

interseções entre

---

**O DIREITO  
FINANCEIRO** & **O DIREITO  
TRIBUTÁRIO**

---

ORGS.

---

Fernando Facury Scaff  
Sérgio André Rocha  
Gustavo Lanna Murici

  
editora  
D'PLÁCIDO

## Financiamento da educação básica, o novo Fundeb e as expectativas geradas pela Emenda Constitucional 108/2020

Elisângela Inês Oliveira Silva de Rezende<sup>1</sup>  
Marciano Seabra de Godoi<sup>2</sup>

“O impacto de políticas liberalizantes em relação a direitos sociais torna-se diferenciado quando esses são protegidos por um ordenamento jurídico, cuja sustentação é a Constituição, que tem atrás de si uma longa história de pleitos, exigências e lutas”.

“A cidadania, tal como proclamada em nossa Constituição, e os Direitos Humanos de que o Brasil é signatário, dão respaldo a uma democratização da educação. Mas esta via se choca, mais uma vez, com os defensores de uma modernização conservadora que, para aprofundá-la, limitam as possibilidades de um país mais igual e mais justo. O financiamento da educação é um termômetro desta dialética entre modernização e democracia”.

*Carlos Roberto Jamil Cury*

<sup>1</sup> Mestra em Direito Público pela PUC Minas. Pesquisadora do Grupo Finanças Públicas Brasileiras, Igualdade e Democracia (CNPq). Diretora do Instituto de Estudos Fiscais. Advogada Tributarista.

<sup>2</sup> Doutor em Direito Financeiro e Tributário (Universidade Complutense de Madri). Mestre em Direito Tributário (UFMG). Realizou pós-doutorado na Universidade Autônoma de Madrid (Bolsa Capes e Fundação Carolina-Espanha). Professor da PUC Minas (graduação, pós-graduação *stricto sensu*). Coordenador do Programa de Pós-graduação em Direito da PUC Minas. Presidente do Instituto de Estudos Fiscais (IEFi). Advogado.

## 1. Introdução

O ano de 2020 ficará marcado na história brasileira por seu extraordinário poder destrutivo de vidas humanas e de diversas outras formas de vida existentes nos biomas brasileiros, especialmente na Amazônia e no Pantanal. Nesse ano desolador, tanto do ponto de vista natural quanto do ponto de vista humano, político e institucional – afinal boa parte da destruição de vidas poderia ter sido evitada ou pelo menos minorada –, houve, contudo, uma importante conquista social: a promulgação da Emenda Constitucional 108, que além de diversas alterações positivas promovidas nos artigos da Constituição que tratam do tema da educação, tornou permanente o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

A notícia alvissareira da aprovação da EC 108/2020 nos animou a produzir um estudo alentado sobre o passado, o presente e as expectativas futuras quanto ao financiamento da educação pública brasileira. O objetivo geral do artigo é fornecer uma visão de conjunto, didática e bem documentada, sobre os caminhos e descaminhos do financiamento da educação pública e despertar nos leitores, especialmente os mais jovens, o gosto e o interesse por conhecer de perto e estudar com afinco um campo de pesquisa ainda muito pouco explorado pelos juristas brasileiros.

Os objetivos específicos do estudo, que correspondem a cada uma de suas partes ou seções, são os seguintes: apresentar a antiquíssima tradição brasileira de financiar a educação pública mediante vinculação da receita de impostos; tratar do Fundo Nacional do Ensino Primário (1942) como um precedente histórico informado pelas mesmas ideias básicas por detrás do Fundef (1996) e do Fundeb (2006); apresentar a legislação do salário-educação e a polêmica (judicializada no STF desde 2009) sobre a distribuição de sua arrecadação a Estados e Municípios; apresentar a legislação e alguns dados quantitativos sobre o crescente fluxo de *royalties* e participações especiais do petróleo direcionados à educação pela Lei 12.858/2013; explicar o funcionamento básico do Fundef e as importantes inovações, em termos de financiamento educacional, da Emenda Constitucional 14/1996 e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9.394/1996); apresentar o funcionamento básico do Fundeb (criado em 2006) e algumas estratégias do Plano Nacional de Educação de 2014 (Lei 13.005/2014) que não

saíram do papel mas que ajudam a entender algumas normas centrais da EC 108/2020. No terço final do artigo, apresentam-se e analisam-se as principais normas da EC 108/2020 e do novo Fundeb por ela criado.

## 2. Impostos vinculados a gastos educacionais: uma tradição luso-brasileira muito mais antiga do que em geral se imagina...

O leitor da Constituição de 1988, ao se deparar com a regra (art. 212) que vincula percentuais da arrecadação de impostos federais (18%), distritais, estaduais e municipais (25%) a gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino, pode pensar que se trata de uma medida inovadora da chamada *Constituição Cidadã*. Mas o caso é bem outro.

A prática de vincular a receita de impostos a gastos educacionais surgiu praticamente ao mesmo tempo em que se iniciava a tarefa educacional dos jesuítas na colônia. Num período inicial (chamado por Luiz Alves de Mattos de “período heroico”) que durou algumas décadas, o Padre Manoel da Nóbrega (que desembarcou no Brasil em 1549 juntamente com o primeiro governador-geral Tomé de Sousa) se valeu de generosas contribuições e doações de terra, gado e escravos para fundar escolas e internatos (“recolhimentos”) que recebiam órfãos carentes de Lisboa, filhos da aristocracia portuguesa residente no Brasil e também crianças indígenas. Mas o projeto de Nóbrega não teve continuidade, sendo substituído por um modelo em que os colégios da Companhia de Jesus, destinando-se a atender somente os filhos da elite aristocrática, passaram a ser financiados por uma autêntica vinculação de impostos – a chamada “redízima” (instituída em 1565), pela qual dez por cento dos impostos cobrados na colônia (as dízimas) eram destinados à manutenção dos colégios jesuítas<sup>3</sup>.

Após a expulsão da Companhia de Jesus pelo Marquês de Pombal (1759), os colégios jesuítas são fechados tanto na metrópole como nas colônias e, em seu lugar, surgem as aulas-régias, autônomas e isoladas, cujo financiamento se daria mais uma vez por meio da arrecadação de um imposto específico, o chamado “subsídio literário”, que na metrópole incidia com alíquotas específicas sobre vinhos, vinagres e aguardentes e no Brasil sobre “carnes verdes” (carne fresca, por oposição às

<sup>3</sup> MATTOS, Luiz Alves. **Primórdios da educação no Brasil: o período heroico (1549-1570)**. Rio de Janeiro: Aurora, 1958, p. 135-139.

carnes salgadas) e aguardentes<sup>4</sup>. O plano do governo português era que o subsídio literário financiasse o salário dos professores, a aquisição de livros, a organização de museus e bibliotecas, a criação de laboratórios e de jardins botânicos<sup>5</sup>. Segundo estudos historiográficos, boa parte do subsídio literário arrecadado pelas câmaras municipais brasileiras não foi aplicada no Brasil e sim remetida a Portugal<sup>6</sup>.

Portanto, pode-se dizer sem erro que, do século XVI ao século XIX, o financiamento da precária e incipiente atividade educacional no Brasil baseou-se na vinculação específica de impostos, primeiro com a “redizima” (1565) e depois com o “subsídio literário” (1772).

Na história constitucional brasileira, a vinculação de impostos ao financiamento da educação se inicia em 1934. Fazendo eco de propostas semelhantes formuladas em 1932 no *Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova*<sup>7</sup>, a Constituição de 1934 obriga a União e os Municípios a aplicar no mínimo dez por cento, e os Estados e o Distrito Federal a aplicar no mínimo vinte por cento da renda resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento dos sistemas educativos (art. 156).

Retirada da Carta de 1937, a regra da vinculação da arrecadação de impostos a gastos educacionais retorna à Constituição de 1946, cujo art. 169 obriga a União aplicar no mínimo dez por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios a aplicar no mínimo vinte por cento da renda resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino. A mudança em relação a 1934 é que a vinculação no caso dos Municípios passou a ser de vinte por cento.

A Carta de 1967, se por um lado omite-se sobre a vinculação da arrecadação de impostos a gastos educacionais, por outro lado registra em seu art. 170 uma fonte específica de financiamento do ensino primário, a contribuição do salário-educação, que houvera sido criada por

<sup>4</sup> CURY, Carlos Roberto Jamil. Financiamento da educação brasileira: do subsídio literário ao FUNDEB, *Educação & Realidade*, Porto Alegre, v. 43, n. 4, p. 1.217-1.252, out./dez. 2018.

<sup>5</sup> SAVIANI, Dermeval. *História das ideias pedagógicas no Brasil*. Campinas: Autores Associados, 2010, p. 99.

<sup>6</sup> OLIVEIRA, Michelly da Silva; SANTOS, Patriciane Xavier Moreira dos; MORAIS, Christianni Cardoso. Carnes verdes e aguardentes: arrecadação do subsídio literário e investimento em educação na Capitania de Minas Gerais (1772-1777). *e-hum*, [S.l.], v. 5, n. 2, out. 2012. Disponível em: <<https://revistas.unibh.br/dchla/article/view/870>>. Acesso em: 30 out. 2020.

<sup>7</sup> CURY, op. cit., p. 1.226. Sobre o Manifesto, vide SAVIANI, op. cit., p. 229-254.

lei em 1964 (Lei 4.440). A contribuição do salário-educação exigida das empresas volta a ser prevista no texto constitucional com a Emenda n.º 1 de 1969 (art. 178), e finalmente com a Constituição de 1988, cujo art. 212, § 5.º a considera uma fonte adicional de financiamento do ensino fundamental público (redação original).

