

## A RENOVAÇÃO DO FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO (FUNDEB)

*José Edmar de Queiroz<sup>1</sup>*

*Tatiana Feitosa de Brito<sup>2</sup>*

### Introdução

Criado pela Emenda Constitucional (EC) nº 53, de 20 de dezembro de 2006, e regulamentado pela Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, o Fundeb constitui o principal mecanismo de financiamento da educação básica no País, com um total de recursos estimado em cerca de R\$ 156,3 bilhões para 2019. Desse montante, 90% serão aportados pelos estados e municípios e 10% pelo governo federal. O Fundeb corresponde a 63% das verbas alocadas pelo setor público na educação básica e equivale a 2,3% do Produto Interno Bruto (PIB) do País.

O Fundeb foi criado para suceder o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), instituído pela Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996, para vigorar durante dez anos. A passagem do Fundef ao Fundeb representou a ampliação da cobertura da política de fundos no financiamento da educação brasileira, que passou a contemplar todas as etapas (educação infantil, incluindo creche e pré-escola, ensino fundamental e ensino médio) e modalidades da educação básica (educação de jovens e adultos, educação especial, ensino médio profissional, educação indígena e quilombola), em tempo integral ou parcial, oferecidos em áreas urbanas ou rurais. Significou, ainda, incremento expressivo da participação federal no financiamento da educação básica: de menos de R\$ 500 milhões no último ano de vigência do Fundef<sup>3</sup> para mais de R\$ 14 bilhões em 2019 (0,2% do PIB).

<sup>1</sup> Consultor Legislativo do Senado Federal, Núcleo Social, Área de Educação. E-mail: [edmarq@senado.leg.br](mailto:edmarq@senado.leg.br)

<sup>2</sup> Consultora Legislativa do Senado Federal, Núcleo Social, Área de Educação. E-mail: [tbritto@senado.leg.br](mailto:tbritto@senado.leg.br)

<sup>3</sup> Na verdade, esse valor deveria ter sido bastante superior. O cálculo da complementação da União ao Fundef foi contestado no Supremo Tribunal Federal e hoje acumula passivos da ordem de R\$ 90 bilhões, a serem quitados por meio de precatórios.

Tal como seu antecessor, o Fundeb foi incluído no art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), com vigência até 31 de dezembro de 2020. Daí a importância da discussão no Poder Legislativo sobre a continuidade e possíveis aperfeiçoamentos do fundo.

Esse debate teve como ponto de partida a apresentação de proposições legislativas em ambas as Casas do Congresso Nacional. Na Câmara dos Deputados, a discussão gira em torno da PEC nº 15, de 2015, desde a legislatura passada. No Senado Federal, o debate iniciou-se com a PEC nº 24, de 2017, já arquivada, e foi retomado a partir da apresentação das PEC nº 33, de 2019, e nº 65, de 2019.

Há vários pontos de convergência entre essas propostas, assim como questões ainda polêmicas. O fato é que a discussão do Fundeb mobiliza o debate sobre a garantia do direito à educação, diante dos imperativos de universalização do atendimento e melhoria da qualidade e da equidade, sob a égide do regime de colaboração federativa<sup>4</sup>.

### **Como funciona o Fundeb?**

Para entender o funcionamento do Fundeb, em seu formato atual, é preciso considerar, inicialmente, que se trata de um mecanismo de natureza meramente contábil, que reúne parte das receitas já constitucionalmente destinadas à educação pelos entes subnacionais<sup>5</sup>, distribuindo-as automaticamente às redes de ensino, no âmbito de cada estado e do Distrito Federal, de acordo com o total de alunos matriculados na educação básica.

Embora as referências ao “Fundeb” possam levar à errônea interpretação de que exista um fundo único, na prática, trata-se de 27 fundos, que reúnem a maior parte das receitas tributárias vinculadas à educação no País e que redistribuem os recursos no âmbito de cada estado, ou seja, entre a rede estadual e as redes de ensino municipais daquele estado.

---

<sup>4</sup> De acordo com o art. 211 da Constituição Federal, “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino”. O § 1º desse mesmo artigo, por sua vez, determina que a União “exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios”.

<sup>5</sup> Conforme o art. 212 da Constituição Federal, “a União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino”.

