

POTENCIAIS E LIMITES DO FUNDEB PARA FINANCIAR AS METAS DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

NALÚ FARENZENA¹ 

JOSÉ MARCELINO DE REZENDE PINTO² 

RESUMO: A política de fundos representou forte mudança no financiamento da educação básica no que se refere às responsabilidades federativas pelos atendimento e financiamento educacionais. Após o fundo do ensino fundamental, foi criado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), tornado permanente em 2020. Com base em análise documental, este artigo caracteriza aspectos do Fundeb permanente. É discutido o potencial de recursos mobilizados pelo Fundeb perante as metas do Plano Nacional de Educação com maior impacto financeiro, particularmente aquelas relativas à ampliação da oferta educacional, bem como a proposta de implantar, por meio da complementação da União ao Fundeb, o Custo Aluno Qualidade Inicial.

Palavras-chave: Fundeb. Plano Nacional de Educação. Políticas de financiamento da educação básica. Assistência financeira da União na educação. Custo Aluno Qualidade Inicial.

POTENTIALS AND LIMITS OF FUNDEB TO FINANCE THE NATIONAL EDUCATION PLAN TARGETS

ABSTRACT: The funding policy represented a strong change in the financing of basic education in terms of federal responsibilities for educational assistance and financing. After the elementary education fund, the Fund for Maintenance and Development of Basic Education and Valorization of Education Professionals (Fundeb) was created, made permanent in 2020. Based on a documentary analysis, this article characterizes aspects of the permanent Fundeb. The potential of resources mobilized by Fundeb in relation to the goals of the National Education Plan with greater financial impact is discussed, particularly those relating to the expansion of educational provision, as well as the proposal to implement, through the Union's complement to Fundeb, the Initial Quality Student Cost.

Keywords: Fundeb. National Education Plan. Basic education financing policies. Union financial assistance in education. Initial Quality Student Cost.

1. Universidade Federal do Rio Grande do Sul  – Departamento de Estudos Especializados – Porto Alegre (RS), Brasil.
E-mail: nalu.farenzena@ufrgs.br

2. Universidade de São Paulo  – Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Ribeirão Preto – Ribeirão Preto (SP), Brasil.
E-mail: jmrpinto@ffclrp.usp.br

Editor de seção: Nelson Cardoso do Amaral 

POTENCIALIDADES Y LÍMITES DEL FUNDEB PARA FINANCIAR LOS OBJETIVOS DEL PLAN NACIONAL DE EDUCACIÓN

RESUMEN: La política de fondos representó un fuerte cambio en la financiación de la educación básica en términos de responsabilidades de los niveles de gobierno en materia de provisión y financiación educativa. Luego del fondo de educación básica, se creó el Fondo para el Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Básica y Valorización de los Profesionales de la Educación (Fundeb), que se hizo permanente en 2020. A partir del análisis documental, este artículo caracteriza aspectos del Fundeb permanente. Se discute el potencial de los recursos movilizados por Fundeb frente a metas del Plan Nacional de Educación con mayor impacto financiero, particularmente aquellas relacionadas con la ampliación de la oferta educativa, así como la propuesta de implementar, a través del complemento del gobierno nacional a Fundeb, el Costo Estudiantil Calidad Inicial.

Palabras clave: Fundeb. Plan Nacional de Educación. Políticas de financiamiento de la educación básica. Asistencia financiera federal en educación. Costo Calidad del Estudiante.

Introdução

A política de fundos contábeis inaugurada com a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), em 1996, representou uma forte mudança no padrão de financiamento da educação básica no país no que se refere à distribuição de responsabilidades federativas pela oferta educacional, bem como quanto ao padrão de gasto por estudante nas redes de ensino municipais e estaduais.

Desde então, consolidou-se um processo de transferência para os municípios das matrículas estaduais no ensino fundamental e daquelas ainda remanescentes na educação infantil, de tal forma que a participação da rede municipal na matrícula pública da educação básica saiu de um patamar histórico de 38%, em 1996, passando a 53%, em 2007, primeiro ano de vigência do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), chegando a 62%, em 2023, já na vigência do Fundeb permanente. Cabe ainda acrescentar que, embora generalizado, esse processo de municipalização foi mais intenso nos estados e municípios mais pobres, aumentando os desafios de ampliação do atendimento, especialmente na educação infantil. Por outro lado, com o Fundeb vigente de 2007 a 2020, graças à ampliação efetiva da complementação federal (promessa descumprida pela União no Fundef), os dados apontam para uma maior equalização dos valores de gastos por estudante, seja no interior dos estados, seja entre as unidades da federação¹.

O Fundeb de caráter permanente, aprovado em 2020, foi implantado em 2021 e, em razão do aumento da complementação mínima da União, bem como de uma nova modalidade de complementação, acentua a equalização na capacidade de financiamento entre os entes subnacionais. A complementação a fundos contábeis de unidades federativas (UF) continua funcionando no molde anterior, contudo a complementação pelo Valor Aluno Ano Total (VAAT) pode beneficiar qualquer ente, independentemente da UF em que se localiza. Há também a complementação Valor Aluno Ano Resultado (VAAR), também chamada de Valor Aluno Ano Redução de Desigualdades, uma espécie de bônus concedido a entes que atendam a certas condições.

O Fundeb está em vigência durante todo o período do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014–2024 (Brasil, 2014). Este contém metas para a educação básica, seja de suas etapas ou modalidades, seja de valorização do magistério da educação básica, de gestão e de financiamento, para cuja consecução o Fundeb

concorre, embora seus recursos sejam insuficientes para dar conta da agenda do plano. As responsabilidades federativas no atendimento e no financiamento da educação demarcam o Fundeb e a implementação do PNE, com normas, tensões e omissões, em parte exploradas no texto.

Nesse contexto, o artigo estrutura-se em duas partes. Na primeira são discutidas as principais características do Fundeb de caráter permanente, ressaltando algumas das mudanças em relação à versão anterior, com especial destaque para os eventuais efeitos advindos da distribuição dos recursos em geral. São abordados as ponderações de matrículas e as novas complementações federais, VAAT e VAAR, e seus parâmetros, indicadores e condicionalidades para o arranjo e as características da disponibilidade de recursos e da oferta educacional pelas redes estaduais e municipais, bem como para a gestão da educação e relações intergovernamentais.

A análise da implementação do Fundeb abrange desde 2021 até as normativas mais recentes no momento da escrita do artigo. Para essa primeira parte foi realizada extensa análise documental, de legislação, de tramitação de legislação no Congresso Nacional, assim como de outras normas, como portarias governamentais, notas técnicas e resoluções.

Na segunda parte se estabelece um diálogo entre o potencial de recursos mobilizados pelo Fundeb e aquelas metas do PNE com maior impacto financeiro, particularmente aquelas relativas à ampliação da oferta educacional (educação infantil, educação em tempo integral e educação de jovens e adultos) e à melhoria das condições de oferta – valorização dos profissionais da educação, Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi) e Custo Aluno Qualidade (CAQ). Igualmente, foi realizada análise documental.

Nas considerações finais, com base nas análises feitas, pretende-se levantar aspectos que merecem aperfeiçoamento no Fundeb, considerando sua possível atualização e a proposta de garantia do CAQi na educação básica pública por meio do Fundeb.

O Mesmo e o Distinto no Fundeb Permanente: Alguns Recortes

Neste segmento do artigo, optamos por dar ênfase ao Fundeb permanente. Ou seja, não será feita uma comparação propriamente dita do Fundeb com aquele que vigorou de 2007 a 2020. De todo modo, e tendo em conta a noção de legado das políticas prévias, o contraste entre as duas gerações da política de fundos é realizado em linhas gerais, sempre que oportuno, mas grande parte dos dados se refere ao período 2021–2024.

O Fundeb vigente de 2007 a 2020 foi criado pela Emenda à Constituição (EC) nº 53, de dezembro de 2006, sendo estabelecido no art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Embora tenha havido proposições diversas no Congresso Nacional acerca de alterações na política de fundos, a criação de Comissão Especial na Câmara de Deputados a fim de examinar o Fundeb ocorreu em outubro de 2005 e teve como principal referência uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC) de iniciativa do Executivo federal, de junho de 2005.

Eram anos do primeiro mandato do presidente Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT), o qual contava com uma base de governo razoável no Congresso para aprovar a alteração, no marco das composições de coalizões de governo² daquele período. Na perspectiva de mudança, somavam-se debates da sociedade civil e de gestores públicos sobre os limites e virtudes do Fundeb e as características de um novo fundo³.

A EC nº 108, de agosto de 2020, criou o Fundeb de caráter permanente, inserindo-o no art. 212-A da Constituição Federal, alterando-se, assim, o caráter transitório do Fundeb e do Fundeb, inseridos que estavam no art. 60 do ADCT da Carta Magna. A PEC originária foi protocolada pela deputada Raquel Muniz e outros parlamentares, na Câmara dos Deputados, em abril de 2015. No período de tramitação no Congresso Nacional, passou por duas legislaturas, pelo segundo mandato da presidenta Dilma Rousseff (2015–2016), pelo afastamento seguido de *impeachment* da presidenta e pela consequente presidência de Michel Temer

(2016–2018) e pelo mandato do presidente Jair Bolsonaro (2019–2022).

