

Complementação financeira da União ao Fundeb: um estudo sobre o VAAT em 2023

Marcus Quintanilha da Silva

Universidade Federal da Paraíba (UFPB), João Pessoa/PB – Brasil

Resumo

Este artigo teve como objetivo compreender qual a abrangência e o impacto financeiro da complementação financeira da União ao Fundeb calculada pelo Valor Anual Total por Aluno – VAAT. Pautado em uma análise documental, a exploração quantitativa da Portaria Interministerial n. 2/2023 e uma leitura da política a partir da perspectiva crítico dialética, as evidências caminham na direção de que, mesmo em um contexto ultraliberal e de perda de direitos da classe trabalhadora, o VAAT em operação representa não somente uma vitória, mas a possibilidade de ampliar as condições de financiamento da educação dos municípios brasileiros. Destaca-se que, proporcionalmente, os estados que mais têm municípios contemplados com essa política são os que já são complementados pelo cálculo do Valor Anual Mínimo por Aluno.

Palavras-chave: **Novo Fundeb permanente. VAAT Política Educacional. Financiamento da Educação. Desigualdades.**

Union financial complementation to Fundeb: a study about the VAAT in 2023

Abstract

This article aimed to understand the scope of the Union's financial complementation to FUNDEB called Total Annual Value per Student – VAAT, in Brazil. Based on a documentary analysis, the quantitative exploration of the Interministerial Ordinance n. 2/2023 and a reading of the policy from a critical dialectical perspective, the evidence goes in the direction that, even in an ultra-liberal context and loss of working class rights, the VAAT in operation represents not only a victory, but the possibility to expand the conditions for financing education in Brazilian municipalities. It is noteworthy that, proportionally, the states that have the most municipalities covered by this policy are those that are already complemented by the calculation of the Minimum Annual Value per Student.

Keywords: **New permanent Fundeb. VAAT Educational politics. Education Financing. Inequalities.**

Complementación financiera de la Unión al Fundeb: un estudio sobre el VAAT en 2023

Resumen

Este artículo tuvo como objetivo comprender el alcance de la complementación financiera de la Unión al Fundeb calculada por el Valor Anual Total por Estudiante - VAAT. Con base en un análisis documental, la exploración cuantitativa de la Ordenanza Interministerial n. 2/2023 y una lectura de la política desde una perspectiva dialéctica crítica, la evidencia va en la dirección de que, aun en un contexto ultraliberal y de pérdida de derechos de la clase

trabajadora, el VAAT en funcionamiento representa no solo una victoria, sino la posibilidad ampliar las condiciones de financiación de la educación en los municipios brasileños. Cabe destacar que, proporcionalmente, los estados que tienen más municipios cubiertos por esta política son los que ya se complementan con el cálculo del Valor Mínimo Anual por Alumno.

Palabras-clave: Nuevo Fundeb permanente. VAAT Política Educativa. Financiamiento de la Educación. Desigualdades.

Introdução

A trajetória da política de fundos no Brasil, iniciada na década de 1990, se contextualizada por condições históricas, políticas e econômicas distintas, tem como um de seus elementos centrais, seja no advento do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização dos Profissionais do Magistério (Fundef), ou no seu sucessor, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação e Valorização dos Profissionais da Educação Básica (Fundeb), a(s) disputa(s) pelo fundo público pautadas em concepções de educação e de ampliação deste direito social, operadas no âmbito da sociedade civil por meio de movimentos sociais, reverberando em tensões no Congresso Nacional e na própria constituição do texto legal em ambos contextos (MARTINS, 2011; SILVA, 2021).

O Fundeb, política de fundos de cunho redistributivo com vias de ampliar as condições de valorização da remuneração docente e de despesas para manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) e que modificou o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal do Brasil de 1988 pela Emenda Constitucional n. 53/2006, operou como fundo redistributivo entre os anos de 2007 e 2020, sendo objeto de diversas pesquisas acadêmicas quanto aos seus êxitos, limites e possibilidades. Algumas destas pesquisas, publicadas na seção temática “Balanço do Fundeb” da Revista Fineduca no ano de 2020, foram sintetizadas por Silva (2021), elencando êxitos como a ampliação da taxa de atendimento e melhoria das condições de remuneração dos professores públicos municipais. Contudo, os limites da política também evidenciaram as possibilidades, tais como a incorporação do CAQ (Custo Aluno Qualidade) como parâmetro de referência, a retomada do Plano Nacional de Educação como guia nas metas relativas à valorização docente, melhoria da formação e monitoramento dos sujeitos que compõem os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social, a ampliação de recursos complementares da União e, principalmente, o combate às iniquidades educacionais pela via do financiamento da educação, problema que a referida política conseguiu amenizar, mas sem a efetividade que permita estabelecer parâmetros mínimos regionais aceitáveis de índices de investimento educacional.

A referida política de fundos, desde o início do ano de 2021, adentrou a um novo ciclo. Neste, uma característica central que difere das demais políticas de fundos predecessoras, é a sua regulação em caráter permanente, haja vista que, através da Emenda Constitucional n. 108/2020, modificou o texto da atual Constituição Federal do Brasil de 1988 não mais no ADCT, mas em seu corpo permanente.

Todavia, a Lei n. 14.113/2020, reguladora do Novo Fundeb Permanente, trouxe algumas inovações importantes, tais como a ampliação de percentual mínimo para pagamento dos profissionais da educação básica em efetivo exercício, o CAQ como padrão de referência e a

redistribuição do ICMS municipal, mantendo a cesta de impostos da política predecessora. Todavia, a este trabalho interessa as novas formas de complementação financeira da União e, mais especificamente, a que já está em operação desde o ano de 2021, o Valor Anual Total por Aluno (VAAT).

Assumindo a complementação financeira do VAAT ao Fundeb como tema deste trabalho, constitui-se como objetivo deste artigo compreender qual a abrangência e o impacto financeiro da complementação financeira da União ao Fundeb calculada pelo Valor Anual Total por Aluno (VAAT) em território nacional. De forma complementar, busca-se como objetivo específico entender se, considerando suas características de operação e cálculo distintas do Valor Anual Mínimo por Aluno (VAAF), vigente desde o início das política de fundos, seus recursos são distribuídos a municípios de estados que não recebem o VAAF ou se, de fato, o VAAT tende a complementar os recursos dos municípios que, mesmo com o VAAF, ainda permanecem com proporcionalidade de potencial de investimento em educação menor do que os demais entes federados.