Em suma: a prática de financiar a educação pública com tributos específicos ou com percentuais da arrecadação de impostos gerais nasce já nas primeiras décadas da colonização, perdura por vários séculos e ganha *status* constitucional em 1934. A partir daí, a regra do piso constitucional de gastos com educação como proporção da arrecadação de impostos gerais pelos entes federativos só não esteve presente no texto das cartas autoritárias de 1937 e 1967/69.

Adotada na Constituição de 1988 (art. 212, *caput*) com percentuais de vinculação bastante aumentados em relação às regras constitucionais de 1934 e 1946, a regra do piso mínimo de gastos com educação foi parcialmente revogada no plano federal com a Emenda Constitucional n.º 95/2016. Essa Emenda Constitucional, que instituiu por vinte anos um teto máximo para os gastos federais<sup>8</sup>, determinou que, a partir de 2018, os gastos mínimos federais com saúde e educação não são mais calculados em função da arrecadação tributária da União, e sim com base nos gastos do ano anterior, acrescidos do índice oficial de inflação.

3. Fundos destinados ao financiamento da educação primária com complementação da União: outra antiga tradição brasileira. O Fundo Nacional do Ensino Primário como precedente histórico do Fundef e Fundeb. A notável contribuição de Anísio Teixeira na década de 1960

A Constituição de 1824 declarou a instrução primária “*gratuita a todos os cidadãos*” (art. 179, XXXII), mas não previu nenhum mecanismo específico para seu financiamento. Com o Ato Adicional de 1834, o ensino primário se descentralizou e passou a ser atribuição das Províncias. Esse quadro não foi alterado com o advento da República, permanecendo nas mãos dos Estados a incumbência de promover o

<sup>8</sup> Sobre o tema, cf. FERRAZ, Luciano; GODOI, Marciano Seabra de; SPAGNOL, Werther Botelho. *Curso de Direito Financeiro e Tributário*. 3.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 53-62.

ensino primário e também a incumbência de decidir sobre sua eventual gratuidade, a qual não foi declarada na Constituição 1891 como houvera sido na Constituição de 1824.

Carlos Roberto Jamil Cury observa que em 1925, com o Decreto 16.782/A, tem início uma série de medidas pelas quais “*se postula à União, de modo recorrente, o apoio à educação de vez que o erário público dos Estados (como era o das Províncias) é considerado insuficiente para dar conta da oferta da instrução pública*”<sup>9</sup>, o que explica a tradição de que as classes abastadas brasileiras enviassem seus filhos a internatos privados<sup>10</sup> ou então lhes dessem educação primária em âmbito doméstico<sup>11</sup>.

A Constituição de 1934 é a primeira a dar ao tema da educação um tratamento sistematizado. O ensino primário passa a ser considerado gratuito e de frequência obrigatória. Declara-se também a “*tendência à gratuidade do ensino educativo ulterior ao primário, a fim de o tornar mais acessível*” (art.150, parágrafo único, *a e b*). Para garantir recursos que viabilizassem a oferta gratuita do ensino primário obrigatório, a Constituição de 1934 obrigou a União e os Municípios a aplicar no mínimo dez por cento, e os Estados e o Distrito Federal a aplicar no mínimo vinte por cento da renda resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento dos sistemas educativos (art. 156).

Mas mesmo com a regra constitucional da vinculação da receita de impostos estaduais à educação, o ensino primário permanecia cronicamente deficiente. Para enfrentar esse problema, cria-se em 1942 (Decreto-lei 4.958) o Fundo Nacional do Ensino Primário. Essa iniciativa se guia por uma lógica muito semelhante àquela que seria utilizada muitas décadas depois no Fundef (EC 14/1996) e posteriormente no Fundeb (EC 53/2006). A ideia do Fundo Nacional do Ensino Primário, que foi mencionado no art. 171 da Constituição de 1946<sup>12</sup> e permaneceu em vigor até 1990, era que a União aplicasse recursos de

<sup>9</sup> CURY, op.cit., p. 1.225.

<sup>10</sup> Tais como o célebre Colégio do Caraça, em Minas Gerais, onde estudaram rapazes que posteriormente seriam presidentes da república, governadores, senadores e altas autoridades eclesiásticas – vide ANDRADE, Mariza Guerra de. **A educação exilada**: Colégio do Caraça. Belo Horizonte: Autêntica, 2000.

<sup>11</sup> CURY, Carlos Roberto Jamil. **Educação e Direito à educação no Brasil**: Um histórico pelas Constituições. Belo Horizonte: Mazza, 2014, p. 26.

<sup>12</sup> “*Art. 171. Os Estados e o Distrito Federal organizarão os seus sistemas de ensino. Parágrafo único. Para o desenvolvimento desses sistemas a União cooperará com auxílio pecuniário, o qual, em relação ao ensino primário, provirá do respectivo Fundo Nacional*”.

seu orçamento na “*ampliação e melhoria do sistema escolar primário de todo o país*”, conforme as “*maiores necessidades*”<sup>13</sup> de cada um dos Estados. Por outro lado, os Estados e Municípios poderiam receber assistência técnica e financeira da União desde que criassem subvinculações de seus impostos a gastos com o ensino primário<sup>14</sup>.

Nos primeiros anos da década de 60 do século passado, o Brasil já possuía sua primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (Lei 4.024/1961) e seu primeiro Plano Nacional de Educação, aprovado pelo Conselho Federal de Educação em 1962. A LDB aumentara a vinculação de recursos tributários federais para o ensino de 10% (tal como previsto na Constituição de 1946) para 12% e determinara a criação de subvinculações, mediante fundos específicos no âmbito federal para gastos no ensino primário, médio e superior, dentro da lógica cooperativa declarada expressamente no art. 171 da Constituição de 1946.

No caso do Fundo Nacional do Ensino Primário, o célebre educador Anísio Teixeira, que havia relatado o Plano Nacional de Educação de 1962, publicou uma engenhosa proposta para combater o crônico problema da desigualdade de oportunidades no âmbito da escola primária, em que alunos de Municípios e Estados com menos recursos tinham (e ainda têm) acesso a um ensino de pior qualidade<sup>15</sup>. A proposta de Anísio Teixeira propunha que se partisse do cálculo, em número de salários-mínimos, de um custo-padrão anual por aluno da escola primária (levando em conta o salário dos professores, gastos com materiais, alimentação, biblioteca, administração etc.), e a União fornecesse auxílio aos Estados e Municípios que não tivessem recursos próprios para cobrir esse custo em relação aos alunos matriculados em suas respectivas redes de ensino<sup>16</sup>.

<sup>13</sup> As necessidades de cada Estado seriam tanto maiores quanto fosse maior a proporção de crianças entre 7 e 11 anos não matriculadas em estabelecimentos de ensino primário – vide Decreto 19.513/1945.

<sup>14</sup> CURY, Carlos Roberto Jamil. Financiamento da Educação Brasileira: do subsídio literário ao FUNDEB, **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 43, n. 4, out./dez. 2018, p. 1.233.

<sup>15</sup> Cf. TEIXEIRA, Anísio. **A educação e a crise brasileira**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1956. TEIXEIRA, Anísio, Bases preliminares para o plano de educação referente ao Fundo Nacional de Ensino Primário. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Rio de Janeiro, n. 88, v. 38, p. 97-107, out./dez. 1962.

<sup>16</sup> Cf. AMARAL, Nelson Cardoso. Um novo Fundef? As ideias de Anísio Teixeira. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 22, n. 75, p. 277-290, ago. 2001.

Como se verá na seção seguinte, essas propostas de Anísio Teixeira, que não chegaram a ser implementadas na década de 60 e foram esquecidas na longa noite do regime militar, têm uma notável semelhança com a ideia básica que fundamenta o Fundef e o Fundeb<sup>17</sup>.

4. Constituição de 1988 e suas normas sobre financiamento da educação. Distribuição das cotas do salário-educação judicializada desde 2009. Fluxo crescente de royalties e participações especiais destinados à educação (Lei 12.858/2013)

Como não poderia deixar de ser, depois de uma longa noite que durou 21 anos, a Constituição de 1988 tratou do tema da educação com bastante denodo e ambição. Para os fins do presente estudo, voltado para o financiamento da educação básica, importa mencionar que a *Constituição Cidadã* declarou em 1988 (redação original) que a educação é “direito de todos e dever do Estado” (art. 205); garantiu a “*gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais*” (art. 206, IV) como um “direito público subjetivo” (art. 208, § 1.º); definiu que o dever do Estado com a educação abrangeria a garantia de “*ensino fundamental obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria*”, a “*progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio*”, o “*atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade*” e a “*oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando*” (art. 208).

O art. 212, *caput* fixou pisos para os gastos em manutenção e desenvolvimento do ensino: 18% das receitas de impostos federais e 25% das receitas de impostos e de transferências no caso dos demais entes federativos. A contribuição social do salário educação, cobrada das empresas, foi prevista como uma “fonte adicional” de financiamento do ensino fundamental (art. 212, § 5.º).

O destino desses recursos previstos no art. 212 nos 10 primeiros anos após a promulgação da Constituição foi previsto no art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias: pelo menos 50% dos

<sup>17</sup> Apontando que o Fundef e o Fundeb se inspiram exatamente nessa proposta de Anísio Teixeira, cf. SAVIANI, Dermeval. **História das ideias pedagógicas no Brasil**. Campinas: Autores Associados, 2010, p. 306-307.

recursos do art. 212 deveriam ser aplicados “*para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental*”.

Quanto ao salário-educação, trata-se de um tributo da espécie contribuição social, de competência federal, incidente sobre os valores pagos a qualquer título pelas empresas e entidades equiparadas a seus empregados, e tem alíquota de 2,5% (art. 15 da Lei 9.424/1996)<sup>18</sup>. Segundo o art. 212, §6.º, da Constituição, as cotas estaduais e municipais da arrecadação do salário-educação devem ser distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino (redação dada pela EC 53/2006).