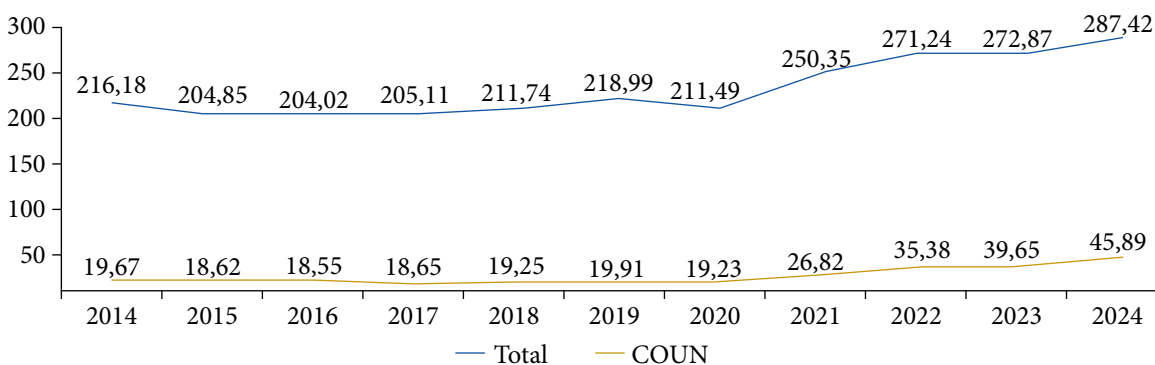
Na Câmara dos Deputados, foi criada Comissão Especial para apreciação da PEC, em julho de 2015. Até o fim da 55ª legislatura, foram realizadas dezenas de audiências públicas e reuniões técnicas⁴, retomadas na 56ª legislatura, quando a PEC foi desarquivada e se criou novamente a Comissão Especial. Após minutas de substitutivo da relatoria da Comissão Especial, divulgadas em 2019, em fevereiro de 2020 foi formalizado um substitutivo e em 3 de março apresentado o Parecer. Em meados de março de 2020, iniciou-se o Sistema de Deliberação Remota (SDR) do parlamento federal, como forma de discussão e votação dos plenários da Câmara e do Senado, diante do distanciamento social exigido pela pandemia de Covid-19⁵. Desse modo, mesmo mantida a tramitação, a PEC não foi votada na Comissão Especial, indo diretamente ao plenário da Câmara. O Parecer da relatora da PEC nº 15/2015 foi publicado em 17 de julho de 2020, e a votação no plenário da Câmara ocorreu quatro dias depois. A proposta seguiu para o Senado, onde foi votada e aprovada por unanimidade no dia 25 de agosto de 2020, com a promulgação da EC nº 108 no dia seguinte⁶.

Na Câmara dos Deputados, enquanto a PEC do Fundeb permanente era debatida, a turbulência política foi intensa. Entre outros motivos, num primeiro tempo, pelo desenrolar da Operação Lava Jato, que atingia ou potencialmente poderia atingir muitos parlamentares, pela deterioração das relações com o Executivo com o início do segundo mandato da presidenta Dilma Rousseff, por mudanças nas relações entre cúpulas partidárias e parlamentares e pelas manifestações sociais que exigiam mudanças no sistema político. Noutro momento, e sobretudo com o governo Jair Bolsonaro, o Congresso Nacional mudou significativamente a dominância partidária e assumiu maior protagonismo em decisões governativas, tanto pela criação do sistema de emendas impositivas ao orçamento quanto pela entrega de poder, em muitos domínios, realizada pelo próprio Executivo⁷.

Tendo presentes algumas similitudes e diferenças nos contextos políticos de formulação dos fundos da educação básica, é de assinalar uma primeira mudança na terceira geração da política de fundos (Fernandes, 2021): seu caráter duradouro. Outro contraponto é a inexistência de PEC do Poder Executivo na sua formulação, bem como diferenças na intervenção do Poder Executivo.

Como marcas de continuidade, temos os objetivos do Fundeb de manter e desenvolver a educação básica, em suas distintas etapas e modalidades, e a preservação dos fundos em cada UF, com redistribuição de parte da receita de impostos vinculada à manutenção e ao desenvolvimento do ensino e à fixação de percentuais mínimos de complementação da União.

Outros cotejos serão trabalhados mais adiante, contudo, perante uma política de financiamento da educação, de antemão é pertinente apresentar o volume de recursos envolvido, o que fazemos de modo bastante panorâmico na Fig. 1⁸.

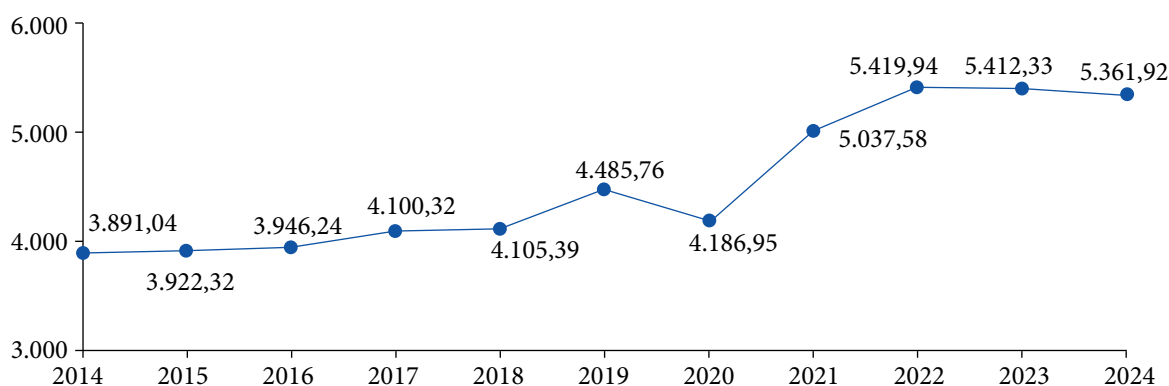


Fontes: Portarias de ajuste anual do Fundeb (2014–2022); Brasil (2023c; 2023d); IBGE (2024).

Figura 1. Valores total e da complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb): 2014–2024 (em R\$ bilhões de fevereiro de 2024). Valores atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA)/Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

O total de recursos financeiros ficou entre 2,2 e 2,6% do produto interno bruto (PIB) entre 2014 e 2020; de 2021 a 2023, bem como na estimativa para 2024, situou-se em torno de 2,5% do PIB. A complementação da União ao Fundeb representou de 0,20 a 0,21% do PIB até 2020, passando a 0,27% em 2021, primeiro ano do Fundeb permanente, estimando-se representatividade de 0,41% do PIB em 2024. Se o gasto público em educação pública oscilou em torno de 5% do PIB entre 2015 e 2020 (Inep, 2022b), o Fundeb correspondeu mais ou menos à metade. O que fez mais diferença, de 2021 em diante, foi o aumento da complementação da União, assunto a ser tratado posteriormente. Os itens de receita de impostos de contribuição dos estados e municípios não foram alterados (com exceção da exclusão de receitas da Lei Complementar nº 87/1996), nem foi mudada a proporção de 20% dos recursos que compõem a “cesta do Fundeb”.

Ainda na perspectiva longitudinal, o valor mínimo por aluno do Fundeb oferece a possibilidade de apreciar o movimento ocorrido a partir dos quatro anos iniciais de implementação do Fundeb permanente. Na Fig. 2, os valores referem-se ao valor por aluno mínimo garantido por recursos estaduais e municipais e pela complementação da União, que já existia e passou a ser denominada de Valor Anual por Aluno Mínimo (VAAF).



Fontes: Portarias ajuste anual (2024-2022); (Brasil, 2022; 2023b; 2023c; 2023d).

Figura 2. Valor Anual por Aluno Mínimo (VAAF) do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb): 2014–2024 (em R\$ 1 de fevereiro de 2024). Valores atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA)/Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Houve certa estabilidade no VAAF mínimo de 2014 a 2020, tendo em conta que 2020 foi um ano atípico, dada a queda de receitas públicas em função da crise econômica que recrudesceu com a pandemia de Covid-19. Em 2021, o VAAF mínimo foi 12% maior do que o de 2019, e o VAAF mínimo de 2022 foi 20% maior do que o de 2019⁹. As proporções de evolução do VAAF mínimo, embora dependam da evolução das receitas, precisam ser cotejadas com os movimentos de matrícula, assunto da segunda parte deste artigo. Os valores relativamente maiores, com o Fundeb permanente, podem não ser uma boa notícia, pois estão relacionados à diminuição das matrículas na educação básica pública.

Tendo presente esse quadro inicial, os próximos itens da seção abordam: as ponderações de matrículas e a complementação da União, além de comentários sobre a valorização dos profissionais da educação no âmbito do Fundeb.

Fatores de Ponderação de Matrículas

O Quadro 1 apresenta os fatores de ponderação das matrículas (intraestadual, VAAF e VAAT) do Fundeb para o período de 2021 a 2024.

Quadro 1. Fatores de ponderação de matrículas do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb): 2021–2024.

