



Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação



Anais

X Encontro Anual da FINEDUCA (2022)

Eixo Temático

Políticas de Financiamento da Educação Básica

A Complementação da União na Política de Fundos da Educação Básica (2006-2021)

Nalú Farenzena

Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre/RS – Brasil

nalu.farenzena@gmail.com

Introdução

A política de fundos no financiamento da educação básica brasileira, criada em 1996 e com vigência até os dias atuais, pode ser dividida em três fases. Em 1996, num contexto de fortes demandas pela valorização do magistério da educação básica, foi criado, pela Emenda à Constituição (EC) nº 14, e no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), implantado em 1997 e vigente até 2006. Na sequência, a EC nº 53/2006 criou, também no ADCT, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), o qual vigorou de 2007 a 2020. Em 2020, com a EC nº 108, o Fundeb foi inserido no corpo permanente da Constituição (Art. 212-A). Este Fundo, reformulado e vigente a partir de 2021, será aqui chamado de Novo Fundeb.

O texto foca a complementação do governo da União na política de fundos, suas regras e os valores aplicados, com o objetivo de discutir a trajetória da política no que diz respeito a este aspecto.

Metodologia

A discussão aqui realizada compreende mudanças ocorridas na política de financiamento público da educação básica com a instituição do Fundef e com a transição entre fundos, tendo em conta que houve mudança com a emergência da política de fundos e que o Fundeb e Novo Fundeb foram formulados a partir do legado do(s) fundo(s) precedente(s). O texto tem caráter descritivo, uma descrição realizada por meio de um recorte de pesquisa mais ampla, para a qual são requeridas a análise documental de dezenas de documentos, com a necessária leitura articulada e contextualizada, e o levantamento, sistematização e triangulação de dados monetários referentes aos fundos, além de uma série de outros dados quantitativos não contemplados aqui. Ainda, em termos teórico-metodológicos, a discussão da política de fundos é embasada em referências da análise de políticas públicas, por exemplo, nas obras de Bezes e Palier (2018) e Muller e Surel (2002).

Discussão e Resultados

Os três fundos têm natureza contábil, funcionam no âmbito de cada unidade da federação e são um dispositivo redistributivo de recursos entre governo estadual e municípios; a redistribuição abrange parte da receita resultante de impostos já vinculada à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). Na prática, há 27 fundos, pois são 26 estados e o Distrito

Federal (DF). Os objetivos dos fundos, embora suas particularidades, referem-se à manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental (no caso do Fundef) e da educação básica pública (no caso de ambos os Fundeb) e à valorização dos trabalhadores da educação, incluindo sua condigna remuneração – profissionais do magistério no Fundef e Fundeb e profissionais da educação no Novo Fundeb. De modo implícito, os fundos visam também promover maior aproximação na disponibilidade de recursos para a MDE nos âmbitos intraestadual e interestadual.

Cada um dos 26 governos estaduais e dos 5.568 governos municipais (prefeituras), bem como o governo do DF, participa do Fundo com uma contribuição, a qual corresponde ao percentual de 20% de vários itens de sua receita resultante de impostos; os recursos destinados a cada ente, na redistribuição intraestadual, depende de um coeficiente, fixado pela proporção de matrículas ponderadas de cada ente em relação à matrícula total (também ponderada) do respectivo fundo estadual. O funcionamento dos fundos ocorre ao longo do ano civil, contribuições e retornos são contínuos, com transferências de recursos entre contas bancárias. Os recursos do Fundeb representaram, na maioria dos anos de 2010 em diante, entre 2,2-2,3% do Produto Interno Bruto (PIB).

Com vistas a promover equiparação da capacidade de gastos em MDE entre os fundos, há complementação da União, com regras estabelecidas na legislação. O critério legal para a complementação ao Fundef, porém, não foi respeitado no período de sua vigência. Deste modo, a complementação da União ao Fundeb e ao Novo Fundeb tem sido muito maior do que ao Fundef.

