



TODOS
PELA
EDUCAÇÃO

Nota técnica

DESAFIOS DA REGULAMENTAÇÃO DO NOVO FUNDEB

Elementos para qualificação do debate público sobre
os desdobramentos da Emenda Constitucional 108/2020

Setembro/2020

[EM CONTÍNUA CONSTRUÇÃO]

FICHA TÉCNICA

TODOS PELA EDUCAÇÃO

Priscila Cruz

Presidente-Executiva

Olavo Nogueira Filho

Diretor de Políticas Educacionais, Comunicação e Mobilização

ELABORAÇÃO

Caio Callegari

Coordenador de Produção Técnica e Legislativa

Lucas Hoogerbrugge

Gerente de Estratégia Política

APOIO TÉCNICO

Gabriel Barreto Corrêa

Gerente de Políticas Educacionais

Felipe Poyares

Coordenador de Relações Governamentais

Gustavo Ho Cheng Wei

Coordenador de Relações Federativas

COORDENAÇÃO EDITORIAL E DIAGRAMAÇÃO

Bárbara Benatti

Gerente de Comunicação

Aline Marques

Designer Gráfico

SUMÁRIO

Ficha técnica	1
Introdução.....	3
Importância do novo Fundeb	6
Principais elementos da EC 108/2020 a serem regulamentados de forma infraconstitucional	12
Macro-tema 1: Organização operacional dos 27 fundos estaduais	16
Macro-tema 2: Fatores de ponderação: etapa, modalidade e tipo de ensino, nível socioeconômico e fator fiscal	17
Macro-tema 3: Complementação da União: operacionalização dos três modelos	22
Macro-tema 4: Uso dos recursos do Fundeb pelas redes de Educação.....	28
Macro-tema 5: Fiscalização, avaliação e controle do uso dos recursos	31
Macro-tema 6: Avaliação e revisão periódica do Fundeb	33
Outros dispositivos da EC nº 108 a serem regulamentados fora do Fundeb	34
Considerações finais	38

INTRODUÇÃO

No dia 25 de agosto, o Senado Federal aprovou por unanimidade a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 026/2020, que por sua vez derivou da PEC 015/2015, aprovada um mês antes por ampla maioria na Câmara dos Deputados. O resultado desse processo nas duas casas legislativas, alicerçado em mais de três anos de debate público, é a **promulgação da Emenda Constitucional nº 108/2020 e, conseqüentemente, a consolidação do Fundeb como política permanente, inscrita na Constituição Federal com um desenho aprimorado.**

O Fundeb¹ é a principal política de financiamento da Educação Básica (da Creche ao Ensino Médio), responsável por distribuir metade do investimento público que o país faz nessa etapa de ensino – cerca de R\$ 165 bi em 2019.

Criado em 2006, o Fundeb foi um aperfeiçoamento do antecessor Fundef (1997-2006): expandiu-se o mecanismo do Ensino Fundamental para toda a Educação Básica e inseriu-se maior parcela de tributos na cesta de redistribuição, inclusive com mais recursos da União. Seu funcionamento tornou-se a base de sustentação da organização federativa da Educação Básica e seus efeitos positivos, descritos na seção *Importância do novo Fundeb*, são reconhecidos internacionalmente.

A evolução para o recém-promulgado “novo Fundeb” considerou os diagnósticos e propostas de mais de 100 reuniões com centenas de especialistas em Educação, pesquisadores, representantes da sociedade

¹ Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.

civil, técnicos de todos os níveis federativos e representantes de duas gestões do governo federal. O diálogo abarcou vozes de todo o espectro político e se alicerçou em dados e evidências educacionais, em um trabalho de pactuação conduzido na Câmara dos Deputados pela relatora Dep. Dorinha Rezende, pelos presidentes da Comissão Especial do Fundeb, Dep. Bacelar e ex-Dep. Thiago Peixoto, e pelo relator no Senado Federal, Sen. Flavio Arns.

Desde o início da tramitação da PEC 15/2015, o Todos Pela Educação realizou diversos estudos de impacto de vários modelos de Fundeb e participou de debates, eventos e audiências públicas relacionados às temáticas de financiamento - esforços focados em assegurar, principalmente, um Fundeb mais redistributivo, capaz de elevar o patamar mínimo de investimento por aluno no Brasil. O Todos defendeu fortemente muitos aspectos da proposta aprovada, especialmente os que envolviam ampliar o repasse de recursos às localidades mais pobres, que têm menos condições econômicas e que mais precisam de suporte para fazer frente aos desafios de localidades mais vulneráveis.

A aprovação da PEC nas duas casas legislativas e a promulgação da Emenda Constitucional nº 108 são os primeiros passos para a implementação de um novo Fundeb, consolidando e aprimorando a estrutura da política. Segue-se à promulgação da EC 108/2020 a apresentação², discussão e votação de uma lei de regulamentação, que deve detalhar o funcionamento e consolidação das regras operacionais do Fundeb. A presente Nota Técnica discute, nas seções subsequentes, **os principais desafios de regulamentação que deverão ser observados a partir da promulgação da Emenda Constitucional que**

² Em 27 de agosto, foi protocolado o Projeto de Lei nº 4.372/2020 para regulamentação do Novo Fundeb, de autoria da Dep. Dorinha Seabra Rezende. A presente nota técnica oferece caminhos de análise do PL apresentado.

torna permanente o Fundeb. Esses desafios demandarão esforços amplos de formulação técnica e de concertação política, de modo que a lei de regulamentação garanta operacionalidade da política e concretização de seus avanços em matéria de qualidade e equidade na Educação Básica.

IMPORTÂNCIA DO NOVO FUNDEB

O FUNDEB é um exemplo internacional de política de financiamento educacional bem-sucedida, com repartição automática de recursos financeiros por critérios exclusivamente educacionais. **O principal efeito do FUNDEB é reduzir consideravelmente a desigualdade de recursos financeiros para aplicação em Educação** entre as Unidades da Federação e, sobretudo, dentro delas – como apresentado no Estudo Técnico nº 24/2017 da Consultoria de Orçamento e Finanças da Câmara dos Deputados (Conof/CD).

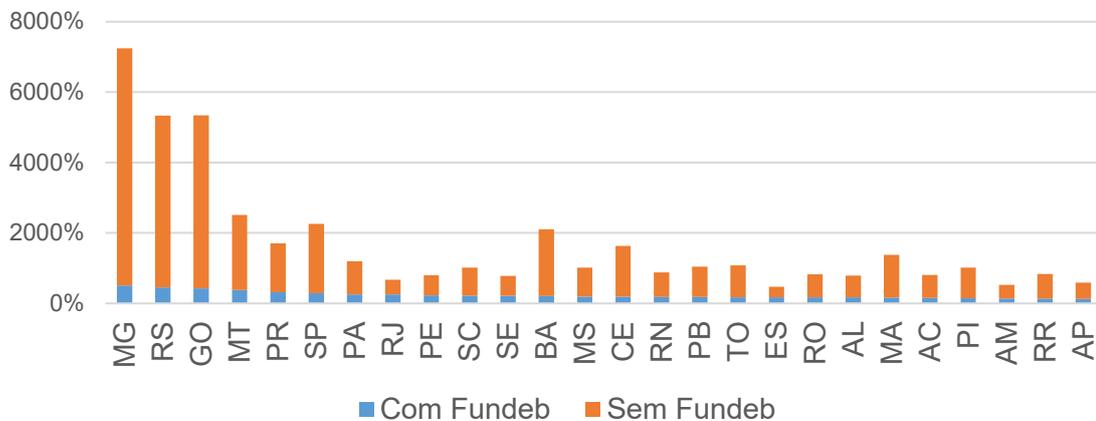
Os cálculos realizados pelo Todos Pela Educação, com base no Valor Aluno/Ano Total (VAAT)³ 2015, mostram que a desigualdade de investimento por aluno entre o município com mais e com menos recursos se reduz, com o Fundeb, de um diferencial 13.800% para 570%. A redução da desigualdade é observada em todos os estados brasileiros, conforme gráfico 1 mostra na página a seguir.