Integram o Fundeb 20% dos seguintes impostos e transferências:

Ente	Impostos	Transferências
Estado	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD)	Fundo de Participação dos Estados (FPE) Imposto sobre Produtos Industrializados Proporcional às Exportações (IPI-Exportação) Compensação pela desoneração de exportações (Lei Kandir)
Município		Da União: Fundo de Participação dos Municípios (FPM) Cota Parte do Imposto sobre Propriedade Territorial Rural (ITR)  Do Estado: Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) Imposto sobre Produtos Industrializados Proporcional às Exportações (IPI-Exportação)

Fonte: EC 53/2006 e Lei 11.494/2007. Adaptado da apresentação de Paulo de Sena Martins na 1ª Audiência Pública para discutir a renovação e a revisão do Fundeb na CE, em 21/05/2019.

Desse modo, permanecem vinculados à educação, mas fora do Fundeb, 5% dessas receitas, assim como os impostos próprios dos municípios (Imposto sobre Serviços – ISS; Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU; Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis Inter vivos – ITBI), e a parcela do Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) dos servidores estaduais e municipais repassada pela União a esses entes.

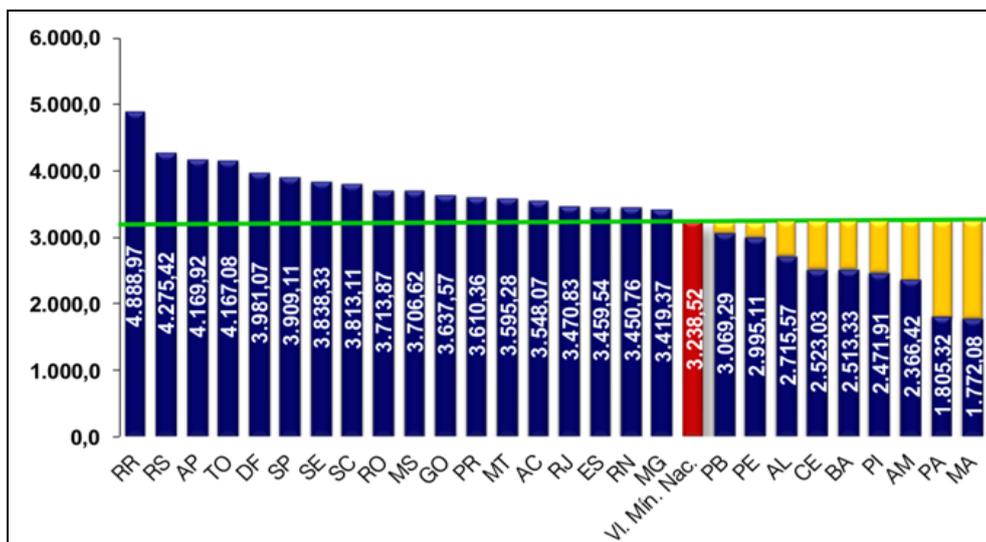
A participação da União no Fundeb tem como patamar mínimo 10% do total de recursos aportados pelos entes subnacionais. As verbas federais destinam-se a complementar o valor anual por aluno, conhecido como VAA, nos estados onde a divisão do total de receitas do Fundeb pelo total de alunos matriculados na educação básica, resulta em valor abaixo do mínimo definido nacionalmente. Nessa conta, as matrículas recebem um fator de ponderação por etapa, modalidade, jornada integral ou parcial e área urbana ou rural. Os fatores de ponderação, que, por lei, podem variar de 0,7 a 1,3, são estipulados anualmente por uma comissão intergovernamental reunindo representantes de gestores das três esferas de governo, de todas as regiões. O valor de

referência, com ponderação equivalente a 1, corresponde aos anos iniciais do ensino fundamental urbano (1º ao 5º ano). Em tese, essas ponderações buscam contemplar custos diferenciados por etapa ou modalidade, mas uma das críticas apresentadas ao funcionamento atual do Fundeb é justamente certo descolamento dos valores por aluno frente aos custos reais implicados na oferta educacional.

