



COMENTÁRIOS AO ART. 212-A DA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA¹.

José Mauricio Conti²

Caio Gama Mascarenhas³

Art. 212-A. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 desta Constituição à manutenção e ao desenvolvimento do ensino na educação básica e à remuneração condigna de seus profissionais, respeitadas as seguintes disposições: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)

I - a distribuição dos recursos e de responsabilidades entre o Distrito Federal, os Estados e seus Municípios é assegurada mediante a instituição, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de natureza contábil; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)

II - os fundos referidos no inciso I do caput deste artigo serão constituídos por 20% (vinte por cento) dos recursos a que se referem os incisos I, II e III do caput do art. 155, o inciso II do caput do art. 157, os incisos II, III e IV do caput do art. 158 e as alíneas "a" e "b" do inciso I e o inciso II do caput do art. 159 desta Constituição; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)

III - os recursos referidos no inciso II do caput deste artigo serão distribuídos entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos das diversas etapas e modalidades da educação básica presencial matriculados nas respectivas redes, nos âmbitos de atuação prioritária, conforme estabelecido nos §§ 2º e 3º do art. 211 desta Constituição, observadas as ponderações referidas na alínea "a" do inciso X do caput e no § 2º deste artigo; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)

IV - a União complementarará os recursos dos fundos a que se refere o inciso II do caput deste artigo; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)

V - a complementação da União será equivalente a, no mínimo, 23% (vinte e três por cento) do total de recursos a que se refere o inciso II do caput deste artigo, distribuída da seguinte forma: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)

a) 10 (dez) pontos percentuais no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, sempre que o valor anual por aluno (VAAF), nos termos do inciso III do caput deste artigo, não alcançar o mínimo definido nacionalmente; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)

b) no mínimo, 10,5 (dez inteiros e cinco décimos) pontos percentuais em cada rede pública de ensino municipal, estadual ou distrital, sempre que o valor anual total por aluno (VAAT), referido no inciso VI do caput deste artigo, não alcançar o mínimo definido nacionalmente; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)

¹ Para citação: CONTI, José Maurício; MASCARENHAS, Caio Gama. Comentários ao Art. 212-A da Constituição Brasileira. In: José Joaquim Gomes Canotilho; Gilmar Ferreira Mendes; Ingo Wolfgang Sarlet; Lênio Luiz Streck. (Org.). Comentários à Constituição do Brasil. 3ªed.São Paulo: Saraiva Educação, 2023, v. 1, p. 2054-2061.

² Professor de Direito Financeiro da Faculdade de Direito da USP. Mestre, doutor e livre-docente em Direito Financeiro pela USP. Magistrado aposentado (TJ-SP). Advogado e parecerista.

³ Doutorando em Direito Econômico e Financeiro (USP). Mestre em Direitos Humanos (UFMS). Extensão universitária em federalismo comparado pela Universität Innsbruck na Áustria. Procurador do Estado do Mato Grosso do Sul (PGE-MS).



c) 2,5 (dois inteiros e cinco décimos) pontos percentuais nas redes públicas que, cumpridas condicionalidades de melhoria de gestão previstas em lei, alcançarem evolução de indicadores a serem definidos, de atendimento e melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades, nos termos do sistema nacional de avaliação da educação básica; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)

VI - o VAAT será calculado, na forma da lei de que trata o inciso X do caput deste artigo, com base nos recursos a que se refere o inciso II do caput deste artigo, acrescidos de outras receitas e de transferências vinculadas à educação, observado o disposto no § 1º e consideradas as matrículas nos termos do inciso III do caput deste artigo; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)

VII - os recursos de que tratam os incisos II e IV do caput deste artigo serão aplicados pelos Estados e pelos Municípios exclusivamente nos respectivos âmbitos de atuação prioritária, conforme estabelecido nos §§ 2º e 3º do art. 211 desta Constituição; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)

VIII - a vinculação de recursos à manutenção e ao desenvolvimento do ensino estabelecida no art. 212 desta Constituição suportará, no máximo, 30% (trinta por cento) da complementação da União, considerados para os fins deste inciso os valores previstos no inciso V do caput deste artigo; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)

IX - o disposto no caput do art. 160 desta Constituição aplica-se aos recursos referidos nos incisos II e IV do caput deste artigo, e seu descumprimento pela autoridade competente importará em crime de responsabilidade; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)

X - a lei disporá, observadas as garantias estabelecidas nos incisos I, II, III e IV do caput e no § 1º do art. 208 e as metas pertinentes do plano nacional de educação, nos termos previstos no art. 214 desta Constituição, sobre: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)

a) a organização dos fundos referidos no inciso I do caput deste artigo e a distribuição proporcional de seus recursos, as diferenças e as ponderações quanto ao valor anual por aluno entre etapas, modalidades, duração da jornada e tipos de estabelecimento de ensino, observados as respectivas especificidades e os insumos necessários para a garantia de sua qualidade; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)

b) a forma de cálculo do VAAF decorrente do inciso III do caput deste artigo e do VAAT referido no inciso VI do caput deste artigo; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)

c) a forma de cálculo para distribuição prevista na alínea "c" do inciso V do caput deste artigo; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)

d) a transparência, o monitoramento, a fiscalização e o controle interno, externo e social dos fundos referidos no inciso I do caput deste artigo, assegurada a criação, a autonomia, a manutenção e a consolidação de conselhos de acompanhamento e controle social, admitida sua integração aos conselhos de educação; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)

e) o conteúdo e a periodicidade da avaliação, por parte do órgão responsável, dos efeitos redistributivos, da melhoria dos indicadores educacionais e da ampliação do atendimento; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)

XI - proporção não inferior a 70% (setenta por cento) de cada fundo referido no inciso I do caput deste artigo, excluídos os recursos de que trata a alínea "c" do inciso V do caput deste artigo, será destinada ao pagamento dos profissionais da educação básica em efetivo exercício, observado, em relação aos recursos previstos na alínea "b" do inciso V do caput deste artigo, o percentual mínimo de 15% (quinze por cento) para despesas de capital; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)



XII - lei específica disporá sobre o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério da educação básica pública; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)

XIII - a utilização dos recursos a que se refere o § 5º do art. 212 desta Constituição para a complementação da União ao Fundeb, referida no inciso V do caput deste artigo, é vedada. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)

§ 1º O cálculo do VAAT, referido no inciso VI do caput deste artigo, deverá considerar, além dos recursos previstos no inciso II do caput deste artigo, pelo menos, as seguintes disponibilidades: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)