Além disso, o FUNDEB traz **maior previsibilidade orçamentária** para as redes de ensino se organizarem, uma vez que o montante de recursos recebidos por uma rede de ensino varia principalmente em função do número de matrículas. Assim, o FUNDEB também estimula que as redes de ensino incluam mais crianças e jovens na escola⁴ – dado que quanto mais matrículas, mais recursos receberão.

³ O Valor Aluno/Ano Total é um conceito desenvolvido originalmente no Estudo Técnico nº 24/2017 da Consultoria de Orçamento e Finanças da Câmara dos Deputados, organizado pelo consultor legislativo Claudio Tanno, a partir de análises predecessoras realizadas pela Sase/MEC. Consiste na apuração de toda a disponibilidade fiscal vinculada à educação nas redes de ensino (recursos recebidos do Fundeb, outros impostos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino que não compõem a cesta do Fundeb e os recursos do salário-educação; a metodologia original ainda computou as transferências obrigatórias do Ministério da Educação aos Estados e Municípios), que então é dividida pela soma ponderada de matrículas na respectiva rede de ensino. Essa composição, à exceção das transferências obrigatórias, foi constitucionalizada pela EC 108/2020 no § 1º do Art. 212-A e deverá ser ter sua operacionalização detalhada em lei de regulamentação.

⁴ Cupello, N. (2011). O Impacto do FUNDEB sobre o ensino em creche (Dissertação de mestrado, PUC-Rio). Diniz, J. A. (2012). Eficiência das transferências intergovernamentais para a educação fundamental de municípios brasileiros (Tese de doutorado, Universidade de São Paulo).

Gráfico 1 - Desigualdade máximo-mínimo do VAAT 2015 dentro de cada Unidade da Federação



Fonte: Todos Pela Educação, a partir dos dados da Consultoria de Orçamento e Finanças da Câmara dos Deputados.

O funcionamento do FUNDEB permite **maior controle do investimento em Educação** – tanto dos montantes investidos quanto da forma como são aplicados. Por exemplo, a subvinculação de recursos para folha salarial de profissionais da Educação, além de ser uma das formas de **contribuir para a valorização** dessas importantes carreiras públicas⁵, é também uma métrica para acompanhamento da composição do gasto educacional.

O novo Fundeb, com natureza permanente, significa uma consolidação dos efeitos positivos do atual Fundeb. Evita-se, portanto, o fim abrupto da política, que lançaria boa parte das redes pública de ensino do país em uma situação de colapso financeiro. Segundo os cálculos do Todos Pela Educação, os 1.220 municípios de mais baixo nível socioeconômico (onde estudam 7,5 milhões de alunos), em média, perderiam metade da capacidade de investimento por aluno, de 2020 para 2021. Desse modo, a desigualdade média de investimento

⁵ Menezes-Filho, N.; Pazello, E. (2007). Do teachers' wages matter for proficiency? Evidence from a funding reform in Brazil. *Economics of Education Review*, v. 26, n. 6, p. 660-672.
Cruz, T. (2015). *The Teacher Labor Market in Brazil*. 2015. Tese (PhD in Economics of Education). Graduate School of Education, Stanford University.

por aluno entre municípios de SNE alto e SNE baixo saltaria de um diferencial atual de 77% para 276%. E saltaria de 2.352 para 3.162 o número de municípios em situação de “subfinanciamento crítico”⁶.

Não apenas o novo Fundeb afasta tais riscos como **aprimora o funcionamento da política pública nas importantes direções da equidade educacional e da qualidade da aprendizagem**, além de dar mais robustez aos processos de melhoria do uso dos recursos e fortalecer aspectos do regime de colaboração interfederativa.

AS PRINCIPAIS MUDANÇAS DO NOVO FUNDEB

PERMANENTE: agora o Fundeb fará parte da Constituição Brasileira e, assim, não há mais prazo de vigência. Mantém seu funcionamento básico de redistribuição intraestadual e sua política de valorização salarial dos profissionais da Educação;

MAIOR: a complementação da União crescerá de 10% para 23% até 2026, com um aumento de 2 pontos percentuais já previstos para o ano de 2021;

MAIS JUSTO: parte da complementação adicional da União (10,5 p.p dos 23%) irá para as redes de ensino mais pobres, independentemente do estado de origem, no modelo VAAT. A maior força redistributiva do Novo Fundeb vem desta mudança. Metade desses recursos deverão ser destinados à Educação Infantil. Além disso, o novo desenho do Fundeb terá fatores de ponderação ligados à equidade fiscal e socioeconômica;

MAIS EFICIENTE: o Fundeb será a primeira grande política pública brasileira sujeita a avaliação independente e regular. A proposta estimula o aprimoramento dos gastos públicos com a revisão das regras no ano de 2026 - e após isso com periodicidade decenal. Além disso, será uma política indutora de qualidade na Educação, com a nova modalidade da complementação da União distribuída por resultados educacionais (2,5 p.p dos 23%, iniciando em 2023) e com a alteração das regras de distribuição do ICMS – que agora deverão contemplar critérios educacionais em todos os estados.

Fonte: <https://www.todospelaeducacao.org.br/conteudo/Novo-Fundeb-PEC-26-2020-no-Senado-Federal>

⁶ Nota técnica “Análise da relação entre investimento por aluno e qualidade do ensino”, de agosto de 2019, disponível em: www.todospelaeducacao.org.br/uploads/posts/319.pdf

Ao fim do processo de gradual de introdução das novas regras do novo Fundeb (6 anos), pelo menos 2.745 redes de ensino mais pobres devem receber mais recursos oriundos da União. Nessas redes, estudam 17 milhões de alunos, sendo que o aumento estimado no VAAT médio do país é de 23,4%. O modelo híbrido acolhido no desenho do novo Fundeb permite mais recursos para quem mais precisa sem que qualquer rede perca recursos da União em relação ao que recebe hoje – o que é importante em virtude do cenário que se iniciou em 2020, que demandará reestruturação da oferta educacional pós-pandemia.

O Todos Pela Educação divulgou simulações e estimativas de qual deve ser o impacto do Fundeb em 2021 e 2026 nos estados brasileiros considerando a nova modalidade de complementação “VAAT” (10,5%)⁷: no primeiro ano de vigência, o recurso da União alcançará 15 estados e, em 2026, 25 estados serão beneficiados. As redes de Educação mais pobres do país serão as mais impactadas pelo novo modelo. No próximo mês, novas simulações de impacto serão apresentadas a partir de novas estimativas do VAAT, construídas a partir dos dados de efetiva arrecadação do ano de 2019.

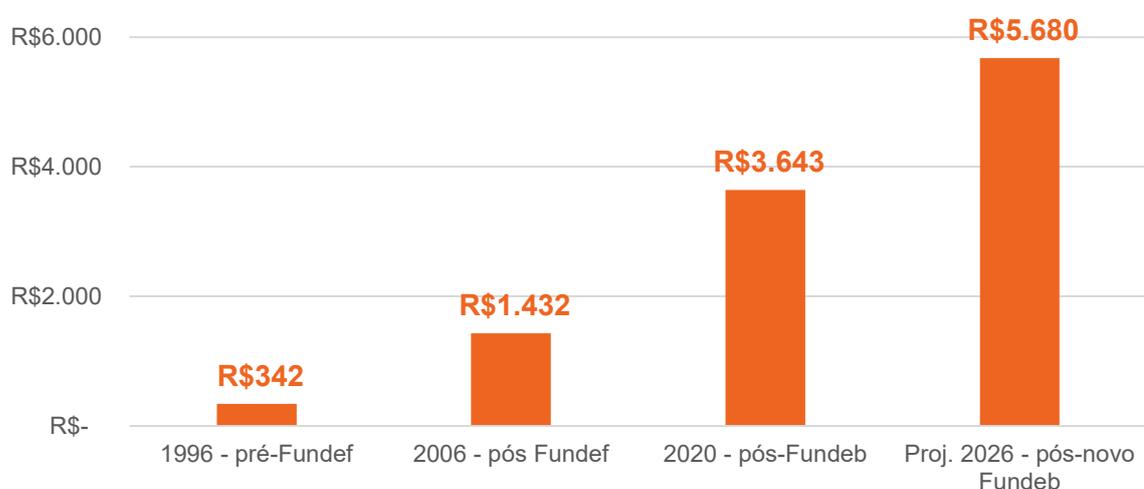
O Estudo Técnico nº 22/2020 da Consultoria de Orçamentos e Finanças da Câmara dos Deputados, conduzido por Claudio Tanno, apresentou outras estatísticas de impacto da EC nº 108, convergentes aos números apresentados acima ⁸. Neste relatório, são 2.618 redes de maior vulnerabilidade beneficiadas com o novo Fundeb (47% das redes consideradas nas simulações). O estudo chama a atenção para os municípios mais pobres de Minas Gerais.

