

Educação em movimento

FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO
PÚBLICA BRASILEIRA: DILEMAS
E PERSPECTIVAS

Educação em movimento 4

© 2025 Fundação Santillana

FUNDAÇÃO SANTILLANA

Diretor-Executivo

Luciano Monteiro

Diretor de Políticas Públicas

André Lázaro

Gerente de Projetos

Karyne Alencar Castro

Assistente

Geane Caroline Costa Silva

Coordenação e edição

Ana Luisa Astiz | AA Studio

Preparação

Marcia Menin

Revisão

Juliana Caldas e Aline Graça

Editoração eletrônica e gráficos

Walkyria Garotti

Notas

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), utiliza as seguintes nomenclaturas: valor anual por aluno (VAAF), valor anual por aluno (VAAR) e valor anual total por aluno (VAAT). A Undime, no entanto, tem adotado em sua comunicação institucional as formas Valor Anual Aluno Fundeb (VAAF), Valor Anual Aluno Total (VAAT) e Valor Anual Aluno Resultado (VAAR), usadas também neste livro.

As opiniões expressas nos textos são de responsabilidade dos autores. Optamos por utilizar o gênero masculino com o intuito de não sobrecarregar graficamente o texto, o que não significa que os autores ou as entidades citadas tenham condutas discriminatórias e sexistas. As nuances de determinado idioma, com todas as suas peculiaridades e regras linguísticas, nunca devem ser utilizadas para reforçar atitudes preconceituosas.

Todos os *links* foram conferidos em julho de 2025, salvo observação.

Distribuição gratuita.
Julho de 2025.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Educação em movimento 4 : financiamento da educação pública brasileira : dilemas e perspectivas / [organização Alessio Costa Lima]. -- São Paulo : Fundação Santillana, 2025.

Vários autores.

Bibliografia.

ISBN 978-85-63489-62-3

1. Educação - Brasil - Finanças 2. Educação e Estado - Brasil
I. Lima, Alessio Costa..

25-288080

CDD-379.110981

Índices para catálogo sistemático:

1. Brasil : Educação : Financiamento : Política educacional 379.110981
Cibele Maria Dias - Bibliotecária - CRB-8/9427

Educação em movimento 4

FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA
BRASILEIRA: DILEMAS E PERSPECTIVAS

UNDIME

União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

Organização desta obra

Alessio Costa Lima

Coordenação geral

Maria Edineide de Almeida Batista

Apoio à coordenação

Vanelle Menezes Oliveira

Vivian Ka. Fuhr Melcop

Diretoria Executiva

Presidência

Alessio Costa Lima

Dirigente Municipal de Educação de Ibaratama (CE)

Vice-presidência

Silvio Aparecido Fidelis

Dirigente Municipal de Educação de Nobres (MT)

Secretaria de Assuntos Jurídicos

Marcia Aparecida Baldini

Dirigente Municipal de Educação de Cascavel (PR)

Secretaria de Coordenação Técnica

Antonia Rodrigues da Silva

Secretaria de Articulação

Ednamar Aparecida da Silva Cardoso

Assunção

Secretaria de Comunicação

José Marques Aurélio de Souza

Dirigente Municipal de Educação de Jucás (CE)

Secretaria de Finanças

Anderson Passos dos Santos

Dirigente Municipal de Educação de Aratuípe (BA)

Presidência da Região Centro-Oeste

Leonardo Santa Cecília

Presidência da Região Nordeste

Josevanda Mendonça Franco

Presidência da Região Norte

Luslarlene Umbelina Souza Fiamett

Dirigente Municipal de Educação de Santa

Luzia D'Oeste (RO)

Presidência da Região Sudeste

Luiz Miguel Martins Garcia

Dirigente Municipal de Educação de Sud Mennucci (SP)

Presidência da Região Sul

Maristela Ferrari Ruy Guasselli

Suplentes

Suplente da Secretaria de Assuntos

Jurídicos

Andreika Asseker Amarante

Dirigente Municipal de Educação de Igarassu (PE)

Suplente da Secretaria de Coordenação

Técnica

Fernanda Pinheiro de Abreu

Suplente da Secretaria de Articulação

Vilmar Lugão de Britto

Dirigente Municipal de Educação de Jerônimo Monteiro (ES)

Suplente da Secretaria de Finanças

Djalma Barros Siqueira Neto

Dirigente Municipal de Educação de Feliz Deserto (AL)

Suplente da Secretaria de Comunicação

Cargo vago

Vice-presidência da Região Centro-Oeste

Paulo Madson Vieira da Silva

Vice-presidência da Região Nordeste

Michael Lopes da Silva

Vice-presidência da Região Norte

Cargo vago

Vice-presidência da Região Sudeste

Osório Luís Figueiredo de Souza
Dirigente Municipal de Educação de
Cachoeiras de Macacu (RJ)

Vice-presidência da Região Sul

Alex Cleidir Tardetti
Dirigente Municipal de Educação de São
Lourenço do Oeste (SC)

Conselho Fiscal**Titulares**

Shirliane Monteiro de Lima Sampaio
Dirigente Municipal de Educação de Igarapé
Grande (MA)

Joária de Araújo Vieira
Dirigente Municipal de Educação de Rio do
Fogo (RN)

Luiza Rodrigues de Souza Brasileiro

Suplentes

Eliane Rodrigues de Moraes
Dirigente Municipal de Educação de
Francinópolis (PI)

Alsione Pereira de Alencar Sulbaran
Dirigente Municipal de Educação de
Pacaraima (RR)

Karla Cristina Palha Barbosa
Dirigente Municipal de Educação de Itaubal
(AP)

Equipe**Coordenação institucional**

Maria Edineide de Almeida Batista

**Assessoria de Políticas Públicas
Educativas**

Vivian Ka. Fuhr Melcop

Assessoria de Projetos

Vilmar Klemann

Administrativo

Fátima Soares
José Lucena de Sousa Júnior
José Nilson Melo
Márcia Mesquita
Wendell Assunção

Projetos

Renata Dias
Jéssica Almeida

Comunicação

Joana Saraiva
Vanelle Oliveira

- 8 **Apresentação: uma obra para ser estudada e utilizada**
Alessio Costa Lima

CAPÍTULO 1

- 18 **Financiamento da educação pública no Brasil: por uma quinta vinculação de recursos**
Nelson Cardoso Amaral

CAPÍTULO 2

- 30 **Do Fundef ao Fundeb: aprendendo com a política de fundos**
José Marcelino de Rezende Pinto

CAPÍTULO 3

- 46 **Fundef, Fundeb, novo Fundeb: a evolução da cooperação federativa no financiamento da educação pública brasileira**
Maurício Holanda Maia

CAPÍTULO 4

- 60 **Complementações VAAF, VAAT e VAAR: da União ao novo Fundeb**
Mariza Abreu

CAPÍTULO 5

- 74 **O VAAR: das condicionalidades aos mecanismos de distribuição**
Alessio Costa Lima

CAPÍTULO 6

- 98 Equidade na educação: o papel do Custo Aluno-Qualidade no enfrentamento às desigualdades educacionais
Andressa Pellanda

CAPÍTULO 7

- 110 Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb: uma proposta de diálogo como artesanato da gestão em rede
Valdoir Pedro Wathier

CAPÍTULO 8

- 126 O Pacto Nacional pela Retomada de Obras da Educação Básica: o papel do direito administrativo na concretização das políticas públicas
Fernanda Pacobahyba e Rodolfo Cabral

APÊNDICE

- 138 Legislação citada nesta obra

Apresentação

**UMA OBRA PARA SER ESTUDADA
E UTILIZADA**

ALESSIO COSTA LIMA

Presidente da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) e dirigente municipal de educação de Ibaretama (CE). Bacharel em administração pela Universidade Estadual do Ceará (UECE), especialista em gestão escolar, mestre em políticas públicas e sociedade e doutor em educação, linha avaliação educacional, pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Professor do curso de administração da Universidade Estadual Vale do Acaraú (UVA), membro do Fórum Nacional de Educação (FNE) e do Conselho Técnico-Científico da Educação Básica (CTC-EB) da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). Foi conselheiro da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação de 2016 a 2020.

A EDUCAÇÃO É UM DIREITO PÚBLICO subjetivo assegurado a todos os brasileiros e brasileiras, sendo sua oferta uma obrigação inalienável do Estado. Para tanto, a Constituição Federal (CF) de 1988 estabelece que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios deverão organizar os respectivos sistemas de ensino em regime de colaboração, tendo como um de seus pilares o princípio da gestão democrática.

A gestão de uma rede ou sistema de ensino – em qualquer esfera federativa – apresenta-se como uma tarefa complexa, exigindo conhecimentos interdisciplinares que abrangem as dimensões pedagógica, administrativa e financeira. Nesse cenário, o financiamento da educação configura-se como uma condição estratégica essencial para a concretização do direito à educação com qualidade social.

A implementação de políticas educacionais, ainda que bem formuladas nos aspectos teóricos e programáticos, só se efetiva com a disponibilidade orçamentária compatível com os objetivos propostos. A qualidade da educação ofertada está diretamente relacionada ao volume e à adequação dos investimentos realizados. Assim, garantir um padrão básico de qualidade na educação requer o conhecimento dos mecanismos legais e institucionais que regulam o financiamento educacional, além do domínio das fontes de recursos, das vinculações e subvinculações constitucionais e infraconstitucionais, dos critérios de alocação, da execução orçamentária e dos procedimentos de prestação de contas.

Nesse sentido, compreender os marcos legais desse campo, bem como os instrumentos de planejamento e controle financeiro é um requisito indispensável para o exercício qualificado de sua gestão. A atuação eficaz dos gestores educacionais do setor público exige a apropriação de um conjunto de saberes específicos, muitas vezes dispersos ou de difícil acesso, dada a escassez de publicações sistematizadas sobre o tema.

Assim, este volume é uma contribuição para a formação teórica e prática de gestores e técnicos educacionais, oferecendo uma análise atualizada sobre o financiamento da educação no Brasil. Vale destacar que esta coleção, que representa o esforço e o compromisso com a formação dos dirigentes municipais de Educação,

nasceu em 2021, em uma parceria entre Undime e Fundação Santillana, responsável pela edição e publicação. Seu título – Educação em Movimento – traz uma ideia motriz que nos inspira: a visão de educação associada à transformação permanente. O primeiro volume, *O direito universal, as transformações e possibilidades durante e após a pandemia*, tratou do direito à educação pública como uma conquista histórica a ser preservada e fortalecida no Brasil, além de abordar seus instrumentos estruturantes, como a organização de um Sistema Nacional de Educação, os planos decenais e os meios de financiamento, que devem nortear o trabalho do gestor educacional. Em 2022, foi lançado o volume 2, *O percurso histórico da BNCC até os novos currículos*, que versou sobre as discussões curriculares, os caminhos percorridos na construção da Base Nacional Comum Curricular, seus avanços e desafios como registro de um processo coletivo de construção de conhecimento e de gestão democrática. O volume 3, *As mudanças decorrentes da BNCC, da educação infantil ao novo ensino médio*, lançado em 2023, ampliou as discussões sobre a Base, aprofundando as análises e resultando em um material de grande proveito em atividades de formação continuada de professores de todo o Brasil.

Agora, em 2025, publica-se o volume 4, *Financiamento da educação pública brasileira: dilemas e perspectivas*, que organiza os assuntos referentes ao financiamento da educação, articulando fundamentos legais e conceitos teóricos e técnicos de gestão financeira com o objetivo de contribuir para a gestão orçamentário-financeira das secretarias municipais de Educação. Levando em conta que muitos dirigentes não têm formação na área de exatas, as temáticas são tratadas de modo a propiciar sua assimilação e uso para otimizar a aplicação dos recursos de maneira eficiente e eficaz e favorecer a melhoria de indicadores de atendimento e aprendizagem.

Organizado em oito capítulos e um apêndice com a legislação neles citada, o livro é uma produção colaborativa, assim como os volumes anteriores. Cada autor desenvolve um assunto referente ao financiamento da educação básica pública, apresentando suas características, normas e condições, de modo a possibilitar que o leitor, ao final, tenha um panorama da temática.

O primeiro capítulo, escrito por Nelson Cardoso Amaral, destaca as quatro vinculações constitucionais que garantem recursos para o setor – a aplicação mínima dos impostos (artigo 212 da CF); a contribuição social do salário-educação; a destinação de percentual do Produto Interno Bruto (PIB) por meio dos planos nacionais de educação (PNE); e os recursos oriundos da exploração de petróleo, gás e minerais – para, então, propor a constituição de uma quinta vinculação, com base nas deliberações da Conferência Nacional de Educação (Conae) 2024. Essa quinta vinculação ampliaria a participação da União e incorporaria novas fontes de financiamento, como taxação de grandes fortunas, recursos provenientes de apostas *online*, redução das renúncias fiscais e cobrança da dívida ativa. O autor defende a importância de tal vinculação para a garantia e o cumprimento das metas do próximo PNE e para a consolidação da educação como prioridade no desenvolvimento social e econômico do país, ampliando os investimentos, fortalecendo a equidade e melhorando a infraestrutura e a qualidade do ensino no país.

O segundo capítulo, de José Marcelino de Rezende Pinto, faz uma análise crítica da trajetória da política de fundos no financiamento da educação básica no Brasil desde o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), em 1997, até o atual Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), destacando seus impactos na redistribuição de matrículas e no financiamento educacional. O autor aponta os avanços sobretudo na redistribuição de recursos e na valorização da cooperação federativa e também as limitações estruturais, como a ausência da efetiva implementação do Custo Aluno-Qualidade (CAQ), prevista desde 2001. Com tal situação, os recursos destinados ao Fundeb permanecem abaixo do necessário para garantir uma educação de qualidade, especialmente em redes pequenas e em contextos de maior vulnerabilidade social. Para agravar esse cenário, estados vêm intensificando o processo de municipalização da educação básica, com a transferência de matrículas para os municípios, aumentando as responsabilidades educacionais destes. Além disso, o texto discute os desafios do modelo

atual do Fundeb, como as distorções no Valor Anual Aluno Total (VAAT), a fragilidade dos fatores de ponderação, a concentração de recursos no Valor Anual Aluno Resultado (VAAR) e a insuficiência dos investimentos da União. Defende, portanto, o fortalecimento da complementação federal, a adoção plena do Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) e do CAQ e a necessidade de decisões políticas que garantam financiamento adequado, justiça social e qualidade efetiva na educação pública brasileira, para garantir a equidade e viabilizar o cumprimento das metas do PNE.

Na sequência, o terceiro capítulo, de Maurício Holanda Maia, apresenta um panorama histórico e analítico da evolução do financiamento da educação pública no Brasil, destacando o papel do Fundef, do Fundeb e, especialmente, do Novo Fundeb, instituído pela Emenda Constitucional nº 108/2020. O autor evidencia como esse percurso fortaleceu a cooperação federativa, promoveu maior redistribuição de recursos e buscou garantir mais equidade entre as redes de ensino. O Novo Fundeb introduziu avanços expressivos, como a ampliação da complementação da União de 10% para 23%, a criação das modalidades de complementação Valor Anual Aluno Fundeb (VAAF), VAAT e VAAR, além de estabelecer critérios associados a resultados e condicionalidades de gestão. Essas regras aprimoraram a alocação dos recursos, beneficiando redes de ensino com maior vulnerabilidade socioeconômica e incentivando boas práticas de gestão educacional. Também trouxeram inovações como o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços Educacional (ICMS Educacional), a subvinculação de 70% dos recursos para a valorização dos profissionais da educação e de 15% para investimentos em infraestrutura. Além de analisar os avanços, o texto reflete sobre desafios atuais como a sustentabilidade financeira, a valorização dos profissionais e a necessidade de construir consensos para enfrentar os dilemas da priorização no campo educacional, tendo a equidade e a inclusão como princípios orientadores. Aborda, também, questões como a definição de fatores de ponderação, a priorização da educação infantil e a necessidade de adequações na legislação para garantir uma distribuição mais justa dos investimentos. A análise ressalta a importância da colaboração en-

tre União, estados e municípios, consolidando o Novo Fundeb como um mecanismo permanente de financiamento da educação básica e reforçando seu papel na redução das desigualdades e na melhoria da qualidade do ensino.

Ao analisar as três modalidades de complementação da União ao novo Fundeb – VAAF, VAAT e VAAR –, instituídas pela Emenda Constitucional nº 108/2020 e regulamentadas pela Lei nº 14.113/2020, o quarto capítulo, de Mariza Abreu, aponta como principais inovações o aumento progressivo da participação da União e a adoção de um modelo híbrido de distribuição, que combina critérios de equidade e desempenho. A complementação-VAAF mantém a lógica do Fundeb anterior, focada na equalização de recursos entre os estados. Já o VAAT amplia a redistribuição de acordo com a capacidade fiscal de cada rede, fortalecendo a equidade. Por sua vez, o VAAR vincula parte dos repasses a resultados educacionais e à redução das desigualdades socioeconômicas e raciais, impondo condicionalidades relacionadas à gestão, às avaliações e ao regime de colaboração. Além de apontar avanço significativo no financiamento da educação básica, a autora discute desafios operacionais e limitações no cálculo de indicadores como o nível socioeconômico (NSE) e sugere aperfeiçoamentos na legislação para garantir maior eficácia na redução das desigualdades e na melhoria da qualidade educacional.

O quinto capítulo, de minha autoria, analisa a concepção, estrutura e implementação do VAAR, uma das três modalidades de complementação da União ao Fundeb, que corresponde a 2,5% desses recursos e que difere das outras modalidades de complementação por vincular a distribuição de verbas a condicionalidades de melhoria da gestão e evolução de indicadores de atendimento e aprendizagem, com foco na redução das desigualdades educacionais. Com base em um panorama histórico do financiamento da educação básica no Brasil, o texto destaca o papel estratégico da União na redistribuição de recursos e apresenta o embate político e técnico em torno da criação do VAAR, concebido como um mecanismo de indução de melhorias na gestão, no atendimento e na aprendizagem com foco na equidade. Ao detalhar as cinco condi-

cionalidades exigidas para habilitação e os critérios para distribuição dos recursos, são expostos os desafios enfrentados pelas redes estaduais e municipais, especialmente no tocante à redução das desigualdades socioeconômicas e raciais. Também se questionam os riscos de o VAAR ser interpretado como um instrumento de responsabilização punitiva, alertando para a importância de seu uso orientado por diagnósticos e políticas públicas estruturantes.

No sexto capítulo, escrito por Andressa Pellanda, discute-se o papel central do CAQi e do CAQ como instrumentos fundamentais para a efetivação do direito à educação com qualidade e equidade no Brasil. Demonstra-se como essas metodologias, desenvolvidas pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, redefinem o financiamento educacional com base nas necessidades reais das escolas, assegurando infraestrutura, valorização dos profissionais, gestão democrática e condições pedagógicas adequadas. O texto enfatiza que o CAQi/CAQ não é apenas uma ferramenta técnica, mas um mecanismo de justiça social e de combate às desigualdades, capaz de orientar a distribuição de recursos de maneira mais justa, fortalecendo o controle social, a segurança jurídica e a eficiência na gestão educacional. A consolidação desses parâmetros, já incorporados na Emenda Constitucional nº 108/2020, é apontada como essencial para o avanço de um sistema educacional mais inclusivo e para a construção de uma sociedade democrática e menos desigual. Aborda-se, por fim, a necessidade de regulamentação do CAQ no Sistema Nacional de Educação e seu alinhamento com o novo PNE.

O papel dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb (CACS/Fundeb) na governança da educação pública, como instâncias fundamentais para qualificar sua gestão e fortalecer a participação social nas políticas educacionais, é apresentado no sétimo capítulo por Valdoir Pedro Wathier. Ao fazer uma reflexão crítica sobre o conceito de controle social, o autor demonstra que esses conselhos operam em meio a tensões e ambivalências, oscilando entre instrumentos de democratização e espaços que podem ser capturados por lógicas burocráticas ou interesses específicos. Considerando que a efetividade dos conselhos depende do fortalecimento do diálogo entre gestores e conselhei-

ros, da valorização da escuta ativa, da construção de consensos e da clareza sobre os limites e as atribuições de cada ator na gestão da política pública, o texto explora a complexidade do controle social, destacando suas múltiplas interpretações e sua importância na fiscalização do Estado, garantindo transparência e participação. Além disso, analisa a estrutura dos conselhos, suas atribuições e desafios na prática da *accountability* educacional, enfatizando a necessidade de interação constante entre sociedade civil e governo. Ao propor uma atuação mais colaborativa, crítica e formativa dos conselhos, reafirma seu papel como artesãos da gestão em rede, contribuindo para a efetivação do direito à educação com qualidade, equidade e transparência.

Por fim, apresenta-se o Pacto Nacional pela Retomada de Obras da Educação Básica, lançado pelo governo federal em 2023, como uma estratégia essencial para enfrentar o grave problema das obras escolares paralisadas no Brasil. O oitavo capítulo, assinado por Fernanda Pacobahyba, destaca o papel do direito administrativo como instrumento jurídico capaz de viabilizar a efetivação de políticas públicas, especialmente na educação, articulando segurança jurídica, agilidade na gestão e eficiência na execução dos recursos públicos. A iniciativa envolve colaboração entre União, estados e municípios, além do apoio técnico e financeiro do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que, como executor da política, assume papel central na coordenação técnica e financeira junto aos entes federados, buscando garantir a retomada de mais de 3.700 obras, muitas delas paradas há anos. Além de mostrar os avanços proporcionados pela Lei nº 14.719/2023, que permite atualizações contratuais e maior flexibilidade na gestão das obras, a autora defende que o fortalecimento das bases legais, aliado à modernização da administração pública, é fundamental para assegurar a concretização do direito à educação, com infraestrutura escolar adequada e ampliação da oferta de vagas. Ressalta, também, a importância da gestão pública eficaz para garantir infraestrutura na educação e apresenta o pacto como um modelo inovador de governança intergovernamental que visa ampliar o acesso à educação de qualidade no Brasil.

Assim, com este quarto título da Coleção Educação em Movimento, a Undime reafirma seu compromisso em oferecer aos dirigentes municipais de educação subsídios teóricos e práticos que colaborem para a construção de uma gestão educacional cada vez mais qualificada, responsável e comprometida com o direito à educação para todos e todas. Ao tratar do financiamento da educação de maneira acessível e tecnicamente fundamentada, este volume busca fortalecer a autonomia dos gestores e ampliar sua capacidade de tomada de decisão, contribuindo diretamente para a efetividade das políticas públicas educacionais sustentáveis e equitativas nos territórios. Que esta obra sirva como instrumento de formação, reflexão e ação, impulsionando o avanço da qualidade e da equidade na educação pública brasileira.

Financiamento da educação pública no Brasil

**POR UMA QUINTA VINCULAÇÃO
DE RECURSOS**

NELSON CARDOSO AMARAL

Possui mestrado em física pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ), doutorado em educação pela Universidade Metodista de Piracicaba (Unimep) e estágio pós-doutoral na Universidade de São Paulo (USP). Professor emérito da Universidade Federal de Goiás (UFG, 2023), foi pró-reitor de administração e finanças e vice-reitor da mesma instituição. É presidente da Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca, biênios 2022-2023 e 2024-2025).

Introdução

Os recursos financeiros que ficam disponíveis para a implementação de políticas públicas compõem o chamado Fundo Público (FP). O FP é constituído dos recursos oriundos dos pagamentos dos tributos (impostos, taxas e contribuições), bem como daqueles originados, por exemplo, da riqueza natural do país, como recursos hídricos e minerais, petróleo e gás.

Esses recursos, além de financiarem todas as atividades da burocracia do Estado, destinam-se à implementação das políticas públicas a serem estabelecidas pelos poderes executivos e legislativos e podem dirigir-se tanto para a vertente social quanto para a vertente do mundo do capital.

Os recursos públicos são aplicados na vertente social quando financiam programas relacionados a educação, saúde, saneamento, habitação, assistência social, salário-desemprego etc. e na vertente do mundo do capital quando subsidiam a agricultura, instalação de fábricas, juros em empréstimos com muito tempo de carência, recursos para o salvamento de bancos, renúncia fiscal etc. (Oliveira, 1998, p. 20). Há sempre uma grande tensão na escolha de que vertente priorizar na aplicação dos recursos financeiros que fazem parte dos fundos públicos federal, estaduais, distrital e municipais.

A discussão sobre o financiamento da educação brasileira passa, portanto, pelos recursos públicos, constituídos de recursos oriundos da sociedade e colocados à disposição dos governos federal, estaduais, distrital e municipais para a implementação de políticas públicas.

Este estudo descreve as quatro vinculações de recursos financeiros para a educação existentes na legislação brasileira e, pensando à frente, examina possíveis novas fontes de financiamento discutidas na Conferência Nacional de Educação (Conae) realizada em janeiro de 2024, apresentando a ideia de que as vinculações, em conjunto, se transformem em uma quinta para que o próximo Plano Nacional de Educação (PNE) possa, ao final do decênio 2024-2034, cumprir as metas aprovadas pelo Congresso Nacional.

Os recursos financeiros vinculados à educação brasileira: a quádrupla vinculação

O financiamento da educação brasileira possui marcos legais básicos que se encontram na Constituição Federal (CF) de 1988. O artigo 205 afirma que a educação é “direito de todos e dever do Estado e da família”. Como tal, deve, então, ser financiada tanto por recursos advindos dos fundos públicos brasileiros quanto por aqueles oriundos diretamente das famílias por meio do pagamento de mensalidades. As escolas públicas devem ser gratuitas (CF, art. 206), e as escolas privadas, funcionar conforme as “normas gerais da educação nacional” e “autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público” (CF, art. 209).

Sobre os recursos financeiros constitutivos dos fundos públicos federal, estaduais, distrital e municipais a serem aplicados nas instituições educativas do país, a CF estabeleceu três vinculações.

A primeira delas é a vinculação de um percentual dos impostos arrecadados pela União, pelos estados, pelo Distrito Federal (DF) e pelos municípios, como determinado no *caput* do artigo 212:

A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Nota-se que a Constituição definiu apenas os percentuais mínimos a serem aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) e, por isso, diversos entes federados especificaram em suas constituições/leis orgânicas percentuais além do mínimo de 25%.

A determinação de que os estados, o DF e os municípios devem aplicar um percentual mínimo dos impostos arrecadados em

seus âmbitos, acrescidos daqueles provenientes de transferências, decorre do fato de que parte dos impostos arrecadados pela União é transferida aos estados, ao DF e aos municípios, e parte dos impostos arrecadados pelos estados é transferida aos municípios.

Dessa forma, a União deve aplicar em educação pelo menos 18% do volume dos impostos por ela arrecadados, descontando-se as transferências efetivadas aos estados, ao DF e aos municípios; os estados, pelo menos, 25% do volume dos impostos por eles arrecadados, adicionando-se os recursos transferidos pela União e descontando-se os recursos transferidos pelos estados aos municípios; e os municípios, pelo menos, 25% do volume dos impostos por eles arrecadados, adicionando-se os repassados pela União e pelos estados.

O parágrafo 5º do artigo 212 da CF estabeleceu a segunda vinculação: “A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei”.

A contribuição social do salário-educação é calculada “com base na alíquota de 2,5% (dois e meio por cento) sobre o total de remunerações pagas ou creditadas, a qualquer título, aos segurados empregados” (Lei nº 9.424/1996, art. 15).

Do montante arrecadado, deduz-se 1% para a Secretaria da Receita Previdenciária, e a distribuição dos recursos será realizada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), “observada, em noventa por cento de seu valor, a arrecadação realizada em cada Estado e no Distrito Federal, em quotas” federal, estaduais e municipais (Decreto nº 6.003/2006, art. 9º).

A quota federal corresponde a um terço do montante de recursos e será

Aplicada no financiamento de programas e projetos voltados para a universalização da educação básica, de forma a propiciar a redução dos desníveis socioeducacionais existentes entre Municípios, Estados, Distrito Federal e regiões brasileiras (ibidem, art. 9º, inc. I).

As quotas estaduais e municipais correspondem a dois terços do montante de recursos e serão integralmente redistribuídas

Entre o Estado e seus Municípios de forma proporcional ao número de alunos matriculados na educação básica das respectivas redes de ensino no exercício anterior ao da distribuição, conforme apurado pelo censo educacional realizado pelo Ministério da Educação (ibidem, art. 9º, § 1º).

Os 10% restantes serão aplicados pelo próprio FNDE em “programas, projetos e ações voltadas para a universalização da educação básica” (*ibidem*, art. 9º, § 4º).

A aplicação desse volume de recursos precisa se efetivar por meio de programas, projetos e ações que aprofundem a cooperação e diminuam as desigualdades entre os entes federados, contribuindo para que a oferta da educação básica ocorra com a melhoria da qualidade do processo educativo.

A Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009, alterou o artigo 214 da CF e estabeleceu a terceira vinculação de recursos para a educação:

A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a:

[...]

