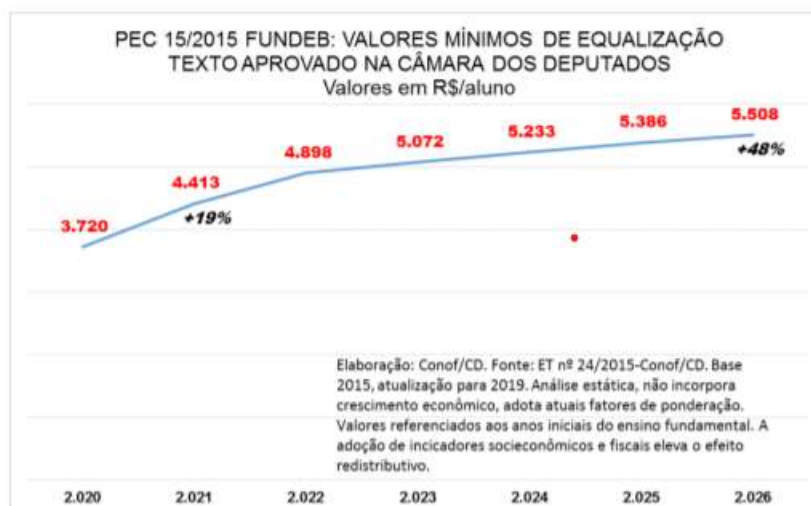
4) ao ampliar o Fundeb para toda a educação básica, estabeleceu o salário-educação como fonte adicional de financiamento não mais apenas do ensino fundamental, mas de toda a educação básica, e estipulou que o critério de distribuição das cotas estaduais e municipais passasse a ser proporcional ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino.

Dessarte, a **EC 108/2020** incorporou um conjunto de regras que procuram se articular sistemicamente com a política de financiamento da educação básica pública.

Assumi como valor a ênfase na equidade, indissociavelmente associada à inclusão e à qualidade.

A Emenda busca o aumento do efeito redistributivo do Fundeb. Segundo Tanno (2020, p.5):

O valor anual total por aluno (VAAT) mínimo, referenciado aos anos iniciais do ensino fundamental, estimado em 2015 foi de R\$ 3.720/aluno, em valores corrigidos para 2019. Até 2026 estima-se que esse valor seja ampliado para R\$ 5.508/aluno (+48%), cuja evolução encontra-se no gráfico, a seguir.



Fonte: TANNO. Estudo Técnico nº 22/2020.

O autor destaca ainda que:

À medida que a complementação-VAAT avança, todas as Regiões são incluídas, com destaque para Minas Gerais, Estado com grandes disparidades, onde, em 2026, algo próximo a 491 pequenos Municípios seriam beneficiados. No Estado do Amazonas, a partir de 2023, somente a rede municipal de Manaus não seria favorecida. Em 2026, todo o Estado estaria com valores/aluno equalizados, ano em que as desigualdades de financiamento, segundo critério VAAT, estariam eliminadas no Estado. (TANNO, 2020, p.7).

Enfim, a partir da experiência recente, a EC 108/2020 procurou preencher lacunas e corrigir distorções, a partir do desenho que será exposto e comentado nos próximos itens.

2. NORMAS PRINCIPIOLÓGICAS DA EC 108/2020

Se há algum lugar em que cabe estabelecer princípios, este é a Constituição do País. Ela contém as referências para a implementação – e o controle – das políticas públicas propostas. A EC 108/2020 não expressa uma ação pontual, mas um conjunto de ações para o desenvolvimento da educação básica pública.

PLANEJAMENTO

Até a EC 108/2020, o planejamento era previsto apenas na ordem econômica da Constituição Federal. Ao ser inserido, também, no capítulo referente à ordem social, por meio do novo parágrafo único do art. 193,

como função do Estado, o planejamento das políticas sociais, assegurada, na forma da lei, a participação da sociedade nos processos de formulação, de monitoramento, de controle e de avaliação dessas políticas, a norma favorece o controle e fortalece o instrumento específico da área educacional, que é o plano nacional de educação, previsto no art. 214. Beneficiará, ainda, as outras áreas das políticas sociais.

EDUCAÇÃO E APRENDIZAGEM AO LONGO DA VIDA

A educação ao longo de toda a vida ganhou destaque no Relatório de 1996: “Educação, um tesouro a descobrir - Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o Século XXI”, conhecido como Relatório Delors, em alusão a seu presidente Jacques Delors¹, que a considerava “uma das chaves de acesso ao século XXI” (p.19), uma vez que, nos dizeres do relatório, “a evolução rápida do mundo exige uma atualização contínua dos saberes” (p.103).

Com a sanção da Lei nº 13.632/2018, foi inserida na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), entre os princípios com base nos quais o ensino será ministrado, a garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida (art.3º, XIII). Também o art. 58, § 3º, ganhou nova redação, de forma que se prevê que a oferta de educação especial tem início na educação infantil e se estende ao longo da vida.

O proponente daquela alteração à LDB, Deputado Eduardo Barbosa, foi também o autor da sugestão que resultou na inserção, pela EC 108/2020, do novo inciso IX do art. 206 da Carta Magna, dando status constitucional ao princípio.

UNIVERSALIZAÇÃO, QUALIDADE E EQUIDADE

O art. 212, § 3º, da Constituição Federal, com a redação dada pela EC 59/09, já previa que “a distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se

¹ A Comissão Internacional sobre Educação para o Século XXI foi criada, oficialmente, pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), no início de 1993, e reuniu, ao lado de Delors, catorze outras personalidades de todas as regiões do mundo, vindas de horizontes culturais e profissionais diversos.

refere a **universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade**, nos termos do plano nacional de educação”. Dessa forma, caracterizam-se como indissociáveis os termos desse tripé. A EC 108/2020 seguiu a mesma linha, ao alterar a redação do art. 211, § 4º, de forma a dispor que “na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de forma a assegurar a universalização, a qualidade e a equidade do ensino obrigatório” (a redação anterior referia-se apenas à universalização).

AÇÃO REDISTRIBUTIVA POR PARTE DOS ENTES FEDERADOS EM RELAÇÃO A SUAS ESCOLAS

A LDB já previa (art. 11, II) que incumbe aos municípios exercer ação redistributiva em relação às suas escolas. A obrigação é estendida aos demais entes.

A EC 108/2020 enfatizou a preocupação com a equidade.

Nas audiências públicas da PEC 15/2015, as exposições dos Professores Chico Soares e Gabriela Schneider evidenciaram que poucas escolas de nível socioeconômico muito baixo contam com infraestrutura adequada. E as piores condições materiais localizam-se na rede municipal e nas mais baixas faixas de renda. Acentuou-se o contraste em alguns locais, de escolas do centro bem equipadas e escolas da periferia ou do campo sem condições adequadas.