Em termos epistemológicos e metodológicos, este trabalho se ancora em uma perspectiva crítico dialética, proposta por Behring e Boschetti (2011) e adaptada por Silva (2011) na abordagem da política educacional. Nesta perspectiva, entende-se que os estudos em política educacional necessitam de aspectos que não se reduzam à mera descrição da informação, buscando compreender o objeto nos pontos de vista histórico, econômico e político educacional. Nesta leitura, de tradição marxista, a totalidade é compreendida como uma realidade provisória, que se modifica a partir que novos elementos e novos contextos são inseridos ao estudo e à compreensão do objeto e, neste sentido, assume-se que os resultados e as reflexões aqui apresentados são sempre provisórios.

Estruturalmente, a primeira parte deste trabalho compreendeu uma revisão de literatura e uma breve análise documental, aceitando a legislação da forma como ela foi escrita e promover uma breve reflexão analítica em torno de suas perspectivas. Na referida revisão, optou-se por retomar algumas avaliações do Fundeb e a importância da complementação da União no combate às desigualdades educacionais. Em relação à Lei n. 14.113/2020, este trabalho se debruçou na compreensão do VAAT a partir da análise da legislação, tanto a partir do seu modelo de complementação financeira, cálculo e modo de operação.

Posteriormente, dedicou-se uma seção a compreender a perspectiva crítico dialética na qual este trabalho se ancora e os elementos que, a este momento, foram objetos de escolha por esta autoria para contextualizar a política em curso. Especialmente no ponto de vista político educacional, a Portaria Interministerial n. 2 de 19 de abril de 2023 subsidiou o tratamento das informações para compreender a abrangência do VAAT em território nacional e, posteriormente, ser objeto de algumas reflexões pautadas na literatura e nos contextos histórico e econômico nos quais a política atualmente opera.

Fundeb: notas sobre papel da complementação da União e o VAAT em perspectiva

A operação do Fundeb entre os anos de 2007 e 2020 teve reflexos importantes na educação brasileira, sobretudo porque, em relação ao Fundef, além da complementação da União ter sido efetiva, ao menos no que se refere ao cumprimento do percentual mínimo previsto em relação à toda a arrecadação do fundo anualmente (10%), contemplou todas as

matrículas da educação básica, algo que também difere do seu antecessor (MARTINS, 2011). Durante toda a série histórica, esses recursos foram destinados aos municípios com rede/sistema de ensino dos estados de Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco e Piauí, entes federados que não atingiam o VAAF. Tais recursos contribuíram, inclusive, com a ampliação das condições remuneratórias da classe docente trabalhadora e, conseqüentemente, atuando na diminuição das desigualdades no financiamento da educação (SILVA, 2019; 2020).

A desigualdade deve ser explicada em sua multidimensionalidade, resultante de “complexas interações derivadas das relações de poder. Um arranjo entre distintos motivos promove a disposição assimétrica de vantagem e desvantagens individuais e coletivas” (POCHMANN, 2015, p. 17). A complementação financeira da União ao Fundeb direciona esforços do governo federal para amenizar este cenário, pois, o desenvolvimento econômico regional desigual, explicado por razões históricas da constituição do Estado brasileiro que promoveram distintos modos de atividade econômica e que, no caso brasileiro, gerou potenciais distintos de arrecadação de tributos, resultou em potenciais financeiros distintos para o financiamento das políticas sociais, o que não justifica a falta de prioridade de milhares de entes federados na educação pública, mas explica os distintos pontos de partida no que se refere às potencialidades orçamentárias. O Fundeb tem uma dinâmica redistributiva intraestadual, o que, certamente, não é efetiva na redução da desigualdade no comparativo entre municípios de estados diferentes, dada a característica desigual que, no caso brasileiro, é, em grande medida, regionalizada.

Alguns estudos como os de Farenzena (2020), Alves e Pinto (2020) e Silva (2020) conduzem na compreensão de que, mesmo com o potencial de redução das desigualdades educacionais que o Fundeb mostrou, a política ainda permanece como objeto de críticas pela sua insuficiência em promover um cenário que seja mais efetivo neste aspecto. Tais autores e autora convergem na perspectiva que uma das possibilidades de ampliação do potencial do Fundeb é a maior participação da União em complementação financeira aos municípios com menor potencial de arrecadação.

Especificamente no caso da pesquisa de Silva (2020), um debate que envolveu o Fundeb, a remuneração docente e a dívida pública, o autor evidencia que a complementação da União se efetivou, mesmo com limites, como um importante instrumento na busca de uma educação pública de qualidade com equidade. Entre os anos de 2008 e 2016, nos estados em que houve a referida complementação, a ampliação real da remuneração dos profissionais do magistério público municipal foi proporcionalmente superior na comparação com quase todos os conjuntos de municípios dos demais estados da federação, reforçando a importância deste debate.

Outro ponto pertinente à discussão é de que há uma tensão entre o modelo federativo brasileiro, que se caracteriza por uma autonomia relativa na alocação de recursos (SILVA, 2019) e as políticas educacionais de base, que são planejadas pela União (reformas curriculares, avaliações, diretrizes e metas etc.) buscando unificar tendências educacionais, mas não são centralizadas em sua execução, principalmente no que tange às despesas (FERNANDES, 2015). Com isso, dadas as ressalvas a alguns pactos de indução/adesão complementados em matéria financeira pela União, de modo geral, a partir de regras mínimas obrigatórias, tais como a vinculação constitucional de impostos e repasses constitucionais

para o financiamento da educação e as despesas mínimas dos recursos do Fundeb para o pagamento de profissionais do magistério, os entes federados têm certa autonomia para ditar os rumos da alocação financeira para a educação. A reflexão de Fernandes (2015) é pertinente para este ponto:

[...] os poderes locais – quando lhes interessa – afirmam a indução centralizadora da União para se contrapor às suas regulamentações, mesmo que seja em matéria sobre a qual, a princípio, todos concordariam, como é o caso de salários e horas atividades dos professores (FERNANDES, 2015, p. 31).

Vários entraves podem ser associados a este ponto do debate, como as diversas políticas de (des)valorização docente, mesmo com orientações como a Lei n. 11.738/2008, o Plano Nacional de Educação, Lei n. 13.005/2014, as Diretrizes para os Novos Planos de Carreira e de Remuneração para o Magistério dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, os perfis de gasto por aluno distintos (ALVES; PINTO, 2020) e casos de municípios que, mesmo com a ampliação do resultado líquido dos recursos recebidos do Fundeb, caminham na direção contrária da ampliação de recursos educacionais pela via da austeridade fiscal (SILVA, 2021). A complementação da União rompe com essa complexidade das ações públicas, destinando recursos específicos para uma política específica de financiamento da educação básica, mantendo uma certa autonomia, mas obrigando o gestor público a destiná-los somente para MDE.