VI – estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto (CF, art. 214, grifo nosso).

Esse inciso VI garante, portanto, que, desde 2009, todos os planos nacionais de educação devem conter uma referência ao volume

de recursos públicos aplicados em educação como percentual do Produto Interno Bruto (PIB). O PNE 2014-2024, aprovado pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, já apresentou essa vinculação em sua meta 20:

Ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto – PIB do País no 5º (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio (grifo nosso).

O documento “Relatório do 5º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2024” (Brasil, 2024), divulgado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), concluiu que os recursos financeiros públicos aplicados em educação pública e privada atingiram o equivalente a 5,9% do PIB em 2022, e os aplicados em educação pública atingiram 5,1% do PIB no mesmo ano, o que mostra que o cumprimento dessa meta ainda está muito distante.

O PNE que vigorará no decênio 2024-2034 deverá, também, estabelecer uma meta vinculando o total de recursos financeiros a serem aplicados em educação a um percentual do PIB. Esse foi um ponto sensível na discussão ocorrida na Conae 2024, que culminou na aprovação da seguinte proposição, mantendo a meta de atingir o equivalente a 10% do PIB em 2034:

Consolidar a base da política de financiamento, acompanhamento e controle social da educação e ampliar o volume de recursos públicos aplicados exclusivamente em educação pública de maneira a atingir, no mínimo, o patamar de 7% do Produto Interno Bruto – PIB – do país no 4º ano de vigência do PNE, 9% no 8º ano e, no mínimo, o equivalente a 10% do PIB ao final do decênio (Brasil, 2024, p. 185).

O Projeto de Lei (PL) nº 2.614/2024, que “aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2024-2034”, encaminhado pelo go-

verno federal ao Congresso Nacional, estabeleceu como proposta de meta para o financiamento da educação:

Ampliar o investimento público em educação, de modo a atingir o equivalente a 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto – PIB até o sexto ano de vigência deste PNE, e 10% (dez por cento) do PIB até o final do decênio, em consonância com o que estabelece o art. 214, caput, inciso VI, da Constituição.

É preciso, portanto, estabelecer as fontes de recursos financeiros que constituirão os fundos públicos dos entes federados para que no próximo decênio uma meta especificando o volume de recursos financeiros a serem aplicados em educação possa ser cumprida, o que não ocorreu no PNE anterior. A Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca), em nota técnica, apresenta uma síntese de diversas novas fontes para financiar o próximo PNE (Fineduca, 2023).

Além dessas três vinculações constitucionais, a quarta vinculação de recursos financeiros para a educação brasileira ocorreu com a aprovação da Lei nº 12.858, de 9 de setembro de 2013, que “dispõe sobre a destinação para as áreas de educação e saúde de parcela da participação no resultado ou na compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural [...]”.

Essa vinculação foi estabelecida com o intuito de cumprir a terceira vinculação, discutida anteriormente. Assim, “serão destinados exclusivamente para a educação pública, com prioridade para a educação básica, e para a saúde, na forma do regulamento, os seguintes recursos” (Lei nº 12.858/2013, art. 2º):

I – as receitas dos órgãos da administração direta da União provenientes dos royalties e da participação especial decorrentes de áreas cuja declaração de comercialidade tenha ocorrido a partir de 3 de dezembro de 2012, relativas a contratos celebrados sob os regimes de concessão, de cessão onerosa e de partilha de produção [...] quando a la-

vra ocorrer na plataforma continental, no mar territorial ou na zona econômica exclusiva;

II – as receitas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios provenientes dos royalties e da participação especial, relativas a contratos celebrados a partir de 3 de dezembro de 2012, sob os regimes de concessão, de cessão onerosa e de partilha de produção [...] quando a lavra ocorrer na plataforma continental, no mar territorial ou na zona econômica exclusiva;

III – 50% (cinquenta por cento) dos recursos recebidos pelo Fundo Social de que trata o art. 47 da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, até que sejam cumpridas as metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação; e

IV – as receitas da União decorrentes de acordos de individualização da produção de que trata o art. 36 da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010.

Os recursos de que trata o inciso I serão distribuídos prioritariamente aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios que aprovarem leis determinando “a aplicação da respectiva parcela de receitas de *royalties* e de participação especial com a mesma destinação exclusiva” (Lei nº 12.858/2013, art. 2º, § 1º).

Os recursos previstos nos incisos I e II serão aplicados pela União, pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios na proporção de 75% para a educação e de 25% para a saúde (*ibidem*, art. 2º, § 3º).

Os recursos determinados nos incisos I a IV serão adicionados ao mínimo previsto na primeira vinculação (*ibidem*, art. 4º).

Pensando à frente: por uma quintupla vinculação de recursos financeiros

A Conae 2024 apresenta, em seu documento final, possíveis novas fontes de financiamento além daquelas já estabelecidas na legislação brasileira, o que se constituiria, como um conjunto, em uma quinta vinculação, por meio das seguintes estratégias (Brasil, 2024, p. 185-186):

- **Ampliar a participação da União alterando a vinculação de 18% para, no mínimo, 25%, não só considerando a receita advinda de impostos, mas também adicionando, de maneira adequada, percentuais das taxas e contribuições sociais para a aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE).**
- **Destinar para a educação parte da taxação das casas de apostas, bets online e atividades afins, para todos os níveis, etapas e modalidades educacionais.**
- **Efetivar mudanças na carga tributária para quem ganha mais pague mais, elevando, portanto, as alíquotas dos tributos sobre a renda, lucros e ganhos de capital e propriedades, incluindo a regulamentação sobre a taxação de grandes fortunas, além de aprimorar o sistema de fiscalização.**
- **Aumentar a carga tributária brasileira, principalmente naqueles tributos com características mais progressivas, como percentual do PIB, que foi de 31% em 2020, até atingir o equivalente ao percentual médio dos 33 países mais ricos da OCDE [Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico], que foi de 35,5% do PIB daqueles países.**
- **Eliminar parte das renúncias tributárias, sobretudo de receitas de impostos por provocar uma redução no montante de recursos vinculados pelo artigo 212 da CF, de 1988.**

- **Usar os recursos**
recebidos na cobrança de dívida ativa da União para financiar a melhoria das condições físicas e materiais das escolas/instituições da educação básica e da educação superior.
- **Aplicar em educação pública**
 1. *os recursos financeiros da Compensação Financeira pela Utilização dos Recursos Hídricos para Fins de Geração de Energia Elétrica e dos royalties de Itaipu, distribuída aos estados e municípios que se relacionam com usinas hidrelétricas;*
 2. *os recursos financeiros da Compensação Financeira pela Exploração Mineral, que é a contrapartida paga, pelas empresas mineradoras à União, estados, Distrito Federal e municípios, pela exploração dos recursos minerais em seus respectivos territórios, ampliando também as alíquotas para patamares similares àqueles existentes em outros países;*
 3. *parte dos recursos associados ao petróleo e gás, além daqueles já vinculados ao Fundo Social do Pré-Sal, constituído pela Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010.*
- **Institucionalizar a limitação do pagamento de juros, encargos e amortização da dívida pública a um valor equivalente a 70% da média paga nos últimos cinco anos, realizando a renegociação dos 30% restantes do ano vigente, com alongamento dos prazos de pagamento.**
- **Reorganizar o volume dos recursos públicos**
aplicados no setor privado educacional, construindo travas e prazos, para que ele seja paulatinamente diminuído, zerando o aporte de recursos públicos até o último ano de vigência do Plano.

A Fineduca, por meio da nota técnica “O financiamento do PNE (2024-2034): é chegada a hora de priorizar a Educação no processo de desenvolvimento social e econômico do Brasil” (Fineduca, 2023), examinou essas estratégias e avaliou o montante de recursos associados a elas ao longo de 2014-2022, com o objetivo de obter o volume que seria possível aplicar em educação caso essas fontes tivessem sido utilizadas para cumprir as metas do PNE 2014-2024. Concluiu que, nesse período, os recursos poderiam ser da ordem de R\$ 3,9 trilhões.

Dessa forma, se pensarmos à frente e quisermos, no futuro, um país com menos desigualdade e melhores condições de se inserir na competição internacional global capitalista, há que se definir uma quinta vinculação de recursos para a educação. Para que esse conjunto de uma quádrupla vinculação se efetive, é preciso mobilizar a sociedade para que governantes e parlamentares se deem conta de que o desenvolvimento social e econômico do Brasil depende fundamentalmente de priorizar o financiamento da educação de crianças, jovens e adultos.

Referências

- BRASIL.** Conferência Nacional de Educação. *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, DF, 2024. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/13vmP2rdmtZje0GtiCMqHHLOv8n4DrAkz/view>.
- BRASIL.** Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Relatório do 5º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2024*. Brasília, DF: Inep, 2024. Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/plano_nacional_de_educacao/relatorio_do_quinto_ciclo_de_monitoramento_das_metas_do_plano_nacional_de_educacao.pdf.
- FINEDUCA.** Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação. *O financiamento do PNE (2024-2034): é chegada a hora de priorizar a educação no processo de desenvolvimento social e econômico do Brasil*. Curitiba, 2023. Disponível em: https://fineduca.org.br/wp-content/uploads/2023/12/20231221_Nota_Técnica_10_PIB_apoios.pdf.
- OLIVEIRA, F.** *Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita*. Petrópolis: Vozes, 1998.

Do Fundef ao Fundeb

APRENDENDO COM A POLÍTICA DE FUNDOS

JOSÉ MARCELINO DE REZENDE PINTO

Professor titular da Universidade de São Paulo (USP), onde atua desde 1990, com pesquisas na área de financiamento da educação, regime federativo e educação do campo. Possui mestrado e doutorado pela Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e pós-doutorado na Universidade Stanford (Estados Unidos). Docente do programa de pós-graduação em educação da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Ribeirão Preto da USP (FFCLRP-USP), vice-presidente da Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca) e ex-presidente do Conselho Municipal de Educação de Ribeirão Preto (SP). É um dos sistematizadores da proposta do Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) elaborada pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação.

A POLÍTICA DE FUNDOS CONTÁBEIS, aprovada pela Emenda Constitucional (EC) nº 14/1996, na gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso, com a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), foi um divisor de águas na divisão de responsabilidades pela oferta da educação básica no Brasil e em seu financiamento.

Tendo como motivo declarado a redução das disparidades no gasto por aluno entre regiões e redes do Brasil por meio de uma minirreforma tributária (Negri, 1997), a razão mais pragmática da propositura do Fundef foi o descumprimento sistemático pelo governo federal do artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal (CF) de 1988, que determinava que cada ente federado deveria destinar ao menos a metade dos recursos vinculados ao ensino para a erradicação do analfabetismo e a universalização do ensino fundamental.

O novo fundo trazia também um princípio revolucionário: a obrigação da União de assegurar um padrão mínimo de qualidade de ensino por meio de assistência técnica e financeira aos entes federados (nova redação do art. 211, § 1º, da CF). Nascia assim, na legislação, o conceito de Custo Aluno-Qualidade (CAQ), com prazo inicial de implantação estabelecido para 2001 nos termos da EC nº 14/1996. Sua existência e implementação teriam dado outra fisionomia às escolas do país, aproximando-as do padrão dos países desenvolvidos. Contudo, o sonho ainda está distante. No projeto de lei (PL) enviado pelo Executivo relativo ao Plano Nacional de Educação (PNE) 2024-2034 (PL nº 2.614/2024), o CAQ está previsto para 2034 (meta 18.b), ou seja, 33 anos após sua previsão constitucional e 102 anos após o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932), que fazia um chamado a uma revolução educacional no país.

Mesmo sem o CAQ, a política de fundos mexeu profundamente na oferta e organização da educação básica. Seu efeito irreversível foi provocar uma transferência sem precedentes das matrículas do ensino fundamental das redes estaduais para as municipais. Assim, a rede municipal, que representava 32% das matrículas totais e 36% das matrículas públicas em 1995, chegou a 2023 com, respectivamente, 58% e 71%. Nesse mesmo processo, alguns estados que

ofertavam a pré-escola também a transferiram para os municípios, resultando em um enorme aumento da responsabilidade educacional nessa esfera.

Tudo isso decorreu da lógica “o dinheiro segue a matrícula” que norteia a política de fundos – a chamada minirreforma tributária – e não seria necessariamente um problema se não houvesse dois senões: (1) o Fundef e, depois, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb, que o substituiu, em 2006), em sua versão inicial, tinham vida curta; e (2) o valor repassado por aluno era inferior ao custo real para mantê-lo.

O primeiro problema foi resolvido com a aprovação do Fundeb permanente, em 2020. O segundo continua com toda a sua força, e isso explica o esforço político dos estados em repassar o máximo de matrículas possível para seus municípios. Na fria lógica dos números, trata-se de um bom negócio para os governadores. Se já houvesse o CAQ, a lógica seria outra.

Outro aprendizado a respeito da política de fundos refere-se a seu potencial de estimular a busca ativa dos alunos que estão fora das redes de ensino. A princípio, a lógica “o dinheiro segue a matrícula” parecia indicar um estímulo à ampliação da oferta, como os números iniciais da época do Fundef apontavam. Contudo, a realidade é sempre mais complexa. Como o total de recursos movimentados pelos fundos no âmbito de cada estado é praticamente constante e independe das matrículas, um eventual crescimento destas implica redução do valor disponível por estudante. Assim, o que as séries históricas indicam é uma drástica redução das matrículas na educação básica. De 2007 a 2023 foram 8,7 milhões de matrículas públicas a menos, isso em um período que engloba dois Planos Nacionais de Educação (2001-2011 e 2014-2024), ambos com demanda de ampliação da oferta. As quedas atingiram basicamente a educação de jovens e adultos (EJA) e a educação do campo, ou seja, as modalidades que atendem as populações mais vulnerabilizadas.

No caso da EJA, houve uma redução de 2,5 milhões de matrículas públicas entre 2007 e 2023, uma queda de 51%. Na educação rural, no mesmo período, foram 1,7 milhão de matrículas a menos,

uma redução de 25%, mesmo com as várias travas criadas pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB, Lei nº 9.394/1996) em relação ao fechamento de escolas rurais. Quando se olha a quantidade de estabelecimentos, os números são mais dramáticos: foram 36 mil unidades fechadas entre 2007 e 2023; na comparação com 1998, quando entrou em vigor o Fundef de forma compulsória, a queda foi de 125 mil nesse ano para 52 mil em 2023, ou seja, uma redução de 58%.

No caso da queda da EJA, quando a matrícula, nos termos dos dois PNE, deveria estar em expansão, pode-se elencar dois motivos: o abandono da modalidade pelas redes estaduais e o fato de a pressão por vagas ser mais difusa, em função de um público-alvo historicamente esquecido e do menor ativismo do Judiciário – ao contrário do que acontece, por exemplo, na educação infantil. De toda forma, é fundamental pensar uma política que garanta o direito à educação a essas populações, preferencialmente com programas federais que se somem ao Fundeb, como foi o caso do Recomeço (2001), no governo de Fernando Henrique Cardoso, e o Fazendo Escola (2003), na gestão de Luiz Inácio Lula da Silva (Pinto, 2021).

Já a queda das matrículas rurais e o fechamento dessas escolas, em um país onde “o agro é tudo”, pode ser explicada, em parte, pela dinâmica do agronegócio, que extingue as pequenas propriedades e emprega pouca mão de obra residente no campo. Porém, um componente importante foi a própria política de fundos que financiou de maneira insustentável as pequenas escolas do campo, boa parte delas com menos de 30 matrículas. A título de exemplo, considere-se o caso de Uiramutã, município de Roraima que possui 106 escolas (2020), 104 delas rurais, 58% com até 30 alunos. Como caso concreto tem-se a Escola Indígena Luiz Henrique Ribeiro Macuxi, com três alunos; só para pagar o piso salarial de um professor, o gasto mensal chega a R\$ 2 mil por aluno, enquanto o Valor Aluno Ano Total (VAAT) é inferior a R\$ 800 por mês. A conta não fecha e quem acaba fechada é a escola – mais uma. Existe um problema estrutural na política de fundos que pune os entes pequenos com escolas pequenas e que não apresentam economia de escala. Voltaremos ao tema adiante.

Um alento na situação de redução de matrículas na educação básica foi a educação infantil, que mostrou um crescimento robusto no período da política de fundos, mesmo quando se considera a fase do Fundef, cujo desenho, focado no ensino fundamental regular, claramente desdenhava das outras etapas e modalidades de atendimento. Houve um grande esforço dos entes municipais, chegando-se, em 2022, segundo o monitoramento do PNE feito pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) (Brasil, 2024), a uma taxa de atendimento de 93% na faixa de 4 e 5 anos (obrigatória, segundo a CF), com uma queda de 1 ponto percentual (p.p.), e de 37% na faixa de 0 a 3 anos (meta de 50% segundo o PNE 2014-2024 e de 60% segundo o PL do PNE 2024-2034). Não obstante os avanços, ainda existem 425 mil crianças de 4 e 5 anos e 1,5 milhão na faixa etária de 0 a 3 fora da escola, considerando as metas do PNE atual – tímidas quando se constata que entre os 10% mais ricos a taxa de atendimento supera os 70%. Preocupa também o fato de a taxa de atendimento de 0 a 3 anos na região Norte ser de apenas 20%.

Além disso, também na faixa de 0 a 3 anos, as discrepâncias nas taxas de atendimento são ainda enormes (2022): 54% entre os 20% mais ricos, ante 28% entre os 20% mais pobres; 40% na zona urbana, ante 21% na zona rural; e 40% entre as crianças brancas, ante 35% entre as negras. Mesmo considerando os avanços, a questão que fica é: sem recursos adicionais, como cumprir as metas do PNE e a demanda das famílias? Outro agravante é o avanço das matrículas conveniadas com o setor privado, em especial nas creches. De 2007 a 2020, mais que dobraram (112%), saltando de 290 mil para 616 mil. De maneira geral, essas matrículas estão concentradas nos municípios maiores e mais ricos; só o município de São Paulo, o mais rico do país, respondia, em 2020, por 46% do total de matrículas conveniadas do Brasil, o que é injustificável. Essa última informação indica que a opção pelo convênio não decorre de falta de recursos, mas de decisão política. Os riscos dessa opção, autorizada apenas em caráter excepcional pelo artigo 213 da CF, envolvem o comprometimento da qualidade da oferta educacional, o desvio de recursos públicos e o clientelismo político (Correa; Pinto; Garcia, 2021).

Outro aspecto que merece um aperfeiçoamento na política de fundos, particularmente com a criação do VAAT, refere-se aos municípios pequenos. Quando, anualmente, o FNDE divulga o *ranking* dos valores do VAAT, logo surgem nomes como Serra da Saudade (o menos populoso do Brasil) e Douradoquara, em Minas Gerais, e União da Serra, no Rio Grande do Sul, entre outros, com valores por aluno que ultrapassam R\$ 2 mil por mês, superando outros reconhecidamente ricos, como Campinas, Santos e São Paulo. Quando analisados de perto, nota-se que são entes pobres, que pagam baixos salários e que têm desafios gigantescos de avançar no atendimento. Portanto, o VAAT é um indicador ruim sobre as condições reais de financiamento. Falta-lhes economia de escala, com orçamentos educacionais da ordem de alguns poucos milhões de reais, e possuem poucos alunos por turma em escolas pequenas, fatores com impacto direto no custo por estudante. Apresentam um VAAT de ricos, mas são, na verdade, pobres, sem capacidade de investimento e sem chance de receber a complementação federal. Além disso, esses municípios sempre apresentam um balanço negativo entre o destinado e o recebido do Fundeb, mesmo com a matrícula amplamente municipalizada, pois os critérios do fundo revertem o efeito protetor aos pequenos municípios do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) (Nascimento; Pinto, 2024).

Ao chegar a este ponto do artigo, o leitor pode se perguntar: mas, para o autor, a política de fundos só apresenta problemas? Evidentemente que não. O que se busca aqui é ressaltar aspectos que precisam de aperfeiçoamento e deixar claro que a política de fundos é incapaz de garantir a expansão do atendimento em consonância com as metas do PNE se não houver recursos adicionais, como, aliás, determina o PNE desde 2001. Resgatando os percentuais do Produto Interno Bruto (PIB) previstos: 7% em 2001, vetado por Fernando Henrique Cardoso; 10% no PNE 2014-2024; e 10% no PL do PNE 2024-2034. Contudo, o gasto público com educação pública está estacionado em 5% do PIB desde 2005 e, pior, com um PIB que cresce lentamente e um PIB por habitante estagnado.

Mas, voltando aos aspectos positivos da política de fundos: ela promoveu uma grande justiça tributária em relação aos gastos edu-

cacionais dos entes federados, diminuindo as desigualdades nos gastos por aluno entre regiões (efeito da complementação federal), entre os entes (efeito acentuado pela complementação-VAAT) e entre as redes públicas. Antes dessa política, em geral os municípios mais ricos das regiões mais ricas, em especial o Sudeste, apresentavam uma pequena oferta, cabendo a maior parte aos governos estaduais; nas regiões mais pobres, em particular o Nordeste, a situação era inversa, com índices elevadíssimos de municipalização. De toda forma, as redes de ensino mais pobres continuam sendo as mais municipalizadas, pois muitos prefeitos só olharam para os recursos advindos do Fundef/Fundeb, sem se preocupar com o fato de que, junto com os recursos, vinham também as despesas.

Além disso, com a redistribuição dos recursos e, em particular, com as complementações Valor Aluno Ano (VAAF) e o VAAR (sigla não definida pela legislação), municípios do interior da Bahia, Maranhão e Piauí, entre outros estados, conseguiram triplicar seus recursos disponíveis por aluno, o que é o enorme mérito do Fundeb em sua versão atual. O porém – e sempre existe um porém, como dizia o dramaturgo Plínio Marcos – é que a previsão do VAAT mínimo para 2024 (Portaria Interministerial nº 6, de 28 de dezembro de 2023), que é o valor médio disponível para todas as despesas educacionais, incluindo aquelas que não se configuram como manutenção e desenvolvimento do ensino (arts. 70 e 71 da LDB), sem considerar ainda as diferenças de custo entre as etapas, era de R\$ 702 por aluno-mês. Esse era o valor disponível previsto para 2.176 municípios, ou 39% do total, já que as redes estaduais não recebem complementação-VAAT.

Estudo de Alves e Pinto (2020) mostra que boa parte dos municípios brasileiros depende basicamente dos recursos do Fundeb. Como mais de 80% do gasto educacional encontra-se na rubrica de pessoal, o baixo valor por aluno reflete-se, necessariamente, na remuneração. Dados do monitoramento do Inep mostram que, de 2012 a 2023, a remuneração dos profissionais do magistério está praticamente congelada. E aqui ocorre um fenômeno perverso: como o valor do Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) tem obtido ganhos reais, a remuneração média tem

se aproximado do PSPN, retirando qualquer benefício da carreira – isso quando não se descumpre o PSPN, seja no valor, seja na garantia de um terço da jornada para atividades de planejamento e avaliação (Pinto, 2021).

Quando se compara o valor disponível por aluno das redes públicas com as mensalidades escolares de escolas privadas de boa qualidade, pois há muitas ruins, percebe-se como esse valor é ainda insuficiente. Tomando como referência uma mensalidade de R\$ 1.200, típica de uma escola privada de classe média, constata-se que apenas 189 municípios apresentam um VAAT igual ou superior a esse valor, e dentro desse seleto grupo estão muitos dos aqui denominados falsos ricos. E a questão não se esgota neste ponto, pois, como indicam estudos do mundo inteiro, o desempenho escolar está intimamente associado ao capital cultural (leia-se “escolaridade”) das famílias. Assim, ensinar crianças e jovens da rede pública, que não são menos inteligentes ou capazes, mas cujos pais, em sua maioria, não possuem sequer o ensino fundamental completo, demanda menos alunos por turma, mais recursos didáticos, pessoal mais qualificado e, por consequência, um valor superior por estudante.

Nesse sentido, cabe desmascarar um conjunto de pesquisadores, em geral economistas ligados a empresas e entidades empresariais, que afirmam que dinheiro não faz diferença em educação e que o gasto por aluno do Brasil é suficiente, mesmo sabendo que os países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) gastam três vezes mais. Trata-se de um comportamento antiético, pois essas mesmas pessoas, que escrevem editoriais e dão seguidas entrevistas em veículos da grande mídia, escondem que seus filhos estudam em escolas cujas mensalidades estão acima do gasto médio anual por aluno do Brasil.

Existe um gargalo no atual modelo de financiamento: estados e municípios já estão no limite de sua capacidade de financiamento, mesmo com várias demandas de expansão e melhoria de qualidade de suas redes; a política de fundos representou um enorme avanço na equalização e na justiça redistributiva (com as limitações apontadas para os pequenos municípios), mas vai muito pouco além dos recursos vinculados. Dois terços das redes públicas do país trabalham

com um VAAT inferior a R\$ 850 por mês. Mas há uma boa notícia: a política de fundos já possui os instrumentos para sair desse gargalo.

A complementação-VAAT nos termos estabelecidos na CF deve atingir um mínimo de 10,5% até 2026, e não um teto. Então, como a própria CF, na combinação dos parágrafos 1º e 8º do artigo 201, estabelece (desde 2001, como já se mostrou) a garantia de uma complementação federal para assegurar o “padrão mínimo de qualidade de ensino”, basta aumentar progressivamente a complementação-VAAT até se atingir o Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi), instrumento desenvolvido pela Campanha Nacional pela Educação desde 2002 (<https://campanha.org.br/caqi-caq/o-que-e-o-caqi/>) e aperfeiçoado no trabalho conjunto com o Laboratório de Dados Educacionais da Universidade Federal do Paraná¹, com a Universidade Federal de Goiás e com a Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca) com a utilização do Simulador de Custo Aluno-Qualidade (SIMCAQ)².

Cabe destacar que houve um avanço importante no papel do governo federal em relação ao financiamento da educação básica. Contudo, o gasto federal oscila em torno de 1% do PIB, ou seja, um quinto do gasto total de 5% do PIB, com menos de um quarto desse montante indo para a educação básica. Trata-se de uma despesa pequena para o ente que fica com mais da metade da carga tributária brasileira, que se situa na casa de 32% do PIB. Ampliar o gasto federal em educação para 2% do PIB, destinando a metade desse valor como complementação ao Fundeb via VAAT para viabilizar o CAQi, é plenamente viável; trata-se de decisão política.

Outro componente da política de fundos em que os avanços são lentos refere-se aos fatores de ponderação (FP), os quais, de acordo com a legislação, devem refletir a diferença entre os custos reais das diferentes etapas e modalidades. A forma de definir seus valores de maneira correta é relativamente simples: basta o Inep, como lhe cabe por dever legal, fazer estudos de custo em amostras de escolas do Brasil. Trata-se de tarefa factível e de baixo custo, mas des-

1. Disponível em: <https://dadoseducacionais.c3sl.ufpr.br/#/>.

2. Disponível em: <https://simcaq.ufg.br/>.

de um estudo exploratório de 2003 (Farenzena, 2005), coordenado inicialmente pelo autor deste trabalho, nada foi feito. Como o Inep não realiza os estudos com base em custos reais das escolas, resta a queda de braço entre os governos estaduais e municipais, na qual os prejudicados são os segundos, pois, sabidamente, os custos com creche em tempo integral e educação do campo estão muito acima do que representam os respectivos fatores de ponderação em vigor.

É preciso fazer, no entanto, duas observações complementares. A primeira é sobre a importância de se partir para um modelo de fator de ponderação baseado nas condições de oferta, e não apenas na etapa – ou seja, não adianta aumentar a ponderação para as creches se estas se organizam com muitas crianças por adulto e com profissionais não qualificados. O segundo ponto é que, sem recursos novos, alterar o fator de ponderação, embora importante do ponto de vista da justiça redistributiva, significa vestir um santo para desnudar outro, pois a soma total de recursos não se altera em cada unidade da federação, e, na verdade, todas as etapas estão com subinvestimento. A saída para os dois últimos pontos é também o CAQi, pois com ele se vinculam os recursos com as condições de oferta, e cabe ao governo federal ampliar sua complementação-VAAT para que todos os entes assegurem um padrão adequado de qualidade em todas as suas escolas.

Três outros aspectos merecem comentários. O primeiro se refere à destinação de parte da complementação-VAAT para a educação infantil (50%) e para despesas de capital (15%). No que se refere à educação infantil, poder-se-ia pensar como um mecanismo de estímulo à ampliação da oferta dessa etapa. Não é o que acontece, pois o índice deve ser comprovado *a posteriori*, na aplicação dos recursos, e não entra no cálculo do valor da complementação a ser recebido. Portanto, é extremamente fácil para os municípios que recebem essa complementação comprovarem o cumprimento da regra. Já no caso dos 15% para despesas de capital, embora representem poucos recursos, podem ser um estímulo à renovação de equipamentos, carteiras, brinquedos etc., em geral tão sucateados. Esse índice também pode ser um estímulo para obras de ampliação da rede naqueles entes com maiores valores de complementação. Contudo, considerando as

estimativas para 2024, a complementação média de quem receberia o VAAT seria de R\$ 8,2 milhões e apenas 28 municípios possuíam uma previsão de complementação superior a R\$ 50 milhões. Visto que 15% de R\$ 8,2 milhões correspondem a R\$ 1,2 milhão, percebe-se que não dá para fazer muito com esse gasto de capital.