A definição do valor mínimo nacional é feita em função do montante da complementação federal. Segundo a fórmula estabelecida na regulamentação do Fundeb, a partir da ordenação decrescente do VAA de cada estado, a complementação da União é distribuída “de baixo para cima”, de modo que o estado com o menor VAA alcance o VAA de seu antecessor, e assim sucessivamente, até esgotado o total da complementação. Com isso, nove fundos estaduais que registram menor VAA são os que hoje recebem os recursos federais do Fundeb: Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco e Piauí.

Em 2019, considerada essa fórmula de cálculo, o valor mínimo nacional por aluno/ano foi estipulado em R\$ 3.238,52, a partir da distribuição dos recursos oriundos da complementação da União, destacada em amarelo no gráfico a seguir.

**Valor por aluno/ano, por UF, e valor mínimo nacional por aluno/ano FUNDEB – 2019**



Fonte: FNDE. Apresentado por Sylvia Cristina Toledo Gouveia 2ª Audiência Pública para discutir a renovação e a revisão do Fundeb na CE, em 22/05/2019

A participação da União no Fundeb propicia certa redução das desigualdades, na medida em que garante um patamar mínimo de VAA em todo o País. Estimativas apontam que, sem o Fundeb, a diferença de VAA entre municípios brasileiros chegaria a 120 vezes, com o menor VAA na faixa de R\$ 500,00 anuais por aluno e o maior, em torno de R\$ 60.000,00. Com o Fundeb, essa diferença cairia para sete vezes, com o menor valor estipulado em pouco mais de R\$ 3.000,00 e o maior em torno de R\$ 20.000,00.

Além desse aspecto, uma das principais qualidades do Fundeb, herdada do modelo inaugurado pelo Fundef, é seu caráter redistributivo no âmbito de cada estado. Ao reunir os recursos a ele subvinculados e redistribuí-los de acordo com a matrícula, o Fundeb cumpre a função de assegurar que boa parte do dinheiro da educação dirija-se para as redes de ensino onde os alunos estão, independentemente de onde os recursos tenham sido arrecadados. Essa característica, inclusive, pode contribuir para a ampliação da cobertura nas etapas da educação básica ainda não universalizadas e para o incremento da matrícula em creche.

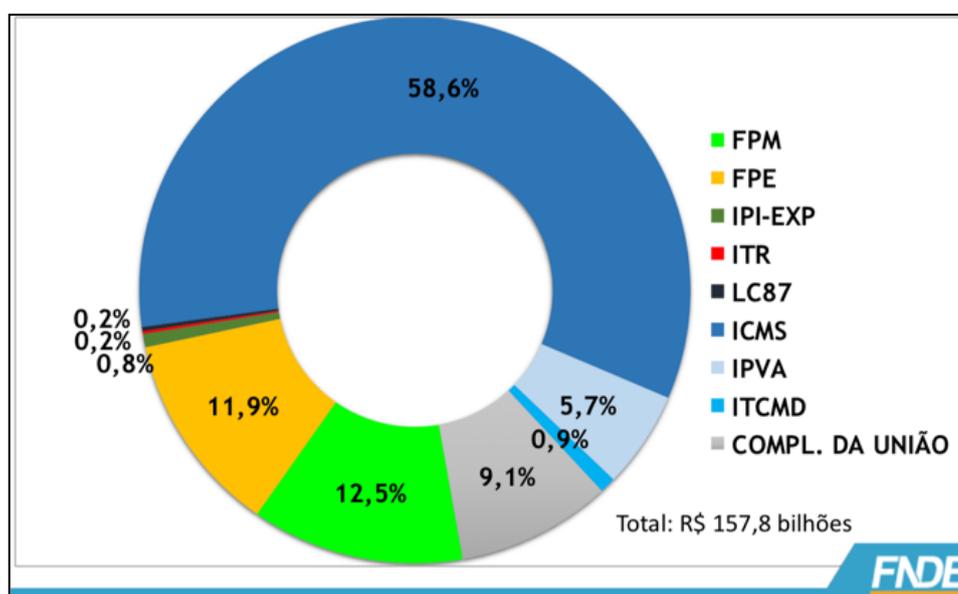
Entretanto, mencionado, o Fundeb não representa dinheiro novo, pois se trata apenas de uma subvinculação de receitas constitucionalmente já destinadas à educação. O incremento de verbas do fundo, de fato, ocorreu, em um primeiro momento, no processo de ampliação da complementação federal em relação ao Fundef. Desde seu quarto ano de vigência, no entanto, quando essa complementação chegou ao patamar mínimo de 10%, o crescimento das receitas do Fundeb deu-se somente pelo crescimento da arrecadação, uma vez que o piso da complementação acabou funcionando como teto. O crescimento do VAA, por sua vez, está diretamente relacionado à diminuição de matrículas no ensino fundamental, ligada às dinâmicas demográficas.

