

NOTA TÉCNICA Nº 22/2021

Brasília, 28 de junho de 2021

ÁREA: EDUCAÇÃO

TÍTULO: Novo Fundeb: limites, desafios e propostas de alteração para seu aperfeiçoamento

REFERÊNCIA(S): Emenda Constitucional 108, de 26 de agosto de 2020
Lei 14.113, de 25 de dezembro de 2020
Portaria Interministerial MEC/ME 1, de 31 de março de 2021
Portaria Interministerial MEC/ME 3, de 24 de maio de 2021
Portaria Conjunta FNDE/SEB 15, de 11 de junho de 2021

INTERESSADOS: Municípios; Gestores públicos; Gestores de educação

RESUMO:

A presente Nota Técnica apresenta considerações sobre o Fundeb, com discussão dos limites e desafios de sua operacionalização, a partir da análise de dispositivos da Emenda Constitucional 108/2020 e da Lei 14.113/2020, com vistas a orientar o debate acerca das propostas de alteração da Lei do Fundeb, prevista para ocorrer até 31 de outubro de 2021.

Palavras-chave: Fundeb; alteração legal; Lei 14.113/2020; EC 108/2020.

NOVO FUNDEB: LIMITES, DESAFIOS E PROPOSTAS PARA ATUALIZAÇÃO DA LEI 14.113/2020

A Confederação Nacional de Municípios (CNM) tem acompanhado a implementação do novo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), principal mecanismo de financiamento da educação pública no país e identificado aspectos importantes na operacionalização do Fundeb que merecem ser amplamente discutidos visando seu aperfeiçoamento. Dessa forma, algumas medidas precisam ser aprofundadas e revistas e referem-se tanto a regras definidas em dispositivos constitucionais da EC 108/2020 quanto às estabelecidas na Lei 14.113/2020, de regulamentação do Fundeb, o que demandará soma de esforços de todos os entes federados.

Na Emenda Constitucional 108/2020, que criou o Fundeb permanente, destacam-se alguns aspectos que merecem análise:

1. Novos indicadores para distribuição dos recursos do Fundeb

Além das ponderações quanto ao valor anual por aluno entre etapas, modalidades, duração da jornada e tipos de estabelecimento de ensino, como já existente no antigo Fundeb, a EC 108/2020 dispõe sobre novos indicadores a serem considerados na distribuição dos recursos do novo Fundo, a saber: nível socioeconômico dos educandos e indicadores de disponibilidade de recursos vinculados à educação e de potencial de arrecadação tributária de cada ente federado.

A disponibilidade de recursos vinculados à educação já será considerada no cálculo do Valor Aluno Ano Total (VAAT) de todos os Estados, Distrito Federal e Municípios e na complementação-VAAT da União para o Fundeb. Entretanto, não está claro em que outras dimensões esse e os outros dois indicadores (nível sócio econômico e potencial de arrecadação tributária) serão utilizados: se no cálculo dos valores da complementação da União e/ou também na distribuição intraestadual dos recursos do Fundeb. Importante lembrar que, no debate legislativo, houve rejeição da utilização do indicador de disponibilidade fiscal para a distribuição intraestadual.

2. Indicador de potencial de arrecadação fiscal de cada ente federado para distribuição de recursos do Fundeb

Entre esses novos indicadores, o potencial de arrecadação tributária pressupõe complexo processo de construção operacional no âmbito dos diferentes governos e necessita de ampla concertação para sua definição, clareza e viabilidade na distribuição dos recursos do Fundeb.

3. Falta de clareza sobre a destinação dos 50% dos recursos globais da complementação-VAAT da União para a educação infantil

Na nova dinâmica do Fundeb, a maior parcela da complementação da União é distribuída com base no VAAT e a destinação de 50% dos recursos globais da complementação-VAAT da União para a educação infantil foi introduzida no texto da EC 108/2020 a partir de negociação feita pelo governo federal no momento final de tramitação da Proposta de Emenda Constitucional em julho de 2021, sendo a EC 108/2020 promulgada no dia 26 de agosto do ano passado.

Reconhecendo a importância da destinação de recursos para a educação infantil, a questão merece ser aprofundada, devido à falta de clareza sobre como esses recursos serão distribuídos, de forma a ampliar efetivamente os investimentos nessa etapa de educação básica.