A legislação atualmente em vigor (art. 15 da Lei 9.424/1996, regulamentado pelo art.9.º do Decreto 6.003/2006) estabelece a seguinte destinação para a arrecadação da contribuição do salário-educação: 1% pertence à Secretaria da Receita Previdenciária, e o restante é dividido entre o FNDE (10%, utilizado em programas e ações voltados à educação básica), uma cota federal (um terço dos 90% restantes) e uma cota estadual/municipal (dois terços dos 90% restantes). Essa cota estadual/municipal deve ser dividida entre o Estado e seus Municípios de forma proporcional ao número de alunos matriculados no ensino fundamental nas respectivas redes de ensino, conforme apurado pelo censo educacional realizado pelo Ministério da Educação (art. 2º da Lei 9.766/1998).

Portanto, as leis ordinárias em vigor determinam que a distribuição das cotas do salário-educação segundo o número de alunos matriculados em cada rede de ensino não ocorra em âmbito nacional, visto que a maioria dos recursos arrecadados são distribuídos no âmbito do próprio Estado em que ocorrer a arrecadação da contribuição, beneficiando assim os Estados mais ricos, bem como seus Municípios.

Até a EC 53/2006, a Constituição não tinha regra específica sobre a divisão das cotas do salário-educação. A partir da EC 53/2006 (que criou o Fundeb), essa regra foi prevista no art. 212, § 6.º, mencionado acima, segundo a qual a divisão há de ocorrer “*proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino*”. Os nove Estados nordestinos ajuizaram a ADPF n.º 188, em 2009, argumentando que, a partir da EC 53/2006, a sistemática de

<sup>18</sup> O salário-educação é muito antigo (1964). Para conhecer mais sobre sua gênese e história pré-1988, cf. CURY, Carlos Roberto Jamil. Estado e políticas de financiamento em educação. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 831-855, out. 2007.

cálculo prevista pela legislação ordinária se mostra inconstitucional e pedindo que as cotas do salário-educação fossem integralmente distribuídas conforme o critério dos alunos matriculados nas redes de ensino, sem levar em conta o local da arrecadação. Numa demonstração de como os temas do financiamento educacional têm pouca prioridade na pauta do STF (a demora para julgar a chicana federal cometida no cálculo da complementação do Fundef é outro exemplo conspícuo<sup>19</sup>), essa ação só foi levada a plenário em 2018, sem que até o momento tenha sido julgada.

Em termos de financiamento da educação brasileira, não se pode deixar de mencionar o relevante advento da Lei nº 12.858/2013, que canalizou para a educação pública grande parte das participações governamentais do petróleo e gás natural oriundas das áreas do pré-sal. São três as fontes de arrecadação direcionadas à educação e à saúde:

- a primeira delas é composta pelos *royalties* e participações especiais que cabem à União relativamente a áreas marítimas cuja declaração de comercialidade tenha ocorrido a partir de 3 de dezembro de 2012 (em 2019, essa fonte de receita gerou aproximadamente R\$ 1 bilhão para a União Federal)<sup>20</sup>;
- a segunda delas é composta pelos *royalties* e participações que cabem aos Estados e Municípios relativamente a áreas marítimas objeto de contratos celebrados a partir de 3 de dezembro de 2012 (entre 2018 e 2020, essa fonte de receita representou aproximadamente R\$ 650 milhões somente a título de *royalties*, fortemente concentrados no Estado do Rio de Janeiro e seus Municípios)<sup>21</sup>;
- a terceira delas (a mais substancial) é composta por 50% dos valores recebidos pelo Fundo Social do pré-sal, o qual arrecadou de 2015 a 2019 o montante aproximado de R\$ 50 bilhões.

Os entes federativos devem aplicar os recursos na proporção de 75% na área de educação e 25% na área de saúde (art. 2º, §3º, da Lei

<sup>19</sup> Vide seção 4.1 *infra*.

<sup>20</sup> Cf. informações da Agência Nacional do Petróleo disponíveis em <<http://www.anp.gov.br/royalties-e-outras-participacoes/participacoes-governamentais-consolidadas>>. Acesso em: 14 out. 2020.

<sup>21</sup> Cf. informações da Agência Nacional do Petróleo disponíveis em <<http://www.anp.gov.br/royalties-e-outras-participacoes/royalties>>. Acesso em: 14 out. 2020.

12.858/2013). Os recursos do pré-sal destinados à educação, acumulados de 2013 a 2018, já representam a quantia significativa de R\$ 18,3 bilhões<sup>22</sup>. Somente em 2018, a Capes (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior) teve acesso a mais de R\$ 1 bilhão oriundos do Fundo do Pré-sal, valor utilizado no custeio de bolsas de estudo<sup>23</sup>.

Em 2019, o Governador do Rio de Janeiro Wilson Witzel ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 6.277) contra a Lei 12.858/2013, com o intuito de derrubar a vinculação dos recursos a gastos com educação e saúde. Na argumentação veiculada na ação, não caberia à União e sim aos Estados e Municípios definir o destino dos recursos. Contudo, no caso da Lei 13.885/2019, que determina que os Estados usem integralmente os recursos do bônus de assinatura arrecadados em 2019 no pagamento de despesas previdenciárias (o que está de acordo com os planos de rígida austeridade fiscal do Estado), o Governador do Estado do Rio de Janeiro nada viu de inconstitucionalidade.

Atualmente, o Estado do Rio de Janeiro e os Municípios fluminenses concentram aproximadamente 70% das participações do setor de petróleo e gás natural, numa distorção que, com a descoberta das reservas do pré-sal, tornou-se ainda mais absurda<sup>24</sup>.

A Lei 12.734 foi aprovada pelo Congresso Nacional em 2012 para corrigir essas gritantes distorções. Vetada a nova forma de distribuição dos recursos pela Presidenta da República, o veto foi derrubado no Congresso. Ocorre que essas regras de divisão de *royalties* e participações especiais estabelecidas na Lei nº 12.734 tiveram seus efeitos suspensos pela medida cautelar que a Ministra Cármen Lúcia, do Supremo Tribunal Federal, concedeu monocraticamente ao Estado do Rio de Janeiro na ADI nº 4.917 (DJ, 21 mar. 2013)<sup>25</sup>. Desde então decorreram mais de 7 anos, e o plenário do Tribunal nunca, jamais foi chamado a deliberar sobre a medida cautelar ou sobre o mérito da ação...

<sup>22</sup> Cf. <<https://www.fup.org.br/ultimas-noticias/item/23989-todos-pela-educacao>>. Acesso em: 7 dez. 2019.

<sup>23</sup> Cf. <<https://www.poder360.com.br/economia/royalties-de-petroleo-renderam-r-15-bilhao-para-educacao-ate-agosto/>>. Acesso em: 14 out. 2020.

<sup>24</sup> Vide. FERRAZ, Luciano; GODOI, Marciano Seabra de; SPAGNOL, Werther Botelho. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 154-174.

<sup>25</sup> Além da Ação nº 4.917 (Estado do Rio de Janeiro), foram ajuizadas sobre o mesmo tema as Ações nº 4.916 (Estado do Espírito Santo), nº 4.918 (Assembleia do Estado do Rio de Janeiro) e nº 4.920 (Estado de São Paulo).

## 5. Fundef, LDB, Fundeb e PNE

O art. 206 da Constituição, que trata dos princípios com base nos quais o ensino será ministrado, tem dois incisos especialmente importantes para se compreender o trajeto do Fundef (1996) ao novo Fundeb (2020). O inciso I trata da “*igualdade de condições para o acesso e permanência na escola*” e o inciso VII trata da “*garantia de padrão de qualidade*”. Diante da extrema disparidade econômica entre as regiões, como garantir aos cidadãos de todos os 5.568 Municípios brasileiros um padrão mínimo de qualidade escolar, com igualdade de condições de acesso e permanência na escola? Nesse ponto entra em cena o art. 211 da Constituição, a determinar que os entes federativos devem organizar seus sistemas de ensino “em regime de colaboração”, cabendo à União prestar “assistência técnica e financeira” aos entes subnacionais “*para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória*” (redação original do art. 211, § 1.º da Constituição).

Há um dispositivo fora da seção da Constituição dedicada à Educação (arts. 205-214) que tem relevância ímpar para viabilizar a cooperação dos entes federativos (art. 211) em prol da garantia nacional de padrão de qualidade educacional com igualdade de condições de acesso e permanência na escola (art. 206, I e VII). Trata-se do art. 23 da Constituição, inserido no Título da Organização do Estado. Após dispor no inciso V que é competência comum de todos os entes federativos proporcionar aos cidadãos os “*meios de acesso à cultura, à educação e à ciência*” (redação original), o parágrafo único do art. 23 estabelece que “*lei complementar [até hoje inexistente] fixará 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*” (redação original).

### 5.1. Fundef

Em 1996, houve dois movimentos legislativos muito importantes no sentido de *fazer andar* as normas dos art. 206, I e VII e do art. 211 da Constituição. Por um lado, promulgou-se no mês de setembro a Emenda Constitucional 14, que alterou a redação de diversos dispositivos constitucionais relacionados à educação e criou o Fundef (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério) por meio de uma nova redação ao art. 60 do ADCT. Por outro lado, sancionou-se no mês de dezembro a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei 9.394).