Por lei, os recursos do Fundeb têm que ser empregados na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) pelos estados e municípios nos respectivos âmbitos de atuação prioritária (educação infantil e ensino fundamental, no caso dos municípios; ensino fundamental e médio, no caso dos estados). Pelo menos 60% das verbas devem ser destinados à remuneração do magistério em efetivo exercício, mas, na prática, esse percentual costuma ser superado na maioria das redes, uma vez que remuneração é o item com maior peso nas despesas da área de educação.

No tocante ao controle social, o Fundeb conta com conselhos específicos no âmbito da União, dos estados e dos municípios, encarregados de acompanhar a distribuição, transferência e aplicação de seus recursos. Esses conselhos devem ser compostos por representantes dos governos e da sociedade civil, com mandato de até dois anos, permitida uma recondução. Os tribunais de contas são também agentes importantes do controle dessas verbas. No caso do Tribunal de Contas da União, sua jurisdição circunscreve-se aos recursos da complementação federal.

Do total de receitas do Fundeb, a mais expressiva é o ICMS, conforme ilustra o gráfico a seguir.

#### Composição do Fundeb 2019 (Portaria MEC/MF nº 7/2018)



Fonte: FNDE. Apresentado por Sylvania Cristina Toledo Gouveia na 2ª Audiência Pública para discutir a renovação e a revisão do Fundeb na CE, em 22/05/2019.

Já no tocante à cobertura de matrículas, o maior volume se encontra nas redes municipais, que respondem por cerca de 58,5% dos alunos matriculados nas redes públicas, enquanto os estados atendem 40,4% desse público, segundo os registros do Censo Escolar de 2018.

Essa combinação da cesta de recursos com o perfil das matrículas resulta na efetiva transferência de recursos de estados para municípios em valor aproximado de R\$ 22 bilhões no total.

Como mencionado, em 2019, o valor mínimo nacional do Fundeb foi estabelecido em R\$ 3.238,52 anuais por aluno de 1º ao 5º ano em áreas urbanas.

Aplicados os respectivos fatores de ponderação, o maior valor mínimo nacional corresponde à creche pública em tempo integral (R\$ 4.210,08 ao ano) e o menor à educação de jovens e adultos (R\$ 2.590,82 anuais).

Por fim, deve ser mencionado que a complementação federal ao Fundeb está expressamente excluída do teto de gastos instituído pelo Novo Regime Fiscal (EC nº 95, de 2016). Não obstante, como despesa governamental, ela é contabilizada no resultado primário da União.

### **As Propostas de Emenda à Constituição em tramitação no Congresso**

A PEC 15/2015, cuja primeira signatária é a Deputada Raquel Muniz, vem sendo discutida em comissão especial da Câmara dos Deputados desde a legislatura anterior, sob a relatoria da Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende. A proposição chegou a ser arquivada no início da atual legislatura, mas teve sua continuidade garantida pela aprovação de requerimento de desarquivamento. Mais de três dezenas de audiências públicas, com ampla representatividade, já foram realizadas pela comissão especial, gerando expressivo acúmulo de material e amadurecimento do debate.<sup>6</sup>

Nos termos originais, a PEC 15/2015 faz as seguintes alterações ao texto constitucional. Nos arts. 1º e 2º, a proposição não dispõe especificamente do Fundeb. O art. 1º insere novo parágrafo no art. 193, que introduz a Ordem Social, para prever que o Estado exercerá o planejamento das políticas sociais, com participação social na formulação, acompanhamento, monitoramento e avaliação. O art. 2º inclui novo princípio educacional no art. 206, relativo à proibição do “retrocesso”, entendida como a vedação da supressão ou diminuição de direitos a prestações sociais educacionais. No art. 3º, a proposição torna o Fundeb permanente, trazendo-o, sem alterações no modelo atual, para o corpo permanente da Constituição, na forma do art. 212-A. O art. 4º, como consequência, revoga o art. 60 do ADCT, que hoje abriga o Fundeb. Por fim, o art. 5º prevê o início da vigência para a data da publicação da EC pretendida.