Apesar de vários aspectos positivos da Lei de regulamentação do novo Fundeb, alguns pontos precisam ser corrigidos ainda no exercício de 2021 por representarem dificuldades para a gestão e execução dos recursos do Fundo.

1. Vedação de transferência de recursos do Fundeb para outras contas bancárias

A Lei do Fundeb (art. 21, *caput*) veda a transferência dos recursos dos Fundos das contas no Banco do Brasil (BB) ou CAIXA onde são disponibilizados para quaisquer outras contas bancárias.

Essa proibição tem representado dificuldades para o cumprimento da Lei federal. Desde 1º de janeiro de 2021, os entes federados que transferem os recursos do Fundeb para outra conta bancária e os que terceirizam a folha de pagamento estão descumprindo a Lei. Soma-se a essa dificuldade o fato de em 56% dos Municípios brasileiros não haver

agência do BB ou CAIXA, além do processo de fechamento de agências do BB em várias regiões do país.

Em pesquisa realizada junto a 1.167 Municípios, 47% dos pesquisados possuem contrato vigente com outra instituição bancária para gerenciamento da folha de pagamento e movimentam os recursos do Fundeb em outros bancos. Cabe destacar que, mesmo transferida para outros bancos parte dos recursos do Fundeb destinada ao pagamento das remunerações dos profissionais da educação, a situação não prejudica, nem deixa de assegurar a devida e necessária publicidade e transparência da movimentação dos recursos, junto aos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACs) do Fundeb, Tribunais de Contas, Poder Legislativo e Ministério Público.

2. Indicador de educação infantil para 2021

A Lei 14.113/2020 não é clara ao tratar do indicador de educação infantil para a distribuição da complementação-VAAT da União ao Fundeb no ano de 2021.

De fato, ao dispor sobre as regras de transição para o presente exercício, a Lei (art. 43, § 1º, inciso III, e § 2º) ao mesmo tempo afirma que “poderá ser adotada metodologia provisória de cálculo definida pelo Inep” e que, caso não haja a definição dessa metodologia provisória, “será adotado o número de matrículas em educação infantil de cada rede municipal beneficiária da complementação-VAAT” e, “para fins de distribuição da complementação-VAAT, no exercício financeiro de 2021, as diferenças e as ponderações (para a creche e pré-escola, em tempo parcial e integral) terão a aplicação de fator multiplicativo de 1,50 (um inteiro e cinquenta centésimos)”.

Considerando a insuficiência dos estudos desenvolvidos até o presente momento para a definição dessa metodologia provisória de cálculo para o indicador de educação infantil em 2021, é prudente adotar a solução prevista na própria Lei e aplicar o fator multiplicativo de 1,50 às ponderações da creche, pública e conveniada, e da pré-escola, todas diferenciadas para as jornadas em tempo parcial e integral.

Portanto, os estudos e a discussão no Grupo de Trabalho, criado no âmbito do MEC, deverão ser considerados para subsidiar as propostas de indicador de educação infantil para a atualização da Lei, prevista para ocorrer até 31 de outubro deste ano.

3. Conceito de profissionais da educação

O Fundeb tem sido um importante instrumento para valorização dos profissionais da educação. No entanto, é necessário alterar a conceituação de profissionais da educação, para efeito da subvinculação de 70% dos recursos do Fundo destinados ao pagamento de pessoal (art. 26, parágrafo único, II), para retirar a vinculação à formação exigida no art. 61 da LDB para cumprimento dessa parcela. A alteração é necessária para assegurar a inclusão de contingente de trabalhadores em educação de apoio e técnico-administrativo que, por não apresentarem formação técnica de nível médio ou superior, ficam de fora do cômputo dos 70%.

Outra alteração necessária é a retirada de integrantes de equipes multiprofissionais, psicólogos e assistentes sociais, do rol de profissionais a serem remunerados com os 70% do Fundeb. A inclusão desses profissionais é controversa por contrariar a LDB, Lei 9.394/1996, art. 71, IV, segundo a qual despesas com “programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social” não são consideradas como manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE).