I - receitas de Estados, do Distrito Federal e de Municípios vinculadas à manutenção e ao desenvolvimento do ensino não integrantes dos fundos referidos no inciso I do caput deste artigo; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)

II - cotas estaduais e municipais da arrecadação do salário-educação de que trata o § 6º do art. 212 desta Constituição; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)

III - complementação da União transferida a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios nos termos da alínea "a" do inciso V do caput deste artigo. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)

§ 2º Além das ponderações previstas na alínea "a" do inciso X do caput deste artigo, a lei definirá outras relativas ao nível socioeconômico dos educandos e aos indicadores de disponibilidade de recursos vinculados à educação e de potencial de arrecadação tributária de cada ente federado, bem como seus prazos de implementação. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)

§ 3º Será destinada à educação infantil a proporção de 50% (cinquenta por cento) dos recursos globais a que se refere a alínea "b" do inciso V do caput deste artigo, nos termos da lei." (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)

Sumário

1. História da norma.....	4
2. Constituições brasileiras anteriores.....	5
3. Constituições estrangeiras.....	8
4. Direito Internacional.....	9
5. Comentários.....	10
5.1 Noções gerais sobre o Fundeb.....	11
5.2 Novidades trazidas pela Emenda Constitucional 108 de 2020.....	12
5.3 Fonte de custeio.....	14
5.4 A complementação da União ao FUNDEB.....	15
5.5 Os critérios de repasse e seus fundamentos constitucionais.....	16
6. Referências bibliográficas.....	18



1. História da norma

A origem do atual Fundeb na Constituição de 1988 está localizada no texto original do artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Tal dispositivo limitava-se a subvincular os recursos do artigo 212 da Constituição – ou seja, subvincular os percentuais mínimos de receita de impostos afetados na manutenção e desenvolvimento do ensino (18% para União e 25% para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios). A subvinculação consistia na regra segundo a qual 50% (cinquenta por cento) dos recursos dos gastos mínimos obrigatórios deveriam ser destinados a eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental. Não havia qualquer previsão de um fundo contábil para esse fim, ficando a cargo de cada ente federado organizar suas finanças educacionais sem qualquer coordenação intergovernamental.⁴

A figura do fundo contábil constitucional institucionalizado para a educação surgiu somente em 1996. O Fundef (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério) foi introduzido pela Emenda Constitucional 14/1996 e surgiu da PEC 233/1995. Segundo a exposição de motivos da PEC⁵, o fundo possuía o objetivo de assegurar: 1) definições claras das responsabilidades dos diferentes níveis de governo no atendimento das necessidades educacionais da população, no que se refere à obrigatoriedade da educação fundamental; 2) transitoriamente, por um período de dez anos, a destinação de uma parcela fixada em 15% dos recursos fiscais dos Estados e Municípios, para aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental obrigatório; e 3) nesse mesmo período, a distribuição de parte desses recursos, através de Fundo, constituído para essa finalidade, com a participação financeira da União, em função da efetiva responsabilidade do Estado e dos seus Municípios no atendimento escolar, de modo a assegurar um nível de qualidade minimamente aceitável, garantida uma remuneração condigna para os profissionais do magistério.

A criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef –, em 1996, constituiu uma importante medida para a consecução da meta de universalização do ensino fundamental e melhoria das condições do

⁴ Segundo o texto originário do artigo 60 do ADCT: “Art. 60. Nos dez primeiros anos da promulgação da Constituição, o Poder Público desenvolverá esforços, com a mobilização de todos os setores organizados da sociedade e com a aplicação de, pelo menos, cinquenta por cento dos recursos a que se refere o art. 212 da Constituição, para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental. Parágrafo único. Em igual prazo, as universidades públicas descentralizarão suas atividades, de modo a estender suas unidades de ensino superior às cidades de maior densidade populacional”.

⁵ Exposição de motivos nº 273, de 13 de outubro de 1995.



CONTI, José Maurício; MASCARENHAS, Caio Gama. Comentários ao Art. 212-A da Constituição Brasileira. In: José Joaquim Gomes Canotilho; Gilmar Ferreira Mendes; Ingo Wolfgang Sarlet; Lênio Luiz Streck. (Org.). Comentários à Constituição do Brasil. 3ªed.São Paulo: Saraiva Educação, 2023, v. 1, p. 2054-2061.

trabalho docente. Após a proposição da PEC n. 536/1997, que só veio a ser aprovada e transformada na Emenda Constitucional 53 em 2006, sobreveio o Fundeb. Por meio da transformação do Fundef em Fundeb – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação – todos os níveis e modalidades da educação básica foram abrangidos por essa fonte de financiamento.

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) acabou preservando vários pontos positivos do Fundef e adicionou outros. O novo fundo teve os seguintes pontos positivos: ampliou sua abrangência para a educação básica em seus níveis e modalidades; dispôs prazo para fixar, em lei específica, piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público; explicitou em valores pecuniários a complementação da União; aperfeiçoou os Conselhos de Controle do Fundo; reiterou a obrigação dos planos de carreira e remuneração, com capacitação profissional em que a formação continuada deve promover a qualidade do ensino (Cury, 2007, p. 848). O Fundeb avançou consideravelmente em relação a seu antecessor, prevendo um aumento da participação da União, Estados e DF no fundo e criando o salário-educação.

Mediante a PEC 15/2015, sobreveio a Emenda Constitucional 108 de 2020. A partir dessa emenda, o Fundeb deixou de ser tratado como norma constitucional transitória (ADCT) para ser incorporado ao texto definitivo da Constituição em seu artigo 212-A. O fundo constitucional possui atualmente a característica da perenidade.

2. Constituições brasileiras anteriores

Somente é possível compreender o surgimento da figura do Fundeb a partir do histórico do financiamento à educação no Brasil. Isso porque a arquitetura atual de fundos contábeis (chamada de Fundeb) somente surgiu diante da necessidade de aprimorar o sistema de percentuais de gastos mínimos obrigatórios na manutenção e desenvolvimento do ensino⁶.

A afetação de recursos para a educação pública brasileira foi objeto de muitas determinações constitucionais e leis específicas. O nascedouro do instituto do fundo escolar no Brasil ocorreu em 1921, na Conferência Nacional do Ensino Primário, em que uma das conclusões foi pela “instituição do fundo escolar da União” como um dos instrumentos para difusão do ensino primário (Asphe, 2004, p. 183).