Como resultado dos debates na comissão especial, a relatora divulgou, no primeiro semestre de 2019, minuta de substitutivo contemplando diversas alterações no texto. A minuta reforça o princípio da solidariedade federativa na educação, por meio de

---

<sup>6</sup> O material apresentado nas diferentes audiências públicas pode ser acessado na página da comissão especial na internet. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/56a-legislatura/pec-015-15-fundeb>. Acesso em 24/06/2019.

alterações no art. 208 e 211 da Carta, veda expressamente o uso dos recursos vinculados a MDE e do salário-educação no pagamento de aposentadorias e pensões, além de propor alterações importantes no formato atual do Fundeb, que passaria a integrar o art. 212-A, tais como:

- Inclusão dos recursos financeiros provenientes de compensação em virtude da perda de arrecadação por desoneração dos impostos que o compõem, dos adicionais de 1% do FPM repassados aos municípios nos meses de julho e dezembro e de recursos provenientes da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo ou gás natural, estes últimos nos termos de lei estaduais;
- Referência expressa à observância das metas do Plano Nacional de Educação (PNE) no tocante à universalização do atendimento escolar de 4 a 17 anos e à expansão do atendimento em creche;
- Previsão de ponderação relacionada a indicadores de nível socioeconômico dos alunos para a distribuição dos recursos do Fundeb, em adição às ponderações atuais;
- Supressão de percentuais máximos de apropriação de recursos por etapas e modalidades da educação básica;
- Menção a transparência, controle interno, externo e social, assegurada a criação e manutenção de conselhos de acompanhamento e controle social integrados aos conselhos de educação;
- Previsão de regulamentação da fórmula de cálculo do “custo aluno qualidade” (conhecido como CAQ), considerados os recursos advindos do Fundeb e de outras fontes, bem como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem;
- Destinação da complementação federal ao Fundeb diretamente às redes de ensino em que o valor total por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente;
- Adoção do valor anual total por aluno (o que tem sido chamado de VAAT), considerando o conjunto das receitas vinculadas a MDE, e não somente aquelas que compõem o Fundeb;
- Complementação da União equivalente a, no mínimo, 30% do total do Fundeb, a ser atingida em onze anos (15% no primeiro ano de vigência e acréscimo de 1,5 ponto percentual ao ano);
- Proporção não inferior a 70% do Fundeb destinado a remuneração de profissionais da educação básica, e não somente aos do magistério;

- Inclusão do princípio da equidade, juntamente com a melhoria da qualidade, no financiamento da educação básica, tendo como referência o CAQ.

Na atual legislatura, registraram-se, até o momento, cinco emendas apresentadas ao texto da PEC 15/2015.

Já no Senado, a apresentação da PEC 33/2019, tendo como primeiro signatário o Senador Jorge Kajuru, levou à retomada do debate sobre a renovação do Fundeb na Casa, interrompido com o arquivamento da PEC 24/2017, que havia sido iniciada pela Senadora Lídice da Mata. A matéria foi distribuída para a relatoria do Senador Zequinha Marinho, que apresentou relatório favorável na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), com emendas. No final de maio de 2019, foi apresentado requerimento para a tramitação conjunta da matéria com a PEC 65/2019, por versarem sobre o mesmo assunto.

De modo geral, a PEC 33/2019, em sua redação original, faz diversas alterações no formato vigente do Fundeb, trazido para o corpo permanente da Carta. Muitas dessas mudanças coincidem com a abordagem adotada na PEC 15/2015, embora haja algumas diferenças também, dentre as quais, destacam-se:

- Acréscimo à cesta de percentual definido em lei dos recursos provenientes da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural;
- Utilização do CAQ como base de cálculo do valor anual mínimo por aluno;
- Complementação da União equivalente a 30%, no mínimo, do total dos recursos do Fundeb, a ser atingido em três anos (12% no primeiro ano; 15% no segundo; 30% a partir do terceiro ano);
- Permissão de utilização limitada a 18% – em contraste com os 30% atuais – dos recursos federais vinculados a MDE para a complementação federal ao Fundeb, preservando, de certo modo a alocação orçamentária vigente para programas da educação superior;
- Complementação federal, com recursos adicionais ao Fundeb, do piso salarial profissional nacional do magistério, nos casos em que o ente federativo não tenha disponibilidade orçamentária para cumprir o valor fixado, considerando seus recursos constitucionalmente vinculados a MDE, seu esforço fiscal segundo a capacidade de arrecadação e a estruturação da carreira.