A redução da distância entre as condições oferecidas para as escolas dos sistemas pode, eventualmente, ser aferida por índices que estejam, mesmo, entre aqueles que caracterizem o que seria uma boa gestão, que deverá considerar o tripé universalização-qualidade-equidade.

QUADRO 1 - A EMENDA 108/2020 E A EQUIDADE

Dimensões da Equidade	Dados audiências públicas PEC 15/15	Proposta da EC 108/2020
Entes federados	Complementação da União é redistributiva, mas ainda insuficiente no aspecto da	- aumento do patamar da complementação da União para 23% em seis anos - distribuição pelo valor

	equidade. Simulações com índice de Gini	aluno ano total VAAT - ponderação de disponibilidade financeira
Escolas	Poucas escolas de nível socioeconômico muito baixo contam com infraestrutura adequada. Piores condições materiais na rede municipal e nas mais baixas faixas de renda	- Ação redistributiva dos entes em relação a suas escolas
Alunos	Desigualdade de proficiência de alunos nos níveis Adequado e Avançado está aumentando entre os quintis extremos.	- ponderação do valor Fundeb que considere o nível socioeconômico - complementação de 2,5 pontos percentuais nas redes públicas que, cumpridas as condicionalidades de melhoria de gestão previstas em lei, alcancem evolução de indicadores a serem definidos, de atendimento e melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades , nos termos do sistema nacional de avaliação da educação básica;

Elaboração: Paulo Sena, Conle/CD.

3. NORMAS INDUTORAS DE POLÍTICAS

A DISTRIBUIÇÃO DA COTA MUNICIPAL DO ICMS

Com a EC 108/2020, a CF passa a prever como critério para a distribuição da cota municipal do ICMS (vinte e cinco por cento do produto da arrecadação desse imposto):

- 65% (sessenta e cinco por cento), no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios;

- até 35% (trinta e cinco por cento), de acordo com o que dispuser lei estadual, observada, obrigatoriamente, a distribuição de, no mínimo, 10 (dez) pontos percentuais com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos.

Anteriormente, 75% necessariamente eram distribuídos segundo o critério do valor adicionado fiscal (VAF), apurado anualmente para cada município, com base no movimento econômico. Era um critério considerado regressivo, uma vez que tende a beneficiar os municípios mais ricos. A EC 108/2020, em primeiro lugar, permite que os estados, no âmbito de sua autonomia, possam diminuir a margem de aplicação desse critério para 65%, se assim desejarem, estando livres para manter o patamar de 75%. Em qualquer hipótese, porém, no mínimo dez pontos percentuais devem ser distribuídos com base em indicadores de melhoria dos resultados de aprendizagem e de aumento de equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos. Não se trata de subvinculação. Os eventuais aportes de recursos adicionais obtidos pelos municípios serão destinados às áreas que quiserem. Mas, para obtê-los, é necessário ter desenvolvido a educação, conforme os critérios de sua lei estadual. A proposta inspirou-se em prática que foi adotada pioneiramente no estado do Ceará. Outros estados aprovaram leis similares: Pernambuco, Sergipe, Acre, Amapá e Alagoas. É previsto prazo de até dois anos para que os estados adotem as respectivas leis.

PADRÃO MÍNIMO DE QUALIDADE E CUSTO ALUNO QUALIDADE

A EC 108/2020 inseriu o seguinte dispositivo na Carta Magna:

Art. 211.....

.....
 § 7º O **padrão mínimo de qualidade** de que trata o § 1º deste artigo considerará as condições adequadas de oferta e **terá como referência o Custo Aluno Qualidade (CAQ), pactuados em regime de colaboração** na forma disposta em lei complementar, conforme o parágrafo único do art. 23 desta Constituição. (*Destacou-se*)

O **texto original** da Carta de 1988, aprovado pela Assembleia Constituinte, já incluía a **garantia de padrão de qualidade** entre os princípios

a partir dos quais o ensino será ministrado (art. 206, VII). Esse dispositivo foi replicado no texto original, ainda vigente, do art. 3º, IX, da LDB.

A EC 14/06, que instituiu o antigo Fundef, previu também, em relação à cooperação federativa (art. 211, § 1º), que:

A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e **padrão mínimo de qualidade do ensino** mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

Esta continua a ser a redação em vigor. O dispositivo inspiraria o art. 75 da LDB:

Art. 75. A ação supletiva e redistributiva da União e dos Estados será exercida de modo a corrigir, progressivamente, as disparidades de acesso e **garantir o padrão mínimo de qualidade de ensino**.

E o art. 75, § 2º, menciona o “custo anual do aluno, **relativo ao padrão mínimo de qualidade**”.

A EC 14/06 foi além ao prever, em dispositivo posteriormente revogado pela EC 53/06:

Art. 60 (ADCT)

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

O vigente art. 212, § 3º, com a redação dada pela EC 59/09, prevê que:

A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, **garantia de padrão de qualidade e equidade**, nos termos do plano nacional de educação. (*Destacou-se*)

Assim, a discussão do padrão de qualidade, com *status* constitucional, **não é novidade**.

A LDB já antecipava a discussão do custo anual do aluno, relativo ao padrão mínimo de qualidade (art. 75, § 2º). É importante destacar outro dispositivo aprovado em 1996 naquele diploma:

Art. 4º O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de:

.....
 IX - **padrões mínimos de qualidade de ensino**, definidos como a **variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem.**

..... (*Destacou-se*)

O custo aluno qualidade, em que pese ter alcançado maior destaque a partir de 2007, com a proposta metodológica da Campanha Nacional pelo Direito à Educação e as discussões que levaram à aprovação (mas não à homologação) do Parecer CNE/CEB nº 8/2010 (BRASIL.CNE, 2010), foi concebido **ainda nos anos 80 do século passado**, em texto de Ediruald de Mello, que defendia, para definir o montante de recursos necessários ao financiamento do ensino, a ideia de um padrão de qualidade cujo custo seria

tecnicamente rateado pela matrícula projetada, gerando o que decidi chamar de coeficiente de custo/aluno/qualidade, que servirá como unidade de custo a ser usada na projeção dos recursos a serem repassados às escolas com base em sua matrícula prevista e que poderão ser corrigidos posteriormente com base na matrícula efetiva (MELLO, 1989, p. 52).