O Novo Fundeb permanente, que modifica o texto base constitucional pela Emenda Constitucional n. 108/2020 e é regulado pela Lei n. 14.113/2020, tem inovações importantes, especialmente no que tange às novas perspectivas de complementação da União. Todavia, em que pese este trabalho ter como objeto o VAAT, convém explicitar as outras duas vias complementares de recursos ao fundo.

O Fundeb permanente manteve a complementação financeira anterior, o VAAF, um cálculo que, de acordo como inciso I do art. 6º da Lei n. 14.113/2020, é

a) decorrente da distribuição de recursos que compõem os Fundos, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal: a razão entre os recursos recebidos relativos às receitas definidas no art. 3º desta Lei e o número de alunos matriculados nas respectivas redes de ensino, nos termos do art. 8º desta Lei; b) decorrente da distribuição de recursos de que trata a complementação-VAAF: a razão entre os recursos recebidos relativos às receitas definidas no art. 3º e no inciso I do **caput** do art. 5º desta Lei e o número de alunos matriculados nas respectivas redes de ensino, nos termos do art. 8º desta Lei (BRASIL, 2020, s/p.)

Ou seja, manteve-se o mesmo conjunto de impostos e repasses constitucionais do Fundeb anterior, bem como os parâmetros das matrículas para o cálculo do VAAF através dos fatores de ponderação e o mínimo de 10% do fundo para os estados que não alcançarem o VAAF definido nacionalmente. No ano de 2022, de acordo com os relatórios do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE – FNDE), dez estados estão sendo contemplados com estes recursos: Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí e Rio Grande do Norte. Note-se: oito nordestinos e dois nortistas.

Uma das inovações é o Valor anual por aluno (VAAR), 2,5% distribuídos proporcionalmente de acordo com o porte das redes públicas de ensino que, cumpridas

condicionalidades de melhoria de gestão previstas em lei, alcancarem evolução de indicadores a serem definidos, de atendimento e melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades. Trata-se de uma complementação polêmica, pois, entre as citadas condições para o recebimento dos recursos prevista em lei (BRASIL, 2020a) está o provimento do cargo ou função de gestor escolar de acordo com critérios de mérito e desempenho ou a partir da escolha realizada com a participação escolar, alinhamento com a Base Nacional Comum Curricular e a melhoria dos exames nacionais do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb).

Há vários elementos supracitados na normativa passíveis de crítica, mas que, considerando os limites deste trabalho, não estão em pauta. Contudo, é evidente que esta complementação busca privilegiar entes federados que se orientem em uma perspectiva de avaliação de mérito e desempenho, algo que pode promover uma redução curricular e transformar a função/cargo de diretor escolar como um “balcão” de satisfação de interesses pessoais.

Além disso, a metodologia de cálculo indica que a centralidade do nível e o avanço dos resultados dos exames do Saeb, ponderados pela taxa de participação e por medidas de equidade conduzirão a distribuição de recursos, considerando também as taxas de aprovação e atendimento escolar de crianças e jovens na modalidade presencial. Apesar de considerar para os cálculos, normatizados pelo INEP e postos em operação a partir do ano de 2023, pesos maiores para estudantes com resultados mais distantes do nível adequado e a redução das desigualdades nos diferentes grupos de nível socioeconômico, de raça e com alguma deficiência, são vastos os estudos que evidenciam o quanto os aspectos sociais e econômicos influenciam na menor evolução (quando há) da aprendizagem e de grupos de estudantes vulneráveis socialmente (SCHNEIDER; SILVA, 2015). Com isso, não há perspectivas de que esta complementação financeira impulsione a melhoria da qualidade da educação em municípios e comunidades socialmente mais vulneráveis, e sim a ampliação das desigualdades com a “premiação” de mais recursos aos municípios com melhor desenvolvimento socioeconômico.

A outra complementação, em operação desde o início da vigência do Novo Fundeb permanente, é o VAAT. Com base na Lei n. 14.113/2020, trata-se de percentual mínimo de 10,5% a ser calculado a partir da razão entre os recursos recebidos do Fundeb, a complementação do VAAF e acrescidos das disponibilidades de: I - 5% do montante dos impostos e transferências que compõem a cesta de recursos do Fundeb a que se refere o art. 3º desta Lei; II - 25% dos demais impostos e transferências, nos termos do caput do art. 212 da Constituição Federal; III - cotas estaduais e municipais da arrecadação do salário-educação de que trata o § 6º do art. 212 da Constituição Federal; IV - parcela da participação pela exploração de petróleo e gás natural vinculada à educação, nos termos da legislação federal; V - transferências decorrentes dos programas de distribuição universal geridos pelo Ministério da Educação. Este montante é dividido pelo número de alunos matriculados, observadas as diferenças de ponderações em relação à vinculação de cada matrícula à etapa/modalidade na educação básica.

Inicialmente, compreende-se que o VAAT tem a pretensão de considerar todas as despesas mínimas vinculadas à educação e, a partir delas, definir um parâmetro mínimo nacional. A diferença de redistribuição em relação ao VAAF é de que este cálculo, que será

realizado nacionalmente e em cada ente federado, não será realizado como métrica redistributiva por estado, mas considerando individualmente as redes públicas municipais, estaduais e distritais, rompendo com a lógica intraestadual de redistribuição dos recursos complementares da União. Com isso, nem todos os municípios de um mesmo estado poderão fazer jus a estes recursos, mas, em contrapartida, entes federados municipais de outros estados que não são complementados pelo VAAF poderão ser contemplados.

De acordo com o art. 16 da Lei n. 14.113/2020, este cálculo deve ser disponibilizado até o dia 31 de dezembro de cada ano, a ser aplicado no ano subsequente. De modo geral, prevê-se que a complementação da União se programe de modo a repassar pagamentos mensais de no mínimo, 5% (cinco por cento) da complementação anual, a serem realizados até o último dia útil de cada mês, assegurados os repasses de, no mínimo, 45% (quarenta e cinco por cento) até 31 de julho, de 85% (oitenta e cinco por cento) até 31 de dezembro de cada ano e de 100% (cem por cento) até 31 de janeiro do exercício imediatamente subsequente.