O segundo ponto a destacar nesta conclusão refere-se aos novos FP previstos no artigo 10 da Lei nº 14.113/2020, que devem considerar o nível socioeconômico (NSE) dos educandos, a disponibilidade de recursos e o potencial de arrecadação dos entes. Por enquanto, vale apenas o relativo ao NSE, o qual, segundo metodologia desenvolvida pelo Inep, varia entre 0,95 (maior NSE) e 1,05 (menor NSE). Embora justo, repete-se aqui o problema relativo ao FP das etapas: veste-se um santo para desnudar outro. O mais adequado seria um adicional ao valor do CAQi na proporção dos alunos com maior vulnerabilidade social nas respectivas redes (Carreira; Pinto, 2007). A tarefa de fornecer recursos adicionais cabe, constitucionalmente, à União, e não é correto colocar os entes disputando entre si quem possui mais estudantes pobres para receber uns poucos recursos a mais. Com relação aos dois outros fatores de ponderação a serem criados, o relativo à disponibilidade de recursos parece redundante com o VAAT. Já aquele que busca fomentar um esforço de arrecadação dos entes, embora muito meritório, será de difícil regulamentação, pois prefeitos tendem a fazer pouco esforço em ampliar, por exemplo, a receita do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), um tributo progressivo.

Por fim, uma rápida análise sobre a inovação mais polêmica do Fundeb aprovado em 2020: a complementação-VAAR. Correspondendo a 2,5% da contribuição dos estados, Distrito Federal e municípios ao Fundeb, destina-se às redes públicas que mostrarem evolução nos indicadores de atendimento e melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades, nos termos do sistema nacional de avaliação da educação básica, desde que atendidas condicionalidades de melhoria de gestão previstas em lei, no caso a Lei nº 14.113/2020, que regulamentou o Fundeb em vigor.

Essa proposta partiu inicialmente dos mesmos grupos empresariais e fundações que buscam dar a tônica das políticas públicas

de educação e que dizem que dinheiro não faz diferença. A motivação dessa complementação, cujo foco inicial era alocar mais recursos para as redes que melhorassem as notas de seus alunos nos exames padronizados (incorporada também à mudança de critérios na distribuição do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS), acabou, no texto final, incorporando duas inovações importantes: a ampliação do atendimento, algo fundamental, como se viu, e a melhoria da aprendizagem tendo como parâmetro o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Sinaeb), que ainda não foi criado e regulamentado.

Se o texto constitucional foi cuidadoso em tema tão melindroso, a regulamentação do VAAR jogou muito mais confusão do que luz sobre o assunto, estabelecendo uma série de exigências que boa parte dos municípios não consegue cumprir e que pouco tem relação com a letra da CF. Particularmente infelizes são as cinco condicionalidades de gestão do VAAR. Nos limites deste texto cabe destacar, ao menos, a condicionalidade I³, uma vez que ela fere o princípio da gestão democrática previsto na CF, pois admite a seleção dos diretores apenas pelo critério de “mérito”, como se a escolha pela comunidade não fosse o critério mais meritocrático de todos. O que os dados relativos à destinação VAAR mostram até o momento é uma grande concentração dos recursos em poucos entes. Segundo os dados de 2023, 50% dos recursos (em média R\$ 6 por mês para quem cumpre um requisito e R\$ 12 para quem cumpre os dois) destinaram-se apenas a 62 entes; considerando os 12 que mais receberam e ficaram com 27% do total, tem-se nove redes estaduais – Rio Grande do Sul, Paraná, Rio de Janeiro, Goiás, Bahia, Pernambuco, Alagoas, Amapá e Pará; o Distrito Federal; e duas capitais, Fortaleza e Manaus. Entre outros, causam espanto o Distrito Federal, que é um dos mais ricos entes da federação, com a população mais rica e nem sequer cumpre os mínimos constitucionais, além de receber recursos do governo federal para seu sistema de ensino, e o Rio Grande do Sul, que usa

3. “Provimento do cargo ou função de gestor escolar de acordo com critérios técnicos de mérito e desempenho ou a partir da escolha realizada com a participação da comunidade escolar dentre candidatos aprovados previamente em avaliação de mérito e desempenho” (Lei nº 14.113/2020, art. 14, § 1º, inciso I).

recursos da educação para o pagamento de profissionais aposentados e há anos não fornece dados para o Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope).

Entende-se que, enquanto não for criado o Sinaeb, todos os recursos dessa complementação devem ser direcionados para aquelas redes que mostram um esforço de ampliação do atendimento com redução da desigualdade. Nesse sentido, a fórmula adotada pelo Inep para medir esse indicador também não ajuda, pois não sinaliza a vinculação entre o recurso e a ampliação do atendimento. Um caminho melhor seria usar como referência as regras que regiam programas como o Fazendo Escola e Brasil Carinhoso (2012).

Nunca é demais ressaltar que educação é um projeto de longo prazo, que não admite atalhos. Redes que melhoram de maneira repentina seus resultados, na maioria dos casos, ou praticam fraude, ou preparam para as provas, o que também é um tipo de fraude. Educação de qualidade resulta em boas notas dos alunos em provas dissertativas bem elaboradas, mas boas notas em testes padronizados de português e matemática não são sinônimo de educação de qualidade. Infelizmente, a lógica empresarial de pagar por produção – e produção, no caso, é a nota dos alunos, a todo instante – assedia o campo educacional, e o PL do PNE 2024-2034 parece estar contaminado desse mal.

Aprendizagem efetiva, que vai além dos truques e macetes de ir bem nos testes, passa por uma escola em tempo integral, com articulação entre teoria e prática, o que demanda laboratórios; por formação envolvendo os diferentes campos do saber (e não treinamento em português e matemática), com docentes qualificados e bem selecionados por concurso público (e não por processos seletivos com contratos precários); e, ainda, por remuneração e carreira atraentes e com dedicação exclusiva a uma escola. Essa é a fórmula dos países que deram certo, e o Brasil tem todas as condições de segui-la (Fineduca, 2023). Um exemplo do que não se deve fazer encontra-se no livro de Diane Ravitch: *Vida e morte do grande sistema escolar americano: como os testes padronizados e o modelo de mercado ameaçam a educação* (Ravitch, 2011).

Referências

- ALVES, T.;** PINTO, J. M. R. As múltiplas realidades educacionais dos municípios no contexto do Fundeb. *Fineduca: Revista de Financiamento da Educação*, v. 10, n. 23, 2020.
- BRASIL.** Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Relatório do 5º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2024*. Brasília, DF: Inep, 2024. Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/plano_nacional_de_educacao/relatorio_do_quinto_ciclo_de_monitoramento_das_metas_do_plano_nacional_de_educacao.pdf.
- CARREIRA, D.;** PINTO, J. M. R. *Custo Aluno-Qualidade Inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil*. São Paulo: Global, 2007. v. 1.
- CASTRO, J. A.** *O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e Valorização do Magistério (Fundef) e seu impacto no financiamento do ensino fundamental*. Brasília, DF: Ipea, nov. 1998. (Texto para discussão, n. 604).
- CORREA, B. C.;** PINTO, J. M. R.; GARCIA, T. O. G. Estratégias de privatização da educação infantil em Ribeirão Preto e as resistências. *Fineduca: Revista de Financiamento da Educação*, v. 11, n. 27, 2021.
- FARENZENA, N. (org.).** *Custos e condições de qualidade da educação em escolas públicas: aportes de estudos regionais*. Brasília, DF: Inep/MEC, 2005.
- FINEDUCA.** Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação. *O financiamento do PNE (2024-2034): é chegada a hora de priorizar a educação no processo de desenvolvimento social e econômico do Brasil*. São Paulo, 2023. Disponível em: https://fineduca.org.br/wp-content/uploads/2023/12/20231221_Nota_Te%CC%81cnica_10_PIB_apoios.pdf.
- NASCIMENTO, R. T.;** PINTO, J. M. R. Estará o Fundeb penalizando os municípios de pequeno porte? Um olhar sobre o estado de São

Paulo. *Fineduca: Revista de Financiamento da Educação*, v. 24, n. 10, 2024.

NEGRI, B. *O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério*. Brasília, DF: Inep, 1997.

PINTO, J. M. R. As esperanças perdidas da educação de jovens e adultos com o Fundeb. *Fineduca: Revista de Financiamento da Educação*, v. 11, n. 14, 2021.

———. Qual o custo da qualidade? Por que os/as professores/as devem se apropriar da discussão do CAQ. *Retratos da Escola*, v. 15, p. 689-712, 2021a.

RAVITCH, D. *Vida e morte do grande sistema escolar americano: como os testes padronizados e o modelo de mercado ameaçam a educação*. Porto Alegre: Sulina, 2011.

Fundef, Fundeb, novo Fundeb

A EVOLUÇÃO DA COOPERAÇÃO FEDERATIVA NO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

MAURÍCIO HOLANDA MAIA

Ex-secretário da Secretaria Nacional de Articulação Intersectorial e com os Sistemas de Ensino do Ministério da Educação (Sase/MEC), é servidor concursado da Câmara dos Deputados, onde atua na Consultoria Legislativa. Foi secretário de educação do Município de Sobral (2004), secretário adjunto (2007-2014) e secretário titular da Secretaria de Educação do Estado do Ceará (2014-2016). Graduado em pedagogia pela Universidade Estadual do Ceará, tem mestrado e doutorado em educação pela Universidade Federal do Ceará, onde também atuou como professor assistente.

Introdução

Desde 1996, o Brasil vem melhorando continuamente as regras de financiamento para a ampliação da oferta, a melhoria da qualidade e a promoção da equidade na educação pública por meio de dispositivos constitucionais e das leis que os regulamentam. Tal ordenamento tem garantido reais efeitos redistributivos dos recursos entre cada estado e seus municípios. A esses recursos se somam os da complementação que a União repassa aos entes federados que não alcançam os valores mínimos fixados nacionalmente para cada aluno brasileiro.

Esse processo teve início com a Emenda Constitucional (EC) nº 14, de 12 de setembro de 1996, que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), e com a Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, que o regulamentou.

Em 2007, foi a vez do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Para isso foram necessárias atualizações tanto constitucionais quanto legais, que se materializaram na EC nº 53, de 19 de dezembro de 2006, bem como em sua regulamentação pela Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. O Fundeb mantém a modelagem já desenhada pelo Fundef, mas com duas ampliações de monta em seu escopo: a ampliação do financiamento para a oferta em todas as etapas e modalidades da educação básica e, para tal fim, o aumento do percentual da cesta dos impostos que compõem o Fundo, o qual foi dos 15% praticados no Fundef para 20%.

Finalmente, chegamos à EC nº 108, de 26 de agosto de 2020, regulamentada pela Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020. Em relação aos fundos anteriores, o novo Fundeb trouxe relevantes inovações, não só por aumentar os recursos disponíveis para a educação básica por meio do crescimento considerável da complementação da União, mas também por aperfeiçoar os mecanismos de promoção da equidade. Ele também direciona a atenção dos ges-

tores para que adotem boas práticas, capazes de melhorar os resultados de aprendizagem de todos os alunos brasileiros, sempre tendo em mente a redução das desigualdades.

São essas modificações que descreveremos a seguir com mais detalhes.

O Fundef

A criação do Fundef foi a maior inovação realizada na modelagem de uma regra de financiamento da educação básica pública, por seu caráter consistente e redistributivo que, por primeira vez, concretizou o princípio do regime de colaboração federativa prescrito na Constituição Federal (CF) de 1988. Como registrado antes, ele foi instituído em 1996, por força da EC nº 14/1996, e regulamentado no mesmo ano, pela Lei nº 9.424/1996.

Tratou-se da instituição de um fundo contábil no âmbito de cada unidade da federação. Em cada uma delas, 15% dos impostos e transferências mais importantes dentre os arrecadados pelo estado e seus municípios formavam um fundo comum, cujos recursos eram redistribuídos conforme o número de alunos matriculados em cada rede municipal e na rede estadual.

Além da cooperação federativa e redistributiva no âmbito de cada estado, fez parte dessa modelagem o compromisso do governo federal de aportar os recursos necessários para que cada unidade da federação que não houvesse atingido o valor correspondente à média nacional por aluno apenas com seus recursos viesse a dispor dessa complementação para chegar a um valor mínimo nacional.

Naquele momento, porém, a opção se restringiu ao ensino fundamental, por diversos motivos. A CF havia definido como obrigatórios os oito anos do ensino fundamental, correspondendo à faixa etária de 7 a 14 anos. O foco nessa etapa de ensino visou, portanto, a solução dos muitos problemas que a atingiam: oferta insuficiente

de vagas, condições precárias de infraestrutura de muitas escolas, dificuldade de manter e promover os alunos para séries mais avançadas e altas taxas de abandono, reprovação e distorção idade-série.

No entanto, essa escolha foi também influenciada pelos organismos internacionais. Estes apostaram forte na tese de que, diante da limitação de recursos, seria mais efetivo enfrentar um só problema que fosse identificado como o mais grave e causador de muitos outros e direcionaram todos os seus empréstimos para tal prioridade.

Havia também, naquele momento, uma ação deliberada para induzir a municipalização da oferta educacional, sob o argumento da democratização dos serviços públicos, tornando-os mais próximos dos cidadãos. Com efeito, o Fundef aumentou a capacidade de financiamento da educação pelos municípios, embora tenha também resultado na adoção de medidas apressadas de transferência de responsabilidades para muitas redes municipais tecnicamente despreparadas.

O Fundeb

Dez anos depois da instituição do Fundef, foi criado o Fundeb, que o substituiu, mantendo a bem-sucedida modelagem redistributiva do primeiro. Como vimos, foi instituído pela EC nº 53/2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494/2007.

Para que fossem beneficiados todos os alunos da educação básica, o percentual de impostos e transferências, que era de 15% no Fundef, aumentou para 20%. A principal característica do Fundeb é que, na medida em que ampliou o percentual de recursos da cesta, também ampliou o escopo da oferta de matrículas a serem financiadas. Se antes eram restritas ao ensino fundamental, passaram a englobar toda a oferta de educação básica.

Além disso, fez-se uma importante modificação no cálculo da complementação devida pela União, fixando-se a regra de que, em cada ano, o governo federal sempre aportaria o percentual de 10%

sobre o valor total do Fundeb, estimado pela soma dos fundos contábeis de todos os estados e seus municípios. Essa regra passou a evitar procedimentos que no fundo anterior deixaram brechas para descumprimento do valor da complementação pela União.

O novo Fundeb

O novo Fundeb foi resultado de um rico processo realizado pela Comissão Especial instalada na Câmara dos Deputados, onde tramitou por cinco anos a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 15/2015, que propunha a prorrogação do Fundeb anterior. Foi um importante momento de participação social, com apresentação de propostas e escutas em audiências públicas e reuniões. O resultado final foi bem além da mera prorrogação de prazo.

Ao longo da tramitação da PEC nº 15/2015, foram sendo incorporadas melhorias que representaram grande aperfeiçoamento. Quando comparado ao Fundef e ao Fundeb anterior, o novo Fundeb constituiu-se, tanto na quantidade de recursos quanto na inteligência de suas regras redistributivas, em novo marco na organização do financiamento público da educação básica em regime de colaboração federativa.

O primeiro aspecto de grande relevância do novo Fundeb é que os dispositivos que sustentavam a vigência do Fundeb eram parte das disposições transitórias da CF; com a Emenda nº 108/2020, os dispositivos que instituem esse fundo estão agora firmados no corpo permanente da Carta. O segundo é que a obrigação de participação da União no aporte de recursos para complementação ao fundo foi aumentada gradativamente de 10% para 23% do total de recursos dos fundos estaduais e municipais.

Além dessas duas mudanças estruturais – haver se tornado um mecanismo permanente e a significativa ampliação da complementação da União para equalizar e disponibilizar mais recursos para os

entes federados —, o novo Fundeb traz mais algumas inovações relevantes que têm por objetivo produzir maior equidade entre as redes.

Primeiro, estabeleceram-se três regras de distribuição da complementação da União, às quais correspondem três diferentes parcelas dos novos recursos de 23% da nova complementação.

A regra de cálculo para distribuição da primeira parcela fica mantida tal como era no Fundeb: corresponde a 10% da complementação da União e é distribuída por unidade da federação e respectivos municípios dentre aquelas que não atingem o valor mínimo nacional aluno/ano. Nessa regra, a cesta de recursos compartilhados por estado e municípios permanece tal como no fundo anterior. Para indicar que a parcela permanece igual à regra anterior, ela foi denominada Valor Anual Aluno Fundeb (VAAF).

Uma nova parcela — de 10,5% de complementação da União —, além de dobrar os recursos antes disponíveis, tem regra diferente para o cálculo de sua distribuição. Passa a beneficiar redes municipais ou estaduais independentemente do estado onde estão localizadas. Por se somar à parcela anterior para cálculo do valor aluno nacional, essa parcela é denominada de Valor Anual Aluno Total (VAAT) e inclui em seu cálculo todas as receitas de estados e municípios¹ destinadas à educação.

Assim, a União passa a ajustar sua complementação aos municípios ricos localizados em estados pobres, bem como a beneficiar municípios pobres localizados em estados ricos, ou seja, estados onde não havia possibilidade de complementação da União pela parcela VAAF. Em resumo, redes pobres de estados ricos também passam a receber complementação para que atinjam o valor nacional. Esse segundo cálculo, ou camada do valor nacional, passa a contar, desde então, com 20,5% de receitas, e não somente 10%.

1. Impostos e transferências Fundeb, mais complementação da União, mais 5% dos mesmos impostos, mais 25% dos impostos municipais (Impostos sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISSQN, Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU e Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis – ITBI), mais transferências Imposto sobre Operações Financeiras – IOF Ouro, mais petróleo/gás, mais salário-educação, mais programas universais (Programa Nacional de Alimentação Escolar – Pnae, Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar – Pnate, Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE e Programa Nacional do Livro e do Material Didático – PNLD).

Finalmente, uma parcela de 2,5 % da complementação total de 23% é constituída do Valor Anual Aluno Resultado (VAAR). Tal parcela deve ser distribuída pelos resultados de avaliação da melhoria, com equidade, da aprendizagem de todos os alunos, mas também por condicionalidades de adoção de boas práticas para melhoria da gestão escolar e das redes de ensino. A título de exemplo de boas práticas, mencionamos a nomeação de gestores escolares por meio de critérios técnicos ou de eleições, evitando-se a simples indicação, geralmente baseada em interesses políticos. Porém, há muitas outras.

Desse modo, três novos fatores, combinados, aperfeiçoam as regras para financiamento da educação básica pública: Fundeb permanente, significativa ampliação da complementação da União ao fundo e criação de regras de redistribuição das novas parcelas – o VAAT e o VAAR. Esse conjunto fortalece a capacidade sistêmica de produzir os efeitos de aceleração há tanto tempo esperados no ritmo de melhoria da qualidade e da equidade na oferta, na permanência e nos resultados de aprendizagem dos alunos brasileiros, com mais redistribuição de recursos e promoção de melhores práticas pelos gestores.

Outras inovações da Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020

O que foi tratado até aqui disse respeito aos eixos estruturais da sistemática do novo Fundeb. Além dessas disposições que constituem o cerne da EC nº 108/2020, esta traz ainda novas disposições. São elas: a definição de um percentual mínimo de 10% da parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços Educacional devida por cada estado aos seus municípios por critérios de melhoria dos resultados de aprendizagem com equidade (ICMS Educacional); a priorização da educação infantil; a necessidade de estabelecer fato-

res de ponderação que levem em conta o nível socioeconômico dos alunos; a vinculação de 70% do fundo para remuneração dos profissionais da educação; e a reserva de, no mínimo, 15% dos recursos para aplicação em infraestrutura. O texto também explicita a vedação de pagamento de aposentadorias com recursos do Fundeb.

ICMS Educacional

Relativamente ao ICMS Educacional, a EC nº 108/2020, em seu artigo 1º, trata de alterar os incisos I e II do parágrafo único do artigo 158 da CF, para ampliar a margem de discricionariedade dos estados no estabelecimento de critérios para distribuição da quota-parte desse imposto devida a cada um de seus municípios.

Essa faixa era fixada em 25%, podendo-se definir critérios em lei estadual. Agora, pode crescer para até 35%. Independentemente, contudo, de haver ou não alteração do percentual a ser distribuído, os estados ficam obrigados a estabelecer um mínimo de 10% para distribuição com base na melhoria da aprendizagem dos alunos de cada rede municipal.

Vedação de pagamentos de aposentadoria

O entendimento do que são despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) deriva do artigo 212 da CF. Ao tempo em que este estabelece a vinculação percentual mínima de impostos que cada ente federado deve investir em educação, deixa claro em seus incisos que as despesas com MDE são aquelas necessárias para manter ou aperfeiçoar as condições das escolas e do trabalho pedagógico. Por isso, são aceitas despesas com transporte escolar e livros didáticos e excluídas despesas com alimentação, saúde e assistência social dos educandos.

O artigo 70 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB, Lei nº 9.394/1996) estabeleceu o que pode ser corretamente considerado como despesas de MDE, ao passo que o artigo 71 da

mesma lei lista aquelas que vinham sendo indevidamente realizadas como tais e que deviam ser vetadas por não estarem em conformidade com os objetivos da manutenção e desenvolvimento do ensino. No entanto, o artigo 71 foi omissivo quanto a despesas com aposentadorias, deixando margem para que muitas redes mantivessem esse expediente indevido – daí a necessidade de a vedação ser explicitada na EC.

O tema do pagamento de inativos com recursos de MDE e principalmente do Fundeb é de grande sensibilidade. Sua vedação está explicitada na redação do novo parágrafo 7º do artigo 212 da CF. É princípio básico e condição necessária ao financiamento adequado da educação básica, e o novo parágrafo constitucional é claro nesse ponto.

O direito das pessoas aposentadas a seus proventos é líquido e certo, e foi para isso que contribuíram ao longo de toda a sua vida profissional na formação de um fundo previdenciário. Contudo, por definição, esses pagamentos não poderiam ser aceitos como despesa de manutenção e desenvolvimento do ensino, haja vista que aposentados não mais desempenham atividades que contribuam para tal fim.

Subvinculação de 70% do Fundeb para profissionais da educação e 15% para despesas de capital

A EC fixou a subvinculação, em cada ente, de um percentual mínimo de 70% dos recursos do Fundeb para remuneração dos profissionais da educação, entendidos aqui os do magistério e os demais no exercício de funções de suporte pedagógico direto à docência, de direção ou administração escolar, de planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional, coordenação e assessoramento pedagógico, e de apoio técnico, administrativo ou operacional.

O mesmo dispositivo também determina que um mínimo de 15% dos recursos seja preservado para aplicação em despesas

de capital, a exemplo da construção e reforma de escolas e espaços escolares como ginásios, refeitórios, auditórios e certas categorias de equipamentos permanentes. Desse modo, garante-se uma margem para que o gestor continue investindo ou passe a investir ainda mais em capital, ao mesmo tempo que não se interrompe o esforço de valorização dos profissionais que garantem o bom funcionamento das escolas e demais equipamentos educativos vinculados à rede escolar.

À primeira vista, a subvinculação de 70% para a remuneração de profissionais da educação e a de 15% para investimentos em capital fazem crer que o gestor ficaria com uma margem extremamente reduzida (máximo de 15%) para aplicação em itens de consumo como material didático complementar, itens de cultura e lazer, materiais de reprografia ou reagentes químicos para laboratório.

Deve-se anotar, contudo, que os maiores gastos são exatamente os de folha de pagamento somados àqueles com construções, ampliações e reformas de escolas, quadras esportivas, ginásios, vestiários, refeitórios e auditórios, entre outros, e que estamos tratando de um Fundeb aumentado.

Priorização da educação infantil e fatores de ponderação de etapa e modalidade

É consensual o entendimento de que são necessários mais recursos para garantir a oferta de educação infantil com qualidade, sobretudo na etapa da creche. Daí o parágrafo 3º do novo artigo 212-A da CF estabelecer que 50% dos recursos globais da parcela de complementação denominada VAAT deverão ser aplicados em educação infantil.

Ainda que a oferta de pré-escola esteja próxima da universalização, a creche é a etapa da educação básica que tem a menor cobertura de oferta e certamente está entre as que requerem maior quantidade de recursos para promover o desenvolvimento infantil em condições adequadas.

Nível socioeconômico e outros fatores de ponderação de etapa e modalidade

No tocante a aspectos mais técnicos do novo Fundeb, ainda resta por realizar: a consolidação das metodologias de cálculo do custo aluno; os indicadores de desigualdade e de nível socioeconômico; a calibragem dos fatores de ponderação de cada etapa e modalidade de ensino; e a organização de um processo de cooperação técnica entre o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e os estados para fortalecer a capacidade de avaliação de resultados de escolas.

Pensando à frente: o desafio de construir consensos compatibilizando os dilemas quanto ao que priorizar

No tocante às definições de prioridades, estamos diante de muitos dilemas. Quais as grandes prioridades da educação brasileira? Por onde começar?

Gostemos ou não, a realidade é que não podemos querer tudo ao mesmo tempo e agora.

Não obstante os imensos avanços que o novo Fundeb representa, para que possamos garantir às crianças e jovens brasileiros o direito à educação que merecem, ainda temos grandes desafios pela frente. Alguns dirão que a maior prioridade é a oferta de creche, etapa de maior oportunidade para o desenvolvimento pleno das funções motoras, emocionais e cognitivas dos seres humanos.

Haverá quem diga que o mais importante é a oferta da jornada

de tempo integral² em toda e qualquer modalidade que o gestor considerar mais capaz de impactar seu território. Em outra perspectiva, aparece bem visível a ênfase nas demandas do ensino médio, etapa em que estão associados problemas propriamente escolares com necessidade de formação profissional e empregabilidade e, ainda, de apoio à permanência dos estudantes na escola como medida de proteção social.

Outra grande urgência é garantir que todas as crianças brasileiras sejam alfabetizadas, no máximo, até os 7 anos. É inaceitável a proporção de 60% de alunos que, depois da pandemia de covid-19, chegaram a essa idade sem aprender a ler e escrever, situação que compromete todo o seu futuro processo de escolarização. Registre-se que essa política é factível com relativamente poucos recursos.

Existe também a necessidade de ampliar e melhorar as conexões de internet na grande maioria das escolas brasileiras. São poucas as unidades que dispõem de conexões estáveis e com suficiente banda larga para uso pedagógico em sala de aula. Além disso, permanece a questão da conexão remota dos alunos. O diagnóstico, já conhecido, foi penosamente realçado durante a paralisação das escolas pela pandemia, quando ficou evidente a precariedade de condições de acesso dos alunos às aulas em seus domicílios.

E ainda: o que fazer quanto ao piso salarial profissional nacional dos professores da educação básica (Lei nº 11.738/2008)? Na situação atual, a regra para reajuste anual está causando, em um conjunto considerável de municípios e estados, impactos fiscais que reduzem sua capacidade de planejamento e disponibilidade orçamentária para outros investimentos em educação.

De outro lado, o fato de os aumentos do piso salarial serem regularmente maiores que a inflação tem levado a formas abusivas de driblar o mandato legal, produzindo todos os tipos de desvalorização da carreira. Há o recurso a número exagerado de contratos

2. Visto que o Brasil oferece uma das menores jornadas escolares do mundo, como atender às necessidades de oferta de tempo integral, que implicam mais salas de aula, mais e mais bem equipadas escolas, mais professores e funcionários, transporte seguro e pontual e boa alimentação?

temporários³, o que leva à desestruturação da carreira docente. Há mesmo governos que optam por “ignorar” que o piso deve ser pago a todos e não somente aos concursados, e redes em que se paga apenas o salário mínimo a professores temporários.

Há ainda aqueles que ao final do ano pagam décimo terceiro, décimo quarto, décimo quinto, às vezes até décimo sexto salários — equação perversa para a educação, mas eleitoralmente útil.

Para enfrentar tais desafios, precisaremos de toda a nossa competência social, entendida como capacidade de construir uma visão sistêmica e consensual em torno do enunciado de nossas grandes prioridades e de como atender a elas. Isso supõe a coordenação de ações estratégicas de maneira a evitar competição entre as prioridades, bem como a capacidade de identificar os nós críticos que, se resolvidos, favorecerão o equacionamento de nossos muitos outros desafios, onde a diversidade e a inclusão devem ser fios condutores a perpassar todos os temas aqui enunciados.