Eis o funcionamento básico do Fundef, cuja inspiração remonta à Conferência Nacional de Educação realizada em 1994<sup>26</sup>: criam-se, por um prazo de 10 anos, 27 fundos estaduais compostos por recursos oriundos de uma subvinculação (de 60%) de recursos que Estados e Municípios estão obrigados a aplicar na educação. Os recursos do fundo são então rateados “*entre cada Estado e seus Municípios proporcionalmente ao número de alunos nas respectivas redes de ensino fundamental*” (art. 60, § 2.º do ADCT com a redação da EC 14/1996), cabendo à União complementar os recursos do fundo “*sempre que, em cada Estado e no Distrito Federal, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente*” (art. 60, § 3.º do ADCT, na redação da EC 14/1996).

O Fundef buscou viabilizar uma certa redistribuição de recursos intrafundos, com fluxo de recursos em direção aos municípios mais pobres de cada Estado. O que, contudo, não significa uma equalização total de recursos para a educação no âmbito dos Municípios de um mesmo Estado, visto que – isso é muito importante – a arrecadação dos três impostos municipais (IPTU, ISSQN, ITBI) não entra na composição dos fundos estaduais. Persiste, pois, uma forte desigualdade no financiamento educacional no âmbito dos Municípios de um mesmo Estado: enquanto os Municípios pobres e sem potencial arrecadatório próprio investem na educação somente as parcelas que lhes cabem do Fundef estadual, as capitais e os Municípios mais prósperos investem na educação as verbas do Fundef e, adicionalmente, pelo menos 25% da arrecadação de seus três impostos.

No que diz respeito à complementação devida pela União, esta fugiu inescrupulosamente a seus deveres e calculou ilegal e inconstitucionalmente os valores que deveria complementar, prejudicando seriamente os Estados mais pobres da federação, bem como seus Municípios. Em vez de cumprir as normas claras da EC 14/1996 e da Lei 9.494/1996 e comparar o valor-ano por aluno em cada fundo estadual com o valor-ano por aluno em âmbito nacional (dividindo-se o valor total dos fundos pelo número total de matrículas em todo o território nacional), complementando os fundos cujo valor por aluno fosse menor do que o valor por aluno na escala nacional, a União se aferrou a uma interpretação canhestra da legislação que

<sup>26</sup> CURY, Carlos Roberto Jamil. Financiamento da educação brasileira: do subsídio literário ao FUNDEB, *Educação & Realidade*, Porto Alegre, v. 43, n. 4, out./dez. 2018, p. 1.243.

simplesmente se recusava a calcular o “*mínimo definido nacionalmente*” (expressão utilizada tanto na EC 14/1996 quanto na Lei 9.494/1996) para rebaixar artificialmente os valores por ela devidos. Somente duas décadas depois da flagrante ilegalidade cometida pela União Federal é que o Supremo Tribunal Federal reconheceu e declarou o direito dos Estados a reaverem as diferenças não recebidas na época própria<sup>27</sup>. Está coberto de razão Carlos Roberto Jamil Cury ao afirmar que<sup>28</sup>

não fora a grave omissão desse governo em cumprir a equação aritmética por ele mesmo defendida na Lei 9.424/1996 para o valor médio do custo-aluno-ano, o FUNDEF, mesmo remodelado conservadoramente, poderia ter tido uma efetivação mais consequente.

Se por um lado o potencial redistributivo do Fundeb acabou sendo prejudicado por essa chicana vergonhosa da União Federal no cálculo das parcelas a serem complementadas, por outro lado algumas normas da EC 14/1996 permaneceram numa espécie de limbo, não tendo sido devidamente regulamentadas para que gerassem efeitos. Foi o caso da nova redação do art. 211, § 1.º da Constituição, que passou a exigir da União uma função “*redistributiva e supletiva, de forma a garantir a equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, Distrito Federal e Municípios*”. Essa equalização de oportunidades aliada à definição de um padrão mínimo de qualidade do ensino seria um passo mais além do Fundeb, um passo importante também previsto expressamente no § 4.º do art. 60 do ADCT<sup>29</sup>, um passo que, contudo, ainda não se concretizou.

<sup>27</sup> Cf., por exemplo, a Ação Cível Originária 660 (Relator Ministro Marco Aurélio), proposta pelo Estado do Amazonas em 2002, com julgamento realizado somente 15 anos depois, em 2017, e acórdão transitado em julgado somente em 2020, após embargos de declaração opostos pela União.

<sup>28</sup> CURY, Carlos Roberto Jamil. Financiamento da educação brasileira: do subsídio literário ao FUNDEF, **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 43, n. 4, out./dez. 2018, p. 1.244.

<sup>29</sup> Art. 60, § 4.º ADCT (redação da EC 14/1996). *A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios ajustarão progressivamente, em um prazo de cinco anos, suas contribuições ao Fundo, de forma a garantir um valor por aluno correspondente a um padrão mínimo de qualidade do ensino, definido nacionalmente*”.

## 5.2. LDB

O mesmo impulso que levou o constituinte derivado a aprovar em setembro de 1996 as normas da EC 14 que mencionavam a equalização de oportunidades educacionais e a definição de um padrão mínimo nacional de qualidade do ensino impeliu o legislador ordinário a tratar desse tema no bojo da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (Lei 9.394).

Após repetir em seu art. 3.º, IX a norma constitucional (art. 206, VII) que erige o princípio da garantia de padrão de qualidade do ensino, a LDB avança e se adensa um pouco mais sobre o tema em seu art. 4.º, IX, ao prescrever – como se saísse da pena inspirada de Anísio Teixeira – que

Art. 4.º O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de: [...] IX – padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem.

No título que dedicou aos Recursos Financeiros, a LDB volta à carga e regulamenta mais uma vez o tema da definição nacional do padrão mínimo de qualidade do ensino:

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

§ 1º A ação a que se refere este artigo obedecerá a fórmula de domínio público que inclua a capacidade de atendimento e a medida do esforço fiscal do respectivo Estado, do Distrito Federal ou do Município em favor da manutenção e do desenvolvimento do ensino.

§ 2º A capacidade de atendimento de cada governo será definida pela razão entre os recursos de uso constitucionalmente obrigatório na manutenção e desenvolvimento do ensino e o custo anual do aluno, relativo ao padrão mínimo de qualidade.

§ 3º Com base nos critérios estabelecidos nos §§ 1º e 2º, a União poderá fazer a transferência direta de recursos a cada estabelecimento de ensino, considerado o número de alunos que efetivamente frequentam a escola.

§ 4º A ação supletiva e redistributiva não poderá ser exercida em favor do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios se estes oferecerem vagas, na área de ensino de sua responsabilidade, conforme o inciso VI do art. 10 e o inciso V do art. 11 desta Lei, em número inferior à sua capacidade de atendimento.

Art. 76. A ação supletiva e redistributiva prevista no artigo anterior ficará condicionada ao efetivo cumprimento pelos Estados, Distrito Federal e Municípios do disposto nesta Lei, sem prejuízo de outras prescrições legais.

Em suma: no final de 1996, com a promulgação da EC 14 e a sanção da Lei 9.394 (LDB), a legislação constitucional e infraconstitucional foi especificamente programada para finalmente tornar realidade a equalização nacional das condições de acesso e permanência na escola com a definição quantitativa de um padrão mínimo de qualidade a partir dos insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem. Mas isso não ocorreu. Como se viu acima, não houve vontade política nem mesmo para honrar o compromisso de efetuar corretamente e de boa-fé os cálculos da parcela federal a ser complementada ao Fundef.

### 5.3. Fundeb

O Fundeb é uma continuação melhorada, por mais 14 anos, do Fundef. A partir da Emenda Constitucional 53/2006, os fundos estaduais passaram a englobar despesas com todo o ensino básico (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio) e a exigir que Estados e Distrito Federal destinem a seus respectivos fundos 20% de seus impostos próprios (ICMS, ITCMD, IPVA) e 20% das transferências de receitas tributárias que recebem da União (cotas do Fundo de Participação dos Estados,<sup>30</sup> 20% da arrecadação de um eventual imposto federal residual<sup>31</sup> e 10% da arrecadação do IPI<sup>32</sup>).

Na distribuição dos recursos do Fundeb, são consideradas as matrículas nas escolas públicas e conveniadas, apuradas no último censo escolar realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas

<sup>30</sup> Art. 159, I, "a" da CF.

<sup>31</sup> Art. 157, II da CF.

<sup>32</sup> Art. 159, II da CF.

Educacionais – INEP<sup>33</sup>. Leva-se em conta, em cada rede, o universo dos alunos nas etapas de educação infantil (creche e pré-escola), ensino fundamental e ensino médio; nas modalidades de ensino regular, educação especial, educação de jovens e adultos e ensino profissional integrado; nas escolas localizadas nas zonas urbana e rural; e nos turnos com regime de atendimento em tempo integral ou parcial (matutino e/ou vespertino ou noturno).

Assim como no Fundef, o Fundeb não exige que os Municípios aportem aos fundos a arrecadação de seus impostos próprios. A destinação de recursos dos Municípios ao Fundeb consiste na parcela de 20% das transferências tributárias que recebem da União (cotas do FPM<sup>34</sup>, 50% ou 100% da arrecadação do ITR)<sup>35</sup> e dos Estados (50% da arrecadação do IPVA e 25% da arrecadação do ICMS<sup>36</sup>).

No Fundeb, os recursos seguem sendo distribuídos entre Estados, Distrito Federal e Municípios proporcionalmente ao número de alunos matriculados nas diversas etapas e modalidades da educação básica, e a União segue com o dever constitucional (art. 60, V do ADCT) de complementar os fundos sempre que, em cada Estado, o valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente. A complementação mínima da União (que, na prática, sempre funcionou como um teto) foi fixada em valores pecuniários crescentes nos três primeiros anos do Fundeb, e no valor de 10% do total dos recursos aportados aos fundos por Estados e Municípios a partir do quarto ano (art. 60, VII do ADCT).