⁷ A planilha foi divulgada em 23 de julho de 2020 no portal Congresso em Foco e levou em conta os dados de 2015 do Estudo Técnico nº 24/2017 da Conof/CD, atualizado por projeção da inflação do período: <https://congressoemfoco.uol.com.br/educacao/veja-quantos-estados-e-municipios-devem-receber-da-uniao-no-fundeb/>

⁸ Disponível em: https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2020/ETn22_2020PEC15_2015FUNDEBAprovado_Cmara.pdf

Concretamente, o novo Fundeb representará evolução tão importante quanto representou o atual Fundeb em relação ao Fundef. Em 2006, o valor mínimo por aluno/ano garantido pelo Fundef era de R\$ 1.432 (atualizados pelo IPCA). Em 2020, o valor mínimo que o Fundeb garante por aluno/ano no país é de R\$ 3.643. A estimativa do Todos Pela Educação é que em 2026, ao final da implementação do novo Fundeb, o valor mínimo por aluno/ano resultante do processo redistributivo será de R\$ 5.680 – um crescimento real de 55,3%. Além disso, as simulações preliminares do Todos Pela Educação revelam que a implementação integral do novo Fundeb reduzirá de 25% a 38% os indicadores de desigualdade de recursos para investimento em Educação no país.

Gráfico 2 - Valor aluno/ano mínimo nacional - redes públicas de ensino (R\$ - 2020 - corrigido pelo IPCA)



Fonte: FNDE/MEC, Câmara dos Deputados, IBGE e Todos Pela Educação. Elaboração: Todos Pela Educação.

Tais efeitos redistributivos e de garantia de elevação do patamar mínimo de investimento, contudo, dependem de diversas definições que serão feitas na **lei de regulamentação do Fundeb**. Esta deverá ser

apresentada, debatida e votada pelo Congresso Nacional e sancionada pela Presidência da República **até 31 de dezembro de 2020**, ou seja, antes da entrada em vigor da Emenda Constitucional do “novo Fundeb”.

A lei de regulamentação do Fundeb tem **natureza ordinária**, uma vez que o texto constitucional não apresenta reserva expressa de natureza complementar para essa legislação e que seu objeto de regulamentação não se enquadra nas hipóteses do Art. 146 da Constituição Federal. Em termos legislativos, **as leis ordinárias podem ser apresentadas por Projeto de Lei ou por Medida Provisória e devem ser aprovadas por maioria simples.**

Na próxima seção, são apresentados os principais elementos que deverão ser tratados pela lei de regulamentação do Fundeb e em outras leis infraconstitucionais, à luz do texto da EC 108/2020. Na forma de perguntas orientadoras do debate, apontamos os desafios de pactuação de ordem técnica e política que o Congresso Nacional precisará equacionar nos próximos quatro meses.

PRINCIPAIS ELEMENTOS DA EC 108/2020 A SEREM REGULAMENTADOS DE FORMA INFRACONSTITUCIONAL

A Emenda Constitucional nº 108/2020 traz um conjunto de modificações na Constituição Federal que vão além da estruturação do Fundeb e que contribuem para o aprimoramento das políticas sociais brasileiras. **No conjunto, o Todos Pela Educação mapeou 27 elementos de alteração no arcabouço legal, sendo que 25 demandam regulamentação infraconstitucional e 20 deles necessariamente dialogam com o funcionamento do Fundeb** – e, portanto, precisarão estar explicitados na lei de regulamentação do Fundeb (que precisa ser aprovada até 31 de dezembro de 2020).

Há dois elementos da EC 108/2020 que não carecem explicitamente de regulamentação específica. É o caso da previsão de participação da sociedade na formulação, monitoramento, controle e avaliação de políticas (Art. 193 da CF) e da garantia do direito à Educação e à aprendizagem ao longo da vida (Art. 206 da CF).

Os 20 pontos ligados à operacionalização do novo modelo, organizados em seis macro-temas na Tabela 1, serão detalhadamente analisados nas próximas seções. Nem todos eles representam inovações na estrutura e funcionamento do Fundeb, de tal maneira que a nova lei poderá aproveitar os mecanismos operacionais bem-sucedidos da Lei nº 11.494/2007 – que regulamenta o atual Fundeb.

Tabela 1 - Elementos da EC 108/2020 que demandam regulamentação na lei de operacionalização do Fundeb

Macro-tema	Detalhamento dos temas
1. Organização dos 27 fundos estaduais	Cesta de impostos e compensação de impostos extintos
	Constituição jurídica dos fundos contábeis
2. Fatores de ponderação: etapa, modalidade e tipo de ensino, nível socioeconômico e fator fiscal	Fatores de ponderação por etapa, modalidade, tipo de ensino
	Ponderadores fiscais
	Ponderador de SNE
	Matrículas contabilizadas na distribuição dos fundos
3. Complementação da União: operacionalização dos três modelos	Cálculo da complementação VAAF
	Cálculo da complementação VAAT
	Distribuição de 50% VAAT para a Educação Infantil
	Cálculo da complementação VAAR
	Regras de transição da complementação da União
4. Uso dos recursos do Fundeb	Mínimo de 70% para profissionais da Educação
	Subvinculação do VAAT para despesas de capital
	Recursos para rede conveniada
	Prazos legais para uso dos recursos
5. Fiscalização, avaliação e controle do uso dos recursos	Periodicidade, formato e sistema de informação dos dados contábeis, fiscais e orçamentários
	Integração entre conselhos locais
	Normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com Educação nas esferas estadual, distrital e municipal
6. Avaliação e revisão periódica do Fundeb	Processos de avaliação periódica do Fundeb
	Revisão periódica legislativa

Outros elementos da EC 108/2020 demandam regulamentações em instrumentos específicos que não a Lei de regulamentação do Fundeb, conforme apresentado na Tabela 2. A lei complementar que fixará normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, hoje discutida e prevista no Plano Nacional de Educação como Lei do Sistema Nacional de Educação (SNE), é o espaço para detalhamento das mudanças realizadas pela EC 108 no Art. 211 da Constituição Federal. Essas mudanças consistem na previsão da ação redistributiva interna às redes de ensino, das formas de colaboração para assegurar a universalização, qualidade e equidade do Ensino obrigatório, do padrão mínimo de qualidade e do Custo Aluno Qualidade.

Considera-se que a lei complementar de normas de cooperação é espaço para tais regulamentações, haja visto que o Art. 211 versa sobre a estruturação do regime de colaboração e o Art. 23, em seu parágrafo único, explicita que “leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”. Essa remissão é feita pela própria Emenda Constitucional no § 7º do Art. 211, de maneira que a lei de regulamentação do Fundeb, que tem natureza ordinária e não complementar⁹, não deve abordar tais temáticas.

Além disso, as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com Educação nas esferas estadual, distrital e municipal (Art. 212) e a organização da periodicidade, formato e sistema de informação dos dados contábeis, fiscais e orçamentários (Art. 163) podem demandar leis ou decretos específicos (como ocorre no âmbito da Lei de Responsabilidade Fiscal), embora também devam ser regulamentadas na lei do Fundeb no que for circunscrito aos recursos distribuídos pelo fundo.