⁶ Houve, no caso, o que se chama de “dependência da trajetória” (*Path dependence*), quando resultados das políticas públicas em determinado país dependem de decisões político-institucionais anteriores ou experiências feitas no passado (FERNANDES, 2013, p. 178).



CONTI, José Maurício; MASCARENHAS, Caio Gama. Comentários ao Art. 212-A da Constituição Brasileira. In: José Joaquim Gomes Canotilho; Gilmar Ferreira Mendes; Ingo Wolfgang Sarlet; Lênio Luiz Streck. (Org.). Comentários à Constituição do Brasil. 3ªed.São Paulo: Saraiva Educação, 2023, v. 1, p. 2054-2061.

2.1. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934

A partir da Constituição de 1934, a União passou a assumir o papel de coordenação, controle, supervisão e fiscalização das políticas nacionais de educação.

Uma das mais importantes conquistas foi o estabelecimento do financiamento obrigatório da educação com vinculação de receitas. Em seu artigo 156, assevera a constituição de 1934: “A União e os Municípios aplicarão nunca menos de dez por cento, e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento, da renda resultante dos impostos, na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos”.

A figura dos fundos para a educação surgiu, no plano constitucional brasileiro, com o advento da Constituição de 1934, após a previsão da competência do Conselho Nacional de Educação e Conselhos de Educação no âmbito dos Estados e Distrito Federal para elaborar o plano nacional de educação e dispor sobre “a distribuição adequada dos fundos especiais” em seu artigo 152.

O artigo 157 da Constituição de 1934, por sua vez, determinava que os entes da federação reservassem “uma parte dos seus patrimônios territoriais para a formação dos respectivos fundos de educação”. Havia a afetação ainda de “sobras das dotações orçamentárias acrescidas das doações, percentagens sobre o produto de vendas de terras públicas, taxas especiais e outros recursos financeiros” para fundos da educação (§1º). Reservava-se parte dos fundos para “auxílios a alunos necessitados” (§2º).

Com a finalidade de evitar que tal vinculação ficasse sujeita à dispersividade e ao arbítrio de cada governante da federação, a Constituição de 1934 prevê uma lei nacional, competência privativa da União, expressa em um Plano Nacional de Educação. O Estado interventor na educação respondia também à ideia de planejamento. A partir da Constituição de 1934, a União passou a assumir o papel de coordenação, controle, supervisão e fiscalização das políticas nacionais de educação. O art. 5º, XIV, da Constituição conferiu a União a competência privativa de traçar as diretrizes da educação nacional. No art. 150, passou a ser previsto o plano nacional de educação (“a”) e função supletiva de estímulo e assistência técnica onde fosse necessário (“e”).

2.2. Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937



CONTI, José Maurício; MASCARENHAS, Caio Gama. Comentários ao Art. 212-A da Constituição Brasileira. In: José Joaquim Gomes Canotilho; Gilmar Ferreira Mendes; Ingo Wolfgang Sarlet; Lênio Luiz Streck. (Org.). Comentários à Constituição do Brasil. 3ªed.São Paulo: Saraiva Educação, 2023, v. 1, p. 2054-2061.

O sistema de financiamento da educação foi interrompido com o advento do regime ditatorial do Estado Novo. A Constituição (outorgada) de 1937 retirou a vinculação constitucional de recursos para a educação, tal como ocorrerá 30 anos mais tarde, já sob outro tipo de regime autocrático militar.

2.3. Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946

Resgatando a tendência da Carta de 1934, a Constituição de 1946 desenvolveu o federalismo cooperativo de forma ainda mais acentuada. A Constituição promulgada de 1946, ao restabelecer o regime democrático no país, passou a prever, em seu capítulo sobre a educação, alguns princípios que haviam sido suprimidos pela Carta ditatorial de 1937.

A Carta de 1946 ressuscitou a vinculação de receitas para a educação da Constituição de 1934, mantendo os índices desta última. O artigo 169, da Carta de 1946, determinava: “Anualmente, a União aplicará nunca menos de dez por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nunca menos de vinte por cento da renda resultante dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino”.

Em relação aos fundos destinados à educação, o parágrafo artigo 171 da Carta de 1946 estabelecia que União deveria cooperar, na organização do sistema de ensino “com auxílio pecuniário, o qual, em relação ao ensino primário, provirá do respectivo Fundo Nacional”. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 4.024/61) ampliou a vinculação de recursos da União para 12%, subvinculando esse percentual aos Fundos Nacionais de Ensino Primário, de Ensino Médio e de Ensino Superior.

2.4. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967

A Constituição de 1967-1969, juntamente com a reforma tributária de 1966, marcou período de centralização de poder político e tributário na esfera federal, afetando o federalismo e suas instituições. A Carta de 1967 repete a tendência do regime autoritário do Estado Novo e extingue a vinculação de receitas ao desenvolvimento do ensino, no § 3º de seu artigo 65⁷.

⁷ Segundo o artigo 65, § 3º, da Constituição de 1967: “Ressalvados os impostos únicos e as disposições desta Constituição e de leis complementares, nenhum tributo terá a sua arrecadação vinculada a determinado órgão, fundo ou despesa. A lei poderá, todavia, instituir tributos cuja arrecadação constitua receita do orçamento de capital, vedada sua aplicação no custeio de despesas correntes”.



CONTI, José Maurício; MASCARENHAS, Caio Gama. Comentários ao Art. 212-A da Constituição Brasileira. In: José Joaquim Gomes Canotilho; Gilmar Ferreira Mendes; Ingo Wolfgang Sarlet; Lênio Luiz Streck. (Org.). Comentários à Constituição do Brasil. 3ªed.São Paulo: Saraiva Educação, 2023, v. 1, p. 2054-2061.

A Assembleia Constituinte da Carta de 1967 revogou a vinculação de recursos sob a alegação de que esta seria incompatível com a sistemática orçamentária introduzida pela nova Constituição (Menezes, 2006, p. 20).

A Constituição de 1967 foi ainda modificada pela Emenda Constitucional nº 1 da Junta Militar, de 1969. Essa Emenda refaz a Constituição de 1967 à luz e à letra dos Atos Institucionais. A desvinculação de verbas permanece para União e Estados, persistindo a obrigatoriedade de gastos percentuais de receita apenas para os Municípios e fora do capítulo da Educação. Os Municípios, mais frágeis na estrutura de descentralização política, poderiam sofrer intervenção no caso de não aplicarem o percentual de 20% dos impostos no ensino primário de suas redes segundo o inciso “f” do §3º do artigo 15 da Emenda de 1969.