O parecer inicialmente apresentado pelo relator traz propostas de alteração relacionadas à consideração da média nacional do VAA, juntamente com o CAQ, para a definição do valor mínimo nacional por aluno/ano; à ampliação para seis anos do progressivo incremento da complementação federal, até chegar aos 30% propostos (12% no primeiro ano; 15% no segundo; 18% no terceiro; 22% no quarto; 26% no quinto; e 30% a partir do sexto); e, por fim, à consideração da melhoria da qualidade da educação, e não só do VAA, como um dos parâmetros para o recebimento de até um terço da complementação federal. Essa última sugestão ampara-se no argumento de que o Fundeb deveria abarcar algum mecanismo meritocrático, a fim de que os recursos federais fomentassem melhorias efetivas na educação básica.

A PEC 65/2019, por sua vez, cujo primeiro signatário é o Senador Randolfe Rodrigues, foi apresentada no início de maio de 2019, e distribuída para a relatoria do Senador Flávio Arns. A matéria também tem vários pontos de contato com a PEC 15/2015 e com a PEC 33/2019, mas traz algumas inovações adicionais:

- Referência a “trabalhadores da educação”, enquanto os outros dois textos optam por “profissionais da educação” no *caput* do novo art. 212-A;
- Vinculação do Fundeb não só às metas do PNE relativas à escolarização de crianças e adolescentes, mas também à Educação para Jovens e Adultos (EJA);
- Utilização do Custo-Aluno-Qualidade Inicial (conhecido como CAQi) como base de cálculo do valor anual mínimo por aluno;
- Previsão de regulamentação de piso salarial profissional nacional para o conjunto de profissionais da educação básica pública, e não só para o magistério;
- Definição do CAQi como materialização do padrão mínimo de qualidade do ensino e determinação de que todas as escolas contem com os insumos mínimos necessários para o processo de ensino-aprendizagem;
- Detalhamento dos insumos que comporiam o CAQi (piso salarial nacional, política de carreira e formação continuada para os profissionais da educação básica pública; número de alunos adequado por turma; biblioteca; laboratório de informática e de ciências; internet banda larga; quadra poliesportiva coberta; acesso pleno à água potável e à energia; programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde dos educandos);

- Complementação federal de, no mínimo, 40% do total dos recursos, a ser atingida em onze anos (20% no primeiro ano e acréscimo de dois pontos percentuais a cada ano);
- Proporção não inferior a 75% do Fundeb destinado a remuneração dos profissionais da educação básica, e não somente aos do magistério.

Como no caso da PEC 33/2019, o relator encaminhou parecer favorável à CCJ, em que propõe emendas visando ao aperfeiçoamento do texto. Entre elas, destacam-se mudanças na cesta atual do Fundeb (mediante a retirada da cota municipal do ITR e vinculação das receitas provenientes de imposto sobre lucros e dividendos à complementação federal); supressão do detalhamento do CAQi e dos insumos que o comporiam; redução do percentual máximo permitido de utilização dos recursos federais vinculados a MDE para a complementação federal; e ajustes na cláusula de vigência, a fim de garantir que o modelo atual do Fundeb permaneça em funcionamento até o início de funcionamento do novo formato, previsto para 1º de janeiro do ano subsequente ao da promulgação da EC.

Vale destacar que, embora as PECs do Senado tenham sido inicialmente distribuídas apenas à CCJ, conforme dispõe o Regimento Interno do Senado Federal, a realização de audiências públicas sobre o Fundeb pela CE vem fornecendo insumos e subsídios relevantes para a deliberação sobre o tema nesta Casa, muitos dos quais se encontram compilados neste Boletim Legislativo.

