



Número 248
18 de dezembro de 2020

**A aprovação do novo Fundeb e o
fortalecimento da política de distribuição de
recursos para a educação**

DIIESE
DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE
ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS

A aprovação do novo Fundeb e o fortalecimento da política de distribuição de recursos para a educação

A acentuada concentração de renda e riqueza que caracteriza o Brasil o coloca como o sétimo país mais desigual do mundo, conforme atesta o Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH), de 2019, do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud).

Na educação, essa desigualdade se manifesta na dificuldade de acesso da população pobre ao ensino e na incapacidade de financiamento de uma estrutura educacional adequada por estados e municípios localizados em regiões precárias.

O Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação) foi criado nesse contexto de profunda disparidade social, com a finalidade de distribuir os recursos públicos aplicados na educação básica do país. O Fundo é composto por um percentual fixo da arrecadação de alguns impostos e por transferências dos entes federados, respeitando a capacidade de contribuição de cada município e estado. Os recursos são repartidos de acordo com o número de matrículas de cada rede educacional pública, sendo garantido um valor mínimo por estudante, o que diminui os desequilíbrios regionais.

A redistribuição de recursos promovida pelo Fundeb é de fundamental importância para assegurar que municípios com baixo poder de arrecadação e menor capacidade de investimento mantenham uma estrutura de ensino que atenda à população local.

Segundo a legislação vigente, o Fundeb teria validade até dezembro de 2020, o que causou grande tensão quanto à sua renovação e em que bases, uma vez que o encerramento desse Fundo poderia gerar colapso educacional, aprofundando o desequilíbrio social e comprometendo ainda mais as possibilidades de desenvolvimento socioeconômico do país.

Para se ter uma ideia, a ausência do Fundeb prejudicaria cerca de 99% dos estudantes de redes municipais do Norte e Nordeste; e, do total de municípios do país que perderiam esses recursos, cerca de 30% deixariam de investir ao menos 30% do valor aplicado na educação básica, o que afetaria quase 12 milhões de estudantes - ou 58% dos estudantes de redes municipais.

No final de agosto do ano corrente, o Congresso Nacional aprovou a Emenda Constitucional 108/2020, tornando o Fundeb permanente e ampliando o investimento da União na educação básica do país, o que representa uma vitória de todos os que lutam pela melhoria do quadro educacional no Brasil.

Compreendendo o novo Fundeb

Uma importante alteração introduzida pela Emenda Constitucional (EC) nº 108/2020 foi a definição do novo Fundeb como permanente, diferentemente do Fundef e do Fundeb atual, que tinham vigências definidas. A permanência constitucionalizada do novo Fundeb dá maior segurança jurídica ao seu funcionamento e às regras ora aprovadas. A EC também amplia o investimento federal na educação básica do país, além de introduzir novos critérios de distribuição dos recursos arrecadados e prever sua revisão periódica.

A primeira revisão deve ocorrer no sexto ano de vigência das atuais regras (2026) e as demais, a cada 10 anos. Essas revisões decenais permitem a correção de possíveis distorções, sem que haja riscos à manutenção do fundo ou descaracterização da política, viabilizando seu aprimoramento e melhoria das condições estabelecidas. Embora seja uma importante ferramenta para o aperfeiçoamento das normas, as revisões periódicas exigem constante atenção da sociedade, para que seja garantida a manutenção de um financiamento justo da educação brasileira.

O novo Fundeb modifica também o recebimento da cota-parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) pelos entes municipais. Segundo a regra vigente, dos 100% do ICMS recebidos pelo município, 75% provêm de operações econômicas relativas à sua área territorial e 25% de acordo com o que dispõe a lei estadual. Com a nova regra, as proporções foram alteradas, sendo a primeira parte reduzida a, no mínimo, 65%, e a segunda ampliada de 25% para até 35%. Os 10 p.p. adicionais a serem repassados de acordo com lei estadual devem ter *“base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos.”* (Inciso II do Art. 1º da EC nº 108/2020).

QUADRO 1
Proposta de arrecadação do ICMS, segundo as regras do novo Fundeb

Princípio arrecadatário	Atual vigência	Regra do Novo FUNDEB
Atividade econômica no território	75%	65%
Legislação específica estadual	25%	até 25%
Indicadores de melhoria educacional	-	no mínimo 10%
Total	100%	90 a 100%

Fonte: LC 108/2020;

Elaboração: DIEESE.

Será necessária a elaboração de leis estaduais específicas, a serem aprovadas até 27 de agosto de 2022, para regular as regras de distribuição por resultado educacional e definir quais serão os indicadores e suas ponderações para a distribuição desses recursos do imposto.

Deve-se destacar que a atual legislação do Fundeb (Lei Federal n.º 11.494/07) prevê que os recursos relativos às receitas da dívida ativa tributária, bem como juros e multas sobre os impostos que compõem seu financiamento também são receitas do Fundo. Já a EC 108/2020 não faz menção alguma sobre se essas receitas integrarão o financiamento do Fundeb.

Outra determinação da EC 108/2020 é a proibição explícita do uso dos recursos do Fundeb para pagamento de aposentadorias e pensões, que na legislação até então vigente era objeto de polêmica. A ambiguidade quanto ao entendimento desse ponto levou vários governos estaduais e municipais a produzirem interpretações próprias sobre o uso dos recursos para pagamentos previdenciários e seu cômputo como gasto mínimo constitucional em educação, que, em alguns casos, foram acatadas, pelos respectivos Tribunais de Contas, como mostra o quadro a seguir.