No período de redemocratização, a “emenda Calmon” (EC nº 24/83) consegue repor a vinculação de verbas para a educação, cuja regulamentação se deu por meio da Lei nº 7.348/85.

3. Constituições estrangeiras

No âmbito do direito constitucional comparado, fundos com destinação específica delineados em texto constitucional nacional são pouco encontrados, havendo por vezes algumas referências a transferências intergovernamentais relacionadas à saúde, educação e alguns outros serviços.

A Constituição espanhola, por exemplo, nos arts. 156 a 158, ao dispor sobre a autonomia financeira das Comunidades Autônomas, estabelece modalidades de transferências intergovernamentais. A Lei n. 21, de 27-12-2001, ao regular o tema, prevê mecanismos financeiros de transferências de recursos para a equalização dos serviços públicos de saúde e educação.

A Constituição da Itália, em seu artigo 119, prevê o *fondo perequativo*, que configura um fundo de equalização, sem restrições de destinação, para os territórios com menor capacidade fiscal por habitante. Esse fundo possui o escopo de promover o “desenvolvimento econômico, a coesão e a solidariedade social”, eliminando os desequilíbrios econômicos e sociais, “para favorecer o exercício efetivo dos direitos individuais”.

A Constituição do Canadá, de forma similar, prevê o princípio da igualdade de oportunidades no financiamento dos serviços públicos de suas províncias. Segundo o item “2” do artigo 36 do *Constitution Act* de 1982, o governo central deve garantir que os governos



CONTI, José Maurício; MASCARENHAS, Caio Gama. Comentários ao Art. 212-A da Constituição Brasileira. In: José Joaquim Gomes Canotilho; Gilmar Ferreira Mendes; Ingo Wolfgang Sarlet; Lênio Luiz Streck. (Org.). Comentários à Constituição do Brasil. 3ªed.São Paulo: Saraiva Educação, 2023, v. 1, p. 2054-2061.

provinciais tenham “receitas suficientes para fornecer níveis razoavelmente comparáveis de serviços públicos em níveis razoavelmente comparáveis de tributação”.

É possível, no entanto, encontrar fundos de educação em constituições de entes subnacionais. Destaca-se que os Estados Unidos da América são um país em que há uma heterogeneidade considerável de normas de financiamento educacional no âmbito estadual, inexistindo qualquer simetria rígida de forma e fonte de financiamento. As competências privativas do governo central são limitadas e não há uma lista expressa de competências concorrentes na sintética constituição federal estadunidense. Em tal país, a normatização do financiamento educacional geralmente se encontra nas constituições estaduais.

Na Constituição da Califórnia, por exemplo, há a figura do *State School Fund* na seção 6 de seu artigo IX. Nessa norma, há previsão de piso salarial para os profissionais da educação, com regra de gasto mínimo por aluno e de equalização fiscal entre distritos escolares. A Constituição da Flórida, por sua vez, organiza seu sistema de ensino em seu artigo IX, prevendo igualmente a figura do *State School Fund* na seção 6. Na seção 1, há regra de limite máximo de alunos por sala a partir do 2003-2004 com previsão de absorção dos custos dessa nova regra pelo Estado da Flórida. Na Constituição do Texas, há uma densa normatização das finanças educacionais, com cerca de 20 seções, possuindo a previsão de inúmeros fundos que custeiam desde o ensino fundamental gratuito (k-12) até bolsas universitárias. Ressalta-se a figura do *Permanent School Fund* na seção 2 do artigo VII, que foi constitucionalizado no ano de 1876. Esse fundo destina-se ao apoio de escolas públicas e possuía inicialmente a exploração patrimonial de terras públicas e ferrovias como fonte de custeio.

4. Direito Internacional

No plano internacional, a Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948 (DUDH) concebe o direito à instrução na sua conotação clássica individual, adicionando-lhe, ainda, uma finalidade social em seu artigo 26. Essa norma declara a educação como direito de todos, estabelecendo que a instrução será gratuita nos graus elementares e fundamentais, ressaltando que a instrução elementar é obrigatória.

Destaca-se ainda o artigo 13 do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966. Segundo a alínea “a” do item 2 do artigo 13, a educação primária deverá ser obrigatória e acessível gratuitamente a todos. A alínea “e” do item 2 do mesmo artigo estabelece que os Estados signatários devem assegurar o “desenvolvimento de uma rede escolar



CONTI, José Maurício; MASCARENHAS, Caio Gama. Comentários ao Art. 212-A da Constituição Brasileira. In: José Joaquim Gomes Canotilho; Gilmar Ferreira Mendes; Ingo Wolfgang Sarlet; Lênio Luiz Streck. (Org.). Comentários à Constituição do Brasil. 3ªed.São Paulo: Saraiva Educação, 2023, v. 1, p. 2054-2061.

em todos os níveis de ensino”, implementando “um sistema adequado de bolsas de estudo” e melhorando continuamente as “condições materiais do corpo docente”.

Dentro dessa ideia, a ONU elaborou, em 2015, a agenda 2030 de desenvolvimento sustentável – um documento contendo 17 objetivos para obtenção do desenvolvimento sustentável. O 4º objetivo desta lista é: “Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos”.

No âmbito da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), destaca-se a Declaração de Incheon e Marco de Ação para a implementação do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 4 (ODS 4). Nesse documento, afirma-se a necessidade de um aumento significativo no financiamento para que o ODS 4 seja alcançado.

Segundo essa declaração da UNESCO, a realização completa da agenda da Educação 2030 requer financiamento constante, inovador e bem orientado, além de arranjos eficientes de implementação, sobretudo nos países que estão mais longe de alcançar uma educação de qualidade para todos, em todos os níveis e em situações de emergência. Os seguintes modelos regionais e internacionais são pontos de referência cruciais: (1) alocar pelo menos de 4% a 6% do produto interno bruto (PIB) para a educação e/ou; (2) alocar pelo menos de 15% a 20% do gasto público para a educação.

Nesse sentido, para a melhoria do financiamento doméstico para a educação, seria necessário: (a) aumentar o financiamento público; (b) priorizar os mais necessitados; (c) aumentar a eficiência e a responsabilização; (d) inovar, com foco em parcerias, transparência, equidade e eficiência; (e) concentrar os investimentos em qualidade, inclusão e equidade; (f) orientar recursos de financiamento privado da educação; (g) desafiar e expor a má utilização dos recursos públicos; e (h) instituir monitoramento e avaliação transparentes.