⁹ Conforme argumentado na seção anterior, em virtude da inexistência de reserva expressa de natureza complementar na Constituição e pela incompatibilidade com as hipóteses listadas no Art. 146 da CF.

Por fim, a regra educacional para distribuir a cota municipal do ICMS demandará obrigatoriamente a aprovação de revisões nas leis estaduais que tratam da matéria (nos 26 estados), no prazo de dois anos. Isso porque a nova redação do Art. 158 da Constituição Federal, no inciso II do parágrafo único, explicita que parte da distribuição da cota municipal do ICMS ocorrerá “de acordo com o que dispuser lei estadual”.

Na última seção desta nota técnica, serão discutidos alguns desafios de regulamentação dos pontos cujo espaço ideal de regulamentação não é a lei do Fundeb: padrão mínimo de qualidade, CAQ, mudança na distribuição do ICMS, lei do piso salarial do magistério e aspectos do financiamento do regime de colaboração no federalismo brasileiro.

Tabela 2 - Elementos da EC 108/2020 que demandam regulamentação em instrumentos alternativos à lei de regulamentação do Fundeb

Tema	Instrumento para regulamentação
Normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com Educação nas esferas estadual, distrital e municipal	Lei ordinária ou decreto específico (pode ser tratado também na lei de regulamentação do Fundeb)
Organização da periodicidade, formato e sistema de informação dos dados contábeis, fiscais e orçamentários	Lei ordinária ou decreto específico (pode ser tratado também na lei de regulamentação do Fundeb)
Piso salarial do magistério	Lei ordinária específica
Ação redistributiva interna às redes de ensino	Lei Complementar que fixa normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios (possivelmente a Lei do Sistema Nacional de Educação).
Formas de colaboração para assegurar a universalização, qualidade e equidade do ensino obrigatório	
Padrão mínimo de qualidade e Custo Aluno Qualidade	
Distribuição da cota municipal do ICMS por regra educacional	Leis estaduais

De forma resumida, a Emenda Constitucional nº 108/2020 traz 27 elementos de alteração no arcabouço legal, sendo que 2 não carecem explicitamente de regulamentação específica; 20 necessariamente dialogam com o funcionamento do Fundeb e portanto devem ser tratadas na lei ordinária de regulamentação, sendo que 2 podem também ser tratadas em outras legislações; e 5 demandam regulamentação específica em instrumentos alternativos à lei de regulamentação do Fundeb.

Macro-tema 1: Organização operacional dos 27 fundos estaduais

O Fundeb não é um único fundo federal, mas, sim, uma combinação de 27 fundos (um em cada estado e no Distrito Federal). Esses fundos contábeis distribuem, anual e automaticamente, tributos vinculados à Educação entre as redes de ensino (estadual e municipais), de acordo com o número de matrículas presenciais em cada uma delas. Os recursos municipais e estaduais atualmente distribuídos pelo Fundeb são correspondentes a 20% das arrecadações de ICMS, IPVA, FPE, FPM (sem adicionais de julho e dezembro), ITR, ITCMD, IPI-Ex e Lei Kandir.

Com a Emenda Constitucional nº 108/2020, **mantém-se a estrutura de 27 fundos estaduais e suas naturezas contábeis, bem como a distribuição dos recursos de acordo com o número ponderado de matrículas**. Serão excluídas das cestas de tributos as compensações relativas à Lei Kandir (cerca de R\$ 1 bi em 2020, na soma do Brasil). Além disso, na eventualidade de extinção ou substituição de impostos por reforma tributária, será garantida aplicação equivalente à anteriormente praticada no Fundeb e nas despesas com MDE.

Com a manutenção da natureza contábil e da estrutura dos fundos, a lei de regulamentação do Fundeb poderá apenas transportar texto atual da Lei nº 11.494/2007, mantendo os meios atuais de repasse de recursos (que têm operacionalidade testada e comprovada). Ela terá de versar, inclusive, sobre o regramento bancário das transferências. **O que demandará maiores desafios do ponto de vista da regulamentação é a compensação ao Fundeb caso haja extinção ou substituição de impostos que farão parte da cesta tributária a partir de 2021**, o que não ocorre hoje e ainda não tem precedente identificado no país.

As perguntas que deverão ser solucionadas para construção de uma lei de regulamentação bem desenhada nesses aspectos são:

- Como será feito o aporte ao Fundeb dos montantes equivalentes de impostos extintos/substituídos, de forma a garantir automaticidade?
- Como será operacionalizada a compensação nos casos em que houver mudança de atribuição federativa de um tributo?
- Peças legislativas de reforma tributária devem considerar o impacto lateral no Fundeb?

Macro-tema 2: Fatores de ponderação: etapa, modalidade e tipo de ensino, nível socioeconômico e fator fiscal

Atualmente, cada fundo estadual distribui os recursos de sua cesta tributária do Fundeb às redes educacionais de acordo com o número ponderado de estudantes matriculados, segundo dados do Censo Escolar do ano anterior. Essa distribuição considera apenas o número de

matrículas presenciais em cada uma das redes conforme atuação prioritária, estabelecida no Art. 211 da Constituição Federal.

Na soma de estudantes matriculados de cada rede de ensino, cada matrícula conta com peso diferente, de acordo com etapa, modalidade de ensino, jornada escolar e localidade urbano/rural. Disso decorre que o valor recebido por um aluno dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental urbano é o mesmo para todas as redes de ensino de uma Unidade da Federação. Ao todo, são 19 fatores de ponderação diferentes, que variam hoje em um intervalo de 0,7 a 1,3, de acordo com a Lei nº 11.494/2007, e são fixados anualmente a partir de negociação em comissão intergovernamental.

Essa comissão intergovernamental tem composição e atribuições definidas em lei, contemplando a representação da União (Ministério da Educação), dos Estados e dos Municípios. Com função de pactuação interfederativa, essa instância também deve ser considerada na regulamentação do Sistema Nacional de Educação, ancorado no Art. 23 da Constituição Federal. Vale salientar que as atas públicas das reuniões anuais dessa comissão não tornam possível identificar se as decisões pactuadas são informadas por evidências reais de custos, como preconiza a Lei nº 11.494/2007.

Com a Emenda Constitucional nº 108/2020, **mantém-se a lógica de distribuição dos recursos de acordo com a soma ponderada de matrículas nas redes de Educação. A diferença é que serão acrescentados fatores de ponderação pró-equidade, que reduzirão as desigualdades em vários níveis: um deles considerará a disponibilidade e a capacidade fiscal da rede de ensino e outro será um fator de ponderação que levará em conta o nível socioeconômico do aluno.** De acordo com o texto constitucional, esses novos fatores poderão ser implementados apenas em 2023.

A potência redistributiva dos novos fatores deve ser encarada como oportunidade para avançar decisivamente e com agilidade na equidade educacional, ainda que suas definições detalhadas possam ocorrer até o final de 2022 – como discute o Estudo Técnico nº 22/2020 da Conof/CD. Tal relatório aponta, de maneira sugestiva, que o fator de ponderação fiscal pode ser calculado “como a razão [ajustada] entre o VAAT da rede de ensino e o VAAT da mediana das redes de ensino” em um estado. A celeridade na definição, ou pelo menos circunscrição das regras de funcionamento, dos novos fatores de ponderação de equidade é essencial para sinalizar com antecedência os agentes públicos acerca das novas perspectivas orçamentárias a partir de 2023, de forma que possam já iniciar eventuais ações em suas redes de Educação – como a estruturação de programas de busca ativa ou de estratégias para melhoria da arrecadação tributária. Ademais, a definição legal e o regramento básico dos fatores ainda em 2020 é importante para evitar futuras judicializações.

O Todos Pela Educação também tem apresentado desde 2017 simulações dos fatores de ponderação de equidade. Quanto ao fator de nível socioeconômico, apresentou em audiências públicas a proposta de que os ponderadores levem em conta a vulnerabilidade das famílias dos estudantes identificadas através do cruzamento entre Censo Escolar e o Cadastro Único. Já sobre o fator de ponderação relativo à disponibilidade fiscal, a simulação considerou normalização *max-min* do VAAT extra-Fundeb, também ajustada para um espectro padrão de fatores.