Etapa/Modalidade	Situações de oferta	2021–2023		2024	
		Intra* e VAAF	VAAT	Intra* e VAAF	VAAT
Creche	Tempo integral pública	1,30	1,95	1,50	1,80
	Tempo integral conveniada	1,10	1,65	1,20	1,50
	Tempo parcial pública	1,20	1,80	1,25	1,60
	Tempo parcial conveniada	0,80	1,20	1,00	1,10
Pré-Escola	Tempo integral pública	1,30	1,95	1,40	1,75
	Tempo integral conveniada	1,30	1,95	1,20	1,50
	Tempo parcial pública	1,10	1,65	1,15	1,50
	Tempo parcial conveniada	1,10	1,65	1,00	1,10
Ensino fundamental	Anos iniciais urbano	1,00	1,00	1,00	1,00
	Anos iniciais do campo	1,15	1,15	1,15	1,15
	Anos finais urbano	1,10	1,10	1,10	1,10
	Anos finais do campo	1,20	1,20	1,20	1,20
	Tempo integral	1,30	1,30	1,40	1,40
Ensino médio	Urbano	1,25	1,25	1,25	1,25
	Do campo e tempo integral	1,30	1,30	1,30	1,30
	Integrado à educação profissional	1,30	1,30	1,30	1,30
	Itinerário formação técnica e profissional	1,30	1,30	-	-
Educação especial	Creche	1,20	1,20	1,40	1,60
	Pré-Escola	1,20	1,20	1,40	1,50
	Ensino fundamental, ensino médio, atendimento educacional especializado	1,20	1,20	1,40	1,40
Educação indígena e quilombola	Creche	1,20	-	1,40	1,60
	Pré-Escola	1,20	-	1,40	1,50
	Ensino fundamental e ensino médio	1,20	1,20	1,40	1,40
Educação de jovens e adultos	Educação de jovens e adultos/avaliação no processo	0,80	0,80	1,00	1,00
	Educação de jovens e adultos/Ensino médio e técnico	1,20	1,20	1,20	1,20
Formação técnica e profissional	Formação técnica e profissional	-	-	1,30	1,30
Ensino profissional de nível médio concomitante	Ensino profissional de nível médio concomitante	-	-	1,30	1,30

VAAF: Valor Anual por Aluno Mínimo; VAAT: Valor Aluno Ano Total; *fatores de ponderação para a distribuição intraestadual de recursos. As diferenciações de 2024 são bem mais detalhadas do que consta do quadro, e a simplificação foi elaborada para facilitar o contraste. Fontes: Brasil (2020b); e Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade (2023).

As ponderações de matrículas, expostas no Quadro 1, têm o sentido de estabelecer pesos diferentes entre etapas, modalidades, jornada diária de ensino e localização (urbana ou do campo) das escolas, uma vez que esses fatores devem representar os custos diferentes do atendimento educacional nas diversas etapas e modalidades, o que acaba não acontecendo. No Fundeb 2007–2020, as ponderações eram somente para o VAAF (distribuição intraestadual dos recursos e complementação da União VAAF) e podiam variar no intervalo 0,7–1,3. No Fundeb permanente não há esses limites, mas mantiveram-se os anos iniciais do ensino fundamental em zona urbana como a referência de 1. A definição das ponderações cabe à Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade (CIF), embora as ponderações VAAF e VAAT de 2021 a 2023 tenham sido fixadas pela Lei nº 14.113/2020. Já as ponderações de 2024 foram fixadas pela CIF.

A legislação do Fundeb, desde 2007, determina que as ponderações sejam estabelecidas com base em estudos dos custos reais de cada item de diferenciação. Para o Fundeb 2007–2020 isso não ocorreu, e nunca foi apresentada memória de cálculo justificando o estabelecimento dos fatores, “dando a impressão de que resultam da busca de ‘equilíbrio’ entre a valorização de matrículas estaduais e municipais, dado que o cômputo se restringe às respectivas etapas prioritárias de atuação na educação básica” (Fineduca, 2020, p. 3). No Fundeb permanente, a CIF deve estabelecer essas ponderações considerando custos médios de cada item de diferenciação, apurados em estudos técnicos (art. 18, inciso I, a, e inciso X, da Lei nº 14.113/2020).

O Quadro 1 demonstra a inércia no que diz respeito a esse tema, uma vez que, nos três primeiros anos, houve poucas mudanças em relação às ponderações de 2020 do VAAF, tampouco foram elaborados estudos abrangentes de custos para fundamentar as deliberações. Em 2024, há um movimento inicial de aproximação dos fatores a custos reais, com aumento das ponderações em segmentos que têm custo maior: creche; tempo integral na creche, pré-escola e ensino fundamental; educação especial. Também é relevante o fator 1 para a educação de jovens e adultos, pois valoriza a modalidade. É, contudo, um movimento inicial e permanece a necessidade de estudos de custos¹⁰.

Quanto às ponderações de matrículas para fins da distribuição da complementação da União VAAT, são maiores as da educação infantil, pois a lei do Fundeb assim determina. As ponderações de nível socioeconômico dos educandos foram estabelecidas para a redistribuição dos recursos intraestaduais e complementações VAAF e VAAT do Fundeb no exercício de 2024, tendo sido fixada variação entre 0,95 e 1,05, a ser aplicada às matrículas ponderadas anteriormente por etapa, modalidade e outras diferenciações¹¹.

Complementações da União

A complementação total da União, de acordo com a Fig.1, vem crescendo desde 2021, quando do início da implementação do Fundeb permanente. O mínimo de transferência aos entes subnacionais é calculado sobre o montante dos recursos dos fundos das UF, proporção esta que é progressiva, tendo iniciado com 12% em 2021 e devendo chegar a 23% em 2026; em 2024 é de 19%. Esse complemento, conforme já referido, compreende três modalidades, cuja descrição sucinta e cujos dados são comentados nos próximos itens do texto.

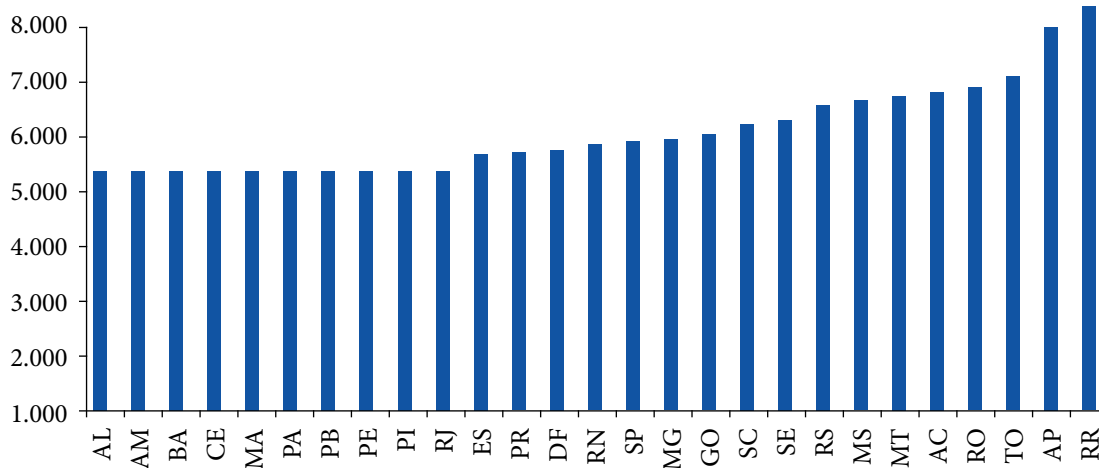
Complementação da União VAAF

A complementação da União VAAF deve ser destinada a fundos contábeis que não atingem o VAAF mínimo nacional e corresponde a 10% dos recursos de todos os fundos das UF. Em 2024, a estimativa é de transferência de R\$ 24,2 bilhões, os quais beneficiarão os fundos de Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí e Rio de Janeiro. Conforme a Fig. 3, o VAAF/ano desses estados, com a complementação, fica em R\$ 5.361,92, o que corresponde a ínfimos R\$ 387,12 por mês.

Roraima e Amapá têm, respectivamente, VAAF 56 e 49% maiores que o mínimo nacional (R\$ 8.379,07 e R\$ 7.975,71), e, em outros nove estados, essa proporção não chega a 20%. A complementação da União VAAF, contudo, tem representatividade bem diferente nos fundos que a recebem. Acresce mais de 30% a apenas cinco fundos (Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Piauí), sendo 72% a mais de recursos ao Fundeb do Maranhão.

Nos fundos das UF, os governos estaduais redistribuem recursos para municípios, o que tem efeito redistributivo também significativo. Os estados são entes com maior receita, e, diante da municipalização generalizada da educação infantil e do ensino fundamental, a contribuição estadual ao Fundeb é a política mais estável de cooperação federativa no financiamento da educação no interior dos estados. No estudo de

Felix (2022), foram apurados os resultados líquidos do Fundeb dos governos estaduais em cada UF, no período de 2007 a 2020, ficando evidenciado que, em todos os anos, o resultado líquido dos governos estaduais foi negativo, além de ter aumentado ao longo da série temporal; em média, os estados redistribuíram 37% das suas contribuições ao Fundeb, e os governos estaduais do Ceará, Maranhão, Pará, Alagoas, Piauí e Rio de Janeiro redistribuíram em média mais de 50% dos recursos.



Fonte: Brasil (2023c).

Figura 3. Valor aluno ano dos fundos estaduais. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), 2024. Fonte: Brasil (2023c).

Complementação da União VAAT

A complementação da União VAAT é destinada a qualquer ente cujo valor aluno ano total seja inferior ao mínimo nacional. A apuração do VAAT de cada ente abrange uma cesta maior de recursos: os recursos do Fundeb (incluindo a complementação da União VAAF, onde houver); receitas de impostos vinculadas à manutenção e ao desenvolvimento de ensino que não compõem o Fundeb; salário educação; programas universais do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)¹²; e *royalties* recebidos pela exploração de petróleo e gás natural vinculados a despesas com educação. A Complementação da União VAAT foi estimada em R\$ 18,1 bilhões para 2024, ano em que deve corresponder a 7,5% dos recursos estaduais, municipais e distrital dos 27 fundos. Esse valor deve garantir um VAAT mínimo estimado em R\$ 8.422,12 em 2024 (R\$ 781,84/mês), beneficiando 2.173 municípios, a maioria deles localizada nos estados que recebem a complementação VAAF.

Um percentual de 50% do valor global da complementação VAAT deve ser destinado pelos municípios à educação infantil. Para cada ente, há fixação de um percentual de aplicação, o qual depende principalmente da cobertura da educação infantil em seu território (Brasil, 2021c). Do valor recebido dessa complementação, cada ente deve aplicar pelo menos 15% em despesas de capital. Os efeitos dessas alocações podem ser bem diferentes de acordo com o volume de recursos. O que podemos dizer, diante da sinalização dessas prioridades, é que seus resultados merecem avaliações futuras. De qualquer forma, os dados de matrículas na educação infantil não indicam nenhum estímulo à ampliação do atendimento.