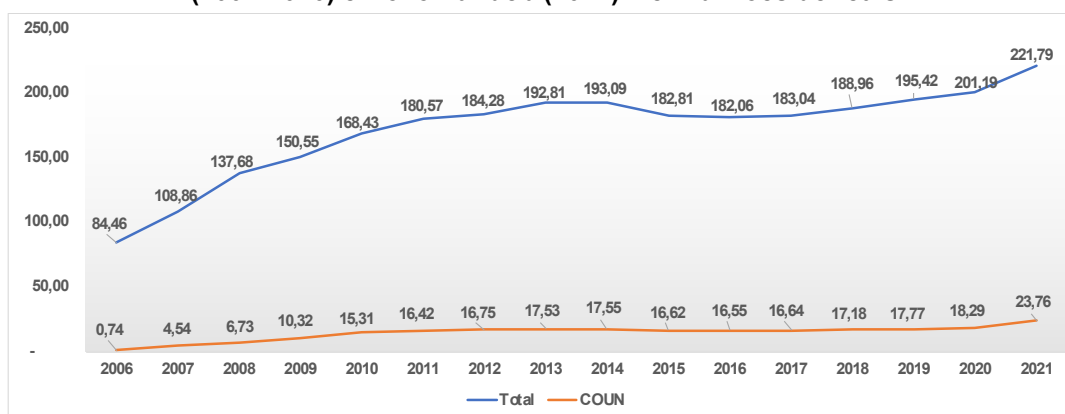
A complementação da União esteve/está ligada à garantia de um valor mínimo por aluno por ano (VAA mínimo). No Fundef, o VAA mínimo deveria ser (mas não foi) de, pelo menos, o quociente da divisão do total dos recursos estaduais, municipais e do DF pelo total de matrículas nas redes públicas subnacionais do ensino fundamental. Nas unidades da federação em que os recursos do governo estadual e dos municípios não fossem suficientes para garantir este VAA mínimo nos respectivos fundos, haveria complementação da União. As normas do Fundef também determinavam um aumento gradativo na contribuição dos entes aos fundos, num período de cinco anos, a fim de garantir padrões mínimos de qualidade da educação, preceito que nunca foi efetivado. Já a complementação da União ao Fundeb foi fixada em, no mínimo, 10% dos recursos de contribuição dos governos subnacionais. O VAA mínimo decorria da própria distribuição da complementação da União, ou seja, é diferente da média prevista no Fundef. Em termos de garantia de VAA mínimo por meio da complementação da União, a regra do Fundef, se aplicada ao Fundeb, teria permitido estipular VAA mínimos maiores do que os efetivados. O problema é que a fórmula foi descumprida na vigência do Fundef, embora, mais recentemente, tenha sido reconhecido, pelo Supremo Tribunal Federal, o descumprimento da regra pela União, gerando o pagamento de precatórios do Fundef. No Novo Fundeb, foi determinado um percentual maior de complementação da União: o correspondente a, no mínimo, 23% dos recursos de contribuição dos governos subnacionais, percentual a ser progressivamente atingido; foram 12% em 2021, serão 15% em 2022, até chegar ao mínimo de 23% em 2026.

No Novo Fundeb, há três modalidades de complementação, o que representa uma inovação, pois parte dos recursos federais pode ser transferida a entes localizados em estados não beneficiários da complementação nos moldes previstos anteriormente. Uma primeira é a complementação VAAF, ou seja, pelo valor aluno ano dos fundos; corresponde

a 10 pontos percentuais dos 23%. Funciona como era no Fundef e no Fundeb: são transferidos recursos federais para os fundos estaduais que não alcançam o VAA mínimo. A segunda é a complementação VAAT, que considera o valor aluno ano total de cada ente subnacional; corresponde a 10,5 pontos percentuais dos 23%. São estimados os valores por aluno de cada ente, os quais são o resultado da divisão dos recursos disponíveis para a educação pela matrícula ponderada. O valor previsto para a complementação da União é distribuído entre os entes situados em qualquer estado com menor VAAT, equiparando valores totais por aluno. Metade da complementação da União VAAT deve ser aplicada na educação infantil e 15% em despesas de capital. Existe também a complementação chamada “VAAR”, cuja implementação iniciará em 2023 e que corresponde a 2,5 pontos percentuais dos 23%. Esta complementação, bastante polêmica, deverá ser destinada a entes que cumprirem condicionalidades de melhoria de gestão previstas em lei e que alcancem evolução em indicadores de atendimento e de melhoria da aprendizagem, com redução das desigualdades educacionais.