Os cálculos preliminares do Todos Pela Educação sobre a introdução dos fatores de ponderação por disponibilidade fiscal¹⁰ no modelo do novo Fundeb (em cenário com complementação VAAT de 10,5%) revelam que a soma dos desvios-padrão do VAAT nos estados **pode cair de 12% a 24%** caso os ponderadores sejam adotados. Essa medida mostra a

¹⁰ As simulações consideraram normalização *max-min* ajustada para fatores de 1,0-1,2 e de 1,0-1,5, garantindo que em nenhum estado o máximo seja suficiente para inverter as ordens de riqueza interna.

magnitude da desigualdade do VAAT no agregado dos estados e o resultado evidencia, portanto, que os fatores de equidade têm impacto relevante para a produção de maior equidade no território nacional.

A menção às matrículas contabilizadas na distribuição dos fundos em função da atuação prioritária segue igual, de maneira que apenas transportar o texto atual da Lei nº 11.494/2007 nessa matéria poderia ser suficiente. Entretanto, pode haver sensível alteração dos fatores de ponderação das etapas, modalidades e tipos de ensino, considerando novas evidências de pesquisas acadêmicas e mesmo a normatização do novo Ensino Médio dada pela Lei nº 13.415/2017. As perguntas que deverão ser solucionadas para construção de uma regulamentação bem desenhada neste e nos demais aspectos são:

Sobre os fatores atualmente existentes – etapa, modalidade e tipo de ensino

- Qual é o intervalo ideal de valores para os fatores de ponderação por etapa, modalidade e tipo de ensino, tomando por base os gastos efetivos das redes educacionais?
- Os fatores de ponderação da Creche e da Educação Profissional Técnica devem refletir fidedignamente os diferenciais de custo dessas etapas, ainda que não sejam consideradas obrigatórias?
- Como serão construídas as ponderações para os diferentes itinerários do novo modelo de Ensino Médio disposto na lei nº 13.415/2017?
- É possível e desejável simplificar os atuais fatores, aglutinando categorias de mesmo perfil de custo?
- Qual é a melhor prática de pactuação interfederativa desses fatores? Como a atual Comissão Intergovernamental pode ser aprimorada? Deve haver remissão às instâncias potencialmente

organizadas pela lei complementar do Sistema Nacional de Educação?

- Como a vinculação de recursos da complementação da União à Educação Infantil (*que será descrita na sequência*) deve ser considerada na discussão dos fatores de ponderação?
- Qual é o impacto distributivo, entre estados e municípios, de mudanças nos fatores de ponderação atualmente existentes?
- Em relação às matrículas da rede conveniada, serão computadas apenas as matrículas em Creche e Pré-escola ou também de outras etapas/modalidades/tipos de ensino?

Sobre os fatores de ponderação relativos a aspectos fiscais

- Quais categorias de recursos devem ser consideradas como “disponibilidade fiscal”? Devem ser consideradas também as transferências do MEC aos estados e aos municípios e os royalties do petróleo e gás, para além do que a Emenda Constitucional define expressamente como VAAT?
- Como calcular anualmente o “potencial de arrecadação” dos entes federativos?
- Qual é o melhor método de cálculo dos fatores de ponderação decorrentes dos aspectos fiscais? Por normalização *max-min*, por nível em relação à mediana ou por outro critério?
- Os fatores de ponderação relativos a aspectos fiscais aplicam-se somente na distribuição de recursos entre municípios ou devem considerar também os governos estaduais?
- Como proceder a aplicação de fator de ponderação aos entes federativos sem informações fiscais disponíveis (*missing data*)?
- Será possível ter referência de aspectos fiscais sempre atualizada acerca do exercício financeiro imediatamente anterior à operação do Fundeb?

- Como definir os valores possíveis do ponderador de disponibilidade fiscal?
- Como será a implementação dos fatores fiscais ao longo do tempo?

Sobre os fatores de ponderação de nível socioeconômico

- O ponderador de nível socioeconômico deve ser atribuído à matrícula ou à rede de Educação?
- Qual é a melhor variável para ser considerada como *proxy* de nível socioeconômico? Deve ser realizada compatibilidade entre as bases do Censo Escolar e do Cadastro Único para tanto?
- Como definir os valores possíveis do ponderador socioeconômico? Deve haver escala de nível socioeconômico?

Macro-tema 3: Complementação da União: operacionalização dos três modelos

Atualmente, a União deve destinar para complementação ao Fundeb o equivalente a 10% da soma dos 27 fundos estaduais (R\$ 15,8 bilhões). O recurso é destinado à equalização dos valores aluno/ano médios (Valor Aluno/Ano Fundeb – VAAF) dos fundos estaduais, complementando os recursos dos fundos mais pobres (e, portanto, com menor VAAF) até que esses fundos atinjam o valor mínimo aluno/ano nacional. Em 2019, 10 estados receberam complementação da União.

Ordena-se os fundos estaduais de acordo com o VAAF, do maior para o menor. Aplica-se no 27º Fundo o montante necessário para igualar seu VAAF ao do 26º Fundo. Na sequência, aplica-se aos 27º e 26º Fundos o montante necessário para igualar seus VAAFs ao do 25º Fundo. Assim

continua até se esgotar o montante disponível para complementação da União.

Em cada Estado beneficiado, os recursos da complementação são distribuídos de acordo com o número de matrículas de cada rede, utilizando-se os mesmos fatores de ponderação da distribuição intraestadual. Ou seja, cada ente federativo dentro de um Estado beneficiado recebe o mesmo valor de complementação por aluno – o que carrega uma ineficiência alocativa para equalizar os recursos disponíveis para a Educação¹¹.

Não é possível usar recursos advindos do Salário-Educação para financiar a complementação da União e apenas 30% dela pode ser computada no limite mínimo de aplicação de receitas em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE).

Com a EC 108/2020, será mantida a regra de não usar recursos advindos do Salário-Educação para financiar a complementação da União e de que apenas 30% desta pode ser computada no limite mínimo de aplicação de receitas em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE).

Além disso, a complementação da União sairá de 10% para 23% da soma dos 27 fundos estaduais, iniciando com 12% em 2021 e crescendo progressivamente até 2026. Em valores atuais, isso significa expandir a complementação anual de R\$ 15,8 bilhões para R\$ 36,3 bilhões. A distribuição dos 23 p.p será realizada por três modelos diferentes:

- 10 pontos percentuais (p.p) seguindo o critério atual, ou modelo “VAAF”, destinado aos estados mais pobres. O percentual utilizado nesse modelo não terá modificação ao longo da transição;

¹¹ O Estudo Técnico nº 22/2020 da Conof/CD argumenta que outros fatores, como a desigualdade regional, devem ser considerados na discussão de “eficiência alocativa”. Aqui manteve-se o corolário de que a equidade resultante objetivada pela complementação da União é a garantia de “oportunidades mínimas” nos municípios mais vulneráveis, medidas nesse caso através do VAAT mínimo do país. É preciso reconhecer, contudo, que os conceitos de “eficiência alocativa” e de “equidade resultante” não são estanques e assumem natureza polissêmica.

- 10,5 p.p serão distribuídos às redes de ensino, independentemente do estado de origem, com menor Valor Aluno/Ano Total (VAAT). A diferença do VAAF para o VAAT é que o segundo considera também outras receitas vinculadas à Educação fora do Fundeb; por isso, o modelo “VAAT” é o mais equitativo, permitindo que o recurso chegue onde mais precisa. Destaca-se ainda que 50% desses recursos (ou 5,25 p.p da complementação) deverão ser destinados à Educação Infantil. Esse modelo será implementado gradativamente a partir de 2021;

- 2,5 p.p serão distribuídos às redes de todo o Brasil que cumprirem condicionalidades de melhoria de gestão e que tiverem evolução nos indicadores de atendimento, aprendizagem e redução de desigualdades. Esse modelo será implementado paulatinamente a partir de 2023.