Para o ano de 2020, o valor mínimo nacional por aluno foi fixado pelo governo federal em R\$ 3.643,16. Esse valor é calculado com base numa "conta de chegada" e nada tem a ver com o cumprimento das normas da LDB que, inspiradas pelos princípios constitucionais (art. 206), se referem ao custo anual do aluno conforme um padrão mínimo de qualidade a ser aferido pelo valor dos insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem. O modo concreto pelo qual se calcula o valor mínimo nacional por aluno no âmbito da distribuição do Fundeb é previsto na Lei 11.484/2007 e explicado

<sup>33</sup> Disponível em: <<https://www.fnede.gov.br/financiamento/fundeb>>, Ministério da Educação>. Acesso em: 10 out. 2020.

<sup>34</sup> Art. 159, I, "b" da CF.

<sup>35</sup> Art. 158, II da CF.

<sup>36</sup> Art. 158, III e IV da CF.

didaticamente no Parecer 111/220, do Senador Flávio Arns (Proposta de Emenda Constitucional que se converteu na EC 108/2020)<sup>37</sup>:

Atualmente, o valor mínimo nacionalmente definido no Fundeb (valor anual por aluno – VAA) é calculado a partir de uma conta de chegada:

estipulado o montante da complementação da União, que, como mencionado, sempre correspondeu ao percentual mínimo de 10% do total dos fundos, ele é destinado ao fundo de menor valor *per capita* até que esse valor se iguale ao de segundo menor valor *per capita*; o restante da verba federal é, em seguida, destinado aos dois fundos de menor valor *per capita*, até que os valores *per capita* de ambos se igualem ao terceiro menor; e assim sucessivamente, até que seja exaurida toda a complementação federal.

Os fundos estaduais que nos últimos anos vêm recebendo complementação federal são os de Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco e Piauí. No caso dos demais Estados e seus respectivos Municípios, não há complementação federal.

Lê-se do Parecer 111/220, do Senador Flávio Arns (Proposta de Emenda Constitucional que se converteu na EC 108/2020), que<sup>38</sup>

não fosse o Fundeb, estima-se que os valores mínimos de aplicação em educação girariam em torno de R\$ 500 por aluno/ano nos municípios mais pobres do Brasil. Com o Fundeb, hoje, assegura-se que o investimento mínimo *per capita* corresponda a cerca de R\$ 3.600 por ano, reduzindo bastante as desigualdades entre regiões, estados e também entre municípios de um mesmo estado.

Como o Fundeb não leva em conta, no caso dos Municípios, a aplicação dos impostos próprios (IPTU, ISSQN e ITBI) nos gastos educacionais obrigatórios, ocorre uma grave distorção. No caso das Capitais e dos Municípios com boa arrecadação de impostos próprios, os valores anuais totais investidos por aluno na educação básica superam

<sup>37</sup> ARNS, Flávio. **Relatório Legislativo da PEC nº 26/2020**. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8869297&t-s=1602265272541&disposition=inline>>. Acesso em: 10 out. 2020.

<sup>38</sup> *Ibid.*

em muito os valores anuais per capita mensurados pelo Fundeb. Já no caso dos Municípios pobres e sem capacidade de arrecadação tributária própria, os valores anuais totais investidos por aluno na educação básica são praticamente iguais aos valores anuais per capita do Fundeb.

Conforme apurou o Movimento Todos pela Educação em 2017, 25% das redes de ensino no país tinha menos de R\$ 3.600 por aluno/ano (R\$ 300 por aluno/mês) para investir em Educação e 46% tinham menos de R\$ 4.300 por aluno /ano. Por outro lado, 150 redes de ensino dispõem do dobro, com mais de R\$ 7.200 por aluno/ano. As diferenças não advêm dos recursos do Fundeb, e sim dos recursos adicionais: “*Tal desigualdade dá-se principalmente pelas diferenças no montante por aluno de receitas fora do FUNDEB [...] o desvio-padrão dos valores aluno/ano do FUNDEB é de R\$ 284, o desvio-padrão dos valores aluno/ano extra-FUNDEB é de R\$ 1.155*”<sup>39</sup>.

Por esse motivo, muitos Municípios pobres de Estados (como Minas Gerais) que não recebem complementação federal apresentam gastos totais per capita em educação básica bem inferiores aos gastos totais per capita de Municípios situados em Estados que recebem complementação federal.

Se o Fundeb representa 63% do investimento total em educação básica, conclui-se que aproximadamente 40% do que é gasto em educação básica vem de fontes adicionais ao Fundeb, mais precisamente dos impostos municipais que estão fora da cesta dos itens que compõem o Fundeb.

Essa incapacidade do Fundeb atual de comparar Municípios de Estados diferentes em termos de recursos totais *per capita* dedicados à educação básica foi corrigida com o novo Fundeb aprovado pela EC 108/2020, cujas principais normas serão analisadas na parte final desse estudo.

#### 5.4. O PNE de 2014, suas metas e estratégias

O constituinte de 1988 reservou um artigo da Constituição somente para tratar do Plano Nacional de Educação (PNE), de duração plurianual e com o objetivo básico de articular e desenvolver o ensino em seus diversos níveis, integrando as ações do poder público (redação original do art. 214).

<sup>39</sup> MOVIMENTO TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Nota técnica**: Análise da relação entre investimento por aluno e qualidade do ensino, Agosto 2019.

Em 2001 sancionou-se a Lei 10.172, que aprovou o primeiro PNE pós-1988. Vejamos o diagnóstico de Carlos Roberto Jamil Cury sobre esse documento<sup>40</sup>:

Sua tramitação expôs o embate entre dois projetos: o do executivo, mais sintético e menos abrangente, e o da sociedade civil, mais analítico e abrangente. A lei aprovada no Congresso apresenta realismo no diagnóstico da educação nacional e metas a serem alcançadas. Contudo, sua eficácia, dependente do financiamento, ao ser sancionada pela presidência da República, sofreu vetos em todos os seus itens relativos a esta base de sustentação que fossem além dos recursos vinculados e subvinculados. Tal mutilação significou uma perda substancial do caráter obrigatório do Plano, praticamente tornado declaratório. Nesse sentido, este Plano, junto com o de 1936 e o de 1962, expressa mais um fracasso, seja devido a golpes antidemocráticos, seja devido a veto de financiamento de metas.

Em 2009, portanto já sob a vigência do Fundeb, a Emenda Constitucional 59 alterou a redação do *caput* do art. 214, que passou a prever que o plano terá duração decenal, e vincou a necessidade de que o plano articule o sistema nacional de educação “em regime de colaboração” e defina “*diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação*”. Como em 2001 o Presidente da República vetara o dispositivo do PNE aprovado no Congresso que elevava gradativamente o percentual de gastos públicos em educação para 7% do PIB em uma década, o constituinte derivado da EC 59 decidiu incluir um novo inciso ao art. 214, obrigando o legislador do PNE a estabelecer “*meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto*” (art. 214,VI).

A Lei 13.005/2014 aprovou um novo PNE para o período 2014/2024. Foram descritas 20 metas a serem atingidas; a meta 20 previu a elevação dos investimentos em educação para atingir no mínimo 7% do PIB em 2019, e no mínimo 10% do PIB em 2024. No gráfico abaixo tem-se a evolução desses gastos no período de 2000 a 2014<sup>41</sup>:

<sup>40</sup> CURY, Carlos Roberto Jamil. Financiamento da educação brasileira: do subsídio literário ao FUNDEB, *Educação & Realidade*, Porto Alegre, v. 43, n. 4, out./dez. 2018, p. 1.244.

<sup>41</sup> Fonte: REZENDE, Elisângela Inês Oliveira Silva de. *Caminhos e descaminhos da educação fiscal: Um olhar crítico sobre a tributação, a educação, a cidadania à luz da trajetória constitucional brasileira*. Dissertação (Mestrado) – Programa

## Porcentagem do PIB na educação (2000-2014)



Fonte: Pesquisa Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais  
Anísio Teixeira (Inep)

Levantamento de junho de 2020 da Campanha Nacional pelo Direito à Educação indica que 85% das metas do PNE não estão sendo cumpridas no prazo, havendo estagnação e até mesmo retrocesso no cumprimento da maioria delas<sup>42</sup>.

No que diz respeito ao financiamento da educação básica, e para compreender melhor o novo Fundeb que será descrito no item a seguir, é importante destacar algumas estratégias previstas no PNE para o cumprimento de duas de suas metas.

A meta 7 consiste em “*fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem*” de modo a atingir metas nacionais específicas para o Ideb (nos anos iniciais e finais do ensino fundamental e no ensino médio) nos anos de 2015, 2017, 2019 e 2021. Uma das estratégias definidas no PNE para atingir essa meta é a seguinte:

7.21. a União, em regime de colaboração com os entes federados subnacionais, estabelecerá, no prazo de dois anos contados

de Pós-Graduação em Direito, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2020.