5. Comentários

A organização do financiamento da educação brasileira por meio de fundos (Fundef e Fundeb) reflete a forma pela qual é organizado o federalismo cooperativo brasileiro na área educacional. A repartição dos encargos entre os entes da Federação em matéria educacional está regulamentada no art. 211 da CF, que prevê e a organização dos sistemas de ensino em regime de colaboração, estabelecendo que:

a) compete à União (governo federal) manter as instituições de ensino público federais e atuar de forma supletiva e redistributiva, assegurando a equalização de oportunidades



CONTI, José Maurício; MASCARENHAS, Caio Gama. Comentários ao Art. 212-A da Constituição Brasileira. In: José Joaquim Gomes Canotilho; Gilmar Ferreira Mendes; Ingo Wolfgang Sarlet; Lênio Luiz Streck. (Org.). Comentários à Constituição do Brasil. 3ªed.São Paulo: Saraiva Educação, 2023, v. 1, p. 2054-2061.

educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino, mediante assistência técnica e financeira aos Estados e Municípios;

b) compete aos Municípios atuar prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil; e

c) compete aos Estados atuar prioritariamente nos ensinos fundamental e médio.

Há diversos instrumentos financeiros pelos quais são financiados os serviços de educação das unidades da federação. Um desses instrumentos são as normas constitucionais que afetam receitas de impostos ao financiamento do serviço público de educação, estabelecendo-se uma proporção que é de 18% da receita de impostos e transferências no caso da União e de 25% no caso dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

O Fundeb é um outro tipo de instrumento, notando-se, neste caso, que a cooperação ocorre por meio de um fundo contábil. Neste fundo, há a divisão de recursos entre as redes de ensino dos Estados-membros (e Distrito Federal), de um lado, e as redes de ensino dos Municípios, de outro – com participação da União por meio de complementações financeiras.

Por que houve a necessidade de criar um fundo contábil constitucional para a educação básica se já havia a afetação de parte da receita dos impostos dentro das unidades da federação para tal fim?

De fato, a afetação da receita de impostos ao financiamento da educação altera as prioridades políticas locais e garante um financiamento mínimo do setor, mas o faz de forma isolada no âmbito de cada unidade da federação. Nesse caso, a forma de financiar e a forma de expandir a cobertura de ensino ficam sujeitas às autonomias políticas dos governos locais responsáveis (Estados, Municípios e Distrito Federal) sem qualquer coordenação intergovernamental de esforços.

A figura de um fundo contábil constitucional exige coordenação e possui alguns elementos lógicos: (1) uma designação de fontes variadas de recursos; (2) uma destinação desses recursos a fins determinados; (3) um conjunto de procedimentos para alocar tais recursos segundo uma regra de prioridade e critérios de distribuição; e (4) uma regra de pertinência à estrutura do Estado. Em suma, somente uma técnica de fundos poderia disciplinar, organizar e coordenar esforços e recursos para a ampliação e racionalização da rede de ensino em âmbito nacional.

5.1 Noções gerais sobre o Fundeb



CONTI, José Maurício; MASCARENHAS, Caio Gama. Comentários ao Art. 212-A da Constituição Brasileira. In: José Joaquim Gomes Canotilho; Gilmar Ferreira Mendes; Ingo Wolfgang Sarlet; Lênio Luiz Streck. (Org.). Comentários à Constituição do Brasil. 3ªed.São Paulo: Saraiva Educação, 2023, v. 1, p. 2054-2061.

Fundeb configura um fundo constitucional cuja finalidade é destinar e vincular recursos para: (a) a manutenção e o desenvolvimento da educação básica para a concretização do princípio da igualdade de condições para o acesso e a permanência na escola (artigo 206, I, da CF); (b) melhoria dos padrões de remuneração dos trabalhadores da educação (artigo 206, VIII, da CF); (c) evolução dos indicadores educacionais para garantir um direito à educação de qualidade (artigo 206, VII, da CF); (d) melhoria da qualidade da gestão pública educacional mediante o planejamento eficiente e o regime de colaboração entre unidades da federação (artigo 214 da CF).

Assim como o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), o Fundeb é um fundo de natureza contábil, sem personalidade jurídica. A transferência de recursos entre os entes da federação se dá fundamentalmente por meio de regras de vinculação e partilha dos recursos que compõem o fundo.

Estas transferências têm basicamente um caráter obrigatório (ou seja, seu repasse aos diversos entes não é discricionário) e possuem afetação a determinadas finalidades previamente definidas relacionadas à área educacional. Neste aspecto, a utilização das transferências intergovernamentais é condicionada. As transferências intergovernamentais condicionadas são importante instrumento financeiro utilizado na execução de políticas públicas, nas quais se inserem as políticas da educação. Ao tratar do Fundeb, portanto, é relevante esclarecer que se trata de um fundo que opera por transferências automáticas de propósito específico.

Diferentemente da concepção inicial do fundo em 1996, que destinava recursos apenas ao ensino fundamental (Fundef – EC n. 14/1996), desde a Emenda Constitucional n. 53, de 2006 (Fundeb), o foco das atenções do fundo expande-se, deslocando-se para toda a educação básica – foco esse mantido pela Emenda Constitucional 108/2020. No conceito de educação básica, estão compreendidos educação infantil, ensino fundamental e ensino médio.

Ressalta-se que não se cuida de um único fundo, mas de uma sistemática uniforme em que há um fundo contábil criado para cada Estado e do Distrito Federal – ou seja, há 27 fundos contábeis na prática. Nota-se que o inciso I do *caput* do artigo 212-A da Constituição fala sobre “a instituição, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo”, enquanto o inciso II seguinte inicia seu texto com “os fundos referidos no inciso I”.

5.2 Novidades trazidas pela Emenda Constitucional 108 de 2020



CONTI, José Maurício; MASCARENHAS, Caio Gama. Comentários ao Art. 212-A da Constituição Brasileira. In: José Joaquim Gomes Canotilho; Gilmar Ferreira Mendes; Ingo Wolfgang Sarlet; Lênio Luiz Streck. (Org.). Comentários à Constituição do Brasil. 3ªed.São Paulo: Saraiva Educação, 2023, v. 1, p. 2054-2061.