QUADRO 2

Posicionamento dos Tribunais de Contas acerca do pagamento de inativos da educação

UF	Norma	Determinação	Equipe Técnica TC	Plenário
TCE-AC	Não foi localizada	-	Aceita (1)	Favorável
TCE-AL	Não foi localizada	-	Aceita	Favorável
TCE-AP	Resolução Normativa n. 161, de 2014	Proíbe despesa com inativos	Aceita (2)	Favorável
TCE-AM	Não foi localizada	-	Aceita	Favorável
TCE-BA	Resolução n. 000082, de 2017	Proíbe despesa com inativos	Não aceita	Favorável
TCM-BA	Resolução n. 000082, de 2017	Proíbe despesa com inativos	Não aceita	-
TCE-CE	Instrução Normativa n. 001, de 2019	Proíbe despesa com inativos	Não aceita	Favorável
TC-DF	Decisão n. 2495/2003 e 8187/2008	Proíbe despesa com inativos	Aceita (3)	Favorável
TCE-ES	Resolução n. 238, de 2012.	Permite despesa com inativos	Não aceita	Favorável
TCE-GO	Resolução Normativa n. 001, de 2001	Proíbe despesa com inativos	Não aceita	Favorável
TCM-GO	Resolução Normativa n. 007, de 2008	Proíbe despesa com inativos	Não aceita	-
TCE-MA	Instrução Normativa n. 14, de 2007	Proíbe despesa com inativos	Aceita	Favorável
TCE-MT	Não foi localizada	-	Aceita	Favorável
TCE-MS	Não foi localizada	-	Aceita	Favorável
TCE-MG	Instrução Normativa n. 05, de 2012	Proíbe despesa com inativos	Não aceita	Favorável
TCE-PA	Não foi localizada	-	-	Favorável
TCM-PA	Instrução Normativa n. 01, de 1996	Permite despesa com inativos	Aceita	Favorável
TCE-PB	Acórdão - TC 583, de 2008/TC 4533/16	Proíbe despesa com inativos	Não aceita	Favorável
TCE-PR	Não foi localizada	-	-	Favorável
TCE-PE	Resolução n. 0005, de 2001.	Proíbe despesa com inativos	Aceita	Favorável
TCE-PI	Resolução n. 1.194, de 2002	Permite despesa com inativos	Aceita	Favorável
TCE-RR	Instrução Normativa n. 002, de 2014	Proíbe despesa com inativos	Não aceita	Favorável
TCE-RO	Instrução Normativa n. 22, de 2007.	Não faz referência	Não aceita	Favorável
TCE-RJ	Não foi localizada	-	Aceita (4)	Desfavorável
TCM-RJ	Não foi localizada	-	Aceita	Favorável
TCE-RN	Resolução n. 012, de 2016.	Não faz referência	Aceita	Favorável
TCE-RS	Não foi localizada	-	Aceita	Favorável
TCE-SC	Não foi localizada	-	Não aceita	Favorável
TCE-SP	Não foi localizada	-	Aceita	Favorável
TCM-SP	Não foi localizada	-	Aceita (5)	Favorável
TCE-SE	Resolução n. 243, de 2007.	Proíbe despesa com inativos	Não aceita	Favorável
TCE-TO	Instrução Normativa n. 6, de 2013.	Proíbe despesa com inativos	Não aceita	Favorável
TCU TC	TC-020.079/2018-4.	Proíbe despesa com inativos	Aceita	Favorável

Fonte: RBPAE - v. 35, n. 3, p. 1030-31, set./dez. 2019;

Notas (1) Prestação de Contas 2015.

(2) Desde 2006, o TCE-AP não emite parecer sobre as contas do governo.

(3) Aceita o pagamento de inativos da educação com recursos do FCDF.

(4) Aceita, mas decide pela exclusão a partir do exercício financeiro de 2020.

(5) Determina a exclusão total em 2018, mas não foi cumprida. (Lei municipal 15.963/2014).

Com a EC 108/2020, o artigo 212 da Constituição Federal - que estabelece como deve ser a aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) - foi acrescido do parágrafo 7º, que prevê: “*É vedado o uso dos recursos referidos no caput e nos §§ 5º e 6º deste artigo para pagamento de aposentadorias e de pensões*”. Essa medida impede que despesas com aposentadorias e pensões sejam cobertas por recursos do Fundeb a título de “manutenção e desenvolvimento do ensino”, o que significa que casos como os dos governos estaduais de São Paulo e do Rio Grande do Sul, que gastaram R\$ 3 bilhões e R\$ 1,2 bilhão, respectivamente, com esse item orçamentário em 2019, não serão permitidos. A proibição garantirá que tais recursos sejam efetivamente investidos em MDE, aumentando a receita na educação pública, sem necessidade de aporte de “novos” recursos.

Aumento da complementação da União de 10,0% para 23,5%

O Fundeb é constituído por 27 fundos estaduais independentes entre si. Cada estado e os municípios de seu território repassam para o Fundo 20% da arrecadação de uma cesta de impostos definida¹. Os recursos arrecadados são redistribuídos às redes estadual e municipais de educação básica presentes na Unidade da Federação em que houve a arrecadação, o que significa que os recursos de um estado não são enviados para redes educacionais de outro. Essa redistribuição é feita de acordo com o número de matrículas que cada ente possui em sua rede, isto é, quanto maior o número de matrículas, maior o montante de recursos que a rede educacional irá receber. Isso permite a redução da diferença entre os volumes de investimento nas redes de educação básica existentes naquele território estadual e a diminuição da desigualdade de recursos no interior dos estados.

Além desse mecanismo de distribuição interna do Fundo, há também uma complementação da União, que visa a reduzir as disparidades de financiamento entre os diversos estados, garantindo um Valor Anual por Aluno mínimo a ser investido na educação básica (VAAF).

¹ ITCD, ICMS, IPVA, ITR, FPE, FPM, IPI-exportação e Lei Kandir.