Mas quanto à complementação da União VAAT, ela de fato aumenta o VAAT apurado? Esse é o objeto da Tabela 1.

Tabela 1. Proporção de acréscimo no Valor Aluno Ano Total (VAAT) dos municípios com a complementação da União VAAT, 2024.

Proporção	Municípios	% Municípios beneficiários
70% ou mais	22	1
De 50 a menos de 70%	70	3
De 30 a menos de 50%	387	18
De 20 a menos de 30%	521	24
De 10 a menos de 20%	651	30
De 5 a menos de 10%	289	13
Menos de 5%	233	11

Fonte: Brasil (2023c).

Dos municípios beneficiários (2.173), apenas 92 têm acréscimo no seu VAAT maior do que 50%. A maior proporção (30% dos municípios) situa-se entre 10 e menos de 20% de acréscimo em seu VAAT. Esse é um dado importante a levar-se em conta como medida do potencial da complementação VAAT de impulsionar capacidades de financiamento dos entes, tendo em conta o cenário de atendimento educacional, carente de expansão e de garantia universal de condições adequadas de oferta. A complementação faz diferença, porém o atingimento das metas do PNE referentes à educação básica exige muito mais. Por isso, mais adiante, defendemos a proposta de VAAT mínimo associado ao CAQi (VAAT_min.-CAQi).

Complementação da União VAAR

A complementação da União VAAR é destinada a qualquer ente que cumpra condicionalidades de gestão e evolução em indicadores de atendimento e de aprendizagem, com redução de desigualdades (CIF, 2022). Deve corresponder, a partir de 2026, a 2,5% dos recursos de todos os fundos das UF. Começou a ser implementada em 2023. No ano de 2024, a estimativa é que ela atinja R\$ 3,6 bilhões (1,5% dos recursos dos fundos) para 2.537 entes – 2.525 municípios e 12 governos estaduais.

Foge ao escopo deste artigo caracterizar essa modalidade ou discutir sua (des)articulação com a promoção de maior equidade na educação. Mesmo assim, foi feita a menção, uma vez que seus recursos compõem o Fundeb¹³.

Remuneração dos Profissionais da Educação e o Fundeb

Assim como nas duas gerações anteriores da política de fundos, no Fundeb permanente uma fatia dos recursos recebidos de parte de cada ente (exceto a complementação VAAR) deve ser aplicada em remuneração de servidores da área, o que está definido atualmente em pelo menos 70% para os profissionais da educação básica. O percentual anterior (Fundeb 2007–2020) era de 60%, mas restrito aos profissionais do magistério.

De acordo com a redação vigente na lei do Fundeb, são considerados profissionais da educação, para fins de apuração dessa proporção, profissionais do magistério no exercício da docência ou de funções como administração escolar, supervisão e orientação educacional e profissionais de apoio técnico, administrativo ou operacional. Essa delimitação foi definida quando da atualização da Lei nº 14.113/2020, em 2021 (Lei nº 14.276/2021). Foram excluídas, para apuração do mínimo de aplicação dos recursos, remunerações dos profissionais das áreas de assistência social e psicologia; foram incluídos funcionários sem formação específica em nível técnico ou superior.

Esse não é um tema pacificado, até porque há divergência com a definição dada pela Lei de Diretrizes e Bases (LDB), e é provável que seja retomado em futuras rodadas de reformulação das normas da política. De outra parte, para fins da discussão aqui proposta, interessa o cotejo acerca da política de fundos e metas do PNE referentes à valorização docente.

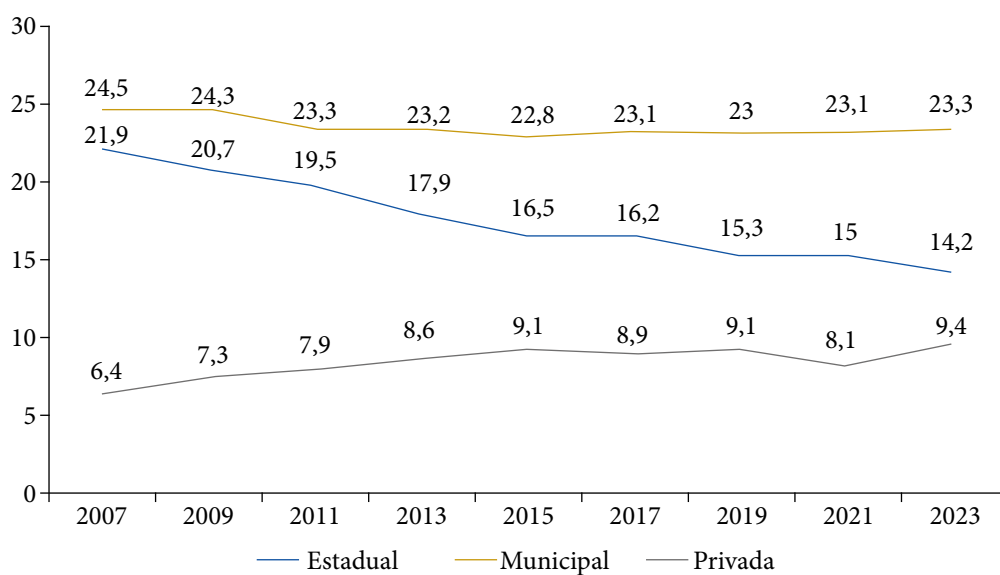
Nesse sentido, vale citar o Projeto de Lei nº 3.599/2023, de autoria das deputadas federais Érika Kokay (PT-DF) e Lêda Borges (Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB-GO), em tramitação na Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, com parecer favorável do relator, que inclui entre “os profissionais da educação escolar básica, relacionados no art. 61 da Lei nº 9.394, de 1996 [...] LDB, os psicólogos e assistentes sociais integrantes das equipes multiprofissionais mantidas pelas redes públicas de educação básica” (CNTE, 2024).

O Fundeb e o Plano Nacional de Educação

Nesta segunda parte do artigo discutimos de que forma, no período do Fundeb, evoluíram alguns indicadores previstos nas metas do PNE e bastante sensíveis às políticas de financiamento. Consideramos, particularmente, as metas que implicam na ampliação das matrículas na educação infantil, ensino fundamental e médio, educação de jovens e adultos e educação profissional (metas 1 a 5, 8, 9, 10 e 11) e da jornada escolar (meta 6), na remuneração dos profissionais do magistério (meta 17) e na relação VAAT_min.-CAQi.

Um Olhar sobre a Evolução das Matrículas

A Fig. 4 indica a evolução das matrículas nas redes estaduais e municipais e na rede privada no período de 2007 a 2023. Não foi considerada a rede federal, pela pequena participação de suas matrículas.



Fontes: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (2007–2020; 2021; 2022a).

Figura 4. Evolução das matrículas da educação básica por dependência administrativa, Brasil, 2007–2023 (em milhões).

Os dados da Fig. 4 indicam queda nas matrículas no período, 35% na rede estadual e 4,9% na municipal, e aumento de 47% na rede privada. Com relação à rede pública, acentuou-se o processo de municipalização fomentado pelo Fundef, com a ampliação da participação municipal de 53 para 62%. Já a rede privada saltou da participação total de 12 para 20%, o que parece demonstrar que a redução da oferta pública acabou abrindo espaço para a expansão do setor privado.

Em princípio, não se pode atribuir esse aumento global do setor privado ao efeito da possibilidade de repasse de recursos prevista no Fundeb, pois, de 2008 a 2020 (período com dados disponíveis no Laboratório de Dados Educacionais da Universidade Federal do Paraná – LDE/UFPR), houve redução de 270 mil matrículas conveniadas (19%). Vale ressaltar, contudo, que na etapa de creche, no mesmo período, houve ampliação de 326 mil matrículas (112%), um claro exemplo indutor da política de fundos. No caso da pré-escola, houve redução de 154 mil matrículas conveniadas (51%), o que também parece ser efeito da diretriz inicial (posteriormente postergada) de não contabilizar essa etapa de ensino para efeito de recebimento dos recursos do Fundeb.

Quando se recordam os momentos iniciais do Fundef, na gestão Fernando Henrique Cardoso, quando se alardeava que a política de fundos estimularia a busca ativa de alunos, e isso aconteceu nos seus primeiros anos de implantação, a queda global indicada no período do Fundeb pode parecer paradoxal. Não obstante, ela é coerente com a lógica dos fundos e se choca com as demandas de expansão do PNE. Uma vez que em cada UF a soma global de recursos praticamente independe da matrícula (que pode afetar apenas parte da complementação federal daqueles que a recebem), não há interesse de prefeitos nem de governadores de ampliar as matrículas, pois mais alunos implicariam redução no valor *per capita* de recursos – o indicador que de fato importa na implementação das políticas educacionais.

Vejamos agora como se comportaram as matrículas e o atendimento para algumas metas que demandavam sua expansão. Iniciando-se pelas creches, verifica-se uma notável expansão das matrículas no período, que saltaram de 1,5 milhão, em 2007, para 4,1 milhões, em 2023, crescimento de 173%, puxado em parte pelos convênios, como já citado, mas não majoritariamente. Em termos de atendimento, considerando os dados do monitoramento do PNE (INEP, 2022b), a taxa de 0 a 3 anos saiu de 21,5%, em 2007, para 37%, em 2019, o que indica a necessidade de mais 1,4 milhão de matrículas para atingir a meta de 50%. O desafio, contudo, é maior, pois em 2019 a taxa de atendimento entre as crianças da zona rural era de apenas 20%, ante 40% das que residiam na zona urbana; entre os 20% mais pobres era de 27%, diante de 54% para as crianças que compunham o segmento dos 20% mais ricos. Esses dados indicam que, para atingir a meta entre os grupos mais marginalizados, a média deve superar os 50% previstos na meta 1.