Preconizava uma “política agressiva de redistribuição de recursos”, baseada nessa medida de “necessidade educacional”: o custo aluno qualidade. Para financiá-lo, propunha que se calculasse

o montante de recursos disponíveis por aluno em cada nível de governo responsável pelo ensino público gratuito, tomando-se por base o esforço mínimo exigido na Constituição. As diferenças entre os recursos disponíveis por aluno em um determinado nível de governo e o custo/aluno/qualidade será coberta pelo nível ou níveis imediatamente maiores”. Por exemplo, quando os recursos municipais de uso obrigatório no ensino não forem suficientes para financiar o custo/aluno/qualidade nas escolas municipais, o estado respectivo e/ou a União completarão as diferenças até equalizá-las (MELLO, 1989, p. 53).

Embora não seja um tema novo, o custo aluno qualidade envolve debates complexos – mas que têm que ser enfrentados, uma vez que se trata, agora, de imperativo constitucional. Nos termos da EC 108/2020, a definição do padrão mínimo de qualidade, referenciado no Custo Aluno Qualidade (CAQ), será objeto de lei complementar, conforme o parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal. Esta será a esperada Lei do Sistema Nacional de Educação (SNE), com debate no âmbito das proposições

específicas em tramitação na Casa (PLPs nºs 25/2019, 47/2019 e 216/2019). Observe-se que, ao ser definida como tema de lei complementar a relação *CAQ-padrão mínimo*, é afastada a hipótese de que seja tratada por medida provisória, *ex vi* do art. 62, § 1º, III, da Constituição Federal.

Registre-se que, do ponto de vista da legislação educacional, continua em pleno vigor a Lei nº 13.005/2014, que aprovou o Plano Nacional de Educação (PNE) e que dispõe sobre o CAQ (estratégias 20.6, 20.7, 20.8 e 20.10). Há, inclusive, grupo de trabalho constituído no âmbito do Ministério da Educação (MEC), que promoveu debates acerca do tema em 2020.

Assim, a lei de regulamentação do Fundeb – Lei nº14/113/2020, dispõe:

Art.49.....

§ 2º As diferenças e as ponderações aplicáveis entre etapas, modalidades, duração da jornada e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica, bem como seus custos médios, de que trata esta Lei, considerarão as condições adequadas de oferta e **terão como referência o Custo Aluno Qualidade (CAQ)**, quando regulamentado, nos termos do § 7º do art. 211 da Constituição Federal.

Eventualmente a definição das ponderações relacionadas às etapas, modalidades e jornada pode utilizar instrumentos desenvolvidos na esteira do CAQ, como o SimCAQ (Simulador de Custo-Aluno Qualidade).

Como o art. 9º desse diploma prevê que as diferenças e as ponderações quanto ao valor anual por aluno entre etapas, modalidades, duração da jornada e tipos de estabelecimento de ensino, utilizadas na complementação-VAAR e na complementação-VAAT, poderão ter **valores distintos** daquelas aplicadas na distribuição intraestadual e na complementação-VAAF, o SimCAQ pode fundamentar um primeiro impulso nas ponderações do VAAT referentes a algumas etapas ou jornada – uma vez que não representam alteração em relação a acomodação federativa atual, e assim não terão as mesmas resistências para alteração dos valores das ponderações no caso do VAAT. Na realidade, para o exercício de 2021, as ponderações VAAT para a educação infantil são majoradas para 1,5 (art. 43, § 2º, Lei 14.113/2020).

4. NORMAS DE TRANSPARÊNCIA E CONTROLE

A EC 108/2020 teve preocupação importante com as normas de fiscalização e controle.

A inserção do princípio do planejamento já é um elemento do controle, do ponto de vista da verificação, por meio de auditorias operacionais, de processos a partir dos quais se procura implementar o que foi planejado e análises dos resultados obtidos.

O primeiro dispositivo dessa natureza inserido pela EC 108/2020 - o novo art. 163-A - alcança todas as despesas da administração pública. Trata-se da constitucionalização do que hoje é disposto no art. 48, § 3º, da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF). A sugestão partiu dos órgãos técnicos do Poder Executivo federal, com a intenção de evitar a judicialização que tem ocorrido. No caso da educação, a adoção do critério do *valor aluno ano total* requer a confiabilidade das informações, que passa a ser fundamental. Nesse sentido, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) tem desenvolvido a matriz de saldos contábeis (MSC), que será muito relevante para o sistema de dados do novo Fundeb.

O art. 209, § 9º, da CF reporta a lei que disporá sobre as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com educação nas esferas estadual, distrital e municipal. Trata, pois, de todas as despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). A lei referida poderia, nesse caso, ser a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) ou, eventualmente, numa visão mais elástica, a própria lei do Fundeb, tendo em vista que essa norma atribui aos CACS-Fundeb competência para exercer a fiscalização de outros programas, como é o caso do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE) e do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos (art. 24, § 13, Lei nº 11.494/2007), ou em leis esparsas, que tratam do plano especial de recuperação da rede física escolar pública (Lei nº 12.487/2011) e dos recursos transferidos com a finalidade de prestar apoio financeiro à manutenção de novos estabelecimentos públicos de educação infantil (Lei nº 12.499/2011).

Finalmente, o 212-A, X, “d”, prevê que a lei - e, certamente, é a lei de regulamentação do Fundeb - disporá sobre a transparência, o monitoramento, a fiscalização e o controle interno, externo e social dos fundos. O dispositivo assegura, ainda, a criação, autonomia, manutenção e consolidação de conselhos de acompanhamento e controle social, admitida sua integração aos conselhos de educação.

QUADRO 2 – TRANSPARÊNCIA E CONTROLE NA EC 108/2020

DISPOSITIVO NA EC 108/2020	ABRANGÊNCIA
Art. 163-A. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disponibilizarão suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais, conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União, de forma a garantir a rastreabilidade, comparabilidade e publicidade dos dados coletados, os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público	Refere-se a TODAS as despesas da ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
212, § 9º - A lei disporá sobre normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com educação nas esferas estadual, distrital e municipal.	Refere-se a TODAS as despesas de MDE – o que inclui o Fundeb
212-A, X, “d” – lei disporá sobre: d) a transparência, o monitoramento, a fiscalização e o controle interno, externo e social dos Fundos, assegurada a criação, autonomia, manutenção e consolidação de conselhos de acompanhamento e controle social, admitida sua integração aos conselhos de educação;	Refere-se a TODAS as despesas DE TODO O FUNDEB – complementação e cesta em cada estado

Elaboração: Paulo Sena, Conle/CD.

O art. 212, § 7º, dispõe que é vedado o uso dos recursos de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) e do salário-educação para pagamento de aposentadorias e de pensões. Trata-se de regra que dá maior transparência e fidedignidade aos dados e corrige grave desvio de finalidade e distorção nas estatísticas educacionais. Sua efetivação, eventualmente,

requererá termos de ajuste de conduta, com fixação de prazos, por parte dos ministérios públicos.