Com o novo Fundeb, a complementação federal foi ampliada de 10% para 23% e criou-se um modelo híbrido de distribuição de recursos, da seguinte forma: **i)** 10% de acordo com o VAAF, **ii)** 10,5% de acordo com o Valor Aluno por ano Total (VAAT) e; **iii)** 2,5% de acordo com os resultados educacionais. Essa ampliação será progressiva - a partir de 2021 e até 2026 -, na seguinte proporção:

QUADRO 3
Progressividade anual da complementação da União ao Fundeb, por parcela de complementação

Complementação da União	2021	2022	2023	2024	2025	2026
VAAF	10,00%	10,00%	10,00%	10,00%	10,00%	10,00%
VAAT	2,00%	5,00%	6,25%	7,50%	9,00%	10,50%
Resultado Educacional	0,00%	0,00%	0,75%	1,50%	2,00%	2,50%
Total	12,00%	15,00%	17,00%	19,00%	21,00%	23,00%

Fonte: Emenda Constitucional n.º 08/2020.

Elaboração: DIEESE.

Os mecanismos de redistribuição de recursos do Fundeb - tanto os relativos aos fundos estaduais, quanto os referentes à complementação da União - são de extrema importância e sua continuidade impede que haja desestruturação financeira das redes estaduais e municipais², viabilizando que os outros 13 p.p. adicionais a serem complementados pela União, com outras regras de distribuição, contribuam para a melhoria das condições educacionais do país.

10% de acordo com a regra antiga (VAAF)

A parcela complementar da União relativa ao VAAF e equivalente a 10%, continuará sendo distribuída de acordo com as regras que vigoravam antes das alterações realizadas pelo “novo Fundeb”, dado que seu objetivo é assegurar um patamar mínimo de investimento por matrícula, de modo a compensar as dificuldades enfrentadas pelos estados menos desenvolvidos para o financiamento das redes básicas de ensino. Assim, o cálculo dessa parcela permanece sendo de 10% sobre o valor total arrecadado pelos 27 fundos estaduais.

² Para maiores informações, ver Nota Técnica nº 219/DIEESE, de fevereiro de 2020.

Das 27 Unidades da Federação, recebem essa complementação Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco e Piauí. A estimativa de repasses para esses estados, no ano de 2020, é de cerca de R\$ 15,8 bilhões.

Apesar da complementação mínima da União ter se constituído como teto na vigência do Fundeb, a importância desse mecanismo e de sua continuidade nos mesmos moldes impede que haja mudanças bruscas nas regras de recebimento dos recursos, o que poderia causar instabilidade até que fosse possível a compreensão das novas regras.

Complementação de 10,5% para VAAT

A adoção do Valor Aluno por Ano Total (VAAT) é da maior importância, uma vez que o Valor Anual por Aluno Fundeb (VAAF) não corresponde ao total investido por estudante da educação básica. Na regra vigente, os entes, após receberem os valores referentes ao Fundo, ainda utilizam recursos próprios a fim de garantir o investimento mínimo de 25% dos seus impostos e transferências, conforme definido pela Constituição Federal. No entanto, as diferentes capacidades de arrecadação levam a discrepâncias, já que um ente que possui alta arrecadação aporta mais recursos, ampliando o valor investido por estudante, ao contrário de estados e municípios com menor capacidade de arrecadação. O VAAT distribui recursos exatamente a esses entes com baixa capacidade de complementação dos valores distribuídos pelo Fundeb, garantindo um aumento do valor final investido por estudante.

Essa regra altera o âmbito de destinação dos recursos, que deixa de ser estadual e passa a ser por redes, ou seja, municípios localizados em estados que não recebem a complementação VAAF da União podem passar a receber a complementação VAAT. Dessa forma, se amplia a distribuição financeira do fundo, atendendo às redes educacionais que mais precisam, a despeito de estarem em estados com maior capacidade econômica.

Com esse dispositivo, as redes de ensino passam a ter outro instrumento para equilibrar as bases de investimento público em educação. A transparência, a partir da padronização e disponibilização dos dados fiscais, ganha maior relevância nesse novo

cenário distributivo, tanto para a sociedade civil no acompanhamento dos gastos em educação, quanto para a União no cálculo da complementação.

Recursos adicionais para educação infantil

A destinação de metade da parcela de 10,5% da complementação da União para a educação infantil nas redes municipais é outro ganho importante para a educação no país e será decisiva para o enfrentamento de vários problemas que ocorrem nessa etapa de ensino. Segundo dados do Observatório do Plano Nacional de Educação, em 2018, as matrículas nacionais na pré-escola alcançaram 93,8% das crianças entre 4 e 5 anos, enquanto apenas 35,7% das crianças entre 0 a 3 anos estavam matriculadas em creches. Na região Norte, o número de matrículas em creches abarca somente 19,2% das crianças na idade correspondente.

Os investimentos públicos na educação infantil no âmbito das redes municipais são muito recentes, o que explica essa defasagem entre oferta e demanda de matrículas. O repasse estipulado na EC 108/2020 contribui para o cumprimento da meta número 1 do Plano Nacional de Educação (PNE), que consiste em universalizar as matrículas para a pré-escola e atingir 50% de crianças matriculadas em creche até 2024. Inclusive, em função da atual carência da oferta de vagas públicas na educação infantil, sobretudo em creches, há a disponibilidade de repasse financeiro para instituições conveniadas, desde que sejam filantrópicas, comunitárias e confessionais e que não persigam lucrar com suas atividades. Esse já é um dispositivo previsto no Fundeb e responsável pelo aumento substancial de matrículas na educação infantil durante sua vigência.

A priorização do acesso do grupo infantil à educação é fundamental para seu desenvolvimento e desempenho nas fases subsequentes do aprendizado, além de ser da maior importância para as famílias, especialmente para mulheres com filhos pequenos, que, diante da falta de vagas em creches, enfrentam muito mais dificuldades para se inserirem no mercado de trabalho.