Outra inovação é quanto ao emprego de tais recursos, na medida em que é estabelecido que eles deverão ser orientados pela proporcionalidade ponderal de matrículas de educação infantil, destinando a esta etapa o percentual ponderal correspondente. Como forma de impulsionar a destinação de recursos para a referida etapa, no exercício financeiro de 2021, 2022 e 2023, as diferenças e as ponderações relativas à Creche e Pré-Escola terão a aplicação de fator multiplicativo de 1,50 (um inteiro e cinquenta centésimos). Além desta situação, dos recursos recebidos pelo VAAT, foi estabelecida uma regra de destinação mínima de 15% destes repasses às despesas de capital, isto é, gastos que produzam ou gerem novos bens ou serviços que integram o patrimônio público. Como exemplos, pode-se elencar a execução de obras, compra de equipamentos, instalações e outras aquisições que gerem um bem de capital.

Todavia, o VAAT ainda está em implementação, sendo previsto para o ano de 2023 a complementação de 6,25% dos recursos relativos à arrecadação do Fundeb, evoluindo para que no sexto ano de vigência os recursos somem o percentual mínimo de 10,5%

De modo geral, pode-se compreender o VAAT como uma complementação com boas perspectivas de contribuir para o combate à desigualdade no financiamento da educação, sobretudo pela sua métrica de considerar o potencial mínimo de investimento e, além disso, considerar o VAAF no cálculo. Além disso, tende a auxiliar na promoção da equidade em municípios de um mesmo estado, situação que não é privilegiada no cálculo e redistribuição do VAAF.

Aspectos metodológicos

Em posicionamento metodológico e epistemológico assumido na introdução deste trabalho, compreende-se a partir de Behring e Boschetti (2011) que a política social (e educacional) pode ser compreendida no que as autoras, a partir da tradição marxista, compreendem como a totalidade da ação pública. Neste caminho, “o método crítico dialético traz uma solução complexa e inovadora do ponto de vista da relação sujeito-objeto: uma perspectiva relacional, que foge do empiricismo positivista e funcionalista” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 36), ou seja, a leitura da política educacional assumida por este autor caminha da direção de buscar relações que possam compreender a ação pública, entendendo que uma análise desta natureza é fruto de um processo complexo e frequentemente

contraditório em âmbito estatal. Um enfoque unilateral ou meramente descritivo parece ser insuficiente para compreender um resultado das ações públicas.

Considerando que se assume a concepção de Estado de forma mais ampla, isto é, um constructo complexo e em constante disputa, envolvendo governos, sociedade civil, classes e frações de classe que disputam constantemente o fundo público e as políticas que são implementadas e executadas pelos governos, os projetos educacionais não são meros resultados da vontade de um grupo político, mas também envoltos a elementos que caracterizam esta disputa. Desta forma, partindo da compreensão de Behring e Boschetti (2011), mas, se ancorando na adaptação metodológica para a análise da política educacional, particularmente observada em Silva (2021), o princípio estruturante da abordagem busca a reconstrução do nível de pensamento que vá além das sugestões imediatas, isto é, da aparência e a descrição de um fenômeno. Para tanto, é necessário confrontá-los em pontos de vista contextuais para que se possa, a partir de um movimento dialético, situá-lo e compreendê-lo em sua totalidade contemporânea a partir do entendimento das suas múltiplas causas e funcionalidades.

Contudo, compreende-se que a dialética aqui proposta não resulta em um objeto analisado de forma perfeita e acabada, mas sim uma busca de compreender a realidade a partir de determinados aspectos, propriedades e relações (BEHRING; BOSCHETTI, 2011). Neste caminho, três pontos de vista, sintéticos pela natureza deste trabalho e adaptados por Silva (2021) na análise da política educacional, são assumidos como importantes para a compreensão contemporânea da política na qual este texto se debruça: ponto de vista histórico, situando o objeto às expressões da questão social e política contemporâneas; ponto de vista econômico, relacionando a política educacional com as questões estruturais da economia e seus efeitos para a classe trabalhadora, e; ponto de vista político educacional, em que a ação do Estado frente a uma demanda por educação, objeto de estudo por excelência do campo (SOUZA, 2016), é submetido a uma leitura a partir dos pontos de vista anteriores e especificidades das políticas educacionais (SILVA, 2021).

Ou seja, os aspectos históricos do surgimento da política se relacionam com as determinações econômicas que, em cada momento histórico, se relacionam às configurações do capitalismo. Politicamente, a identificação das posições tomadas do ponto de vista ideológico pelas forças que disputam a política, bem como os interesses que permeiam os que disputam os projetos de governo, são fundamentais, incorporando o debate histórico e econômico nos posicionamentos analisados. Destarte, considerando também a especificidade do campo, é importante ressaltar que, em certa medida, estes pontos de vista são transversais no debate, constituindo um esforço metodológico isolá-los, o que não elide a possibilidade de ser utilizado em seu viés analítico. Dos pontos de vista, o essencial a este trabalho é:

- Do ponto de vista histórico: é preciso relacionar o surgimento da política às expressões da questão social que possuem papel determinante em sua origem (a política não é a-histórica). As mudanças políticas após a destituição da Presidente Dilma Vana Rousseff, as contrarreformas, a ascensão do ultraliberalismo e a Pandemia da Covid 19 são fundamentais neste aspecto;
- Do ponto de vista econômico: a relação entre a política educacional e suas condicionantes econômicas neoliberais têm, neste trabalho, a austeridade fiscal, a

queda da atividade econômica, o desemprego e a precarização das relações de trabalho como elementos contextuais importantes;

- Do ponto de vista político educacional: a legalidade da política, sua efetividade em termos de abrangência, reflexões e perspectivas futuras do Fundeb a partir da ação complementar em matéria financeira da União são contextualizadas pelos pontos de vista anteriores.

Contextos histórico, econômico e político educacional: O VAAT em operação em tempos de ultraliberalismo

Ao pensar no ponto de vista histórico, não há como não delimitar como ponto de partida contemporâneo o *impeachment* da ex-Presidente da República Dilma Vana Rousseff sem comprovação de crime de responsabilidade em agosto de 2016. Seu sucessor, Michel Temer, modificou substancialmente a agenda política, fortemente simbolizado a partir da imposição de um novo regime fiscal, regulado pela Emenda Constitucional n. 95/2016 que, já nos primeiros anos, demonstrou ser um mecanismo potente na redução de recursos alocados para a educação, conforme demonstrou Silva (2021).