5. NORMA REFERENTE À REFORMA TRIBUTÁRIA

O art. 212-A, § 8º, estabelece que, na hipótese de extinção ou de substituição de impostos, serão redefinidos os percentuais da vinculação à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) e da subvinculação ao Fundeb, de modo que resultem em aplicações equivalentes às anteriormente praticadas. Trata-se de norma com alguma força moral e apelo retórico, mas cuja efetividade será posta à prova por ocasião da reforma. É importante assinalar que a vinculação sempre foi de um valor mínimo. Embora possa parecer contra intuitivo para os não familiarizados com as finanças educacionais, no caso da União esse valor é baixo – muito baixo, diria. Basta recorrer aos relatórios anuais do Tribunal de Contas da União, acerca das contas do governo da República, para verificar que o valor praticado tinha se estabilizado em torno de 22%.

Gastos federais em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

Historicamente, o gasto da União em manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) tem sido bem superior ao mínimo constitucional exigido, conforme se observa a seguir.

Relação entre o piso estabelecido/gasto mínimo e o gasto efetivo em MDE

Exercício	Piso estabelecido ¹	Gasto em MDE ¹	R\$ bilhões
			% de aplicação em MDE
2008	18,23	19,15	18,9
2009	20,88	24,35	20,99
2010	28,73	30,94	19,38
2011	36,98	39,79	19,36
2012	39,38	56,03	25,61
2013	43,03	53,89	22,54
2014	44,19	56,8	23,14
2015	46,54	59,36	22,96
2016	46,58	63,8	24,65
2017	48,98	63,19	23,22
2018	50,45	64,43	21,54

Fontes: Relatórios e Pareceres Prévios das Contas do Governo da República - Exercícios 2008 a 2018; RREO – Dezembro (Exercícios 2008 a 2018) – Secretaria do Tesouro Nacional.

¹ Valores nominais.

Fonte: Relatório do TCU sobre as contas do governo - 2018 (p. 132).

No relatório do TCU referente ao exercício de 2019, lê-se (p. 207):

Com a nova regra introduzida pela Emenda Constitucional 95/2016, o limite mínimo de aplicação em MDE no exercício de 2019

foi de R\$ 52.665 milhões (valor calculado para a aplicação mínima do exercício anterior – 2018 – corrigido pelo IPCA). Esse montante foi obtido a partir do valor mínimo de aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino para o exercício de 2018 (R\$ 50,45 bilhões), ao qual foi aplicada a variação do IPCA para o período de doze meses encerrado em junho de 2018, que correspondeu a 4,39%, conforme publicação disponibilizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Esclarece ainda que, conforme orienta o Manual de Demonstrativos Fiscais Aplicado à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, exercício 2019, o critério utilizado para a execução das despesas foi a **despesa empenhada** – o que, evidentemente, não maximiza a transparência. Assim, mesmo que se afirme no processo da reforma tributária que a educação não perderia recursos em face do mínimo constitucional ora suspenso (18% da receita de impostos) ou pelo novo critério da EC 95/16 (exercícios posteriores a 2017), ao valor calculado para aplicação mínima do exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), pode haver uma perda de cerca de quatro pontos percentuais, dependendo de como for a proposta de “preservação” na reforma tributária.

6. O NOVO FUNDEB PERMANENTE NA EC 108/2020

Ao se tornar mecanismo permanente de financiamento da educação básica pública, o Fundeb migra do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) para o corpo permanente da Carta Magna, no novo art. 212-A.

O inciso I deste dispositivo institui o novo Fundeb, mantendo seu nome e sua natureza contábil.

Dessas, a primeira modificação importante da EC 108/2020 em relação ao Fundeb é sua transformação em instrumento permanente. Não era adequada sua localização no ADCT, que, por natureza, envolve o estabelecimento de exceções precárias e transitórias às regras permanentes (FERRAZ, 1999). Na expressão da ministra do STF, Carmen Lúcia Rocha, “a prática de emendar o ADCT torna o que seria uma regulamentação de

passagem em ‘instabilidade institucional permanente’” (ROCHA, 2001, p. 400-401). E é exatamente o que faz a EC 108/2020 – permite estabilizar o fluxo de recursos, afasta a instabilidade, a falta de condições para o planejamento e a insegurança dos gestores.

O art. 212-A, II, define a cesta-Fundeb, que permanece a mesma².

Quadro 3 - Impostos que integram a CESTA-FUNDEB – EC 108/2020

Esfera federativa	Impostos	Transferências
Estado	ICMS IPVA ITCM	FPE IPI-Exp.
Municípios	_____	Da União FPM ITR
	-----	Do Estado IPVA ICMS IPI-EXp.

Elaboração: Paulo Sena, Conle/CD.

O art. 212-A, III, estipula o critério de distribuição dos recursos – que permanece o mesmo - entre cada estado e seus municípios: proporcionalmente ao número de alunos das diversas etapas e modalidades da educação básica presencial matriculados nas respectivas redes, nos âmbitos de atuação prioritária (art. 211, §§ 2º e 3º).

O inciso IV do art. 212-A, como a legislação atual, prevê a existência de complementação da União.

Até aqui a EC 108/2020 deixa claro que se beneficia do legado da experiência de vinte e quatro anos da política de fundos.

O inciso V traz uma das mudanças mais significativas da EC 108/2020: dispõe que a complementação da União será de 23% do valor

² Assim como a EC 53/06 (Fundeb 2007-2020), a EC 108/2020 não previu expressamente a inclusão na cesta dos recursos provenientes da compensação referente à perda de arrecadação de ICMS decorrente da Lei Kandir. Esse assunto foi tratado em norma infraconstitucional contida na lei regulamentadora do Fundeb, a antiga Lei nº 11.494/2007. A Lei nº 14.113/2020 não prevê os recursos referentes à Lei Kandir. Previu (art. 3º, § 1º) que se inclui na base de cálculo dos recursos da cesta-Fundeb o adicional na alíquota do ICMS de que trata o § 1º do art. 82 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - que trata dos fundos de combate à pobreza.

aportado aos fundos pelos entes subnacionais e define suas três modalidades, que consideram, respectivamente:

- o valor anual por aluno - VAAF, distribuído, a exemplo da regra atual, por âmbitos estaduais que não lograrem alcançá-lo;

- o valor aluno ano total - VAAT, calculado com base nos recursos do Fundeb acrescido de outras receitas e transferências vinculadas à educação, distribuído por redes; e, finalmente

- a complementação dirigida para redes públicas, que, uma vez cumpridas condicionalidades de melhoria de gestão previstas em lei, alcancarem evolução de indicadores a serem definidos, de atendimento e melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades, nos termos do sistema nacional de avaliação da educação básica (Sinaeb).