No segmento da pré-escola, a expansão 2007–2023 foi de 26% (lembrando que, no período, a faixa etária de 6 anos foi incorporada ao ensino fundamental), atingindo-se 94,1% de atendimento, em 2019, na faixa de 4 e 5 anos, com 316 mil crianças fora da escola, em descumprimento da Constituição Federal. Na faixa de 6 a 14 anos, eram 1,1 milhão fora da escola em 2021, enquanto foram 531 mil em 2019, o que mostra os efeitos persistentes da pandemia nessa etapa crucial do ensino. No período 2007 a 2023, a matrícula reduziu-se a um milhão, mesmo com a incorporação da faixa etária de 6 anos ao ensino fundamental. No ensino médio, de 2007 a 2023, as matrículas praticamente ficaram congeladas, e o atendimento aos jovens de 15 a 17 anos (95,3%, em 2021, considerando quem frequenta a escola ou concluiu a educação básica, meta 3) pouco avançou, apesar da obrigatoriedade.

Mas os desafios maiores encontram-se nas metas relacionadas às políticas de alfabetização e da educação de jovens e adultos, especialmente das populações que residem na zona rural. Aqui, vive-se uma verdadeira política de terra arrasada (Pinto, 2021): entre 2007 e 2023 houve redução de 1,9 milhão de matrículas na educação de jovens e adultos, com queda de 42% em uma etapa que deveria estar em franca ascensão no período em função das metas do PNE 2001–2011 e 2014–2024. Esse processo está diretamente associado ao fechamento, entre 2007 e 2020, de 131 mil turmas no período noturno, com queda de 44%.

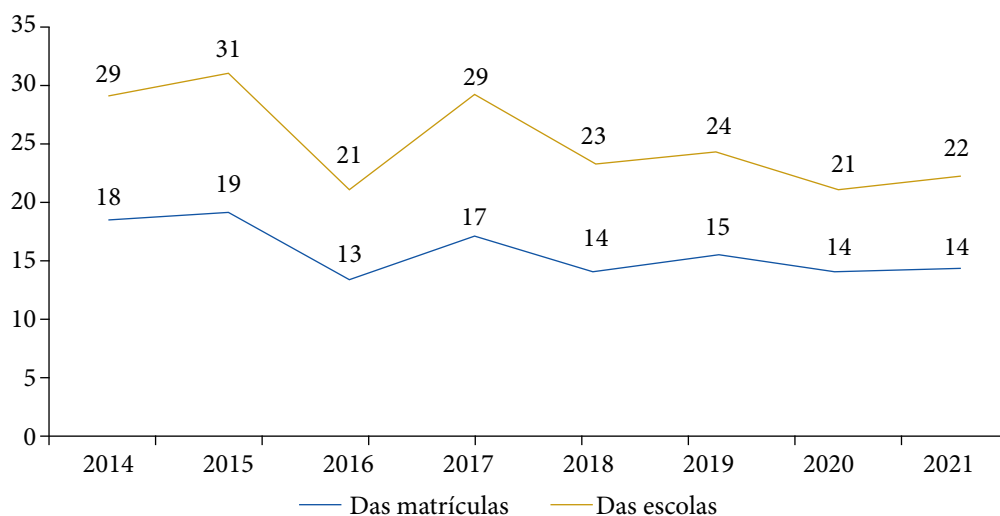
Além disso, considerando o perfil dos estudantes da educação de jovens e adultos, é inaceitável que em 2021 apenas 2,2% (ante a meta de 25%) das matrículas na modalidade sejam oferecidas de forma integrada à educação profissional. Esse quadro afeta particularmente a população que vive no campo, com o fechamento de 36,5 mil escolas entre 2007 e 2023, queda de 41%. Com relação à educação profissional, com a meta 11, de triplicar as matrículas, estas se encontram congeladas desde 2014, com a necessidade de mais três milhões entre 2021 e este ano de 2024 para o seu cumprimento, o que não ocorreu.

Até que ponto esses dados se relacionam com a política de fundos? A vinculação é direta, pois as dificuldades de expansão nas creches e na educação profissional, assim como nas escolas rurais, se vinculam aos maiores custos por aluno, distantes dos valores por aluno do Fundeb (VAAFs do velho e do novo Fundeb e VAAT mínimo do novo Fundeb). No caso da educação de jovens e adultos, trata-se da modalidade frequentada pelos segmentos mais vulnerabilizados, em que a chamada pública para a matrícula é mais frágil e, portanto, é mais fácil fechar as vagas. Particularmente as escolas que abrigam as turmas de educação de jovens e adultos, em sua maioria no noturno, as veem como um ônus a mais na gestão dos recursos humanos e financeiros¹⁴.

Ampliação da Jornada Escolar

A meta 6 do PNE estabelece a oferta de educação em tempo integral em no mínimo 50% das escolas públicas, de forma a atender pelo menos 25% dos alunos da educação básica, a ser atingida até 2024. Considerando que um dos elementos que mais impactam o custo escolar são os gastos com pessoal e que estes estão diretamente relacionados à duração da jornada dos alunos, trata-se de uma meta com fortes demandas de recursos adicionais.

A Fig. 5 traz o monitoramento da meta 6 feito pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (Inep, 2022b) para o período 2014 a 2021. Nele são considerados os percentuais de matrículas da rede pública atendidas em tempo integral do chamado público-alvo, o que exclui as matrículas da educação de jovens e adultos e da educação profissional técnica de nível médio oferecida na forma subsequente ou concomitante. No caso das escolas, o Inep considera como oferta em tempo integral aquelas que garantem esse tipo de oferta para pelos menos 25% do público-alvo.



Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (2022b).

Figura 5. Evolução do atendimento em tempo integral (% do total), Brasil, 2014–2021.

Os dados da Fig. 5 indicam que a oferta, ademais de evidenciar o não atingimento da meta em 2024, sofreu retrocesso diante do ano inicial da série para os dois indicadores, com queda de 7 pontos percentuais no indicador de escolas que oferecem tempo integral para 25% do público-alvo e de 4 pontos percentuais em relação às matrículas em tempo integral. Em 2018 houve clara estagnação em um patamar distante da meta. Os dados detalhados do Inep (2022b) mostram ainda que a situação é mais crítica para os estudantes da zona rural e para aqueles que residem na Região Norte do país.

Valendo-nos agora dos dados do censo escolar para uma série histórica mais longa (2008 a 2020) (Inep, 2007–2020) e considerando o total das matrículas da educação básica, com exclusão apenas da educação de jovens e adultos, analisamos como se deu a evolução do atendimento em tempo integral para as diferentes etapas e modalidades. Os dados são apresentados na Tabela 2.

Tabela 2. Evolução do percentual de matrículas atendidas em tempo integral por diferentes etapas de modalidade, anos selecionados (% do total de matrículas).

Etapas/Modalidade	2008 (%)	2010 (%)	2012 (%)	2014 (%)	2016 (%)	2018 (%)	2020 (%)
Creche	60	59	59	58	58	56	57
Pré-escola	9	10	9	10	10	10	11
Ensino médio integrado	9	18	29	37	44	50	52
Ensino fundamental anos iniciais	2	2	2	4	4	4	4
Ensino médio	1	1	2	3	3	6	9
Ensino fundamental anos finais	1	1	1	3	3	3	5
Total	4	5	6	8	8	10	11

Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (2007–2020).

Inicialmente, cabe comentar que há diferença entre os índices da Fig. 5 e os da Tabela 2, pois eles se baseiam em critérios distintos, aqui estando incluídas as matrículas da rede privada, além de serem desconsiderados os programas de ampliação da jornada de cunho meramente assistencial ou desportivo. Constata-se um quadro bastante preocupante, pois só há duas proporções em tempo integral acima de 50%, na creche e no ensino médio integrado à formação profissional, segmentos que, pela sua natureza, já demandam atendimento em tempo integral. Embora seja melhor uma creche em tempo parcial do que a sua não oferta, esse tipo de atendimento exclui a garantia do direito para as crianças das famílias trabalhadoras. Nas demais etapas, veem-se percentuais muito baixos de atendimento, mesmo que se verifique crescimento significativo da oferta, de modo especial no caso do ensino médio e nos anos finais do ensino fundamental. Esse crescimento percentual, contudo, decorre de índices de oferta irrisórios no início da série.

A média final da oferta em tempo integral acaba sendo baixa, pois as etapas em que o atendimento é mais significativo têm pouca representatividade na matrícula total da educação básica, como mostra a Tabela 3.

Tabela 3. Participação de diferentes etapas/modalidades na matrícula total e na matrícula em tempo integral, Brasil, 2020.