Recursos para desenvolver a estrutura escolar

Dos valores que forem repassados do VAAT, ao menos 15% devem ser obrigatoriamente destinados às despesas de capital, ou seja, as redes que receberem essa

complementação terão de investir em bens permanentes, tais como computadores, mobiliário escolar, terrenos, obras e instalações. Isso certamente propiciará a melhoria das condições físicas das escolas públicas de educação básica, que sofrem de falta crônica de equipamentos adequados ao ensino, o que afeta o processo de aprendizagem dos alunos e exige maior esforço dos docentes para ministrar os conteúdos, em especial nas regiões mais pobres.

Também é importante que se coloque a possibilidade de investimento público na construção de escolas de educação infantil³, com vistas a combater de forma estrutural a falta de vagas nas redes públicas dos municípios. Conforme já mencionado, atualmente se utiliza uma solução emergencial como resposta à baixa oferta pública de matrículas, que são os convênios com instituições sem fins lucrativos

2,5% por resultado

Entre os novos recursos do Fundo, 2,5% da complementação da União deverão ser distribuídos para as redes de ensino de acordo com os resultados educacionais. Assim como as alterações da regra de distribuição do ICMS promovidas também pela lei do novo Fundeb, esse critério busca associar a distribuição de recursos ao desempenho educacional. Em valores atuais, 2,5% representam uma adição de cerca de R\$ 3,8 bilhões na educação básica brasileira.

Esse foi um dos pontos que mais geraram polêmica na discussão do novo Fundeb, por fugir do caráter progressivo de distribuição de recursos e introduzir o conceito de mérito. Até então, o Fundeb estava calcado na distribuição de recursos de acordo com as necessidades das redes escolares, de forma a reduzir as desigualdades.

Entre os argumentos favoráveis a essa política está o incentivo aos sistemas educacionais a buscar melhorias nas suas redes e evitar o repasse a redes que não se empenharem para a obtenção de resultados positivos.

Ainda cabe a regulamentação dos critérios e do método para a avaliação do desempenho - que deverão ser definidos a partir de um conjunto de indicadores a serem

³ Apesar de ser uma vitória destinar recursos para a construção de escolas na educação infantil, não há nada que proíba que esses investimentos sejam realizados por meio de parcerias público-privadas.

selecionados -, bem como a explicitação das metas a serem alcançadas e a forma de distribuição desses recursos. Para que a repartição se realize da maneira mais equilibrada possível, é fundamental um rigoroso tratamento e acompanhamento dos indicadores de avaliação, desde a escolha dos quesitos a serem mensurados e da definição das variáveis que o comporão até os mecanismos de monitoramento. Também é imprescindível que haja transparência e qualidade dos dados para que a sociedade civil e entidades responsáveis possam acompanhar o processo de avaliação.

O novo Fundeb e a remuneração dos trabalhadores em educação

A atual legislação do Fundeb determina que, no mínimo, 60% dos recursos sejam destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica na rede pública, assim considerados os que exercem atividades de docência e os que oferecem suporte pedagógico direto ao exercício da docência, seja na direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional e coordenação pedagógica.

Os demais profissionais da educação, como auxiliares de serviços, secretárias de escolas, bibliotecários/as, vigias, nutricionistas e trabalhadores/as dos demais órgãos de ensino, além das escolas, não têm sua remuneração vinculada diretamente aos recursos do Fundeb, podendo, no entanto, receber, no máximo, 40% desses recursos, a depender do percentual pago aos profissionais do magistério, cujo mínimo é de 60%.

Ressalta-se que essa parcela máxima de 40% pode ser dividida entre o pagamento da remuneração dos demais profissionais da educação, obras, aquisição de carteiras, mesas e outros materiais.

Com o novo Fundeb, houve aumento do percentual mínimo para o pagamento da remuneração - de 60% para 70% - e ampliação do conjunto de trabalhadores em educação que podem ter sua remuneração paga com esses recursos, uma vez que o texto do inciso XI do art. 212-A trata dos “profissionais da educação básica” e não apenas “do magistério”.

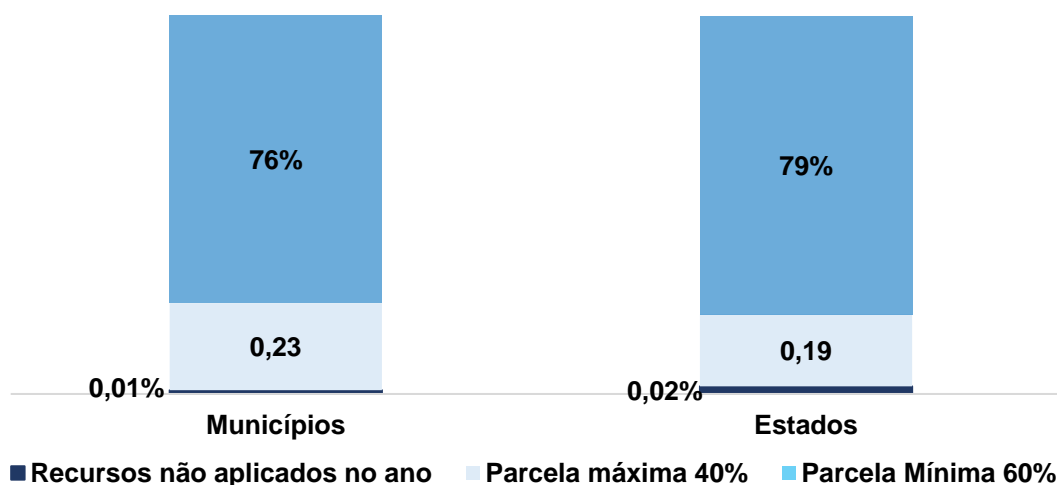
Além dos recursos dos fundos de cada estado, os estados e municípios que receberem a complementação da União poderão utilizar parte desses recursos para o

pagamento dos profissionais da educação básica. Como visto anteriormente, dos recursos da complementação da União, apenas a parcela referente aos 10% do VAAF poderá ser destinada em até 100% ao pagamento da remuneração; da parcela de 10,5% do VAAT, esse percentual é de, no máximo, 85% do total⁴; e da parcela referente aos 2,5% condicionada ao desempenho educacional, nenhum valor será destinado ao pagamento dos salários.