No aspecto econômico, as contrarreformas, potencializadas pela EC n. 95/2016 e as ações provenientes da ascensão do ultraliberalismo, um grupo político com discursos de ódio e baixos resguardos de solidariedade (ANTUNES, 2020) liderados pelo Presidente eleito Jair Messias Bolsonaro, ampliaram a perda de direitos trabalhistas, já iniciadas no governo anterior, consolidando neste momento histórico uma postura econômica pautada na austeridade fiscal e queda do investimento público em infraestrutura e políticas sociais (SILVA, 2021), aprofundadas pela postura contrária à Ciência, à intervenção federal na economia e alinhadas aos dogmas neoliberais de austeridade fiscal expansionista durante a Pandemia da Covid 19. Este regime fiscal vem proporcionando entraves significativos para a execução das metas do Plano Nacional de Educação, além da abertura de precedentes aos demais entes federados na redução de recursos para o financiamento da educação (ROSSI; DWECK; ARANTES, 2018; SILVA, 2021).

A condição do governo federal diante da crise sanitária e fiscal foi de retirar direitos, definir a qualidade das políticas públicas, induzir os estados e municípios a congelar os quinquênios e reposição/reajustes salariais dos servidores públicos dos entes federados que aderiram ao programa de complementação financeira da União, pela via da lei complementar n. 173/2020, manter um discurso negacionista sobre a Covid e atrasar o fechamento de contratos para a compra das vacinas.

Contraditoriamente, em que pese a postura de diminuir o investimento público e não combater a crise com políticas anticíclicas, isto é, a intervenção do governo federal com a redução de tributos, aumento de crédito, gastos e investimentos para estimular a economia, o Auxílio Emergencial, instituído pela Lei n. 13.982/2020, foi essencial para a retomada de parte das perdas tributárias pela queda da atividade econômica (MORAES et. al., 2023), reforçando a tese de que a austeridade fiscal expansionista não tem experiências históricas de sucesso ao combate às crises de ciclos econômicos, além de endossar os partidários da postura keynesiana de que a postura dos Estados nacionais diante de um período econômico instável deve ser intervencionista (BLYTH, 2020; ROSSI; DWECK; ARANTES, 2018).

Neste cenário, as contradições políticas de um governo com raízes protofascistas bem definidas (ANTUNES, 2020) envolveram a tramitação de um substituto ao Fundeb, proposto desde a Proposta de Emenda Constitucional n. 15/2015 (tramitada na Câmara dos Deputados) e a PEC n. 26/2015 (Senado Federal), especialmente no que tange à participação da União por via da complementação financeira ao Fundo. Na disputa, a particularidade das tensões se refletiu entre, de um lado, a liderança da Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNDE) com os movimentos sociais e organizações alinhadas à defesa de maiores recursos aos municípios brasileiros, de outro, o setor empresarial e o lobby ao terceiro setor, capitaneados pelo Movimento Todos pela Educação (TPE), juntamente aos seus financiadores tais como Instituto Unibanco, Itaú Social, Burger King, entre outros.

Enquanto a CNDE e seus representantes no Congresso apresentaram substitutivos à PEC (principalmente a PEC n. 15/2015) na direção de ampliar a complementação financeira da União ao Fundeb, com o argumento da necessidade de garantir o direito à educação e utilizando o Custo Aluno Qualidade (CAQ) como padrão de referência, a ineficiência da gestão dos recursos e o discurso de que a solução aos problemas educacionais era a melhor gerência deles embasava as propostas do TPE e os seus parlamentares representantes (GLUZ, 2021). Ao entrar em cena, o governo Bolsonaro, sobretudo na figura de seu ex-Ministro da Economia, buscou usurpar parte dos recursos propostos anteriormente na tramitação, seja na destinação de uma parcela ao programa Renda Brasil, na defesa da utilização da Contribuição Social do Salário Educação ou na diminuição da proposta de complementação financeira ao fundo (GLUZ, 2021; SILVA, 2022).

Na leitura da tramitação e, especialmente, as proposições de substitutivos, é possível compreender as forças políticas em disputa e de que forma o direito à educação foi defendido. Entre as propostas de 10-15% do TPE e o Ministério da Economia e 40-50% da CNDE e a Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação, o próprio prazo de aprovação do Novo Fundeb exigiu dos defensores de maior ampliação dos recursos complementares do governo federal um recuo estratégico, reconhecendo os limites da vitória diante de um governo desinteressado no diálogo e sem traços de solidariedade ao combate às desigualdades educacionais (GLUZ, 2021).

Os contextos históricos, econômicos e políticos são particularmente importantes para compreender o contexto em que o Novo Fundeb permanente foi aprovado e, especificamente, o VAAT e sua importância. Reconhece-se que havia um certo consenso sobre a continuidade do Fundeb, mas um dos pontos de divergência foi a complementação da União ao fundo, resultando em uma ampliação progressiva para 23% e tida como uma derrota parcial ao governo Bolsonaro (GLUZ, 2021; SILVA, 2022).

Conforme citado anteriormente, o VAAT vem operando como política de complementação financeira para o financiamento da educação desde o ano de 2021. Já em 2022, com uma retomada parcial de vários serviços e consumo de bens pela sociedade, a atividade econômica e a redistribuição de recursos estatais e renda está longe do aceitável, o que parece importante como elemento contextual para entender a importância do VAAT e a análise de sua abrangência. Na tabela 1 é possível visualizar em termos quantitativos a distribuição dos 2037 municípios brasileiros que foram contemplados pelo VAAT em abril de 2023.

De modo geral, a primeira observação indica que, além do Distrito Federal, apenas o estado de Rondônia não teve municípios contemplados com a complementação da União ao

Fundeb pela métrica do VAAT. Proporcionalmente, os municípios dos estados do Maranhão, Ceará, Alagoas, Pará, Piauí, Amazonas, Bahia, Paraíba, Acre, Pernambuco, Rio Grande do Norte e Sergipe tiveram mais de 50% dos entes federados municipais com a complementação financeira. Note-se: a) nove dos onze estados citados sempre estiveram com o Valor Mínimo por Aluno definido nacionalmente no âmbito dos estados menor que a média nacional e, por isso, historicamente fizeram jus à complementação financeira da União ao Fundeb; b) todos os estados são das regiões Norte e Nordeste.