Etapas/modalidade	Participação na matrícula	
	Total (5)	Tempo integral (%)
Creche	8	44
Pré-escola	12	12
Ensino fundamental anos iniciais	33	13
Ensino fundamental anos finais	27	11
Ensino médio	15	12
Ensino médio integrado	2	7
Educação profissional	3	1

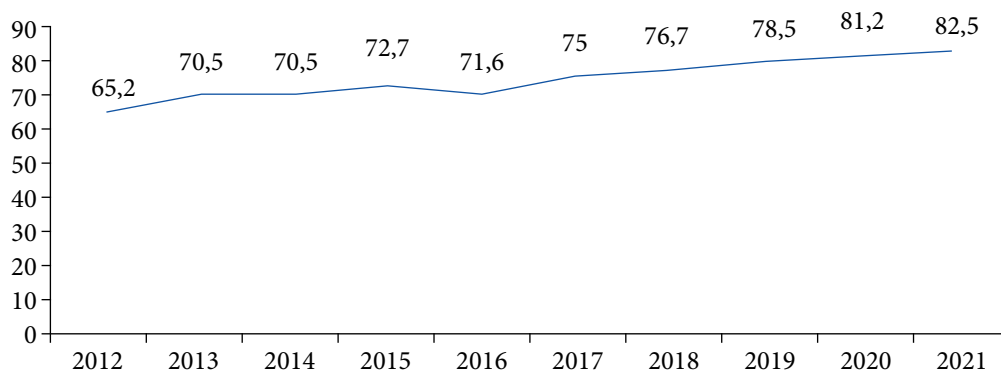
Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (2007–2020).

Os dados mostram que as matrículas em creche, que respondem por 44% do total do atendimento em tempo integral, representam apenas 8% da matrícula total, e o ensino médio integrado, por apenas 2%, sendo, nesse caso, o tempo integral decorrente basicamente da forte presença da rede federal de ensino na modalidade.

Como na questão da ampliação da matrícula, nota-se aqui que a política de fundos foi inócua, para não dizer contraproducente, no objetivo estratégico de ampliação da jornada escolar, uma necessidade premente se pensamos em melhorar a qualidade de nossa educação básica. Trata-se de ilusão pensar que o problema se encontra apenas nos fatores de ponderação, que não refletem os custos reais do tempo integral. É preciso corrigir, sim, tais fatores, mas, sem recursos adicionais, simplesmente haverá eventual deslocamento de recursos de uma modalidade para outra, pois a destinação do recurso não é vinculada, ou entre entes federados, uma vez que os montantes totais permanecem inalterados.

Valorização da Remuneração dos Profissionais do Magistério (Meta 17)

O terceiro indicador que analisamos se refere a um componente que está no próprio nome que compõe os fundos: a valorização do magistério. A meta 17 do PNE estabelece a equiparação do rendimento dos profissionais do magistério das redes públicas da educação básica aos dos demais profissionais com nível de formação equivalente até o fim de 2019. A Fig. 6 traz a comparação entre as remunerações médias para os profissionais de nível superior.



Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (2022b).

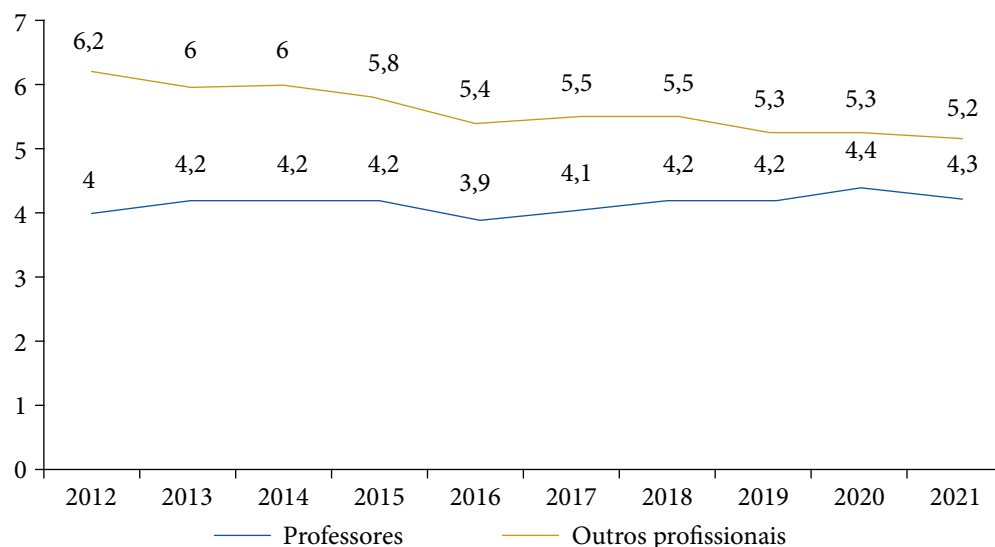
Figura 6. Remuneração dos profissionais do magistério da educação básica × outros profissionais (em %), Brasil, 2012–2021.

Pelos dados apresentados, nota-se uma progressão lenta na razão entre as remunerações médias, muito embora a meta ainda não tenha sido atingida em 2021, o que parece sinalizar para um cenário positivo, embora aquém das expectativas e necessidades, de tal forma que entre 2012 e 2021 houve queda na diferença de 17,3 pontos percentuais.

Olhando com maior cuidado para os dados, contudo, vê-se que essa melhora se deveu basicamente à piora da remuneração dos demais profissionais no período. É o que mostra a Fig. 7, que compara as remunerações mensais em valores reais.

Da análise da Fig. 7, constatamos que, entre 2012 e 2021, a remuneração dos profissionais do magistério com nível superior (para 40 horas de trabalho semanal) cresceu, em termos reais, apenas R\$ 300 (7,5%), estando praticamente estabilizada desde 2013, sem perspectiva de melhora. Logo, o que

explica a melhora do indicador da meta é a piora generalizada, em termos reais, da remuneração dos demais profissionais, com queda de 16%. Trata-se de uma situação que preocupa, pois há consenso entre os estudos da área sobre o papel central dos profissionais do magistério na garantia de aprendizagem por parte dos estudantes. Ora, para atrair e manter os licenciados com melhor formação, é fundamental uma remuneração atraente, ou uma perspectiva de sua melhora ao longo da trajetória profissional, o que os dados definitivamente não indicam.



Fonte: Inep (2022b).

Figura 7. Remuneração dos profissionais do magistério da educação básica × outros profissionais, Brasil, 2012–2021 (em R\$ mil de 2021). Valores atualizados para 2021 pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (Inep) com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

Defrontamos aqui, mais uma vez, com uma barreira aparentemente intransponível da política de fundos: a ausência de recursos financeiros robustos, condição central para provocar mudanças significativas numa rubrica (pessoal) que responde por cerca de 85% dos gastos totais com educação básica.

O Fundeb e o Custo Aluno Qualidade Inicial

A previsão de que a política de fundos deveria assegurar um padrão mínimo de qualidade de ensino é constitucional desde a EC nº 14/1996, e o prazo inicial para sua implementação foi fixado, pelo mesmo instrumento, para 2001. Posteriormente, o conceito foi também incorporado no PNE vigente, e novos prazos foram definidos. Desde então, o Poder Executivo vem se furtando à definição de seus valores e à sua implantação. Graças, contudo, à iniciativa da sociedade civil, de modo particular da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, consolidou-se o conceito de CAQ e de CAQi, e seus valores foram estimados.

Para efeito deste artigo, pretendemos confrontar, para o ano de 2023, o VAAT_min com as estimativas do CAQi para o mesmo ano (Fineduca; Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2023). Antes, contudo, algumas considerações metodológicas devem ser feitas. Para ser coerente com o mandamento constitucional (Brasil, 1988)), o VAAT_min., que é composto das complementações federais VAAF e VAAT, além de

recursos vinculados dos estados, Distrito Federal e municípios, deveria propiciar os recursos necessários para viabilizar o CAQi. Todavia, o VAAT_min é um valor médio de receitas disponíveis por aluno, considerando as ponderações de matrículas previstas na legislação. O CAQi, como é evidente, possui valor distinto para cada etapa, modalidade, jornada e localização. São 23 ponderações na versão utilizada, com fatores de ponderação muito distintos dos atualmente praticados no âmbito do Fundeb, os quais, como já comentado, não guardam nenhuma coerência com os custos reais, de maneira especial no caso das creches e educação do campo, penalizando sobretudo os municípios.

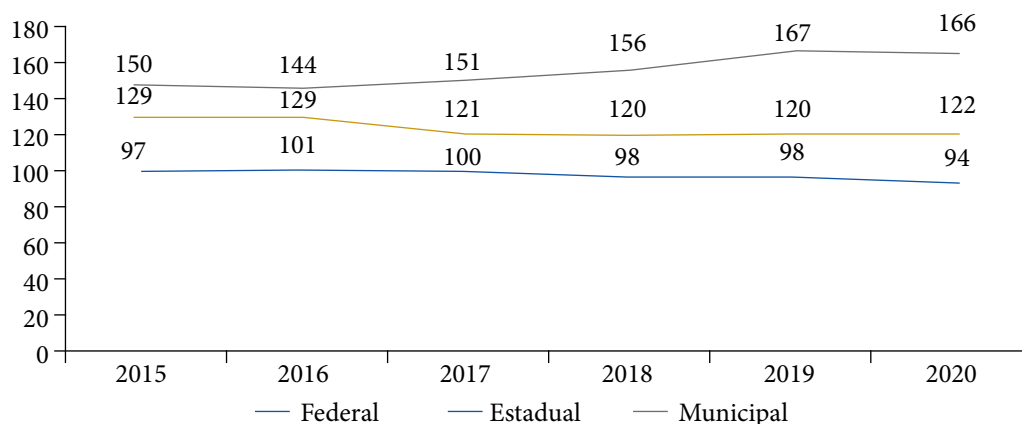
Usamos então a estratégia de achar um CAQi médio nacional, obtido mediante a multiplicação de cada distinto valor do CAQi para cada etapa/modalidade, jornada e localização pela respectiva matrícula, chegando a uma demanda total de recursos para viabilizá-lo, que será dividida pela matrícula total. O valor obtido será, então, comparado ao VAAT_min. Trata-se de um procedimento bastante limitado, pois cada ente tem uma demanda própria de recursos para viabilizar o CAQi em função da distribuição de suas matrículas, contudo essa simulação permite um olhar panorâmico sobre os desafios postos ao atual modelo de financiamento (Fundeb com complementações VAAF e VAAT) diante do preceito constitucional do CAQi.