Aplicação dos recursos do Fundeb na remuneração de pessoal

O aumento do percentual mínimo dos recursos do Fundeb para o pagamento da remuneração dos profissionais da educação básica é uma grande conquista para toda a educação básica pública brasileira. No entanto, em alguns estados e municípios, a situação dos “demais profissionais da educação” pode não ter alterações imediatas, pois na média nacional, em 2019, tanto estados, quanto municípios aplicaram mais de 70% dos recursos do Fundeb no pagamento da remuneração dos profissionais do magistério.

Gráfico 1 - Distribuição da aplicação dos recursos do Fundeb - 2019



Fonte: FNDE, Siope – Relatórios Gerenciais.
Elaboração: DIEESE.

4 Conforme explicitado anteriormente, dessa parcela, um mínimo de 15% deve ser comprometido, obrigatoriamente, com despesas de capital, como obras e instalações, máquinas e equipamentos, aquisição de software, veículos, bens móveis, pagamento de dívidas.

Assim, governadores e prefeitos que já se enquadram nessa situação podem não conceder reajustes ou alterar planos de carreira, com o argumento de que já cumprem a exigência mínima do Fundeb, criando assim um ambiente desfavorável às negociações coletivas e à melhoria da remuneração desses profissionais. Entre os 21 governos estaduais que transmitiram informações sobre o Fundeb para o Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE), há, no entanto, seis que aplicaram menos que 70% no pagamento dos salários dos trabalhadores do magistério. Nesses estados, um aumento nas despesas com a valorização dos profissionais da educação básica pode ser uma saída para alcançar o limite mínimo de aplicação. Como exemplo, podem ser citados os governos dos estados do Amazonas e de São Paulo, que, em 2019, registraram os menores percentuais de investimentos no pagamento da remuneração dos profissionais do magistério. Se a regra de 70% estivesse em vigor, o governo do estado do Amazonas teria que aumentá-lo em 15,4% (R\$ 173,8 milhões) e o governo do estado de São Paulo, em 14,6% (R\$ 1,6 bilhão).

TABELA 1
Distribuição da aplicação de recursos do Fundeb, por Unidade da Federação – 2019

Situação	Estado	Parcela mínima 60%	Parcela máxima 40%	Recursos não aplicados no ano (em %)
Abaixo 70%	Amazonas	60,66	35,84	3,50
	São Paulo	61,06	38,94	0,00
	Espírito Santo	64,49	33,62	1,89
	Acre	65,24	34,75	0,01
	Paraíba	67,64	31,52	0,84
	Pará	68,27	25,56	6,17
Acima 70%	Rondônia	70,39	29,58	0,03
	Tocantins	72,44	27,42	0,14
	Piauí	73,71	26,07	0,22
	Santa Catarina	73,87	25,74	0,39
	Pernambuco	78,22	19,85	1,93
	Paraná	82,08	13,91	4,01
	Ceará	85,58	10,36	4,06
	Mato Grosso do Sul	88,63	10,89	0,48
	Sergipe	89,12	10,87	0,01
	Roraima	89,56	5,23	5,21
	Maranhão	90,98	8,22	0,80
	Bahia	95,10	4,90	0,00
	Mato Grosso	95,66	0,00	4,34
	Amapá	96,42	2,72	0,86
	Goiás	98,56	0,44	1,00

Fonte: FNDE, Siope – Relatórios Gerenciais.

Elaboração: DIEESE.

Nota: Os Estados de Alagoas, Minas Gerais, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro não transmitiram os dados do Fundeb de 2019 para o Siope.

Por outro lado, a soma do montante já gasto com os profissionais da educação (relativo à parcela máxima de 40%) e da quantia utilizada para o pagamento das remunerações dos profissionais do magistério pode ser suficiente para cumprir o percentual mínimo de 70%.

Vale destacar que os municípios - que não faziam jus ao recebimento da complementação da União de acordo com a regra anterior - passam a ser contemplados pelo novo Fundeb, o que lhes proporciona mais recursos para investimentos na

valorização dos profissionais da educação básica e favorece as negociações dos trabalhadores em educação.

É possível que durante os primeiros anos do novo Fundeb (considerando-se a implementação progressiva dos novos recursos) não haja investimentos imediatos para melhoria das condições salariais e de carreira dos trabalhadores em educação para boa parte das redes educacionais, principalmente nos municípios que continuarem sem receber a complementação da União.

Fundeb e o pagamento de terceirizados

Os recursos do Fundeb destinados ao pagamento de profissionais do magistério não podem ser utilizados para pagamento de profissionais terceirizados, mesmo que esses trabalhem na educação básica e no respectivo âmbito de atuação prioritária, em função da inexistência de vínculo contratual direto - permanente ou temporário – desses trabalhadores com o estado, município ou Distrito Federal. Além do mais, as despesas com contratos de terceirização, na contabilidade pública, não são consideradas despesas com pessoal e encargos sociais, e sim, “outras despesas correntes”.