A respeito das regras de transição dos novos modelos de complementação da União, o expediente atualmente utilizado poderá ser transportado *ipsis litteris* para a lei de regulamentação. Todavia, ainda há lacunas a respeito de como funcionarão na prática os novos modelos de distribuição – lacunas conceituais, matemáticas e operacionais.

Por exemplo, a própria definição do VAAT não é ponto suficientemente pactuado no debate. A Emenda Constitucional 108/2020 fala dos recursos constitucionalmente vinculados à Educação (a receita líquida de impostos do Art. 212, os recursos do Fundeb e os recursos do Salário-Educação), mas o ET nº 22/2020 da Conof/CD já aponta para “a possibilidade de que sejam considerados os valores transferidos por meio dos programas federais de execução universal, a cargo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação” e também “as vinculações decorrentes da vinculação à Educação, de que trata a Lei nº 12.858/2013, pela participação na exploração de petróleo e gás natural”.

Quanto à distribuição da complementação da União no modelo “VAAR”, ainda são incipientes as análises e simulações de modelos possíveis. O Todos Pela Educação publicou em abril de 2020 estudos preliminares

contendo dados e fórmulas para discutir especificamente a dimensão dos avanços nos resultados de aprendizagem e de fluxo (Ideb)¹². Modelos de VAAR simulados sem critério de equidade elevam o VAAT em 2% de maneira isonômica nos diferentes quartis de IDH-m¹³, o que em valores nominais resulta em regressividade. Já os modelos de VAAR simulados com critério de equidade elevam o VAAT de municípios mais pobres em 4,8% e de municípios mais ricos em 0,5%. Se a complementação VAAR com esses critérios estivesse em vigor atualmente, considerando os dados de 2015-2017, os estados do Ceará e do Alagoas seriam os mais beneficiados, por exemplo. Esse é um primeiro aporte técnico para a qualificação do debate, visando contribuir para a consolidação de consensos legislativos.

Nesse contexto, as perguntas que deverão ser solucionadas para construção de uma lei de regulamentação bem desenhada no que concerne à complementação da União são:

Sobre a complementação no modelo VAAF:

- O objetivo dessa complementação é equalização regional ou evitar perda de recursos nos entes federativos que não seriam beneficiados pelo modelo VAAT?
- Os ponderadores fiscais e de nível socioeconômico devem ser aplicados também na distribuição dessa complementação, sob pena de alterar o padrão redistributivo entre estados, ou somente para a repartição intraestadual de recursos?

¹² Disponível em: <https://www.todospelaeducacao.org.br/uploads/posts/429.pdf?1707855779>

¹³ Índice de Desenvolvimento Humano dos municípios, divulgado pelo PNUD/ONU.

Sobre a complementação no modelo VAAT:

- Quais receitas devem ser consideradas no cálculo do VAAT? Devem ser inseridas também as transferências do MEC aos estados e aos municípios e os *royalties* do petróleo?
- Qual deve ser o fluxo de organização anual de cálculo do VAAT?
- Qual deve ser a fonte padrão de dados para o cálculo do VAAT? A Matriz de Saldos Contábeis, da Secretaria do Tesouro Nacional, está apta a fornecer tais dados com tempestividade?
- Como proceder a consideração dos entes federativos sem informações fiscais disponíveis (*missing data*)?
- Será possível ter referência de aspectos fiscais sempre atualizada acerca do exercício financeiro imediatamente anterior à operação do Fundeb?
- Redes estaduais terão VAAT reduzido por conta dos seus recursos direcionados à Educação Superior?
- O objetivo da parte da complementação no modelo VAAT destinada à Educação Infantil é subsidiar o custeio da etapa ou expandir as matrículas? Nesse sentido, a vinculação à Educação Infantil é para fórmula de repartição dos recursos (VAAT/EI) ou para regra de uso dos recursos? Há adaptação dessa regra para as redes estaduais?
- Somente redes com menor VAAT devem seguir vinculação de recursos para Educação Infantil? Qual é o impacto previsto?
- Como monitorar a regra de vinculação de parte do modelo VAAT à Educação Infantil?
- Haverá prioridade na vinculação para matrículas de crianças em situação de extrema pobreza?

Sobre a complementação no modelo VAAR:

- Quais indicadores de atendimento e melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades serão utilizados? Serão criados novos indicadores ou utilizados os já existentes? O que será considerado como Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica e de que forma sua organização dialogará com o funcionamento da complementação da União?
- Como compor avanço na aprendizagem, redução de desigualdade e atendimento numa única fórmula exequível, bem calibrada e sem incentivos perversos? Quais mecanismos precisarão ser criados para evitar que o modelo incentive práticas indesejadas?
- Redes municipais e estaduais “competirão” igualmente por esses recursos?
- As práticas que serão condicionalidades serão identificadas em todas as redes ou no nível estadual, em regime de colaboração?
- Como e quando serão definidas as práticas? Haverá remissão às instâncias de pactuação a serem criadas pela lei complementar do SNE?
- Redes poderão recorrer depois de publicização das redes aptas de acordo com suas práticas educacionais?
- Qual será a tempestividade dos indicadores considerados na distribuição do VAAR?

Macro-tema 4: Uso dos recursos do Fundeb pelas redes de Educação

A legislação atual do Fundeb traz dois principais direcionamentos para o uso dos recursos pelas redes de Educação. Por um lado, para garantir que a política dê consecução ao objetivo de valorização salarial dos profissionais da Educação, como sinaliza o próprio nome do Fundeb, a Emenda Constitucional nº 53/2006 estabeleceu que no mínimo 60% dos recursos recebidos por cada rede serão destinados à remuneração “dos profissionais do magistério da Educação básica em efetivo exercício”. Adicionalmente, a Lei nº 11.494/2007, que regulamenta o Fundeb, define o que é “remuneração”, quem são os “profissionais do magistério” e o que é “efetivo exercício”.

Essa lei também especifica que os recursos do fundo só poderão ser aplicados em “ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a Educação básica pública” (tipificadas pelo Art. 70 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB). Aí estão inclusas as escolas conveniadas com o poder público, quando o convênio estiver em conformidade com o Art. 213 da Constituição Federal. Disso decorre que os recursos do Fundeb não podem ser destinados para pagamentos de aposentadorias e pensões, além de todos os outros gastos não considerados no Art. 70 da LDB. É preciso explicitar, contudo, que essa regra explícita diz respeito apenas aos recursos do Fundeb; há celeuma jurídica a respeito da possibilidade de uso de recursos extra-Fundeb vinculados à MDE para pagamento de aposentadorias e pensões.

Ainda sobre o regramento atual, a lei define que “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”. Ou seja, não há vinculação entre o motivo do recebimento do recurso (se 40% por

matrículas na Educação infantil e 60% por matrículas no Ensino Fundamental, por exemplo) e o uso do recurso recebido – assegurado que municípios não usem recurso do Fundeb para Ensino Médio e Educação Superior e estados não usem esses recursos para Educação Infantil e Educação Superior. Por fim, a lei permite que até 5% dos recursos do Fundeb possam ser utilizados no trimestre do exercício imediatamente subsequente, mediante abertura de crédito adicional.

Com a Emenda Constitucional nº 108/2020, três mudanças principais ocorrem nesse arcabouço – duas especificamente no que tange ao Fundeb e outra em referência mais ampla aos recursos de MDE. A permissão de uso dos recursos do Fundeb para rede conveniada não muda, portanto o texto atual da lei pode ser transportado para a nova regulamentação – embora esse seja tema latente no debate educacional e provavelmente será abordado novamente durante o período de regulamentação.

Em relação ao conceito de MDE *lato senso*, a EC 108 veda expressamente o uso dos recursos vinculados no Art. 212 para pagamento de aposentadorias e pensões. A vedação constitucional encerra a celeuma jurídica sobre tal possibilidade e obriga Estados e Municípios que incorriam no expediente a se ajustar.