Seguindo esse procedimento, chega-se a um valor médio nacional (nominal) do CAQi de R\$ 10.003 para o ano de 2023. Para o mesmo ano, o VAAT_min (nominal) foi de R\$ 8.196,52, valor 18% inferior. Quando confrontado com os valores do VAAT dos 5.525 entes federados listados na Portaria Interministerial nº 07/2023, constata-se que 67% deles não atingiram esse valor, o que mostra o esforço que deve ser feito, mesmo considerando os limites dessa estimativa. A questão é um pouco mais preocupante quando se considera o valor surpreendentemente elevado do VAAT_min de 2023, em comparação com os anos anteriores. A título de exemplo, esse valor é 68% superior ao VAAT_min de 2021, em termos nominais.

No mesmo intervalo, a variação nominal do VAAF_min, que, à exceção da receita própria de impostos, tem uma cesta de tributos similar, foi de apenas 14%, e a variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) foi de 16% (tomando como referência junho de 2021 a junho de 2023). Um aumento seria esperado em função do aumento da complementação federal ao VAAT de R\$ 10,36 bilhões entre 2021 e 2023, mas pode também ter havido um problema da metodologia de cálculo do VAAT. De qualquer forma, nota-se um avanço importante do VAAT_min no sentido do CAQi, mas muitos recursos adicionais ainda serão necessários e que vão além da complementação plena do VAAT + VAAF, estimada em 0,34 do PIB em 2023. Na já citada nota técnica (Fineduca; Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2023), estima-se a necessidade de uma complementação de 0,6% do PIB, um índice 76% maior, mas plenamente factível para um país cuja receita tributária é de 32% do PIB e que inseriu em seu PNE a meta de 10% do PIB em gastos públicos com educação pública.

Aqui chegamos a um ponto que extrapola o Fundeb, mas que se relaciona diretamente com esse fundo, com o PNE e com a esperança e a necessidade de vencer os atrasos estruturais da educação brasileira. É importante lembrar que a aplicação do equivalente a 10% do PIB na educação constava da proposta de PNE da sociedade brasileira (Coned, 1997). Na Lei do PNE 2001–2011 aprovada no Congresso Nacional, foi estabelecido um percentual menor, de 7%, mas o preceito sofreu veto presidencial, e finalmente os 10% foram consagrados no PNE 2014–2024.

Contudo, como mostra o monitoramento do PNE (Inep, 2022b), nada se avançou nesse sentido. De 2015 a 2020, o investimento público em educação pública ficou estagnado em 5% do PIB. O mais grave é que, como o PIB também travou, os recursos aplicados, em termos reais, tampouco avançaram, como mostra a Fig. 8.



Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (2022b).

Figura 8. Evolução do gasto público em educação pública (em R\$ bilhão), Brasil, 2015–2020. Valores atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA)/Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Constata-se na Fig. 8 um pequeno crescimento, de 1,6% no período (um adicional de R\$ 6 bilhões), por causa essencialmente do aumento dos gastos municipais, de 11%, já que houve queda de 5% nas despesas estaduais e de 3% nas federais. Pode-se atribuir o resultado de 2020 aos impactos da pandemia de Covid-19, mas a série histórica não deixa dúvidas quanto à estabilidade do gasto. O mais grave é que, com a EC nº 119/2022, que retirou a punibilidade dos agentes dos executivos estaduais e municipais que não cumprissem a vinculação constitucional, a situação piorou em 2021 e 2022. Essa EC determinou que os valores não aplicados fossem recompostos até o fim de 2023, regularização esta ainda a ser apurada, ou amplamente publicizada.

Por último, mas não menos importante, voltam a circular propostas de derrubar a vinculação constitucional ao ensino, ou de criar uma vinculação única ensino + saúde, gerando um abraço de afogados entre dois setores sempre carentes de recursos e que, talvez, sejam as duas únicas políticas públicas de caráter de fato universal e que atingem os mais pobres.

Palavras Finais

Embora não citasse explicitamente os planos de educação, a política de fundos, ao incorporar as noções de *desenvolvimento do ensino*, e não apenas manutenção, de *valorização do magistério* e de *custo aluno qualidade*, criou fundadas esperanças de ser um instrumento importante para viabilizar o PNE.

A lógica da política de fundos, porém, está fundamentada num percentual de parte da receita resultante de impostos vinculada a MDE dos estados e dos municípios. O percentual mínimo de complementação da União, embora tenha aumentado com o Fundeb permanente, tem como base o total de recursos das UF. Ou seja, permanece como ausência, no Fundeb permanente, a referência de CAQ, que viabilizaria a garantia de padrão mínimo de qualidade do ensino por meio da complementação federal. A própria EC nº 108/2020 estabeleceu essa referência para a atuação da União, mas não a associou ao Fundeb. A estimativa/proposta apresentada neste artigo, de complementação da União VAAT que considere o CAQi, objetiva projetar avanços no Fundeb e sua conexão ao PNE em vigência e a propostas da Conferência Nacional de Educação de 2024.

Como buscamos discutir, os dados indicam que, muito embora esteja havendo um avanço significativo na equalização dos recursos disponíveis por aluno entre os entes e aumento real no valor por aluno, de modo especial com a complementação VAAT, muito dessa melhora esteve associado à queda na matrícula, quando deveria estar crescendo, penalizando sobretudo as crianças e jovens das famílias mais

pobres e que habitam na zona rural e nas periferias das cidades. A remuneração do magistério tampouco avançou, e o país ainda está longe do tão sonhado CAQi, que dirá do CAQ.

Notas

1. A esse respeito, ver Alves e Pinto (2020) e Farenzena (2020).
2. Diante do multipartidarismo e da fragmentação partidária, há peculiaridades nas relações entre Executivo e Legislativo federais desde a redemocratização. Marcos Nobre (2022, p. 45-79) defende a noção de *pemedemismo* para examinar essas relações nos governos do PSDB e PT, entre 1995 e 2014, o que abrange o governismo de muitos partidos (liderado pelo Partido Movimento Democrático Brasileiro, o PMDB) e a formação de supermaiorias legislativas. O autor entende que essa noção é mais adequada, do ponto de vista analítico, do que a de *presidencialismo de coalizão*.
3. A esse respeito, ver Martins (2011, p. 111-276).
4. Segundo a relatora da PEC na Comissão Especial, deputada Dorinha Rezende, do partido Democratas à época, a comissão avançou o que pôde, mas a intervenção federal no Rio de Janeiro impedia a votação da proposição (Rezende, 2020, p. 2).
5. Nesse período participamos, como membros da Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca), de reunião com a Comissão Especial, num momento em que a comissão deliberava sobre a continuidade da tramitação. Fazemos este registro para evidenciar que, mesmo com o SDR, houve continuidade de interlocução com a sociedade civil.
6. Informações retiradas da tramitação da PEC na Câmara dos Deputados (Brasil, 2015) e no Senado (Brasil, 2020c).
7. Este parágrafo foi escrito tendo como referência Nobre (2022, p. 192-204).
8. Para a atualização de valores monetários, quando necessária para análises longitudinais, foi utilizado o IPCA do IBGE, por ser este o índice oficial da inflação no Brasil.
9. Provavelmente o VAAF mínimo de 2023 foi maior, o que poderá ser verificado quando for publicado o ajuste anual. O valor de 2024 é da primeira estimativa do Fundeb 2024, sendo possível prever que aumentará.
10. A nota técnica da Fineduca e Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2023) contém propostas de fatores de ponderação considerando a referência de CAQi e com o suporte da metodologia do Simulador do Custo-Aluno Qualidade. A nota técnica da Fineduca (2020) chama a atenção para os principais fatores que impactam os custos, como o número de educandos por turma, e a jornada escolar diária.
11. Ver Brasil (2023a) a respeito da ponderação de nível socioeconômico e das dificuldades para estabelecer as ponderações de disponibilidade de recursos vinculados à educação e utilização do potencial de arrecadação tributária de cada ente.
12. Programa Nacional de Alimentação Escolar, Programa Dinheiro Direto na Escola, Programa Nacional do Livro e do Material Didático e Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar.
13. Sobre esse tema, podem ser consultados: Menezes (2023) e Gutierrez e Farenzena (2024).
14. A esse respeito, ver Pinto (2021).

Contribuição dos Autores

Conceituação: Farenzena N, Pinto JMR; **Análise Formal:** Farenzena N, Pinto JMR; **Investigação:** Farenzena N, Pinto JMR; **Metodologia:** Farenzena N, Pinto JMR; **Escrita:** Farenzena N, Pinto JMR; **Aprovação final:** Farenzena N, Pinto JMR.

Referências

ALVES, T.; PINTO, J. M. de R. As múltiplas realidades educacionais dos municípios no contexto do Fundeb. **Fineduca** – Revista de Financiamento da Educação, v. 10, n. 23, p. 1-24, 2020. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/fineduca/article/view/104091/58639>. Acesso em : mar. 2024.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA EM FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO (FINEDUCA). **Fundeb**: ponderar com mais racionalidade para redistribuir com mais equidade! Nota Técnica. São Paulo: Fineduca, 2020. Disponível em: <https://fineduca.org.br/2020/12/09/fundeb-ponderar-com-mais-racionalidade-para-redistribuir-com-mais-equidade/>. Acesso em: mar. 2024.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA EM FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO (FINEDUCA); CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **Fundeb com custo aluno qualidade**: no caminho da justiça federativa, igualdade e qualidade na educação brasileira. Estimativas de Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi). Nota Técnica. Brasil: Fineduca, 2023. Disponível em: https://fineduca.org.br/wp-content/uploads/2023/10/Nota_CAQ_Fineduca_Campanha_VF_tabela_CAQi_ano_2023_Final.pdf. Acesso em: nov. 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (e suas atualizações)**. Brasil, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 22 jan. 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 13 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação. Brasil, 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm. Acesso em: 26 jun. 2023.