Alguns dispositivos da Lei 14.113/2020 merecem atenção e precisam ser revistos/alterados para o exercício de 2022:

1. Receitas de transferências universais da União (PNAE, PNATE, PDDE e PNLD) para cálculo do Valor Aluno Ano Total (VAAT):

A EC 108/2020 dispõe que, no cálculo do VAAT, serão consideradas as receitas do Fundeb, as demais receitas de impostos vinculadas à manutenção e desenvolvimento do ensino não integrantes do Fundo, as cotas estaduais e municipais do salário-educação e a complementação-VAAF da União. Ao mesmo tempo, a EC afirma que “pelo menos” essas receitas deverão ser consideradas.

De fato, no rol de receitas a serem consideradas no cálculo do VAAT de cada rede pública de ensino, a Lei 14.113/2020 (art. 13, § 3º, incisos IV e V) incluiu também a parcela dos *royalties* do petróleo e gás natural vinculada à educação e transferências decorrentes dos programas de distribuição universal geridos pelo Ministério da Educação. Ao mesmo tempo, a Lei dispôs que os programas a serem considerados no cálculo do VAAT seriam “definidos em regulamento”.

A Portaria Conjunta 15, de 11 de junho de 2021, do FNDE e da Secretaria de Educação Básica do MEC, definiu os programas de distribuição universal e as respectivas receitas decorrentes desses programas a serem consideradas no cálculo do VAAT, a saber: Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE), além do Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD), este último executado por meio da distribuição de bens físicos (livros didáticos e literários).

A CNM é contrária à inclusão das transferências de programas universais geridos pelo MEC/FNDE no cálculo do VAAT, na medida em que programas federais de grande envergadura como o PNAE, cujos valores por aluno são os mesmos para todo o país, beneficiam proporcionalmente com mais recursos os entes federados com menos recursos próprios e, inversamente, representam menor participação proporcional em entes federados com mais receitas próprias. Concretamente, ao integrar o rol de receitas para cálculo do VAAT, o prejuízo recai justamente para os entes federados que mais precisam, por terem menos recursos próprios.

2. Indicador de potencial de arrecadação fiscal neutro por determinado número de anos

O Grupo de Trabalho instituído no âmbito da Secretaria Executiva do MEC a fim de formular estudos preliminares para subsidiar propostas de operacionalização do Fundeb e atualização da Lei 14.113/2020, tem analisado a definição dos novos indicadores que passarão a ser utilizados na operacionalização do Fundeb. Todavia, são grandes as dificuldades técnicas apresentadas pelo MEC em propor um indicador de potencial para arrecadação dos diferentes governos, tanto em relação ao prazo para sua formulação quanto à necessidade de aprofundamento para construção de metodologia a ser utilizada para sua definição.

A CNM entende que, pelo menos até 2023 ou 2024, o referido indicador deva ser definido com ponderação de efeito neutro, de 1,0, para cálculo das diferenças e ponderações quanto ao valor anual por aluno total - VAAT na distribuição dos recursos do Fundeb.

3. Indicador para educação infantil

O indicador para educação infantil a ser construído para os Municípios beneficiados com recursos da complementação-VAAT deve constar na proposta de atualização da Lei do Fundeb, prevista para ocorrer até 31 de outubro deste ano. Este indicador será objeto de análise pela Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade que tem, dentre outras atribuições, a de aprovar a metodologia de cálculo desse indicador elaborada pelo Inep (Lei 14.113/2020, art. 18, inciso VII).

O referido indicador de educação infantil que se encontra em construção será utilizado somente a partir de 2022, e, portanto, requer discussão aprofundada da proposta quanto aos parâmetros que serão definidos para cálculo do déficit de cobertura, pois precisam levar em conta as metas de atendimento e as especificidades da oferta nos dois segmentos da educação infantil e, no caso da creche, as especificidades da demanda nas diferentes realidades locais, bem como as condições de vulnerabilidade socioeconômica da população a ser atendida (Lei 14.113/2020, art. 28, parágrafo único, I e II).

4. Distribuição dos 50% da complementação-VAAT para a educação infantil

O Valor Aluno Ano Total (VAAT) será calculado no âmbito de todas as redes públicas e a destinação dos 50% dos recursos dessa parcela para a educação infantil foi intensamente debatida durante a regulamentação do Fundeb, em que foram apresentadas diferentes propostas para sua utilização.