A Informação Técnica nº 2.193/2020 da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados¹⁴ mostra que um conjunto de 15 redes estaduais vem utilizando cerca de R\$ 20 bilhões vinculados a MDE para pagamento de aposentadorias e pensões. Os principais valores são encontrados em São Paulo (R\$ 7,2 bi – 2017), Rio de Janeiro (R\$ 3,5 bi – 2017), Rio Grande do Sul (R\$ 3,4 bi – 2016), Goiás (R\$ 1,5 bi – 2017) e Amazonas (R\$ 935 milhões – 2016). Das 15 redes estaduais, apenas 4 superariam

¹⁴ A partir de SOUZA, Fabrício Araujo. Inativos da educação: despesa da educação? In DOI: 10.21573/vol35n32019.95884.

a vinculação mínima de 25% de impostos para MDE se excluídas as despesas com inativos.

A respeito do novo regramento específico de Fundeb, a vinculação mínima para remuneração passa a ser de 70%, mas agora destinados a “profissionais da Educação na ativa”. Essa nomenclatura, ainda sem definição legal, abarca mais categorias de profissionais, como merendeiras e vigilantes. Na prática, estimativas do consultor Binho Marques revelam que as redes de Educação já gastam mais de 70% dos recursos do Fundeb com folha salarial, sendo que 98% das redes já superam a proporção de 80%¹⁵.

Além disso, dos recursos relativos à complementação da União no modelo “VAAT” (10,5 p.p), pelo menos 15% deverão ser aplicados em despesas de capital (que são obras e investimentos). Não há hoje qualquer subvinculação no Fundeb a despesas de capital.

As perguntas que deverão ser solucionadas para construção de uma lei de regulamentação bem desenhada nesses aspectos são:

- Quais devem ser as categorias de profissionais da Educação consideradas no cômputo do mínimo de uso de 70% dos recursos do Fundeb? Serão incluídos profissionais fora do quadro efetivo?
- Como será realizado o monitoramento da subvinculação de parte dos recursos do Fundeb a despesas de capital? O critério será homogêneo para todas as redes de Educação ou será utilizado algum parametrizador por necessidade investimento em rede física? Todas as despesas de capital serão consideradas ou haverá regramento específico?
- Deve ser mantido o regramento atual de uso de recursos nos estabelecimentos de ensino da rede conveniada?

¹⁵ Levantamento disponível em: <https://educacao.estadao.com.br/noticias/geral/estudo-mostra-que-8-em-cada-10-cidades-usam-todo-o-dinheiro-do-fundeb-para-pagar-professores.70003370290>

- Deve ser mantido o uso indistinto dos recursos recebidos entre as etapas, tipos e modalidades de ensino?
- Deve ser mantido, ou até eventualmente ampliado, o limite máximo de 5% de uso dos recursos do Fundeb no primeiro trimestre do exercício imediatamente posterior? Deve haver alguma outra regra relativa à execução orçamentária dos recursos do Fundeb?

Macro-tema 5: Fiscalização, avaliação e controle do uso dos recursos

Atualmente, cada município, estado e o Distrito Federal têm um Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACCS), que tem autonomia e competência previstas em lei para acompanhar as contas municipais, estaduais e distritais do Fundeb. A composição dos conselhos contempla representações do poder Executivo, dos trabalhadores da Educação, dos estudantes e dos pais dos alunos. A lei determina que “os conselhos dos Fundos não contarão com estrutura administrativa própria, incumbindo à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios garantir infraestrutura e condições materiais adequadas à execução plena das competências dos conselhos e oferecer ao Ministério da Educação os dados cadastrais relativos à criação e composição dos respectivos conselhos”.

Com a EC 108, será mantida a previsão dos CACCS, com autonomia e competência previstas em lei, trazendo a nova possibilidade de que sejam integrados aos demais conselhos de Educação. Há espaço para aprimorar a composição, as atribuições e as regras básicas de

funcionamento desses conselhos, o que poderá ser feito pela lei de regulamentação¹⁶.

Ademais, será garantido, constitucionalmente, no Art. 163-A, a rastreabilidade, comparabilidade e publicidade dos dados fiscais e contábeis, com divulgação em meio eletrônico de amplo acesso público – o que precisará ser bem regulamentado por lei para concretizar o avanço na transparência e na qualidade dos sistemas de dados financeiros. Cabe à lei inclusive delimitar os fluxos, prazos e os responsáveis pela organização das bases de dados fiscais e contábeis. Adicionalmente, a legislação atual prevê que as prestações de contas deverão ser apresentadas aos Tribunais de Contas competentes, com acompanhamento do cumprimento da lei pelo Ministério Público.

As perguntas que deverão ser solucionadas para construção de uma lei de regulamentação bem desenhada nesses aspectos são:

- Devem ser previstas regras de integração dos conselhos locais? Quais tipos de conselho poderiam ser integrados?
- Qual é o formato institucional de integração? Através de câmaras técnicas dos conselhos?
- Como definir a composição dos conselhos em caso de integração?
- Como os conselhos podem ser melhor organizados para garantir avanço na qualidade do controle social do uso dos recursos do Fundeb e dos demais recursos vinculados à Educação?
- Há lacunas na legislação atual de fiscalização, avaliação e controle de despesas?
- Quais normas são estritamente necessárias à informação de despesas? Elas podem ser seguidas através do instrumento da Matriz de Saldos Contábeis do Tesouro Nacional?

¹⁶ As propostas elencadas pelo Todos Pela Educação nesse sentido estão disponíveis em: <https://www.todospelaeducacao.org.br/uploads/posts/258.pdf>

- Quais são os fluxos, prazos e responsáveis pela organização das bases de dados fiscais e contábeis?
- Quais são os requisitos para rastreabilidade, comparabilidade e ampla publicidade dos dados contábeis, fiscais e orçamentários relativos ao financiamento da Educação? Como eles alteram a sistemática atual do Fundeb?

Macro-tema 6: Avaliação e revisão periódica do Fundeb

Com a aprovação da PEC 026/2020, não há mais o prazo de vigência, isto é, uma data em que a política poderia expirar. Assim, o Fundeb torna-se uma política permanente do Estado brasileiro.

Isso não significa que o mecanismo permanecerá imutável indefinidamente, considerando que o Congresso Nacional revisará o funcionamento do fundo periodicamente. Primeiro em 2026, como aponta a EC 108, e depois decenalmente: 2036, 2046 e assim por diante. O novo Fundeb entra em vigor em 1 de janeiro de 2021, sendo implementado gradativamente até 2026. As perguntas que deverão ser solucionadas para construção de uma lei de regulamentação bem desenhada nesses aspectos são:

- Quais critérios deverão ser avaliados e com qual frequência? Quais os órgãos competentes para a realização de avaliações que subsidiem a revisão dos mecanismos de funcionamento?
- Como será estruturado o processo legislativo de revisão? Será processo técnico em comissão conjunta de Senado e Câmara? Sociedade civil e academia participarão? Quais partes da EC 108 deverão ser necessariamente revisitadas?

- O instrumento legislativo para eventuais alterações no arcabouço jurídico do Fundeb será uma emenda constitucional?

Outros dispositivos da EC nº 108 a serem regulamentados fora do Fundeb

Como apresentado anteriormente, a recém-promulgada Emenda Constitucional nº 108/2020 abarca temas e mudanças no arcabouço legal do País que carecem de detalhamento via regulamentação infraconstitucional, mas que não tratam especificamente do funcionamento do Fundeb e, portanto, deveriam ser tratados em legislações mais apropriadas e menos circunscritas.

Com a EC 108/2020, a Constituição passa a determinar que o regime de colaboração federativa deverá também assegurar a qualidade e a equidade do Ensino, considerando inclusive que cada localidade deverá exercer ação redistributiva em relação a suas escolas (equidade interna). O texto constitucional anterior orientava o regime de colaboração federativa apenas à universalização do Ensino obrigatório.

Além disso, a Constituição também passa a definir que o padrão mínimo de qualidade considerará as “condições adequadas de oferta e terá como referência o custo aluno qualidade”, determinadas por lei complementar de regime de colaboração educacional. Anteriormente, havia apenas a citação de que deveria ser garantido um padrão mínimo de qualidade do Ensino mediante assistência técnica e financeira da União.