QUADRO 4 - MODALIDADES DE COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO AO NOVO FUNDEB – EC 108/2020

Modalidades de complementação da União	%	critério
Complementação VAAF	10%	Por âmbitos estaduais , sempre que o valor anual por aluno (VAAF), não alcançar o mínimo VAAF (calculado com base nos recursos da cesta Fundeb) definido nacionalmente.
Complementação VAAT	10,5%	Por redes , sempre que o valor anual total por aluno (VAAT) não alcançar o mínimo VAAT definido nacionalmente (calculado com base nos recursos do Fundeb, acrescido de outras receitas e transferências vinculadas à educação). 50% distribuídos para a educação infantil

Complementação (atendimento- aprendizagem- redução de desigualdades)	2,5%	Para redes públicas que, uma vez cumpridas condicionalidades de melhoria de gestão previstas em lei, alcancem evolução de indicadores a serem definidos, de atendimento e melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades, nos termos do sistema nacional de avaliação da educação básica (Sinaeb)
Total Complementação	23%	Segundo cada modalidade de complementação

Elaboração: Paulo Sena, Conle/CD.

A EC 108/2020 preceitua que 50% dos recursos da complementação VAAT serão destinados, **de forma global**, à educação infantil.

A complementação VAAF decorre do denominado “modelo híbrido”.

1 - A primeira modalidade – VAAF - mantém as regras atuais para 10% dos recursos. O objetivo foi não gerar perdas para as redes – dos âmbitos estaduais mais vulneráveis – que por catorze anos receberam complementação e, a partir desse recurso, estruturam suas redes e carreiras. Não tem o sentido de promover novas redistribuições, mas de preservar a redistribuição feita no período do Fundeb 2007-2020. Haveria forte impacto, sobretudo em relação às capitais de estados do Norte e do Nordeste que recebem a complementação. O critério continua, pois, sendo para essa modalidade a destinação para os âmbitos que não atingirem, considerados os recursos da cesta Fundeb, **o valor aluno ano Fundeb (VAAF)**.

2 – A segunda modalidade – VAAT - será o motor redistributivo do novo Fundeb, ao enxergar o conjunto dos recursos vinculados à educação, captando desigualdades que não ficavam explicitadas quando se analisavam

apenas os recursos da cesta-Fundeb. Essa situação foi evidenciada pelos trabalhos do grupo que, sob a coordenação da antiga Secretaria de Articulação dos Sistemas de Ensino (SASE), debruçou-se sobre a temática do custo-aluno-qualidade (CAQ), em 2015, e concluiu que o Fundeb é um poderoso mecanismo equalizador de recursos dentro de cada Unidade da Federação, mas, ainda assim, o valor total disponível por aluno para cada rede ou sistema de ensino permanece desigual. Municípios pobres em estados comparativamente mais ricos não recebem a complementação, enquanto municípios ricos, mas cuja riqueza não é captada se o olhar se limitar à cesta do Fundeb, recebem complementação. Ainda que o Fundeb tenha promovido alguma redistribuição, Araujo notou:

Considera-se que a diminuição das distâncias entre os fundos estaduais não é suficiente para mensurar a efetiva participação do fundo na diminuição da desigualdade entre os municípios. Caso este mecanismo fosse suficiente o resultado tão satisfatório deveria ter repercutido em igual ordem de grandeza nos números testados pelos valores per capita da Receita Corrente e no coeficiente de Gini. A diferença está no fato de que, ao considerar como universo um volume de recursos que, na melhor simulação não passou de 22,2% do total das receitas disponíveis nos municípios, a metodologia em questão superdimensiona os efeitos benéficos na redução das desigualdades territoriais da política de fundos (ARAUJO, 2014, pg. 247).

A partir dessas constatações, o consultor de orçamento da Câmara dos Deputados, Cláudio Tanno, formulou uma proposta da adoção de novo critério para a complementação. Como são considerados todos os recursos vinculados à educação, foi denominado valor aluno ano total (VAAT) (TANNO, 2017).

Os recursos dessa modalidade serão destinados, não mais aos âmbitos estaduais, mas às redes, mesmo as de municípios que pertencem a estados que atualmente não recebem a complementação. 50% dos recursos serão destinados à educação infantil.

3 - A terceira modalidade - VAAR - destina recursos para as redes públicas que, uma vez cumpridas **condicionalidades de melhoria de gestão previstas em lei**, alcancem evolução de indicadores a serem definidos, de **atendimento e melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades**, nos termos do *sistema nacional de avaliação da educação*

básica (SINAEB)³. Trata-se de modalidade que contemplará, na forma da lei, as dimensões de atendimento (que inclui acesso e permanência), gestão e aprendizagem, indissociavelmente associadas à **redução das desigualdades**.

O art. 212-A, VI, prevê a forma de cálculo do VAAT: a partir dos recursos da cesta—Fundeb, acrescidos dos 5% referentes a seus impostos e transferências, que ficaram fora da cesta, e de outras receitas e de transferências vinculadas à educação⁴.

O inciso VII mantém a regra atual, de aplicação dos recursos exclusivamente nos respectivos âmbitos de atuação prioritária, conforme estabelecido nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal.

O inciso VIII prevê a mesma regra atual – e o mesmo patamar, apesar da complementação, que era de 10% no Fundeb 2007-2020, crescer para 23% no novo Fundeb - para a utilização, pela União, de seus recursos vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino: suportará, no máximo, 30% (trinta por cento) da complementação da União.

O inciso IX também se inspira em regra vigente, ao determinar que sobre os recursos do inciso II (cesta-Fundeb) e IV (complementação da União) incide a vedação da retenção ou qualquer restrição à entrega e ao emprego dos recursos atribuídos, nesta Seção, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, previstas no art.160 da CF, sendo que o descumprimento pela autoridade competente importará em crime de responsabilidade.

O inciso X destaca os temas sobre os quais a lei regulamentadora deve dispor, observadas as garantias constitucionais referentes ao dever do Estado para com a educação, previstas no art. 208 da CF, e as metas do PNE.

São previstos os seguintes temas:

³ A Lei 13.005/2014, que aprovou o PNE, prevê, como elementos do Sinaeb, em seu art. 11, § 1º, I e II, indicadores de rendimento escolar e de avaliação institucional.

⁴ Entre essas outras receitas, figuram os recursos advindos de alguma das modalidades de complementação da União e, conforme o art. 13, § 3º da Lei nº 14.113/2020: as cotas estaduais e municipais da arrecadação do salário-educação; a parcela da participação pela exploração de petróleo e gás natural vinculada à educação, nos termos da legislação federal, e as transferências decorrentes dos programas de distribuição universal geridos pelo Ministério da Educação (MEC).