Precisaremos de coordenação das ações de União, estados e municípios. Precisaremos de acordos com as entidades representativas dos professores. Precisaremos de articulação com diversos atores da sociedade civil organizada. Para tanto, será necessário propor regras de transição, bem como assegurar credibilidade quanto aos acordos negociados.

Há segmentos da sociedade que assumem como premissa que os recursos para o financiamento da educação pública no país são suficientes, porém gastos de maneira ineficiente. Há quem os considere tão ínfimos que seria necessário mais que dobrar os valores hoje praticados para que a educação brasileira apenas comece a melhorar.

Devemos também levar em conta a dinâmica demográfica do país nas duas próximas décadas, pois apresenta-se uma perspectiva favorável da redução temporária de demanda. Esta não pode ser

3. É fato alarmante o número de redes que não fazem concursos e que estão recorrendo à estratégia da contratação temporária, o que representa uma forte precarização da profissão docente. As redes brasileiras já têm, em média, 50% de professores em contratação temporária; algumas redes importantes chegam a 80% de professores nessa condição.

vista, contudo, como motivo para reduzir gastos, e sim como janela de oportunidade para financiarmos o essencial das necessidades anteriormente apresentadas.

É possível e absolutamente necessário que cheguemos a meios-termos, ainda que de modo temporário. Podemos partir de um consenso sobre o enunciado de que ainda são insuficientes os recursos para prover educação digna para todos os brasileiros e que ela é imprescindível para nosso desenvolvimento econômico. Em contrapartida, também devemos concordar que é possível fazer mais e melhor com os recursos de que dispomos. Precisamos também que gestores transformem a visão que têm dos professores e vice-versa. Assim, poderemos acordarmos nossos jeitos de funcionar e nossos compromissos mútuos. Ou assim fazemos, ou seguimos no impasse em que os mais prejudicados são os alunos.

Referência

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Síntese estatística da educação básica 2023*. Inep, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/sinopses-estatisticas/educacao-basica>.

Complementações VAAF, VAAT e VAAR

DA UNIÃO AO NOVO FUNDEB

MARIZA ABREU

Consultora legislativa na área de educação da Câmara dos Deputados (concurzada, 1991-2011, hoje aposentada), secretária de Educação de Caxias do Sul, presidente da Undime Rio Grande do Sul (2005-2006), secretária de Educação do Rio Grande do Sul e vice-presidente da Região Sul do Consed (2007-2009).

Introdução

A principal novidade do novo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) é o aumento da complementação da União do mínimo de 10% da contribuição total de estados, Distrito Federal (DF) e municípios aos 27 fundos estaduais, como no Fundeb anterior, para o mínimo de 23%, com aumento progressivo: 12% em 2021, 15% em 2022, 17% em 2023, 19% em 2024, 21% em 2025, e 23% em 2026. Além disso, esses recursos federais passaram a ser alocados pelo chamado modelo híbrido: complementação-VAAF (Valor Anual Aluno Fundeb), complementação-VAAT (Valor Anual Aluno Total) e complementação-VAAR (Valor Anual Aluno Resultado).

Como no antigo Fundeb, a complementação-VAAF corresponde a 10% da contribuição total dos entes federados subnacionais aos 27 fundos estaduais. A complementação-VAAT começou a ser distribuída em 2021, correspondendo a 2%, com aumento progressivo para 5% em 2022, 6,25% em 2023, 7,5% em 2024, 9% em 2025, e o mínimo de 10,5% a partir de 2026. A distribuição da complementação-VAAR iniciou-se em 2023, correspondendo a 0,75% da contribuição total dos entes federados ao Fundeb, com aumento para 1,5% em 2024, 2% em 2025, e 2,5% em 2026.

Este capítulo objetiva analisar as formas de complementação da União ao novo Fundeb, com base na Emenda Constitucional (EC) nº 108, de 26 de agosto de 2020, e na Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, de regulamentação do novo Fundeb, atualizada pela Lei nº 14.276, de 27 de dezembro de 2021.

Complementação-VAAF

Como no Fundeb anterior, o VAAF é calculado, para cada exercício, pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). É o mesmo valor para as redes estadual e municipais em cada estado. As unidades federadas (UF) e os municípios não precisam se habilitar para o cálculo do VAAF.

Nesse cálculo, são consideradas as matrículas do ano anterior apuradas pelo Censo Escolar da Educação Básica, que os dirigentes de educação já haviam incorporado em sua prática de gestão, pois os dados censitários são utilizados para outros fins, como o repasse dos recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (Pnate) e Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), assim como para o Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD) e para o acompanhamento da educação no país – por exemplo, as taxas de aprovação são usadas no cálculo do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). O cálculo do VAAF considera as receitas da União e das 27 UF estimadas para aquele exercício em suas Leis Orçamentárias Anuais (LOA), aprovadas no segundo semestre de cada ano para o exercício seguinte.

Em regra, desde o antigo Fundeb, são beneficiados com recursos da complementação-VAAF nove estados e seus municípios: Amazonas e Pará, na região Norte, e Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco e Piauí, na região Nordeste, somando 1.757 municípios. Em alguns exercícios, também são contemplados o Rio Grande do Norte e seus 197 municípios e o Rio de Janeiro, com seus 92 municípios. Em 2025, o Rio de Janeiro está recebendo a complementação-VAAF da União ao Fundeb; portanto, dez estados e seus 1.849 municípios.

Complementação-VAAT

O VAAT é calculado para cada rede pública de ensino após o cálculo do VAAF para cada UF e após a distribuição da complementação-VAAF. Além do valor do VAAF, são considerados 5% dos impostos e transferências que compõem o Fundeb; 25% dos demais impostos e transferências que não integram o Fundeb; cotas estaduais e municipais do salário-educação; *royalties* decorrentes da exploração de petróleo e gás natural vinculados à educação pela Lei nº 12.858/2013; e as transferências decorrentes dos programas de distribuição universal geridos pelo Ministério da Educação (MEC), ou seja, os recursos do Pnae, Pnate, PDDE e o valor dos livros e materiais didáticos distribuídos por meio do PNLD. Os valores dos impostos e transferências de impostos e dos *royalties* são informados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), do Ministério da Fazenda, e os valores das transferências dos programas federais universais e do salário-educação são fornecidos pelo FNDE.

Diferentemente do VAAF, os entes federados precisam se habilitar para o cálculo do VAAT, por meio da disponibilização de dados contábeis, orçamentários e fiscais no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi), do Ministério da Fazenda, e no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope), do MEC, até 31 de agosto do exercício posterior àquele a que se referem os dados enviados. O VAAT é calculado para cada exercício com os dados das receitas realizadas no penúltimo exercício anterior ao de referência, com valores corrigidos pela variação nominal das receitas totais integrantes dos fundos, com percentual calculado pela STN.

Dentre os estados, DF e municípios habilitados para o cálculo do VAAT serão beneficiados com a complementação-VAAT os entes federados cujo VAAT for menor do que o VAAT mínimo (VAAT-MIN) definido nacionalmente.

Entre 2021 e 2024, foram inabilitados para o cálculo do VAAT 28 municípios em 2021, 101 em 2022, 61 em 2023, e 87 em 2024. Das

UF, somente o estado do Rio de Janeiro foi inabilitado em 2021 e 2022, mas esse número cresceu para sete UF inabilitadas em 2023 e 2024: Alagoas, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Roraima, Rio Grande do Sul e DF. Em 2025, são dois estados inabilitados: Minas Gerais e Rio Grande do Sul.

Em 2025, de acordo com a estimativa de receitas para o Fundeb, são 32 municípios inabilitados para o VAAT e 5.536 habilitados, totalizando os 5.568 municípios¹; entre os habilitados, 2.360 são beneficiados com a complementação-VAAT nos 26 estados. Em 2025, pela primeira vez, uma rede estadual recebe complementação-VAAT: a do Maranhão.

Essa modalidade de complementação da União potencializou o efeito redistributivo do Fundeb ao alocar recursos por rede de ensino, e não por estado. De toda forma, a maioria dos municípios beneficiados com a complementação-VAAT encontra-se nas regiões Norte e Nordeste. Apesar do maior efeito redistributivo, as diferenças do VAAT entre os municípios ainda são expressivas. Em 2025, enquanto o VAAF-MIN é de R\$ 8.071,76, o menor VAAT antes da complementação da União é de R\$ 3.064,30, em Aramari (BA), e o maior VAAT corresponde a R\$ 83.614,63, em Cassilândia (MS).

A Lei nº 14.113/2020 prevê subvinculações na aplicação dos recursos da complementação-VAAT em cada rede de ensino: mínimo de 15% desses recursos em despesas de capital e, no caso dos municípios, destinação de 50% dos recursos globais da complementação-VAAT à educação infantil (EI). A aplicação dessa segunda subvinculação tem como parâmetro o indicador para EI, que deve levar em conta “o déficit de cobertura, considerada a oferta e a demanda anual pelo ensino” e “a vulnerabilidade socioeconômica da população a ser atendida” (art. 28, parágrafo único, incisos I e II). No período de transição de 2021 a 2023, a Lei de Regulamentação do Fundeb dispôs que poderia ser adotada metodologia provisória de cálculo do indicador para EI, calculado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep).

1. Em 1º de janeiro de 2025, foi instalado mais um município no país: Boa Esperança do Norte, no estado do Mato Grosso. No entanto, esse município ainda não foi considerado na habilitação em 2024 para o Fundeb em 2025.

Complementação-VAAR

O VAAR corresponde à “evolução de indicadores a serem definidos, de atendimento e melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades, nos termos do sistema nacional de avaliação da educação básica” (EC nº 108/2020, art. 212-A, inciso V, alínea c).

Diferentemente do VAAF e como o VAAT, estados, DF e municípios precisam se habilitar para a complementação-VAAR, por meio do cumprimento das condicionalidades definidas na Lei nº 14.113/2020. Entre os habilitados, serão beneficiados aqueles com evolução de indicadores de atendimento e melhoria de aprendizagem. A Lei do Fundeb fixou as dimensões a serem consideradas na metodologia de cálculo do VAAR, a ser desenvolvida pelo Inep.

Embora com menos recursos em relação às complementações VAAF e VAAT, a complementação-VAAR constitui o principal desafio do novo Fundeb, pois considera aspectos de gestão e resultados educacionais, enquanto o VAAF e o VAAT baseiam-se em matrículas e receitas, além do nível socioeconômico (NSE), que, em 2024, passou a ser fator de ponderação na redistribuição intraestadual dos recursos do Fundeb e na distribuição das complementações VAAF e VAAT.

De acordo com a Lei do Fundeb (art. 14, § 1º, incisos I a V), as condicionalidades para o VAAR são: I – cargo ou função de gestor escolar provido por critérios técnicos de mérito e desempenho, com ou sem participação da comunidade escolar; II – participação de pelo menos 80% dos estudantes nas provas do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb); III – redução das desigualdades educacionais socioeconômicas e raciais; IV – regime de colaboração entre estado e municípios, por meio da lei estadual do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços Educacional (ICMS Educacional); e V – referenciais curriculares alinhados à Base Nacional Comum Curricular (BNCC).

As condicionalidades I e V devem ser cumpridas pelos estados, DF e municípios, e a IV, apenas pelos estados. As condicionali-

dades II e III são calculadas pelo Inep. Essas condicionalidades têm sido aferidas desde 2022 para o exercício de 2023, e assim sucessivamente, pois, como já visto, foi em 2023 que a complementação-VAAR passou a ser distribuída. Para cada ano, são definidas novas regras para essa aferição pela Comissão Intergovernamental para Financiamento da Educação Básica de Qualidade (CIF), formada por representantes do MEC, Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) e Undime.

No cumprimento da condicionalidade I para o exercício de 2025, já foi exigida a apresentação de dois documentos: 1º legislação (lei, decreto, portaria ou resolução) sobre o provimento do cargo ou função de gestor escolar por critérios técnicos e 2º edital ou documento equivalente para comprovação de adoção desse processo seletivo. Para 2026, por meio da Resolução nº 15, de 12 de junho de 2025, da CIF, foi acrescida mais uma exigência: provimento da maioria dos gestores escolares por meio de critérios técnicos. Se o número de gestores selecionados por critérios técnicos for menor ou igual a 50% do total de gestores em atuação na rede de ensino, o ente federado ficará inabilitado na condicionalidade I.

Cabe aos estados o cumprimento da condicionalidade IV – regime de colaboração entre estado e municípios, por meio da lei estadual do ICMS Educacional. Para 2023, os estados deveriam informar se, para a distribuição do ICMS Educacional, seriam utilizados resultados do Saeb ou de sistema próprio de avaliação. Nesse caso, seria necessário também informar já ter realizado a primeira avaliação ou se viria a realizá-la ainda em 2023, ou se realizariam a segunda avaliação até 2024 e a distribuição do ICMS Educacional até 2025. Para 2026, precisam ser atualizadas as informações fornecidas anteriormente, quais sejam, lei estadual e comprovação da distribuição do ICMS Educacional, a partir, no máximo, de 2025. Importante destacar que a não habilitação do estado nessa condicionalidade torna inabilitados seus municípios. As leis de 23 estados foram elaboradas no prazo fixado pela EC nº 108/2020, qual seja, até o final de 2022. Nessa condicionalidade, em 2023, estavam habilitados 83,03% dos municípios e, em 2024, 100%. Em 2023, os 853 municípios de Minas

Gerais encontravam-se inabilitados, pois essa lei estadual só foi aprovada em agosto de 2023. Somente o estado do Rio de Janeiro ainda não elaborou a lei do ICMS Educacional, em decorrência de ação ajuizada pelo município do Rio de Janeiro, mas, por essa razão, o estado e seus municípios foram considerados habilitados na condicionalidade IV.

No cumprimento da condicionalidade V – referenciais curriculares alinhados à BNCC –, para 2023, 2024 e 2025, já foi preciso comprovar que o ente federado possuía esses referenciais curriculares, com apresentação do respectivo referencial e do ato de sua aprovação. Para 2026, as redes de ensino precisam informar se os referenciais curriculares adotados contemplam a Computação na Educação Básica – Complemento à BNCC, prevista na Resolução nº 1, de 4 de outubro de 2022, da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação (CNE/CEB), e na Resolução CNE/CEB nº 2, de 21 de março de 2025. Porém, se isso ainda não foi encaminhado, a rede de ensino não será inabilitada em 2025 para a complementação-VAAR em 2026, com prazo para realizar essa adequação até o final de 2025, a fim de se habilitar para o VAAR nos anos subsequentes.

Os documentos para aferição das condicionalidades I, IV e V precisam ser anualmente inseridos ou, quando for o caso, revalidados pelos entes federados no Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (Simec), do MEC.

Como já visto, as condicionalidades II e III são calculadas pelo Inep, com metodologias aprovadas pela CIF. A condicionalidade II – mínimo de 80% de participação dos estudantes nas provas do Saeb – foi suspensa para o VAAR 2023 e 2024, pois essa participação em 2021 sofreu o impacto da pandemia de covid-19. Portanto, 100% dos municípios foram habilitados nessa condicionalidade para o VAAR 2023 e 2024. Para o VAAR 2025 e 2026, passou a ser exigida essa participação mínima no Saeb de 2023.

Para 2023, a metodologia para aferição da condicionalidade III – redução das desigualdades educacionais socioeconômicas e raciais – foi aprovada pela Resolução nº 5, de 11 de novembro de 2022, da CIF. Para o cálculo da redução das desigualdades educacionais,

foram consideradas as médias dos estudantes nas provas de língua portuguesa e matemática, no 5º e 9º anos do ensino fundamental (EF) e na 3ª série do ensino médio (EM), e os dados dos questionários dos estudantes relacionados a sua condição socioeconômica e raça/cor do Saeb de 2017 e 2019. Como já dito, não foi considerado o Saeb de 2021, em razão dos impactos da pandemia de covid-19 nos resultados educacionais.

Para a aferição do cumprimento dessa condicionalidade, foi necessária a existência de alunos em número suficiente para o cálculo das médias do Indicador de Nível Socioeconômico (INSE) e raça/cor. Os estudantes foram classificados em quartis segundo o INSE, e foi considerada

A razão entre a média de desempenho dos estudantes da rede de ensino que estão no 1º quartil do INSE (25% dos estudantes com INSE mais baixo) em relação àqueles que estão no 4º quartil de INSE (25% dos estudantes com INSE mais alto) (Resolução CIF nº 5/2022, art. 5º).

Para aferição da redução das desigualdades de raça/cor, foi considerada “a razão entre a média de desempenho dos estudantes da rede de ensino identificados na Categoria 2 (Preta, Parda e Indígena) em relação àqueles categorizados na Categoria 1 (Branca e Amarela)” (*ibidem*, art. 6º). Para 2023, foram consideradas habilitadas na condicionalidade III as redes que reduziram as desigualdades tanto por INSE como por raça/cor. Na impossibilidade de aferição de uma dessas medidas, a rede foi avaliada apenas pela medida disponível. Também foram habilitadas as redes para as quais não havia informações suficientes para aferição dessa condicionalidade.

Por meio da Resolução nº 1, de 28 de julho de 2023, da CIF, foi mantida a metodologia aplicada para 2023 para aferição do cumprimento da condicionalidade III para o VAAR 2024, porém acrescida da análise dos resultados do Saeb 2019-2021, quando fossem mais vantajosos para o ente federado em relação aos dados de 2017-2019. Permaneceram habilitados para o VAAR 2024 todos os municípios habilitados para o VAAR 2023, mas municípios

inabilitados em 2023 foram habilitados para 2024. Dessa forma, a proporção de municípios habilitados aumentou de 50,97%, em 2023, para 71,07%, em 2024.

Para o VAAR 2025, a Resolução nº 4, de 26 de julho de 2024, da CIF, aprovou nova metodologia para aferição do cumprimento da condicionalidade III, proposta pelo Inep, que passou a calcular o NSE em quartil, tercil, mediana, conforme o número de alunos das redes de ensino, a fim de reduzir o número insuficiente de alunos para esse cálculo. Ao mesmo tempo, o cálculo dessa condicionalidade passou a considerar a redução do percentual de estudantes de menor NSE e de estudantes pretos, pardos e indígenas com nível de aprendizagem abaixo do adequado.

Porém, como no VAAT, estar habilitado não é garantia de ser beneficiado. No VAAR, a rede de ensino precisa apresentar evolução de indicadores de atendimento e/ou melhoria de aprendizagem para receber recursos da complementação-VAAR.

A Lei do Fundeb dispõe que a metodologia de cálculo desses indicadores deve considerar obrigatoriamente as seguintes dimensões (Lei nº 14.113/2020, art. 14, § 2º):

I – o nível e o avanço, com maior peso para o avanço, dos resultados médios dos estudantes de cada rede pública estadual e municipal nos exames nacionais do sistema nacional de avaliação da educação básica, ponderados pela taxa de participação nesses exames e por medida de equidade de aprendizagem;

II – as taxas de aprovação no ensino fundamental e médio em cada rede estadual e municipal;

III – as taxas de atendimento escolar das crianças e jovens na educação básica presencial em cada ente federado, definido de modo a captar, direta ou indiretamente, a evasão no ensino fundamental e médio.

Para 2023, a metodologia de cálculo dos indicadores de atendimento e de melhoria de aprendizagem, com redução de desigualdades, para distribuição da complementação-VAAR ao Fun-

deb foi aprovada pela Portaria nº 975, de 13 de dezembro de 2022, do MEC. Para 2024, a metodologia foi mantida pela Resolução CIF nº 1/2023.

Essa metodologia implica a repartição da complementação-VAAR em 50% do total dos recursos pelo IndVAARatendimento² e 50% do total dos recursos pelo IndVAARaprendizagem³. As redes de ensino podem ser beneficiadas com a complementação-VAAR se seus resultados atenderem a pelo menos um ou aos dois dos indicadores definidos pela portaria do MEC.

Para 2023 e 2024, o IndVAARatendimento considerou a variação da oferta de matrículas na EI para redes municipais e no EM para redes estaduais no período de quatro de anos, entre 2017 e 2020, e a evasão escolar, apurada por meio do Índice de Abandono Escolar (IAE), composto pelas taxas de abandono no EF e no EM, ponderadas pelo número de matrículas. O IndVAARaprendizagem considerou a aprovação no EF e no EM, a proficiência e nível de escala de aprendizagem dos alunos no Saeb e a equidade por medidas de desigualdades socioeconômicas e raciais.

Com base nessa metodologia, das 2.186 redes municipais habilitadas para a complementação-VAAR em 2023, 1.908 (87,28%) foram beneficiadas. Em 2024, das 2.942 redes municipais habilitadas, 2.523 (85,76%) foram beneficiadas com recursos da complementação-VAAR ao Fundeb.

Para 2025, com base em nota técnica do Inep, a Resolução CIF nº 4/2024 manteve 50% da complementação para VAAR-Atendimento e outros 50% para VAAR-Aprendizagem e, ao mesmo tempo, definiu “renovação completa” para cálculo desses indicadores. Para

2. O indicador “avalia o atendimento escolar das crianças e dos jovens na educação básica presencial em cada ente federado, definido de modo a captar, direta ou indiretamente, a evasão no ensino fundamental e médio” (Portaria MEC nº 975/2022, art. 2º, inciso I).

3. O indicador “avalia o nível e o avanço, com maior peso para o avanço, dos resultados médios dos estudantes de cada rede pública estadual e municipal nos exames nacionais do sistema nacional de avaliação da educação básica, ponderados pela taxa de participação nesses exames e por medida de equidade de aprendizagem, com base nas taxas de aprovação no ensino fundamental e médio em cada rede estadual e municipal” (*ibidem*, art. 2º, inciso II).

IndVAARatendimento, o Inep reconheceu o “limite metodológico” para cálculo da taxa de atendimento prevista na Lei do Fundeb, pois não há estimativas anuais da população por faixa etária para todos os municípios. Para 2025, passou a ser considerado o “não atendimento”, ou seja, medidas de abandono escolar nas áreas de atuação prioritárias de municípios (pré-escola e EF) e estados (EF e EM), com redução do abandono escolar entre os anos de 2022 e 2023 ou sem abandono em 2023.

Para o IndVAARaprendizagem, foram considerados os resultados do Saeb 2019 e 2023 (não 2021) e a taxa de aprovação do Censo Escolar 2023, sendo a aprovação no EF para municípios e no EF e no EM para estados. Esse indicador passou a ser formado por três índices: Índice de Nível e Avanço do Desempenho, Índice de Participação no Saeb e Índice de Equidade. O valor *per capita* das redes de ensino é apresentado em um intervalo de 1 a 2, multiplicado pela matrícula de cada rede de ensino.

Em 2025, sete estados foram habilitados e beneficiados pela complementação-VAAR. Entre os municípios, foram 3.019 habilitados e 2.830 beneficiados com essa complementação da União ao Fundeb, distribuídos nos 26 estados. Importante destacar que, para o cálculo da redução das desigualdades educacionais, foram utilizadas metodologias diversas para a condicionalidade III e para o IndVAARaprendizagem.

Considerações sobre o NSE e o VAAR

A Lei do Fundeb previa sua atualização até 31 de outubro de 2023 para vigência a partir de 2024, tanto em relação às antigas como às novas ponderações pelo NSE e pelo indicador de disponibilidade fiscal para a educação, e ainda sobre o indicador de EI para alocação

de recursos da complementação-VAAT. Apesar de projetos de lei em apreciação na Câmara dos Deputados, essa atualização da lei não ocorreu, e, ao contrário da passagem de 2021 para 2022, a CIF e o MEC definiram novas regras para operacionalização do Fundeb em 2024 e 2025.

Em relação ao NSE, é questionável o cálculo desse indicador com informações fornecidas pelos alunos do 5º e 9º anos do EF e da 3ª série do EM nos questionários do Saeb, ou seja, autodeclaração de crianças e adolescentes e sem informações de todos os anos letivos e todas as escolas. Segundo a Nota Técnica nº 16/2023/CGEE/DIRED, do Inep, o “NSE primário” foi calculado para cerca de 50% das escolas públicas de educação básica. De acordo com a Nota Técnica nº 17/2023/CGEE/DIRED, do Inep, o NSE foi calculado por “território”, e não por rede de ensino, ou seja, “dentro de cada ente federado (estados/DF/municípios) foram consideradas todas as escolas públicas estaduais e municipais ali localizadas para as quais foi possível calcular o indicador”. Entretanto, a gestão e o financiamento das escolas são realizados pelo ente federado que as mantém, e o NSE é diferente entre escolas estaduais e municipais, especialmente em municípios de médio e grande portes. Também não é compreensível NSE aplicado de maneira isolada do VAAT, sem considerar a capacidade de investimento das redes de ensino. Há redes municipais com NSE baixo e VAAT alto. A Resolução nº 4, de 30 de outubro de 2023, da Secretaria de Educação Básica, do MEC (SEB/MEC), dispôs que as redes de ensino seriam enquadradas em uma escala de 0,95 a 1,05 de acordo com o NSE, e foi divulgada apenas a lista de todas as redes com seus NSE nessa escala. Não há clareza sobre os dados que foram utilizados para o cálculo desse índice e qual é o NSE de cada rede pública.

Além de aperfeiçoar o NSE, é preciso atualizar a Lei do Fundeb quanto às condicionalidades e indicadores para o VAAR. A redução das desigualdades educacionais é considerada simultaneamente como condicionalidade e resultado. Algumas das atuais condicionalidades são de difícil aferição em todos os anos. A lei poderia definir número menor de condicionalidades, como as atuais II e IV, e atribuir à CIF a definição de outras condicionalidades para dife-

rentes exercícios. Por fim, é preciso aperfeiçoar o cálculo da redução das desigualdades educacionais por NSE e raça/cor e das taxas de atendimento educacional. Hoje não há estimativa da população por faixas etárias em todos os municípios; ou o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) passa a fazer essa estimativa, ou a lei precisa ser alterada.

O novo Fundeb é um avanço no financiamento da educação, com maior efeito redistributivo e alocação de recursos articulada a melhorias de atendimento educacional e aprendizagem. Entretanto, deve ser aperfeiçoado de modo a atingir esses objetivos e se tornar “um novo normal”.

O VAAR

DAS CONDICIONALIDADES AOS MECANISMOS DE DISTRIBUIÇÃO

ALESSIO COSTA LIMA

Presidente da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) e dirigente municipal de educação de Ibaretama (CE). Bacharel em administração pela Universidade Estadual do Ceará (UECE), especialista em gestão escolar, mestre em políticas públicas e sociedade e doutor em educação, linha avaliação educacional, pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Professor do curso de administração da Universidade Estadual Vale do Acaraú (UVA), membro do Fórum Nacional de Educação (FNE) e do Conselho Técnico-Científico da Educação Básica (CTC-EB) da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). Foi conselheiro da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação de 2016 a 2020.

Introdução

O financiamento da educação pública no Brasil, da creche à universidade, é viabilizado basicamente com a arrecadação de impostos. Existe uma obrigatoriedade assegurada em lei que determina a vinculação de um percentual mínimo dos impostos arrecadados à área educacional, como forma de garantir o direito à educação de todos os brasileiros e brasileiras, conforme assegura a Constituição Federal (CF) de 1988.

Nesse sentido, o artigo 212 da CF estabelece:

A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

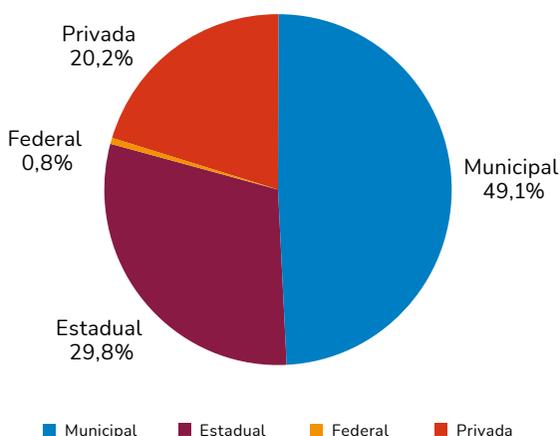
Todavia, no atual modelo tributário, a União é o ente federado que mais arrecada receitas de impostos e tributos. Também é o que fica, na redistribuição dessas receitas entre as três esferas de governo (União, estados e municípios), com a maior parte dos recursos, caracterizando um modelo altamente centralizador, que se contrapõe ao modelo de descentralização de responsabilidades em curso no país quanto à implementação das políticas públicas.

São repassadas a estados e municípios cada vez mais responsabilidades no que tange à garantia de oferta dos serviços educacionais, à implementação das políticas e ao cumprimento de preceitos e obrigações legais, na maioria das vezes sem condições de realização dos investimentos necessários. Um exemplo é o processo de municipalização das matrículas da educação básica, que vem acontecendo de maneira contínua e acentuada.