Vale ressaltar que os recursos para o pagamento da remuneração dos profissionais da educação podem ser aplicados aos profissionais integrantes do Regime Jurídico Único de cada ente, aos profissionais regidos pela CLT e àqueles contratados em caráter temporário de forma direta pelo ente, conforme prevê a legislação vigente.

Em suma, na parcela mínima de 70% para o pagamento da remuneração dos profissionais da educação básica não podem ser contabilizadas as despesas com contratos de terceirização. Todavia, na parcela máxima de 30%, que pode ser utilizada para investimentos na educação que não seja a remuneração, há espaço para a contratação de serviços terceirizados, desde que o serviço seja realizado na educação básica e no respectivo âmbito de atuação prioritária.

Portanto, quanto mais próximo do percentual mínimo de 70% for a aplicação dos recursos do Fundeb na remuneração dos profissionais da educação básica, maior a possibilidade de destinação de recursos para contratação de serviços de terceirização na educação.

Custo aluno qualidade (CAQ) como padrão de qualidade

A Constituição Federal, no art. 206, elenca os princípios pelos quais o ensino no Brasil será ministrado, dentre os quais, destaca-se a garantia do padrão de qualidade. O art. 211 estabelece o regime de colaboração dos sistemas de ensino entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios e prevê que esse sistema deva garantir a equalização das oportunidades educacionais e o padrão mínimo de qualidade do ensino.

A EC 108/2020, do novo Fundeb, acrescentou o § 7º ao art. 211 da Constituição Federal, determinando que o padrão mínimo de qualidade do ensino, terá como referência o Custo Aluno Qualidade (CAQ), que, para ser consolidado, ainda depende de lei complementar.

Mas qual é esse padrão mínimo de qualidade? O Plano Nacional de Educação de 2014 (Lei n.º 13.005) estipulou, na Meta 20, a elevação dos investimentos públicos em educação pública para 10% do PIB, até 2024. Uma das estratégias dessa meta é:

20.7) implementar o Custo Aluno Qualidade - CAQ como parâmetro para o financiamento da educação de todas etapas e modalidades da educação básica, a partir do cálculo e do acompanhamento regular dos indicadores de gastos educacionais com investimentos em qualificação e remuneração do pessoal docente e dos demais profissionais da educação pública, em aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino e em aquisição de material didático-escolar, alimentação e transporte escolar. (BRASIL, 2014)

O CAQ é, portanto, um parâmetro para investimentos na educação pública e busca ampliar a qualidade educacional a partir da definição de padrões a serem alcançados pelas redes escolares - desde a configuração da unidade escolar (com metragem mínima), quantidade mínima de trabalhadores por etapa de ensino, número de alunos por sala, material de consumo e equipamentos até a valorização dos trabalhadores em educação, com padrões mínimos de vencimento e carreira.

Segundo a Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2018), apenas para os insumos⁵, sem considerar a construção e/ou reforma das unidades escolares, o CAQ varia de acordo com a etapa/modalidade de ensino, jornada (parcial ou integral) e localização (urbana ou rural), como apresentado na tabela a seguir.

5 Pessoal docente, pessoal (outros), bens e serviços, alimentação e transporte escolar.

TABELA 2

**Valor-aluno mensal Fundeb, CAQ médio, por turno, localização e etapa de ensino
Brasil, 2020**

Etapa	Área da localidade	Turno	CAQ Médio por mês ¹ (R\$)	Valor-aluno Fundeb por mês ²	
				Menor (R\$)	Maior (R\$)
Creche	Urbana	Parcial	866	364	484
		Integral	1.795	395	524
	Rural	Parcial	1.028	364	484
		Integral	2.101	395	524
Pré-Escola	Urbana	Parcial	547	334	444
		Integral	998	395	524
	Rural	Parcial	748	334	444
		Integral	1.403	395	524
Ensino Fundamental - anos iniciais	Urbana	Parcial	487	304	403
		Integral	667	395	524
	Rural	Parcial	695	349	464
		Integral	984	395	524
Ensino Fundamental - anos finais	Urbana	Parcial	446	334	444
		Integral	597	395	524
	Rural	Parcial	633	364	484
		Integral	883	395	524
Ensino Médio	Urbana	Parcial	451	380	504
		Integral	547	395	524
	Rural	Parcial	660	395	524
		Integral	847	395	524
EJA	Urbana	Parcial	485	243	323
	Rural	Parcial	662	243	323
CAQ médio			591		

Fonte: Simulador de custo-aluno qualidade (SIMCAQ).

(1) Esses valores do CAQ são resultados agregados no nível nacional. Para a análise do financiamento no nível estadual e municipal, é preciso considerar que os valores podem variar de acordo com as características do contexto e das condições da oferta educacional no local. Para facilitar a compreensão da escala de valores, o Custo-Aluno Qualidade foi apresentado em valores equivalentes mensais, considerando que no contexto brasileiro as despesas escolares e os salários são referenciados nessa unidade de tempo.

(2) Valores da Portaria Interministerial nº 4, de 27 de dezembro de 2019 (disponível em <http://www.fnde.gov.br>). O valor-aluno-ano (VAA) foi dividido por 12 para apresentar valores equivalentes mensais. Para comparar o valor por aluno do Fundeb com o CAQi/CAQ, é importante considerar que o Fundeb corresponde a cerca de 60% de todos os recursos vinculados para a educação básica (no agregado nacional). Esse percentual varia consideravelmente entre os estados e municípios do país.