O Poder Executivo, por sua vez, vem realizando debates sobre o tema e recentemente anunciou alguns posicionamentos, especialmente no sentido de que se adote o VAA calculado a partir dos recursos próprios dos entes federados e de que se aumente a complementação federal para 15% do total, em cinco anos, mediante incrementos progressivos de um ponto percentual ao ano. A proposta aventada pelo governo também sugere a indução de modelos de repartição do ICMS voltados à qualidade da educação, a exemplo de algumas experiências já implementadas no País.

### **Principais questões em debate**

Como se pode depreender da seção anterior, alguns temas parecem se repetir nas propostas de renovação do Fundeb, enquanto outros ainda apresentam diferenças significativas. Sem dúvida, a maior convergência observada entre as propostas é a de transformação do Fundeb em um mecanismo permanente, sem prazo de

vigência e sem duração pré-determinada. Esse consenso parece advir do reconhecimento da importância alcançada pelo fundo no financiamento da educação básica no País e da imperiosa necessidade de se manter e aperfeiçoar o modelo de distribuição de recursos vinculados à matrícula. Considerando o contexto de crise fiscal, contudo, há que se cuidar para que o Fundeb não se perenize em um formato que termine por se mostrar aquém das necessidades de longo prazo da educação brasileira. Esse risco deve ser considerado, na medida em que os debates sobre a inclusão do Fundeb no corpo permanente da Constituição tiveram início em uma conjuntura econômica mais favorável do que a que se verifica hoje.

Há, também, coincidência nos propósitos de ampliação da complementação da União entre as propostas, embora em percentuais diferenciados. De modo geral, o diagnóstico de que a esfera federal ainda participa pouco do financiamento da educação básica vem sendo corroborado por diversos analistas e o crescimento dessa participação é uma das principais bandeiras defendidas tanto por estados quanto por municípios, além de movimentos sociais.

Da mesma forma, a incorporação de receitas advindas da participação na exploração do petróleo ou gás natural na cesta de recursos que integra o Fundeb tem sido discutida como uma alternativa para garantir a ampliação do Fundo. Embora pareça alvissareira, a volatilidade dessas receitas, ligada não só à atividade econômica em si, mas aos preços internacionais praticados, recomenda-se cautela em sua consideração como fonte de financiamento continuado de uma atividade essencial relacionada a um direito de cidadania, como é a educação. As perspectivas de aumento do volume explorado no pré-sal, no entanto, apontam que esta fonte pode viabilizar uma maior complementação da União, afirmam alguns atores participantes dos debates.

A utilização do CAQ ou do CAQi como parâmetro, referência ou mesmo como o equivalente ao valor mínimo nacional é outro ponto recorrente nas propostas. De fato, a reivindicação de que o financiamento da educação seja ancorado nos custos reais de oferta e na garantia de um padrão mínimo de qualidade – em vez de basear-se em uma conta de chegada apenas – vem permeando o debate educacional há algum tempo. No PNE 2014-2024, aprovado pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, a implantação do CAQi e a definição do CAQ foram aprovadas como estratégias da meta 20, mas pouco se avançou em sua efetiva operacionalização.

O tema da equidade também parece perpassar as propostas em discussão para o novo Fundeb. Se é notório que o formato atual avançou significativamente na redução das desigualdades educacionais, por meio do mecanismo redistributivo e da complementação federal, muito se tem discutido sobre a possibilidade de avançar ainda mais nesse quesito. A ponderação de indicadores socioeconômicos dos educandos na distribuição dos recursos, por exemplo, poderia contribuir para destinar mais verbas para localidades ou escolas com maiores índices de vulnerabilidade. Mais polêmica é a proposta de que seja adotado o chamado Valor Aluno Ano Total (VAAT), em substituição ao atual VAA, a partir da consideração do conjunto das verbas vinculadas à educação em cada ente federado, incluindo impostos e transferências que hoje não fazem parte do Fundeb.

A adoção do VAAT associada à destinação da complementação da União por rede de ensino, e não por fundo de âmbito estadual, é considerada como uma possibilidade para fazer com que municípios mais pobres situados em estados que hoje não se beneficiam da complementação da União, pudessem passar a recebê-la. Da mesma forma, municípios com elevada arrecadação própria situados em um dos nove estados que hoje recebem a complementação federal receberiam menos ou deixariam de recebê-la.