Após a Emenda Constitucional 108 de 2020, ressalta-se a nova posição textual do Fundeb na Constituição Federal, que deixou sua antiga localização como norma constitucional transitória (artigo 60 do ADCT) para ser incorporado ao texto definitivo da Constituição em seu artigo 212-A. O Fundeb tornou-se permanente e não mais possui prazo para terminar. O artigo 60 do ADCT passa a tratar somente de detalhes de implementação progressiva da complementação da União no Fundeb.

O percentual de gasto mínimo na remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício aumentou de 60% (sessenta por cento) para 70% (setenta por cento) de cada fundo contábil da estrutura do FUNDEB.

A Emenda introduziu uma série de aperfeiçoamentos à disciplina dos fundos, aprofundando inclusive a solidariedade federativa, a partir do aumento da complementação da União. Em adição ao já utilizado “valor anual por aluno” – VAAF (art. 212-A, V, “a” da CF), o novo texto constitucional passou a prever a adoção da complementação de “valor aluno ano total” – VAAT (art. 212-A, V, “b” da CF) e da complementação federal de “valor aluno ano resultado” – VAAR (art. 212-A, V, “c” da CF).

Destaca-se que a proporção de 50% (cinquenta por cento) dos recursos globais da complementação VAAT será destinada à área da educação infantil (§3º do artigo 212-A). Dos recursos dessa modalidade de complementação, um percentual mínimo de 15% (quinze por cento) será destinado às despesas de capital (execução de obras, compra de instalações, equipamentos, veículos etc.).

Há uma perspectiva na qual a EC 108/2020 somente seguiu os passos dos instrumentos normativos que a precederam – EC n. 14/06 (Fundef) e EC n. 53/2006 (Fundeb). O texto atual continua no sentido de fortalecer princípios de controle, transparência, boa governança e monitoramento de resultados do fundo. Busca-se ainda a concretização do direito subjetivo à educação de qualidade por meio da maior efetividade da política educacional em três primas: direito ao acesso e permanência na escola (artigo 205 e inciso I, do artigo 206, da Constituição Federal), direito à educação de qualidade (inciso VII, do artigo 206, da Constituição Federal) e o direito à igualdade de oportunidades educacionais (inciso I, do artigo 206, da Constituição Federal).

Uma mudança pouco tratada pela doutrina decorrente da Emenda Constitucional 108/2020 é a constitucionalização das finanças vinculadas ao desempenho qualitativo do serviço público, precisamente as transferências intergovernamentais de desempenho ou resultado em dois níveis: 1) Na complementação federal do FUNDEB, da União para os entes



CONTI, José Maurício; MASCARENHAS, Caio Gama. Comentários ao Art. 212-A da Constituição Brasileira. In: José Joaquim Gomes Canotilho; Gilmar Ferreira Mendes; Ingo Wolfgang Sarlet; Lênio Luiz Streck. (Org.). Comentários à Constituição do Brasil. 3ªed.São Paulo: Saraiva Educação, 2023, v. 1, p. 2054-2061.

subnacionais (art. 212-A, V, “c” da CF); e 2) Na repartição de ICMS conforme critérios educacionais (art. 158, parágrafo único, II, da CF), dos Estados para os municípios.

No primeiro caso, a União fica obrigada a distribuir verbas federais às redes públicas estaduais, municipais ou distritais conforme atingimento de condições de melhoria na gestão pública educacional e de acordo com a evolução de indicadores educacionais com redução das desigualdades.

O segundo caso cuida da modificação do parágrafo único do artigo 158. No caso, o percentual de 10% do total do repasse de ICMS aos municípios será distribuído "com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos". A partir da Emenda 108/2020, portanto, passa a ser obrigatória a distribuição de receita de ICMS conforme critérios educacionais de acesso, qualidade e equidade na educação pública.

Outra novidade é que Entes Federados passam a ter obrigação de atuarem sobre as desigualdades socioeconômicas intragovernamentais, na medida em que “exercerão ação redistributiva em relação às suas escolas” (art. 211, §6º, da CF).

O inciso IX do *caput* do artigo 212-A equipara o dever de repasse dos recursos do Fundeb ao dever de repartição das receitas tributárias dos artigos 157, 158 e 159 da Constituição Federal – isso porque amplia a determinação do artigo 160 da Carta Magna. Na prática, veda-se a retenção ou qualquer restrição à entrega e ao emprego dos recursos atribuídos ao Fundeb aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, configurando o seu descumprimento pela autoridade competente como crime de responsabilidade.

5.3 Fonte de custeio

O FUNDEB é composto por recursos de várias fontes, dos diversos entes da Federação, consoante se pode verificar da redação do dispositivo constitucional (e legislação infraconstitucional – Lei n. 14.113/2020). Há recursos oriundos da arrecadação dos impostos estaduais, de parcelas de recursos de Estados e Municípios provenientes de transferências intergovernamentais obrigatórias, além de dotações orçamentárias federais específicas que complementam a composição das receitas do Fundo.

A fonte de custeio possui como base o aporte de 20% das receitas de impostos, de arrecadação própria e por repartição, de Estados (ICMS, IPVA, ITCMD, FPE, cota-parte de



CONTI, José Maurício; MASCARENHAS, Caio Gama. Comentários ao Art. 212-A da Constituição Brasileira. In: José Joaquim Gomes Canotilho; Gilmar Ferreira Mendes; Ingo Wolfgang Sarlet; Lênio Luiz Streck. (Org.). Comentários à Constituição do Brasil. 3ªed.São Paulo: Saraiva Educação, 2023, v. 1, p. 2054-2061.

IPI) e receitas de impostos, por repartição, de Municípios (FPM, cota-parte de ICMS, cota-parte de IPVA, cota-parte de IPI).

Adicionalmente, a União já destinava o equivalente a 10% da contribuição total do Distrito Federal, dos Estados e Municípios de todo o país para os estados que não atingirem o valor médio ponderado por aluno definido nacionalmente. Esse percentual de 10% totalizará 23% da receita total do fundo até 2026.

Importante destacar que foi estabelecido um teto para a participação da União no Fundeb no inciso VIII do *caput* do artigo 212-A. No caso, a complementação da União ao custeio do fundo fica limitada a 30% (trinta por cento) do seu valor total. Na prática, a complementação da União possui um piso de 23% (após o sexto ano) e um teto definitivo de 30% em relação aos recursos totais do Fundeb.

5.4 A complementação da União ao FUNDEB

A complementação da União será equivalente a, no mínimo, 23% (vinte e três por cento) do total de recursos, dos quais: (a) 20,5% distribuídos conforme critérios redistributivos (10% de VAAF e 10,5 % de VAAT); e (b) 2,5% conforme desempenho: melhorias na gestão e evolução da qualidade do ensino (VAAR).