- a organização dos fundos e a distribuição proporcional de seus recursos, as diferenças e as ponderações quanto ao valor anual por aluno entre etapas, modalidades, duração da jornada e tipos de estabelecimento de ensino, **observados as respectivas especificidades e os insumos necessários para a garantia de sua qualidade;**

- a forma de cálculo do VAAF e do VAAT e da complementação de 2,5 pontos percentuais para redes que, cumpridas condicionalidades de melhoria de gestão previstas em lei, alcançarem evolução de indicadores, a serem definidos, de atendimento e melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades, nos termos do sistema nacional de avaliação da educação básica. A previsão é necessária, dadas as novas modalidades de complementação;

- a transparência, o monitoramento, a fiscalização e o controle interno, externo e social dos fundos, assegurada a criação, a autonomia, a manutenção e a consolidação de conselhos de acompanhamento e controle social, admitida sua integração aos conselhos de educação. A regra atual menciona apenas a fiscalização e o controle. A redação da EC 108/2020 é mais detalhada e rigorosa, tendo composto propostas advindas de emenda do Deputado Felipe Rigoni e propostas da STN e FNDE, que sugeriam a inclusão, a exemplo do que já ocorre na área de Saúde, com seu sistema, do **monitoramento**, que daria base constitucional para fortalecer o Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope), que atualmente se ressentido de processos de judicialização;

- o conteúdo e a periodicidade da avaliação, por parte do órgão responsável, dos efeitos redistributivos, da melhoria dos indicadores educacionais e da ampliação do atendimento. Esses itens devem ser analisados no processo de revisão dos critérios em 2026.

O art. 212-A, inciso XI, trata da **subvinculação** de recursos para pagamento dos profissionais da educação básica em efetivo exercício. Na parte final, estabelece a subvinculação de 15% dos recursos do VAAT para despesas de capital. A regra de subvinculação no Fundeb 2007-2020 referia-se a um universo menor, mais específico: os profissionais do magistério, em efetivo exercício. Recorde-se que a origem da subvinculação remonta ao antigo Fundef, em momento em que professores em algumas localidades sequer recebiam o salário-mínimo. Ainda que tenham ocorrido avanços, o piso salarial nacional do magistério, em 2020, correspondia a R\$ 2.886,24. Ainda não logrou atingir a meta 17 do PNE, que prevê a valorização dos profissionais do magistério das redes públicas de educação básica de forma a equiparar seu

rendimento médio ao dos demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do sexto ano de vigência do PNE (2019). O relatório do 3º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2020 registra (p.16):

O acompanhamento dos indicadores da Meta 17 permite verificar que a equiparação do rendimento médio dos profissionais do magistério das redes públicas de educação básica ao dos demais profissionais com escolaridade equivalente aumentou no período abordado, passando de 65,3%, em 2012, para 78,1%, em 2019. Entretanto, o Relatório demonstra que o crescimento do indicador se explica, em grande parte, em função do decréscimo do rendimento bruto médio mensal dos demais profissionais, que correspondeu a uma perda real de 13,3% do poder de compra efetivo ao longo dos anos analisados.

A publicação do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), *Panorama da Educação: destaques do Education at a Glance 2019* assinala (p. 23):

Os países latino-americanos presentes no EAG 2019 (México, Costa Rica, Chile, Colômbia e Brasil) apresentam salários iniciais para seus docentes abaixo da média OCDE (US\$34,540), sendo que no Brasil os professores dessa etapa (e na educação básica pública como um todo) contam com um piso salarial nacional anual equivalente a US\$ 14,775, menor que o salário inicial apresentado pelos cinco países mencionados (Gráfico 13).

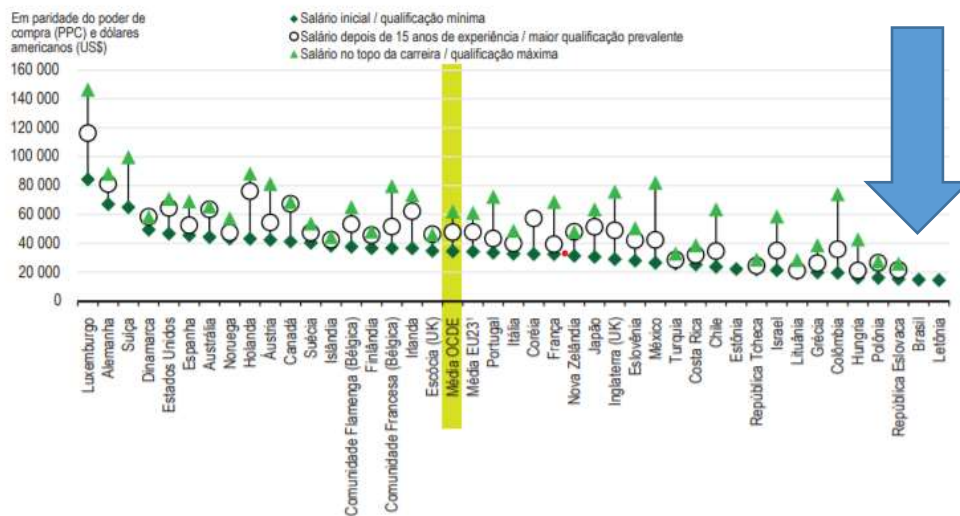


GRÁFICO 13

SALÁRIO ANUAL DOS PROFESSORES DA REDE PÚBLICA DOS ANOS FINAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL EM DIFERENTES PONTOS DA CARREIRA (2018)

Fonte: OECD (2019), Tabelas D3.1.a, D3.1.c e D3.6 (on-line). Veja a seção Fonte para mais informações e Anexo 3 para notas (<http://dx.doi.org/10.1787/eag-2019-36-en>).

Nota: Os países são classificados em ordem decrescente de salário inicial dos docentes dos anos finais do ensino fundamental.

¹ Refere-se à média dos 23 países da União Europeia com dados disponíveis.

Não é tecnicamente preciso afirmar que teria havido uma “elevação de 60% para 70%”, porque são conjuntos distintos. Não há “aumento de gastos” em decorrência da regra. Para o gestor, aumenta a flexibilidade. Do ponto de vista simbólico, há um reconhecimento do conjunto dos profissionais da educação, que, tipicamente, são aqueles elencados no art. 61 da LDB⁵ e,

⁵ I – professores habilitados em nível médio ou superior para a docência na educação infantil e nos ensinos fundamental e médio;

II – trabalhadores em educação portadores de diploma de pedagogia, com habilitação em administração, planejamento, supervisão, inspeção e orientação educacional, bem como com títulos de mestrado ou doutorado nas mesmas áreas;

III – trabalhadores em educação, portadores de diploma de curso técnico ou superior em área pedagógica ou afim;

IV - profissionais com notório saber reconhecido pelos respectivos sistemas de ensino, para ministrar conteúdos de áreas afins à sua formação ou experiência profissional, atestados por titulação específica ou prática de ensino em unidades educacionais da rede pública ou privada ou das corporações privadas em que tenham atuado, exclusivamente para atender ao inciso V do *caput* do art. 36;

V - profissionais graduados que tenham feito complementação pedagógica, conforme disposto pelo Conselho Nacional de Educação.