Resumidas linhas gerais da política de fundos, com ênfase para as regras de complementação da União, são analisados os valores monetários movimentados no período de 2006 – último ano de vigência do Fundef – a 2021. Os valores da complementação da União constam no Gráfico 1, juntamente com o total de recursos dos fundos no período.

Gráfico 1 – Total de recursos e complementação da União (COUN) no Fundef (2006), Fundeb (2007-2020) e Novo Fundeb (2021) – em bilhões de reais



Fonte: Portarias do Ajuste Anual do Fundef (2006) e Fundeb (2007-2021).

Notas: valores atualizados pelo IPCA para dezembro de 2021.

Cabe comentar que a COUN ao Fundeb correspondeu, de 2010 a 2020, a uma proporção de mais ou menos 0,20% do PIB (0,27% em 2021), em torno de 12% do gasto público federal em educação e 60% do gasto da União com ações de assistência financeira na educação básica. No ano de 2006, a complementação foi de apenas R\$ 740,00 milhões, o que representou pífios 0,88% dos recursos dos governos subnacionais. Nesse ano, a complementação da União beneficiou somente os municípios e governos estaduais do Pará e do Maranhão. O Fundeb foi implantado gradativamente, entre 2007 e 2010, período em que a complementação aumentou relativamente mais ano a ano e, a partir de 2010, passou a representar, efetivamente, 10% dos recursos dos governos estaduais, municipais e do Distrito Federal (cf. Gráfico 1). Entre 2007 e 2020, a COUN beneficiou, 11 estados, sendo que, de modo contínuo, a partir de 2010 foi dirigida ao Pará e Amazonas, da Região Norte, e a sete estados nordestinos: Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco e Piauí. A

representatividade da COUN foi bastante diversa no âmbito do Fundo de cada um destes estados: no Maranhão e no Pará, a proporção dos recursos da complementação nos fundos estaduais foi maior do que 40%; em Alagoas, Bahia, Ceará, Piauí e Amazonas, a proporção ficou entre 20% e 30%; na Paraíba e em Pernambuco, girou em torno de 10%.

Em 2021, primeiro ano de implantação do Novo Fundeb, a COUN representou 12% dos recursos dos entes subnacionais. Na composição da complementação, de R\$ 23,76 bilhões, R\$ 19,80 bilhões foram distribuídos pelos critérios do VAAF, beneficiando os fundos de 10 estados, e R\$ 3,96 bilhões pelos critérios do VAAT, transferidos para mais de 1.500 municípios espalhados por 24 estados, com predominância para municípios do Nordeste e Norte, uma vez que 89% das localidades beneficiadas são destas duas regiões, as mais pobres do país do ponto de vista econômico.

Comentário Final

O Fundef e, com muito mais relevo, o Fundeb promoveram maior aproximação na capacidade de gasto dos entes subnacionais. A complementação da União foi e continua sendo fator decisivo para a equiparação interestadual, pois é dirigida aos fundos estaduais com menor disponibilidade de recursos para a educação. Com o Novo Fundeb e a complementação VAAT, esta equiparação será potencializada no âmbito intraestadual.

Entre as incumbências do governo da União na educação está a de prestar assistência financeira e aos governos subnacionais, para equalizar oportunidades e garantir padrão mínimo de qualidade do ensino. A complementação da União aos fundos é uma das ações de assistência financeira da União na educação básica, inclusive a que possui maior volume de recursos. Em que pese um legado, na política de fundos, em que a contribuição da União foi e continua sendo aumentada em termos efetivos, continua presente, na agenda pública e governamental nacional da política educacional, a efetivação de uma contribuição da União que tenha como referência o Custo Aluno Qualidade Inicial e o Custo Aluno Qualidade, para viabilizar oferta padrões de qualidade na educação básica em cada localidade e rede pública do país.

Referências

BEZES, Philippe; PALIER, Bruno. Trajectoire de réformes: comment retracer les processus de transformation des institutions. **Revue Française des Sciences Politiques**, v. 68, n. 6, p. 1083-1112, 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988** [com redação atualizada]. Brasília, DF, 5 de outubro de 1988.

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 [...].

BRASIL. **Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação [...].

BRASIL. **Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério [...].

MULLER, Pierre, SUREL, Yves. **Análise das políticas públicas**. Pelotas, EDUCAT, 2002.