A polêmica girou em torno da distribuição dessa parcela de 50%, se pela regra de uso ou regra de repasse.

O que acabou definido na Lei do Fundeb foi a regra de uso, pela qual, distribuídos os recursos da complementação-VAAT, cada ente federado beneficiado deverá destinar 50% dos recursos recebidos para creches e pré-escolas. No entendimento da CNM, essa

forma de alocação dos recursos da complementação-VAAT não implicará necessariamente ampliação de recursos para financiamento dessa etapa da educação escolar, em razão da possibilidade de substituição de fontes orçamentárias em grande parte dos Municípios.

A proposta defendida pela CNM, em conjunto com o Todos pela Educação e Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, é que seja redefinida a Lei do Fundeb para alocação de 50% dos recursos globais para a educação infantil com base na regra de repasse. Dessa forma, 50% dos recursos globais da complementação-VAAT serão distribuídos de acordo com as matrículas na educação infantil e os outros 50%, de acordo com as matrículas no ensino fundamental e médio nas diferentes redes de ensino, observada as áreas de atuação prioritária dos entes federados. Por essa regra de repasse, aumentam as possibilidades de impulsionar a ampliação do acesso à educação infantil, uma vez que considera a distribuição dos recursos transferidos pela complementação VAAT de acordo com as matrículas existentes em creches e pré-escolas.

5. Resultados das avaliações 2019-2021 para a distribuição VAAR em 2023

Em 2023, a complementação-VAAR da União ao Fundeb deverá ser distribuída com base em indicadores previstos na Lei 14.113/2020 (art. 14, § 2º, incisos I, II e III) que considerem as taxas de atendimento na educação básica, as taxas de aprovação no ensino fundamental e médio, e os resultados da aprendizagem dos alunos nas avaliações nacionais, considerando o nível e o avanço.

Os resultados de aprendizagem são auferidos pelas provas do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb), cuja realização em 2021 ainda não foi definida pelo MEC e há a possibilidade iminente de não ser realizada de forma universal neste ano (talvez somente amostral), o que impacta diretamente na metodologia do cálculo do indicador para distribuição da complementação-VAAR da União ao Fundeb.

Portanto, é necessário rever as normas legais para o indicador da complementação-VAAR relativas ao Saeb, para assegurar o cumprimento de dispositivo constitucional previsto na EC 108/2020 para o ano de 2023.

6. Indicadores de custos para a definição das ponderações do VAA entre etapas, modalidades, duração da jornada e tipos de estabelecimento de ensino

No exercício de 2021, estão mantidas as ponderações vigentes em 2020 referentes ao valor anual por aluno (art. 43, § 1º). Para definição de novas ponderações, torna-se importante e necessário aprofundar a discussão das diferenças de custo do VAA entre etapas, modalidades, duração da jornada e tipos de estabelecimento de ensino, estudos que, segundo o MEC, estão sendo realizados pelo Inep.

Entretanto, esses estudos ainda não foram divulgados a fim de que novas ponderações possam ser definidas para 2022 pela Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade no âmbito do Fundeb.

De acordo com a Lei 14.113/2020 (art. 17, § 2º) essas ponderações devem ser definidas até 31 de julho, e a CNM entende ser razoável que se mantenham as ponderações vigentes em 2021 para a operacionalização do Fundeb em 2022. A proposta se justifica pelo prazo exíguo para conclusão dos estudos sobre o custo médio de cada etapa, modalidade, duração da jornada e tipo de estabelecimento de ensino, e entrega pelo Inep à Comissão Intergovernamental do Fundeb, devido à importância de se ter claro os fundamentos técnicos a serem considerados na metodologia de cálculo e apuração da diferença de custos utilizados na definição das ponderações.

Por fim, outros problemas criados pela Lei, apesar de não ser mais possível sua correção ou mitigação de seus impactos, precisam ser mencionados por terem representado dificuldades aos gestores na implementação do novo Fundeb.