Embora a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB, Lei nº 9.394/1996) estabeleça que a oferta da educação infantil seja responsabilidade dos municípios, que o ensino fundamental

seja compartilhado por municípios e estados, que o ensino médio seja competência dos estados e que a educação superior fique com a União, na prática quase todas as matrículas do ensino fundamental estão sendo direcionadas para os municípios, os quais ficam responsáveis pela oferta dos cinco anos de escolaridade da educação infantil, mais os nove anos do ensino fundamental, totalizando 14 dos 17 anos que compõem a educação básica.

GRÁFICO 1 – PERCENTUAL DE MATRÍCULAS NA EDUCAÇÃO BÁSICA POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA, 2024



Fonte: Brasil, 2025a.

O **Gráfico 1** demonstra que os municípios brasileiros já respondem por praticamente 50% do total dos 47.088.922 de matrículas da educação básica do país. A situação econômica da maioria deles não é suficiente para a garantia dos investimentos necessários. Daí a importância do pacto federativo e do regime de colaboração entre as três esferas de governo para viabilizar a oferta da educação para toda a população. Assim, a União desempenha um papel estratégico por ser o ente que mais arrecada, tanto que a CF lhe atribui, no artigo 211, a “função redistributiva” dos recursos entre os entes federados de maneira proporcional e igualitária, assim como a “função supletiva” para aqueles com menor capacidade de investimento, garantindo a equalização de oportunidades educacionais e um padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira.

Nesse contexto, a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), posteriormente transformado em Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), desponta como a maior política pública de financiamento da educação já implementada em nosso país, sendo que o Fundeb representa a efetivação do regime de colaboração entre União, estados e municípios em termos de redistribuição de recursos para o financiamento da educação básica.

Quando o Fundef foi criado, em 1996, seu foco era o ensino fundamental, visto que naquele momento a grande meta era a universalização dessa etapa. Em seu segundo ciclo, em 2008, teve o foco ampliado para toda a educação básica, e, portanto, foram incluídos a educação infantil e o ensino médio.

O Fundeb não é um fundo único. São, de fato, 27 fundos estaduais de natureza contábil, em que um percentual – inicialmente, 15% (primeiro ciclo) e, depois, 20% (segundo e terceiro ciclos) – de uma cesta de oito impostos é destinado pelo estado e por seus municípios para a composição do fundo estadual, que em seguida é redistribuído entre os entes daquele estado proporcionalmente à matrícula, aplicados fatores de ponderação de cada ente.

Quando o montante dos recursos que compõem o fundo estadual, ao ser dividido pela quantidade das matrículas do estado e seus municípios, não atinge o Valor Anual Aluno Fundeb (VAAF), o fundo estadual passa a receber a complementação da União. Nos dois primeiros ciclos do Fundeb, a complementação da União foi de 10% do valor total de todos os recursos depositados nos fundos por estados e municípios. Embora a versão das duas primeiras leis do Fundeb estabelecessem que a União complementaria com “no mínimo” 10%, o aporte nunca foi superior a esse mínimo.

Perante a lógica de considerar o “mínimo” como “máximo”, buscou-se, nas discussões no Congresso que deram origem ao terceiro ciclo do Fundeb, ampliar a participação da União como forma de aumentar os recursos para a educação, descentralizar mais recursos dessa esfera e contemplar maior número de estados e municípios. De fato, esse foi um dos maiores embates: definir

o montante da complementação que a União faria ao “Novo Fundeb” e como fazê-lo.

Foram praticamente quatro anos de debates em fóruns, audiências e reuniões em torno das mudanças e inovações necessárias para a criação do Novo Fundeb. As discussões se intensificaram à medida que se aproximava o fim do segundo ciclo, que terminaria em dezembro de 2020. A ideia central era torná-lo permanente, o que só foi possível por meio da Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020, que alterou o artigo 212-A, incorporando-o definitivamente ao texto da CF:

I – a distribuição dos recursos e de responsabilidades entre o Distrito Federal, os Estados e seus Municípios é assegurada mediante a instituição, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de natureza contábil;
[...]

Visto que não havia predisposição do governo Jair Bolsonaro (2018-2022) de aumentar o percentual de participação mínima da União, várias organizações da sociedade civil iniciaram uma ampla mobilização e realizaram ações de *advocacy* junto ao Congresso Nacional pela aprovação do Novo Fundeb com mais recursos, em campanhas que utilizaram jargões do tipo “Fundeb pra valer!”.

A Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca), a Campanha Nacional pelo Direito à Educação e a Undime intensificaram uma luta em torno do aumento da complementação da União dos 10% mínimos para 50%. Ou seja, a proposta das três instituições era: para cada R\$ 1,00 (um real) que municípios e estados investissem em educação, a União aportaria R\$ 0,50 (cinquenta centavos). Outras instituições do terceiro setor também apresentaram propostas de complementação, porém com percentuais menores.

Diante das pressões, dificuldades e impasses na definição do percentual, como parte das negociações em busca de acordo, pos-

teriormente a Undime e o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) apresentaram uma contraproposta conjunta pela defesa de 40% de complementação da União. Contudo, a Comissão Mista de Educação do Congresso sinalizou como sendo possível e razoável para aquele momento um aumento para 20%, haja vista que o governo defendia a permanência dos 10%. Ou seja, não havia disposição do governo federal de ampliar sua participação na composição do Fundeb por meio do aumento da complementação da União.

Em 2020, depois de muitas discussões, esse parecia ser o cenário desenhado quanto à forma e ao valor da complementação da União no âmbito do Novo Fundeb. Nesse ínterim, emergiu com vigor a defesa da criação de um prêmio, considerando o aporte de novos recursos do Fundeb, proposto por um grupo de parlamentares da base do governo, o que viria a dar origem a mais uma modalidade de complementação da União ao fundo. Assim surgiu, da iniciativa desses parlamentares motivados por uma concepção de educação atrelada a uma lógica liberal e competitiva de mercado, o Valor Anual Aluno Resultado (VAAR).

Desse modo, foram instituídas no âmbito do Novo Fundeb as premissas de uma política de meritocracia, por meio de um mecanismo de bonificação para as redes de ensino que alcançassem os melhores “indicadores” educacionais – portanto, uma política de premiação para reconhecer e valorizar as redes com os melhores desempenhos e, ao mesmo tempo, incentivar e estimular as demais a avançar cada vez mais, em um viés competitivo e em um modelo de gestão por “resultados”.

Essa propositura encontrou resistências, haja vista que o prêmio fugia à lógica e finalidade do Fundeb, que visa melhor distribuição dos recursos para garantir a manutenção e o desenvolvimento do ensino. Alguns segmentos e instituições, entre elas a Undime, questionaram que premiar as melhores redes (1) não contribuía para a melhoria da educação como um todo e (2) não era justo ou ético com aquelas que já apresentavam resultados e nível socioeconômico (NSE) baixos, pois retirava parte dos recursos alocados a elas para outras que já tinham bom desempenho. Tal proposta,

como inicialmente apresentada, estaria na contramão do princípio da equidade em educação.

Para superar esses impasses, na reta final das discussões, o governo federal decidiu custear essa ideia, ampliando em mais três pontos percentuais a complementação da União, sobre os 20% já acordados pela Comissão Mista de Educação do Congresso, que até então vinha trabalhando com um modelo híbrido, ou seja, com duas formas de complementação – 10% seriam para continuidade da complementação do VAAF e 10% para a nova complementação do Valor Anual Aluno Total (VAAT). A ideia de um modelo híbrido VAAF/VAAT representava um avanço nas discussões, haja vista que a proposta inicial do projeto de lei trabalhava apenas com uma única e nova forma de complementação, o VAAT. Como a criação do Novo Fundeb somente com o novo mecanismo do VAAT traria enormes impactos financeiros aos estados que já vinham recebendo o VAAF, esse modelo híbrido com VAAF e VAAT foi então proposto e defendido pela Fineduca e pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, sendo apoiado também pela Undime.

O Novo Fundeb foi então aprovado pela Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, sendo alterado um ano depois pela Lei nº 14.276, de 27 de dezembro de 2021, que modificou alguns pontos com vista a aperfeiçoar os mecanismos para sua implementação. Com a entrada em cena do percentual adicional de 3% aportados pela proposta do governo para inclusão da terceira forma de complementação, o VAAR, a distribuição final dos percentuais entre as três modalidades de complementação da União ficou definida da seguinte forma, no artigo 5º:

A complementação da União será equivalente a, no mínimo, 23% (vinte e três por cento) do total de recursos a que se refere o art. 3º desta Lei, nas seguintes modalidades:

I – complementação-VAAF: 10 (dez) pontos percentuais [...];

II – complementação-VAAT: no mínimo, 10,5 (dez inteiros e cinco décimos) pontos percentuais [...];

III – complementação-VAAR: 2,5 (dois inteiros e cinco décimos) pontos percentuais [...].

Observa-se que o VAAT ficou com 0,5 ponto percentual (p.p.) a mais que o VAAF, restando 2,5 p.p. para o VAAR, a menor proporção de complementação da União. Com a definição do percentual de cada modalidade, a ampliação da complementação da União no Novo Fundeb aumentou de 10% para 23% de forma progressiva em seis anos, conforme o cronograma estabelecido na lei e mostrado na **Tabela 1**, que destaca o ano em que nos encontramos.

TABELA 1 – PERCENTUAIS DE COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO POR MODALIDADE, 2021-2026						
MODALIDADES	2021	2022	2023	2024	2025	2026
VAAF	10,0%	10,0%	10,00%	10,0%	10,0%	10,0%
VAAT	2,0%	5,0%	6,25%	7,5%	9,0%	10,5%
VAAR	–	–	0,75%	1,5%	2,0%	2,5%
TOTAL	12,0%	15,0%	17,00%	19,0%	21,0%	23,0%

Fonte: Lei nº 14.113/2020.

Ao definir as três modalidades de complementação da União, em consonância com o artigo 6º da Lei nº 14.113/2020, são usadas as seguintes denominações para suas siglas, de acordo com os respectivos incisos:

- I – Valor Anual por Aluno (VAAF);
- II – Valor Anual Total por Aluno (VAAT); e
- III – Valor Anual por Aluno (VAAR).

Observa-se que o legislador foi omissivo quanto ao significado da letra “F” em VAAF, assim como em relação à letra “R” em VAAR. No que se refere ao VAAF, alguns documentos e textos posteriores fazem referência como sendo “dos Fundos”, “do Fundeb” ou simplesmente “Final”. Em textos do *site* do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) que tratam do Fundeb (Brasil, 2021), usam-se diversas denominações VAAF (Valor Aluno/Ano Final ou Valor Anual por Aluno Final) e VAAT (Valor Aluno/Ano Total ou Valor Anual Total por Aluno). Em relação ao VAAR, pela própria natureza de sua gênese e hermenêutica jurídica, na maioria das vezes é relacionado a “Resultados”. A Portaria Interministerial MEC/

MF nº 7, de 29 de dezembro de 2022, que menciona pela primeira vez a modalidade VAAR, refere-se a “VAAR – Valor Anual por Aluno decorrente da complementação VAAR”. Porém, tanto a Portaria Interministerial MEC/MF nº 3, de 25 de abril de 2024, como a nº 3, de 28 de abril de 2025, fazem referência a “VAAR – Valor Aluno Ano por Resultado”. Diante dessa profusão de denominações para as três siglas, e com o objetivo de facilitar o entendimento, a compreensão e a memorização pelos gestores e técnicos, convencionou-se, pelo senso comum, a utilização frequente da seguinte padronização:

- VAAF (Valor Anual Aluno Fundeb);
- VAAT (Valor Anual Aluno Total);
- VAAR (Valor Anual Aluno Resultado).

A complementação-VAAR, embora com o menor peso, conforme mostra a **Tabela 1**, passou a ser implementada somente em 2023, terceiro ano de vigência da nova lei, por possuir um mecanismo de critérios distributivos bem diferente em relação às duas outras modalidades de complementação. Para essa modalidade, a Lei nº 14.113/2020 estabeleceu um prazo de dois anos para que a União regulamentasse critérios, indicadores e metodologias de cálculo do VAAR referentes às condicionalidades e aos mecanismos de distribuição dos recursos, a serem aprovados no âmbito da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade (CIF), composta por 15 membros: cinco representantes do Ministério da Educação (MEC), do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e do FNDE; cinco do Consed, um por região; e cinco da Undime, um por região, em conformidade com os artigos 17, 18 e 19 da Seção V da Lei nº 14.113/2020. Regulamentando o que essa lei determina, o Decreto nº 10.656/2021 estabeleceu em seu artigo 15 que as deliberações relativas às competências da CIF serão publicadas por meio de ato dessa comissão “até 31 de julho de cada exercício, para vigência no exercício seguinte e disponibilizadas no sítio eletrônico da Comissão”.

De acordo com o estabelecido no inciso III do artigo 5º da Lei do Novo Fundeb, a modalidade VAAR diferencia-se das demais por ser voltada para as

redes públicas que, cumpridas condicionalidades de melhoria da gestão, alcancem evolução de indicadores a serem definidos, de atendimento e de melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades, nos termos do sistema nacional de avaliação da educação básica (grifo nosso).

Pelo texto da lei, constata-se que as discussões travadas no Congresso para inserção do VAAR contribuíram para qualificar essa modalidade de complementação para além de um simples prêmio pelos melhores resultados, ampliando significativamente o conceito de qualidade, antes restrito aos melhores desempenhos, e passando a incorporar a dimensão da equidade, com ênfase na redução das desigualdades, tanto socioeconômicas como raciais. Também foram incorporados indicadores relacionados aos conceitos de gestão democrática (seleção de diretores escolares), regime de colaboração (redistribuição do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS Educacional) e alinhamento do currículo à Base Nacional Comum Curricular (BNCC), conferindo ao novo mecanismo de distribuição de recursos complementação-VAAR uma nova dimensão.

Das condicionalidades para habilitação no VAAR

A organização de um conjunto de indicadores de natureza mais qualitativa deu origem às “condicionalidades de melhoria da gestão”, como condições prévias que as redes estaduais e municipais deveriam cumprir ou alcançar para se habilitarem a receber os recursos do VAAR.

Assim, a terceira modalidade de complementação da União ao Fundeb, Valor Anual Aluno por Resultados, instituída pela Lei

nº 14.113/2020, estabelece: “A complementação-VAAR será distribuída às **redes públicas de ensino que cumprirem as condicionalidades** e apresentarem melhoria dos indicadores referidos no inciso III do *caput* do art. 5º desta Lei” (Lei nº 14.113/2020, art. 14, grifo nosso). Ou seja, da maneira objetiva como está na legislação, as condicionalidades de gestão são pré-requisito para que os entes federados venham, primeiramente, a ser habilitados e, em um segundo momento, possam concorrer à distribuição dos recursos do VAAR, caso apresentem melhorias em seus indicadores de resultados educacionais.

Somente serão consideradas habilitadas as redes de ensino dos entes que cumprirem todas as cinco condicionalidades cumulativamente, como mostra o **Quadro 1**.

QUADRO 1 – DESCRIÇÃO DAS CINCO CONDICIONALIDADES DO VAAR				
CONDICIONALIDADE I	CONDICIONALIDADE II	CONDICIONALIDADE III	CONDICIONALIDADE IV	CONDICIONALIDADE V
“Provimento do cargo ou função de gestor escolar de acordo com critérios técnicos de mérito e desempenho ou a partir de escolha realizada com a participação da comunidade escolar dentre candidatos aprovados previamente em avaliação de mérito e desempenho.”	“Participação de pelo menos 80% (oitenta por cento) dos estudantes de cada ano escolar periodicamente avaliado em cada rede de ensino por meio dos exames nacionais do sistema nacional de avaliação da educação básica.”	“Redução das desigualdades educacionais socioeconômicas e raciais medidas nos exames nacionais do sistema nacional de avaliação da educação básica, respeitadas as especificidades da educação escolar indígena e suas realidades.”	“Regime de colaboração entre Estado e Município formalizado na legislação estadual e em execução, nos termos do inciso II do parágrafo único do art. 158 da Constituição Federal e do art. 3º da Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020.”	“Referenciais curriculares alinhados à Base Nacional Comum Curricular, aprovados nos termos do respectivo sistema de ensino.”

Fonte: Lei nº 14.113/2020, artigo 14, § 1º, incisos I, II, III, IV e V.

A condicionalidade I é direcionada para a valorização da gestão escolar democrática, por meio da regulamentação da forma de escolha dos diretores escolares. Diferentemente da redação da meta 19 do Plano Nacional de Educação (PNE), que estabelece como uma das premissas da gestão escolar democrática a instituição de

processos de seleção e de escolha (eleição) com a participação da comunidade escolar, na Lei do Novo Fundeb não há necessidade de atendimento aos dois mecanismos – somente a instituição do processo de seleção já habilita o ente federado. Entretanto, vale ressaltar que os entes que realizam somente o processo de eleição, sem seleção prévia, não atendem a essa condição. Para obter sua habilitação, faz-se necessária a regulamentação local do processo seletivo por mérito e desempenho, por meio de lei, decreto ou portaria. No primeiro ano de implementação do VAAR, em 2023, um número expressivo de 5.082 municípios fizeram a regulamentação local desse processo. No entanto, constatou-se que muitos deles, mesmo tendo sido habilitados, por algum motivo não implementaram o processo seletivo. Desse modo, no segundo ano do VAAR, em 2024, a CIF deliberou que, além da regulamentação local, o ente também deveria comprovar a publicação do edital da seleção ou outro documento legal equivalente. Com essa nova exigência, muitos entes foram inabilitados, reduzindo-se para 4.278 municípios o número de habilitados nessa condicionalidade. No terceiro ano, em 2025, o quantitativo voltou a aumentar, para 4.954 municípios habilitados.

A condicionalidade II busca incentivar a participação de todos os estudantes das séries avaliadas no dia da aplicação das provas do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), pois, quanto maior for o comparecimento, mais fidedignos e representativos serão os resultados aferidos. Para tanto, estabeleceu-se um ponto de corte razoável de, no mínimo, 80% de estudantes avaliados em cada série. Nos dois primeiros anos de implementação, obteve-se uma habilitação de 5.568 municípios. Em 2024, o número de municípios habilitados caiu para 5.154. O ideal seria que todas as redes de ensino tivessem, no dia da aplicação das avaliações, 100% dos estudantes matriculados presentes.

A condicionalidade III foca a questão da equidade, mediante a verificação da redução das desigualdades educacionais, do ponto de vista racial e do NSE. No caso da desigualdade racial, analisa-se a relação entre o grupo I (pardos, pretos e indígenas) e o grupo II (brancos e amarelos). Já no caso da desigualdade socioeconômica, analisa-se o desempenho do grupo I (25% dos estudantes com

menores NSE, de famílias mais vulneráveis), em relação ao grupo II (25% dos estudantes que apresentam os maiores NSE). Para ser habilitado nessa condicionalidade, o ente precisa demonstrar que reduziu a desigualdade simultaneamente nas dimensões racial e NSE. Das cinco condicionalidades, essa é a que apresenta o menor número de entes habilitados, comportamento verificado nas três edições do VAAR. Em 2023, somente foram habilitados 2.838 de 5.568 municípios ou 51% do total. Nesse cálculo foram comparadas as bases do Saeb de 2017 a 2019, já que a base da edição 2021, devido à pandemia de covid-19, apresentava muitos problemas de inconsistência decorrentes da baixa participação das redes. Em 2024, houve um aumento para 3.957 municípios habilitados, em virtude de terem sido incorporados alguns da base de 2021 com participação acima de 80%. Para 2025, utilizando as bases das provas aplicadas em 2019 e 2023, alcançou-se uma participação de 3.654 municípios. A Undime tem questionado em sucessivas reuniões da CIF que a condicionalidade III distingue-se das demais, pois seu alcance não depende de uma decisão direta dos gestores. Sem desmerecer sua importância, o indicador de redução da desigualdade – que inclusive se apresenta em duplicidade, ao se repetir como indicador para distribuição dos recursos na dimensão “melhoria da aprendizagem” – deveria ser mantido somente como critério distributivo, e não de habilitação. Contudo, tal mudança só poderia ocorrer mediante modificação da Lei do Novo Fundeb.

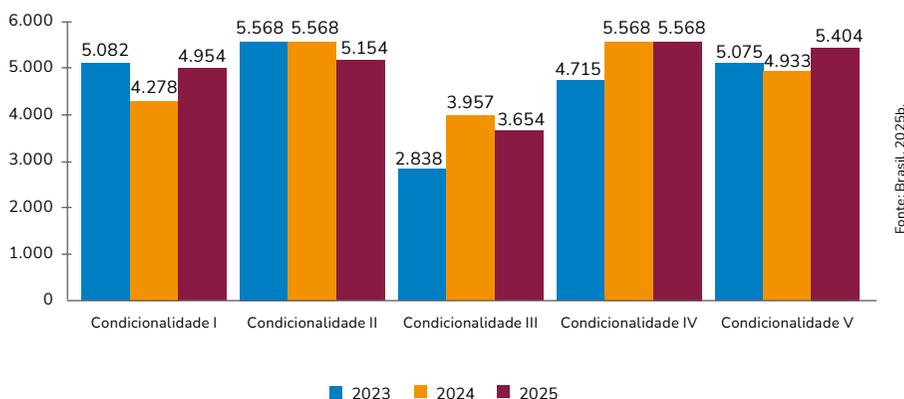
A condicionalidade IV faz menção ao regime de cooperação, tomando como referência a aprovação pelos estados da Lei do ICMS Educacional, segundo a qual 10 p.p. dos 35 p.p. regulamentados por leis estaduais devem ser distribuídos com base nos indicadores educacionais e de NSE dos estudantes de cada rede de ensino, no âmbito de cada estado. Por conseguinte, a responsabilidade sobre o cumprimento dessa condicionalidade compete às secretarias de estado de Educação. Caso algum estado não aprove essa lei em tempo hábil, todos os seus municípios também são inabilitados. Em julho de 2025, mês de conclusão deste livro, todos os estados atendiam a esse critério. Em 2023, haviam sido 4.715 entes habilitados.

Por último, a condicionalidade V aborda a necessidade de

cada rede de ensino ter alinhado ou atualizado seu currículo com a BNCC. Para habilitação nessa condicionalidade, o ente federado precisa inserir dois documentos no Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (Simec), do MEC: o arquivo eletrônico de seu currículo e o do Parecer do Conselho de Educação Municipal ou Estadual, caso ainda não seja sistema de ensino, aprovando o currículo atualizado. Em 2023, foram habilitados 5.075 municípios, número que caiu para 4.933 em 2024, voltando a subir em 2025, para 5.404 municípios. Consta-se que a cada edição alguns entes não são habilitados principalmente por erro na inserção de documentos relacionados a essa condicionalidade.

Em geral, o prazo para os entes federados fornecerem todas as informações e inserirem os documentos comprobatórios referentes às cinco condicionalidades no ambiente do Simec é 31 de agosto de cada ano, podendo ser prorrogado mediante resolução da CIF.

GRÁFICO 2 – NÚMERO DE MUNICÍPIOS HABILITADOS POR CONDICIONALIDADE, 2023-2025



O **Gráfico 2** possibilita uma visão geral do comportamento da habilitação das redes municipais dos 5.568 municípios participantes. Nas condicionalidades I e V, observa-se queda em 2024 e retomada do crescimento em 2025.

A condicionalidade II não foi aferida nos dois primeiros anos por lei, devido à pandemia, e todos os municípios foram automaticamente habilitados. Em 2025, quando a participação foi analisada pela primeira vez e com base no Saeb 2023, constata-se um elevado percentual de municípios habilitados: 92,6%.

Na condicionalidade III, embora 2025 tenha registrado uma diminuição em relação a 2024, observa-se uma tendência de crescimento em relação a 2023, mesmo utilizando bases de dados diferentes – respectivamente 2017 a 2019 e 2019 a 2023.

Na condicionalidade IV, verifica-se o atingimento da plenitude nos dois últimos anos, haja vista que todos os estados já aprovaram suas leis do ICMS Educacional.

A **Tabela 2** apresenta a situação final das redes estaduais e municipais que foram habilitadas nas cinco condicionalidades, em cada ano. O fato de serem habilitadas não garante que receberam ou receberão os recursos do VAAR. Essas redes são as prováveis candidatas a receber, desde que consigam comprovar melhoria no desempenho de seus indicadores, pois, para receberem os recursos, precisam inicialmente serem habilitadas nas cinco condicionalidades e, em um segundo momento, demonstrarem melhoria nos indicadores de Atendimento e/ou Aprendizagem.

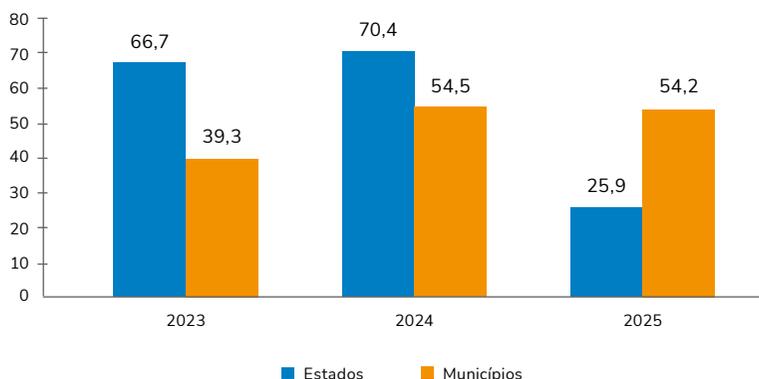
TABELA 2 – NÚMERO E PERCENTUAL DE REDES ESTADUAIS E MUNICIPAIS HABILITADAS NAS CINCO CONDICIONALIDADES, 2023-2025				
ANO	REDES ESTADUAIS		REDES MUNICIPAIS	
	NÚMERO DE REDES	%	N	%
2023	18	66,7	2.186	39,3
2024	19	70,4	3.035	54,5
2025	7	25,9	3.019	54,2

Fonte: Brasil, 2025b.

O **Gráfico 3** permite analisar a evolução da habilitação de cada rede. O percentual de estados habilitados inicia-se com 66,7% no primeiro ano, estabiliza-se no segundo e cai para 25,9% no terceiro. Os

municípios apresentam um comportamento inverso: apenas 39,3% são habilitados no primeiro ano, aumentando para 54,5% no segundo e estabilizando-se em 54,2% no terceiro, o que mostra que as redes municipais estão conseguindo avançar na redução das desigualdades de maneira mais acentuada que as estaduais. Dentre as cinco condicionalidades, a terceira, que trata da redução das desigualdades, é a que tem se mostrado mais desafiadora, pois seus resultados não dependem de uma decisão ou ação direta do gestor. A cada edição esse critério é o mais impactante na definição das redes habilitadas.

GRÁFICO 3 – PERCENTUAL DE ESTADOS E MUNICÍPIOS HABILITADOS NAS CINCO CONDICIONALIDADES DO VAAR, 2023-2025



Fonte: Brasil, 2025b.

De modo geral, a título de uma reflexão mais ampla, na definição e estruturação das condicionalidades, por mais que se tenha buscado inserir um foco voltado para a promoção da equidade com vista à redução das desigualdades educacionais, em contraponto à mera premiação, persistem questionamentos quanto a sua finalidade e intencionalidade, por meio de uma análise mais pormenorizada e contextualizada.

As condicionalidades definidas pela Lei do Fundeb para que os entes subnacionais se habilitem a receber a COUN [complementação da União] VAAR parecem estar alinhadas

das à lógica mercadológica presente no modelo de gestão gerencialista baseada em resultados ou produtos dos sistemas educativos, oriunda do setor privado, com a finalidade de diminuir as despesas do serviço público. Por meio da criação de mecanismos de controle e de responsabilização de gestores educacionais, as políticas de avaliação dos sistemas educacionais fomentam a cultura gerencialista no setor público (Gutierrez; Farenzena, 2024, p. 13)

O pensamento de Gutierrez e Farenzena encontra respaldo e ancoragem na leitura mais ampla de Afonso (2000), autor que considera que, em um cenário de escassez e competitividade global, os governos precisam empreender esforços para diminuir despesas e investimentos públicos, transferindo, da iniciativa privada para a pública, a cultura de gestão gerencial voltada para resultados, mais eficiente e eficaz, por meio de mecanismos de controle e de responsabilização. Essas ideias são complementadas por Bauer (2013), para quem as avaliações de sistemas educacionais tornam-se um ponto-chave nas políticas públicas, espelhadas na lógica de mercado, como mecanismo de racionalização de recursos, controle sobre os resultados obtidos e cumprimento de objetivos previamente definidos, para fins de monitoramento.

Dos mecanismos de distribuição dos recursos do VAAR

Vencida a fase de habilitação nas cinco condicionalidades, com base na análise de um conjunto de critérios e indicadores, as redes de ensino passam para uma segunda fase de análise de outro conjunto de indicadores de desempenho para verificar se houve manutenção ou melhoria dos resultados.