As complementações VAAF e VAAT dizem respeito a critérios de equalização fiscal. O que é equalização fiscal? No campo do federalismo, a função distributiva relaciona-se com a equalização fiscal. A equalização fiscal é uma característica proeminente de muitos (mas não todos) sistemas federais de financiamento. As medidas de equalização tomam várias formas diferentes, mas seu objetivo básico é transferir receitas para jurisdições fiscalmente fracas. Em certos casos, a equalização fiscal pode estar embutida em um sistema de partilha de receitas em que o governo central fornece transferências com valores distintos para governos provinciais, estaduais e ou locais com fundamento nas necessidades fiscais específicas de cada ente subnacional.

No caso das complementações VAAF e VAAT, a ideia é garantir um valor mínimo de gastos por aluno naqueles estados e municípios de baixa arrecadação tributária. A ideia é não permitir que alunos dos estados mais pobres sejam duplamente prejudicados com a falta de recursos.



CONTI, José Maurício; MASCARENHAS, Caio Gama. Comentários ao Art. 212-A da Constituição Brasileira. In: José Joaquim Gomes Canotilho; Gilmar Ferreira Mendes; Ingo Wolfgang Sarlet; Lênio Luiz Streck. (Org.). Comentários à Constituição do Brasil. 3ªed.São Paulo: Saraiva Educação, 2023, v. 1, p. 2054-2061.

Uma medida de equalização fiscal intragovernamental trazida pela Emenda Constitucional 108 está presente no § 6º do art. 211 da CF: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios exercerão ação redistributiva em relação a suas escolas”.

A complementação VAAR é aquela de que trata o art. 212-A, V, “c” da CF, configurando uma transferência intergovernamental de desempenho e resultado. As condicionalidades e indicadores estão dispostos no art. 14 da federal n. 14.113/2020⁸. Essas transferências colocam condições nos resultados a serem alcançados, ao tempo em que oferecem total flexibilidade no desenho de programas e níveis de gastos associados para alcançar esses objetivos. Isso ajuda a restaurar o foco do destinatário na cadeia baseada em resultados e na estrutura de entrega alternativa de serviços (estrutura competitiva para a prestação de serviços públicos) para alcançar esses resultados.

5.5 Os critérios de repasse e seus fundamentos constitucionais

Fazendo uma análise da arquitetura de financiamento escolar do FUNDEB, pode-se sistematizar alguns tipos de elementos frequentemente encontrados em seus critérios de repasses: um elemento de equalização fiscal; um elemento qualitativo de desempenho; e um elemento social inclusivo. Embora seja feita aqui uma tentativa de categorização desses elementos, admite-se que uma norma de finanças pode ser classificada em mais de uma categoria concomitantemente. Isso acontece em razão da possibilidade de uma norma financeira de repasse de verbas ter inúmeros propósitos, assim como pode produzir efeitos distintos com o passar do tempo⁹.

⁸ Segundo a norma: § 1º As condicionalidades referidas no caput deste artigo contemplarão: I - provimento do cargo ou função de gestor escolar de acordo com critérios técnicos de mérito e desempenho ou a partir de escolha realizada com a participação da comunidade escolar dentre candidatos aprovados previamente em avaliação de mérito e desempenho; II - participação de pelo menos 80% (oitenta por cento) dos estudantes de cada ano escolar periodicamente avaliado em cada rede de ensino por meio dos exames nacionais do sistema nacional de avaliação da educação básica; III - redução das desigualdades educacionais socioeconômicas e raciais medidas nos exames nacionais do sistema nacional de avaliação da educação básica, respeitadas as especificidades da educação escolar indígena e suas realidades; IV - regime de colaboração entre Estado e Município formalizado na legislação estadual e em execução, nos termos do inciso II do parágrafo único do art. 158 da Constituição Federal e do art. 3º da Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020; V - referenciais curriculares alinhados à Base Nacional Comum Curricular, aprovados nos termos do respectivo sistema de ensino.

⁹ Sobre a dificuldade de categorização de determinada norma de repasse de verbas, James Maxwell explicava, em 1952, a complicada distinção entre subvenções de efeito fiscal (*fiscal effect grants*) e subvenções de estímulo (*stimulative grants*): “*The distinction between the stimulative and the fiscal effects of grants is blurred because, in fact, many grants have a dual purpose. Introduction of a new grant means, in the short run, that a fiscal burden is lifted from all states where the function is already being performed. Before long, however, expansion may more than cancel the relief*” (MAXWELL, 1952, p. 9).



Bastante comum nas finanças destinadas ao custeio da educação pública e ligado à ideia de justiça distributiva, o **elemento de equalização fiscal** diz respeito à garantia de padrão de financiamento mínimo para as redes de ensino localizadas em locais de baixa arrecadação tributária e ao atendimento das necessidades fiscais específicas de cada ente subnacional. Daí porque são comuns critérios de repasses baseados na fixação de valores mínimos por aluno e distribuição de verbas conforme número de matrículas. Tutela-se o princípio da universalização do ensino escolar (artigo 214, II, da CF), garantindo aos estudantes o acesso e a permanência na escola (artigo 206, I, da CF) por meio da disponibilização de vagas no sistema de ensino.

Por exemplo, presume-se que os Municípios que possuam mais alunos matriculados em suas redes de ensino necessitem de mais verbas que Municípios menores com poucos alunos. Tal critério é encontrado: 1) no extinto FUNDEF, por meio do Valor Mínimo Nacional Anual (VMNA – artigo 60, §§ 3º e 4º, do artigo 60, do ADCT com a redação da EC nº 14/1996); 2) no extinto FUNDEB da EC 53/2006, por meio do valor anual mínimo por aluno (VAMA – artigo 60, III, b, do artigo 60, do ADCT com a redação da EC. nº 53/2006) e pela distribuição de verbas conforme número de matrículas (§ 4º, do artigo 60, do ADCT, com a redação da EC. nº 53/2006); e 3) no atual FUNDEB introduzido pela EC n. 108/2020, por meio do valor anual por aluno (VAAF) e valor aluno ano total - VAAT (art. 212-A, V, “a” e “b” da CF) e pela distribuição de verbas conforme número de matrículas (inciso III do art. 212-A).