Em outro olhar para a política, é possível compreender que a complementação em debate transcende a lógica do VAAF na prática, contemplando municípios que, a partir da métrica de valor mínimo para esta complementação, apresentam um potencial abaixo deste cálculo e não pertencem aos estados complementados pelo VAAF, incluindo percentuais significativos de municípios de estados como o Espírito Santo e Roraima.

Tabela 1 – Municípios contemplados pelo VAAT agregados por estado – 2022

Estado	Municípios totais do estado	Municípios complementados via VAAT	Percentual de municípios atendidos por estado
MA	217	212	97,7%
CE	184	179	97,3%
AL	102	98	96,1%
PA	144	135	93,8%
PI	224	210	93,8%
AM	62	58	93,5%
BA	417	375	89,9%
PB	223	188	84,3%
AC	22	18	81,8%
PE	185	134	72,4%
RN	167	114	68,3%
SE	75	39	52,0%
ES	78	35	44,9%
RR	15	5	33,3%
AP	16	4	25,0%
TO	139	28	20,1%
RJ	92	12	13,0%
SC	295	37	12,5%
PR	399	44	11,0%
MG	853	85	10,0%
GO	246	17	6,9%
MS	79	2	2,5%
MT	141	2	1,4%
SP	645	5	0,8%
RS	497	1	0,2%
DF	1	0	0,0%
RO	52	0	0,0%

Fonte: Brasil (2023). Dados trabalhados pelo autor (2023).

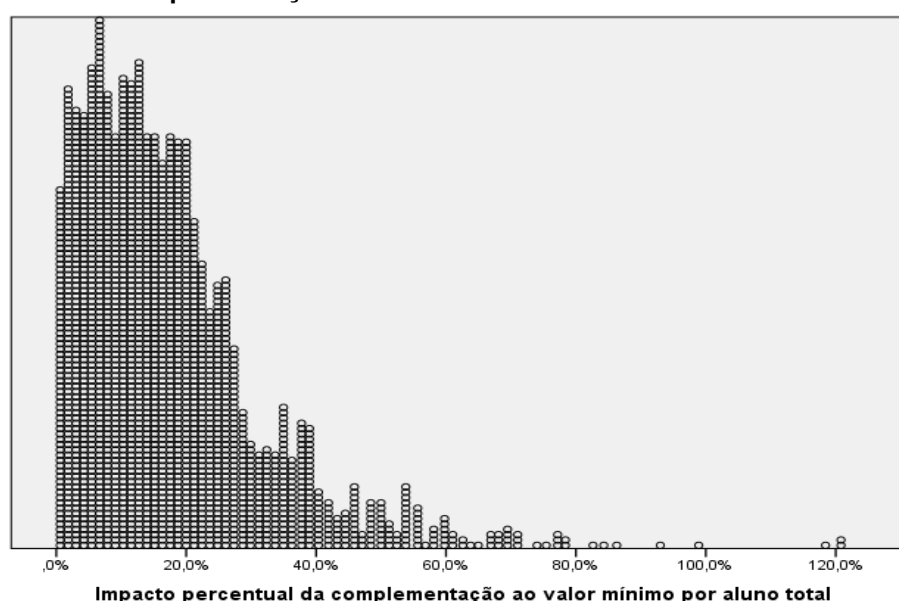
Este cenário corrobora com o que Silva (2022) relatou em relação à pressão dos movimentos de base organizados sobre a necessidade de a União ampliar sua participação no Fundeb em matéria de complementação financeira, pois, mesmo com a continuidade do VAAF, o VAAT continua a fazer a diferença em milhares dos mesmos municípios que recebem a primeira complementação citada.

Não por acaso, a maioria dos municípios destes estados tiveram uma ampliação real da remuneração docente durante os primeiros oito anos do Fundeb na versão anterior. A complementação da União é fundamental para que os municípios destes estados, fadados ao desenvolvimento econômico regional desigual e, conseqüentemente, menor arrecadação, sejam induzidos a ampliar as condições de oferta da educação básica. Trata-se de indução, pois são recursos que não podem ser empregados em outra função contábil que não seja a educação. A tensão gerada na efetividade das políticas educacionais formuladas pelo Governo Federal, tais como o PSPN, os Planos de Carreira, entre outras, que são executadas pelos entes federados, ainda é um engodo a ser solucionado por um pacto federativo mais consistente (FERNANDES, 2015).

O Gráfico 1 organiza os 2037 municípios por histograma, buscando compreender qual foi o impacto da complementação da União ao Fundeb pelo VAAT. De acordo com Brasil (2023), o VAAT mínimo definido nacionalmente para o ano de 2023 foi de R\$ 8.181,15. Portanto, os municípios foram complementados com os recursos do governo federal até que atingissem este valor estimado.

No histograma, é possível observar que a maioria dos casos, 1362 municípios, terão menos de 20% de impacto na média do VAAT com a complementação de recursos. Todavia, 138 casos terão uma ampliação de mais de 40% do VAAT com o aporte de recursos, todos da Região Nordeste, exceto três municípios da Região Norte do Brasil. Em geral, nos municípios dos estados das regiões Norte e Nordeste o aumento do VAAT foi percentualmente maior, com destaque aos estados do Maranhão, Alagoas, Piauí, Amazonas, Pará, Ceará, Paraíba e Bahia.

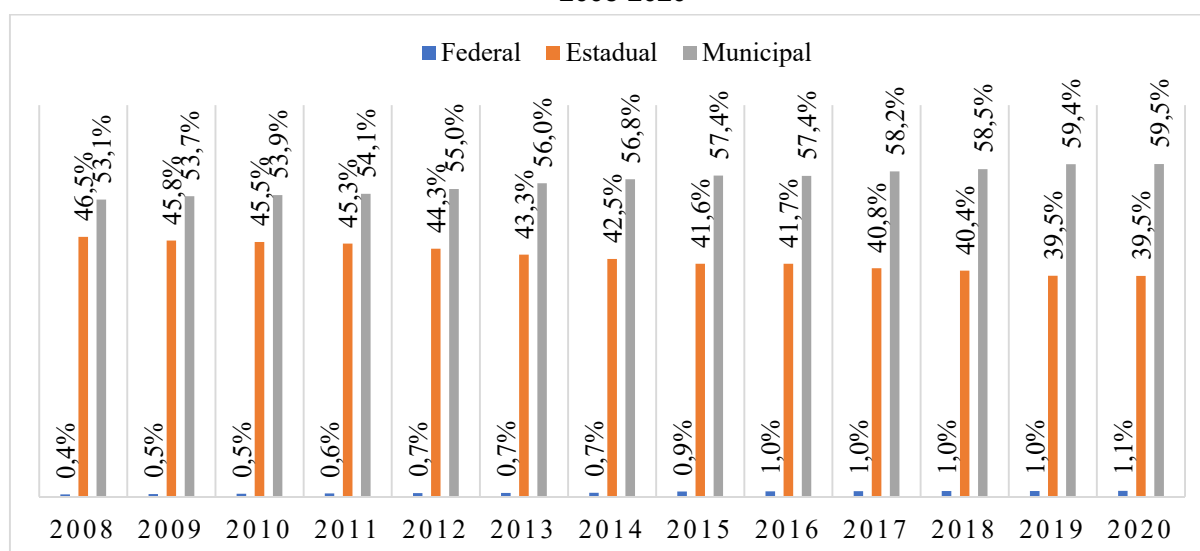
Gráfico 1 – Histograma do impacto percentual no VAAT dos municípios contemplados com a complementação financeira da União ao Fundeb - 2023