A metodologia de cálculo dos indicadores para a distribuição da complementação-VAAR deverá considerar obrigatoriamente (Lei nº 14.113/2020, art. 14, § 2º):

I – o nível e o avanço, com maior peso para o avanço, dos resultados médios dos estudantes de cada rede pública estadual e municipal nos exames nacionais do sistema nacional de avaliação da educação básica, ponderados pela taxa de participação nesses exames e por medida de equidade de aprendizagem;

II – as taxas de aprovação no ensino fundamental e médio em cada rede estadual e municipal;

III – as taxas de atendimento escolar das crianças e jovens na educação básica presencial em cada ente federado, definido de modo a captar, direta ou indiretamente, a evasão no ensino fundamental e médio.

No que tange à “medida de equidade de aprendizagem” mencionada no inciso I, a lei determina ainda que ela

considerará em seu cálculo a proporção de estudantes cujos resultados de aprendizagem estejam em níveis abaixo do nível adequado, com peso maior para:

- a) os estudantes com resultados mais distantes desse nível;*
- b) as desigualdades de resultados nos diferentes grupos de nível socioeconômico e de raça e dos estudantes com deficiência em cada rede pública (Lei nº 14.113/2020, art. 14, § 3º, inciso II).*

Conforme regulamentado pelo Decreto nº 10.656/2021 em seu artigo 42, “A metodologia de cálculo dos indicadores de atendimento e melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades previstos no art. 14 da Lei nº 14.113, de 2020, será elaborada pelo Inep” e submetida à validação pela CIF.

Para dar conta da complexidade da junção de todos esses indicadores e sua utilização na forma de distribuição, os recursos

da complementação-VAAR foram inicialmente divididos em duas partes iguais: 50% para os entes que apresentam melhoria no Indicador de Atendimento (VAAR-Atendimento) e 50% para os entes que apresentam melhoria no Indicador de Aprendizagem (VAAR-Aprendizagem). Desse modo, fica mais fácil compreender os indicadores utilizados em cada uma das duas dimensões, bem como é possível contemplar maior número de entes beneficiados, seja porque melhoraram somente na dimensão atendimento, seja porque melhoraram apenas na dimensão aprendizagem, seja porque melhoraram em ambas as dimensões.

Ao longo desses três primeiros anos de implementação da complementação-VAAR, a CIF tem empreendido esforços na tentativa de simplificar os indicadores utilizados, até como forma de contribuir nas análises para diagnóstico e possíveis intervenções pelas redes.

Nesse sentido, de acordo com a Nota Técnica nº 12/2024/CGEE/DIREDD, do Inep, o cálculo do Indicador VAAR-Atendimento utiliza somente a taxa de abandono escolar como forma de identificação do não atendimento educacional pelas redes. Assim, uma rede receberá a parcela VAAR-Atendimento quando reduzir a proporção de estudantes que abandonaram a escola entre os dois últimos anos anteriores ao cálculo, utilizando os dados do Censo Escolar, ou, então, quando tiver registrado estudantes em situação de abandono escolar nos anos considerados. Por exemplo, para o cálculo do VAAR para 2025, utilizou-se a comparação com a taxa de abandono escolar do Censo Escolar de 2022 e 2023.

Atendendo à solicitação da Undime em reunião da CIF, em 2025 o Inep publicou em seu *site* uma planilha detalhada com os resultados do Indicador VAAR-Atendimento¹, em que os entes podem ver todos os dados de sua rede utilizados no cálculo do indicador. Assim, além de verificar se foi contemplado com os recursos do VAAR-Atendimento, o ente pode analisar a situação da rede nessa

1. Disponível para *download* em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/fundeb/bases-de-dados/indicadores-da-complementacao-vaar>.

dimensão, com vista a realizar as intervenções necessárias para continuar avançando.

Também de acordo com a Nota Técnica nº 12/2024/CGEE/DIREED, o cálculo do Indicador VAAR-Aprendizagem considera os seguintes elementos:

- Índice de Nível e Avanço de Desempenho (Inad) no Saeb
 - > Indicador de Nível de Desempenho (IND): verifica a proporção de estudantes no nível adequado de aprendizado.
- Taxa de participação no Saeb: verifica a proporção de estudantes do Saeb em relação ao esperado.
- Índice de Equidade (IndEqui)
 - > Indicador de Equidade Socioeconômica (INE-S): verifica a razão da proporção de estudantes no nível adequado de aprendizado entre os mais pobres e os mais ricos.
 - > Indicador de Equidade Racial (INE-R): verifica a razão da proporção de estudantes no nível adequado de aprendizado entre pretos, pardos e indígenas (PPI) e brancos e amarelos (BrAm).

De igual modo, foi publicada no *site* do Inep uma planilha detalhada com os resultados do Indicador VAAR-Aprendizagem², em que os entes podem ver todos os dados de suas redes utilizados no cálculo dos três elementos que compõem esse indicador. Assim, o ente pode verificar, para as duas últimas avaliações do Saeb, a proporção de estudantes no nível adequado de aprendizado, o percentual de participação deles nas duas avaliações e o indicador de equidade socioeconômica e racial, possibilitando melhor diagnóstico da rede para subsidiar o planejamento de ações interventivas em busca de melhorias.

A **Tabela 3** mostra a evolução das redes de ensino estaduais e municipais, entre aquelas habilitadas nas cinco condicionais, que, tendo alcançado também melhoria nos indicadores VAAR-Atendimento e/ou VAAR-Aprendizagem, receberam recursos da complementação-VAAR.

2. Disponível para *download* em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/fundeb/bases-de-dados/indicadores-da-complementacao-vaar>.

TABELA 3 – NÚMERO DE ESTADOS E MUNICÍPIOS POR MELHORIA NO VAAR-ATENDIMENTO, NO VAAR-APRENDIZAGEM E EM AMBOS OS INDICADORES, 2023-2025

Ano	Melhoria VAAR-Atendimento		Melhoria VAAR-Aprendizagem		Melhoria Ambos os indicadores	
	Estados	Municípios	Estados	Municípios	Estados	Municípios
2023	6	1.374	16	1.444	4	909
2024	6	1.838	17	1.932	4	1.173
2025	7	2.496	7	2.023	7	1.689

Fonte: Brasil, 2025b.

Nos três primeiros anos de implementação da nova forma de complementação-VAAR, observa-se entre os estados uma queda acentuada na última edição, especificamente em relação à dimensão de melhoria no VAAR-Aprendizagem, que diminuiu de 17 estados, em 2024, para apenas 7, em 2025. Na dimensão melhoria no VAAR-Atendimento, verifica-se que houve um leve aumento nos resultados, passando de 6, em 2024, para 7 estados contemplados em 2025.

Analisando o comportamento das redes municipais no mesmo período, constata-se uma tendência de aumento tanto na dimensão melhoria no VAAR-Atendimento, que avançou de 1.374 municípios, em 2023, para 2.496 municípios em 2025 (crescimento de 81,6%), como na dimensão melhoria no VAAR-Aprendizagem, que subiu de 1.444 municípios, em 2023, para 2.023 municípios em 2025 (aumento de 40,1%).

Esse movimento crescente de maneira contínua pode ser reflexo das primeiras respostas que as redes de ensino estão dando à implementação da nova modalidade complementação-VAAR instituída no âmbito do Novo Fundeb em 2023. Contudo, em face dos ajustes nas metodologias e do uso de bases de dados não sequenciais – haja vista a não utilização da base do Saeb 2021 em decorrência dos percalços da pandemia –, seria precipitado tirar qualquer conclusão. Somente com a análise comparativa da base do Saeb 2023 com os resultados obtidos no Saeb 2025 é que haverá condições para fazer uma leitura tecnicamente mais consistente.

Considerações finais

A aprovação do Novo Fundeb trouxe significativas mudanças e inovações. A mais importante delas foi sua incorporação à Constituição, por meio da Emenda Constitucional nº 108/2020, que o tornou permanente, possibilitando mais segurança e estabilidade para o planejamento e a implementação das políticas públicas educacionais, tanto na esfera estadual como na municipal.

Outra mudança relevante foi o aumento da complementação da União de 10% para 23%, parcelada em seis anos, mediante a instituição de três modalidades – VAAF, VAAT e VAAR –, com desenhos e características distintas, segundo suas finalidades e propósitos.

Dentre elas, o VAAR, embora com o menor peso – apenas 2,5% dos recursos do Novo Fundeb –, foi a modalidade que gerou, entre gestores e técnicos das redes de ensino em todo o país, mais expectativas, questionamentos e acompanhamento permanente quanto a suas alterações, não só pelo valor financeiro que ela possa agregar em termos de investimentos, mas, principalmente, pelo que representa como indicador nacional, público, de referência para as políticas em curso nas redes de ensino, sejam estaduais ou municipais.

O VAAR tem motivado muitas discussões desde sua criação até o momento atual de sua implementação não apenas sobre sua concepção, metodologias e fórmulas de cálculo, mas também sobre a transparência, a compreensão e a efetividade dos resultados produzidos.

Esse possível tensionamento de forças concorrentes, compreensões diversas ou mesmo disputas no âmbito dos conceitos, critérios e finalidade da complementação-VAAR – se é premiação ou redução de desigualdades, se é mecanismo de indução e incentivo ou de controle e punição – pode levar a compreensões e usos equivocados ou mesmo desvirtuados de seu propósito. Essa possibilidade já pode ser verificada em ações pontuais por órgãos ou agentes de controle externo e de fiscalização, cobrando explicações aos entes federados sobre por que não foram habilitados em determina-

das condicionalidades, por que não apresentaram melhoria em determinadas dimensões, ou, ainda, por que não foram contemplados com os recursos dessa forma de complementação da União. Chegam a equiparar tais situações a uma forma de renúncia de receitas por parte dos entes, pelo fato de não conseguirem, de uma avaliação para outra, em um lapso temporal de dois anos, reduzir formas históricas de desigualdades das mais diversas ordens, a exemplo do comportamento da condicionalidade III, que enfoca a questão da redução das desigualdades educacionais socioeconômicas e raciais.

Como foi demonstrado neste capítulo, ainda é cedo para fazer afirmações ou tirar conclusões quanto ao comportamento, resultados e efetividade dessa nova modalidade de complementação. Contudo, seu uso como mecanismo para cobrança de resultados rápidos e imediatos para responsabilização de gestores, além de contrariar sua lógica e finalidade, poderá gerar movimentos, ações e efeitos não esperados e/ou desejados. Certo é que o VAAR é uma inovação trazida pelo Novo Fundeb que poderá cumprir um papel estratégico como catalisador para a implementação das políticas de inclusão e de redução das desigualdades educacionais socioeconômicas e raciais, contribuindo, assim, para a superação do grande desafio da equidade na oferta e na qualidade da educação em nosso país.

Referências

- AFONSO**, Almerindo Janela. *Avaliação educacional: regulação e emancipação*. São Paulo: Cortez, 2000.
- BAUER**, Adriana. Avaliação de desempenho de professores: pressupostos e abordagens. In: GATTI, Bernardete A. (org.). *O trabalho docente: avaliação, valorização, controvérsias*. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, 2013.
- BRASIL**. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Censo Escolar da Educação Básica 2024: resumo técnico*. Brasília, DF: Inep, 2025.
- BRASIL**. Ministério da Educação. Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade. *Indicadores utilizados no cálculo do VAAR/Fundeb: conheça e entenda*. Brasília, DF: Undime, 2025. Disponível em: <https://undime.org.br/noticia/07-02-2025-03-32-assista-na-integra-a-videoconferencia-indicadores-utilizados-no-calculo-do-vaar-fundeb>.
- BRASIL**. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. *Manuais e cartilhas*. Brasília, DF, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/manuais-e-cartilhas>.
- GUTIERRES**, Dalva Valente Guimarães; FARENZENA, Nalú. O Novo Fundeb e a sistemática de redistribuição dos recursos. *Fineduca: Revista de Financiamento da Educação*, v. 14, n. 17, 2024. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/fineduca/article/view/128908/90577>.

Equidade na educação

O PAPEL DO CUSTO ALUNO-QUALIDADE NO ENFRENTAMENTO ÀS DESIGUALDADES EDUCACIONAIS

ANDRESSA PELLANDA

Cientista política, comunicóloga e educadora popular, é coordenadora-geral da Campanha Nacional pelo Direito à Educação. Pesquisa arquitetura de governança e complexo de regimes da educação, *advocacy* e políticas educacionais, com foco em educação política, qualidade, financiamento, processos e atores da educação.

É doutora em ciências pela Universidade de São Paulo (USP), com estágio doutoral na Universidade do Porto (Portugal), e pós-graduada em ciência política pela Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo (FESP).

Introdução

A qualidade social na educação refere-se a uma concepção de ensino que vai além da simples transmissão de conteúdos, englobando também a construção dialógica de conhecimento, a promoção da equidade, a formação integral dos estudantes e o fortalecimento da cidadania. Nesse contexto, o Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) e o Custo Aluno-Qualidade (CAQ) surgem como instrumentos cruciais para garantir uma educação que atenda a esses princípios de qualidade social, no sentido de prover as condições necessárias para que a relação de ensino e aprendizagem possa acontecer em sua plenitude.

Desenvolvidas pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, essas metodologias estabelecem padrões mínimos e desejáveis de qualidade para a educação básica, abrangendo todas as etapas e modalidades da educação e garantindo uma inversão na lógica de financiamento ao quantificar quanto custa uma educação pública de qualidade e pautando tal necessidade na alocação de recursos para a área. Ao definir parâmetros que asseguram recursos físicos e humanos adequados, o CAQi e o CAQ se tornam fundamentais no enfrentamento das desigualdades educacionais e sociais no Brasil, especialmente em um sistema educacional de massa, ou seja, universalista. Esses instrumentos promovem a equidade ao garantir que todos os bebês, crianças e jovens, independentemente de sua origem socioeconômica, tenham acesso a uma educação de qualidade, contribuindo para uma sociedade mais justa e inclusiva. No entanto, vão além disso.

A metodologia do CAQi/CAQ parte do princípio de que a qualidade da educação está intimamente ligada à qualidade dos insumos utilizados nos processos de ensino-aprendizagem. Isso inclui desde 1) infraestrutura e equipamentos adequados, relacionados à inclusão e ao acesso, à permanência e à aprendizagem na escola, passando por 2) insumos relacionados à valorização dos trabalhadores e das trabalhadoras em educação e 3) insumos relacionados

à estrutura, ao funcionamento e ao projeto pedagógico da escola, até 4) insumos relacionados à gestão democrática. Ao garantir esses insumos, cria-se uma base necessária para a qualidade do ensino, ainda que não suficiente, como enfatizado por Carreira e Pinto (2007), já que a educação se faz, sim, com base nas condições materiais equitativas, mas também, claro, em um processo dialógico de ensino e aprendizagem, de construção coletiva de conhecimento e de apropriação de cultura, elementos subjetivos que vão além das condições materiais das instituições educacionais.

Essa abordagem é especialmente relevante ao considerarmos que escolas com recursos físicos e humanos mais adequados tendem a proporcionar uma educação de melhor qualidade, inclusive como provam os resultados de avaliações padronizadas. Estudos indicam que a melhoria dos insumos tem um impacto positivo nas escolas que atendem grupos minoritários ou economicamente desfavorecidos, mostrando que a falta de insumos adequados afeta diretamente o direito à educação das crianças de famílias pobres e de outros grupos marginalizados que, muitas vezes, dependem exclusivamente da escola para acessar esses recursos (Pinto, 2006).

Na abordagem do CAQi/CAQ, consideramos, ainda, que a experiência escolar deve abranger três dimensões essenciais: estética, de relacionamentos humanos e ambiental. Essas dimensões são fundamentais para criar um ambiente escolar que promova lazer, criatividade, conforto, boa convivência e relação de respeito e pertencimento à natureza. Ao incorporar essas dimensões nos critérios do CAQi/CAQ, a metodologia não apenas assegura os recursos físicos e humanos necessários, mas também promove um ambiente escolar que contribui para o desenvolvimento integral e para a dignidade dos estudantes, promovendo, em sua essência, o princípio de equidade social para todas as pessoas.

Os cinco princípios do CAQi/CAQ e sua contribuição para a equidade na educação

Os princípios do CAQi/CAQ contribuem significativamente para o enfrentamento das desigualdades educacionais no Brasil ao estabelecer parâmetros objetivos, transparentes e equitativos para a oferta de educação de qualidade em todo o território nacional. Relacionaremos como esses princípios desempenham um papel fundamental nesse processo.

1. A centralidade da escola e do estudante

O princípio da centralidade da escola e do estudante considera a unidade escolar o foco principal das políticas públicas educacionais e reconhece o aluno como o sujeito primordial do direito à educação. Ao colocar a escola no centro da metodologia do CAQi/CAQ, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação busca reduzir o hiato entre o marco legal, as políticas públicas, a gestão dos sistemas de ensino e as práticas pedagógicas. Essa abordagem promove a implementação de condições adequadas para que cada escola desenvolva seu projeto pedagógico, garantindo que todos os bebês, crianças e jovens, independentemente de sua origem socioeconômica, tenham acesso a um ambiente educativo propício e inclusivo.

Dessa forma, o foco na escola como o *locus* da prática pedagógica e o financiamento com base no custo-aluno por ano permitem que as políticas educacionais sejam mais diretamente vinculadas às necessidades reais dos estudantes e das comunidades escolares. Essa centralidade é crucial para enfrentar desigualdades, pois assegura que cada escola, como unidade básica de ensino, disponha dos recursos necessários para promover uma educação de

qualidade, reduzindo assim disparidades entre diferentes regiões e populações.

2. A justiça federativa e o sistema CAQi/CAQ para a promoção do direito à educação

O princípio da justiça federativa reforça a necessidade de cooperação e colaboração entre os entes federados para garantir a consagração do direito à educação, um direito social fundamental no Brasil. A metodologia do CAQi/CAQ, ao estabelecer padrões mínimos e desejáveis de qualidade educacional, atua como um denominador comum que facilita a coordenação das políticas públicas e a redução das desigualdades intrafederativas.

No contexto de um país federativo como o Brasil, onde as desigualdades regionais e socioeconômicas são marcantes, o sistema CAQi/CAQ promove a equidade ao assegurar que todos os estados e municípios tenham acesso a um financiamento adequado para a educação básica, independentemente de sua capacidade econômica, dada a determinação de valores a serem atingidos por complementação da União. Ao definir um valor nacional de referência, baseado no custo-aluno por ano, o CAQi e o CAQ ajudam a uniformizar as condições de oferta educacional em todo o país, contribuindo para uma distribuição mais justa dos recursos e, conseqüentemente, para a redução das desigualdades na educação.

3. O sistema CAQi/CAQ como promotor da justiça social na educação básica pública

O princípio de promover a justiça social por meio do sistema CAQi/CAQ é fundamental para garantir igualdade de condições para o acesso e a permanência na escola, conforme o artigo 206 da Constituição Federal. Ao estabelecer padrões mínimos (CAQi) e desejáveis/adequa-

dos (CAQ) de qualidade, o sistema visa assegurar que todos os alunos tenham as mesmas oportunidades educacionais, independentemente de sua localização geográfica ou situação socioeconômica.

Essa abordagem é crucial em um país com grandes desigualdades regionais e sociais como o Brasil, onde o acesso a uma educação de qualidade ainda é muito desigual. O CAQi/CAQ, ao garantir que todas as escolas tenham um nível básico de recursos, incluindo materiais didáticos, transporte, alimentação e assistência à saúde, combate diretamente essas disparidades, promovendo uma distribuição mais equitativa dos recursos educacionais e ajudando a diminuir as lacunas entre diferentes grupos sociais na educação.

O CAQ, ainda, tem o potencial de combater as desigualdades na sociedade de maneira ampla e eficaz, indo além das desigualdades educacionais. Pesquisa realizada em 2020 pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, pelo Centro de Defesa da Criança e do Adolescente do Ceará (Cedeca-CE) e pelo Centro de Estudos sobre Desigualdade e Desenvolvimento, da Universidade Federal Fluminense (Cede-UFF), em parceria com a Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación (Clade) e a Oxfam Brasil (Pellanda; Cara, 2020), demonstra que o aumento do investimento na educação pública entre 2001 e 2015 teve efeitos redistributivos significativos na renda da sociedade brasileira. Esses efeitos se devem ao fato de que a educação atua como um nivelador social, proporcionando habilidades e conhecimentos que permitem aos indivíduos acessar melhores oportunidades econômicas e sociais. Ao aumentar o investimento por estudante na educação básica, o Brasil conseguiu encurtar a distância entre os rendimentos dos mais ricos e dos mais pobres, o que tem refletido na diminuição do índice de Gini. Esse acesso mais equitativo à educação de qualidade contribui para reduzir as disparidades de renda no longo prazo, pois uma educação básica robusta é fundamental para aumentar as oportunidades de emprego e melhorar os rendimentos futuros dos indivíduos.

O estudo também alerta para os riscos associados à redução do investimento público em educação observada nos últimos anos, devido a políticas de austeridade. A diminuição dos recursos destinados ao Ministério da Educação (MEC) tem o potencial de reverter

os ganhos alcançados, aumentando não apenas as desigualdades educacionais, mas também as econômicas.

4. As condições de oferta para a qualidade são dinâmicas

O princípio de que as condições de oferta para a qualidade são dinâmicas reflete a importância de adaptação constante às mudanças sociais, tecnológicas e econômicas e de acordo com as necessidades dos diversos territórios. A metodologia do CAQi/CAQ é projetada para ser flexível e responder às demandas emergentes do sistema educacional, como evidenciado pela resposta à pandemia de covid-19, que exigiu novas formas de operação, como o ensino remoto mediante acesso à internet e a dispositivos tecnológicos. Isso é crucial para assegurar que o padrão de qualidade educacional não retroceda e que a educação no Brasil continue a avançar em direção a maior equidade e inclusão.

A adaptabilidade é fundamental para o enfrentamento das desigualdades educacionais, pois permite que o sistema educacional responda rapidamente a novos desafios e garanta que todos os alunos continuem a ter acesso a uma educação de qualidade, mesmo em circunstâncias adversas. Ao atualizar continuamente os parâmetros de qualidade e os recursos necessários, o CAQi/CAQ assegura que as escolas estejam sempre equipadas para atender às necessidades dos alunos, contribuindo para uma educação mais justa e inclusiva.

5. O estabelecimento participativo e empírico da metodologia do CAQi/CAQ

O princípio do estabelecimento participativo e empírico da metodologia do CAQi/CAQ destaca a importância de um processo inclusivo e baseado em evidências para a formulação de políticas

educacionais. A metodologia da Campanha Nacional pelo Direito à Educação combina elementos de “julgamento profissional” com uma abordagem baseada em evidências, envolvendo uma ampla gama de atores com notório saber e experiência na área da educação, inclusive gestores (como a Undime, que teve papel ativo na formulação histórica do CAQi/CAQ), conselheiros, profissionais da educação, estudantes, acadêmicos e demais membros da comunidade educacional.

Essa abordagem participativa é essencial para o enfrentamento das desigualdades educacionais, pois garante que a metodologia do CAQi/CAQ seja construída com base na compreensão profunda e realista das realidades locais e das necessidades dos diferentes contextos educacionais do Brasil. Ao incluir perspectivas diversas e fundamentar-se também em evidências empíricas por meio das pesquisas científicas que embasam a construção do mecanismo, o sistema CAQi/CAQ torna-se mais robusto, balizado e capaz de enfrentar as desigualdades estruturais na educação brasileira, promovendo políticas que são tanto eficazes quanto equitativas.

Contribuição do CAQi/CAQ para a gestão, o controle e a segurança jurídica

Além de tais princípios, o CAQi/CAQ também traz uma contribuição basilar para a gestão – o controle e a segurança jurídica na área da educação, que é essencial no enfrentamento das desigualdades educacionais no Brasil, dado que garante eficiência e eficácia no investimento e na distribuição dos recursos disponíveis. Esse princípio aborda como o CAQi/CAQ pode ser um mecanismo eficaz para a administração pública, promovendo uma gestão mais eficiente e transparente dos recursos destinados à educação.

O CAQi/CAQ, ao indicar objetivamente os insumos nos quais devem ser investidos os recursos públicos, atua como uma ferramenta de planejamento e organização para os gestores educacionais. Ele ajuda a priorizar os investimentos de acordo com as necessidades específicas de cada escola, região ou modalidade de ensino, garantindo que os recursos sejam alocados de forma estratégica e eficiente. Isso é especialmente importante em um país com tantas disparidades regionais e socioeconômicas, onde os desafios na gestão de recursos podem exacerbar as desigualdades já existentes.

Ao facilitar a organização dos investimentos, o CAQi/CAQ também contribui para o provisionamento mais adequado e justo dos recursos educacionais. Isso significa que áreas e escolas que enfrentam maiores desafios ou que estão em contextos mais vulneráveis podem receber mais atenção e financiamento, promovendo uma distribuição equitativa e justa dos recursos educacionais.

A transparência é outro aspecto fundamental da contribuição do CAQi/CAQ, já que facilita a prestação de contas e o controle sobre o uso dos recursos públicos. Isso é vital para assegurar que os investimentos feitos na educação sejam, de fato, aplicados para melhorar a qualidade do ensino e proporcionar condições adequadas para o aprendizado de todos os alunos.

Esse mecanismo de controle é duplamente relevante em um contexto como o do Brasil, que possui uma tradição de boas leis, mas execução frequentemente deficiente, como apontado pela pesquisa do Right to Education Index (Open Knowledge Foundation, 2021). A existência de parâmetros objetivos e de fácil monitoramento permite que órgãos de controle, como tribunais de contas e ministérios públicos, possam fiscalizar mais eficazmente a aplicação dos recursos, identificando ajustes e garantindo que os investimentos sejam feitos conforme o planejado.

A segurança jurídica também é reforçada pelo CAQi/CAQ, pois ele proporciona uma base sólida para a tomada de decisões e a execução das políticas educacionais. Ao estabelecer critérios bem definidos para o financiamento da educação básica, o CAQi/CAQ assegura que haja coerência e alinhamento entre as políticas públicas e a legislação educacional vigente. Isso não só protege os gestores

públicos de ações judiciais que possam questionar a alocação de recursos, mas também garante que as políticas educacionais sejam sustentáveis e consistentes a longo prazo.

Além disso, ao promover um diálogo mais estreito entre os gestores executivos, ministérios públicos e tribunais de contas, o CAQi/CAQ ajuda a construir uma cultura de colaboração e responsabilidade compartilhada na gestão da educação. Isso é fundamental para a criação de um sistema educacional que seja verdadeiramente inclusivo, equitativo e capaz de enfrentar as desigualdades sociais e educacionais históricas do Brasil.

Pensando à frente

Não há dúvida: seja por meio das pesquisas, seja pela sustentação e pelo apoio social ao longo de sua história, o sistema CAQi/CAQ representa um marco significativo na luta pelo enfrentamento das desigualdades educacionais no Brasil, consolidando-se como um sistema robusto, metodologicamente sólido e democraticamente legítimo. Sua constitucionalização, por meio da Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020, do novo e permanente Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, o Fundeb, reforça o compromisso do país com a garantia de um padrão mínimo e desejável/adequado de qualidade na educação básica, reconhecendo que a alocação de recursos deve estar pautada na oferta de insumos essenciais para o processo de ensino-aprendizagem.

Ao priorizar a equidade e a justiça social, o CAQi/CAQ contribui para que todas as escolas brasileiras, independentemente de sua localização ou contexto socioeconômico, possam proporcionar condições dignas e adequadas para o desenvolvimento pleno dos estudantes, cumprindo, assim, a missão constitucional de preparar cidadãos para o exercício pleno da cidadania e para o mercado de trabalho.

A metodologia do CAQi/CAQ, que resiste ao tempo e ao escrutí-

nio público, não só reafirma a importância dos insumos na garantia de qualidade educacional, mas também promove a transparência e a eficiência na gestão dos recursos públicos, ao permitir uma distribuição mais justa dos recursos e uma fiscalização mais eficaz, promovendo a integridade no uso dos fundos educacionais.

Para que o CAQi/CAQ alcance todo o seu potencial transformador, é fundamental que seja regulamentado no âmbito do Sistema Nacional de Educação (SNE) e que se torne um parâmetro central do novo Plano Nacional de Educação (PNE). A regulamentação deve assegurar que os princípios do CAQi/CAQ – com a explicitação dos insumos básicos – sejam plenamente integrados às políticas educacionais em todos os níveis de governo, promovendo um alinhamento mais efetivo entre os recursos disponíveis e as necessidades reais das escolas e dos estudantes.

Além disso, é crucial que o CAQi/CAQ pressione pela ampliação da complementação da União ao Fundeb para além da taxa mínima de 23%, de maneira a não repetir a problemática do primeiro fundo, em que os 10% de complementação mínimos tornaram-se o teto. Para garantir uma educação de qualidade para todos, é necessário que essa complementação seja elevada para níveis que realmente reflitam o custo da oferta de um ensino adequado e inclusivo, conforme os parâmetros estabelecidos pelo CAQi/CAQ.