Em relação aos indicadores utilizados para o aumento de número de matrículas, eles podem ser consideradas como elementos indutores de políticas públicas em dois casos: 1) para aqueles locais em que há mais demanda do que oferta de vagas na rede de ensino (crianças, jovens e adultos carentes de escolarização), incentivando o gestor a aumentar a cobertura da rede de ensino por meio de novas matrículas; ou 2) locais em que o ente central (União e Estados) pretende fazer com que os entes periféricos (Estados ou Municípios) absorvam serviços de educação já oferecidos em determinada área (exemplo: municipalização do ensino fundamental prestado pela rede estadual de ensino).

O critério das matrículas, no entanto, deixa de ser incentivo à proatividade no momento em que cessa a demanda por vagas ou quando seja efetivada a assunção de serviços pelo ente subnacional. A partir de tal momento, o critério das matrículas fica exclusivamente como critério redistributivo. Pode-se defender que o elemento indutor estava presente no FUNDEF e FUNDEB em seus estágios iniciais, pois os fundos premiavam os entes subnacionais que ampliavam sua rede de ensino conforme a demanda por matrículas na época em que a cobertura de ensino era menor (lógica de “o dinheiro segue a matrícula”).



CONTI, José Maurício; MASCARENHAS, Caio Gama. Comentários ao Art. 212-A da Constituição Brasileira. In: José Joaquim Gomes Canotilho; Gilmar Ferreira Mendes; Ingo Wolfgang Sarlet; Lênio Luiz Streck. (Org.). Comentários à Constituição do Brasil. 3ªed.São Paulo: Saraiva Educação, 2023, v. 1, p. 2054-2061.

O **elemento qualitativo de desempenho** relaciona-se com o princípio da eficiência (artigo 37, da CF) na qualidade de ensino (artigo 206, VII, da CF). Considera-se aqui o atingimento de metas estipuladas por indicadores de desempenho, premiando a qualidade do serviço público prestado por meio de resultados mensuráveis. Há, no caso, incentivos financeiros voltados para a proatividade do gestor público. No contexto da educação pública, tais indicadores geralmente dizem respeito ao desempenho dos alunos da rede de ensino em testes padronizados. O critério qualitativo referente a testes padronizados está presente na complementação VAAR é aquela de que trata o art. 212-A, V, “c” da CF, que prevê “condicionalidades de melhoria de gestão previstas em lei” e “evolução de indicadores” nos termos do sistema nacional de avaliação da educação básica.

Por fim, há o **elemento social inclusivo**. Cuida-se de uma diretriz social a ser seguida pelos incentivos financeiros aos gestores e agentes públicos da educação, condicionando o custo-benefício utilizado no elemento qualitativo de desempenho. O elemento social inclusivo é uma manifestação do princípio da igualdade de condições para o acesso e a permanência na escola (artigo 206, I, da CF), evitando que iniquidades insustentáveis ocorram na gestão pública da educação. O desenho dos incentivos baseados no desempenho dos estudantes não pode seguir cegamente uma lógica gerencial de livre mercado, em que só se investe nas melhores redes municipais de ensino, melhores escolas, melhores professores e melhores alunos. Ressalta-se que o princípio da igualdade de condições para o acesso e a permanência na escola é uma manifestação da igualdade em seu sentido material e não meramente formal.

As manifestações desse elemento está presente na complementação VAAR, notadamente aquela de que trata o art. 212-A, V, “c” da CF, que prevê a distribuição de recursos para redes de ensino que reduzam desigualdades ao evoluírem seus indicadores de atendimento e melhoria da aprendizagem. O §2º do artigo 212-A também menciona a possibilidade de lei definir outros critérios de repasse e ponderações “relativas ao nível socioeconômico dos educandos”.

6. Referências bibliográficas

ASPHE, R. H. E. Annaes da Conferência Interestadual de Ensino Primário-1921. Revista História da Educação, p. 171-193, 2004; CONTI, José Maurício. Federalismo fiscal e fundos de participação. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001; CONTI, José Maurício (coord.). Orçamentos públicos: a Lei 4.320/1964 comentada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008; CONTI, José Maurício. O orçamento público e o financiamento da educação no Brasil. In: CONTI, José Maurício; HORVATH, Estevão; SCAFF, Fernando Facury. (Org.). Direito Financeiro, Econômico e Tributário. 1ed., p. 481-496, 2014; CONTI, José Maurício. O



CONTI, José Maurício; MASCARENHAS, Caio Gama. Comentários ao Art. 212-A da Constituição Brasileira. In: José Joaquim Gomes Canotilho; Gilmar Ferreira Mendes; Ingo Wolfgang Sarlet; Lênio Luiz Streck. (Org.). Comentários à Constituição do Brasil. 3ªed.São Paulo: Saraiva Educação, 2023, v. 1, p. 2054-2061.

planejamento orçamentário da administração pública no Brasil. Editora Blucher, 2020; CURY, Carlos Roberto Jamil. Estado e políticas de financiamento em educação. Revista Educação & Sociedade. Campinas, v. 28, n. 100 - Especial, p. 831-855, out. 2007; FERNANDES, Reynaldo et al. Sistema brasileiro de financiamento à educação básica: principais características, limitações e alternativas. Texto para discussão 5. Brasília, ESAF, 2004; FERNANDES, Antonio Sérgio Araújo. Dependência de trajetória e mudança institucional. Perspectivas: Revista de Ciências Sociais, v. 44, 2013; MASCARENHAS, Caio Gama; RIBAS, Lídia Maria. Transferências intergovernamentais de desempenho ou resultado: o federalismo fiscal da Nova Administração Pública. Revista de Direito Administrativo, v. 280, n. 1, p. 89–119-89–119, 2021; MASCARENHAS, Caio Gama. Emenda Constitucional 108/2020 e as novas técnicas de financiamento: controle financeiro de resultado e direito à educação. Revista Eletrônica da PGE-RJ, v. 5, n. 1, 2022; MAXWELL, James A. Brief History of Grants. In: Federal Grants and the Business Cycle. Cambridge: NBER, 1952; MENDES, Marcos. Descentralização do ensino fundamental: avaliação dos resultados do FUNDEF. In: Planejamento e políticas públicas, n. 24, dez. 2001; MENEZES, Janaina SS. O financiamento da educação básica pública no Brasil: 500 anos de História. VII Seminário nacional de Estudos e Pesquisas. Histedbr, 2006. VAZQUEZ, Daniel A. Desequilíbrios regionais no financiamento da educação: a política nacional de equidade do FUNDEF. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, 24, p. 149-164, jun. 2005.