O art. 26, II, da Lei nº 14.113/2020 amplia o conceito, definindo como profissionais da educação, além dos elencados no art. 61 da LDB, aqueles referidos no art. 1º da Lei nº 13.935/2019 (de serviços de psicologia e de serviço social para atender às necessidades e prioridades definidas pelas políticas de educação, por meio de **equipes multiprofissionais**), em efetivo exercício nas redes escolares de educação básica. Considerando que o Fundeb é uma subvinculação dos recursos de MDE, há uma dissintonia com o previsto no art.212, § 4º, que prevê que “Os programas suplementares de alimentação

afinal, o nome do fundo é Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de **Valorização dos Profissionais da Educação**.

O inciso XII do art. 212-A prevê que lei específica disporá sobre o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério da educação básica pública. A lei específica já existe – é a Lei nº 11.738/2008⁶. A ideia era não retirar seu suporte constitucional. Eventuais alterações da lei podem ser discutidas por meio do regular processo de tramitação das leis ordinárias.

O inciso XIII repete regra da EC 53/06 que veda a utilização dos recursos do salário-educação como fonte de complementação da União. Os recursos do salário-educação, nos termos da Carta Magna, constituem fonte adicional de financiamento e são utilizados para financiar os importantes programas suplementares previstos no art. 208, VII, CF: material didático-escolar (PNLD), transporte (PNATE, Caminho da Escola), alimentação (PNAE) e assistência à saúde (PSE - Saúde na Escola).

O § 1º do art. 212-A prevê quais as outras receitas levadas em consideração para o cálculo do VAAT, além daquelas da cesta-Fundeb: as cotas estaduais e municipais da arrecadação do salário-educação; outras receitas vinculadas à educação (como as provenientes do petróleo e dos programas do FNDE), além de recursos provenientes da complementação da União.

O § 2º traz outra grande inovação: além das tradicionais ponderações referentes a etapas, modalidades, jornada e tipos de estabelecimento, são previstas as seguintes novas ponderações, relativas a:

- nível socioeconômico dos educandos;

e assistência à saúde previstos no art. 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários” – sendo que esses outros recursos são, na minha leitura, outros **que não os referidos no caput**. Ademais esses profissionais contam com sistemas próprios – o Sistema Único de Saúde-SUS e o Sistema Único de Assistência Social-SUAS.

⁶ O art. 5º, parágrafo único prevê que a atualização do piso será calculada utilizando-se o mesmo percentual de crescimento do valor anual mínimo por aluno referente aos anos iniciais do ensino fundamental urbano. A seguir, faz uma remissão aos termos da antiga lei do Fundeb que se referiam à modalidade de complementação da União, que era a única até o momento - e não é outra senão a complementação VAAF, na sistemática da Emenda Constitucional nº 108/2020. O critério continua a existir – valor dos anos iniciais do ensino fundamental urbano. O VAAF não é criação nova, é o mesmo antigo valor por aluno ano do antigo Fundeb 2007-2020. O PL nº 5.458/2020 propõe a atualização formal da lei do piso.

- indicadores de disponibilidade de recursos vinculados à educação; e
- indicadores de potencial de arrecadação tributária de cada ente federado.

A EC 108/2020 prevê nesse dispositivo que a lei estabelecerá os prazos de implementação dessas novas ponderações. Essa foi uma opção prudente, dada a complexidade do tema, uma vez que são necessários, além do aprimoramento da coleta de dados fidedignos, com o desenvolvimento da matriz de saldos contábeis da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), a construção de consensos técnicos, sobretudo acerca da ponderação de nível socioeconômico e do potencial de arrecadação.

O indicador de disponibilidade parte de uma base real: será calculado com base no valor anual total mínimo por aluno (VAAT-MIN)⁷.

Os indicadores referentes às novas ponderações serão construídos a partir de metodologia de cálculo elaborada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e aprovada pela Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade (art. 18, IV, Lei nº 14.113/2020).

Há, ainda, que se verificar a interação dos efeitos da incidência das novas ponderações e a necessidade de eventuais calibrações ao longo da implementação do novo Fundeb – o que será aprofundado na atualização prevista para até 31 de outubro de 2021 (art. 43, caput e inciso II, Lei nº 14.113/2020). Por esse motivo, em 2021 são atribuídos, às novas ponderações valores unitários nos termos do anexo da I (art. 43, §1º, II, Lei nº 14.113/2020).

O § 3º prevê a subvinculação à educação infantil de 50% dos recursos globais advindos da complementação - VAAT. A Lei nº 14.113/2020, a exemplo do previsto para os indicadores referentes às ponderações, estabelece que para a aplicação, pelos Municípios, de recursos da complementação-VAAT na educação infantil, o indicador será elaborado pelo

⁷ Em estudo conjunto da Conle/Conof, Capuzzo, Tanno e Martins propõem o parâmetro “fdk” para a ponderação referente à disponibilidade de recursos: “Como o VAAT já foi amplamente discutido e validado pelo debate público, sendo já adotado como parâmetro para complementação desde o primeiro ano do novo Fundeb, parece ser razoável, uma vez sendo este também o parâmetro único para sua definição, que o ponderador de indicadores intraestaduais de disponibilidade de recursos (fdk) também possa ser adotado de forma quase imediata, derivando seu cálculo da utilização do VAAT apurado em cada rede de ensino (estudo conjunto, 2020,p.16)..”

Inep e sua metodologia de cálculo deverá ser aprovada pela Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade (art. 18, VII, Lei nº 14.113/2020).

O art. 2º da Emenda estabelece, em primeiro lugar, o gradualismo para a adoção da complementação da União.

QUADRO 5 – COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO AO FUNDEB – MODALIDADES E GRADUALISMO

ano	Complementação (total)	VAAF	VAAT (50% para ED.INF)	VAAR (atendimento + aprendizado + redução desigualdades)
2021	12%	10%	2%	-----
2022	15%	10%	5%	-----
2023	17%	10%	6,25%	0,75%
2024	19%	10%	7,5%	1,5%
2025	21%	10%	9%	2%
2026	23%	10%	10,5%	2,5%

Elaboração: Paulo Sena, Conle/CD.