Ao olhar para o futuro, o CAQi/CAQ deve ser visto tanto como uma resposta imediata às disparidades atuais quanto uma estratégia de longo prazo para assegurar que a educação brasileira evolua continuamente em direção à equidade e à excelência. A implementação de uma regulamentação robusta e a garantia de financiamento adequado são passos essenciais para que o Brasil saia da estagnação e avance de maneira decisiva para uma educação de qualidade para todos.

Portanto, o CAQi/CAQ não é apenas uma ferramenta técnica, mas um instrumento poderoso para a transformação social e a promoção da democracia. Ele reflete o compromisso contínuo com a justiça educacional, assegurando que o direito à educação seja plenamente realizado para todas as pessoas, em cada canto do país. Ao seguir por esse caminho, o Brasil avança rumo a uma educação que é, de fato, uma base para a justiça social e o exercício pleno da cidadania.

Referências

- CARA, D.; PELLANDA, A.** Quanto custa a educação básica pública de qualidade: o sistema CAQi/CAQ da Campanha Nacional pelo Direito à Educação. *In: SOUZA, M. L. de; ALVES, F. A.; MORAES, G. H. (org.). *Custo Aluno Qualidade (CAQ)*. Brasília, DF: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2021. p. 237-274.*
- CARREIRA, D.; PINTO, J. M. R.** *Custo Aluno-Qualidade Inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil*. São Paulo: Global, 2007.
- OPEN KNOWLEDGE FOUNDATION.** *Right to Education Index*. Washington, 2021. Disponível em: <https://rtei.okfn.org/en/about>.
- PELLANDA, A.; CARA, D.** *Estudo Educação e desigualdades: os efeitos do investimento em educação para a redução das desigualdades sociais e os dos cortes para o aprofundamento do abismo – uma análise das últimas duas décadas*. São Paulo, 2020. Disponível em: https://media.campanha.org.br/acervo/documentos/AF_relatorio_educacao_e_desigualdades_para_distribuicao-2.pdf.
- PINTO, J. M. R.** Uma proposta de Custo Aluno-Qualidade na educação básica. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Porto Alegre, v. 22, n. 2, p. 197-227, jul./dez. 2006.

Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb

**UMA PROPOSTA DE DIÁLOGO COMO
ARTESÃO DA GESTÃO EM REDE**

VALDOIR PEDRO WATHIER

Diretor de Monitoramento, Avaliação e Manutenção da Educação Básica da Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação. Educador, gestor público e pesquisador da educação básica, possui doutorado em educação e atua como docente e pesquisador permanente do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Católica de Brasília (UCB). É servidor do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) desde 2008.

Introdução: uma relação controversa

Este texto é teórico, mas tem o objetivo de alimentar a prática, tanto de gestores como de conselheiros. De início quero alertar que, mesmo na abordagem teórica, é preciso reconhecer detidamente que há uma realidade a encarar: não se consegue resolver todos os problemas de uma só vez. Por isso, uma boa gestão é também acompanhada de uma boa estratégia de priorização. Priorizar implica fazer escolhas, o que, por sua vez, significa decidir o que não será priorizado. Portanto, raramente a política pública será algo que deixa todos satisfeitos.

Busco sempre pensar a política pública como “fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade” (Saravia, 2006, p.28). Portanto, políticas não são decisões isoladas, nem medidas para colocar todos em zonas de conforto. Políticas destinam-se a equilibrar o que está desequilibrado e desequilibrar o que está equilibrado de maneira indevida. A política pública precisa ser alimentada por capacidades de gestão e conhecimento de causa, reconhecendo que sempre estará cercada de incertezas e, por isso, de riscos, que são definidos como o efeito das incertezas sobre os objetivos.

Assim, para que políticas educacionais sejam colocadas em prática de modo a garantir o direito à educação básica, “a estratégia política requer o conhecimento complexo, porque ela se constrói na ação com e contra o incerto, o acaso, o jogo múltiplo das interações e retroações” (Morin, 2011, p. 13). Nesse contexto, “precisamos ver a política educacional e a governança em uma escala diferente e por meio de novas lentes conceituais; nitidez não é uma opção” (Ball, 2014, p. 44). Portanto, para avançarmos, é necessário abrir mão de alguns pressupostos que nos levam a leituras simplórias da política pública. É assim que propomos analisar o papel dos conselhos, em especial dos conselhos de acompanhamento e controle social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

Para cumprir com seu objetivo, este capítulo está organizado em três blocos, distintos e interconectados. No primeiro, discuto o conceito de controle social, a fim de compreendermos que em modelos complexos as contradições sempre estarão presentes. No segundo, trato especificamente dos conselhos do Fundeb. Por fim, no terceiro, aponto alguns caminhos para que os conselhos sejam efetivos na função de acompanhamento, como qualificadores da gestão pública e das políticas educacionais.

Controle ←?;→ social

Ao abordarmos um conceito que coloca lado a lado essas duas palavras, sem nenhum conectivo para indicar a relação, surge um tensionamento: controle do social? Controle pelo social? Controle no social? Trata-se de uma expressão que não explicita de imediato quem controla e quem é controlado. Essa ambiguidade está presente mesmo antes da expressão. Aqui, utilizarei inicialmente “controle ←?;→ social” para não perder de vista a ambiguidade.

Ao tratar de educação e sociologia em publicação original de 1922, mais de um século atrás, Durkheim (2014, p.53-54) apontava que:

“A educação [...] tem como objetivo suscitar e desenvolver na criança um certo número de estados físicos, intelectuais e morais exigidos tanto pelo conjunto da sociedade política quanto pelo meio específico ao qual ela está destinada em particular.”

É por essa perspectiva que, a princípio, se discute o controle social: como mecanismos que a sociedade, muitas vezes pela mão do Estado, utiliza para forjar (e controlar) os indivíduos ou grupos. É o controle pelo e contra o social, ou o controle para o social, que aqui represento como “controle → social”.

É também histórico outro conceito associado à expressão “controle social”, que trata da sociedade, ou qualquer indivíduo, exercendo controle sobre seus representantes e que aqui representamos como “controle ← social”. Essa acepção, se não antes, consta explicitamente na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, a qual continha os seguintes dispositivos (França, 1789):

Artigo 14º – Todos os cidadãos têm o direito de verificar, por si ou pelos seus representantes, a necessidade da contribuição pública, de consenti-la livremente, de observar o seu emprego e de lhe fixar a repartição, a colecta, a cobrança e a duração.

Artigo 15º – A sociedade tem o direito de pedir contas a todo o agente público pela sua administração.

Em tempos recentes, no Brasil, a noção de controle social foi incorporada ao discurso político e acadêmico, especialmente a partir dos anos 1980, como sinônimo de participação da sociedade civil na gestão das políticas públicas (Alvarez, 2004). Embora esse uso seja recorrente, a polissemia não deixa de estar presente, pois a acepção ortodoxa ainda é adotada, a exemplo de quando Adorno (1995) aponta que a criminalização da pobreza no Brasil revela um padrão histórico de controle social.

Portanto, é relevante ter em mente que o controle social compreende “a atuação do Estado brasileiro para exercê-lo sobre a população e os instrumentos dessa mesma população para controlar esse Estado” (Braga; 2010, p. 92). Portanto, essa relação é multidirecional, que representarei como “controle ↔ social”.

Ainda que o Estado institua os conselhos com a finalidade de disciplinar a participação social, dificilmente disporá de mecanismos para controlar tais conselhos após sua instituição. Trata-se de uma dinâmica que Morin (2011, p. 208) chama de ecologia da ação, segundo a qual “a ação não depende apenas das intenções do ator, mas também das condições do meio em que se desenrola” e que “os efeitos em longo prazo da ação são imprevisíveis”. Pela mesma razão, ainda que os conselhos sejam propostos com as finalidades

mais democráticas, ao atuarem, pode ocorrer a apropriação do espaço para interesses específicos. Por isso, o caráter democrático das políticas educacionais e da atuação dos conselhos precisa ser renovado a cada ação, tanto pelo gestor como pelos conselheiros.

Ao final deste primeiro tópico, espero ter evidenciado que controle social não está necessariamente associado a algo bom, ou, se estiver, é preciso considerar “quais interesses são servidos pela definição do que seja considerado ‘bom’” (Ball, 2009, p. 308). No próximo bloco, trataremos mais detidamente do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) (CACS/Fundeb) para, na parte final deste capítulo, entrelaçarmos essas duas discussões: é preciso manter o potencial contraditório na bagagem para que consigamos lidar com a complexidade do tema.

CACS/Fundeb

O Fundeb tem se configurado como um patrimônio imaterial do Brasil. Trata-se de uma política que, criada na década de 1990, vem sendo progressivamente aprimorada para dar conta da realidade brasileira, pois políticas educacionais exigem “soluções tão mais complexas quanto maiores forem as disparidades regionais e sociais” (Rezende, 2010, p. 71). Assim, a complexidade que alguns apontam como crítica ao Fundeb nada mais é do que uma característica necessária para enfrentar o desafio que o financiamento da educação básica no Brasil representa. Para além disso, há algumas complicações – estas, sim, desnecessárias – que tentaremos analisar contextualmente.

A constituição do Fundeb ocorreu em um período em que se buscava o “estabelecimento de novas formas de articulação entre Estado, sociedade civil e mercado” (Farah, 2007, p. 136). Afonso (2009 p. 66) entende que os conselhos estão entre “algumas

das alternativas mais democráticas, participativas e críticas neste campo”. Contudo, na educação, o modelo de conselhos não segue o mesmo desenho que em outras áreas e, por isso, questiona-se sua utilização como prática de desconcentração administrativa em vez de efetiva democratização (Wathier, 2013; 2015), embora reconhecendo que ele se apresenta como um meio de entrada da população ao aparato estatal (Braga; Silva, 2010; Silva, 2009).

O controle social consiste, portanto, em canais institucionais de participação na gestão governamental, com a presença de novos sujeitos coletivos nos processos decisórios, não se confundindo com os movimentos sociais que permanecem autônomos em relação ao Estado (Assis; Villa, 2003, p. 377).

Nessa forma de participação,

O conhecimento, a informação e uma visão mais ampla de valores são a base para a cidadania organizada em sociedades plurais, cambiantes e cada vez mais complexas, nas quais a hegemonia do Estado, dos partidos ou de um setor social específico tende a ser substituída por equilíbrios instáveis, que envolvem permanente negociação dos conflitos para estabelecer consensos (Mello, 1991, p. 13).

É por essa perspectiva que compreendemos melhor o papel dos conselhos do Fundeb. Sem perder de vista a complexidade e a ambiguidade, cabe analisar aspectos legais e, portanto, vinculativos do tema.

A Constituição Federal (CF) de 1988 estabelece que a transparência, o monitoramento, a fiscalização e o controle interno, externo e social do Fundeb serão disciplinados em lei. Porém, o texto constitucional demarca que está “assegurada a criação, a autonomia, a manutenção e a consolidação de conselhos de acompanhamento e controle social” (art. 212-A, inciso X, alínea d). Ao prever a criação dos conselhos, a CF não restringe o controle social a eles. Admite-se, ainda, a integração do CACS aos conselhos de Educação.

Ao prever a integração, também fica claro que deve haver distinção entre os colegiados. O Conselho do Fundeb em muito se diferencia do papel do Conselho Nacional de Educação, assim como dos conselhos estaduais ou municipais de Educação. Ao tratarmos do CACS mais detidamente, essa distinção há de ficar evidente.

QUADRO 1 – SÍNTESE DA COMPOSIÇÃO DOS CACS/FUNDEB, POR ESFERA			
	FEDERAL	ESTADUAL	MUNICIPAL
Poder Executivo (respectivo à esfera)	5	3	2
Conselho de Educação (da respectiva esfera)	1	2	1*
Secretarias de Estado da Educação	1	–	
Secretarias Municipais de Educação	1	1	
Trabalhadores em educação	1	1	3**
Pais de alunos da educação básica pública	2	2	2
Estudantes	2	2	2
Organizações da sociedade civil	2	2	2*
Conselho tutelar			1*
Escolas indígenas*		1*	1*
Escolas quilombolas*		1*	1*
Escolas do campo		1*	1*

* Quando houver.

** Um representante de professores, um de diretores e um de técnicos-administrativos.

Como se observa no **Quadro 1**, a composição dos conselhos traz uma importante pluralidade, o que fortalece a perspectiva da participação social. Em seguida, é necessário visualizar as atribuições direcionadas aos conselhos. O Decreto nº 10.655/2021, em seu artigo 2º, traz as atribuições do CACS no âmbito federal:

I – exercer o acompanhamento e o controle social sobre a distribuição e a transferência dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica – Fundeb, no âmbito da União; e

II – supervisionar o censo escolar anual e a elaboração da proposta orçamentária anual, no âmbito da União, com o objetivo de concorrer para o regular e tempestivo tratamento e encaminhamento dos dados estatísticos e financeiros que alicerçam a operacionalização do Fundeb.

Notam-se dois focos de atuação, sendo o segundo o que provê os insumos ao Fundeb: estatísticas educacionais e orçamento da União, portanto, em relação às complementações. O primeiro inciso indica a relevância de acompanhar a distribuição. Essa ação não precisa (e nem deveria) restringir-se a saber quando e quantos recursos serão transferidos, pois envolveria também checar se a complementação da União está sendo adequadamente calculada e aportada, a fim de que no futuro não tenhamos precatórios do Fundeb, como ocorreu com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef). Quanto a isso, a interdependência entre a composição dos fundos estaduais e as complementações da União torna desejável que haja inter-relação entre a atuação dos conselhos nos âmbitos da União e dos estados, o que não ocorre em relação ao Fundeb.

A distribuição envolve também interessar-se pela adequada aplicação das regras do Fundeb para o direcionamento dos recursos. Contudo, apesar dessas atribuições, os fluxos de trabalho do censo escolar, de elaboração das peças orçamentárias ou de distribuição dos recursos não preveem etapa específica em que o CACS/União seja consultado ou mesmo comunicado. Também não há previsão de que o Conselho da União emita qualquer parecer acerca da aplicação do Fundeb no âmbito federal. Tal circunstância torna a atuação do CACS/União mais difusa e com risco de tornar-se pouco efetiva.

No âmbito dos estados, Distrito Federal e municípios, as competências modificam-se um pouco, e, em vez da difusa competência de “acompanhar e exercer o controle social”, insere-se uma atribuição de manifestação formal, por meio de parecer (Lei nº 14.113/2020, art. 33, § 2º):

I – elaborar parecer das prestações de contas a que se refere o parágrafo único do art. 31 desta Lei;

II – supervisionar o censo escolar anual e a elaboração da proposta orçamentária anual, no âmbito de suas respectivas esferas governamentais de atuação, com o objetivo de

concorrer para o regular e tempestivo tratamento e encaminhamento dos dados estatísticos e financeiros que alicerçam a operacionalização dos Fundos;

[...]

Esse elemento de participação direta do CACS, com incumbência de emitir parecer sobre as prestações de contas, por um lado, coloca o conselho como controle; por outro, corresponsabiliza o colegiado em caso de parecer dissonante da realidade. A incumbência de algum conselho, geralmente o CACS, emitir parecer nas prestações de contas de recursos federais tornou-se prática-padrão no financiamento da educação básica. Notadamente a partir de 2007, é raro ver algum programa sem essa previsão. Essa prática, porém, refere-se mais a um processo de engajamento de atores sociais na realização de uma tarefa que haveria de ser do poder público do que propriamente um mecanismo de participação social. Isso se caracteriza pelo baixo poder de decisão do conselho, uma vez que sua manifestação deve observar estritamente as regras predefinidas para a aplicação dos recursos, não restando espaço para a sociedade indicar prioridades e contribuir para as escolhas públicas.

Note-se: ao mesmo tempo que o conselho é instituído especificamente para exercer controle sobre o uso dos recursos do Fundeb, também é incumbido de acompanhar e emitir pareceres sobre a utilização de recursos que não compõem o respectivo fundo, como os recursos do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (art. 33 da Lei nº 14.113/2020), e isso ocorre sem que ele seja consultado. Se o Estado passa a unilateralmente atribuir funções a determinado colegiado, surgem dúvidas sobre quanto este é social e quanto é estatal. Visto que hoje “existem instituições formais que estabelecem as ‘regras do jogo’ de como se dá a participação da sociedade na supervisão e no controle da coisa pública” (Ribeiro, 2009 p. 38), é preciso dar atenção às implicações dessa definição de regras na ambiguidade e contradição acerca de quem controla e quem é controlado.

Assim, a participação social nas políticas educacionais é configurada pelo convite de múltiplas representações à participação

nos conselhos. Porém, nesse espaço conseguirão mais fazer um trabalho burocrático do que efetivamente construir o controle social em sua acepção mais atual. Ademais, é difícil pensar em política em rede com protagonismo local quando se tem predominantemente um modelo de *accountability* de desempenho, ou o que tenho chamado de “resultadismo”. Os resultados são necessários e hão de ser sempre perseguidos; contudo, ao se estabelecer uma régua uniforme para todo o território nacional, há grande tensionamento entre os juízos emitidos com base nesses resultados e as necessidades locais, que podem se impor e às quais tanto o gestor como aqueles que acompanham a política devem estar atentos e atuantes.

Diálogo como princípio

Quando se discute esse princípio pelo qual o gestor público assume responsabilidades, temos dificuldade na escolha de termos. A prestação de contas seria um conceito hábil para tratar do tema, mas no Brasil ela foi associada ao processo burocrático feito apenas após as políticas, programas e projetos serem desenvolvidos. Por isso, muitos pesquisadores tentaram importar o termo *accountability*, que, no entanto, tem sido de difícil compreensão.

Faltava aos brasileiros não precisamente a palavra, ausente na linguagem comum como nos dicionários. Na verdade, o que nos falta é o próprio conceito, razão pela qual não dispomos da palavra em nosso vocabulário (Campos, 1990, p. 31).

Criamos as palavras para expressar ideias que as precedem, mas, a partir do momento em que essa expressão ocorre, a palavra entra na ecologia da ação social, podendo ser compreendida de maneiras muito distintas. Segundo Roger Dale (2010, p. 1107), um dos

grandes desafios das áreas sociais é o de que “as palavras continuam as mesmas, mas os seus significados mudam”.

Se aos conselhos for atribuído o monopólio da participação social, eles exercerão o papel de controle → social, pois terão a função de restringir os canais pelos quais o cidadão, ou qualquer instituição da sociedade civil, exige que seus representantes prestem contas. O'Donnell (1998, p. 28) indica que, por um lado, “os cidadãos podem punir ou premiar um mandatário votando a seu favor ou contra ele ou nos candidatos que apoiem na eleição seguinte” e, por outro, “como Sócrates e outros descobriram, o *demos* pode deliberar sobre qualquer questão: ele tem o direito de tomar decisões sobre qualquer tema que julgue apropriado”. Essa é uma prática a ser construída, porém não por meio do CACS.

Se o conselho for utilizado como espaço de poder, que se contrapõe aos gestores das políticas educacionais, haverá grande ambiguidade e, provavelmente, pouca política pública, caracterizando o controle ↔ social: o social exerce controle, mas apenas por alguns agentes (conselheiros) que reduzem a assimetria de poder em relação aos governantes, mas passam a atuar de maneira distanciada da participação social, razão pela qual distorcem e impõem ainda mais limites a essa participação.

É quando o conselho é aberto ao diálogo com as comunidades e, também, com a gestão local que se pode considerar o conceito de controle → ← social: a sociedade, que só pode ser assim caracterizada se os representantes não formarem um núcleo fechado, exercendo controle sobre a gestão. Esse controle equivale à noção de prestação de contas, ou, no estrangeirismo, *accountability*, conceito no qual há convergência de que é preciso haver questionamento, oportunidade e obrigação de resposta, seguida do direito de que essa resposta seja levada em conta (Wathier, 2019) para decisões que poderão de algum modo premiar ou sancionar a gestão. No caso dos CACS, porém, essas decisões estão restritas às normas do Fundeb.

Não se pode minimizar o princípio da democracia. Por isso, os representantes eleitos, e aqueles que compõem suas equipes, possuem o mandato para adotar as políticas de sua agenda de governo. Ao conselho compete verificar se o desdobramento dessas políticas

ocorre sem afrontar princípios da administração ou regras de utilização dos recursos. Cabe, também, observar a aderência das ações em relação à agenda pública, que se materializa nos planos de educação municipais ou estaduais.

Por fim, pelo aqui exposto, vale propor um exercício:

Ao gestor público

- Em vez de se preocupar com o fato de como o conselho vai se posicionar no parecer sobre o uso de recursos do Fundeb, dialogar com os conselheiros previamente, esclarecendo suas prioridades e suas estratégias e perguntando-lhes: “Há algo nessa política que, em sua opinião, conflita com as normas do Fundeb?”.
- Também é relevante fazer autoquestionamentos, a exemplo de: a) “Estou com receio do conselho por não confiar em seus integrantes ou por não confiar na política que estou propondo?”; b) “Se estou com dificuldade de argumentar em favor dessa política, não seria melhor avaliar alternativas, por exemplo, por meio de uma audiência pública?”.

Aos conselhos, por meio de seus conselheiros

- Em vez de afirmar que o gestor não deveria estar fazendo determinada ação, questionar-lhe: “Quais critérios levaram à decisão de priorizar essa ação em detrimento de outras?”.
- Em vez de dizer que o gestor deveria fazer determinada ação, perguntar-lhe por quais motivos aquela ação não foi alcançada pelas prioridades da gestão.
- É relevante também direcionar algumas perguntas a si mesmos, a exemplo de: a) “Estou posicionando-me contrário a essa política pelo fato de que, se eu fosse gestor, escolheria outra opção?”; b) “Se estou concordando, isso tem a ver com o fato de eu não querer deixar de participar do conselho?”.

São questões simples, porém mais basilares do que ingênuas. Elas podem não trazer resolução em um primeiro momento, pois, em última instância, o gestor tem as prerrogativas para decidir, e o conselho, a competência de acompanhar. Essas ações são paralelas e, portanto, concordando ou não, não cabe nem a um nem a outro o papel de fazer oposição político-partidária, mas sim complementação de agentes de política pública.

Considerações finais

Se não há controle social, os representantes da população podem se tornar autoritários e atuar em favor dos próprios interesses, não mais do interesse público. Então, sem controle social, a democracia fica em sério perigo. Por outro lado, ao se estabelecerem conselhos, também é possível que esses representantes sejam tentados a seguir seus interesses. Nesse caso, a política pública é colocada em risco.

Não existe uma receita para que o controle social exista. Há algumas dicas: é preciso se interessar pelos problemas públicos; é preciso diálogo entre a população, por meio das mídias, mas não restrito a elas; é preciso respeitar os outros e exigir respeito a si mesmo; é preciso compreender que a coletividade é repleta de diferenças e que a função do Estado não é eliminar as diferenças, mas atenuar as desigualdades. Esse foco deve ser compartilhado por todos os agentes de uma política educacional, sempre reconhecendo, como dito de início, que não é possível fazer tudo, razão pela qual são necessárias escolhas muitas vezes difíceis e, em regra, não consensuais. O diálogo, que envolve escuta das necessidades, transparência dos critérios e responsabilidade objetiva, é uma tecnologia humana essencial para tratar de questões tão desafiadoras como as políticas educacionais.

Por fim, acompanho Frare (2006, p. 66), ao reconhecer que

a educação é o principal vetor para a porta de saída das políticas públicas, visto que a emancipação dos beneficiários e a conseqüente transformação social estão diretamente ligadas ao desenvolvimento da educação.

A participação social, democrática e republicana precisa ser vivenciada na educação básica, e as políticas educacionais são um excelente espaço para aprender cidadania na prática.

Referências

- ADORNO**, Sérgio. Discriminação racial e justiça criminal em São Paulo. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 43, p. 45-63, mar. 1995.
- AFONSO**, Almerindo J. Políticas avaliativas e *accountability* em educação: subsídios para um debate iberoamericano. *Sísifo: Revista de Ciências da Educação*, Lisboa, n. 9, p. 57-70, 2009.
- ALVAREZ**, Marcos César. Controle social: notas em torno de uma noção polêmica. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 18, n. 1, p. 121-132, mar. 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/spp/a/9LR98KWMVgWznFVxrKkh3Dz/?lang=pt>.
- ASSIS**, Marluce M. A.; VILLA, Tereza C. S. O controle social e a democratização da informação: um processo em construção. *Revista Latino-Americana de Enfermagem*, São Paulo, v. 11, n. 3, p. 376-382, 2003. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-11692003000300017>.
- BALL**, Stephen John. *Educação Global S.A.: novas redes políticas e o imaginário neoliberal*. Tradução de Janete Bridon. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2014.
- BALL**, Stephen John. Entrevista com Stephen J. Ball: um diálogo sobre justiça social, pesquisa e política educacional. [Entrevista cedida a] Jefferson Mainardes; Maria Inês Marcondes. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 30, n. 106, p. 303-318, 2009.
- CAMPOS**, Anna Maria. *Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português?. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 30-50, fev./abr. 1990.
- CASTRO**, Jorge Abrahão de. Avaliação do processo de gasto público do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, Ipea, n. 24, 2001. Disponível em: <https://ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/70/80>.
- DALE**, Roger. A sociologia da educação e o Estado após a globalização. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1099-1120, dez./2010.

- DURKHEIM**, Émile. *Educação e sociologia*. Tradução de Stephania Matousek. 5. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.
- FARAH**, Marta Ferreira Santos. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (org.). *Políticas públicas: coletânea*. v. 2. Brasília, DF: Enap, 2007.
- FRANÇA**. *Declaração dos direitos do homem e do cidadão de 1789*. Assembleia Nacional, 1789. Disponível em: https://www.mpf.mp.br/pfdc/temas/legislacao/internacional/declar_dir_homem_cidadao.pdf/view.
- FRARE**, Irineu. *Estrutura e cultura na mudança das instituições: um estudo sobre a complexidade do processo de desenvolvimento institucional – o caso do Fundo Nacional de Desenvolvimento de Educação (FNDE)*. 2006. 126 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/3403/Irineu_Frare.pdf?sequence=1.
- FRARE**, Irineu; RUEDIGER, Marco Aurélio. O FNDE e o desafio do fortalecimento institucional. *Gestão Pública – Cadernos FGV Projetos*, Rio de Janeiro, ano 2, n. 6, p. 15-17, 2008.
- MELLO**, G. N. de M. Políticas públicas de educação. *Estudos Avançados*, v. 5, n. 13, dez. 1981.
- MORIN**, Edgar. *Introdução ao pensamento complexo*. 4. ed. Porto Alegre: Sulina, 2011.
- O'DONNELL**, Guillermo. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova*, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/jbXvTQR88QggqcdWW6vXP8j/?lang=pt>.
- REZENDE**, Fernando. Federalismo fiscal: em busca de um novo modelo. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (org.). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: Unesco, 2010. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001873/187336por.pdf>.
- RIBEIRO**, Daniel Cerqueira. *Sistema de controle dos gastos públicos*

- do governo federal: uma ênfase no programa Bolsa Família*. 2009. 155 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12136/tde-07102009-145113/publico/ME_Daniel_Ribeiro_16_07_09.pdf.
- SARAVIA**, Enrique. Introdução à teoria da política pública. *In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (org.). Políticas públicas: coletânea*. Brasília: Enap, 2006. v. 1, p. 13-42. Disponível em: http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3132/1/Coletanea_pp_v1.pdf.
- SILVA**, Maria Abádia da. Qualidade social da educação pública: algumas aproximações. *Caderno Cedes*, Campinas, v. 29, n. 78, p. 216-226, maio/ago. 2009.
- SILVA**, Maria Abádia da; BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo. Controle social em educação básica pública. *Jornal de Políticas Educacionais*, Curitiba, v. 4, n. 8, p. 91-97, jul./dez. 2010. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/jpe/article/view/21835/14290>.
- TATAGIBA**, Luciana. A institucionalização da participação: os conselhos municipais de políticas públicas na cidade de São Paulo. *In: AVRITZER, Leonardo (org.). A participação em São Paulo*. São Paulo: Editora Unesp, 2004.
- WATHIER**, Valdoir Pedro. *Accountability e educação: o sistema de gestão de prestação de contas do FNDE*. 2013. 150 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Católica de Brasília (UCB), Brasília, 2013. Disponível em: <https://bdtd.ucb.br:8443/jspui/bitstream/123456789/735/1/Valdoir%20Pedro%20Wathier.pdf>.
- WATHIER**, Valdoir Pedro. Accountability política e a circularidade educação-cidadania. *Direito em Ação – Revista do Curso de Direito da UCB*, v. 11, n. 2, 14 maio 2015. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/rda/article/view/5859>.
- WATHIER**, Valdoir Pedro. *Reforma do Ensino Médio: vamos pensar uma educação ecossistêmica?*. 2019. 245 f. Tese (Programa *Stricto Sensu* em Educação) – Universidade Católica de Brasília, Brasília, DF, 2019. Disponível em: <https://bdtd.ucb.br:8443/jspui/bitstream/tede/2664/2/ValdoirPedroWathierTese2019.pdf>.