BRASIL. **PEC 15/2015**. Proposta de Emenda à Constituição. Brasil: Câmara dos Deputados, 2015. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1198512>. Acesso em: 26 nov. 2023.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020**. Altera a Constituição Federal para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), para disciplinar a disponibilização de dados contábeis pelos entes federados, para tratar do planejamento na ordem social e para dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e dá outras providências. Brasil, 2020a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc108.htm. Acesso em: 28 mar. 2024.

BRASIL. **Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências.

Brasil, 2020b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14113.htm. Acesso em: 28 mar. 2024.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 26, de 2020**. Brasil: Senado Federal, 2020c. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/143611>. Acesso em: 28 mar. 2024.

BRASIL. **Lei nº 14.276, de 27 de dezembro de 2021**. Altera a Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Brasil, 2021b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14113.htm. Acesso em: 28 mar. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação. **Resolução nº 1, de 28 de outubro de 2021**. Aprova as ponderações aplicáveis as diferentes etapas, modalidades, duração da jornada e aos tipos de estabelecimento de ensino da educação básica, no âmbito do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb, bem como a metodologia de cálculo do indicador para a educação infantil de que trata o parágrafo único, do art. 28, da Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, para vigência no exercício financeiro de 2022. Brasil: Ministério da Educação, 2021c. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/legislacao/2021/resolucao-mec-no-1-de-28-de-outubro-de-2021/view>. Acesso em: nov. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação e Ministério da Economia. **Portaria Interministerial MEC/ME nº 1, de 25 de abril de 2022**. Divulga os demonstrativos do ajuste anual dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb do exercício de 2021, referentes à complementação da União nas modalidades Valor Anual por Aluno – VAAF e Valor Anual Total por Aluno – VAAT. Brasil, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/legislacao/2022/portaria-interministerial-no-1-de-25-de-abril-de-2022/view>. Acesso em: mar. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Nota Técnica nº 56/2023/Dimam/SEB/SEB**. Especificação das diferenças e ponderações para distribuição dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) no exercício de 2024. Brasil: Ministério da Educação, 2023a. Disponível em: https://www.gov.br/mec/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/comissao-intergovernamental-fundeb/SEI_MEC4450233NotaTcnica_fatoresdeponderao.pdf. Acesso em: 18 abr. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação e Ministério da Economia. **Portaria Interministerial MEC/ME nº 1, de 20 de abril de 2023**. Divulga os demonstrativos do ajuste anual dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb do exercício de 2022, referentes à complementação da União nas modalidades Valor Anual por Aluno – VAAF e Valor Anual Total por Aluno – VAAT. Brasil: Ministério da Educação, 2023b. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/legislacao/2023/portaria-interm-no-1-de-20-de-abril-de-2023.pdf/view>. Acesso em: mar. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação e Ministério da Economia. **Portaria Interministerial MEC/ME nº 6, de 28 de dezembro de 2023**. Estabelece as estimativas, os valores, as aplicações e os cronogramas de desembolso das complementações da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de

Valorização dos Profissionais da Educação para o exercício de 2024, nas modalidades Valor Anual por Aluno – VAAF, Valor Anual Total por Aluno – VAAT e Valor Anual por Aluno decorrente da complementação VAAR - VAAR. Brasil: Ministério da Educação, 2023c. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/legislacao/2023/portaria-interm-no-6-de-28-de-dezembro-de-2023/view>. Acesso em: mar. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação e Ministério da Economia. **Portaria Interministerial MEC/ME nº 7, de 29 de dezembro de 2023**. Altera a Portaria Interministerial MEC/ME nº 7, de 29 de dezembro de 2022, que estabelece as estimativas, os valores, as aplicações e os cronogramas de desembolso das complementações da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb, para o exercício de 2023, nas modalidades Valor Anual por Aluno – VAAF, Valor Anual Total por Aluno – VAAT e Valor Anual por Aluno decorrente da complementação VAAR - VAAR. Brasil: Ministério da Educação, 2023d. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/legislacao/2023/portaria-interm-no-7-de-29-12-2023.pdf/view>. Acesso em: mar. 2024.

COMISSÃO INTERGOVERNAMENTAL DE FINANCIAMENTO PARA A EDUCAÇÃO BÁSICA DE QUALIDADE (CIF). **Resolução nº 1, de 27 de julho de 2022**. Aprova as metodologias de aferição das condicionalidades de melhoria de gestão para fins de distribuição da Complementação VAAR, às redes públicas de ensino, para vigência no exercício de 2023 e dá outras providências. Brasil: CIF, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/legislacao/2022/resolucao-no-1-de-27-de-julho-de-2022/view>. Acesso em: ago. 2022.

COMISSÃO INTERGOVERNAMENTAL DE FINANCIAMENTO PARA A EDUCAÇÃO BÁSICA DE QUALIDADE (CIF). **Resolução nº 4, de 30 de outubro de 2023**. Especifica as diferenças e ponderações para distribuição dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) para o exercício de 2024. Brasil: CIF, 2023. Disponível em: https://www.gov.br/mec/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/comissao-intergovernamental-fundeb/Resolucao4_30102023.pdf. Acesso em: nov. 2023.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO (CNTE). **A inclusão de psicólogos e assistentes sociais na LDB descaracteriza e afronta a profissão dos/as trabalhadores/as em educação**. Brasil: CNTE, 2024. Disponível em: <https://www.cnte.org.br/index.php/menu/comunicacao/posts/notas-publicas/76972-a-inclusao-de-psicologos-e-assistentes-sociais-na-ldb-descaracteriza-e-afronta-a-profissao-dos-as-trabalhadores-as-em-educacao-e-escancara-a-disputa-pelo-fundo-publico-educacional>. Acesso em: 24 jun. 2024.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CONAE). **Plano Nacional de Educação (2024-2034): política de estado para a garantia da educação como direito humano, com justiça social e desenvolvimento socioambiental sustentável**. Documento Final. Brasília: Conae, 2024. Disponível em: <https://campanha.org.br/acervo/documento-final-conae-2024/>. Acesso em: abr. 2024.

CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CONED). **Plano Nacional de Educação: proposta da sociedade brasileira**. Belo Horizonte: Coned, 1997.

FARENZENA, N. A política de fundos e as responsabilidades federativas pela oferta de educação básica. **Fineduca – Revista de Financiamento da Educação**, v. 10, n. 21, p. 1-19, 2020. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/fineduca/article/view/104091/58639>. Acesso em : mar. 2024.

FELIX, N. F. A. **O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação no Brasil** – Fundeb: a contribuição dos governos estaduais para o Fundo de 2007 a 2020. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade em Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2022. <http://hdl.handle.net/10183/254253>

FERNANDES, M. D. E. **Política de fundos e o financiamento da política educacional brasileira**. São Paulo: Amazon & Independently Published, 2021.

GUTIERRES, D. V. G.; FARENZENA, N. O novo Fundeb e a sistemática de redistribuição dos recursos. **Fineduca – Revista de Financiamento da Educação**, v. 14, n. 17, p. 1-19, 2024. <https://doi.org/10.22491/2236-5907128908>

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Contas Nacionais Anuais (CNA)**. 1996-2021. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/cna/tabelas>. Acesso em: jan. 2024.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Censo escolar da educação básica (microdados)**. Brasília: Inep, 2007–2020. Disponível em: <https://dadoseducacionais.c3sl.ufpr.br/plataforma/>. Acesso em: jan. 2024.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Sinopse estatística da educação básica**. Brasília: Inep, 2021.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Sinopse estatística da educação básica**. Brasília: INEP, 2022a.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação – 2022**. Brasília: Inep, 2022b. Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/plano_nacional_de_educacao/relatorio_do_quarto_ciclo_de_monitoramento_das_metas_do_plano_nacional_de_educacao.pdf. Acesso em: jan. 2024.

MARTINS, P. de S. **Fundeb, federalismo e regime de colaboração**. Campinas: Autores Associados, 2011.

MENEZES, M. A. S. de. O VAAR na Bahia: os municípios excluídos da complementação da União que se destina a melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades. In: ENCONTRO FINEDUCA, 11., 2023. **Anais [...]**. Fineduca, 2023.

NOBRE, M. **Limites da democracia**: de junho de 2013 ao governo Bolsonaro. São Paulo: Todavia, 2022.

PINTO, J. M. de R. As esperanças perdidas da educação de jovens e adultos com o Fundeb. **Fineduca – Revista de Financiamento da Educação**, v. 11, n. 14, p. 1-21, 2021. <https://doi.org/10.22491/2236-5907111438>

REZENDE, D. S. **[Parecer de Plenário à PEC nº 15/2015]**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2020. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1915120&filename=PPP±1±PEC01515±%3D%3E±PEC±15/2015. Acesso em: abr. 2024.

Sobre os Autores

NALÚ FARENZENA é licenciada em Ciências Sociais e doutora em Educação. É professora titular da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, onde atua desde 1995, com pesquisas na área de financiamento da educação e relações federativas na educação. Ex-presidente e vice-presidente da Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca).

JOSÉ MARCELINO DE REZENDE PINTO é licenciado em Física e doutor em Educação. É professor titular da Universidade de São Paulo, onde atua desde 1990, com pesquisas na área de financiamento da educação e regime federativo. Ex-presidente da Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca) e do Conselho Municipal de Educação de Ribeirão Preto. Vice-presidente da Fineduca.

Recebido: 11 maio 2024

Aceito: 5 jul. 2024