Nesse sentido, entende-se que as mudanças acima devem ter como espaço de regulamentação a lei complementar que fixará normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, hoje discutida e prevista no Plano Nacional de Educação como Lei do

Sistema Nacional de Educação (SNE). São alterações no Art. 211 da Constituição, que versa sobre a estruturação do regime de colaboração – e o Art. 23, em seu parágrafo único, explicita que “leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”. Essa remissão é feita pela própria Emenda Constitucional no § 7º do Art. 211, de maneira que a lei de regulamentação do Fundeb, que tem natureza ordinária e não complementar¹⁷, não deve abordar tais temáticas.

É preciso expressar, dado o contexto atual do debate, a importância fundamental de pactuação federativa madura e aprofundada do padrão mínimo de qualidade e de seu custo correlato (Custo Aluno Qualidade), de forma a garantir desenhos tecnicamente sólidos e completos, assim como evitar processos açodados de obstrução das políticas públicas que sejam contraproducentes ao avanço das oportunidades educacionais dos estudantes¹⁸. Isso inclui que o tema seja debatido na Lei do Sistema Nacional de Educação (SNE), organizando os principais elementos componentes do padrão mínimo de qualidade e remetendo a definição para instrumento infra-legal construído em instância interfederativa, amparado em estudos técnicos atualizados.

Além dos dispositivos relacionados ao regime de colaboração da Educação brasileira, a EC 108/2020 também prevê a existência de piso salarial do magistério público, regulamentado em lei específica – o que já era tratado anteriormente no Ato de Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). O Brasil já possui tal legislação, na forma da Lei nº 11.738/2008, a qual vincula (em seu art. 5º) a atualização anual do piso

¹⁷ Conforme argumentado, em virtude da inexistência de reserva expressa de natureza complementar na Constituição e pela incompatibilidade com as hipóteses listadas no Art. 146 da CF.

¹⁸ A definição de custo, para ser robusta, precisa ser derivada da definição anterior de padrões mínimos (composta por insumos e processos), considerando ainda a adaptabilidade dos padrões às realidades regionais e socioeconômicas no Brasil heterogêneo, além de referenciais oficiais de custo que hoje já estão à disposição. Ainda, é importante que haja constante atualização desses padrões e de seus custos correlatos de implementação, servindo de referência sempre contemporânea para a qualificação da gestão pública.

ao crescimento percentual do valor anual mínimo por aluno do Fundeb. Como a EC nº 108 altera as classificações relativas ao valor mínimo do Fundeb, estabelecendo inclusive dois parâmetros diferentes (VAAF e VAAT), a legislação do piso salarial do magistério precisará ser revisitada pelo Congresso Nacional – com celeridade para evitar insegurança jurídica às redes de Educação e aos profissionais do magistério.

Vale recordar que há contínuo debate legislativo¹⁹ sobre o impacto da regra atual nas condições fiscais dos entes subnacionais, tendo em vista a tendência de elevação do valor mínimo do Fundeb (por conta da transição demográfica) e a relação entre o valor do piso e os valores pagos aos aposentados (em função da paridade entre ativos e inativos). É fundamental que nesse debate sejam levadas em conta as evidências da persistente subvalorização salarial dos profissionais da Educação, bem como os apontamentos dos gestores públicos acerca das possibilidades de aprimoramento do arcabouço legal do País.

Por fim, outra alteração na Constituição Federal realizada pela EC 108 é a distribuição das cotas municipais do ICMS. Hoje, 25% do ICMS recolhido em cada estado é distribuído aos municípios, de acordo com a seguinte regra: 75% por VAF (valor adicionado fiscal, grosso modo “onde é recolhido o imposto”) e 25% de acordo com critérios definidos em lei estadual.

Com a EC 108, a regra de distribuição da cota municipal do ICMS passa a ser de 65% por VAAF e 35% de acordo com critérios definidos em lei estadual. Pelo menos 10 dos 35 p.p serão distribuídos por indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade na rede do município, considerado o nível socioeconômico dos alunos. Isso significa, pelo menos, R\$ 12 bilhões (em valores de 2019) distribuídos por critérios de qualidade e equidade educacional, definidos em cada estado.

¹⁹ O Projeto de Lei nº 3.776/2008, por exemplo, visa determinar que a atualização do piso salarial do magistério público da educação básica será feita pelo INPC (índice oficial de inflação).

Os estados terão dois anos para aprovar leis²⁰ que versem sobre a nova distribuição do ICMS.

Algumas das perguntas que deverão ser solucionadas, inclusive durante o debate sobre a lei de regulamentação do Fundeb, para construção de um arcabouço jurídico bem desenhado nos aspectos acima tratados são:

- Qual desenho de padrão mínimo e custo de referência pode, ao mesmo tempo, incorporar a heterogeneidade nacional, a dimensão dos processos e dos resultados educacionais e a interlocução com a ideia de “reserva do possível” na dimensão orçamentária?
- Como garantir, legalmente, que a definição de padrão mínimo de qualidade de e custo de referência não signifique ampliação contraproducente da insegurança jurídica da gestão educacional, sobretudo antes da parametrização oficial dos elementos básicos de insumos, processos e resultados em instância de pactuação interfederativa?
- As discussões sobre aspectos financeiros do regime de colaboração, como a ação redistributiva interna às redes, pode ser tema das condicionalidades da complementação no modelo VAAR ou tais elementos devem ser antes objeto da lei do SNE?
- Haverá parâmetros legais para balizar a ação redistributiva interna às redes?
- Qual será o novo regramento de atualização da lei do piso do magistério, à luz da mudança da estrutura do Fundeb? Qual é o impacto fiscal calculado da mudança?
- A lei de regulamentação do Fundeb versará de forma mais detalhada sobre os indicadores e parâmetros que os estados precisarão utilizar em suas leis que tratam da nova distribuição do ICMS?

²⁰ A nova redação do Art. 158 da Constituição Federal, no inciso II do parágrafo único, explicita que parte da distribuição da cota municipal do ICMS ocorrerá “de acordo com o que dispuser lei estadual”.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A histórica votação do dia 25 de agosto de 2020 no Senado Federal, a qual levou à promulgação da Emenda Constitucional nº 108/2020, marca a consolidação do Fundeb como política permanente, inscrita na Constituição Federal com um desenho aprimorado. Trata-se da abertura de um novo capítulo de maior cooperação federativa e de equidade na Educação básica brasileira, o qual é também caracterizado pela maior eficiência e pelo contínuo aperfeiçoamento das políticas de financiamento da Educação. O novo Fundeb atende, em sua nova estrutura constitucional, ao tripé necessário de maior investimento por aluno, maior equidade para possibilitar que os recursos cheguem aos mais vulneráveis e maior eficiência dos investimentos para ampliar as condições de aprendizagem dos estudantes.

A Emenda Constitucional nº 108/2020 traz um conjunto de modificações na Constituição Federal que vão além da estruturação do Fundeb e que contribuem para o aprimoramento das políticas sociais brasileiras. No conjunto, o Todos Pela Educação mapeou 27 elementos de alteração no arcabouço legal, sendo que 25 demandam regulamentação infraconstitucional e 20 deles necessariamente dialogam com o funcionamento do Fundeb – e, portanto, precisarão estar explicitados na lei de regulamentação do Fundeb (que precisa ser aprovada até 31 de dezembro de 2020).

Nesta nota técnica, apresentamos **os principais desafios de regulamentação que deverão ser observados a partir da promulgação da Emenda Constitucional que torna permanente o Fundeb**. São pelo menos 60 perguntas balizadoras que precisarão ser respondidas de maneira coletiva pela sociedade brasileira e que demandarão esforços conjuntos de formulação técnica e de concertação política, de modo que a lei de regulamentação garanta operacionalidade da política e concretize seus avanços em matéria de qualidade e equidade na Educação Básica.



TODOS
PELA
EDUCAÇÃO