<sup>42</sup> CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **VII Balanço do Plano Nacional de Educação**. Disponível em: <[https://media.campanha.org.br/semanadeacaomundial/2020/materiais/BALANCO\\_14052020.pdf](https://media.campanha.org.br/semanadeacaomundial/2020/materiais/BALANCO_14052020.pdf)>. Acesso em: 13 out. 2020.

da publicação desta lei, parâmetros mínimos de qualidade dos serviços da educação básica, a serem utilizados como referência para infraestrutura das escolas, recursos pedagógicos, entre outros insumos relevantes, bem como instrumento para adoção de medidas para a melhoria da qualidade do ensino;

Para atingir a meta 20 (investimentos em educação representando 10% do PIB em 2024), o PNE definiu as estratégias 20.6 a 20.10, *verbis*:

20.6. no prazo de dois anos da vigência deste PNE, será implantado o Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi), referenciado no conjunto de padrões mínimos estabelecidos na legislação educacional e cujo financiamento será calculado com base nos respectivos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem e será progressivamente reajustado até a implementação plena do Custo Aluno Qualidade (CAQ);

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;

20.8. o CAQ será definido no prazo de três anos e será continuamente ajustado, com base em metodologia formulada pelo Ministério da Educação (MEC), e acompanhado pelo Fórum Nacional de Educação (FNE), pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) e pelas Comissões de Educação da Câmara dos Deputados e de Educação, Cultura e Esportes do Senado Federal;

20.9. regulamentar o parágrafo único do art. 23 e o art. 211 da Constituição Federal, no prazo de dois anos, por lei complementar, de forma a estabelecer as normas de cooperação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, em matéria educacional, e a articulação do sistema nacional de educação em regime de colaboração, com equilíbrio na repartição das responsabilidades e dos recursos e efetivo cumprimento das funções redistributiva e supletiva da União no

combate às desigualdades educacionais regionais, com especial atenção às regiões Norte e Nordeste;

20.10. caberá à União, na forma da lei, a complementação de recursos financeiros a todos os estados, ao Distrito Federal e aos municípios que não conseguirem atingir o valor do CAQi e, posteriormente, do CAQ.

Essas estratégias 7.21 e 20.6 a 20.10, que repisam e desdobram o que já estava previsto no art. 4.º, IX e nos art.75 da LDB de 1996, passaram longe de ser cumpridas.

Para que se tenha uma ideia da resistência e mesmo da aversão do governo federal à regulamentação do Custo Aluno Qualidade, veja-se o seguinte trecho do já referido estudo de 2020 da Campanha Nacional pelo Direito à Educação<sup>43</sup>:

Com a aprovação da política do Teto de Gastos [...], ficou inviável a implementação do Custo Aluno-Qualidade (CAQi/CAQ), que previa o aumento do investimento em educação e não sua redução. Além disso, pelo CAQi/CAQ ser um mecanismo que vincula o financiamento com parâmetros de qualidade para a educação básica, tais insumos básicos também não foram regulamentados e, muito menos, estabelecidos e implementados. Os cortes de orçamento para a área estão diretamente ligados à não implementação do CAQi/CAQ. Por isso, em 25 de março de 2019, o Ministério da Educação (MEC) editou a Portaria nº 649/2019, retirando o CAQi/CAQ das preocupações do Comitê Permanente de Avaliação de Custos na Educação Básica do Ministério da Educação, que define políticas de financiamento da educação. No dia seguinte, a Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação anulou o Parecer nº 08/2010, que normatizava o CAQi/CAQ, único mecanismo que, até aqui, tinha avançado para a possibilidade de sua implementação.

Ao finalizar o item 4.2 acima, concluímos que, no final de 1996, a legislação constitucional (EC 14) e infraconstitucional (LDB) foram

<sup>43</sup> CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. VII **Balanco do Plano Nacional de Educação**. Disponível em: <[https://media.campanha.org.br/semanadeacaomundial/2020/materiais/BALANCO\\_14052020.pdf](https://media.campanha.org.br/semanadeacaomundial/2020/materiais/BALANCO_14052020.pdf)>. Acesso em: 13 out. 2020.

programadas para finalmente tornar realidade a equalização nacional das condições de acesso e permanência na escola com a definição quantitativa de um padrão mínimo de qualidade a partir dos insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem. O que infelizmente não veio a ocorrer. A aprovação legislativa do PNE em 2014, especificamente das estratégias mencionadas acima, mais uma vez procurou impelir a União Federal a tomar atitudes concretas rumo à equalização das condições de acesso/permanência na escola e à implantação do padrão mínimo de qualidade do ensino. E mais uma vez nada aconteceu.

Conforme se verá na próxima seção, a EC 108/2020 incluiu novo § 7.º ao art. 211 da Constituição exatamente para tentar forçar o legislador federal a aprovar uma lei complementar sobre o tema.

## 6. A tramitação da EC 108/2020

Embora a renovação do Fundeb fosse assunto relevantíssimo, apenas nos últimos três anos, mais intensamente em 2019, o debate começou a se intensificar no Congresso Nacional, com a realização de 50 audiências públicas<sup>44</sup> no interregno de 2017 a 2019, discutindo o futuro do Fundeb no âmbito da Comissão Especial destinada a analisar a PEC n.º 15/2015.

Tramitaram no Congresso Nacional três Propostas de Emenda Constitucional<sup>45</sup>. A divergência básica entre as propostas residia no valor do percentual de contribuição da União. As três propostas se alinhavam quanto à perenidade do Novo Fundeb, inserindo-o no texto permanente da Constituição Federal, conferindo-lhe, portanto, o caráter de política de Estado, além de seu aprimoramento, em especial, com o aumento do percentual de contribuição da União de 10% para 30% (PEC n.º 33/19) ou para 40% (PEC n.º 65/19).

Após cinco anos de tramitação, a PEC n.º 15/2015 foi aprovada na Câmara dos Deputados, no dia 21 de julho de 2020. A matéria, tendo como primeira signatária a Dep. Raquel Muniz (PSD/MG), foi

<sup>44</sup> Nota Técnica: Fontes de recursos para a ampliação da complementação da União ao FUNDEB, fevereiro de 2020. Disponível em: <[https://www.todospelaeducacao.org.br/\\_uploads/\\_posts/414.pdf?445688966](https://www.todospelaeducacao.org.br/_uploads/_posts/414.pdf?445688966)>. Acesso em: 9 out. 2020.

<sup>45</sup> PEC n.º 15/15 de autoria da Deputada Raquel Muniz (PSC/MG), PEC n.º 33/19 de autoria do Senador Jorge Kajuru (PSB/GO) e PEC n.º 65/19 do Senador Randolfe Rodrigues (REDE/AP).

relatada e teve presença e defesa marcante da Relatora Dep. Professora Dorinha Seabra Rezende (DEM/TO). Pouquíssimos deputados votaram contra o projeto, quase todos eles do Partido PSL, entusiastas de ideias truculentas e autoritárias como o Escola Sem Partido.

Na fase final da tramitação legislativa, o executivo federal fez movimentos para apresentar uma proposta alternativa, desenhada pelo Ministério da Economia, modificando pontos essenciais do Novo Fundeb. A proposta do executivo foi mal recebida e acabou abrindo espaço para a renegociação de uma maior complementação federal ao fundo. O acordo final chegou ao valor de 23% de complementação pela União, com 5% destinados às creches e pré-escolas, respeitando o seguinte escalonamento: 12% em 2021, 15% em 2022, 17% em 2023, 19% em 2024, 21% em 2025 e 23% em 2026.

A tramitação da PEC n.º 15/15 superou a resistência e a inércia do governo federal ao assegurar a continuidade, com aprimoramentos, da principal política de financiamento da educação básica<sup>46</sup>. O único ponto polêmico foi a referência, no texto da Emenda, ao Custo Aluno Qualidade (CAQ) como referência para pactuação do padrão mínimo de qualidade do ensino. No segundo turno da Câmara, foram 393 votos favoráveis à manutenção do mecanismo no texto do Fundeb, 3 abstenções e 83 votos contrários.

Ao ser encaminhada para votação no Senado Federal, a PEC n.º 15/15 foi renumerada para PEC n.º 26/2020, tendo sido designado relator o senador Flávio Arns (Rede-PR). A PEC do Novo Fundeb, ou PEC do Fundeb com CAQ, como ficou conhecida, foi aprovada por unanimidade no dia 25 de agosto, com a votação em dois turnos e presença de 79 senadores, tendo o texto sido promulgado pelo Congresso Nacional na manhã do dia 26 de agosto, dando origem à EC 108/2020.

## 7. Principais medidas da EC 108/2020 e do novo Fundeb

A EC n.º 108/2020 tornou permanente uma das principais fontes de financiamento da educação pública no país, o Fundeb. Antes previsto

<sup>46</sup> XIMENES, Salomão; PINTO, Élica Graziane. O Custo Aluno Qualidade na PEC do Fundeb. *Conjur*, 12 ago. 2020. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-ago-12/xavier-graziane-pinto-custo-aluno-qualidade-pec-fundeb>>. Acesso em: 13 out. 2020.

no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (art. 60), o Fundeb passa agora para o corpo permanente da Constituição (art. 212-A).

Mas a EC 108/2020 não se limitou a tratar do Fundeb. Tratou também de outros temas muito importantes para o financiamento da educação pública em geral. Uma nova regra extremamente positiva é a proibição expressa de que os recursos que o art. 212 da Constituição vincula à educação sejam usados no pagamento de aposentadorias e pensões (novo art. 212, § 7.º da Constituição), prática infelizmente corriqueira entre os Estados brasileiros.

Outra medida importante e positiva da EC 108/2020 que nada tem a ver com o Fundeb é a alteração dos critérios de distribuição da cota municipal do ICMS, valor que para muitos Municípios pequenos é a maior fonte de receita. A Constituição determina em seu artigo 158, inciso IV que os Estados deverão repassar 25% da receita do ICMS aos seus Municípios. No parágrafo único do mesmo artigo, determinam-se as proporções e os critérios a serem aplicados nessa distribuição. Com a EC 108/2020, esse dispositivo passou a ter a seguinte redação:

Artigo 158, parágrafo único. As parcelas de receita pertencentes aos Municípios, mencionadas no inciso IV, serão creditadas conforme os seguintes critérios:

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

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

Até a EC 108/2020, as proporções eram de no mínimo 75% de acordo com o valor adicionado nos territórios dos Municípios, e até 25% com base em critérios da legislação estadual. Portanto, a EC 108/2020 deu aos Estados a possibilidade de aumentarem sensivelmente a parcela do ICMS a ser distribuída segundo critérios de governança educacional existente em cada Município. Vale dizer: a mudança é feita no sentido de buscar premiar os Municípios que

tenham ou passem a ter uma boa governança na área educacional e consigam melhorias nos resultados de aprendizagem e aumento da equidade. Não se trata de premiar os Municípios com maior Ideb: leva-se em conta o processo dinâmico de melhoria nos resultados e também os indicadores de equidade em cada Município.