O Pacto Nacional pela Retomada de Obras da Educação Básica

**O PAPEL DO DIREITO ADMINISTRATIVO NA
CONCRETIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

FERNANDA PACOBAHYBA

Presidente do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e auditora fiscal jurídica da Receita Estadual do Ceará. Ex-secretária da Fazenda do Ceará, tem doutorado em direito tributário pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), mestrado em direito constitucional pela Universidade de Fortaleza (Unifor) e *master of business administration* (MBA) em gestão pública pelo Insper.

RODOLFO CABRAL

Secretário-executivo adjunto do Ministério da Educação, é doutor em direito pela Universidade de Brasília (UnB) com estágio doutoral no Institute of Education da University College London, e procurador federal na Advocacia-Geral da União.

Introdução

A Constituição Federal (CF) de 1988, em seu artigo 6º, afirma que a educação é um direito social fundamental, colocando-a no mesmo patamar de outros direitos essenciais, como a saúde, o trabalho e a segurança, estabelecendo, assim, a responsabilidade do Estado com a educação pública, gratuita e de qualidade para todos. Essa ideia de igualdade de direitos está diretamente relacionada à universalização do acesso, o que envolve não apenas a oferta de vagas, mas também infraestrutura adequada, recursos didáticos e pedagógicos e apoio à permanência dos estudantes na escola.

O artigo 208, inciso VII, da CF reforça esse compromisso ao definir que o dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de “atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde”. Nesse contexto, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia vinculada ao Ministério da Educação (MEC), é um instrumento essencial para a implementação de políticas públicas educacionais, especialmente no que tange ao financiamento de infraestrutura escolar e serviços educacionais.

Desde sua criação, em 1968, o FNDE tem se consolidado como um parceiro estratégico dos entes federados, oferecendo apoio técnico e financeiro a estados, municípios e Distrito Federal. Por meio de programas voltados para a construção e reforma de escolas, dedica-se à melhoria das condições físicas das unidades e à ampliação da oferta de vagas no sistema público de ensino, de modo a garantir o cumprimento do direito à educação. No entanto, um desafio persistente é a elevada quantidade de obras inacabadas ou paralisadas, o que compromete a ampliação da infraestrutura educacional no país.

Dentre as iniciativas desenvolvidas para resolver esse desafio, destaca-se o Pacto Nacional pela Retomada de Obras e de Serviços de Engenharia Destinados à Educação Básica e Profissionalizante. Trata-se de um programa inédito e inovador ins-

tituído pelo governo federal por meio da Lei nº 14.719, de 1º de novembro de 2023, sancionada pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva, com o objetivo de oferecer aos entes federados condições sustentáveis para a conclusão dos milhares de obras e serviços de engenharia financiados pelo FNDE que estão paralisados ou com execução comprometida.

Este capítulo apresenta a estruturação do Pacto Nacional pela Retomada de Obras da Educação Básica, com destaque para o importante papel do direito administrativo na implementação de políticas públicas no campo da educação. Foram utilizados, em sua elaboração, dados e normativas relacionados ao tema fornecidos pelo governo federal, de maneira a ilustrar a relevância do programa e seu impacto no sistema educacional.

Relação entre direito administrativo, política pública e educação

O direito administrativo, como ramo do direito público, é responsável por regular as atividades do Estado e sua interação com os cidadãos. Exerce uma função fundamental ao estabelecer os princípios que orientam a ação governamental, garantindo que ela seja executada de maneira legal, eficiente e transparente. Sua aplicação na educação, em projetos que envolvem a construção de infraestrutura escolar, é um exemplo claro de como as normas e os procedimentos administrativos podem viabilizar a implementação de políticas públicas essenciais para o cumprimento de direitos constitucionais.

O direito administrativo também é um importante facilitador na articulação entre os diferentes entes federados – União, estados e municípios –, como é o caso do financiamento da in-

fraestrutura escolar. Nesse sentido, o FNDE, como agente financeiro e técnico, desempenha um papel crucial na execução de obras e serviços, garantindo que os recursos sejam usados de maneira adequada.

As obras paralisadas e inacabadas que afetam diretamente a infraestrutura escolar são um exemplo de como falhas na gestão pública podem comprometer a efetivação de políticas educacionais. O Estado, por meio do direito administrativo, deve adotar mecanismos que promovam a eficiência na execução de obras, como a definição clara de responsabilidades, a criação de sistemas de controle e monitoramento e a definição de mecanismos de correção rápida das falhas. A paralisia de projetos resulta na perda de recursos públicos e na impossibilidade de atender à demanda por vagas na educação básica, prejudicando o direito à educação de milhares de brasileiros.

O Pacto Nacional pela Retomada de Obras da Educação Básica, lançado pelo governo federal em 2023, busca enfrentar esse problema. O programa foi criado com o objetivo de proporcionar aos entes federados condições sustentáveis para retomar e concluir as obras de infraestrutura paralisadas, em um esforço conjunto entre União, estados, municípios e o FNDE, resolvendo problemas como defasagem no orçamento, falhas nos contratos e atrasos nas execuções, de modo a assegurar que as escolas sejam entregues com a infraestrutura necessária para a promoção de um ensino de qualidade.

Além de ser uma iniciativa inédita, o pacto tem um caráter inovador ao criar um modelo de colaboração intergovernamental e permitir uma atuação mais ativa do FNDE na mediação técnica com os entes. Trata-se de um avanço na forma como o Estado brasileiro lida com a execução de políticas públicas educacionais, promovendo maior eficiência na aplicação dos recursos e garantindo que a infraestrutura escolar seja ampliada de acordo com as necessidades da população.

O papel moderno do direito administrativo na efetivação de políticas públicas educacionais

O direito administrativo, tradicionalmente voltado à organização da máquina pública e ao controle da legalidade dos atos estatais, tem ampliado seu escopo de atuação ao longo das últimas décadas. A função inicial de garantir limites jurídicos à ação do Estado, evitando arbitrariedades e promovendo a estabilidade institucional, ainda é central. No entanto, a crescente demanda social por serviços públicos eficientes e universais, sobretudo em áreas como saúde, segurança e educação, fez com que esse ramo do direito fosse cada vez mais chamado a atuar também como indutor de políticas públicas. Nesse novo papel, o direito administrativo não apenas regula, mas orienta e estrutura juridicamente a ação estatal, contribuindo para a efetivação de direitos fundamentais.

Essa transformação é evidente, em especial, no campo da educação. O direito administrativo tornou-se uma ferramenta essencial para garantir que as políticas educacionais sejam formuladas e efetivamente executadas com segurança jurídica, controle, eficiência e foco em resultados. Essa função ganha ainda mais relevância quando se observa que a educação básica brasileira enfrenta desafios históricos, tanto em relação à cobertura de matrículas como à qualidade da aprendizagem e da infraestrutura escolar.

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), principal indicador da educação no país, tem evidenciado avanços e retrocessos que demandam respostas ágeis e coordenadas do Estado, inclusive por meio da atuação normativa e operacional do direito administrativo. O Ideb de 2023 revelou que o Brasil atingiu a meta nos anos iniciais do ensino fundamental, alcançando a média nacional de 6,0. No entanto, nos anos finais, a média foi de 5,0, abaixo da meta de 5,5. No ensino médio, o desempenho foi ainda mais preocupante: a média nacional ficou em 4,3, muito aquém da meta

estabelecida, que era de 5,2. Esses dados apontam para um cenário de desigualdades regionais e estruturais persistentes, que afetam a qualidade do ensino, a permanência dos estudantes na escola e, portanto, a construção de um projeto educacional verdadeiramente inclusivo e equitativo. Nesse contexto, o direito administrativo desempenha uma função estratégica ao fornecer as bases legais e institucionais para o planejamento, a execução e a fiscalização das políticas educacionais. É por meio dele que se viabilizam, por exemplo, a celebração de convênios entre entes federados, a contratação de empresas para obras e serviços de infraestrutura escolar, o estabelecimento de critérios técnicos para repasses financeiros e a responsabilização por falhas na execução de programas públicos.

A legislação administrativa também precisa se adaptar constantemente às exigências da realidade educacional. Um exemplo recente dessa necessidade é a reformulação da metodologia do Ideb prevista para 2025, coordenada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). O modelo, segundo o órgão, deverá considerar uma gama mais ampla de indicadores – como desempenho no Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), taxas de distorção idade-série e abandono escolar – e será acompanhado de novas metas nacionais e estaduais, demandando adequações jurídicas em diversos níveis. Além disso, a partir de 2025, o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), que compõe o Ideb, incluirá questões discursivas nas provas aplicadas aos estudantes, o que exigirá mudanças substanciais nos processos licitatórios, contratos administrativos e metodologias de correção. A introdução desses novos instrumentos de avaliação exigirá maior sofisticação nos modelos jurídicos que regem a execução de políticas educacionais, com ênfase na qualificação técnica das contratações, na transparência dos processos e na articulação entre os diferentes níveis de governo.

Outro ponto de destaque é a necessidade de combater as desigualdades regionais de maneira mais estruturada. Os dados do Ideb evidenciam que redes públicas de ensino com maior investimento por aluno tendem a apresentar melhores resultados. Em 2023, por exemplo, municípios que investiram mais de R\$ 7 mil por estudan-

te alcançaram médias próximas a 6,4 nos anos iniciais do ensino fundamental, enquanto aqueles com investimentos inferiores a R\$ 4 mil obtiveram médias em torno de 5,0. Esses dados reforçam a importância de instrumentos jurídicos que permitam a vinculação de financiamento à melhoria dos indicadores de qualidade, a criação de programas específicos para territórios com baixo desempenho e a ampliação de modelos de colaboração federativa que promovam maior equidade.

Nesse sentido, o direito administrativo atua como um eixo articulador de todas essas iniciativas, criando condições para que a política educacional seja pensada e executada em chave intergovernamental, com base em planejamento, gestão por resultados e controle social. O Pacto Nacional pela Retomada de Obras da Educação Básica, instituído em 2023, é um exemplo concreto desse novo paradigma. O pacto não apenas buscou viabilizar a conclusão de mais de 3,6 mil obras paralisadas ou inacabadas no país, mas também introduziu inovações jurídicas relevantes, como a flexibilização de regras contratuais, a atualização dos valores originalmente pactuados com base em índices oficiais da construção civil e a possibilidade de execução complementar pelos entes federados com recursos próprios. Tais medidas, ancoradas em dispositivos do direito administrativo, permitiram maior celeridade na execução e menor risco de judicialização.

Em resumo, a educação pública brasileira exige mais do que boa vontade política ou recursos financeiros. Ela requer um aparato jurídico-administrativo sólido, capaz de garantir que os objetivos traçados pelas políticas públicas se traduzam em ações concretas e eficazes. O direito administrativo, ao assumir essa função proativa, torna-se peça-chave na arquitetura institucional do Estado, contribuindo tanto para o cumprimento da legalidade como para a realização de um direito fundamental: o direito à educação com qualidade, equidade e eficiência.

O Pacto Nacional pela Retomada de Obras da Educação Básica

Em 2023, o governo federal, por meio do FNDE, identificou mais de 5.600 obras passíveis de retomada em 1.685 municípios de todo o país, as quais representavam cerca de 1 milhão de novas vagas nas redes públicas de ensino. Após um processo de manifestação de interesse, o número de obras paralisadas ou inacabadas foi reduzido para 3.784, que estão sendo retomadas com o apoio do FNDE e dos governos estaduais e municipais. Esse esforço tem como objetivos garantir a construção de novas escolas e melhorar a qualidade da infraestrutura escolar existente.

A Lei nº 14.719/2023 estabelece os procedimentos e os instrumentos jurídicos necessários para garantir a execução das obras. Um dos principais avanços dessa legislação é a correção pelo Índice Nacional de Custo de Construção (INCC), refletindo mais adequadamente as oscilações do mercado da construção civil. Essa medida visa corrigir a defasagem de recursos causada pela inflação e pelos aumentos no custo da construção.

A legislação também permite que os entes federados, caso desejem, concluam as obras com recursos próprios, além de possibilitar o apoio dos estados aos respectivos municípios. Com isso, busca-se acelerar a execução das obras e garantir que os valores sejam alocados de maneira eficiente e eficaz. A implementação do programa, contudo, requer um grande esforço de coordenação entre os diversos níveis de governo, além da adoção de um sistema robusto de monitoramento e controle, para assegurar a transparência e a correta aplicação dos recursos.

Assim, para dar efetividade ao pacto, foi criada uma estrutura institucional voltada para viabilizar a execução do programa, com o FNDE oferecendo apoio técnico e financeiro aos municípios e estados que aderirem ao pacto. O Sistema Integrado de Monito-

ramento, Execução e Controle do Ministério da Educação (Simec) é uma ferramenta essencial nesse processo, pois permite acompanhar as demandas dos entes federados e garantir que as obras sejam concluídas adequadamente.

Pensando à frente

O Pacto Nacional pela Retomada de Obras da Educação Básica é um exemplo de como o direito administrativo pode ser utilizado de maneira inovadora para garantir a efetivação dos direitos constitucionais e aprimorar a implementação das políticas públicas no Brasil. O direito, longe de ser uma ferramenta burocrática, deve ser visto como um instrumento dinâmico, capaz de aperfeiçoar a gestão pública e tornar as políticas mais eficientes, eficazes e legítimas. No contexto da educação, a retomada das obras inacabadas exige, além da correção de falhas do passado, a criação de instrumentos legais que possibilitem a continuidade dos projetos, sem que a burocracia seja um obstáculo.

Nesse sentido, um dos grandes desafios no cenário nacional é desburocratizar os processos administrativos, simplificando procedimentos e tornando as execuções mais ágeis, sem renunciar à transparência e à responsabilidade fiscal. Alterações em andamento, como a reforma administrativa em debate no Brasil, refletem essa busca por modernizar a gestão pública e tornar a administração mais eficiente. Essas reformas revelam o uso do direito administrativo não como um empecilho, mas como um mecanismo de transformação institucional, que pode proporcionar um ambiente mais flexível e propenso à continuidade das políticas.

Internacionalmente, exemplos como o Building Schools for the Future (Construindo Escolas para o Futuro), do Reino Unido, e o Building the Education Revolution (Construindo a Revolução na Educação), do Canadá, que também enfrentaram desafios com

obras paralisadas e inacabadas, mostram como a criação de arranjos institucionais, como parcerias público-privadas e modelos de gestão inovadores, pode ser eficaz para garantir a continuidade e conclusão das obras públicas. Esses casos demonstram que o direito administrativo, quando aplicado com foco na eficiência, é um verdadeiro motor para a realização das políticas públicas, transformando a gestão pública em um instrumento de desenvolvimento social.

A implementação dessas políticas, especialmente no setor educacional, exige o compromisso não apenas dos gestores públicos, mas também da sociedade, que deve exercer o controle democrático e fiscalizar as ações do governo. Assim, o direito, ao regular as relações entre os cidadãos e o Estado, assegura que os processos sejam transparentes, justos e alinhados aos princípios constitucionais, garantindo a realização plena dos direitos fundamentais (Carvalho, 2019).

Referências

- BRASIL.** Ministério da Educação. *Relatório do Ideb*. Brasília, DF, 2019. Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/resultados_indice_desenvolvimento_educacao_basica_2019_resumo_tecnico.pdf.
- BUCCI,** Pedro; **COUTINHO,** Luciana. *Direito e políticas públicas: uma análise jurídica e institucional*. São Paulo: Editora dos Tribunais, 2017.
- CARVALHO,** José Afonso. *Curso de direito administrativo*. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.
- NOGUEIRA,** Ronaldo; **GAETANI,** Fábio. *Governança e controle nas políticas públicas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2018.
- ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO.** *Education Policy Outlook: Brasil – Com Foco em Políticas Internacionais*. OCDE, 2021. Disponível em: <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/about/projects/edu/education-policy-outlook/country-profile-Brazil-2021-INT-PT.pdf>.

Apêndice

LEGISLAÇÃO CITADA NESTA OBRA

- BRASIL.** *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.* Brasília, DF, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm.
- BRASIL.** *Decreto nº 6.003, de 28 de dezembro de 2006.* Regulamenta a arrecadação, a fiscalização e a cobrança da contribuição social do salário-educação, a que se referem o art. 212, § 5º, da Constituição, e as Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e 9.766, de 18 de dezembro de 1998, e dá outras providências. Brasília, DF, 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D6003.htm.
- BRASIL.** *Decreto nº 10.655, de 22 de março de 2021.* Institui o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação da União. Brasília, DF, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/d10655.htm.
- BRASIL.** *Decreto nº 10.656, de 22 de março de 2021.* Regulamenta a Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, que dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação. Brasília, DF, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/d10656.htm.
- BRASIL.** *Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996.* Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, DF, 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm.
- BRASIL.** *Emenda Constitucional nº 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. Brasília, DF, 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm.
- BRASIL.** *Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009.* Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da

União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao *caput* do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. Brasília, DF, 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm.

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. Brasília, DF, 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc108.htm.

BRASIL. *Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.* Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF, 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394compilado.htm.

BRASIL. *Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996.* Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Brasília, DF, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9424compilado.htm.

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 – FUNDEB,

de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Brasília, DF, 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/L11494impressao.htm.

BRASIL. *Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008.* Regulamenta a alínea “e” do inciso III do *caput* do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. Brasília, DF, 2008. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11738.htm.

BRASIL. *Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010.* Dispõe sobre a exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, sob o regime de partilha de produção, em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas; cria o Fundo Social – FS e dispõe sobre sua estrutura e fontes de recursos; altera dispositivos da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997; e dá outras providências. Brasília, DF, 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12351.htm.

BRASIL. *Lei nº 12.858, de 9 de setembro de 2013.* Dispõe sobre a destinação para as áreas de educação e saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, com a finalidade de cumprimento da meta prevista no inciso VI do *caput* do art. 214 e no art. 196 da Constituição Federal; altera a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989; e dá outras providências. Brasília, DF, 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12858.htm.

BRASIL. *Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.* Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília, DF, 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm.

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. Brasília, DF, 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14113.htm.

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). Brasília, DF, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14276.htm.

BRASIL. *Lei nº 14.719, de 1º de novembro de 2023.* Institui o Pacto Nacional pela Retomada de Obras e de Serviços de Engenharia Destinados à Educação Básica e Profissionalizante e à Saúde; e altera a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001. Brasília, DF, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/l14719.htm.

BRASIL. *Projeto de Lei nº 2.614/2024.* Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2024-2034. Brasília, DF, 2024. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2443432&filename=PL%202614/2024.

BRASIL. *Proposta de Emenda à Constituição nº 15, de 7 de abril de 2015.* Insere parágrafo único no art. 193; inciso IX, no art. 206 e art. 212-A, todos na Constituição Federal, de forma a tornar o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb instrumento permanente de financiamento da educação básica pública, incluir o planejamento na ordem social e inserir novo princípio no rol daqueles com base nos quais a educação será ministrada, e revoga o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1198512>.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Nota Técnica nº 12/2024/CGEE/DIRED.* Proposta

metodológica para o cálculo do Indicador de Atendimento (VAAR-Atendimento) e do Indicador de Aprendizagem com Redução das Desigualdades (VAAR-Aprendizagem), no âmbito do complemento-VAAR, conforme Lei nº 14.113/2020, que trata da regulamentação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), Art. 5º, inciso III e art. 14, § 2º. Brasília, DF, 2024. Disponível em: https://download.inep.gov.br/fundeb/2024/nota_tecnica_n_12_2024_CGEE_DIREDD_INEP.pdf.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Nota Técnica nº 16/2023/CGEE/DIREDD*. Definição metodológica e cálculo do Indicador de Nível Socioeconômico (NSE) das escolas de educação básica brasileiras. Brasília, DF, 2023. Disponível em: https://download.inep.gov.br/areas_de_atuacao/fundeb/nota_tecnica_16_2023.pdf.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Nota Técnica nº 17/2023/CGEE/DIREDD*. Proposta metodológica de incorporação do nível socioeconômico (NSE) das escolas de educação básica brasileiras como fator de ponderação para fins de distribuição de recursos, no âmbito dos Fundos de cada Estado e do Distrito Federal e das complementações da União referentes às parcelas VAAF e VAAT, do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Brasília, DF, 2023. Disponível em: https://download.inep.gov.br/areas_de_atuacao/fundeb/nota_tecnica_17_2023.pdf.

BRASIL. Ministério da Educação. *Portaria nº 975, de 13 de dezembro de 2022*. Aprova a metodologia de cálculo dos indicadores de atendimento e de melhoria de aprendizagem, com redução de desigualdades, consoante o art. 5º, inciso III, o art. 14, *caput* e §§ 2º e 3º, e o art. 15, inciso III, da 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, para o exercício financeiro de 2023. Brasília, DF, 2022. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-975-de-13-de-dezembro-de-2022-450312767>.

- BRASIL.** Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. *Resolução CNE/CEB nº 1, de 4 de outubro de 2022.* Normas sobre Computação na Educação Básica – Complemento à BNCC. Brasília, DF, 2022. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-n-1-de-4-de-outubro-de-2022-434325065>.
- BRASIL.** Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. *Resolução CNE/CEB nº 2, de 21 de março de 2025.* Institui as Diretrizes Operacionais Nacionais sobre o uso de dispositivos digitais em espaços escolares e integração curricular de educação digital e midiática. Brasília, DF, 2025. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-cne/ceb-n-2-de-21-de-marco-de-2025-619301726>.
- BRASIL.** Ministério da Educação. Ministério da Economia. *Portaria Interministerial nº 4, de 30 de dezembro de 2020.* Estabelece os parâmetros operacionais do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb, para o 1º trimestre do exercício de 2021. Brasília, DF, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/legislacao/2020/portaria-interministerial-no-4-de-30-de-dezembro-de-2020/view>.
- BRASIL.** Ministério da Educação. Ministério da Economia. *Portaria Interministerial nº 7, de 29 de dezembro de 2022.* 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 2023, nas modalidades Valor Anual por Aluno – VAAF, Valor Anual Total por Aluno – VAAT e Valor Anual por Aluno decorrente da complementação VAAR – VAAR. Brasília, DF, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/legislacao/2022/portaria-interministerial-no-7-de-29-de-dezembro-de-2022/view>.
- BRASIL.** Ministério da Educação. Ministério da Fazenda. *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. Brasília, DF, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/legislacao/2023/portaria-interministerial-no-2-de-19-de-abril-de-2023.pdf/view>.

BRASIL. Ministério da Educação. Ministério da Fazenda. *Portaria Interministerial nº 3, de 25 de abril de 2024.* 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, exercício de 2023, referentes à complementação da União nas modalidades Valor Anual por Aluno – VAAF, Valor Anual Total por Aluno – VAAT e Valor Aluno Ano por Resultado – VAAR. Brasília, DF, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/legislacao/2024/portaria-interm-no-1-de-25-de-abril-de-2024.pdf/view>.

BRASIL. Ministério da Educação. Ministério da Fazenda. *Portaria Interministerial nº 3, de 28 de abril de 2025.* 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, exercício de 2024, referentes à complementação da União nas modalidades Valor Anual por Aluno – VAAF, Valor Anual Total por Aluno – VAAT e Valor Aluno Ano por Resultado – VAAR. Brasília, DF, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/legislacao/2025/portaria-interm-mec-mf-no-3-de-28-de-abril-de-2025-dou.pdf/view>.

BRASIL. Ministério da Educação. Ministério da Fazenda. *Portaria Interministerial 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. Brasília, DF, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/legislacao/2023/portaria-interm-no-6-de-28-de-dezembro-de-2023/view>.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. *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. Brasília, DF, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/legislacao/2023/resolucao-no-4-de-30-de-outubro-de-2023/view>.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade. *Resolução CIF nº 1, de 27 de julho de 2022.* Aprova as metodologias de aferição das condicionalidades de melhoria e de gestão para fins de distribuição da Complementação VAAR, às redes públicas de ensino, para vigência no exercício de 2023 e dá outras providências. Brasília, DF, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/legislacao/2022/resolucao-no-1-de-27-de-julho-de-2022/view>.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade. *Resolução CIF nº 1, de 28 de julho de 2023.* Aprova as metodologias de aferição das condicionalidades de melhoria de gestão e dos indicadores para fins de distribuição da complementação VAAR às redes

públicas de ensino, paravigência no exercício de 2024, e aprova o indicador da Educação Infantil para aplicação do VAAT. Brasília, DF, 2023. Disponível em: https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/legislacao/2023/resolucao_n__1__de_28_de_julho_de_2023___dou___imprensa_nacional.pdf/view.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade. *Resolução CIF nº 4, de 26 de julho de 2024.* Aprova as metodologias de aferição das condicionalidades de melhoria de gestão II e III e dos indicadores para fins de distribuição da complementação-VAAR às redes públicas de ensino, e aprova o indicador para educação infantil da complementação-VAAT, para vigência no exercício de 2025. Brasília, DF, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/legislacao/2024/resolucao-no-4-de-26-de-julho-de-2024-resolucao-no-4-de-26-de-julho-de-2024-dou-imprensa-nacional.pdf/view>.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade. *Resolução CIF nº 5, de 11 de novembro de 2022.* Aprova a metodologia de aferição da condicionalidade prevista no inciso III, §1º, art. 14, da Lei nº 14.113/2020, para vigência no exercício de 2023. Brasília, DF, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/resolucoes/2022/resolucao-no-5-de-11-de-novembro-de-2022/view>.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade. *Resolução CIF nº 15, de 12 de junho de 2025.* Aprova a metodologia de aferição das condicionalidades de melhoria de gestão previstas no art. 14, § 1º, incisos I, IV e V, da Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, no exercício de 2025, para fins de distribuição dos recursos da complementação do Valor Anual por Aluno – VAAR no exercício de 2026. Brasília, DF, 2025. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-cif-n-15-de-12-de-junho-de-2025-636296274>.

Coleção Educação em Movimento



A União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – Undime completa 35 anos de existência em 10 de outubro de 2021, e Paulo Freire, patrono da educação brasileira, completaria 100 anos poucos dias antes, em 19 de setembro. Freire foi dirigente municipal de educação da cidade de São Paulo e consagrado presidente de honra da Undime em 1989. Duas datas tão importantes e tão próximas não poderiam ser comemoradas de outra forma se não com a publicação de um livro especial como este.

Um livro que esperamos dê frutos de diversas espécies e sabores, para festejar a diversidade que nos une e nos constitui como sujeitos de nossa própria história, como pessoas ou nação! Um livro que analisa criticamente o direito à educação e faz sua defesa como conquista histórica do povo brasileiro.

LUIZ MIGUEL MARTINS GARCIA
Presidente da Undime

ALESSIO COSTA LIMA
Presidente da Undime Região Nordeste



<https://mod.lk/movi1>

Setembro de 2021



Após discutir a educação como um direito universal em seu primeiro volume, a Coleção Educação em Movimento, publicada pela Fundação Santillana e pela Undime, traz, neste segundo tomo, a BNCC como temática central. Trata-se do registro de um processo coletivo de construção de conhecimento, de gestão democrática, de prática no chão das redes, com pés e mãos na e da escola. Muito mais que um referencial teórico, o conjunto é um percurso crítico-reflexivo que pode ser trilhado de acordo com a vivência de cada leitor, em sua atuação em prol de uma educação com qualidade social e, portanto, inclusiva, equitativa e libertadora.

O percurso histórico da BNCC até os novos currículos é uma obra para ser usada – não só lida e grifada, mas também amplificada: por prints de tela enviados por celular, por compartilhamento em grupos de educadores e por discussões no dia a dia. Uma obra viva para, definitivamente, ser vivida!

LUIZ MIGUEL MARTINS GARCIA
Presidente da Undime

ALESSIO COSTA LIMA
Vice-presidente da Undime



<https://mod.lk/movi2>

Dezembro de 2022



O volume 3 da Coleção Educação em Movimento dá continuidade às discussões em torno da temática “O percurso histórico da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) até os novos currículos”, com foco nas etapas e subetapas da educação básica e na Base, culminando com as reflexões sobre seu impacto na avaliação. Seus capítulos ampliam as discussões sobre a BNCC, aprofundam as análises e detalham as temáticas, resultando em um material de grande proveito em atividades de formação continuada de professores de todo o Brasil.

LUIZ MIGUEL MARTINS GARCIA
Presidente da Undime

ALESSIO COSTA LIMA
Vice-presidente da Undime

Agosto de 2023



<https://mod.lk/movi3>

Este livro foi composto nas fontes Lavigne e Nunito
e impresso em agosto de 2025.

Alessio Costa Lima
Andressa Pellanda
Fernanda Pacobahyba
José Marcelino de Rezende Pinto
Mariza Abreu
Maurício Holanda Maia
Nelson Cardoso Amaral
Rodolfo Cabral
Valdoir Pedro Wathier

ISBN 978-85-63489-62-3



9 788563 489623