Fonte: Brasil (2023). Dados trabalhados pelo autor (2023).

Apesar de os estados estarem inclusos como entes federados que podem receber a complementação financeira em debate, nenhum apresentou um VAAT menor que o VAAT-Min, e os processos de municipalização parecem importantes a serem considerados como fator explicativo. O Gráfico 2 é elucidativo a este aspecto e oferece um indicativo relevante, evidenciando que, ao considerar as matrículas exclusivamente públicas (sem incluir os atendimentos por instituições conveniada com o Poder Público), entre os anos de 2008 e 2020 os municípios não somente mantiveram o protagonismo na oferta da educação básica como ele foi ampliado, principalmente em decorrência da ampliação do atendimento às crianças de 0 a 5 anos na educação infantil. Na lógica de cálculo do VAAT, a relação entre o potencial mínimo de recursos vinculados à educação e a maior a responsabilidade pela oferta da educação básica tende a situar os municípios brasileiros como os entes federados que mais precisem da complementação financeira da União.

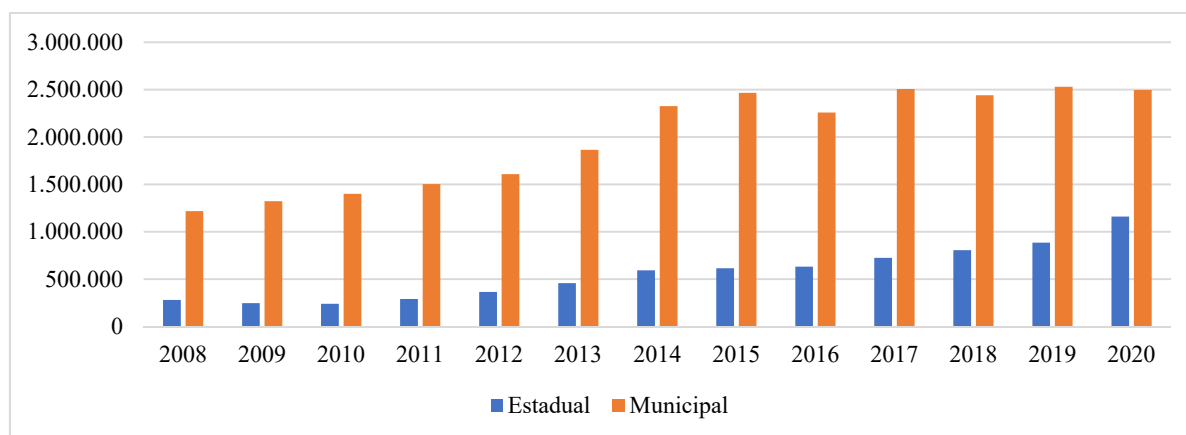
Gráfico 2 – Percentual de matrículas exclusivamente públicas por dependência administrativa – 2008-2020



Fonte: Inep (2023). Dados trabalhados pelo autor (2023).

Este cenário é complementado com o Gráfico 3, pois, pelo valor ponderal das matrículas, os atendimentos às crianças e jovens em tempo integral tende a ser um dado relevante. Entre os anos de 2008 e 2020, a razão entre a quantidade de estudantes na educação em tempo integral estaduais e municipais diminui, indicando uma ampliação (principalmente do Ensino Médio) do atendimento em turno igual ou maior que 7 horas diárias em maior escala que os atendidos em âmbito municipal. Neste sentido, é perceptível que, na comparação entre as matrículas municipais e estaduais, embora haja crescimento de ambas, são nos municípios em que há maior oferta.

Gráfico 3 – Quantitativo de matrículas atendidas em tempo integral dos municípios e estados brasileiros – 2008-2020



Fonte: Inep (2023). Dados trabalhados pelo autor (2023).

Os marcos legais são fundamentais para elevar de patamar a garantia de um direito. Com isso, é importante que, mesmo em contextos pautados em contrarreformas, austeridade fiscal, ultraliberalismo e perda de direitos da classe trabalhadora, o VAAT já esteja em operação e previsto em texto constitucional. A preservação dos recursos federais ao Fundeb, não os integrando ao regime fiscal da EC n. 95/2016 é um alento para a educação básica, mas prejudica em grande medida outros setores educacionais que dependem dos recursos da União, tais como as Universidades Federais, os Institutos Federais e os programas complementares voluntários com repasses de recursos.

As disputas por valorização dos profissionais da educação em meio a, de um lado, a Emenda Constitucional n. 108/2020 e, de outro, o contexto de austeridade fiscal com fortes impactos na economia, nas políticas sociais e na precarização das condições de trabalho e remuneração da classe escolar trabalhadora (GOUVEIA, 2021; SILVA, 2021), parecem ser um desafio a ser encarado nos próximos anos. Mesmo em tempos difíceis de ultraliberalismo, a vitória com a aprovação do Novo Fundeb foi possível e o VAAT parece estar contribuindo para amenizar este contexto de perdas de direitos.

A este texto, coube apenas o debate sobre o VAAT, mas as tensões não consensuais trazidas por Silva (2022) em torno da tramitação do Fundeb estão, em boa medida, contempladas, seja no VAAR, complementação não aprofundada neste trabalho, ou até mesmo nas possibilidades de usufruto dos recursos públicos por parte de instituições privadas.