A EC 108/2020 alterou a redação do § 4.º do art. 211 da Constituição e a ele incluiu dois novos parágrafos. A nova redação do § 4.º acentua que a colaboração federativa na área educacional deve assegurar não só a universalização, mas também a “*qualidade e a equidade do ensino obrigatório*”. Essa nova redação está em linha com o novo § 7.º do art. 211, o único dispositivo da EC 108/2020 que gerou certa polêmica entre os congressistas. Eis o teor do texto:

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

A novidade consiste em levar diretamente para o texto constitucional as normas introduzidas em 1996 na LDB (art. 4.º, IX) e em 2014 no PNE (estratégias 7.21 e 20.6 a 20.10), mas que nunca foram efetivadas. Busca-se, assim, finalmente quebrar a ferrenha resistência do executivo federal contra a implantação de um padrão mínimo de qualidade em âmbito nacional tomando como referência o Custo Aluno Qualidade. Élica Graziane Pinto e Salomão Ximenes tecem considerações interessantes sobre a importância e o significado do Custo Aluno Qualidade e sua previsão no texto constitucional:

Negar validade ao CAQ é refutar a exigibilidade de critérios universais que são esperados para o bom funcionamento das escolas e dos sistemas de ensino, como, por exemplo, formação e valorização do magistério, espaços e equipamentos básicos, número adequado de estudantes por turma e por escola, carga-horária mínima, tempo dedicado ao planejamento e à interação com a comunidade etc. Ou seja, cuida-se do rol de insumos que, uma vez assegurados, fortalecem a possibilidade de efetiva realização do direito à educação e, conseqüentemente, o alcance das aprendizagens pretendidas em todos os contextos.

[...]

O CAQ, ao expressar o “padrão mínimo de qualidade” em “condições adequadas de oferta” busca estipular insumos que são o mínimo existencial em matéria de democratização não só do acesso, mas da equidade e das condições de usufruto com qualidade da experiência escolar. Como mínimo existencial, adaptável aos diferentes contextos, deve ser observado em todo o país como parcela indisponível do direito à educação. É, assim, exigência decorrente do conteúdo dos princípios da igualdade de condições para o acesso e permanência na escola básica e garantia de padrão de qualidade (CF/88, artigo 206, I e VII).

A manutenção de grandes disparidades na política de financiamento das condições de acesso à escola implica violação à educação em seu sentido democratizador. Só a renitente tolerância à desigualdade, uma marca que influencia e configura as políticas públicas no país, pode explicar que ainda exista resistência a uma ideia intuitiva e simples de que todos os estudantes deveriam dispor dos recursos básicos necessários à sua escolarização, independentemente de sua naturalidade, classe social, cor ou local de residência<sup>47</sup>.

De nossa parte, celebramos que o novo art. 211, § 7.º da Constituição mencione expressamente as condições adequadas de oferta e o Custo Aluno Qualidade como referência para a pactuação pelos entes federativos de um padrão mínimo de qualidade da educação. Contudo, é importante lembrar que a EC 14 introduziu no texto constitucional, há exatos 24 anos, norma expressa determinando que a União exercesse “função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino” (redação dada em 1996 ao art. 206, § 1.º da Constituição). Como a inclusão dessa norma expressa no texto constitucional não alcançou o resultado almejado, e 24 anos depois o “padrão mínimo de qualidade” do ensino ainda nem começou a ser discutido no Congresso Nacional, será necessária muita luta política e social ao longo dos próximos anos para que o Custo Aluno Qualidade finalmente seja implantado.

<sup>47</sup> XIMENES, Salomão; PINTO, Élica Graziane. O Custo Aluno Qualidade na PEC do Fundeb. *Conjur*, 12 ago. 2020. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-ago-12/xavier-graziane-pinto-custo-aluno-qualidade-pec-fundeb>>. Acesso em: 13 out. 2020.

Vejamos agora as normas relativas ao novo Fundeb. A mudança mais direta e impactante promovida no Fundeb pela EC 108/2020 é a adoção de um modelo híbrido de complementação da União. Atualmente, a complementação da União consiste somente numa parcela de 10% do total arrecadado pelos 27 fundos, parcela que é distribuída aos fundos estaduais sempre que o valor por aluno, nesses fundos, não alcançar o mínimo definido nacionalmente (art. 60, V a VII do ADCT, na redação da EC 53/2006).

No novo Fundeb, mantém-se essa parcela de no mínimo 10% de complementação federal a ser distribuída aos fundos nos quais o valor anual por aluno (VAAF) seja inferior ao mínimo nacionalmente definido, mas a ela somam-se outras duas complementações, a saber:

- uma complementação de no mínimo 10,5% do total arrecadado pelos fundos, a ser distribuída a redes de ensino municipais ou estaduais sempre que o valor anual total por aluno (VAAT) nessas redes não alcançar o mínimo definido nacionalmente;
- uma complementação de 2,5% do total arrecadado pelos fundos, a ser distribuída a redes de ensino que cumprirem determinadas condicionalidades de melhoria de gestão previstas em lei e alcançarem evolução de indicadores de atendimento e melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades, nos termos do sistema nacional de avaliação da educação básica (essa nova complementação passará a ser feita somente a partir de 2023, em valores crescentes, indo de 0,75% em 2023 a 2,5% em 2026).

A EC 108/2020 determinou que essas três modalidades de complementação da União ao Fundeb não entram no cálculo do Teto de Gastos instituído pela EC 95/2016 (nova redação do art. 107, § 6.º, I do ADCT) e que haverá em 2026 uma revisão geral dos critérios de distribuição dos recursos dos fundos estaduais e também da complementação da União e, a partir de 2026, revisões decenais (novo art. 60-A do ADCT).

Quanto à nova complementação de 10,5%, que utilizará como critério o valor anual total por aluno (VAAT) e não o valor anual por aluno apurado com as receitas do próprio Fundeb (VAAF), seu objetivo é acabar com a grave distorção do sistema atual que já explicamos no presente estudo. Com efeito, o Fundeb atual não leva

em conta, no caso dos Municípios, a aplicação dos impostos próprios (IPTU, ISSQN e ITBI) nos gastos educacionais obrigatórios. Por esse motivo, muitos Municípios de Estados que não recebem complementação federal apresentam gastos totais per capita em educação básica bem inferiores aos gastos totais per capita de Municípios (com boa arrecadação de impostos próprios) situados em Estados que recebem complementação federal.

Essa nova complementação da União acabará com incapacidade do Fundeb atual de comparar Municípios de Estados diferentes em termos de recursos totais *per capita* dedicados à educação básica, conforme explicado pelo Senador Flávio Arns:

Ou seja, o novo critério [...] lança seu olhar sobre as situações particulares “município por município”, e considera no cálculo da partilha todos os recursos vinculados à educação, aprimorando o critério antigo, o qual olha somente “estado por estado”, considerando unicamente os recursos recebidos via Fundeb. [...] Essa ampliação da cobertura beneficiará estudantes de redes de 24 estados da Federação, 15 a mais do que os 9 estados abarcados atualmente.<sup>48</sup>

Outras estimativas afirmam que a nova modalidade de complementação da União segundo o VAAT irá “levar mais dinheiro a 2.750 municípios, de 25 estados, atingindo 17 milhões de alunos”<sup>49</sup>.

A EC 108/2020 (art. 212-A, § 1.º) dispõe que o cálculo do VAAT deve considerar, pelo menos, as receitas dos Estados, do DF e dos Municípios que sejam vinculadas à manutenção e desenvolvimento do ensino e não integram o Fundeb (como os 25% do ISSQN, ITBI e IPTU), as cotas estaduais e municipais da arrecadação do salário-educação e também a complementação que as redes estaduais receberem no âmbito do Fundeb (distribuição dos 10% de complementação da União aos fundos nos quais o valor anual por aluno (VAAF) for inferior ao mínimo nacionalmente definido).

<sup>48</sup> ARNS, Flávio. **Relatório Legislativo da PEC nº 26/2020**. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8869297&ts=1602265272541&disposition=inline>>. Acesso em: 10 out. 2020.

<sup>49</sup> NOVO Fundeb vai tirar 46% das cidades de condição de subfinanciamento, **Folha de São Paulo**, São Paulo, 26 jul. 2020. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2020/07/novo-fundeb-vai-tirar-46-das-cidades-de-condicao-de-subfinanciamento.shtml>>. Acesso em: 14 out. 2020.

Essa nova complementação de no mínimo 10,5% do valor total dos fundos será feita de modo crescente ao longo dos próximos anos: 2% em 2021; 5% em 2022; 6,25% em 2023; 7,5% em 2024; 9% em 2025 e 10,5% em 2026 (cf. nova redação do art. 60, § 1.º do ADCT). Além disso, a EC 108/2020 definiu que 50% dos valores relativos a essa forma de complementação devem ser destinados à educação infantil (art. 212-A, § 3.º) e no mínimo 15% dos valores totais devem se referir a despesas de capital (art. 212-A, XI).

Em relação ao percentual mínimo dos recursos do Fundeb a serem destinados ao pagamento de professores e funcionários, o novo Fundeb apresenta uma regra distinta daquela introduzida pela EC 53/2006. A nova regra afirma que no mínimo 70% dos recursos (excluída a complementação da União de 2,5% conforme indicadores de atendimento e melhoria de aprendizagem) deve ser destinada “ao pagamento dos profissionais da educação básica em efetivo exercício” (art. 212-A, XI), ao passo que a regra anterior dispunha que um mínimo de 60% deveria ser destinado ao “pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício” (art. 60, XII do ADCT na redação da EC 53/2006).