O novo art. 60-A do ADCT prevê a revisão dos critérios de distribuição da complementação da União e dos fundos em seu sexto ano de vigência e, a partir daí, periodicamente, a cada dez anos.

A redação do art. 107 do ADCT mantém a regra atual da EC 95/16, que exclui a complementação da União ao Fundeb do teto de gastos.

O art. 3º da Emenda prevê que os estados terão prazo de dois anos, contado da data de sua promulgação, para aprovar lei estadual prevista com a definição da distribuição da cota municipal do ICMS. Pode ser suscitada dúvida em relação aos estados que já elaboraram leis nessa direção (Ceará,

Pernambuco, Sergipe, Acre, Amapá e Alagoas). Deveriam aprovar novas leis? Nosso entendimento é de que podem adaptá-las, se assim desejarem (já que aumentou sua margem de manobra no espaço entre 65% e 75%), mas não são obrigados, porque já atendem ao comando constitucional.

O art. 4º da Emenda estabelece sua vigência a partir da data de sua publicação e produção de efeitos financeiros a partir de 1º de janeiro de 2021. Prevê, ainda, que ficam mantidos os efeitos do art. 60 do ADCT, conforme estabelecido pela EC 53/2006, até o início dos efeitos financeiros da EC 108/2020.

Considerações Finais

A Emenda Constitucional nº108/2020, que trata do novo e permanente Fundeb, consagrou a política de fundos educacionais de natureza contábil para o financiamento da educação básica pública e trouxe novos aprimoramentos.

Ampliou-se o efeito redistributivo, a partir da nova complementação por meio do “valor aluno ano total-VAAT”, critério que é adotado para distribuição de 10,5% dos recursos, a partir de 2026 (patamar atingido gradualmente conforme indica o quadro 5). São beneficiadas redes de municípios de estados antes não contemplados.

No art. 212-A, X, reafirmam-se as garantias constitucionais referentes ao direito à Educação (art. 208, CF) e resgata-se o Plano Nacional de Educação (PNE).

O renovado arcabouço jurídico busca a equidade, inclusão e qualidade, com redução das desigualdades. São propostas iniciativas com vistas à diminuição das desigualdades em múltiplas dimensões: entre os entes federados subnacionais, entre as escolas e entre os alunos.

Como os fundos que o precederam, o novo e permanente Fundeb manteve alguns dos componentes positivos, do antigo Fundef e do Fundeb 2007-2020, procurando aprimorá-los e trouxe inovações significativas que, oxalá, impulsionarão o desenvolvimento da educação nacional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO, Raimundo Luiz Silva (Limites e possibilidades da redução das desigualdades territoriais por meio do financiamento da educação básica. Tese de doutorado, USP, 2014.

BRASIL. CNE, 2010. Parecer CNE/CEB nº 8/2010. Estabelece normas para aplicação do inciso IX do artigo 4º da Lei nº 9.394/96. Brasília, 2010. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/conselho-nacional-de-educacao>: Acesso em: 22 set.2020.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Panorama da Educação: destaques do Education at a Glance 2019 – Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2019. 27 p.

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

_____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (LDB). Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Acesso em: 12 set. 2020.

_____. Lei 11.494, de 20 de junho de 2007. (Lei do Fundeb 2007-2020). Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências.

_____. Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008. Regulamenta a alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais

Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica.

_____. Lei nº 12.487, de 15 de setembro de 2011. Institui, no âmbito do Ministério da Educação, o plano especial de recuperação da rede física escolar pública, com a finalidade de prestar assistência financeira para recuperação das redes físicas das escolas públicas estaduais, do Distrito Federal e municipais afetadas por desastres.

_____. Lei nº 12.499, de 29 de setembro de 2011. Autoriza a União a transferir recursos financeiros aos Municípios e ao Distrito Federal, com a finalidade de prestar apoio financeiro à manutenção de novos estabelecimentos públicos de educação infantil, e dá outras providências.

_____. Lei nº 12.858, de 9 de setembro de 2013. Dispõe sobre a destinação para as áreas de educação e saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, com a finalidade de cumprimento da meta prevista no inciso VI do caput do art. 214 e no art. 196 da Constituição Federal; altera a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989; e dá outras providências.

_____. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências.

_____. Lei nº 13.632, de 6 de março de 2018. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), para dispor sobre educação e aprendizagem ao longo da vida.

_____. Lei nº 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), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências.

_____. Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000 (LRF). Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

_____. Relatório Final. GT CAQ Portaria MEC 459, de 12 de maio de 2015. Brasília, outubro de 2015

_____. TCU. Relatório e Pareceres prévios sobre as Contas do Governo da República - Exercício de 2018.

_____. TCU. Relatório e Pareceres prévios sobre as Contas do Governo da República - Exercício de 2019.

CAPUZZO, Alisson Minduri, TANNO, Claudio Riyudi e MARTINS, Paulo de Sena. Novo Fundeb: efeito redistributivo, possibilidades para as novas ponderações, proposta de indicador de disponibilidade de recursos e considerações sobre o custo-aluno qualidade. Estudo conjunto Conle/Conof. Brasília: Câmara dos Deputados. Outubro, 2020.

CARREIRA, D.; PINTO, J.M.R. Custo aluno-qualidade inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil. São Paulo: Global, 2007, v.1. p.127

DELORS, J. et al. *Educação: um tesouro a descobrir: relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o Século XXI*. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: UNESCO, 1998.

FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. A transição constitucional e o ato das disposições constitucionais transitórias da Constituição de 05.10.1988. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, n. 26, p. 54-68, jan./mar. 1999.

MARTINS, Paulo de Sena. FUNDEB, federalismo e regime de colaboração. Campinas: Autores Associados, 2011.

MELLO, Ediruald de. Implicações do financiamento da Educação na Gestão Democrática do ensino público de primeiro grau. Em Aberto, Brasília, n. 42, p. 51-54, abr./jun. 1989.

ROCHA, Carmen Lúcia Antunes Rocha. Natureza e eficácia das disposições constitucionais transitórias. In: GRAU, Eros Roberto; GUERRA FILHO, Willis Santiago (Org.). *Direito constitucional: estudos em homenagem a Paulo Bonavides*. São Paulo: Malheiros, 2001.

SENA, Paulo. A legislação do Fundeb. *Cadernos de Pesquisa*, FCC: São Paulo, v. 38, n. 134, p. 319-340, maio/ago. 2008.

TANNO, Cláudio. Estudo Técnico nº 24/2017-CONOF/CD. Outubro/2017.

_____. Estudo Técnico nº 22/2020. CONOF/CD.

2020-9830