Além disso, este artigo não se debruçou especificamente na análise da qualidade dos dados e no Indicador da Educação Infantil, por considerar que são elementos importantes e carecem de um trabalho específico para a sua análise. Todavia, é importante salientar que a habilitação para que o ente federado esteja apto a receber os recursos da complementação da União em voga dependem, inicialmente, da disponibilidade das informações e os dados contábeis, orçamentários e fiscais dados orçamentários (BRASIL, 2020a). No documento analisado para esta pesquisa (BRASIL, 2023), 5526 entes federados foram habilitados e 69 inaptos, incluindo 3 estados, temática que carece de um aprofundamento específico. Em relação ao IEI, os recursos vinculados para a educação infantil previstos no art. 28 da Lei n.

14.113/2020 necessitam de considerações em pesquisa específica, seja no percentual destinado, aplicação e efeitos da política para a etapa da educação básica contemplada.

Considerações finais

Os resultados deste trabalho evidenciam que, ao dispor tais municípios agregados por estado em território nacional, sua concentração proporcional é maior em estados que, historicamente, tiveram menor desenvolvimento econômico regional. Além disso, todos os estados que recebem a complementação da União anterior ao VAAT (VAAF) apresentaram níveis percentuais bem acima de quase todos os outros estados.

O impacto da complementação do VAAT aos municípios que tiveram este valor calculado abaixo do VAAT-Min é relativamente importante. Evidentemente, alguns municípios tendem a ampliar seu aporte de recursos para o financiamento da educação em uma proporção bem acima da média, mas, em geral, o maior volume de recursos tende a se direcionar aos municípios das regiões Norte e Nordeste.

Em que pese a dificuldade de garantir vitórias sociais em contextos políticos ultraliberais, com marcos históricos bem definidos e ações voltadas para o definhamento das condições de vida da classe trabalhadora, o Novo Fundeb, mesmo com seus limites, representa uma vitória estratégica, diante de uma disputa em que, se os anseios da CNDE e as organizações associadas a ela não foram atendidos, os avanços existiram e o VAAT é um exemplo importante. Todavia, a mudança ideológica nos rumos do Governo Federal, a revogação das reformas trabalhistas e da Emenda Constitucional n. 95/2016 são essenciais para que a educação básica e, especialmente, o Plano Nacional de Educação, retome sua efetividade.

Referências

ALVES, T.; PINTO, J. M. R. As Múltiplas Realidades Educacionais dos Municípios no Contexto do Fundeb. **Revista de Financiamento da Educação**, v. 10, n. 23, p. 1-24, 2020.

ANTUNES, R. **O privilégio da servidão**: o novo proletariado de serviços na era digital. 2 ed. São Paulo: Boitempo, 2020.

BEHRING, E. R. **Brasil em contra-reforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política social**: fundamentos e história. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

BLYTH, M. **Austeridade**: a história de uma ideia perigosa. Traduzido por Freitas e Silva. São Paulo: Autonomia Literária, 2020.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1988.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 53, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. 2006. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 19 dez. 2006.

BRASIL. Lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. 2014. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 mar. 2008.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. 2016. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 15 dez. 2016.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 14.113, 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 dez. 2020a.

BRASIL. Presidência da República. Emenda Constitucional nº 108, 27 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 ago. 2020b.

BRASIL. Lei Complementar n. 173, de 28 de maio de 2020. Estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências. 2000. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 28 mai. 2020c.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Censo Escolar da Educação Básica**. Brasília, 2023.

BRASIL. Portaria Interministerial nº 2, de 19 de abril 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 abr. 2023.

FARENZENA, N. A Política de Fundos e as Responsabilidades Federativas pela Oferta de Educação Básica. **Revista de Financiamento da Educação**, v. 10, n. 23, p. 1-19, 2020.

FERNANDES, M. D. E. Em tempo de valorização dos profissionais da educação. In: GOUVEIA, A. B. (Org.). **Valorização dos profissionais da educação: formação, remuneração. Carreira e condições de trabalho**. Curitiba: Editora Appris, 2015. p. 13-36.

GLUZ, M. P. O Novo Fundeb É uma Vitória? Análise das disputas políticas pelo projeto do Novo Fundeb. **Revista de Financiamento da Educação**, v. 11, n. 10, p. 1-18, 2021.

GOUVEIA, A. B. Valorização do magistério e o novo Fundeb: desafios no contexto de austeridade fiscal. **Retratos da Escola**, v. 15, n. 33, p. 751-766, 2022.

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

MORAES, H. A. R.; MONTEIRO, R. A.; FIGUEIREDO, C. P.; BRESCIANI, L. P.; GOMES, G. G. P. O reflexo do Auxílio Emergencial nas unidades federativas brasileiras como manutenção das receitas tributárias no período pandêmico. **Revista Gestão e Secretariado**, São Paulo, v. 14, n. 3, p. 3821-3835, 2023.

POCHMANN, M. **Desigualdade econômica no Brasil**. São Paulo: Ideias e Letras, 2015.

ROSSI, P.; DWECK, E.; ARANTES, F. Economia política da austeridade. In: ROSSI, P.; DWECK, E.; OLIVEIRA, A. L. M. (Org.). **Economia para poucos**: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil. São Paulo: Autonomia Literária, 2018. p. 14-31.

SCHNEIDER, G.; SILVA, M. Q. Índice de nível socioeconômico dos alunos do 5º ano do ensino fundamental: descrição de metodologia e análise de dados. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO: Política, Avaliação e Gestão da Educação: novos governos, novas agendas? 27., 2015. **Anais [...]**. Salvador: Biblioteca ANPAE, v. 21, p. 1-14, 2015.

SILVA, F. J. Controversies over the discussions around the new Fund for Maintenance and Development of Basic Education and Appreciation of Education Workers (Fundeb), Brazil. **FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação**, v. 12, n. 2, p. 1-17, 2022.

SILVA, M. Q. da. **Remuneração de professores públicos municipais no Brasil**: execução orçamentária, partidos públicos e valorização docente (2008 – 2016). 247 f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2019.

SILVA, M. Q. **Valorização do magistério e austeridade fiscal em Curitiba**. 121 f. Relatório (Pós-Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2021.

Marcus Quintanilha da Silva é doutor em educação pela Universidade Federal do Paraná. Professor adjunto na Universidade Federal da Paraíba. Pós-Doutor em Educação - PPGE/UFPR.

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-8305-0024>

E-mail: marcusquintanilha@hotmail.com

Recebido em 30 de janeiro de 2023

Aprovado em 30 de maio de 2023