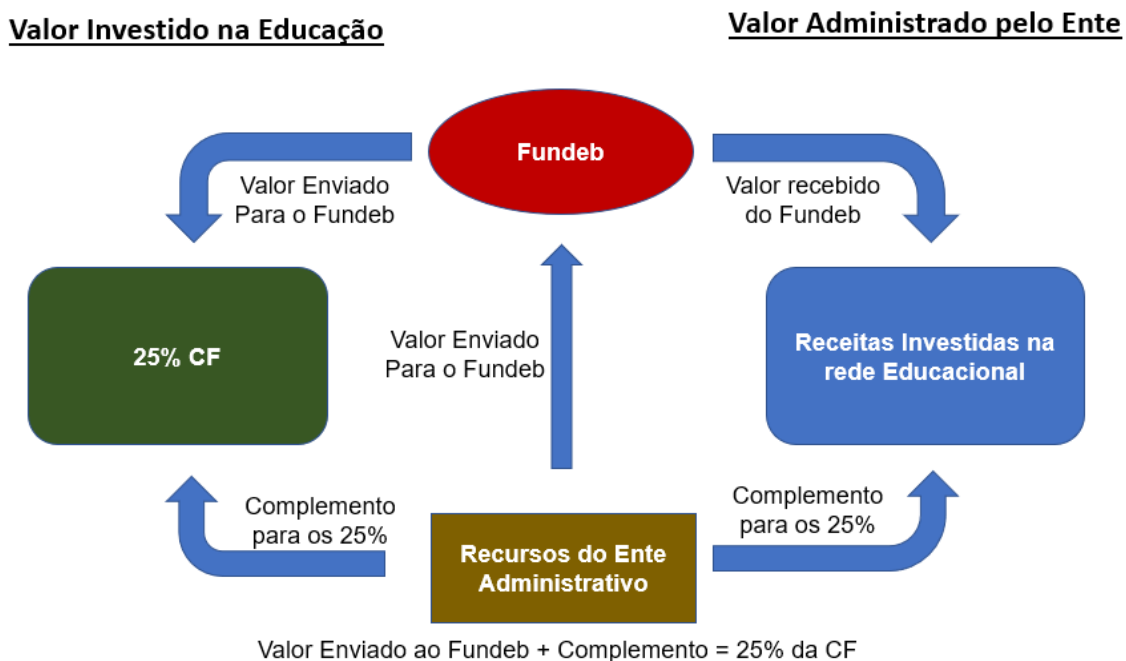
Impacto do Novo Fundeb no orçamento da educação

O principal instrumento de financiamento da educação básica e pública no Brasil é o definido pela Constituição Federal em seu Artigo 212, que determina que a União aplique um mínimo de 18%, e os estados, Distrito Federal e municípios, um mínimo de 25% da receita resultante de impostos, inclusive a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. Registre-se que esses percentuais mínimos podem ser ampliados por legislações regionais.

Para efeito de contabilização do mínimo constitucional a ser investido em educação, consideram-se apenas os valores aplicados por estados e municípios a partir de recursos próprios, ou seja, a soma dos 20% dos impostos enviados ao Fundeb mais os outros valores necessários para que esse investimento seja equivalente a 25% de toda a receita do ente federativo. Sendo assim, o valor recebido do Fundo, pelo ente, não entra no cálculo dos 25% constitucionais, o que significa que os recursos por eles administrados podem ser maiores ou menores do que os recursos investidos, configurando as seguintes situações:

- Saldo Positivo – Quando o ente envia para o Fundo um valor menor do que o valor que recebe do Fundeb. Isso ocorre quando a rede educacional administrada pelo ente tem mais necessidade de financiamento e o Fundeb envia recursos adicionais para investir em sua rede educacional. Dessa forma, o ente administra em sua rede um valor maior do que o que investiu na educação com recursos próprios.
- Saldo Negativo – Quando o ente envia para o fundo um valor maior do que o valor recebido do Fundeb. Isso acontece quando a rede educacional administrada pelo ente tem menos necessidade de financiamento e o Fundeb utiliza parte dos recursos por ele enviados para financiar redes educacionais com maior necessidade de recursos. Dessa forma, o ente administra na sua rede um valor menor do que o que investiu na educação, já que parte desse investimento foi para administração de outro município.

GRÁFICO 2
Recursos Investidos e Recursos Administrados na Educação, entre Estados e Municípios.

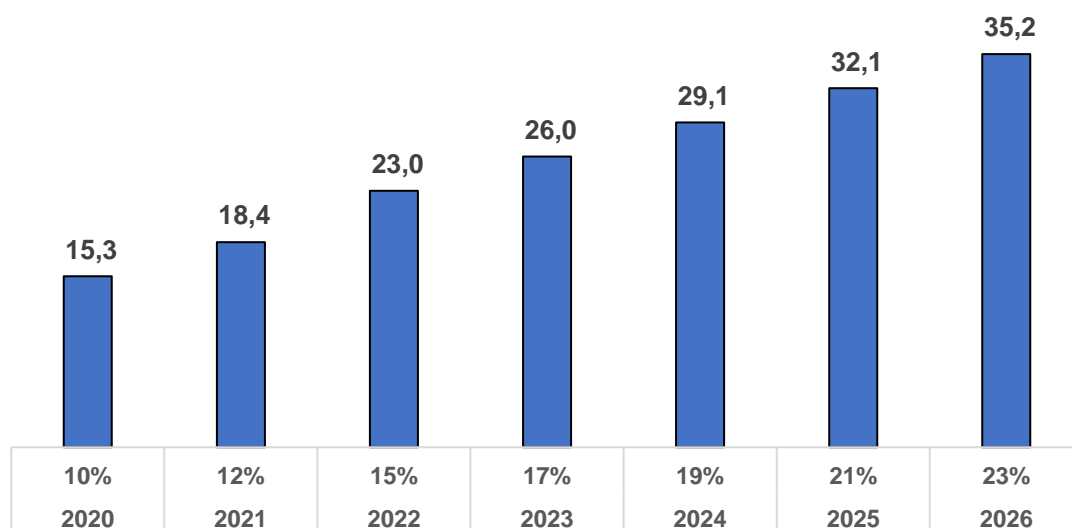


Fonte: MEC
 Elaboração: DIEESE

Como visto anteriormente, o Fundeb não impõe a estados e municípios maior aporte financeiro para a educação, pois o investimento mínimo para esses entes é de 25% das suas receitas, de acordo com a Constituição Federal. O Fundeb apenas distribui de maneira mais equânime esses recursos, garantindo que o valor investido por estudante seja menos desigual entre os diferentes entes federativos.