1. Prazo para criação dos novos CACS-Fundeb

A legislação estabeleceu prazo até 31 de março para a instituição dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do novo Fundeb. Entretanto, até o encerramento do prazo legal para que os Municípios instituísem os novos Conselhos, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) não havia garantido a atualização e funcionamento dos sistemas gerenciados pela autarquia para cadastramento pelos gestores municipais dos novos CACS-Fundeb. O sistema só começou a funcionar, ainda que precariamente, em abril, e em razão de os Municípios continuarem com dificuldades de registro nos sistemas, a CNM reivindicou ao MEC que os Entes federados não fossem penalizados pelo não registro dos novos Conselhos até 31 de março de 2021, uma vez que o não cumprimento do prazo fixado pela Lei 14.113/2020 devia-se a problemas operacionais dos sistemas. Por consequência, a entidade reivindicou também maior flexibilização dos prazos para que os Conselhos emitissem e enviassem os pareceres de prestação de contas.

2. Transição no 1º trimestre e estimativas a cada quadrimestre

Como regra de transição para o novo Fundeb, a Lei 14.113/2020 (art. 44) estabeleceu que, no primeiro trimestre de 2021, a redistribuição intraestadual do Fundeb e a complementação-VAAF da União ao Fundo seriam realizadas pelos coeficientes de participação de 2020 (matrículas 2019 e ponderações de 2020).

Somente a partir de 1º de abril de 2021, a redistribuição dos recursos do Fundeb começou a ser realizada com base nas matrículas do Censo Escolar de 2020, mantidas as ponderações vigentes em 2020 até o final deste ano.

Ao mesmo tempo, a Lei 14.113/2020 (art. 16, § 1º) definiu que, após a estimativa de receita do Fundeb a ser publicada até 31 de dezembro de cada exercício, para vigência no exercício subsequente, essas estimativas serão atualizadas a cada 4 (quatro) meses ao longo do exercício de referência.

Portanto, considerando a necessidade da regra de transição, o legislador poderia ter proposto período de quatro meses para sua realização, de forma a fazer coincidir o fim do período da transição com a nova estimativa de receitas do Fundo.

3. Ajuste em maio entre distribuição dos recursos no 1º trimestre e critérios da Lei para 2021

Em razão da regra de transição, a Lei do Fundeb (art. 46) estabeleceu que o ajuste da diferença observada entre a distribuição dos recursos realizada no primeiro trimestre de 2021 e a distribuição conforme a sistemática estabelecida na nova Lei fosse realizado no mês de maio, e o acerto financeiro, a crédito ou a débito, foi realizado em uma única parcela no dia 31 de maio deste ano.

Todavia, desde o início da vigência do Fundeb têm ocorrido sucessivos equívocos do governo federal na operacionalização dos Fundos e um dos problemas mais impactantes foi o erro na filtragem das matrículas do Censo Escolar 2020 para cálculo dos coeficientes de distribuição do Fundeb 2021, publicados na Portaria Interministerial 1/2021.

O erro foi reconhecido pelo Ministro da Educação e foi publicada nova Portaria Interministerial 3, de 24 de maio de 2021, que divulgou novos coeficientes de distribuição do Fundeb para 2021, alterando a Portaria anterior 1/2021, de 31 de março de 2021.

Ocorre que, para equacionar a diferença verificada entre as duas Portarias, foi feito um novo acerto financeiro, também realizado em parcela única no dia 31 de maio.

Considerações Finais

A CNM participou da discussão e votação da PEC de criação do novo Fundeb e da Lei de regulamentação, com trabalho de articulação política junto o Congresso Nacional em defesa das propostas municipalistas para o novo Fundeb e tem acompanhado sistematicamente sua operacionalização.

A Confederação encontra-se preocupada em relação às mudanças e constantes problemas relacionados à operacionalização do principal fundo de financiamento da educação básica. O aprimoramento e ajustes em algumas medidas da Lei 14.113/2020 são necessários e afetam as políticas de educação e seu financiamento.

Por esta razão, a CNM entende importante sua contribuição para o debate acerca das propostas de alteração da Lei 14.113/2020, prevista para ocorrer até 31 de outubro de 2021, e para o processo de construção federativa das propostas de aperfeiçoamento do Fundeb.

Educação/CNM

educacao@cnm.org.br

(61) 2101-6069 | 6077