## 8. Considerações finais: “o diabo mora nos detalhes” (provérbio alemão). As importantes tarefas de regulamentação da EC 108/2020

Muito das potencialidades transformadoras da EC 108/2020 pode se perder se a sociedade civil baixar a guarda e não pressionar diuturnamente o poder legislativo por uma regulamentação tempestiva e adequada das regras e princípios introduzidos por referida Emenda Constitucional. Arrolamos a seguir algumas das regulamentações mais sensíveis da Emenda, que vão muito além do novo Fundeb.

Destacamos inicialmente uma regulamentação que não se relaciona diretamente ao Fundeb, mas impacta fortemente a lógica do financiamento da educação municipal. As Assembleias Legislativas estaduais têm dois anos a partir da EC 108 para aprovar novas leis introduzindo critérios de distribuição da cota do ICMS conforme indicadores educacionais (art. 3.º da EC 1018/2020). Cabe à sociedade civil organizada acompanhar e influenciar os trabalhos das Assembleias Legislativas Estaduais quanto ao tema, que é de total interesse de prefeitos e gestores educacionais municipais.

Talvez a regulamentação mais sensível e historicamente problemática é a que deve ser feita em prol da “equalização de oportunidades educacionais” e do “padrão mínimo de qualidade do ensino”, os quais aguardam uma regulamentação desde 1996, quando foram introduzidos no art. 211, § 1.º da Constituição pela EC 14. A EC 108 buscou tirar do limbo essa regulamentação, com a introdução do novo § 7.º ao art. 211, introduzindo expressamente nessa equação o Custo Aluno Qualidade e via regulamentar da lei complementar prevista no art. 23, parágrafo único da Constituição.

A EC 108/2020 introduziu ao art. 212 da Constituição um novo § 9.º, que dispõe que “a lei disporá sobre normas de fiscalização, de avaliação e de controle das despesas com educação nas esferas estadual, distrital e municipal”. Trata-se de norma que perpassa o Fundeb e vai muito mais além. Caso seja bem feita e inclua a participação efetiva da sociedade civil, esta lei mencionada no novo art. 212, § 9.º da Constituição tem tudo para inaugurar uma nova etapa nas políticas públicas educacionais brasileiras.

Outro dispositivo introduzido na Constituição pela EC 108/2020 que tem potencialidades imensas, mas que depende de uma regulamentação adequada e democrática, é o parágrafo único introduzido no art. 193 da Constituição, que inaugura o Título da Ordem Social: “O Estado exercerá a função de planejamento das políticas sociais, assegurada, na forma da lei, a participação da sociedade nos processos de formulação, de monitoramento, de controle e de avaliação dessas políticas” (grifamos). Numa quadra autoritária e truculenta, em que as políticas públicas tendem a ser impostas pelo executivo de modo opaco e sem discursividade, a introdução desse dispositivo na Constituição deve ser comemorada.

Quanto ao novo Fundeb, a entrar em vigor já em 1.º de janeiro de 2021, o tempo é muito curto para regulamentar, por lei, aspectos fundamentais, como, por exemplo (cf. art. 212-A, X da Constituição): a forma de cálculo das três formas de complementação da União (duas delas inexistentes no regime anterior); as ponderações quanto à distribuição dos recursos dos fundos às redes levando em conta etapas, modalidades, duração de jornada e tipos de estabelecimento de ensino; a aplicação mínima de 70% do fundo em pagamento de profissionais da educação básica em efetivo exercício; as normas de transparência, monitoramento e fiscalização dos fundos, incluindo seu controle interno, externo e social; as normas para avaliar os efeitos redistributivos, a efetiva melhoria e a ampliação do atendimento provocados pelo Fundeb.

Na Câmara, já foi apresentado pela Dep. Professora Dorinha Seabra Rezende o Projeto de Lei nº 4.372/2020<sup>50</sup>, o qual detalha toda a operacionalização do novo Fundeb. Merece destaque a previsão legal (artigo 46) de que, nos dois primeiros anos de vigência do Fundeb, a União deverá alocar, além do percentual referente à complementação do fundo, recursos orçamentários para a compensação emergencial dos efeitos da pandemia da Covid-19.

Na justificativa desse Projeto, há a informação de que ele foi subsidiado pelo Estudo Técnico nº 22/2020 – Conof/CD, que projetou, já no primeiro ano de vigência com a nova complementação da União (VAAT – 2%), um acréscimo de recursos para 1.400 municípios de maior vulnerabilidade no país, localizados em 13 Estados das regiões Norte, Nordeste, Sudeste e Centro-Oeste, com expectativa de que o valor mínimo por aluno seja elevado em 19%, equalizado em todos os municípios beneficiados.

No âmbito do Senado, tramita a Proposta de Lei nº 4.519/2020<sup>51</sup> de autoria do senador Randolfe Rodrigues (Rede/AP). Na justificativa do Projeto, o senador deixa claro que o intuito é reunir contribuições para o aperfeiçoamento do PL nº 4.372/20, uma vez que houve uma bem sucedida experiência de proposição da PEC nº 65/2019, construída em parceria com diversos consultores, professores e ativistas da Campanha Nacional pelo Direito à Educação.

Que o clima consensual que reinou no Congresso Nacional quando da votação e aprovação da EC 108/2020 possa se repetir, ainda neste ano, na regulamentação dos aspectos operacionais essenciais do novo Fundeb, e nos anos seguintes por ocasião da regulamentação de diversos pontos centrais da referida Emenda Constitucional.

## Referências

AMARAL, Nelson Cardoso. Um novo Fundeb? As ideias de Anísio Teixeira. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 22, n. 75, p. 277-290, ago. 2001.

<sup>50</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei de Regulamentação nº 4.372/2020**. Disponível em: <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1926034&filename=PL+4372/2020](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1926034&filename=PL+4372/2020)>. Acesso em: 10 out. 2020.

<sup>51</sup> BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado Federal nº 4.519/2020**. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8889156&ts=1602082553012&disposition=inline>>. Acesso em: 10 out. 2020.

ANDRADE, Mariza Guerra de. **A educação exilada**: Colégio do Caraça. Belo Horizonte: Autêntica, 2000.

ARNS, Flávio. **Relatório Legislativo da PEC nº 26/2020**. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8869297&ts=1602265272541&disposition=inline>>. Acesso em: 10 out. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei de Regulamentação nº 4.372/2020**. Disponível em: <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1926034&filename=PL+4372/2020](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1926034&filename=PL+4372/2020)>. Acesso em: 10 out. 2020.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado Federal nº 4.519/2020**. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8889156&ts=1602082553012&disposition=inline>>. Acesso em: 10 out. 2020.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **VII Balanço do Plano Nacional de Educação**. Disponível em: <[https://media.campanha.org.br/semanadeacaomundial/2020/materiais/BALANCO\\_14052020.pdf](https://media.campanha.org.br/semanadeacaomundial/2020/materiais/BALANCO_14052020.pdf)>. Acesso em: 13 out. 2020.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Educação e direito à educação no Brasil**: Um histórico pelas Constituições. Belo Horizonte: Mazza, 2014.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Estado e políticas de financiamento em educação. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 831-855, out. 2007.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Financiamento da educação brasileira: do subsídio literário ao FUNDEB. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 43, n. 4, p. 1.217-1.252, out./dez. 2018.

FERRAZ, Luciano; GODOI, Marciano Seabra de; SPAGNOL, Werther Botelho. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 3.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

MATTOS, Luiz Alves. **Primórdios da educação no Brasil**: o período heroico (1549-1570). Rio de Janeiro: Aurora, 1958.

MOVIMENTO TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Nota técnica**: Análise da relação entre investimento por aluno e qualidade do ensino, Agosto 2019.

NOVO Fundeb vai tirar 46% das cidades de condição de subfinanciamento, **Folha de São Paulo**, São Paulo, 26 jul. 2020. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2020/07/novo-fundeb-vai-tirar-46-das-cidades-de-condicao-de-subfinanciamento.shtml>>. Acesso em: 14 out. 2020.

OLIVEIRA, Michelly da Silva; SANTOS, Patriciane Xavier Moreira dos; MORAIS, Christianni Cardoso. Carnes verdes e aguardentes: arrecadação do subsídio literário e investimento em educação na Capitania de Minas Gerais (1772-1777). **E-hum**, [S.l.], v. 5, n. 2, out. 2012. Disponível em: <<https://revistas.unibh.br/dchla/article/view/870>>. Acesso em: 30 out. 2020.

REZENDE, Elisângela Inês Oliveira Silva de. **Caminhos e desca-minhos da educação fiscal**: Um olhar crítico sobre a tributação, a educação, a cidadania à luz da trajetória constitucional brasileira. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2020.

SAVIANI, Dermeval. **História das ideias pedagógicas no Brasil**. Campinas: Autores Associados, 2010.

TEIXEIRA, Anísio. Bases preliminares para o plano de educação referente ao Fundo Nacional de Ensino Primário. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Rio de Janeiro, n. 88, v. 38, p. 97-107, out./dez. 1962.

TEIXEIRA, Anísio. **A educação e a crise brasileira**. São Paulo: Ed. Nacional, 1956.

XIMENES, Salomão; PINTO, Élide Graziane. O Custo Aluno Qualidade na PEC do Fundeb. **Conjur**, 12 ago. 2020. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-ago-12/xavier-graziane-pinto-custo-aluno-qualidade-pec-fundeb>>. Acesso em: 13 out. 2020.