Por outro lado, o aumento de 10% para 23% de complementação ao Fundeb, previsto na EC 108/2020, gerará um impacto considerável nos recursos do Fundo e no investimento total na educação básica. Em 2020, a complementação da União corresponderá a R\$ 15,3 bilhões e, caso os 23% já estivessem em vigor neste ano, esse valor seria de R\$ 35,2 bilhões - 2,3 vezes maior. Ainda considerando os valores de 2020, a implementação progressiva a partir de 2021 já ampliará os recursos em R\$ 3,1 bilhões.

GRÁFICO 3
Estimativa de progressão da complementação da União (em bilhões)
 considerando o valor de complementação de 2020



Fonte: MEC e Câmara dos Deputados Nacional
 Elaboração: DIEESE

É importante ressaltar que esses valores levam em conta apenas os recursos definidos para complementação da União em 2020, sem considerar os efeitos que a pandemia causará na arrecadação e no orçamento do próximo ano. A depender das consequências da covid-19 na economia, o aumento dos percentuais de complementação da União pode ter o papel fundamental de conter os danos sobre a educação, minimizando o impacto econômico e permitindo que as redes possam garantir a ampliação do atendimento, uma vez que, diante da queda de rendimentos das famílias, muitos estudantes de escola privada estão migrando para a rede pública.

Outra questão fundamental para algumas redes escolares é a proibição da aplicação de recursos do Fundo para pagamentos de pensões e aposentadorias de trabalhadores da educação, como mencionado anteriormente. Em estados e municípios em que essa prática era frequente, esses valores podem significar um ganho significativo para investimentos na educação básica já no próximo ano.

Referências bibliográficas

BRASIL. EMENDA CONSTITUCIONAL nº 108, de 26 de agosto de 2020. Altera a Constituição Federal para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), para disciplinar a disponibilização de dados contábeis pelos entes federados, para tratar do planejamento na ordem social e para dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e dá outras providências.. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc108.htm

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **O CAQi e o CAQ no PNE: quanto custa a educação pública de qualidade no Brasil?** São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2018. Disponível em: <https://media.campanha.org.br/caq/pdf/quanto-custa-a-educacao-publica-de-qualidade-no-brasil.pdf>. Acesso em: 14 out. 2020.

SOUZA, Fábio Araujo de. **Inativos da educação: despesa da educação?**. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação - Periódico científico editado pela ANPAE, [S.l.], v. 35, n. 3, p. 1018, dez. 2019. ISSN 2447-4193. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/95884>>. Acesso em: 26 out. 2020.

Observatório do Plano Nacional de Educação. Indicadores e Metas. Disponível em: <https://www.observatoriodopne.org.br/indicadores/metas/1-educacao-infantil/indicadores>

<https://anped.org.br/news/nota-publica-feesp-por-que-renovar-o-fundeb>

Rua Aurora, 957 – 1º andar
CEP 05001-900 São Paulo, SP
Telefone (11) 3874-5366 / fax (11) 3874-5394
E-mail: en@dieese.org.br
www.dieese.org.br

Presidente - Maria Aparecida Faria

Sindicato dos Trabalhadores Públicos da Saúde no Estado de São Paulo – SP

Vice-presidente - José Gonzaga da Cruz

Sindicato dos Comerciantes de São Paulo – SP

Secretário Nacional - Paulo Roberto dos Santos Pissinini Junior

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas de Máquinas Mecânicas de Material Elétrico de Veículos e Peças Automotivas da Grande Curitiba - PR

Diretor Executivo - Alex Sandro Ferreira da Silva

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas Mecânicas e de Material Elétrico de Osasco e Região - SP

Diretor Executivo - Antônio Francisco da Silva

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas Mecânicas e de Materiais Elétricos de Guarulhos Arujá Mairiporã e Santa Isabel - SP

Diretor Executivo - Bernardino Jesus de Brito

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias de Energia Elétrica de São Paulo – SP

Diretora Executiva - Elna Maria de Barros Melo

Sindicato dos Servidores Públicos Federais do Estado de Pernambuco - PE

Diretora Executiva - Mara Luzia Feltes

Sindicato dos Empregados em Empresas de Assessoramentos Perícias Informações Pesquisas e de Fundações Estaduais do Rio Grande do Sul - RS

Diretora Executiva - Maria Rosani Gregorutti Akiyama Hashizumi

Sindicato dos Empregados em Estabelecimentos Bancários de São Paulo Osasco e Região - SP

Diretor Executivo - Nelsi Rodrigues da Silva

Sindicato dos Metalúrgicos do ABC - SP

Diretor Executivo - Paulo de Tarso Guedes de Brito Costa

Sindicato dos Eletricistas da Bahia - BA

Diretor Executivo - Sales José da Silva

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas Mecânicas e de Material Elétrico de São Paulo Mogi das Cruzes e Região - SP

Diretora Executiva - Zenaide Honório

Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo – SP

Direção Técnica

Fausto Augusto Júnior – Diretor Técnico

José Silvestre Prado de Oliveira – Diretor Adjunto

Patrícia Pelatieri – Diretora Adjunta

Equipe técnica

Diego Rossi

Thiago Fontes

Thiago Soares

Equipe de Apoio

Anelise Manganelli

Carolina Gagliano

José Silvestre Prado de Oliveira

Vera Gebrim (revisão)