Diante do potencial de redistribuição de recursos que uma eventual adoção do VAAT pode ensejar, trata-se de uma proposta a ser considerada com cautela, pois poderia afetar a oferta educacional em redes já estabelecidas. Há, também, um debate acerca da sinalização negativa que a utilização do VAAT poderia vir a ensejar para os municípios que efetivamente incorreram em esforço fiscal para ampliar sua arrecadação tributária própria, em contraste com entes federados mais generosos na concessão de isenções locais e menos dedicados à fiscalização da arrecadação própria.

Além disso, adotar o VAAT sem uma expressiva ampliação da complementação federal, portanto, pode acabar se revelando uma escolha politicamente e operacionalmente discutível. Uma alternativa que se coloca, demandando estudos mais aprofundados sobre sua viabilidade, seria a de manter a regra atual para a distribuição da complementação federal até o limite de 10% do total, reservando-se o novo modelo, baseado no VAAT, para o que de fato representasse recursos novos, ou a

implementação do novo modelo de forma gradativa. Todas estas questões estão em debate.

Uma proposta mais radical que apareceu em alguns debates refere-se à criação de um fundo único, em substituição aos atuais 27 fundos de âmbito estadual. De certa forma, esse fundo único faz sentido do ponto de vista da complementação federal, na medida em que se proponha a distribuição dos recursos diretamente para as redes que não alcançassem o valor mínimo nacional por aluno. Contudo, a concepção de um fundo dessa natureza redistribuindo recursos dos entes subnacionais entre si seria politicamente muito mais complexa.

Por fim, há outras questões que aparecem em algumas das emendas apresentadas e nos debates realizados nas audiências públicas que, por seu caráter de novidade, demandarão certo aprofundamento analítico na discussão. Como exemplo, citamos a destinação de parte da complementação federal para incentivos relacionados à melhoria da qualidade da educação. Outra é a inclusão do imposto sobre lucros e dividendos na cesta do Fundeb. Essas, dentre outras questões, como a alocação de percentual para remuneração de profissionais da educação, a previsão de recursos adicionais para garantir o piso salarial do magistério, a inclusão de verbas adicionais do FPM, bem como o percentual desejável e possível para a complementação federal. Todos esses pontos demandarão a análise detida do Parlamento para que se chegue a um modelo de Fundeb que aprofunde a colaboração federativa em prol da educação brasileira nos próximos anos.

SENADO FEDERAL

DIRETORIA GERAL

Ilana Trombka – Diretora-Geral

SECRETARIA GERAL DA MESA

Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho – Secretário Geral

CONSULTORIA LEGISLATIVA

Danilo Augusto Barbosa de Aguiar – Consultor-Geral

NÚCLEO DE ESTUDOS E PESQUISAS

Rafael Silveira e Silva – Coordenador

Brunella Poltronieri Miguez – Revisão

João Cândido de Oliveira – Editoração

CONSELHO EDITORIAL

Eduardo Modena Lacerda

Ivan Dutra Faria

Denis Murahovschi

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não representa posicionamento oficial do Senado Federal.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Como citar este texto:

BRITO, T. F.; QUEIROZ, J. E. A Renovação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, julho/2019 (**Boletim Legislativo nº 80, de 2019**). Disponível em: [www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos). Acesso em 9 de julho de 2019.

Núcleo de Estudos e Pesquisas  
da Consultoria Legislativa



Conforme o Ato da Comissão Diretora nº 14, de 2013, compete ao Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa elaborar análises e estudos técnicos, promover a publicação de textos para discussão contendo o resultado dos trabalhos, sem prejuízo de outras formas de divulgação, bem como executar e coordenar debates, seminários e eventos técnico-acadêmicos, de forma que todas essas competências, no âmbito do assessoramento legislativo, contribuam para a formulação, implementação e avaliação da legislação e das políticas públicas discutidas no Congresso Nacional.

Contato:

Senado Federal

Anexo II, Bloco A, Ala Filinto Müller, Gabinete 13-D

CEP: 70165-900 – Brasília – DF

Telefone: +55 61 3303-5879

E-mail: [conlegestudos@senado.leg.br](mailto:conlegestudos@senado.leg.br)

Os boletins Legislativos estão disponíveis em:

[www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos)

Núcleo de Estudos  
e Pesquisas

Consultoria  
Legislativa

